

โครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนากฎและแนวทางที่เหมาะสม ในการตรวจระวัง กำกับดูแล และประเมินผล ของกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ประเภทบริการสาธารณะ

ยุบล เบ็ญจรงค์กิจ*

Abstract

The regulatory and evaluation framework for public service operators in Thailand have been under strong disputes among sectors involved for quite sometime. The National Broadcasting and Telecommunication Commissioners (NBTC), a convergent regulator of telecommunication and broadcasting services has been under pressure on how to regulate broadcasting operators whom the concession system makes it natural for them to be violated on their media right in certain circumstances. This study aims at proposing the appropriate and acceptable regulatory and evaluation framework for public service operators in Thailand. Data were collected from documentaries about regulation and evaluation system implemented in the UK, USA, Australia and Japan, and in-depth interviews of involved groups namely: regulators, operators, producers, professional organizations, consumers and academics in communication fields.

Findings show that regulatory framework should include legal framework, functional framework, such as quality of production and content, and professional ethical framework. The NBTC should indirectly exercise regulatory power through media professional organizations which can take complaints and monitoring into consideration as well as sending the case with further suggestions to NBTC. Information regarding misconduct can be collected through variety of channels such as monitoring units, audiences, directly or through media watch groups, and the professional organizations as well as NBTC should also act as watch dogs on this matter. Professional organizations will act as a center on this co-regulation practice. As for evaluation process, it can be done from within the service operator itself, or from outsiders. Service operators should make it more reliable and trustworthy by collecting feedback from different sources of information especially from those who can maintain impartial in the evaluation process.

*ยุบล เบ็ญจรงค์กิจ (Ph.D. Mass Comm, Theory Ohio State University) ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง คณบดี และศาสตราจารย์คณะนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

หลักการและเหตุผล

การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งเป็นสื่อสารมวลชนที่มีบทบาทสำคัญต่อสังคมได้ถือกำเนิดขึ้นในประเทศไทยมานับเป็นเวลาเกือบศตวรรษแล้วสำหรับกิจการกระจายเสียงและเกือบหกสิบปีสำหรับกิจการโทรทัศน์ โดยได้ผ่านการพัฒนาทั้งด้านเนื้อหาและเทคโนโลยีมาอย่างต่อเนื่องเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 ได้ผ่านการประกาศใช้ และในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ระบุถึงคลื่นความถี่ที่ใช้ในการกระจายเสียงและภาพว่าเป็นสมบัติของสาธารณะ เจตนารมณ์ที่ระบุไว้ชัดเจนเช่นนี้จึงเป็นที่มาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และกฎหมายประกอบอื่นๆ

อำนาจและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เฉพาะที่เกี่ยวกับการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ตามที่ได้กำหนดในกฎหมายข้างต้นจึงครอบคลุมทั้งกระบวนการ เริ่มตั้งแต่การอนุญาตให้มีการดำเนินกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตลอดไปจนถึงการกำหนดแนวทางที่ดีในการดำเนินงานตามหลักจริยธรรมสากลและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพและการกำหนดแนวทางกำกับดูแลและประเมินผลที่เหมาะสมและเป็นธรรม เพื่อประโยชน์อันเป็นสาธารณะเพื่อการดำเนินงานของกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ บรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้ตามพรบ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และ พรบ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และเพื่อให้สนองต่อเจตนารมณ์ตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

การตรวจระวัง การกำกับดูแล และการประเมินผลเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการดำเนินงาน ที่มีความสำคัญ

และได้ถูกกำหนดไว้ใน พรบ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบ กิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2553 ว่าเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกใบอนุญาต และกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับข้อมูลข่าวสารและความบันเทิงที่มีคุณภาพมีความถูกต้องเหมาะสมต่อสังคมและกลุ่มเป้าหมาย ในการนี้คณะกรรมการจึงต้องมีเครื่องมือและกลไกที่จะใช้ในการประกอบการพิจารณา ออกหรือต่ออายุใบอนุญาตตลอดจนต้องมีเครื่องมือและกลไกเพื่อการตรวจระวัง กำกับดูแลการให้บริการ ที่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการและเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้บริการ

งานวิจัยชิ้นนี้มีขอบเขตของการศึกษาที่ครอบคลุมการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร จากแหล่งข้อมูลต่างๆที่มีความเกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ และการรวบรวมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ จากกลุ่มผู้เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ประเภทบริการสาธารณะ โดยข้อมูลจะเน้นหนักในประเด็นของการพัฒนากลไกเพื่อการตรวจระวังการกำกับ ดูแล และการประเมินผลกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ประเภทบริการสาธารณะเป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวทางในการตรวจระวังกำกับดูแล และประเมินผลการประกอบกิจการบริการสาธารณะที่ประเทศในภูมิภาคต่างๆของโลกมีแนวทางปฏิบัติอยู่ ประเทศต่างๆที่ได้ดำเนินการในเรื่องนี้มาแล้วอย่างเป็นระบบ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น โดยในการศึกษาจะได้กำหนดประเด็นที่เกี่ยวข้องดังนี้

- การดำเนินการด้านการตรวจระวังด้านเนื้อหาที่เหมาะสม ไม่ขัดต่อกฎหมาย ศีลธรรมและวัฒนธรรมของชาติ ตลอดจนการตรวจระวังการดำเนินการให้มีธรรมาภิบาลและความโปร่งใส

- การดำเนินการด้านการกำกับดูแล มาตรฐานของการผลิตรายการและสัดส่วนของเนื้อหารายการให้เป็นไปตามกฎหมาย

- การประเมินผลรายการ ในด้านคุณภาพการผลิต เนื้อหาของรายการ และประโยชน์ของรายการต่อสาธารณชนและสังคม

2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการให้และรับบริการสาธารณะในประเทศไทย ได้แก่ องค์การกำกับดูแลผู้ประกอบการ ผู้ปฏิบัติงานด้านการผลิตรายการ กลุ่มผู้รับบริการที่เป็นองค์กรวิชาชีพและภาคประชาสังคมและนักวิชาการด้านการสื่อสาร

3. เพื่อสร้างแนวทางของเครื่องมือและกลไกการตรวจระวังกำกับดูแล และประเมินผลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทย ที่ให้บริการสาธารณะทั้งสามประเภทตามพรบ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 ตามกรอบของปัจจัยนำเข้ากระบวนการผลิตและผลผลิต

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary research) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่ได้มี ผู้จัดทำไว้แล้ว เช่น ตำรา รายงานผลการวิจัยบทความเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ผู้วิจัยศึกษาคือ พิจารณากฎหมายและนโยบาย ตลอดจนการดำเนินการด้านตรวจระวังกำกับดูแลและประเมินผล การประกอบกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ประเภทบริการสาธารณะ

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interviews) ผู้ให้ข้อมูล ได้แก่

กลุ่มองค์กรกำกับดูแล คือผู้ให้ข้อมูลจากคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม (กสทช.) เลือกเฉพาะที่เป็นตัวแทนด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

กลุ่มผู้ประกอบการ คือผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ที่เป็นประเภทบริการสาธารณะ

