

## บทที่ 4

### การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างองค์กร สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง 11

การศึกษาครั้งนี้พบว่า โครงสร้างองค์กรสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง 11 (สทท.11) มีการปรับเปลี่ยนไปตามอำนาจการควบคุมของรัฐ ในฐานะผู้ถือกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของสื่อ โดยค้นพบจุดเปลี่ยนแปลงสำคัญ (Major Turning Point) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### ช่วงที่ 1 สถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อการศึกษาและการประชาสัมพันธ์ของรัฐ

(ระหว่างปี พ.ศ.2528 - 2532)

#### นโยบายของรัฐและการควบคุม (Ownership and Control)

เมื่อพิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2528) เกี่ยวกับการพัฒนาโทรทัศน์ของรัฐ ให้เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์เพื่อสนับสนุนนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ ความมั่นคง และการศึกษา รวมทั้งกำหนดแนวนโยบายให้สถานีโทรทัศน์มีโครงข่ายที่สมบูรณ์สามารถให้บริการได้ครอบคลุมทั่วประเทศ พบว่า รัฐได้มอบหมายให้กรมประชาสัมพันธ์ เป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ นโยบายและผลงานของรัฐไปสู่ประชาชน เป็นหน่วยงานราชการที่เข้าไปควบคุมดูแลกิจการให้บริการโทรทัศน์

จากการที่รัฐบาลได้อนุมัติให้กรมประชาสัมพันธ์จัดตั้ง สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศมาตั้งแต่ปี 2502 เป็นต้นมา เมื่อมีการยุบเลิกบริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด ในปี 2520 และโอนกิจการไปจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เป็นเหตุให้กรมประชาสัมพันธ์ขาดสถานีวิทยุโทรทัศน์หลักหรือสถานีแม่ข่ายในสวนกลาง (Key Station) ดังนั้น ในปี 2527 จึงได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (สทท.11) เพื่อเป็นแม่ข่ายในกรุงเทพมหานคร เพื่อเชื่อมโยงกับสถานีวิทยุโทรทัศน์ตามเขตภูมิภาคต่าง ๆ ที่ดำเนินการอยู่แล้ว 5 สถานี (คือที่ลำปาง ขอนแก่น สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต และหาดใหญ่) พร้อมกับโครงการขยายเขตบริการวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยเพิ่มขึ้นอีก 24 สถานี เพื่อแก้ไขระบบโทรทัศน์ให้สมบูรณ์สอดคล้องตามนโยบายและบทบาทโทรทัศน์ของรัฐ

จากรายละเอียดของโครงการขยายเขตบริการด้านวิทยุโทรทัศน์ในลักษณะสถานีเครือข่าย (Network) ทั่วประเทศของกรมประชาสัมพันธ์ ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้นำเสนอสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2527 ได้เสนอให้ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ให้กรมประชาสัมพันธ์ดำเนินโครงการดังกล่าวได้ สำหรับสถานีวิทยุโทรทัศน์แม่ข่าย (ช่อง 11) ในกรุงเทพมหานคร ให้ใช้เงินรายได้ของกรมประชาสัมพันธ์อย่างน้อย 9 ล้านบาท เพื่อดำเนินการที่กำหนดไว้ ส่วนเงินลงทุนของโครงการที่ยังขาดอยู่จำนวน 355.1 ล้านบาท มอบให้สำนักงานประมาณพิจารณาให้ตามความจำเป็นรายปี ตามกำลังเงินงบประมาณต่อไป
2. พิจารณาใช้ระบบเชื่อมโยงสัญญาณโดยระบบไมโครเวฟภาคพื้นดินขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และอาจพิจารณาให้ร่วมกับระบบดาวเทียมของการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้ตามความเหมาะสม
3. เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายที่จะใช้สถานีโทรทัศน์เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ และสนับสนุนนโยบายของรัฐ เห็นควรกำหนดโครงการจัดทำรายการโทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์ไว้ดังนี้
  - 1) ให้ความสำคัญกับรายการเพื่อการศึกษาและความรู้เป็นอันดับแรก โดยให้เวลาเท่าที่สถาบันการศึกษาต้องการ
  - 2) เวลาที่เหลือจากรายการเพื่อการศึกษา และความรู้ของสถาบันการศึกษา ให้เป็นเวลาของรายการประชาสัมพันธ์และความมั่นคงของรัฐ และสารคดีต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน
  - 3) เวลาที่เหลือจากการจัดรายการข้างต้น จึงให้เพื่อรายการบันเทิงไว้ แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของเวลาในการออกอากาศ
4. ให้กรมประชาสัมพันธ์ประสานงานกับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช และหน่วยศึกษาอื่นๆ ที่จะมาใช้บริการ เพื่อจัดช่วงเวลาเพื่อการศึกษาที่เหมาะสมและสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างเพียงพอ

(วิมล ดวงสูงเนิน , สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง 11 , 2531)

คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2528 พิจารณานุมัติให้กรมประชาสัมพันธ์จัดตั้งสถานีแม่ข่ายได้ โดยระบุให้ดำเนินการกิจการในด้านการให้บริการประชาสัมพันธ์ของรัฐ ความมั่นคงและการศึกษา ส่วนเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดสร้างสถานีโทรทัศน์แม่ข่าย (ช่อง 11) ในกรุงเทพมหานคร ให้ใช้เงินรายได้ของกรมประชาสัมพันธ์ และการปรับปรุงสถานีเครือข่ายในส่วนภูมิภาคให้สำนักงานประมาณ พิจารณาจัดสรรให้ตามกำลังเงิน โดยมีเหตุผลว่า ประเทศกำลังประสบปัญหาด้านการเงินการคลังอย่างมาก ทั้งในด้านการจำกัดวงเงินกู้จากต่างประเทศ และเงินงบประมาณแผ่นดินที่มีจำกัด

จะเห็นได้ว่า รัฐได้กำหนดรูปแบบการดำเนินงานไว้ในแนว State System โดยพยายามให้ความสำคัญกับจุดมุ่งหมายในด้านการศึกษา ให้ความรู้ที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน โดยมีโครงสร้างการดำเนินงานที่แตกต่างกับสถานีโทรทัศน์ช่องอื่นๆ ที่เปิดดำเนินการอยู่แล้ว ทั้งนี้ เป้าหมายที่แท้จริงที่ อยู่ในความต้องการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์สื่อของรัฐก็คือ รัฐบาลหวังที่จะใช้สื่อโทรทัศน์ในด้านการประชาสัมพันธ์ผลงานของรัฐ และเสริมสร้างความมั่นคงในยามที่รัฐต้องการ จึงเป็นเรื่องแปลกที่น่าสังเกตว่า หน่วยงานหนึ่งของรัฐจะต้องนำเงินรายได้มาดำเนินการสร้างสื่อโทรทัศน์ให้แก่รัฐ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ แทนที่รัฐจะให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่

เมื่อได้รับอนุมัติให้จัดตั้งสถานีขึ้นใหม่ กรมประชาสัมพันธ์จึงใช้เงินรายได้วงเงินประมาณ 8 ล้านบาท ก่อตั้งสถานีชั่วคราวขึ้น ที่อาคารศูนย์ควบคุมระบบวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ โดยดัดแปลงอาคารดังกล่าวเป็นห้องส่งวิทยุโทรทัศน์ขนาดเล็ก ติดตั้งเครื่องส่งวิทยุโทรทัศน์กำลังส่ง 10 กิโลวัตต์ มีเสาอากาศสูง 50 เมตร เริ่มทดลองแพร่ภาพออกอากาศเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2528 โดยทดลองออกอากาศเป็นประจำทุกวัน ตั้งแต่เวลา 18.00-21.00 น. และขยายเวลาออกอากาศเป็นเวลา 4 ชั่วโมง 30 นาที (เวลา 16.30-21.00 น.) ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2529 จนถึงวันที่ 30 มีนาคม 2531

ในช่วงเวลานั้น โครงการเครือข่ายสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยมีความจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก กรมประชาสัมพันธ์ จึงได้เสนอขออนุมัติรับโฆษณาสินค้าและการสนับสนุนจากเอกชน ในการจัดตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้พิจารณาร่วมกับคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.) ได้มีความเห็นว่า ประเทศไทยมีวิทยุโทรทัศน์อยู่หลายช่อง

และอยู่ระหว่างการขยายงานให้ครอบคลุมทั่วประเทศ เอกชนได้มีบทบาทในการร่วมทุนและดำเนินการ กับสถานีวิจัยโทรทัศน์ของรัฐ ที่มีนโยบายกำหนดให้ดำเนินงานในเชิงธุรกิจการค้าอยู่แล้ว ดังนั้น จากการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีครั้งหลังสุด เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2529 จึงสรุปได้ว่า ให้รัฐเป็นผู้ลงทุนและดำเนินงานด้านวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง และให้สำนักงานประมาณ พิจารณาให้ความสำคัญลำดับสูงในการจัดสรรงบประมาณ ส่วนรายได้จากการดำเนินรายการให้เป็นเงินลงทุนโดยตรงและการดำเนินกิจการโทรทัศน์ ช่อง 11 ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐเพื่อการศึกษา และการประชาสัมพันธ์ของรัฐ โดยไม่ให้มีการโฆษณาธุรกิจและไม่สมควรให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการ หรือเช่าเวลาเพื่อการธุรกิจ ส่วนการช่วยเหลือใด ๆ จากภายนอกประเทศหรือเอกชนนั้น ต้องไม่มีข้อผูกพันและเงื่อนไข

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐในฐานะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์สื่อโทรทัศน์ ได้ใช้อำนาจควบคุมโครงสร้างการดำเนินงานของ สทท.11 โดยการกำหนดนโยบายให้ถือปฏิบัติเป็นภารกิจหลักในการเป็นสถานีโทรทัศน์เพื่อการศึกษาและการประชาสัมพันธ์ของรัฐ มีโครงสร้างรายได้มาจากเงินงบประมาณแผ่นดินและการดำเนินรายการ ห้ามมิให้หารายได้ในเชิงธุรกิจ (Non-Commercial) แต่รัฐก็ไม่สามารถจัดสรรเงินงบประมาณได้อย่างเพียงพอ ในขณะที่เงินรายได้ของกรมประชาสัมพันธ์ก็ไม่สามารถจัดตั้งสถานีวิจัยโทรทัศน์ให้ได้มาตรฐานได้ ทำให้เขตบริการของ สทท.11 อยู่ในเขตจำกัดเพียงกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงบางจังหวัดเท่านั้น สัญญาณโทรทัศน์ไม่ชัดเจน ไม่สามารถให้บริการด้านวิทยุโทรทัศน์ตามความมุ่งหมายได้ การรอกเงินงบประมาณแผ่นดินก็เป็นการยากและอาจต้องใช้เวลารอคอยนาน

กรมประชาสัมพันธ์ จึงได้ดำเนินการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศผ่านกรมวิเทศสหการ โดยได้มีการประสานงานกับไจก้าและสถานทูตญี่ปุ่น และกระทรวงการต่างประเทศ โดย ร.ต.ท.ชาญ มนูธรรม รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ดูแลกรมประชาสัมพันธ์ในขณะนั้น ได้มีบทบาทในฐานะตัวแทนรัฐบาลไทย เดินทางไปเจรจาขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่นในการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์ ช่วงปลายปี 2529 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ตอบรับการจัดตั้ง สทท.11 โดยอนุมัติโครงการช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aid) ผ่านทางสำนักงานความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งรัฐบาลญี่ปุ่น (ไจก้า) ในวงเงิน 2,062 ล้านเยน คิดเป็นเงินไทยประมาณ 330 ล้านบาท

ภายใต้การช่วยเหลือครั้งนี้ กรมประชาสัมพันธ์จึงได้รับอาคารและอุปกรณ์วิทยุโทรทัศน์ ในจำนวนนี้มีเครื่องส่งขนาดกำลังส่ง 20 กิโลวัตต์ จำนวน 2 เครื่อง , อุปกรณ์เชื่อมโยงสัญญาณโทรทัศน์ระหว่าง สทท.11 กับสถานีในส่วนภูมิภาค , ห้องส่งและผลิตรายการข่าว (News Studio) , ห้องส่งและผลิตรายการโทรทัศน์ (Production Studio) , รถถ่ายทอนอกสถานที่ หรือ OB Van (Outside Broadcasting Van) และอุปกรณ์วิทยุโทรทัศน์อื่น ๆ นับเป็นการสร้างกิจการสถานีโทรทัศน์แบบมาตรฐาน (Professional) รวมมูลค่ากว่า 150 ล้านบาท

สำหรับวัตถุประสงค์ในโครงการความช่วยเหลือของรัฐบาลญี่ปุ่นในการก่อตั้งอาคารสถานีและติดตั้งวัสดุอุปกรณ์ ก็คือ เพื่อก่อตั้งระบบการศึกษาทางโทรทัศน์ขึ้นในกรุงเทพมหานคร ให้เป็นสถานีหลักตามโครงการเครือข่ายวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติในประเทศไทย เพื่อส่งเสริมให้สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ผลิตรายการด้านการศึกษาและบริการสาธารณะด้วยตัวเอง รวมทั้งส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนรายการกับสถานีวิทยุโทรทัศน์ต่างประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น (กรมประชาสัมพันธ์ , 54 ปีกรมประชาสัมพันธ์ , หน้า 24)

จะเห็นได้ว่า การก่อตั้งสถานีโทรทัศน์แม่ข่ายของกรมประชาสัมพันธ์ ในระยะเริ่มต้นต้องประสบปัญหาด้านเงินทุนอย่างมาก แม้กรรมสิทธิ์การเป็นเจ้าของจะเป็นของรัฐ และภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบจะสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐก็ตาม แต่รัฐก็ยังขาดแคลนเงินลงทุน ทำให้สื่อของรัฐเองต้องหาหนทางขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างประเทศ แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในการกำหนดแผนพัฒนาประเทศของรัฐ โดยเฉพาะแผนด้านสื่อสารมวลชน แต่ในทางปฏิบัติจริงกลับไม่ได้รับการตอบสนองและความร่วมมือจากรัฐบาลอย่างจริงจัง

บทบาทหน้าที่หลักในฐานะเป็นสถานีแม่ข่าย (Key Station) ให้กับ สทท.ในส่วนภูมิภาค ได้เริ่มต้นในวันที่ 1 พฤษภาคม 2531 สทท.11 แพร่ภาพออกอากาศรายการเชื่อมโยงสัญญาณกับสถานีลูกข่าย 5 สถานี คือ ช่อง 4 ขอนแก่น , ช่อง 8 ลำปาง , ช่อง 10 หาดใหญ่ , ช่อง 7 สุราษฎร์ธานี และช่อง 9 ภูเก็ต ช่วงนี้การบริหารงานเครือข่ายต้องเพิ่มระบบควบคุมและส่งสัญญาณรายการ 2 เครือข่ายเพื่อส่งรายการและโฆษณาไปยัง สทท.ในส่วนภูมิภาค ในขณะที่ สทท.11 ยังไม่มีความพร้อมด้านอุปกรณ์ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานอย่างมาก

“...ในส่วนภูมิภาคตามบทบัญญัติของกฎหมายตั้งแต่เริ่มก่อตั้งสามารถมีโฆษณาได้เช่นเดียวกับช่องอื่นๆ เพราะไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาเหมือน สทท.11 ทำให้ลักษณะ



รายการของสถานีกรมประชาสัมพันธ์ไม่เหมือนกัน รัชชชณะเดียวกัน อาจไม่เหมือนกันในแง่ของรูปแบบรายการ ส่วนหนึ่งมีโฆษณาแทรก ส่วนหนึ่งไม่มีโฆษณาเลย แล้วแต่ผู้ชมจะชมที่จังหวัดใด ความลำบากเกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติและผู้บริหาร คือ ในเครือข่าย (Network) เดียวกัน จะประกอบไปด้วยสถานีโทรทัศน์ 2 ลักษณะ ที่ครอบงำกันอยู่ ซึ่งเรียกว่า เครือข่าย 1 และเครือข่าย 2 (Route 1,2)..." (จันทิมา เขยสงวน,สัมภาษณ์)

การที่ สทท.11 มี 2 เครือข่าย ถือเป็นนโยบายดั้งเดิมที่ต้องการตั้งสถานีที่บริการแก่ผู้ชมแต่ละภูมิภาคของประเทศ ให้ได้ชมรายการที่เป็นของท้องถิ่นตนเอง ซึ่งถือเป็นข้อดีที่กรมประชาสัมพันธ์ได้เปรียบสถานีโทรทัศน์ช่องอื่น ๆ ในด้านการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ จากการศึกษาพบว่า สทท.11 เป็นหน่วยงานราชการระดับกอง ที่มีโครงสร้างการบริหารงานที่ขึ้นอยู่กับส่วนกลาง แต่ในส่วนของ สทท.ภูมิภาค เป็นหน่วยงานที่ขึ้นอยู่กับศูนย์ประชาสัมพันธ์เขต รวม 6 เขต ของกรมประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่ออกอากาศรายการเพื่อศึกษาการประชาสัมพันธ์ ข่าวท้องถิ่น และบันเทิง โดยสามารถรับโฆษณาธุรกิจได้ ดังนั้น สทท.11 จึงเป็นเพียงสถานีหลักในการถ่ายทอดรายการ ไม่ได้เป็น Network แบบสากลทั่วไป ทำให้เกิดปัญหาด้านเอกภาพในการบริหารและความซับซ้อนในการดำเนินงาน

โครงสร้างการควบคุมการดำเนินงานสื่อโทรทัศน์ของรัฐ นอกจากรัฐจะควบคุมโดยการออกกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นมาบังคับใช้แล้ว การควบคุมจากรัฐโดยรัฐมนตรีหรือนักการเมืองที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลกรมประชาสัมพันธ์ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี นั่นคือ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจควบคุม ทำให้นโยบายของผู้มีอำนาจควบคุมแต่ละยุคสมัย ถือเป็นหลักปฏิบัติที่สั่งการมายังอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ และผู้อำนวยการ สทท.11 อย่างเป็นลำดับขั้นตอน

นโยบายของรัฐมนตรีผู้เข้ามาควบคุมดูแลในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในช่วงแรกนั้น นายอรุณ ภาณุพงศ์ ได้ให้ความสำคัญกับสื่อโทรทัศน์ของรัฐบาลที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และประหยัด บ่งบอกถึงจุดมุ่งหมายประการสำคัญที่ต้องการใช้สื่อโทรทัศน์เป็นเครื่องมือและเป็นกระบอกเสียงในการสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐ โดยกล่าวถึงการดำเนินถึงประโยชน์ของประชาชนที่จะได้รับในทางการศึกษา ความรู้ การปกครองระบอบประชาธิปไตย และวัฒนธรรมประเพณีที่ดีงาม มากกว่าผลประโยชน์กับผลกำไรในเชิงการค้า

นโยบายที่กำหนดโครงสร้างการดำเนินงานของ สทท.11 จึงมีที่มาจากความต้องการของรัฐบาลและผู้มีอำนาจควบคุมในยุคสมัยนั้น

ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาติ ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย ความเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดที่เกิดขึ้นกับวงการโทรทัศน์ก็คือ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงในเรื่องการมอบอำนาจให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ดูแลสื่อของรัฐใหม่ โดยแบ่งการควบคุมกิจการสื่อสารมวลชนของรัฐทั้งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ภายใต้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 2 คนจาก 2 พรรคการเมือง รัฐมนตรีที่คุมกิจการของกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นหน่วยราชการที่ดูแลกิจการวิทยุโทรทัศน์ทั้งหมด ตลอดจนหน่วยงาน กบว. คือคุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ จากพรรคประชาธิปัตย์ ในขณะที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีอีกท่านหนึ่ง คือ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง จากพรรคมวลชน ดูแลงานของ อ.ส.ม.ท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ทั้ง 2 หน่วยงานนี้ อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐมนตรี 2 คน ที่มีนโยบายแตกต่างกัน

นโยบายของผู้มีอำนาจควบคุมในช่วงเปลี่ยนผ่านรัฐบาลนี้ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการประชาสัมพันธ์ และเน้นเรื่องการศึกษาประชาธิปไตยแก่ประชาชน เพื่อให้มีความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยส่งเสริมให้มีการใช้สื่อโทรทัศน์เพื่อการสื่อสารแบบ 2 ทาง จึงเป็นที่มาของการทำแผนทิศทางและปรับปรุงพัฒนา ช่อง 11 ให้มีการประชาสัมพันธ์ที่เอื้อต่อการทำงานของรัฐมากยิ่งขึ้น แนวนโยบายนี้ ส่งผลให้การดำเนินงานของ สทท.11 มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยผู้วิจัยจะนำมาวิเคราะห์โครงสร้างองค์กรช่วงที่ 2 ต่อไป

### ที่มาของรายได้ (Revenue)

รัฐบาลมีมติจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง 11 (สทท.11) เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2528 เพื่อให้เป็นสถานีโทรทัศน์แห่งชาติ ที่ทำหน้าที่ให้ความรู้การศึกษาเผยแพร่ข่าวสารการประชาสัมพันธ์ของรัฐ โดยได้กำหนดให้มีแหล่งที่มาของรายได้จาก 2 แนวทางด้วยกันคือ

#### 1. เงินงบประมาณแผ่นดิน

จากความเห็นชอบของมติคณะรัฐมนตรีในการอนุมัติให้กรมประชาสัมพันธ์สามารถจัดตั้งสถานีโทรทัศน์แม่ข่ายในกรุงเทพมหานครได้ แต่ในช่วงเริ่มต้นนั้นกลับต้องใช้เงินราย

ได้จำนวนเพียง 8 ล้านบาท ของกรมประชาสัมพันธ์ในการจัดตั้ง ซึ่งดูเหมือนจะไม่เพียงพอที่จะเป็นสถานีโทรทัศน์ของรัฐที่ได้มาตรฐาน โดยได้มอบหมายให้สำนักงบประมาณพิจารณาเรื่องเงินงบประมาณค่าใช้จ่าย ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว กิจกรรมโทรทัศน์ของรัฐควรที่จะต้องได้รับเงินสนับสนุนจากงบประมาณจากรัฐ โดยตรงอย่างเต็มที่

แม้ว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2529 ให้สำนักงบประมาณสนับสนุนงบประมาณแก่ สทท.11 ในลำดับสูงแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากกรมประชาสัมพันธ์มีหน่วยงานในสังกัดจำนวนมาก เงินงบประมาณประจำปีที่ได้รับต้องถูกจัดสรรนำไปใช้ในการพัฒนาทั้งงานประจำและงานโครงการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานด้านการประชาสัมพันธ์ผลงานของรัฐ โดยเฉพาะกิจการที่รัฐให้ความสำคัญเร่งด่วน ก็จำเป็นที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้มากขึ้นเป็นพิเศษ แต่การที่ สทท.11 เป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งในสังกัดกรมประชาสัมพันธ์ การจัดสรรงบประมาณ จึงถูกจัดอยู่ในภาพรวมของงบงานบริการวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเงินเดือนข้าราชการ และค่าใช้จ่ายในการบริหารทั่วไป

จากการศึกษาพบว่า งบประมาณแผ่นดินที่รัฐได้พิจารณาจัดสรรให้กรมประชาสัมพันธ์ถูกนำไปมุ่งเน้นในด้านการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีและการขยายเขตบริการให้มากขึ้น เพื่อเพิ่มศักยภาพการใช้สื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เป็นช่องทางในการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ผลงานของรัฐไปสู่ประชาชน แต่การคอยเงินงบประมาณซึ่งต้องวางแผนและเสนอขอ งบประมาณล่วงหน้าเป็นปี ตลอดจนการเบิกจ่ายตามระเบียบกระทรวงการคลัง ทำให้การดำเนินงานล่าช้า ไม่ทันการณ์ต่อการปรับปรุงทั้งการจัดซื้อเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์วิทยุโทรทัศน์ การลงทุนด้านการผลิตรายการ การจัดซื้อและจ้างผลิตรายการและข่าว ตัวอย่างเช่น กว่าจะได้รับอนุมัติราคาของก็แพงขึ้นจนไม่สามารถซื้อได้ หรือในการซื้อรายการดี ๆ ถ้าหากชักช้า แม้เพียงไม่กี่วันก็อาจพลาดโอกาสให้แก่สถานีอื่นได้ และเป็นที่น่าสังเกตว่า ในส่วนของการดำเนินงานของ สทท.11 กลับไม่ได้รับการพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณให้โดยตรงและเต็มที่

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า การที่ สทท.11 เป็นเพียงหน่วยงานระดับกองที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมประชาสัมพันธ์ แม้จะอยู่ในฐานะสื่อโทรทัศน์ของรัฐที่มีภารกิจด้านการประชาสัมพันธ์ระดับชาติ แต่เมื่องบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาการดำเนินงาน นับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ สทท.11 ขาดความคล่องตัวและขาดประสิทธิภาพได้