กลุ่มผู้ผลิตรายการ คือตัวแทนจากองค์กรที่เป็นผู้ให้บริการด้านการผลิตรายการสำหรับการเผยแพร่ในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ ประเภทบริการสาธารณะ

กลุ่มนักวิชาการด้านการสื่อสาร เป็นกลุ่มนักวิชาการที่สอนอยู่ในคณะนิเทศศาสตร์หรือวารสารศาสตร์การสื่อสารมวลชนและสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องในมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ

กลุ่มผู้รับบริการ คือตัวแทนขององค์กรหรือเครือข่ายที่ดูแลผลประโยชน์ของผู้รับบริการ

3. การสนทนากลุ่ม (Group discussion) เป็นการนำผู้ให้ข้อมูลมารวมกลุ่มกัน เพื่อแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ ประเภทบริการสาธารณะผู้เข้าร่วมการสนทนาคือ ตัวแทนกลุ่มที่เกี่ยวข้องได้แก่ ตัวแทนผู้ประกอบการ ผู้ผลิตรายการ นักวิชาการด้านการสื่อสาร และผู้รับบริการ โดยมีสัดส่วนของผู้แทน แต่ละกลุ่มใกล้เคียงกัน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์เกี่ยวกับแนวทางในการตรวจระวังกำกับดูแลและประเมินผลการประกอบกิจการบริการสาธารณะใน สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น

การตรวจระวังกำกับดูแลด้านเนื้อหาที่เหมาะสม ไม่ขัดต่อกฎหมาย ศีลธรรม และวัฒนธรรมของชาติ ตลอดจนการตรวจระวังกำกับดูแลการดำเนินการให้มีธรรมาภิบาลและความโปร่งใส

จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ พบว่า กิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ที่เป็นบริการสาธารณะที่ได้ดำเนินการอยู่ในประเทศต่างๆ ที่ได้เลือกมาทำการศึกษาข้างต้นมีลักษณะของการดำเนินงานที่คล้ายคลึงและแตกต่างกันเนื่องมาจาก ความเป็นมา บริบท วัฒนธรรม และวิถีคิดของแต่ละประเทศ กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1. การดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมาย ได้แก่ กฎหมายก่อตั้งองค์กรสื่อเช่น พระราชบัญญัติพิเศษ (Royal

Charter) จัดตั้ง **British Broadcasting Corporation** หรือ BBC กฎหมายการกระจายเสียงสาธารณะ(**Public Broadcasting Act**) เพื่อจัดตั้งบริษัทเพื่อการกระจายเสียงสาธารณะ หรือ **Public Broadcasting Corporation** ต่อมาใช้ชื่อสถานีว่า **Public Broadcasting Service** หรือ PBS กฎหมายการกระจายเสียงและแพร่ภาพ เพื่อดำเนินกิจการ **Nippon Hoso Kyokai** หรือ **NHK** โดยทั่วไปกฎหมายกำหนดเพียงโครงสร้างองค์กร องค์ประกอบคณะกรรมการที่มาของรายได้ เช่น ให้มีการเรียกเก็บจากค่าใบอนุญาต (**License fee**) ของผู้รับ ในกรณีของ BBC และ NHK และการให้งบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล เช่น ในกรณีของ PBS ของสหรัฐอเมริกา **Australian Broadcasting Corporation** และ **Special Broadcasting Service** ของออสเตรเลีย โดยทั่วไปในกฎหมายที่กล่าวมาไม่มีการกำหนดรายละเอียดด้านการดำเนินงาน อาจมีการกำหนดประเภทของเนื้อหารายการบ้างในกรณีของ NHK และ ABC

2. การดำเนินงานภายใต้กรอบแนวคิดพื้นฐานในการปฏิบัติงาน กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์สาธารณะ ส่วนใหญ่ไม่ได้มีข้อกฎหมายระบุถึงการดำเนินการด้านการตรวจระวังกำกับดูแลด้านเนื้อหา แต่จะใช้กรอบแนวทางดังนี้

- ได้มีการกำหนดร่วมกันขององค์กรเอง หรือองค์กรวิชาชีพ
- โดยกรอบแนวทางดำเนินการจะครอบคลุมในเรื่องของ ประเภทรายการที่มีคุณภาพ เนื้อหาเหมาะสม เป็นประโยชน์ มีความหลากหลาย และเน้นเอกลักษณ์ของชาติ
- มีธรรมาภิบาลและความโปร่งใส
- เน้นที่ความเป็นอิสระในการนำเสนอ เรื่องของแหล่งเงินทุนที่ต้องหลากหลาย โปร่งใส ไม่ทำให้สถานีต้องตกอยู่ภายใต้การครอบงำของกลุ่มอิทธิพลใดๆ
- การให้บริการที่ครอบคลุมพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย ทั้งที่เป็นคนส่วนใหญ่และชนกลุ่มน้อยในประเทศอย่างทั่วถึง

จากการศึกษาสื่อสาธารณะของต่างประเทศ ทั้งในส่วนของ BBC PBS และ NHK พบว่ากลไกสำคัญ

ที่ทำให้การดำเนินงานของสื่อสาธารณะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้คือ การมีคณะกรรมการบริหารจัดการที่มีความสามารถและเป็นอิสระจากรัฐและกลุ่มทุน ประกอบกับการวางระบบโครงสร้างในด้านต่างๆ ที่เข้มแข็งไม่ว่าจะเป็นการกำหนดภารกิจและเนื้อหาที่ชัดเจนการมีกลไกตรวจสอบการทำงานที่รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและการมีแหล่งเงินทุนสนับสนุนที่เพียงพอในการดำเนินงาน การดำเนินการด้านการตรวจระวังกำกับดูแลด้านเนื้อหาที่เหมาะสม ไม่ขัดต่อกฎหมายศีลธรรมและวัฒนธรรมของชาติ ตลอดจนการตรวจระวังกำกับดูแลการดำเนินการให้มีธรรมาภิบาลและความโปร่งใสนั้นยังได้ดำเนินการผ่านกระบวนการประเมินผลด้วย

การกำกับดูแลมาตรฐานของการผลิตรายการ

- การควบคุมการผลิตรายการโดยสถานีเอง เช่น NHK ที่ผลิตรายการต่างๆด้วยตนเอง โดยมีการแยกแผนกสำหรับผลิตรายการประเภทต่างๆ กรณีของ BBC ส่วนใหญ่เป็นรายการที่ผลิตด้วยตนเอง โดย BBC มีศูนย์การผลิตข่าวและรายการอื่นๆอยู่ทั่วประเทศ มีหน่วยงานผลิตสื่อโดยตรง และมีองค์กรเอกชนและสถาบันการศึกษาที่รับเป็นศูนย์ผลิตรายการให้

- PBS รับซื้อรายการจากผู้ผลิตทั้งแบบประจำและผู้ผลิตอิสระ โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการจัดส่งรายการให้สถานีต่างๆ