## 2. เงินนอกงบประมาณหรือเงินรายได้

ตามนโยบายของรัฐที่กำหนดว่า รายได้จากการดำเนินรายการของ สทท.11 ให้เป็นเงินลงทุนโดยตรงนั้น ที่มาของรายได้ส่วนนี้มาจากการที่ สทท.11 ให้ใช้เวลาออกอากาศรายการเพื่อการศึกษา และรายการเพื่อการประชาสัมพันธ์ของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มหาวิทยาลัยรามคำแหง กระทรวงศึกษาธิการ การให้บริการถ่ายทอดสดรายการ การให้เช่าเวลารายการที่ส่วนราชการต่างๆ มาขอใช้บริการให้แพร่ภาพออกอากาศรายการต่าง ๆ เช่น กรมสรรพากร กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรุงเทพมหานคร เป็นต้น โดยที่กรมประชาสัมพันธ์จะจัดสรรเป็นเงินรายได้ส่วนกลาง (เงินรายได้จากค่าใช้เวลาศถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์)

หลังจากนั้น เงินรายได้ส่วนนี้ก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการพัสดุและระเบียบกรมประชาสัมพันธ์ ว่าด้วยการรับ-จ่าย และการเก็บรักษาเงินรายได้จากการเช่าเวลาโฆษณาธุรกิจ ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ฯ พ.ศ.2518 ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า กรมประชาสัมพันธ์ต้องนำเงินรายได้ ร้อยละ 25 ส่งให้เป็นรายได้แผ่นดินก่อน แล้วที่เหลือจึงจัดสรรเป็นรายได้ของ สทท.11 เพื่อใช้จ่ายเฉพาะงานประจำ (ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และวัสดุ) ในการดำเนินภารกิจ เช่น การถ่ายทอดสด การจัดซื้อ หรือผลิตรายการ และข่าว เป็นต้น อันเป็นรายได้เฉพาะในส่วน สทท.11 ที่ได้รับตามส่วนพื้นที่บริการเพื่อใช้จ่ายเป็นงบดำเนินการและงบลงทุน จึงเห็นได้ว่า แม้จะมีรายได้ในส่วนของการให้ใช้เวลาออกอากาศ แต่ สทท.11 ก็ต้อง นำรายได้ให้กรมประชาสัมพันธ์จัดส่งรายได้ส่วนหนึ่งคืนให้แก่รัฐด้วย ซึ่งถือเป็นระเบียบปฏิบัติที่ สทท.11 ต้องทำตามขั้นตอนของระบบราชการ

อนึ่ง สำหรับเงินรายได้ที่ได้รับจากการให้หน่วยงานราชการที่มาขอใช้เวลาในการแพร่ภาพออกอากาศรายการ ทั้งในลักษณะของเทปรายการหรือการถ่ายทอดสดนั้นเป็นเงินเพียงเล็กน้อย เพราะหน่วยงานราชการส่วนใหญ่จะขอยกเว้นค่าใช้จ่ายเป็นกรณีพิเศษ เนื่องจากตามนโยบายและตามมติคณะรัฐมนตรีต้องการให้มีการส่งเสริมสนับสนุนกิจการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ผลงานของรัฐและรัฐบาล ทำให้เงินรายได้ส่วนที่ สทท.11 ได้รับนี้มีจำนวนจำกัดด้วย

"...หน่วยงานราชการเองเมื่อมีงบประมาณประชาสัมพันธ์ก็มักจะใช้สื่อของเอกชนช่องอื่น แต่ถ้าไม่มีเงินหรืองานขอร้องกันก็จะมาใช้ สทท.11 ทำให้ต้องสูญเสียรายได้จากการให้ความสนับสนุนภารกิจด้านการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ เดือนละประมาณ 8-10 ล้านบาท เพราะ

การถ่ายทอดแต่ละครั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก เราต้องทำตามหน้าที่ หวังไม่ได้เงินและยังเสียเงินอีกด้วย..." (เพ็ญพรรณ พงศ์สวัสดิ์ , สัมภาษณ์)

ส่วนการดำเนินงานด้านการผลิตรายการและจัดซื้อรายการนั้น สทท.11 มีฝ่ายผลิตรายการเพื่อรองรับและตอบสนองรายการที่รัฐต้องการเผยแพร่บนรงค์ผลงานต่าง ๆ ผ่านสื่อโทรทัศน์ รวมทั้งการจัดซื้อจัดหารายการจากในประเทศและต่างประเทศก็ต้องประสบปัญหา เพราะต้องใช้เงินลงทุนที่สูงมาก การใช้จ่ายเงินรายได้ที่เหลือจากการส่งคืนสู่รัฐเพื่อดำเนินการตรงส่วนนี้ นับเป็นข้อจำกัดที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของรายการอย่างยิ่ง

"...เรามีเงินสำหรับซื้อรายการ 13 ล้านบาท ในขณะที่ช่องอื่นใช้เงิน 150 ล้านบาท ในการจัดซื้อรายการ มา Supply เราจึงหารายการที่ไม่เหมือนกับช่องอื่น ๆ และมีรายการปานกลางด้วย คือจะมีเกรดรายการราคาก็จะต่างกัน เราก็จะได้รายการตามจำนวนเงินที่ได้..." (จันทิมา เขยสงวน, สัมภาษณ์)

นอกจากนั้น โดยปกติแล้ว รายการเพื่อการศึกษาที่สถาบันการศึกษา 3 สถาบัน เขาเวลาอยู่ และต้องจ่ายเงินค่าเช่าเวลาให้ สทท.11 ตามระเบียบราชการนั้นต้องให้รายการออกอากาศก่อนแล้วจึงเรียกเก็บเงินค่าเช่าเวลาภายหลัง แต่เนื่องจากเป็นหน่วยงานราชการด้วยกัน เมื่อเงินจำนวนมากหนี้สินพอกพูนเพิ่มมากขึ้น จึงลำบากต่อการทวงถาม อันเป็นข้อจำกัดด้านงบประมาณของสถาบันการศึกษาที่เป็นปัญหาเรื่อยมา จนกระทั่งต้องมีการขอลดเวลาเช่ารายการเพื่อการศึกษาลง

"...รายการเพื่อการศึกษาจะออกอากาศรวม Network เรามีการลดราคาเช่าเวลา รายการเพื่อการศึกษาเป็น 35,000.- มีผลทั่วประเทศ เพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนงบประมาณเพื่อการเป็นสถานีบริการการศึกษาทางไกลของรัฐ..." (จันทิมา เขยสงวน, สัมภาษณ์)

จึงเห็นได้ว่า โครงสร้างรายได้ของ สทท.11 ที่รัฐกำหนดให้มาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับของระบบราชการ และเงินรายได้จากการดำเนินงานที่ไม่มุ่งหวังผลกำไรในเชิงธุรกิจ เป็นข้อจำกัดให้ สทท.11 ไม่ได้รับเงินเพียงพอต่อการดำเนินงานกิจการสื่อโทรทัศน์ของรัฐให้มีประสิทธิภาพได้

## **นโยบายด้านรายการ (Programming Policies)**

ในช่วงเริ่มต้นของการดำเนินงานของ สทท.11 รัฐได้มีการกำหนดให้มุ่งเน้นความสำคัญด้านรายการเพื่อการศึกษาและความรู้เป็นอันดับแรก โดยให้เวลาเท่าที่สถาบันการศึกษาต้องการ เวลาที่เหลือจากรายการเพื่อการศึกษาและความรู้ของสถาบันการศึกษาให้เป็นเวลาของรายการประชาสัมพันธ์และความมั่นคงของรัฐ และสารคดีต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน ส่วนเวลาที่เหลือจึงให้เพื่อรายการบันเทิง แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของเวลาในการออกอากาศ

นับเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดนโยบายด้านรายการของ สทท.11 ในฐานะสื่อโทรทัศน์ของรัฐ ให้มีภารกิจหน้าที่หลักในการเป็นกลไกของรัฐในการให้บริการการศึกษา ข่าวดาร ความรู้ทั่วไป และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ในรูปแบบของสื่อโทรทัศน์เพื่อบริการสาธารณะโดยทั่วไป ตามบรรทัดฐานของสื่อมวลชน

ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาข้อตกลงในการอนุมัติโครงการช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aid) ของรัฐบาลญี่ปุ่นกับรัฐบาลไทย ในการก่อตั้งอาคารสถานีและติดตั้งอุปกรณ์ที่ได้มาตรฐานให้แก่ สทท.11 เมื่อปี 2529 นั้น ได้ระบุวัตถุประสงค์ด้านรายการไว้ว่า เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการผลิตรายการด้านการศึกษาและบริการสาธารณะด้วยตนเองและมีการแลกเปลี่ยนรายการกับสถานีวิทยุโทรทัศน์ต่างประเทศได้กว้างขวางขึ้น

ขณะเดียวกันการใช้อำนาจของรัฐ ในฐานะผู้ถือครองกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของสื่อ ยังได้กำหนดนโยบายด้านรายการให้ สทท.11 ปฏิบัติภารกิจหน้าที่เป็นกลไกของรัฐ ในด้านการประชาสัมพันธ์นโยบายและผลงานของรัฐผ่านสื่อโทรทัศน์ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเมือง

นอกเหนือไปจากนั้น การกำหนดให้มีเวลาการนำเสนอรายการบันเทิงได้ไม่เกินร้อยละ 10 แสดงให้เห็นว่า รัฐได้ใช้นโยบายเดียวกับการให้บริการของสื่อโทรทัศน์เพื่อบริการสาธารณะในต่างประเทศ กล่าวคือ การจัดลำดับความสำคัญให้กับรายการประเภทบันเทิงไว้เป็นลำดับสุดท้าย จึงมีส่วนทำให้นโยบายด้านรายการโทรทัศน์ในช่วงเริ่มต้นถูกกำหนดให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายโครงสร้างองค์กร

**ช่วงที่ 2 สถานีโทรทัศน์เพื่อการประชาสัมพันธ์ของรัฐ  
และองค์กรที่ไม่มุ่งหวังผลกำไรเชิงการค้า  
(ระหว่างปี พ.ศ.2533 - 2537)**

**นโยบายของรัฐและการควบคุม (Ownership and Control)**

จากแนวนโยบายของรัฐในด้านการประชาสัมพันธ์ทางสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ช่วงนั้น ได้มีการกำหนดที่จะมุ่งพัฒนาปรับปรุงสื่อสารมวลชนของรัฐ เพื่อการประชาสัมพันธ์ บนพื้นฐานของเสรีภาพและความรับผิดชอบในการดำเนินงานที่ไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลและความมั่นคงปลอดภัยของสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ โดยระบุไว้ในแผนแม่บทการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ รวมถึงนโยบายด้านสื่อสารมวลชนของรัฐ ที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) ด้วย

กรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในด้านการประชาสัมพันธ์ระดับชาติ โดยมีสื่ออยู่ภายใต้สังกัดจำนวนมาก จึงมีความพยายามอย่างยิ่งที่จะตอบสนองนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะในช่วงนี้คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ เป็นผู้มีอำนาจควบคุมดูแล มีต่อแนวคิดในการพัฒนาโดยให้กรมประชาสัมพันธ์มุ่งเน้นการประชาสัมพันธ์ด้านการพัฒนาวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทย ด้านการเมือง การปกครอง โดยส่งเสริมให้มีการใช้สื่อเพื่อการเผยแพร่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถือเป็นแนวทางการควบคุมในรูปของนโยบายให้ถือปฏิบัติอย่างชัดเจน มีผลให้โครงสร้างองค์กร สทท.11 มีการปรับเปลี่ยนจากการเป็นสื่อโทรทัศน์เพื่อการศึกษาเพียงอย่างเดียว มามุ่งเน้นเป็นสถานีโทรทัศน์ที่เป็นกลไกของรัฐในการพัฒนาความคิดทางการเมืองและระบอบประชาธิปไตย โดยใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการสื่อสารแบบสอง 2 ทาง เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการทำงานของรัฐมากยิ่งขึ้น

คุณหญิงสุพัตราเป็นผู้ที่มีความคุ้นเคยกับวงการสื่อสารมวลชน และเข้าใจถึงธรรมชาติของสื่อโทรทัศน์เพื่อบริการสาธารณะว่า มีข้อจำกัดด้านงบประมาณเป็นอุปสรรคต่อการผลิตรายการที่ดี มีคุณภาพ ช่วงนี้จึงได้หาแนวทางในการจัดตั้งมูลนิธิสื่อสร้างสรรคขึ้น โดยได้รับความร่วมมือจากนายโสภณ สุภาพงศ์ กรรมการบริหารบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด เพื่อจัดหาแหล่งเงินทุนจากผู้บริจาคมาดำเนินการช่วยเหลือ สทท.11 มีรายการดี มีสาระประโยชน์ต่อผู้ชมโดยไม่ต้องพึ่งพาเงินงบประมาณจากรัฐเพียงอย่างเดียว

การศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการดำเนินงานของ สทท.11 ช่วงนี้ พบว่า

“...คุณหญิงสุพัตรา ได้เริ่มอนุญาตให้เอกชนเข้ามาเช่าเวลารายการ แต่เป็นเพราะเอกชนยังไม่ค่อยเข้าใจในนโยบายของ ช่อง 11 เท่าใดนัก ในเรื่องของโฆษณา แนะนำสินค้าได้บ้างหรือไม่ รายการที่เช่าเวลาส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานราชการ และเอกชนรายใหญ่ แต่ขั้นตอนและกรอบดำเนินงานค่อนข้างเข้มงวด เช่น โฆษณาสินค้าไม่ได้ สโลแกนไม่ได้ ทำให้เอกชนส่วนใหญ่จะดูอยู่ห่าง ๆ ก็กลายเป็นว่า ช่อง 11 ถูกลิ้มโดยผู้ที่เป็นเจ้าของรายการ โดยเฉพาะ Agency ผู้จัดรายการจะมาติดต่อกับเรายากมาก ยกเว้นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรใหญ่ ซึ่งไม่ได้หวังต้องการโฆษณาอะไรแล้ว นอกจากภาพพจน์ (Image) จึงเป็นที่แน่นอนว่ารายการของ ช่อง 11 ไม่มีโฆษณาทั้งสิ้น...” (จันทิมา เขยสงวน, สัมภาษณ์)

การเชิญ ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง อาจารย์จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และทีมงาน มาช่วยงานผลิตรายการของมูลนิธิสื่อสร้างสรรค์ อย่างเช่น รายการเกษตรสนทนา เวทีชาวบ้าน และเชิญ ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล เข้ามาทำรายการเพื่อการเกษตร อย่างรายการดินดำน้ำชุ่ม สารคดีแม่น้ำฮวงโห โดยไม่เสียค่าเช่าเวลา ถือเป็นกาปรับเปลี่ยนนโยบายและหลักการในการบริหารสถานี ของคุณหญิงสุพัตรา โดยการเปิดโอกาสให้ สทท.11 ดำเนินงานร่วมกับบริษัทเอกชนหรือองค์กรที่ไม่มุ่งหวังผลกำไรในเชิงการค้า (Non-Profit Organization) เพื่อให้ผลิตรายการ ที่มีคุณภาพ จึงเป็นความพยายามในการรักษาเจตนารมย์เพื่อบริการสาธารณะให้คงอยู่ได้ ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ

“...การที่รัฐมีมติให้ สทท.11 เป็นสถานีโทรทัศน์เพื่อการศึกษา ให้สาระประโยชน์นั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐควรที่ควรต้องมีการลงทุน เพราะถือว่าเป็นการลงทุนที่ถูกมาก เมื่อเทียบกับการให้การศึกษาแก่ประชาชนได้ตลอดชีวิต จึงได้มีการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ มาช่วยกันทำแผนพัฒนา ช่อง 11 เพื่อให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติว่าควรจะสนับสนุนโดยรัฐบาล เมื่ออนุมัติแล้วก็ตั้งใจจะทำแผนไปขอรับงบประมาณแต่ละช่วง...” (สุพัตรา มาศดิตถ์, ทรงสถานการณ์, 10 ก.ค.41)

ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทำให้แผนพัฒนา ช่อง 11 มิได้มีการสานต่อ เมื่อมีการปรับคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ผู้ที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลกรมประชาสัมพันธ์คนต่อมาคือ พลเอกหาญ ลีลาพันธ์ ได้ให้นโยบายไว้ในภาพรวมอันเป็นภารกิจของกรมประชาสัมพันธ์ โดยเน้นหลักปฏิบัติ 4 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ การส่งเสริมระบบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์



การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจ และการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชน โดยถือเป็นภารกิจหน้าที่หลักในการตอบสนองนโยบายด้านการประชาสัมพันธ์ของ สทท.11 ด้วย

ช่วงเวลานั้น นักการเมืองในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ถูกมองว่าอาศัยอำนาจทางการเมืองกอบโกยผลประโยชน์ ทำให้คณะทหารที่เรียกตัวเองว่า คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. ได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครอง ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และปลดพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยอ้างความชอบธรรมที่ต้องการเข้ามาปราบปรามการทุจริต และคอร์รัปชันของนักการเมือง สภาพการณ์ในช่วงนี้เป็นการปกครองแบบเผด็จการทหาร คณะ รสช. ได้แต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน นักบริหารมืออาชีพที่มีชื่อเสียงในระดับนานาชาติมาเป็นนายกรัฐมนตรี และได้คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมมาเป็นรัฐมนตรี เพื่อกอบกู้ภาพลักษณ์ของประเทศในสายตาต่างชาติ

บุคคลที่นายอานันท์ได้มอบหมายให้เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่กำกับดูแล อ.ส.ม.ท. และกรมประชาสัมพันธ์ในสมัยนั้น คือ นายมีชัย วีระไวทยะ ในส่วนอำนาจการควบคุม สทท.11 นายมีชัย มีความเห็นว่า ถ้าแก้ปัญหาชอง 11 ให้เป็นที่ยอมรับของผู้ชมไม่ได้ เท่ากับรัฐลงทุนไปแล้วเสียเงินโดยเปล่าประโยชน์ จึงได้หาแนวทางที่จะช่วยเหลือและพัฒนาหลายประการ เช่น ติดต่อผู้เชี่ยวชาญจาก Asia Foundation มาสำรวจสภาพและวางแผนปรับปรุงสถานี

แนวนโยบายและหลักการของรัฐมนตรีมีชัย ได้แสดงออกถึงการให้ความสำคัญต่อสื่อโทรทัศน์ระดับชาติ โดยศึกษาความเป็นไปได้ที่รัฐจะสามารถจัดระบบโครงสร้างของ สทท.11 ให้ทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เช่นเดียวกับกิจการโทรทัศน์เพื่อบริการสาธารณะในต่างประเทศ

“...การเชิญผู้เชี่ยวชาญจาก BBC โทรทัศน์ในอังกฤษ และ PBS โทรทัศน์ในอเมริกา เพื่อให้เป็นแบบอย่างโทรทัศน์สาธารณะ มาวิเคราะห์การดำเนินงานของ ชอง 11 แต่ BBC และ PBS มีความแตกต่างกับ สทท.11 มาก ทุนทรัพย์ไม่เท่ากัน สำหรับ PBS มีการให้ประชาชนบริจาคเงินเป็นเจ้าของสถานี มีการบริหารงานอิสระ มีคณะกรรมการแยกไปแต่ละรัฐ แต่ชอง 11 ทำไม่ได้ เป็น

ขอบข่ายของกฎหมาย กรมประชาสัมพันธ์เป็นราชการเต็มตัว เราก็จะได้ในเรื่องคำแนะนำด้านรายการ ด้านเทคนิคเท่านั้น..." (จันทิมา เรขสงวน, สัมภาษณ์)

จากการศึกษาพบว่า โทรทัศน์ในแนวเพื่อบริการสาธารณะในต่างประเทศกับโทรทัศน์ของรัฐในประเทศไทย มีความแตกต่างกันทั้งในด้านวัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง การดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระในด้านการบริหารงาน ดังนั้น สทท.11 จึงไม่สามารถนำแบบอย่างโทรทัศน์เพื่อบริการสาธารณะในต่างประเทศมาวางแผนพัฒนาการดำเนินงานได้ทุกประการ หากแต่ขึ้นอยู่กับกรอบนโยบายในการแก้ไขกฎระเบียบ ข้อบังคับ ของรัฐ ที่จะเป็นตัวกำหนดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ที่แท้จริงให้แก่ สทท.11 ได้

นอกจากนั้นยังได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหาร สทท.11 ประกอบด้วยข้าราชการระดับบริหารของกรมประชาสัมพันธ์ ข้าราชการในกระทรวงอื่น ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ อาจารย์มหาวิทยาลัย และนักธุรกิจจำนวนหนึ่ง ร่วมกันหาแนวทางในการบริหารงานสมัยใหม่และจัดหาเงินบริจาคแก่ สทท.11 เป็นประการสำคัญ โดยรัฐมนตรีมีชัย ในฐานะที่ควบคุมดูแลกรมประชาสัมพันธ์ และ อ.ส.ม.ท. ได้ดำเนินการให้ อ.ส.ม.ท. ซึ่งเป็นสถานีที่มีวัตถุประสงค์เหมือนกัน แต่สามารถมีโฆษณาหารายได้เลี้ยงตัวเองได้ นำเงินรายได้ร้อยละ 10 มอบให้ สทท.11 เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการ โดยหวังว่าจะสามารถนำมาพัฒนารายการให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพระดับหนึ่ง

จะเห็นได้ว่า รัฐมนตรีผู้มีอำนาจควบคุมดูแลได้พยายามหาทางออกในการแก้ไขปัญหาด้านการขาดแคลนเงินทุนให้แก่ สทท.11 โดยการเพิ่มแหล่งที่มาของรายได้ นำส่วนแบ่งที่เป็นผลกำไรในการดำเนินการของ อ.ส.ม.ท. ซึ่งเป็นโทรทัศน์ในรูปรัฐวิสาหกิจ มาช่วยเหลือพัฒนารายการให้มีคุณภาพ เพื่อลดแรงกดดันภายในองค์กรให้ยังคงรักษาคุณภาพของเจตนารมณ์การเป็นสื่อโทรทัศน์เพื่อบริการสาธารณะ (Public Service Broadcasting) ที่ไม่หวังผลกำไรในเชิงการค้า แต่ต้องเผชิญหน้ากับความอยู่รอดในสังคมยุคข้อมูลข่าวสาร ที่มีการแข่งขันกันอย่างสูงในระบบธุรกิจโทรทัศน์

สำหรับช่วงนี้ นายวิจิตร วุฒิอำพล ผู้อำนวยการ สทท.11 ในสมัยนั้น ได้มีแนวคิดริเริ่มที่จะทำรายการโทรทัศน์ประเภทประชาสัมพันธ์ของรัฐชื่อรายการว่า "มุมมอง" โดยต้องการเน้นการมีส่วนร่วมและข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์กับผู้ชมอย่างแท้จริง และต้องการให้เป็นรายการ

สนทนาที่แสดงมุมมองต่าง ๆ ทั้งในแง่สังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเรื่องอื่น ๆ โดยได้ติดต่อให้ ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งดำเนินรายการ เกษตรสนทนา ทาง สทท.11 อยู่แล้ว ให้เป็นผู้ดำเนินรายการและช่วยคิดจัดทำรายการจึงได้มีการตั้งชื่อรายการใหม่ว่า "มองต่างมุม" โดยออกอากาศเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2534

รายการ "มองต่างมุม" เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นรายการโทรทัศน์ ที่กล้าริเริ่มนำเสนอในเรื่องของสิทธิเสรีภาพ โดยเปิดโอกาสให้ผู้คนที่หลากหลายได้ใช้เป็นเวทีในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างในประเด็นปัญหาของแต่ละช่วงสถานการณ์ วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล โดยตั้งกระทู้ซักถามปัญหาผ่านวิทยากรไปสู่อำนาจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการสื่อสารแบบ 2 ทาง ซึ่งเป็นรูปแบบที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้มากที่สุดรายการหนึ่ง ทำให้เป็นรายการที่สร้างชื่อเสียงให้กับ สทท.11 อย่างมาก (ชูศักดิ์ รองสวัสดิ์, 2537)

ในช่วงเวลานั้น เสรีภาพในการเสนอข่าวสารและการแสดงออกความคิดเห็นทางสื่อโทรทัศน์ ต้องถูกอำนาจทางการเมืองเป็นแรงกดดันอยู่เสมอ เช่นเดียวกับรายการ "มองต่างมุม" ซึ่งแม้ว่าจะเป็นรายการที่ประชาชนให้ความนิยม สามารถทำหน้าที่เป็นเวทีสาธารณะโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในรายการทั้งแง่บวกและแง่ลบ และเป็นการสนับสนุนนโยบายการประชาสัมพันธ์ของรัฐอีกทางหนึ่งก็ตาม แต่การที่รายการนี้มีรูปแบบการนำเสนอโดยการเชิญบุคคลในวงการการเมือง โดยเฉพาะเชิญผู้ใหญ่ในสภา รสช. มาออกรายการพูดถึงรัฐธรรมนูญฉบับที่นักศึกษาและตัวแทนพรรคการเมืองวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างหนัก ในวันที่ 24 พฤศจิกายน 2534 (ผู้จัดรายการรายสัปดาห์, 2-8 ธ.ค.34) มีผลให้รายการนี้ถูกคำสั่งยกเลิกทันที

แสดงให้เห็นถึง "อำนาจทางการเมือง" ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับสถานีโทรทัศน์ของรัฐ แม้รายการมองต่างมุมจะเป็นรายการที่สร้างทางเลือกใหม่ให้แก่ประชาชน ในการกระตุ้นให้เห็นความสำคัญของแนวคิดเรื่องประชาธิปไตย แต่ตราบไคที่กรรมสิทธิ์ของโทรทัศน์ยังเป็นของรัฐ รายการที่แพร่ภาพออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ของรัฐ อย่าง สทท.11 ก็ไม่สามารถมีเสรีภาพที่จะแสดงออกในรูปของการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลในแง่ลบได้อย่างเต็มที่ ทั้งที่ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ จะได้มีการเน้นเรื่องของสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนอย่างมากก็ตาม