- ตามกฎหมายก่อตั้งสถานี ABC หน้าที่ของสถานีคือให้บริการโทรทัศน์ที่มีนวัตกรรมและให้ความเข้าใจด้วยมาตรฐานที่สูง ABC มีเครือข่ายทั่วประเทศเมืองหลวงของทุกรัฐมีอุปกรณ์การผลิตรายการและศูนย์ส่งสัญญาณการรับฟังรับชมจึงทำได้ทั่วประเทศมีความพยายามสร้างเนื้อหารายการที่มีคุณภาพมีบางส่วนที่นำเอารายการจากสถานี BBC, Channel 4 และจาก ITV มาออกอากาศ

การกำกับดูแลสัดส่วนของเนื้อหาการให้เป็นไปตามกฎหมาย

การดำเนินการด้านการกำกับดูแลสัดส่วนของเนื้อหาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น สื่อสาธารณะ

ในสี่ประเทศมีทั้งที่ไม่ได้มีการระบุไว้ในกฎหมาย เช่นในกรณีของ BBC ใช้วิธีการนำเสนอเนื้อหาหลากหลายประเภทโดยมีทั้งหมด 4 ช่อง นำเสนอรายการทุกประเภท รายการที่เน้นความคิดสร้างสรรค์ วิทยาศาสตร์ สารคดี และศิลปะช่องข่าวสาร เหตุการณ์บ้านเมือง ดนตรี และรายการบันเทิง และเรื่องราวนอกกระแสหลัก

ในกรณีของ PBS ของสหรัฐอเมริกา รายการหลักที่ PBS จัดให้แก่สถานีเครือข่ายได้แก่ รายการเกี่ยวกับเด็ก วัฒนธรรม การศึกษา ประวัติศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สภาวะแวดล้อม เรื่องทั่วไปที่สาธารณชนให้ความสนใจและรายการเสริมทักษะด้านต่างๆ ประเทศที่มีการระบุประเภทของเนื้อหาที่สถานีจะต้องนำเสนอในกฎหมายคือ ออสเตรเลีย กฎหมายก่อตั้ง ABC กำหนดให้สถานีนำเสนอรายการที่อุทิศให้กับเอกลักษณ์ของชาติ ให้ข้อมูลข่าวสารและความบันเทิงสะท้อนความหลากหลายทางวัฒนธรรมของชุมชนในออสเตรเลีย ด้วยการส่งเสริมรายการดนตรี ละคร และศิลปะ การแสดงอื่นๆการศึกษาต้องเป็นเนื้อหาหลักของรายการที่นำเสนอด้วย รายการข่าวต้องเสนอบทบาทและหน้าที่ของสภาผู้แทนฯ เช่นการประชุมสภาฯ ก็ต้องถ่ายทอดให้ได้รับชมกันทั่วประเทศด้วย

สถานีโทรทัศน์ของ NHK มี 2 ช่อง General TV ออกอากาศรายการข่าว การศึกษา วัฒนธรรมและบันเทิง ในสัดส่วนที่สมดุลกันโดยเน้นหนักที่รายการข่าว และช่องการศึกษา Educational TV จะให้เวลากับรายการเพื่อการศึกษามากกว่ารายการอื่นๆ สำหรับวิทยุนั้น Radio1 จะเน้นรายการข่าวและสถานการณ์ปัจจุบัน Radio2 เป็นสถานีด้านการศึกษารายการ FM Radio คือสถานีเพลงที่เน้นดนตรีคลาสสิกและรายการท้องถิ่น มาตรา 7 ของกฎหมายการกระจายเสียง และแพร่ภาพ คือ การนำเสนอรายการเกี่ยวกับท้องถิ่นที่มีคุณภาพ เพื่อสวัสดิการที่ดีของประชากรชาวญี่ปุ่น รายการต้องสามารถเปิดรับได้จากทั่วประเทศและจากต่างประเทศด้วย และยังได้มีการดำเนินการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 44 คือต้องมีการสนองตอบความต้องการของผู้รับฟัง

รับชมรายการเกี่ยวกับอารยธรรมของโลกสมัยใหม่ที่ผู้คนทั้งในประเทศและนอกประเทศสนใจใคร่รู้ ตลอดจนเก็บบันทึกเรื่องราวดีๆ ของอดีต การประเมินผลรายการในด้านคุณภาพ การผลิตเนื้อหาของรายการ และประโยชน์ของรายการต่อสาธารณชนและสังคม

• **BBC** จัดให้มีการประเมินโดยหน่วยงานภายใน ที่มีความเป็นอิสระ และหน่วยงานภายนอกทั้งที่เป็นผู้กำกับดูแลโดยตรง และที่เป็นหน่วยงานในระดับชาติ การประเมินครอบคลุมด้านคุณค่าสาธารณะ การเข้าถึงกลุ่มผู้รับฟัง/ชมคุณภาพรายการและผลกระทบ การประเมินใช้วิธีการวิจัยทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยเก็บข้อมูลหลายแหล่ง และหลายวิธีการ

• **NHK** ก็มีแนวคิดด้านการประเมินผลที่ใกล้เคียงกัน คือมีการประเมินผลสองระดับประเมินภายในและประเมินโดยหน่วยงานอิสระภายนอก มีการประเมินคุณค่าทดแทนการประเมินความคาดหวังและความพึงพอใจของผู้ฟังผู้ชมคุณค่าสื่อสาธารณะ 19 มิติ การประเมินประสิทธิภาพการทำงานขององค์กร และการประเมินพันธะสัญญาโดยคณะกรรมการภายนอก

• **PBS** ใช้ระบบผู้ตรวจการ โดยผู้ตรวจการ (Ombudsman) ของ PBS ทำหน้าที่ผลักดันกลไกในการดำเนินงานขององค์กรสื่อยุคใหม่ที่โปร่งใสรับผิดชอบ และตรวจสอบได้ โดยโครงสร้างของการกำหนดตำแหน่งนี้ต้องให้ความมั่นใจว่าจะมีความเป็นอิสระ และมีความน่าเชื่อถือ

• **ABC** มีการสำรวจเป็นประจำทุกปี วัดอุปสงค์ของการสำรวจก็เพื่อศึกษาทัศนคติและการรับรู้ของชุมชนเกี่ยวกับคุณค่าของสถานี และการให้บริการ คุณภาพของรายการวิทยุและรายการโทรทัศน์ของ ABC ปริมาณการเปิดรับฟัง/ชม วิทยุ โทรทัศน์ เว็บไซต์ การนำเสนอข่าวความสามารถในการบรรลุเป้าหมายตามข้อกำหนดในกฎบัตรจัดตั้งสถานี ความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันในการรายงานข่าวและเหตุการณ์ปัจจุบันของสถานี

การดำเนินการด้านการประเมินผลรายการในด้านคุณภาพการผลิต เนื้อหาของรายการ และประโยชน์ของรายการต่อสาธารณชนและสังคมของกิจการ

กระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ที่เป็นบริการสาธารณะที่ได้ดำเนินการอยู่ในประเทศต่างๆ ส่วนแต่เกิดขึ้นเพื่อเป็นการประกันคุณภาพและเป็นกระบวนการกำกับดูแลในลักษณะหนึ่งที่จะช่วยให้สามารถตอบคำถามได้ว่า การดำเนินการด้านการตรวจระวัง กำกับดูแลด้านเนื้อหาที่เหมาะสมไม่ขัดต่อกฎหมายศีลธรรมและวัฒนธรรมของชาติ ตลอดจนการตรวจระวังกำกับดูแลการดำเนินการให้มีธรรมาภิบาล และความโปร่งใสได้มีการดำเนินการโดยกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์สาธารณะในประเทศต่างๆ ได้ทำการศึกษาเพื่อให้กิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ที่เป็นบริการสาธารณะสามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายของกิจการนั้นๆ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการให้และรับบริการสาธารณะ องค์กรกำกับดูแล/ ผู้ประกอบการ/ ผู้ปฏิบัติงาน ด้านการผลิตรายการ/ กลุ่มผู้รับบริการ/ นักวิชาการด้านการสื่อสารในประเด็นของการตรวจระวัง กำกับดูแลและประเมินผลการประกอบกิจการบริการสาธารณะในประเทศไทย

การตรวจระวังกำกับดูแลการประกอบกิจการบริการสาธารณะในประเทศไทย

พื้นฐานที่สำคัญที่สุดคือหลักการของการเป็นสื่อมวลชนและเป็นสื่อประเภทบริการสาธารณะนั้น ผู้อนุญาต/ขอประกอบการจะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับ

- หลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น
- หลักการด้านความเป็นอิสระปราศจากอำนาจครอบงำไม่ว่าจะเป็นการเมือง/ธุรกิจ
- หลักการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Life Long Education)
- หลักการของการนำเสนอที่มีความหลากหลายหรือความเป็นพหุนิยม
- หลักการสนับสนุนการปฏิรูปกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

เนื้อหาของรายการ

• ก่อให้เกิดความเชื่อมโยงและบูรณาการทางสังคมต่อประชาสังคมทุกภาคส่วน

• เป็นเวทีสาธารณะเพื่อการแสดงความคิดเห็นในประเด็นอันหลากหลายที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้จะต้องมิให้เกิดความแตกแยกทางสังคม วัฒนธรรม ศาสนา การเหยียดเชื้อชาติ เพศ

• ก่อให้เกิดการชื่นชมและมีความหลากหลายของชาติและมรดกทางวัฒนธรรม

• เพิ่มทางเลือกแก่ผู้รับชมรับฟัง

คุณภาพของรายการ

• มีความหลากหลายและสร้างสรรค์ที่เปี่ยมมาตรฐาน

• ไม่ปรับลดคุณภาพรายการตามความต้องการของตลาด

• สะท้อนให้เห็นแนวคิดเชิงปรัชญาและความเชื่อทางศาสนาที่แตกต่างกัน โดยมีเป้าหมายในการสร้างความเข้าใจร่วมกัน

• ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติ และมีความหลากหลายทางวัฒนธรรม

• จัดรายการที่ก่อให้เกิดการผลิตสร้างสรรค์งานใหม่ๆ จากผู้ผลิตอิสระ และมีการร่วมมือกันกับหน่วยงานต่างๆ

• นำเสนอข่าว ข้อมูลและความคิดเห็นที่เป็นกลางและเป็นอิสระ

ลักษณะของการกำกับดูแล

1. การกำกับก่อน (Ex-Ante) การวางหลักเกณฑ์สร้างแนวทางในการกำกับดูแลเพื่อควบคุม และบริหารจัดการทรัพยากรอย่างรอบคอบและเหมาะสม เพื่อให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สิ่งที่ต้องกำหนดไว้ก่อนได้เช่น

- วัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการ หลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาต และสามารถประเมินได้ว่าบรรลุวัตถุประสงค์การบริการสาธารณะหรือไม่ เช่น มีการกำหนดอายุของใบอนุญาต และลักษณะของการแสวงหารายได้
- ไม่ควรมีกฎระเบียบมากเกินไปเพราะจะถือเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ประกอบการที่ดีแต่ต้องมีกรอบจริยธรรมสำหรับผู้ประกอบการ

- การกำกับดูแลเนื้อหาสื่อ ควรกำหนดนโยบายด้านการนำเนื้อหาสื่อของสื่อแต่ละประเภทให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและหลักพื้นฐานของการบริการสาธารณะอย่างถูกต้องและเหมาะสม การนำเสนออย่างเป็นธรรมรอบด้าน และตั้งอยู่บนข้อเท็จจริง ควรมีการกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน เข้มงวดและเหมาะสมสำหรับองค์กรสื่อที่ละเมิดหรือกระทำความผิดในเรื่องการนำเสนอเนื้อหา

- ในด้านของรายการและผังรายการซึ่งกฎหมายกำหนดอยู่แล้วว่าเป็นเนื้อหาสาระอย่างน้อย 70% ความบันเทิง 30% ซึ่งใน 70% โดยโปรแกรมหลักต้องเน้นไปตามวัตถุประสงค์ที่ให้บริการต่อประชาชน

- ควรกำหนดในกฎหมายให้กลุ่มต่างๆสามารถเป็นเจ้าของกิจการบริการสาธารณะได้อย่างชัดเจน โดยไม่ต้องให้ใบอนุญาตทั้งหมดแต่ควรให้ใบอนุญาตกับทุกกลุ่ม มีกลไกเข้ามาสนับสนุนงบประมาณ (ควรมาจากรองทุนวิจัย) บางส่วนในการผลิตรายการ

2. การกำกับหลัง (Ex-Post) ไม่จำเป็นว่าจะต้องเขียนเป็นกฎหมายหรือแนวในการกำกับ ไม่ใช่กฎหมายกำกับ เพราะจะไม่มีผลผูกพัน ทำให้การทำงานยาก

- กฎหมายส่งเสริมให้มีการกำกับดูแลตนเอง และการส่งเสริมการรวมกลุ่ม โดยได้มีการร่างประกาศและพยายามผลักดันให้ผ่าน ประกาศการสนับสนุนให้องค์กรวิชาชีพรวมกลุ่มกันกำกับดูแลตนเองโดยองค์กรที่มีมาตรฐานสูงการส่งเสริมให้มีการกำกับดูแลตนเองจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการกำกับต้องมีการจัดทำกรอบการดำเนินงานให้ชัดเจนมากขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเองขององค์กรวิชาชีพ โดยไม่มี กสทช. เข้าไปเกี่ยว

- การกำกับดูแลตัวเองยังเป็นไปได้ยากในสภาวะเช่นนี้ แต่อาจเป็นไปได้ในอนาคต ดังนั้นอาจต้องดำเนินการในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป

- การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลร่วม/ดูแลกันเองก็เป็นแนวคิดที่ดีที่จะทำให้มาตรฐานสูงขึ้นแต่ยังขาดความชัดเจนด้านรูปแบบ กล่าวคือองค์กรกลางนี้จะประกอบไปด้วยใครบ้าง และการเลือกตัวบุคคลเข้าไปทำงานทำได้อย่างไร