แต่เมื่อมีเสียงเรียกร้องจากประชาชนที่ไม่ต้องการให้ยกเลิกรายการมองต่างมุม ก็ทำให้ผู้ใหญ่ในสภา รสช. ส่งทหารชั้นผู้ใหญ่ไปประสานกับผู้อำนวยการ สทท.11 และ ดร.เจิมศักดิ์

ปีนทอง (มติชน , 1 ธ.ค.34) เพื่อจัดรายการนี้ต่อไป แสดงให้เห็นถึงการใช้สื่อโทรทัศน์ในการพัฒนาแนวคิดทางการเมืองของ สทท.11 นับได้ว่าได้รับความสนใจจากผู้ชมเป็นอย่างมาก เมื่อสื่อโทรทัศน์ของรัฐต้องถูกอำนาจทางการเมืองเข้าแทรกแซงการดำเนินงาน ประชาชนก็สามารถมีส่วนร่วมในการเรียกร้องความเป็นธรรมตามระบอบประชาธิปไตยได้

ในช่วงระหว่างที่รอการเลือกตั้งทั่วไป สถานีโทรทัศน์แต่ละช่องถูกนำมาใช้เป็นช่องทางในการแถลงนโยบายของนักการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง นายมีชัย วีระไวทยะ รัฐมนตรีผู้มีส่วนอำนาจควบคุมดูแล ได้แถลงความเห็นของคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเวลาให้พรรคการเมืองต่างๆ แถลงนโยบาย โครงการและรายละเอียดทางสถานีโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียงของรัฐ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะทาง สทท.11 ที่เปิดโอกาสให้ทุกพรรคออกอากาศเต็มที่พรรคละ 2 ครั้ง ตั้งแต่วันที่ 19 ก.พ.-17 มี.ค.35 (20 วัน) (สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 17 ฉบับที่ 13,14 ม.ค.35 : 342) จึงอาจกล่าวได้ว่า เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองมีความเคลื่อนไหว สทท.11 จำเป็นต้องทำหน้าที่ตอบสนองนโยบายของรัฐ ในการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มที่

เหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงต่อมา พลเอกสุจินดา คราประยูร ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2535 และได้เกิดเหตุรุนแรงในการเรียกร้องประชาธิปไตย โดยประชาชน ที่เรียกว่า "พฤษภาทมิฬ" ระหว่างวันที่ 17-21 พฤษภาคม 2535 เหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้อาคารกรมประชาสัมพันธ์ที่ถนนราชดำเนินถูกเผา สร้างความสูญเสียแก่ทางราชการ และรวมทั้งภาพลักษณ์ของประเทศก็เสื่อมเสียอย่างมากด้วย นายกรัฐมนตรี ต้องประกาศลาออกจากตำแหน่ง ในวันที่ 24 พฤษภาคม 2535 เป็นผลให้รัฐบาลชุดนี้มีระยะเวลาการบริหารงานเพียง 1 เดือน 17 วัน อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีที่เข้ามาควบคุมดูแลในระยะเวลาอันสั้นนี้คือ นายปิยะณัฐ วัชรภรณ์ ผู้ซึ่งได้เคยกล่าวยืนยันไว้ว่า "...จะต้องมีการปรับปรุงรายการมองต่างมุมให้สมดุลยิ่งขึ้น..." (บางกอกโพสต์, 21 เม.ย.35)

ในระหว่างการรอให้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (รัฐบาลอานันท์ 2) ก็ได้เข้ามาบริหารประเทศตามเดิม โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคนเดิม คือนายมีชัย วีระไวทยะ นโยบายของรัฐในช่วงนี้ได้กล่าวถึงการให้ความสำคัญกับเสรีภาพของสื่อมวลชน โดยมอบหมายให้กรมประชาสัมพันธ์เป็นกลางในการเสนอข่าวสารต่าง ๆ เสนอข่าวสะท้อนความคิดเห็นของประชาชน ทั้งในส่วนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ไม่จำเป็นต้องเสนอข่าวจากรัฐมนตรี แต่ขอให้เสนอจากประชาชนมาก ๆ และจากทุกระดับ

อาชีพ แต่สำหรับการดำเนินงานด้านข่าวสารของ สทท.11 ส่วนใหญ่แล้วจะมีรูปแบบการนำเสนอ ข้อมูลข่าวสารประชาสัมพันธ์ผลงานของรัฐมากกว่าจะนำเสนอในเชิงความขัดแย้ง ที่จะส่งผลในแง่ลบของรัฐบาล หรือเป็นข้อมูลของพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งถึงแม้จะมีการระบุไว้เป็นนโยบายอย่างชัดเจน แต่การเป็นองค์กรสื่อโทรทัศน์ของรัฐ ก็ถือเป็นกรอบที่คอยควบคุมการปฏิบัติงานอยู่ตลอดเวลาทำให้ ผู้ชมส่วนใหญ่มองว่า รายการข่าวของ สทท.11 ก็คือการประชาสัมพันธ์ของรัฐอีกทางหนึ่งนั่นเอง

ในช่วงนี้ เสรีภาพของสื่อมวลชนถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญ เพราะช่วงเหตุการณ์ไม่สงบในประเทศที่ผ่านมา สื่อมวลชนถูกบังคับให้ปิดกัน ปิดเบือนข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ความตื่นตัวในเรื่องสิทธิในการรับรู้ และแสดงออกของประชาชนมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว การอาศัยสื่อมวลชนในการเสนอข่าวของรัฐบาลเพียงด้านเดียวจึงเป็นข้อถกเถียงกันอย่างมากรจนกระทั่งเกิดข้อเสนอให้มีการปฏิรูประบบสื่อมวลชนของรัฐ

ผลจากการผลักดันให้รัฐบาลออกนัยที่ 2 เร่างปฏิรูปสื่อมวลชนของรัฐ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ ให้ยกเลิกระเบียบว่าด้วยการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2518 และคณะกรรมการ กบว. ซึ่งกำหนดข้อห้าม แนวทางปฏิบัติ และการบังคับการถ่ายทอดรายการเป็นประจำสำหรับราชการต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่ต้องการให้สถานีมีอิสระ รวมถึงการให้นายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียว มีอำนาจสั่งถ่ายทอดสดหรือเสนอรายการของรัฐบาล เป็นกรณีพิเศษ และให้นายกรัฐมนตรีสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษร และแทนที่ด้วย ระเบียบว่าด้วยการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ พ.ศ.2535 ให้มีแต่งตั้งคณะกรรมการ กกช.ขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อดูแลสื่อวิทยุและโทรทัศน์ รวมทั้งเสนอให้มีการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์ใหม่ (ในระบบ UHF) ซึ่งเป็นของเอกชนที่เปิดให้มีการประมูลกันอย่างเสรี และเป็นที่มาของการก่อตั้งสถานีโทรทัศน์ ITV ในเวลาต่อมา

ในช่วงนี้ กิจการวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทย เริ่มมีการแข่งขันกันหลายรูปแบบมากยิ่งขึ้น นอกจากจะมีสถานีโทรทัศน์ในระบบ VHS ทั้ง 5 สถานีแล้ว ยังมีโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (Cable T.V.) ทั้ง IBC , THAI SKY และบริษัทที่ให้บริการทางสายเคเบิลและเคเบิลใยแก้วอย่าง UTV รวมทั้งยังมีการให้บริการโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมภายในประเทศ ส่วนต่างประเทศประชาชนก็สามารถ รับโทรทัศน์ดาวเทียมจากต่างประเทศโดยเสรีได้อีกด้วย การแข่งขันในยุคของข้อมูลข่าวสารนี้ส่งผลให้ สทท.11 ต้องเร่งปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานอย่างมาก



หลังการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 13 กันยายน 2535 การเลือกตั้งที่ประชาชนต้องการ นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ผลก็คือนายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นพรรคที่ได้รับเลือกตั้งสมาชิกเข้าสู่สภามากที่สุด จึงได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นโยบายของ รัฐบาลในช่วงนี้ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของสื่อมวลชนอย่างมาก โดยนายชวน หลีกภัย ได้แถลง ไว้ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ว่า

"...จะมีการส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาทุกระดับ สื่อมวลชนของรัฐ และเอกชนมี บทบาทในการปลูกฝังความรู้ ความเข้าใจ และความศรัทธาในวิถีการและเนื้อหาสาระของการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ไม่ว่าในด้านทฤษฎีและปฏิบัติ นอกจากนี้จะส่งเสริมสื่อมวลชนของรัฐ และเอกชนให้มีสิทธิเสรีภาพในการรับรู้กิจการของรัฐ และ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในกรอบของกฎหมาย มีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพ ในการเผยแพร่ข่าวสารอย่างแท้จริง เป็นธรรม และรวดเร็ว..."

สอดคล้องกับแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ในการสรุปเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์และการสื่อสาร ด้านการพัฒนาบริการพื้นฐานสาขาการสื่อสาร ระบุว่า ให้มีการปรับปรุงงานด้านสื่อสารมวลชน โดยจัดทำแผนประชาสัมพันธ์ของรัฐ เน้นการใช้สื่อสารมวลชนทางด้านวิทยุและโทรทัศน์ที่สามารถ สมองต่อการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เพื่อสร้างความเข้าใจในแนวนโยบายและโครงการพัฒนา ประเทศแก่ประชาชนและปรับปรุงการผลิตรายการให้มีสาระประโยชน์มากขึ้น ทางด้านการศึกษา และส่งเสริมคุณภาพชีวิต

ช่วงนี้ นายกรัฐมนตรี ได้มอบหมายให้นายสุรศักดิ์ เทียมประเสริฐ เป็นรัฐมนตรี ผู้กำกับดูแลกรมประชาสัมพันธ์ สำหรับแนวนโยบายที่มอบไว้ให้แก่ สทท.11 เป็นไปในลักษณะ บทบาทหน้าที่ตามบรรทัดฐานของสื่อมวลชนทั่วไป กล่าวคือ บทบาทในการเผยแพร่ข่าวสาร ความรู้ และความบันเทิง และบทบาทในการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐกับประชาชน และเป็นสื่อกลาง ถ่ายทอดความคิดเห็นของประชาชนไปสู่รัฐ นอกเหนือไปจากการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจใน ระบอบประชาธิปไตยในรายการประชาสัมพันธ์ทาง สทท.11

นอกจากนั้น ในช่วงนี้การนำเสนอข่าวของสถานีโทรทัศน์มีการแข่งขันกันอย่างสูง กรมประชาสัมพันธ์ โดยนายอรุณ งามดี อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในสมัยนั้น จึงมีนโยบายให้มีการ จัดตั้งศูนย์ข่าวรวมเป็นเครือข่ายที่สมบูรณ์ สามารถส่งข่าวย้อนกลับจากภูมิภาคได้ ทำให้ สทท.11

ได้เพิ่มศักยภาพในการนำเสนอข่าวมากยิ่งขึ้น ซึ่งนโยบายนี้ก็ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติโดยตรงจาก ความเห็นชอบของรัฐมนตรีสุรศักดิ์ เทียมประเสริฐด้วย

การที่รัฐบาลแถลงนโยบายตอนหนึ่งว่า จะส่งเสริมให้สื่อมวลชนของรัฐและเอกชน มีสิทธิเสรีภาพ ทั้งในการรับรู้กิจการของรัฐ การเผยแพร่ข่าวสารและการแสดงความคิดเห็น และใช้ สื่อมวลชนเข้าช่วยในการดำเนินกิจการของรัฐสภาเพื่อส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น อนุมัติให้มีการถ่ายทอดสดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรทางวิทยุกระจายเสียงทุกนัด ตลอดสมัย ประชุม ส่วนการถ่ายทอดสดทางวิทยุโทรทัศน์นั้นให้ดำเนินการได้เป็นครั้งคราวตามความจำเป็นนั้น คำกล่าวยืนยันของรัฐบาลที่จะไม่เข้าแทรกแซงการดำเนินงานของสื่อมวลชน คงไม่อาจรวมถึง สทท.11 ซึ่งรัฐมีกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของได้ เพราะการเป็นสื่อกลางในการประชาสัมพันธ์ระดับชาติ ถือเป็นหน้าที่หลักสำคัญ การถ่ายทอดสดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรทุกยุคทุกสมัย การถ่ายทอด การดำเนินงานภารกิจที่เป็นผลงานของรัฐ และกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนขึ้นอยู่กับการตัดสินใจ จากรัฐมนตรีผู้มียอำนาจควบคุมสั่งการให้ สทท.11 ดำเนินการถ่ายทอดสดแทบทั้งสิ้น

ในปี 2537 รัฐบาลมีการปรับคณะรัฐมนตรี ผู้ที่ได้มาควบคุมดูแลกรมประชาสัมพันธ์ ก็คือ นายปัญญา เกสรทอง ทอง ช่วงนี้ "รายการมองต่างมุม" ซึ่งเป็นรายการที่อยู่ในความสนใจ ของประชาชนเรื่อยมาจนมีชื่อเสียงอย่างมาก แม้แต่นักการเมืองเองก็ต้องติดตามให้ความสนใจ ดังนั้น สทท.11 จึงได้เชิญ ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และคณะ จัดทำรายการ "ตามดูผู้แทน" ระหว่างเดือน มิถุนายน 2538 เพื่อประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ในวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 รวมทั้งการจัดรายการ "ตอบประชาชน" โดยมีการเชิญ นายมณฑล ชาติสุวรรณ หรือปลัดแรมโบ้ มาร่วม รายการ สร้างความไม่พอใจให้กับรัฐมนตรีปัญญา เกสรทอง ที่มองว่า "เอาสื่อมวลชนของรัฐบาลมา โจมตีรัฐบาล" ได้ดำเนินการทำงานของ สทท.11 ที่ปล่อยปละละเลยในการใช้ดุลยพินิจ ทิจารณา บุคคลมาร่วมรายการ

แสดงให้เห็นว่า การใช้อำนาจทางการเมืองในการควบคุมสื่อของรัฐเข้มงวดมิให้ สทท.11 นำเสนอเนื้อหารายการที่เป็นแง่ลบของรัฐบาล เป็นการปิดกั้นข้อมูล ข่าวสาร และไม่เปิดรับ ฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย ในการวิพากษ์วิจารณ์ทำกรงานของรัฐบาลแต่อย่างใด ซึ่งขัดแย้งกับ นโยบายเสรีภาพของสื่อมวลชนที่รัฐได้แถลงไว้

รัฐมนตรีนายบุญจะ เกสรทอง เป็นผู้ให้ความสำคัญและมีความพยายามที่จะทำให้ สทท.11 สามารถมีโฆษณาได้ โดยเมื่อมองดูนโยบายสื่อมวลชนของรัฐบาลในยุค นายชวน หลีกภัย ก็เริ่มมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนโครงการทำให้ สทท.11 เป็นสถานีโทรทัศน์ทางการค้าด้วย แต่ก็ยังเป็นเพียงแนวคิดที่ยังไม่สำเร็จ เนื่องจากต้องเปลี่ยนรัฐบาลเสียก่อน(สมลพันธ์ โกศลศิริเศรษฐ์,สัมภาษณ์)

นับได้ว่า โครงการการดำเนินงานของ สทท.11 ในช่วงที่ 2 นี้ มีพลวัต (Dynamic) ไปตามนโยบายในเชิงอำนาจรัฐ ที่มีการควบคุมใช้สื่อเป็นกลไกในการพัฒนาแนวคิดทางการเมือง ส่งเสริมให้ความรู้เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย นอกเหนือไปจากภารกิจหน้าที่ในการให้บริการ การศึกษาแก่ประชาชน

### ที่มาของรายได้ (Revenue)

จากการศึกษาโครงสร้างรายได้ของ สทท.11 ในช่วงที่ 2 นี้ พบความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากนโยบายของผู้มีอำนาจในการควบคุม ที่พยายามหาแหล่งที่มาของรายได้เพิ่มเติมให้แก่ สทท.11 นอกเหนือไปจากเงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินรายได้จากการดำเนินงาน ดังนี้

#### เงินอุดหนุนจากมูลนิธิสื่อสร้างสรรค์

ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยมีคุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ เป็นรัฐมนตรีผู้ควบคุมดูแลได้มีแนวคิดว่าการผลิตรายการที่ดีให้มีสาระประโยชน์สู่ประชาชนของ สทท.11 มีข้อจำกัดด้านงบประมาณเป็นอุปสรรค จึงได้จัดตั้งมูลนิธิสื่อสร้างสรรค์ขึ้นเพื่อหาแหล่งผู้บริจาค โดยเชิญคุณโสภณ สุภาพงศ์ กรรมการบริหารของบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด เข้าร่วมในการจัดหารายได้มาพัฒนาและปรับปรุงรายการของ สทท.11

ด้วยนโยบายที่ต้องการให้มีการมุ่งเน้นส่งเสริมเรื่องของการเกษตร เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการพัฒนาประชาธิปไตย ของคุณหญิงสุพัตรา จึงมีผลให้มูลนิธิสื่อสร้างสรรค์ร่วมกับ สทท.11 ผลิตรายการต่าง ๆ ที่สนองนโยบายเหล่านี้ขึ้น โดยเชิญ ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง อาจารย์จาก คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และทีมงาน มาร่วมกันผลิตรายการ อันเป็นที่มาของ รายการเกษตรสนทนา เวทีชาวบ้าน โดยมีมูลนิธิสื่อสร้างสรรค์รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการผลิต รายการตอนละประมาณ 20,000 - 30,000 บาท

สำหรับการรับบริจาคของมูลนิธิสื่อสร้างสรรค์ มีการดำเนินการคล้ายกับการซื้อขายโฆษณาในเชิงพาณิชย์ทั่วไป โดยการเปิดให้มีโฆษณาในลักษณะที่เป็นชื่อและโลโก้ให้ระหว่างรายการ ดังเช่นรายการมอต่างมุม และเวทีชาวบ้าน ดำเนินการเป็น 2 ลักษณะคือ

1. ปรากฏทั้งโลโก้พร้อมชื่อสินค้าหรือชื่อองค์กร แต่ไม่มีคำโฆษณา ขึ้นให้เห็น 1 ครั้ง ครั้งละ 10 วินาที คิดเป็นการบริจาคในราคา 10,000.-บาท

2. ปรากฏทั้งโลโก้พร้อมชื่อสินค้าหรือชื่อองค์กร แต่ไม่มีคำโฆษณา ขึ้นให้เห็น 2 ครั้ง ครั้งละ 10 วินาที คิดเป็นการบริจาคในราคา 15,000.- บาท

การดำเนินงานรูปแบบนี้อยู่ในรูปของการบริจาค เพื่อมิให้ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดห้ามมิให้ สทท.11 มีโฆษณานั้นเอง

นอกจากการร่วมผลิตรายการให้มีคุณภาพกับ สทท.11 แล้ว รัฐบาลยังได้มีนโยบายให้มูลนิธิสื่อสร้างสรรค์ได้ร่วมสนับสนุนให้ สทท.11 มีล่ามภาษามือเพื่อสื่อสารกับผู้ชมที่พิการทางการได้ยิน ให้สามารถติดตามรับทราบข่าวสารบ้านเมืองในช่วงรายการข่าวของ สทท.11 อีกด้วย โดยบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด จะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าตอบแทนให้กับอาจารย์จากโรงเรียนเศรษฐเสถียรมาเป็นล่ามภาษามือแปลข่าวให้ทุกวัน ซึ่งเมื่อมองไปถึงการดำเนินงานของสถานีโทรทัศน์บริการสาธารณะในต่างประเทศอย่าง PBS ของสหรัฐอเมริกา ก็มีการให้บริการกับผู้ด้อยโอกาสด้านการได้ยินเพื่อให้ได้รับชมรายการที่มีสาระประโยชน์ ความรู้แก่ผู้ชมโดยไม่มีการแบ่งแยกความแตกต่างเช่นเดียวกันด้วย

จึงแสดงให้เห็นว่า การอุปถัมภ์เงินช่วยเหลือของมูลนิธิสื่อสร้างสรรค์ จึงเป็นส่วนช่วยส่งเสริมให้ สทท.11 ได้มีเงินทุนในการผลิตรายการดี มีสาระประโยชน์ รวมถึงได้ทำหน้าที่ในการให้บริการข้อมูลข่าวสารกับประชาชนได้เพิ่มมากขึ้น

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เปลี่ยนมนตรีผู้ควบคุมดูแล มูลนิธิสื่อสร้างสรรค์ก็ยังคงสนับสนุนรายการบางรายการ แต่บางรายการก็ต้องถอนตัวไปเนื่องจากต้นทุนในการผลิตรายการสูง สำหรับรายการ “มอต่างมุม” เนื่องจากเป็นรายการที่นำเสนอความคิดเห็นใน

ประเด็นด้านการเมืองทั้งในแง่บวกและแง่ลบ แม้จะได้รับความนิยมน้อยมาก แต่ก็ต้องถูกแรงบีบคั้นทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จึงอาจกล่าวได้ว่า มุลินีคือสื่อสร้างสรรค์ซึ่งเกิดขึ้นมาจากเจตนาดีที่มีเป้าหมายในการสนับสนุนส่งเสริมการผลิตรายการดี มีคุณภาพ ให้สาระประโยชน์กับผู้ชม แต่แนวคิดที่ต้องการหาแหล่งรายได้เพิ่มเติมในรูปแบบของเงินบริจาคในนามของมุลินี ดังเช่นที่โทรทัศน์เพื่อบริการสาธารณะในต่างประเทศดำเนินการอยู่นั้น ก็ต้องถูกผลกระทบจากปัจจัยอำนาจทางการเมืองและแรงบีบคั้นทางเศรษฐกิจทำให้เป้าหมายในการดำเนินงานต้องเปลี่ยนแนวทางไป

### เงินอุดหนุนรายปีจากองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย

ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี คือนายมีชัย วัชรไวยยะ ได้มีการหาหนทางในการเพิ่มรายได้ โดยการแบ่งผลกำไรร้อยละ 10 จากการดำเนินงานของ อ.ส.ม.ท. มาช่วยเหลือด้านเงินทุนให้แก่ สทท.11 อีกวิธีหนึ่งกล่าวคือ การดำเนินการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 โดยให้มีใจความที่เกี่ยวข้องถึงเงินอุดหนุนของ สทท.11 สรุปได้ว่า

“...รายได้ที่ อ.ส.ม.ท. ได้รับปีหนึ่ง ๆ ให้ตกเป็นของ อ.ส.ม.ท. สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และเมื่อได้หักค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงาน ค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสมแล้วเหลือเท่าใด ให้ดำเนินการนำส่งเป็นรายได้ของรัฐ...”

“...เมื่อหักรายจ่ายแล้ว ก่อนนำส่งรายได้ของ อ.ส.ม.ท.เป็นรายได้ของรัฐ ให้คณะกรรมการจัดสรรเงินจำนวนหนึ่ง ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของรายได้ที่เหลือ เป็นเงินอุดหนุนรายปีให้สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ของกรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี...”

จึงถือได้ว่า แนวนโยบายของรัฐมนตรีผู้ควบคุมดูแลที่หาหนทางแก้ไขปัญหาให้กับสื่อโทรทัศน์ของรัฐเพื่อให้ยืนหยัดและสามารถเลี้ยงตัวเองอยู่ได้ โดยไม่เป็นภาระของรัฐบาล โดยเงินรายได้จากอุดหนุนของ อ.ส.ม.ท. จำนวนนี้ ได้มีการกำหนดไว้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสนับสนุนกิจการของ สทท.11 เช่น การจัดซื้อครุภัณฑ์ในการออกอากาศ อุปกรณ์การจัดทำรายการข่าว รายการต่างประเทศ ค่าผลิตรายการที่ สทท.11 ผลิตได้เอง ค่าจัดจ้างผลิตรายการ เป็นต้น ด้วยเหตุผลเนื่องมาจากการที่การดำเนินงานสื่อโทรทัศน์ต้องมีการลงทุนสูง



เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาแล้ว องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย หรือ อ.ส.ม.ท. ก็ได้จัดสรรเงินร้อยละ 10 เพื่อเป็นเงินอุดหนุนให้ สทท.11 ดังแสดงให้เห็นจากตารางต่อไปนี้

เดือนปี	การจัดสรรเงินอุดหนุนประจำปี	จำนวนเงิน
มีนาคม 2537	2535	40,539,892.77 บาท
พฤษภาคม 2537	2536	10,490,265.25 บาท
ตุลาคม 2539	2537-2538	66,231,000.00 บาท
กรกฎาคม 2540	2539	48,446,000.00 บาท

ตารางที่ 2 : แสดงเงินอุดหนุนรายปีที่ สทท.11 ได้รับจาก อ.ส.ม.ท.