- องค์กรกำกับดูแลกันเองนี้ ก็ควรเป็นองค์กรกลางของทุกสื่อ ไม่ควรจะแตกแยกย่อย เพราะโดยหลักการอาจไม่ต่างกัน จะมีเพียงสาระบางส่วนที่แตกต่างกับบัญญัติขึ้นใหม่ให้เหมือนกัน การตั้งองค์กรกลางเพื่อกำกับดูแลตนเองสามารถทำได้ และนำเสนอสนับสนุน

การตรวจระวัง

- กสทช. ต้องสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนให้มาก และให้ความรู้ เพื่อที่จะสามารถให้ประชาชนกำกับดูแลเฝ้าระวังสื่อประเภทบริการสาธารณะได้ เพื่อที่ทุกสื่อจะได้ตื่นตัวในการที่จะพัฒนาตนเอง

- อาจจะทำในลักษณะของสภาผู้ชม ที่ถือว่าเป็นกลไกการตรวจสอบจากข้างนอกเหมือนกับ Thai PBS ดูแล้วให้ความคิดเห็นกลับมา เปิดทุกช่องทาง ทั้งจดหมาย เครือข่ายสังคม ผู้ชมร้องเรียนเข้ามาได้หมด เข้าสู่กลไกเพื่อนำไปตรวจสอบว่า จริงหรือไม่ ถ้าจริงก็อาจเริ่มด้วยการตักเตือน หากยังไม่ปรับปรุงก็ต้องใช้มาตรการขั้นต่อไป

- การตรวจติดตาม (Media Monitor) โดยหน่วยงานบางหน่วยงาน อาจทำปีละ 1 ครั้ง อาจจะเหมือนรูปแบบของ Media Monitor ที่ทำอยู่ขณะนี้ก็ได้

- ประชาชนมีหน้าที่เฝ้าระวังโดยกลไก คือมีการประชาสัมพันธ์ให้คนมีส่วนร่วม สามารถแสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางรับเรื่องร้องเรียน มีกลไกพิจารณาประเด็นร้องเรียน มีการตัดสินใจและบังคับใช้คำตัดสินนั้นกับคนที่เป็นผู้ปฏิบัติ องค์กรนี้ควรประกอบไปด้วยนักวิชาชีพ และประชาชน สร้างกระบวนการแต่งตั้งที่ทำให้ผู้แทนเหล่านี้เป็นคนที่มีความคิดเห็นหลากหลาย และมีความน่าเชื่อถือ

การประเมินผลการประกอบกิจการบริการสาธารณะในประเทศไทย

รูปแบบ

- ควรให้สื่อสาธารณะมีการประเมินตนเองก่อนจัดทำมาตรการทางบริหาร (Self-Evaluation / Self-Audit)

- ควรใช้องค์กรภายนอกมาประเมิน เป็นองค์กรอิสระ โดยประเมินให้ตรงไปตรงมา ตามจริยธรรม ส่วนการจ้าง

ผู้ประเมิน ควรเลือกผู้ประเมินที่เข้าใจในธุรกิจหรือองค์กรสื่อพอสมควร และต้องเข้าใจนโยบายสาธารณะและเชิงสังคม อย่างน้อยต้องมีความรู้ด้านนิเทศศาสตร์และด้านการประเมิน

- ควรมีช่องทางที่จะนำสาขาสู่ชม และการตรวจสอบมาเป็นส่วนหนึ่งของผลประเมินด้วย แต่องค์กรเหล่านี้ไม่ควรมีส่วนได้ส่วนเสีย และควรมีความน่าเชื่อถือ

- ผลการประเมินจะส่งผลกระทบต่อการใช้บริการสาธารณะ

ประเด็นของการประเมิน

ประเมินผลลัพท์ ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นประสิทธิผลหรือสัมฤทธิ์ผลของงานได้แก่

- ประเมินหลักการหรือนโยบายของสถานที่ให้บริการสาธารณะ

- มีการบรรลุวัตถุประสงค์ในการบริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้หรือไม่ มีเนื้อหาตอบโจทย์ขององค์กรและ/หรือสนับสนุนการปฏิรูปสื่อเพียงใด

- ประเมินในแง่จริยธรรมสื่อตามหลักสากลการประเมินความโปร่งใส และธรรมาภิบาล

- ความพึงพอใจด้านภาพลักษณ์ต่อบทบาทการทำงานด้านความน่าเชื่อถือขององค์กร

- มีการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเพียงใด มีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่ การครอบงำมากเกินไปไหม และมีอิสระในระดับใด

- ประเมินผลผู้รับสาร ว่าผู้รับสารมีความเข้าใจและเกิดการเข้าใจกันของคนในสังคมมากน้อยแค่ไหน สร้างให้คนได้ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของผู้บริโภคหรือไม่ เป็นต้น

ประเมินผลผลิต

- ประเมินผลการปฏิบัติงานหรือประเมินผลผลิตว่าการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพหรือไม่

- ประเมินคุณภาพรายการและการผลิตรายการ

- ประเมินจากการเข้าถึงว่าคนเข้าถึงและเปิดดูมากน้อยแค่ไหน เป็นการประเมินความนิยม หรือเรตติ้งแต่ไม่ต้องตั้งเกณฑ์สูง หากไม่มีคนดูทั้งๆที่มีเนื้อหาดีอาจต้องปรับปรุงพัฒนาการผลิต

- ประเมินผลจากผู้ผลิตรายการ

ประเมินปัจจัยนำเข้า

- ควรเป็นการประเมินทรัพยากรและกระบวนการปฏิบัติงาน ว่าได้ดำเนินการอย่างเหมาะสมหรือไม่

- ประเมินผู้อยู่ในองค์กร คุณสมบัติ คุณภาพงาน ความพึงพอใจในงานและผลตอบแทนที่ได้รับ

- ประเมินวงจรการปฏิบัติการด้วยการวางแผน การปฏิบัติ การสังเกตและการสะท้อนการปฏิบัติการ ตลอดจนการปรับปรุงผลเพื่อนำไปปฏิบัติงานกว่าจะได้ผลเป็นที่พึงพอใจและได้ข้อเสนอเชิงทฤษฎี

- ประเมินในแง่ประสิทธิภาพในการใช้เงิน

ความบ่อยครั้งของการประเมิน ขึ้นอยู่กับประเด็นที่ประเมินด้วย ดังนี้

- สามารถทำการประเมินบ่อยได้ โดยเฉพาะในช่วงแรกหรือถ้าเป็นกรณีประเมินความนิยมของรายการอาจทำได้บ่อยมาก เช่น ประเมินทุกเดือน ทุก 3 เดือน ทุก 6 เดือน

- หากเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กร ควรประเมินปีละครั้งก็เพียงพอ

- หากเป็นการประเมินนโยบายของสถานที่หรือประเมิน Outcome ตามวัตถุประสงค์ของสถานที่อาจต้องใช้ระยะเวลาสั้นกว่า Output อาจมีการประเมินทุก 2 ปี

เกณฑ์การผ่านการประเมิน

- เกณฑ์การประเมินควรเป็นของแต่ละองค์กรกำหนดเอง

- เกณฑ์ขององค์กรกำกับ (กสทช.) ตามมุมมองต่อสื่อ โดยมีการถามเป็นรายด้าน เช่น ด้านรายการข่าว รายการละคร รายการสารคดี และเมื่อนำมาเทียบกัน โดยพิจารณาตามตัวแปรที่กำหนด ควรมีการกำหนดจากเกณฑ์กลางที่เป็นที่ยอมรับแล้ว

- เกณฑ์ที่กำหนดโดยหน่วยงานที่เป็นอิสระ โดยนำประเด็นที่ใช้ในการประเมินข้างต้นมากำหนดเป็นเกณฑ์ และควรโยงกับที่สภาผู้ชมทำการประเมินผลของสถานี ควรเป็นผู้กำหนดโดยใช้ข้อมูลความนิยมที่เป็นกลาง และเป็นธรรมมาเป็นเกณฑ์ ซึ่งกสทช. ควรเป็นเจ้าภาพในการจัดทำข้อมูลให้เป็นธรรมและเป็นกลาง

• เกณฑ์ของสังคมที่มองโดยภาคประชาชน เมื่อดูรายการแล้ว

• ควรใช้แบบ Ranking ที่ไม่ได้บอกผ่านหรือไม่ผ่าน แต่จะทำให้เห็นว่าองค์กรอยู่ทางแถวหรือหัวแถว ฉะนั้นถ้าอยู่ลำดับท้ายๆ ก็ต้องรีบปรับปรุงตัวเองและองค์กร

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล การประชุมกลุ่มย่อย ผู้ประกอบการ ผู้ปฏิบัติงานด้านการผลิตรายการ กลุ่มผู้รับบริการคือ ตัวแทนขององค์กรหรือเครือข่าย ที่ดูแลผลประโยชน์ของผู้รับบริการ และนักวิชาการด้านการสื่อสาร ในประเด็นของการตรวจจะกำกับดูแล และประเมินผลการประกอบกิจการบริการสาธารณะในประเทศไทย

บทบาทหน้าที่ของสื่อที่เป็นบริการสาธารณะ

สื่อที่เป็นบริการสาธารณะควรมีบทบาทหน้าที่หลักในการให้ความรู้ ข่าวสารที่ชัดเจน แต่ก็ต้องควบคู่ไปกับความบันเทิง อาจจะไม่ต้องนำเสนอเรื่องเดียวกัน เนื่องจากสามารถที่จะมุ่งเน้นที่จะตอบสนองต่อผู้ฟังหรือผู้ชมกลุ่มใดโดยอาจจะไม่ต้องเป็นกลุ่มผู้รับสื่อขนาดใหญ่ แต่อาจเป็นกลุ่มเฉพาะ เนื้อหาอาจจะมัลติมีเดียเฉพาะเรื่อง การกำหนดเนื้อหารายการให้คงไว้ซึ่งวิสัยทัศน์หรือพันธกิจของแต่ละสถานี แต่ประเด็นสำคัญที่สุดคือสื่อที่เป็นบริการสาธารณะ จะต้องสร้างประโยชน์ต่อสังคมในภาพรวมตลอดจนเสริมสร้างมาตรฐานของสังคมและชีวิตของคนในสังคมให้ดีขึ้น และสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนได้

การกำกับดูแล

ต้องพิจารณาโครงสร้างการกำกับดูแลสื่อที่เป็นบริการสาธารณะว่าจะให้การกำกับดูแลมีลักษณะอย่างไร ควรจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อสร้างร่วมมือกันระหว่างผู้ประกอบการของสื่อที่เป็นบริการสาธารณะให้สามารถกำกับดูแลตัวเองได้ ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่มีความเห็นว่าในสถานการณ์ปัจจุบัน การมีองค์กรกลางขึ้นมาอาจเป็นรูปแบบที่เหมาะสม อย่างไรก็ตามจำเป็นที่จะต้องมีการเตรียมความพร้อมสำหรับอนาคต

ในการที่องค์กรกลางจะลดบทบาทลงไป เพื่อให้ให้ผู้ประกอบการที่มีมาตรฐานหรือจรรยาบรรณวิชาชีพที่เพียงพอจะกำกับดูแลตนเองได้

การประเมินผล

ประเด็นเรื่องบทบาทหน้าที่ที่กล่าวข้างต้นจะนำไปสู่การพิจารณามิติของการประเมินผลว่า สื่อสาธารณะนั้นบรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด เกณฑ์ในการประเมินไม่จำเป็นต้องเป็นกฎที่ตายตัว แต่ต้องขึ้นอยู่กับว่าสื่อที่เป็นบริการสาธารณะแต่ละแบบนั้น จัดตั้งขึ้นมาเพื่อจะทำอะไร

การตรวจระวัง

เป็นอีกกรอบแนวทางหนึ่ง ที่จะสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นตัวเชื่อมหรือส่งข้อมูลเข้ามาสู่องค์กรกลาง ว่าสื่อที่เป็นบริการสาธารณะใดถูกร้องเรียนในประเด็นใด โดยหน่วยงานตรวจระวังไม่ควรเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งโดยกสทช. แต่ควรจะเป็นหน่วยงานอิสระที่ประกอบไปด้วยหลายภาคส่วน โดยเฉพาะภาคประชาชน ทั้งนี้อาจเชื่อมโยงกับองค์กรที่มีอยู่แล้ว เช่น องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค หรือ media monitor เป็นต้น โดยหน่วยงานนี้ควรจะเป็นหน่วยงานที่รับ feedback จากประชาชนโดยตรง รวบรวมข้อมูลที่จะส่งไปให้องค์กรที่เป็นผู้ประเมินผลสื่อ

สรุปผลการวิจัย

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อย ผู้ประกอบการ ผู้ปฏิบัติงานด้านการผลิตรายการ กลุ่มผู้รับบริการ คือตัวแทนขององค์กรหรือเครือข่ายที่ดูแลผลประโยชน์ของผู้รับบริการ และนักวิชาการด้านการสื่อสาร พบว่า แนวทางของเครื่องมือและกลไกการตรวจระวังกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการสาธารณะนั้น เครื่องมือและกลไกการตรวจระวังกำกับดูแลควรครอบคลุม ดังนี้

1) การตรวจระวังกำกับดูแลตามกฎหมาย

2) การตรวจระวังกำกับดูแลตามกรอบบทบาทหน้าที่ ซึ่งได้แก่การดูแลให้มีการนำเสนอเนื้อหาที่เป็นประโยชน์

หลากหลาย อยู่ในความสนใจคุณภาพการผลิตและนวัตกรรม และการให้โอกาสที่มีความเท่าเทียมกันของทุกกลุ่มสังคม

3) การตรวจระงับกำกับดูแลตามกรอบจรรยาบรรณวิชาชีพคือการดูแลเรื่องความโปร่งใสตรวจสอบได้ของสถานี่ความเป็นอิสระปราศจากการครอบงำทางการเมือง/ธุรกิจการนำเสนอรายการที่ไม่ขัดต่อศีลธรรม วัฒนธรรมและรสนิยมที่ดี

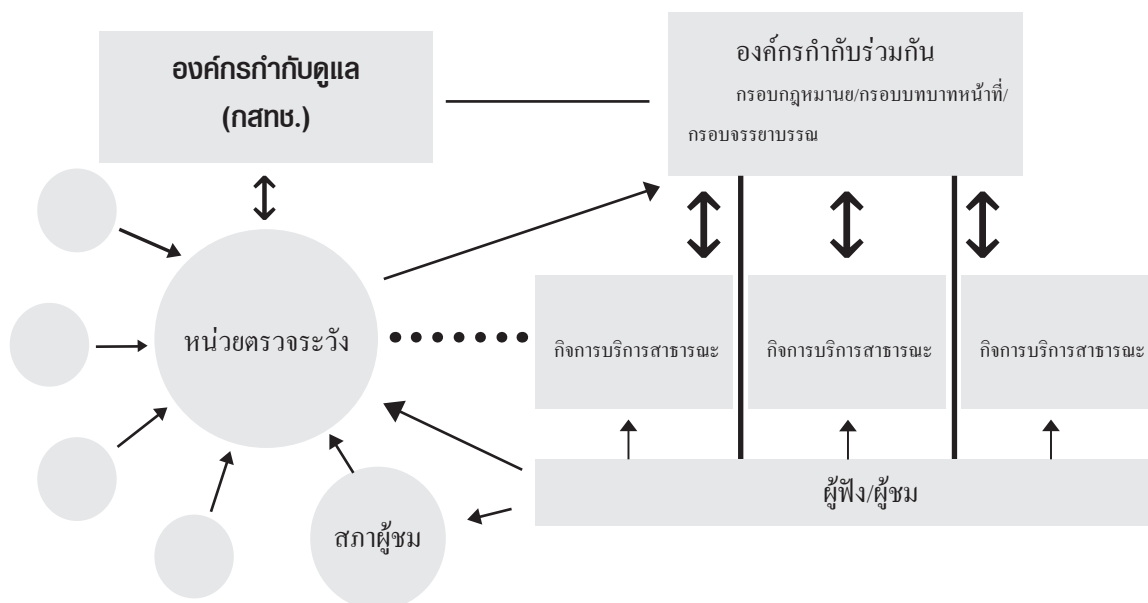
นอกจากนี้ กสทช. ยังมีหน้าที่ในการการส่งเสริมการกำกับดูแลตนเองหรือการกำกับดูแลร่วมกันของผู้ประกอบการ สนับสนุนการจัดตั้งหรือปรับโครงสร้างให้มีหน่วยงานที่จำเป็นเช่นองค์กรวิชาชีพเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตรวจระงับกำกับดูแลกันเอง

สำหรับการประเมินผลนั้นรูปแบบการประเมินควรมีหลากหลาย เช่น ประเมินตนเองหรือประเมิน

ภายใน/ประเมินโดยหน่วยงานภายนอกที่เป็นอิสระ ประเด็นการประเมินควรครอบคลุมทั้ง ประเมินผลลัพธ์/ประเมินผลผลิต/ประเมินปัจจัยนำเข้า ความบ่อยครั้งของการประเมินขึ้นอยู่กับประเด็น ประเมินรายการคุณภาพการผลิต 3-6 เดือน ประเมินการปฏิบัติงาน 1 ปี ประเมินผลลัพธ์ ทุก 2 ปี และเกณฑ์ผ่านการประเมินควรเป็นการตกลงร่วมกัน มี กสทช. เป็นเจ้าภาพ มีการจัดคะแนนตามประเด็นที่ประเมินว่าดี ปานกลาง หรือต้องปรับปรุง หากได้รับประเมินต้องปรับปรุงมากรายการและไม่มีพัฒนาการ จะมีผลต่อการต่ออายุใบอนุญาตด้วย

ข้อเสนอแนะ

แนวทางของเครื่องมือและกลไกการตรวจระงับกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการสาธารณะ

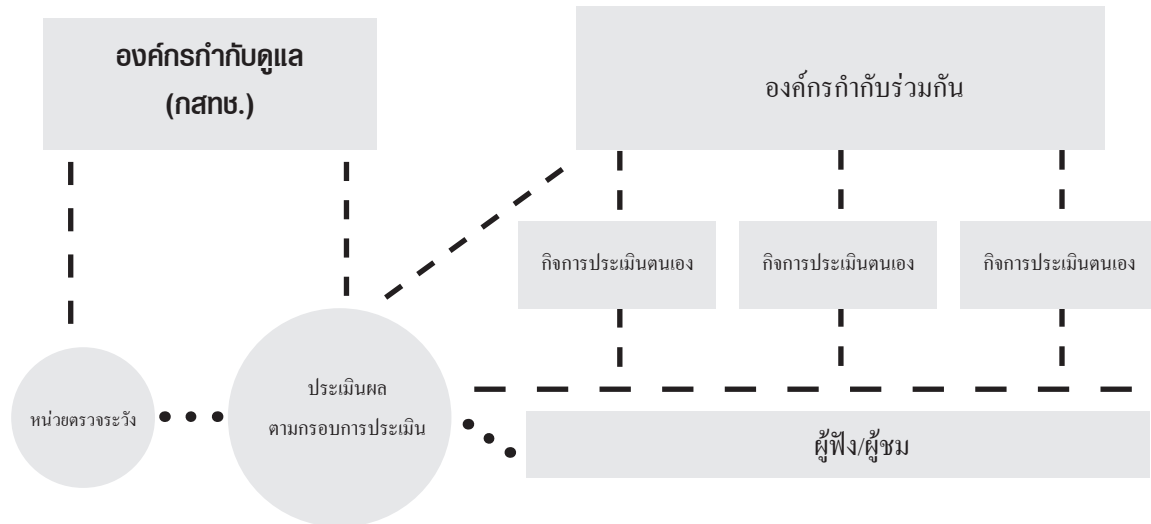


แผนภูมิที่ 1 แสดงกลไกการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการสาธารณะ

จากแผนภูมิที่ 1 ข้อเสนอแนะกลไกการตรวจระวังกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการสาธารณะนั้น องค์กรกำกับดูแลหรือ กสทช. ควรสนับสนุนให้เกิดระบบกำกับดูแลตนเองในอนาคต ในปัจจุบันนั้นเมื่อหลายฝ่ายมองว่ากิจการด้านสื่อยังไม่พร้อมในการกำกับดูแลตนเองดังจะเห็นได้จากกรณีต่างๆที่มีการร้องเรียนอยู่เสมอ การสนับสนุนให้จัดตั้งองค์กรวิชาชีพที่จะดำเนินบทบาทตามกรอบของกฎหมาย กรอบของบทบาทหน้าที่บริการสาธารณะและกรอบของจรรยาบรรณวิชาชีพจึงเป็นสิ่งที่คนส่วนใหญ่คาดหวังว่าจะสามารถแก้ปัญหาเดิมๆได้พอสมควร องค์กรวิชาชีพที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลร่วมกันจะเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงข้อมูลที่ได้รับทั้งทางตรง

และทางอ้อม ทั้งจากกระบวนการตรวจระวังโดยภาคสังคม ผู้ชม/ผู้ฟัง ที่อาจส่งข้อมูลผ่านมาได้จากหลากหลายช่องทาง องค์กรกำกับดูแล เช่น กสทช. จึงมีหน้าที่ทั้งรับเรื่องต่างๆที่ผ่านเข้ามาจากหลายช่องทาง มาพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายหรือตามกรอบหน้าที่หรือกรอบจรรยาบรรณตามที่องค์กรกำกับดูแลร่วมเสนอ หรือในทางกลับกันอาจเป็นข้อมูลที่ผ่านมาจากหน่วยงานตรวจระวัง กสทช.สามารถส่งไปให้องค์กรวิชาชีพที่กำกับดูแลร่วมกันเป็นผู้พิจารณาตามควรและส่งผลการพิจารณาเพื่อให้ กสทช. ดำเนินการตามที่ควร ซึ่งอาจเป็นได้ตั้งแต่ ตักเตือน ภาคทัณฑ์ ปรับ ยุติการออกอากาศชั่วคราว ไม่ต่อใบอนุญาต และอื่นๆ

แนวทางของเครื่องมือและกลไกการประเมินผลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการสาธารณะ



แผนภูมิที่ 2 แสดงเครื่องมือและกลไกการประเมินผลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการสาธารณะ

สำหรับเครื่องมือและกลไกการประเมินผลนั้น อาจดำเนินการได้หลายลักษณะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการประเมิน เริ่มจากกิจการบริการฯ ประเมินตนเอง โดยใช้หน่วยงานภายใน หรือมีการจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญมาประเมิน องค์กรกำกับดูแล ทั้ง กสทช.และองค์กรวิชาชีพกำกับดูแลร่วมกันอาจดำเนินการเรื่องการประเมิน

ผลเองหรือไม่ดำเนินการแต่ให้มีส่วนงานสนับสนุนการประเมินผลที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลมาจากหลายช่องทาง ทั้งนี้ การประเมินโดยผู้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับกิจการบริการ และมีการใช้ข้อมูลหลากหลายช่องทางจะทำให้ผลการประเมินเพิ่มความน่าเชื่อถือมากขึ้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- จิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร (2546) **สื่อสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย www.set.or.th/กฎเกณฑ์และการกำกับ/การกำกับดูแลกิจการที่ดี/CG Update/คู่มือแนวทางปฏิบัติ
- พระราชบัญญัติการประกอบกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551
- พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2553
- พิรงรอง รามสูต (พ.ศ.2556) **วิทยุชุมชนในประเทศไทย: จากการปฏิรูปสู่การกำกับดูแลที่ยั่งยืน**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 มาตรา 40
- วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง **โครงการติดตามนโยบายสื่อและโทรคมนาคม (NBTC Policy Watch)** http://nbtcpolicywatch.org/press_detail.php?i=1158
- วิภา อุดมฉันท (2544) **ปฏิรูปสื่อเพื่อสังคม: หลักคิดและบทเรียนจากนานาชาติ**. กรุงเทพฯ: ไอออน พรินติ้ง.

ภาษาอังกฤษ

- Administration for Children and Families, U.S.Department of Health and Human Service.(2010).**The Program Manager's Guide to Evaluation.**
- Atkinson, D. and Raboy, M. (1997). **"Overview of a Crisis."** in **Public Service Broadcasting: The Challenges of the Twenty-first Century.** Paris: UNESCO Publishing.
- Bertalanffy, Ludwig von, (1974).**Perspectives on General System Theory** Edited by Edgar Taschdjian. George Braziller, New York
- Cave, M. and Brown, A. (1990). **The Impact of Competition on Public Service Broadcasting.** Paper presented at the Perspectives on Public Service Broadcasting seminar, Institut National de l'Audiovisuel , Paris.
- Clarke, A.and Dawson, R. (2005).**Evaluation Research: an Introduction to Principles, Methods and Practices.** Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Graham, A. and Davies, G. (1997).**Broadcasting, Society and Policy in the Multimedia Age.** London: John Libbey Media.
- Hastings, C. (2004).**Discussion of Performance Measures in Public Service Broadcasting.**Aslib Proceedings: New Information Perspectives.
- Horowitz,R.B.(1989). **The irony of regulation reform: The deregulation of American telecommunications.** New York : Oxford University Press.
- International Television Commission.(2 May 2001).**Television Audience Share Figure.Press Release London.** Cited in K. Sensviratne, "Definition and History of Public Service Broadcasting" in Banerjee, I and Seneviratne, K. (eds.)

- Public Service Broadcasting in the age of Globalization. (2006). Asian Media Information and Communication Centre.
- Irving, L. (1997). **Introduction to Privacy and Self-Regulation in the Information Age**. National Telecommunications and Information Administration (NTIA). http://www.ntia.doc.gov/reports/privacy/privacy_rpt.htm (accessed February 10, 2001).
- Kinney, T.C., and Taylor, J.R. (1997). **Marketing Research: an Applied Approach** (5th edition). New York: McGraw-Hill.
- Klappan, R.S. and Norton, D.P. (1996). **The Balanced Scorecard**. Boston: Harvard Business School Press.
- Macnamara, J. (2002) "Research and Evaluation." in C. Tymson and P. Lazar, **The New Australian and New Zealand Public Relations Manual**. Sydney: Tymson Communications, pp. 103-134.
- mediamonitor.in.th/2011-07-06-12-13-01/nbtcpolicywatch.org/
- Ondobo, C. Deputy Assistant Director General and Director of Communication Development Division, UNESCO, 2001 cited in K. Seneviratne, "Definition and History of Public Service Broadcasting" in Banerjee, I and Seneviratne, K. (eds.) (2006). **Public Service Broadcasting in the age of Globalization**. Asian Media Information and Communication Centre.
- Price, M. and Raboy, M. (Eds.), (2001). **Public Service Broadcasting in Transition: A Report for the European Institute for the Media**, September 1, 2001.
- Seneviratne, K., (2006). "Definition and History of Public Service Broadcasting" in Banerjee, I and Seneviratne, K. (eds.) **Public Service Broadcasting in the age of Globalization**. Asian Media Information and Communication Centre.
- Schulz, W., (2004). **Regulated self-regulation as a form of modern government: an analysis of case studies from media and telecommunications law**. Bloomington: Indiana University Press.
- Smith, S.M. and Albaum, G.S. (2005). **Fundamentals of Marketing Research**. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Siune, K. (1986). "Broadcasting: Point of Departure." in McQuail, D. and Suine, K. (Eds.), **New Media Politics : Comparative Perspectives in Western Europe**. London: Sage.
- Wilcox, D.L., Cameron, G.T., Ault, P.H. and Agee, W.K. (2011). **Public Relations Strategies and Tactics**. (7th edition). Boston: Allyn and Bacon.
- Yoshiko, Nakamura, (2009). **Accountability in Public Service Broadcasting: The evolution of Promises and Assessments**. NHK Broadcasting Studies, 7, www.abc.net.au/mediawatch/
www.bbc.co.uk/about the BBC
www.baxter.com/company profile
www.npr.org/about
www.pbs.org/ombudsman/mission-approach/