จากตารางดังกล่าวสังเกตเห็นได้ว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนรายปีให้แก่ สทท.11 ของ อ.ส.ม.ท. นั้น ไม่มีกำหนดระยะเวลาในการส่งมอบที่แน่นอน เป็นเพราะ อ.ส.ม.ท. เกิดความไม่พอใจและไม่ต้องการให้ สทท.11 ซึ่งอยู่ในฐานะสื่อโทรทัศน์ของรัฐเช่นเดียวกัน เป็นภาระที่ต้องรับผิดชอบ แม้รายได้ในส่วนี้ จะถือเป็นเงินรายได้ที่ สทท.11 พึ่งได้รับอย่างถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม จึงมีการแสดงออกถึงความต้องการที่จะยกเลิกพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กร จึงทำให้ สทท.11 ต้องทำหนังสือชี้แจงรายละเอียดการบริหารการเงิน และความจำเป็นที่จะต้องขอรับการสนับสนุนเงินส่วนนี้เพื่อนำเสนอต่อรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลต่อไป

จุดนี้น่าจะเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐและรัฐบาล ในการหาแหล่งที่มาของรายได้จากสื่อโทรทัศน์ของรัฐที่สามารถมีผลกำไรจากการดำเนินธุรกิจมาเป็นส่วนช่วยเหลืออุดหนุนกิจการบางส่วนให้ สทท.11 สามารถทำหน้าที่ในการเป็นสื่อโทรทัศน์เพื่อบริการสาธารณะได้ตามเป้าประสงค์ที่คาดหวังไว้ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐก็ควรที่จะให้ความสำคัญกับสื่อโทรทัศน์ของรัฐ ในการจัดสรรงบประมาณให้โดยตรงและเต็มที่มากกว่า เพราะการหาแหล่งรายได้ที่ต้องพึ่งพาอาศัยขององค์กรที่ดำเนินกิจการในเชิงธุรกิจโทรทัศน์ ในยุคที่สังคมมีการแข่งขันกันอย่างสูงนี้ สทท.11 จึงถูกมองว่าไม่สามารถยืนหยัดและเลี้ยงตัวเองได้อยู่รอดได้

## นโยบายด้านรายการ (Programming Policies)

ในช่วงที่ 2 นี้ โครงสร้างด้านรายการเริ่มมีความเปลี่ยนแปลง เนื่องจากสถาบันการศึกษาที่มีแนวโน้มจะต้องการใช้เวลาเสนอรายการเพื่อการศึกษาทางลดน้อยลง เหตุผลหนึ่งเป็นเพราะสถาบันการศึกษา มีการติดค้างค่าเช่าเวลารายการจำนวนมาก ซึ่งเป็นปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณของสถาบันเอง แต่สำหรับกรมการศึกษาออกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการนั้น ได้มีการขยายโอกาสทางการศึกษา ผลิตรายการเพื่อนำเสนอทางสถานีโทรทัศน์เพื่อการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (Education Television หรือ E.T.V.) ซึ่งถือว่ามีช่องทางในการเสนอรายการของตนเองที่ตรงกลุ่มเป้าหมายมากกว่า ทำให้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเช่าเวลารายการการศึกษาทาง สทท.11 จำนวนมากนัก ปริมาณการเช่าเวลาจึงลดลงตามลำดับ แนวโน้มบทบาทหน้าที่ในการเป็นสื่อโทรทัศน์เพื่อการศึกษาของ สทท.11 จึงลดน้อยลงตามไปด้วย

จากการศึกษาพบว่า ช่วงนี้มีนโยบายด้านรายการให้ สทท.11 จัดหารายการความรู้ มาเสริม ผลิตรายการเพิ่มเติมโดยให้เป็นรายการประเภทให้ความรู้และรายการเพื่อประชาสัมพันธ์ของรัฐ ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนให้มีสัดส่วนรายการความรู้และรายการเพื่อประชาสัมพันธ์ของรัฐให้มีเพิ่มมากขึ้น

ผู้มีอำนาจควบคุมสื่อโทรทัศน์ของรัฐในแต่ละยุคสมัย ก็มีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านรายการของ สทท.11 ด้วย เช่นในสมัยของคุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ เป็นรัฐมนตรีกำกับดูแล ได้มุ่งเน้นให้มีการผลิตรายการประเภทส่งเสริมให้ความรู้ในระบบประชาธิปไตย เช่น รายการตามดูผู้แทน ,ตอบประชาชน ,เดินหน้าหาผู้แทน ,11 รายวัน เป็นต้น รวมทั้งรายการประเภทส่งเสริมความรู้ด้านการเกษตร วิถีชีวิตชาวบ้าน เช่น รายการเกษตรสนทนา และเวทีชาวบ้าน เป็นต้น

หรือไม่ว่าจะเป็นช่วงสมัยที่นายสุรศักดิ์ เทียมประเสริฐ เป็นผู้มีอำนาจควบคุม ได้มีความสนใจในเรื่องของเศรษฐกิจ ตลาดหุ้น จึงมีนโยบายให้ สทท.11 ผลิตรายการประเภทนี้ เป็นที่มาของรายการ "Money Talk" และรายการส่งเสริมความรู้ด้านภาษาอังกฤษ ชื่อ "ไทยแลนด์อินเตอร์เนชั่นแนล" เกิดขึ้นในช่วงนั้น ส่วนนายปัญญา เกสรทอง ในสมัยที่เป็นผู้มีอำนาจควบคุม เป็นช่วงที่ให้ความสำคัญและพยายามจะให้ สทท.11 มีโฆษณาได้ โดยมีการดำเนินการนำเสนอขอแก้ไขมติคณะรัฐมนตรี แต่เกิดความเคลื่อนไหวทางการเมืองทำให้ต้องเปลี่ยนรัฐบาลเสียก่อน จึงยังไม่มีผลกระทบท่อนโยบายด้านรายการของ สทท.11

จากสภาวการณ์ต่าง ๆ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจควบคุม เท่ากับมีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กร สทท.11 แล้ว ยังส่งผลต่อเนื่องไปถึงการดำเนินงานนโยบายด้านรายการอีกด้วย

### ช่วงที่ 3 สถานีโทรทัศน์ที่มีแนวโน้มไปในเชิงธุรกิจ

(ระหว่างปี พ.ศ.2538-2541)

#### นโยบายของรัฐและการควบคุม (Ownership and Control)

กระแสแห่งความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 พรรคชาติไทยได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนผู้ที่มาควบคุมกำกับดูแลกรมประชาสัมพันธ์ ในฐานะรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีก็คือ นายปิยะณัฐ วัชรการภรณ์ ซึ่งเคยเข้ามารับตำแหน่งนี้มาแล้วช่วงหนึ่ง ในสมัย พลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี

ช่วงนี้รัฐมนตรีปิยะณัฐ ได้มีบทบาทในการสร้างจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญ (Major Turning Point) ด้วยการนำเสนอแนวทางกาปรับปรุงและพัฒนา สทท.11 ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2538 ได้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2529 ที่ไม่ให้มีการโฆษณาทางธุรกิจและไม่สมควรให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการ หรือเช่าเวลาเพื่อการธุรกิจ และได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้มีผู้สนับสนุนรายการได้โดยไม่ต้องบรรยายสรรพคุณของสินค้านั้น

นโยบายที่พยายามแก้ไขกฎระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี ที่เป็นข้อจำกัดในการดำเนินงานด้านการหารายได้ โดยเปิดโอกาสรับเอกชนเข้ามาในรูปแบบของการเช่าเวลา รวมทั้งเปิดทางให้หาผู้สนับสนุนรายการได้ แม้จะเป็นโฆษณาที่ไม่สามารถบรรยายสรรพคุณสินค้าได้ก็ตาม แต่ก็ถือว่า การดำเนินงานคล้ายกับระบบธุรกิจ กล่าวคือ ให้ความสำคัญกับที่มาของรายได้จากการให้เช่าเวลารายการ และการมีผู้สนับสนุนรายการ แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาการประชุมของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2539 ในเรื่องการแก้กฎหมายให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการกับ สทท.11 นั้น กลับระบุว่า อนุญาตให้มีโฆษณาเฉพาะโลโก้และตัววิ่งได้ แต่เห็นควรพิจารณาให้เอกชนร่วมลงทุน โดยมีขีดจำกัด เพื่อมิให้ดำเนินการไปในเชิงพาณิชย์

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้จะเริ่มมีการปรับเปลี่ยนการดำเนินงานให้มีโฆษณาได้บ้าง แต่รัฐบาลก็ยังไม่ยอมปล่อยให้เอกชน สามารถเข้ามาหารายได้กับสื่อโทรทัศน์ของรัฐได้อย่างอิสระ เพราะเท่ากับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของ สทท.11 ให้มีการดำเนินงานเหมือนสื่อโทรทัศน์ ในเชิงพาณิชย์ทั่วไป จุดนี้มองได้ว่า รัฐอาจเกรงว่าการควบคุมของรัฐที่ใช้สื่อโทรทัศน์เป็นเครื่องมือ ในการประชาสัมพันธ์หรือเป็นกระบอกเสียงเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของรัฐ อาจจะทำให้ยากลำบาก กว่าก่อนก็เป็นได้

รัฐมนตรีปิยะณัฐ ได้มอบนโยบายให้ นายชั้น พูลสมบัติ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ในสมัยนั้น ได้ดำเนินการปรับปรุง สทท.11 และเครือข่ายทั่วประเทศ มีแนวคิดที่เห็นชอบให้เอกชน เข้าร่วมดำเนินการโดยเชิญ ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล ผู้มีประสบการณ์ด้านข่าวโทรทัศน์ ทำให้เป็นที่นิยมของผู้ชมทั่วประเทศ มาเป็นผู้ให้คำแนะนำ และเข้ามาเช่าเวลารายการในนามบริษัท เอเชียวิชั่นส์ จำกัด โดยไม่มีการเปิดประมูล ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการให้ช่อง 11 มีการพัฒนารูปแบบ รายการและการดำเนินงานที่สะดวกคล่องตัวขึ้น ซึ่งนายปิยะณัฐมองว่า

“...เอกชนส่วนใหญ่จะเข้ามาเพื่อหวังผลทางธุรกิจ เนื่องจากการประมูลก็คือการ ลงทุน ต้องมีการให้เงิน ให้ผลประโยชน์กับรัฐ เมื่อเริ่มต้นด้วยการลงทุน สิ่งที่ได้ประมูลก็จะต้องหา เงินมาใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อผลกำไรต่อไป...” (ผู้จัดการรายวัน, 12 ก.ค.39 : 4)

ด้วยแนวนโยบายของรัฐมนตรีผู้ควบคุมที่กำหนดให้ถือปฏิบัติ กรมประชาสัมพันธ์จึง ทำสัญญาเช่าเวลารายการกับบริษัทเอเชียวิชั่นส์ จำกัด ในวันที่ 17 เมษายน 2539 เป็นระยะเวลา 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2539 เป็นต้นไป โดยมีข้อผูกพันเงื่อนไขที่บริษัทต้องรับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือปรับปรุงเครื่องมือ อุปกรณ์ การผลิตรายการข่าว ของ สทท.11 มีมูลค่า 40 ล้านบาท มอบเงินเป็นสวัสดิการตลอดปี 2539 รวม 30 ล้านบาท ในปี 2540 , มอบเงินเดือนละ 30 ล้านบาท เพื่อเป็นสวัสดิการ ปี 2541 มอบเงินเดือนละ 4 ล้านบาท เป็นเงินสวัสดิการ และจัดหา บุคลากรเพิ่มเติมในฝ่ายข่าว โดยรับเงินเดือนค่าตอบแทนจากงบบริจาคของบริษัทฯ

สำหรับเงื่อนไขตอบแทนที่กรมประชาสัมพันธ์ตกลงกับบริษัทเอเชียวิชั่นส์ จำกัด คือ ให้สิทธิ์ในการทำประโยชน์ในรายการต่าง ๆ ที่ได้เช่าเวลา ตามระเบียบของกรมประชาสัมพันธ์ สิทธิ์ ในการเข้าทำประโยชน์ในรายการข่าว คือ สปอตประชาสัมพันธ์ ลงภาพ คำประกาศ และโลโก้ของ ผู้สนับสนุนรายการ ในระหว่างช่วงรายการ และช่วงข่าว

ช่วงระหว่างที่มีการตกลงทำสัญญาเช่าเวลารายการกับ สทท.11 สิ่งทีกรมประชาสัมพันธ์และหน่วยงานในสังกัดต้องสนองนโยบายนี้ ก็คือ การตั้งคณะทำงานปรับปรุงแผนผังรายการ และเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านสัดส่วนรายการ อัตราค่าเช่าเวลารายการ การเสนอรายการท้องถิ่น เงินงบประมาณ และรายได้ของสถานี สำหรับการปรับเปลี่ยนครั้งนี้ ได้รวมถึงการสั่งปลดรายการ “มองต่างมุม” ออกจากผังรายการด้วย

เหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นครั้งนี้ ทำให้เห็นถึงบทบาทของผู้ที่มีอำนาจควบคุมที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของสื่อมวลชนของรัฐอย่างชัดเจน ซึ่งหากมองภาพรวมการให้ความสำคัญบทบาทของสื่อมวลชนแล้ว จะเห็นได้ว่าในยุคสังคมข่าวสาร (Information Society) พลังอำนาจของสื่อมวลชนถือเป็นส่วนสำคัญในการให้ข้อมูลข่าวสารความรู้และเป็นเครื่องมือสื่อให้ประชาชนตื่นตัวในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และสร้างกระแสความเปลี่ยนแปลงให้กับสังคมนั้นอย่างได้ผล จึงเป็นสาเหตุให้รัฐบาลพยายามควบคุมการดำเนินงานของสื่อมวลชนนั้นไว้

สำหรับนโยบายของการปรับปรุงสื่อมวลชนของรัฐ ที่นายปิยะณัฐ ต้องการให้มีการปรับโครงสร้างและพัฒนา ช่อง 11 โดยให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการนั้น รัฐมนตรีปิยะณัฐ ได้กล่าวให้สัมภาษณ์ไว้ว่า

“...ความคิดที่จะพัฒนาโทรทัศน์ ช่อง 11 ที่ค่อนข้างจะได้รับความนิยมจากประชาชนน้อยกว่าโทรทัศน์ช่องอื่น สาเหตุที่ไม่สามารถแข่งขันกับคนอื่นได้ ก็เพราะเหตุว่าระบบราชการ ทั้งที่คุณภาพของเรา คนของเราพร้อม แต่มีปัญหาติดขัดด้วยระบบราชการ ผมจึงได้หารือกับ ดร.สมเกียรติ ซึ่งผมเห็นว่ามีความลักษณะของคนที่ต้องการทำงานสูง ภาพของท่านไม่ใช่ภาพของนักธุรกิจที่แสวงหาผลประโยชน์มาร่วมกันทำงานโดยไม่มีการเปิดประมูล เพราะลักษณะการทำงานของ สทท.11 ที่จะให้ทำ ไม่ใช่เรื่องของกำแสวงหาผลประโยชน์ แต่เข้ามาทำงานเพื่อที่จะพัฒนาช่อง 11” (อนัดดา, เขาว่าช่อง 11 มีปัญหา, วารสารกรมประชาสัมพันธ์, ปีที่ 1 ฉบับที่ 2, ก.พ.39:9)

จะสังเกตได้ว่า แนวคิดที่จะพัฒนา สทท.11 ในฐานะสื่อโทรทัศน์ของรัฐ ของผู้มีอำนาจในการควบคุม มีเป้าหมายที่จะต้องการให้ สทท.11 สามารถแข่งกับสถานีโทรทัศน์ช่องอื่น ๆ โดยเปรียบเทียบจากจำนวนผู้ชมจากการวัด Rating เหมือนกับสถานีโทรทัศน์ในเชิงการค้า จึงเป็นมุมมองที่เปลี่ยนแปลงเป้าหมายไปจากเดิม



ส่วนทางด้าน ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล ได้ให้ทัศนะไว้ว่า

“...เราต้องการปรับปรุงช่อง 11 ให้มีคนสนใจและเป็นประโยชน์สมดังเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ตั้งแต่ต้น คือเป็นสถานีที่ให้ข่าวสาร สารระ และศิลปวัฒนธรรม ไม่มีธุรกิจการค้ามาทำให้บิดเบือนไป การผลิตรายการ การจัดการดำเนินธุรกิจ การควบคุมเนื้อหารายการยังเป็นปรัชญาเดิม แต่ให้อยู่ในการจัดการของบริษัทฯ เป็นการร่วมทุนระหว่างกรมประชาสัมพันธ์กับภาคเอกชน” (อนันตดา, เขาว่าช่อง 11 มีปัญหา, วารสารกรมประชาสัมพันธ์, ปีที่ 1 ฉบับที่ 2, ก.พ.39 : 9)

จากการศึกษาพบว่า เบื้องหลังของบริษัทเอเชียวิชั่นส์ มีกลุ่มนายทุนจากวัฏจักรกรู๊ป เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ถึง 70% ส่วน ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล เป็นกรรมการผู้จัดการ ถือหุ้นเพียง 30% โครงสร้างของเอเชียวิชั่นส์มีนายประมุท สุตตะบุตร เป็นประธานบริษัทเอเชียวิชั่นส์ ผู้เคยบุกเบิกแนวทางการบริหารบริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด แปรรูปให้เป็นรัฐวิสาหกิจได้สำเร็จ คือ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย หรือ อ.ส.ม.ท. ในปัจจุบัน จึงเห็นได้ว่า โครงสร้างองค์กรของ สทท.11 ช่วงนี้เริ่มมีระบบธุรกิจโทรทัศน์เข้ามาเกี่ยวข้องกับการลงทุนดำเนินงานด้วย

สำหรับวัตถุประสงค์ที่แท้จริงที่เข้าร่วมงานกับ สทท.11 ดร.สมเกียรติ กล่าวว่า

“...จากที่ได้พูดคุยกับคุณปิยะณัฐ ประมาณ 3-4 เดือน จึงขอให้แปซิฟิกลงทุน แต่ไม่มีเงินพอ ผมจึงลาออกมาหาเงินทุนข้างนอก ตอนนั้นมีชาวฮือฮาวีอหว่า แล้วคนก็มีเงินกันเยอะ ก็เลยแย่งกันเอาเงินมาให้ผมใช้ ขอลงทุนในบริษัท ผมไม่มีเงิน มีแต่ชื่อกับโครงการ ผมบอกนายทุนว่าต้องการปรับโครงสร้าง ช่อง 11 ระยะเวลา 3 ปี นายทุนบอก 3 ปีไม่คุ้มทุน ผมไม่ได้มาลงทุนให้เกิดกำไร ฉะนั้น 3 ปี ผมขอเงินทำรายการให้ดี ๆ ขึ้นมาเท่าที่จะทำได้ แต่ทำทั้งหมดไม่ได้ เพราะเรายึดมั่นไม่ได้เอาโฆษณาตรง ๆ มาลง เพื่อไม่ให้เสียหลักการ แต่ก็ไม่วายมีโฆษณาหลบๆ หลีก ๆ เข้ามา จุดมุ่งหมายจริง ๆ ต้องการเข้าปรับโครงสร้าง โดยอาศัยอำนาจทางการเมือง เพราะคุณปิยะณัฐเห็นด้วยและให้ท้ายว่าฉันเถอะ ขอทำงาน 3 ปี ให้เสร็จ ช่อง 11 จะได้เป็นอิสระ ระยะเวลาสั้นก็คือการทำรายการให้ดี รัฐบาลจะได้พอใจ ชาวบ้านจะได้เห็นทิศทาง และหวังว่าเมื่อเป็นอิสระแล้วเราในฐานะเอกชนผู้ร่วมลงทุน เป็นหุ้นส่วนในบริษัทลูก ประโยชน์ที่จะได้รับในระยะยาว...” (สมเกียรติ อ่อนวิมล, สัมภาษณ์)

จะเห็นได้ว่า แนวคิดที่จะให้มีการปรับโครงสร้าง สทท.11 ให้เป็นอิสระ ถือเป็นเป้าหมายสำคัญของ ดร.สมเกียรติ ที่ต้องการจะอยู่ในฐานะบริษัทเอกชนที่มีสิทธิ์เข้าร่วมทุนในอนาคตซึ่งเป็นผลประโยชน์ในระยะยาว แต่สำหรับในช่วงแรกมีเป้าหมายที่จะทำรายการให้ดีเสนอต่อผู้ชมโดยมุ่งหวังผลกำไรจากการโฆษณาทางอ้อม และมีนายทุนในระบบธุรกิจโทรทัศน์เข้ามาลงทุนโดยอาศัยอำนาจทางการเมืองเข้ามาเกื้อหนุน จากจุดนี้หากมองในแง่ของจุดคุ้มทุนและอุดมการณ์ของ ดร.สมเกียรติ กับนายทุนธุรกิจโทรทัศน์ย่อมมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันอย่างแน่นอน

ในช่วงนี้ รัฐบาลภายใต้แกนนำของนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ประกาศยุบสภา และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 นายปิยะณัฐ วัชรภรณ์ ก็ได้เข้าร่วมในคณะรัฐบาลของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ โดยยังคงดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่กำกับดูแลงานที่กรมประชาสัมพันธ์เช่นเดิม แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของรัฐตรงจุดนี้ แต่รัฐมนตรีผู้มีอำนาจควบคุมยังคงเป็นคนเดิม จึงไม่ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายที่มีต่อ สทท.11 แต่อย่างใด

แนวคิดในด้านการปรับปรุงโครงสร้างของ สทท.11 ของนายปิยะณัฐ ยังคงพยายามเสนอแนวทางการปรับเปลี่ยนโครงสร้างไว้ 3 แนวทางด้วยกัน คือ แนวทางที่ 1 ให้มี โครงสร้างระบบราชการแบบเดิม แต่มีการจัดการให้มีเอกภาพ และเป็นอิสระในการบริหารงาน แนวทางที่ 2 ให้เป็นโครงสร้างในรูปรัฐวิสาหกิจ และแนวทางที่ 3 ให้เป็นโครงสร้างในรูปมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขและรื้อกฎหมายหลายฉบับ เพื่อรองรับการบริหารงานในรูปแบบใหม่ แต่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขมติคณะรัฐมนตรี หรือกฎระเบียบใด ๆ เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างของ สทท.11 ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลเสียก่อน การดำเนินการอย่างเป็นทางการจึงยังไม่สามารถทำได้ หากแต่สภาพทางการเมืองมีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

ข้อสรุปในการหาทางออกให้กับ สทท.11 ของนายปิยะณัฐ ได้กำหนดลักษณะการแปรรูปสื่อโทรทัศน์ของรัฐ โดยให้นโยบายว่ายังเป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการ แต่ด้านการจัดการจะปล่อยให้เป็นเรื่องธุรกิจ ด้วยการตั้งบริษัทลูกแล้วร่วมทุนกับเอกชน เพื่อตั้งบริษัทใหม่เพื่อเช่าเวลาของ สทท.11 ผลิตรายการ

“...นอกจากที่ ช่อง 11 ได้ศึกษาลักษณะสัดส่วนการร่วมทุนแล้ว ยังจะได้ประกาศ เปิดกว้างให้เอกชนทุกรายเสนอแผนงาน และแนวคิดที่จะพัฒนางานข่าวเข้ามาเพื่อใช้ในการ ตัดสินใจคัดเลือกผู้ร่วมทุนด้วย โดยหลักการจะยึดหลักแผนงานพัฒนางานมากกว่าผลตอบแทนเป็น มูลค่าที่เอกชนจะให้กับช่อง 11 เนื่องจากเป้าหมาย คือ ต้องการพัฒนางานข่าวเป็นหลัก...” (อนันตดา, เขาว่าช่อง 11 มีปัญหา วารสารกรมประชาสัมพันธ์, ปีที่ 1 ฉบับที่ 2, ก.พ.39 : 9)

แม้ว่าบริษัทเอเชียวิชั่นส์ ของ ดร.สมเกียรติ จะพยายามจัดทำรายการที่ดีมีคุณภาพ มานำเสนอออกอากาศ แต่ในท้ายที่สุด ข้อจำกัดที่ห้ามมิให้มีการบรรยายสรรพคุณสินค้า ตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2539 ทำให้รายการของบริษัทเอเชียวิชั่นส์ที่นำเสนอทาง สทท.11 ต้องพยายามหลบเลี่ยงการมีภาพโฆษณาทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นผลให้ไม่ได้รับความ สนใจจากเจ้าของผลิตภัณฑ์สินค้า บริษัทฯ ก็ต้องประสบปัญหาด้านการเงินตลอดมา

ต้นปี 2540 ดร.สมเกียรติ ได้ประกาศถอนตัวจากบริษัทเอเชียวิชั่นส์ เนื่องจากได้รับ เลือกให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา่างรัฐธรรมนูญ หรือ ส.ส.ร. จังหวัดสุพรรณบุรี แต่เหตุผลเบื้องหลัง นั้น น่าจะมาจากปัญหาด้านเงินทุนหมุนเวียนของบริษัท และปัญหาด้านการดำเนินงานร่วมกับ ระบบราชการภายใน สทท.11 มากกว่า

“...เราต้องจ่ายค่าเช่าเวลาเท่าเดิม แล้วก็ถูกตรวจสอบขั้นตอนสารพัดอย่าง โฆษณา ก็ไม่ให้มีโดยตรง ซึ่งเราเป็นคนบอกไม่ให้มี เพราะจะต้องยึดหลักการ ทำให้เป็นการจำกัดตัวเอง มีความลำบากในการทำงาน เงินก็หมด เพราะระบบนั่นเองที่ทำลายโอกาสในการพัฒนา บทเรียนนี้ แพงเกือบร้อยล้าน ก็เห็นใจทางวิญจกรอยู่เหมือนกัน...” (สมเกียรติ อ่อนนิมิต, สัมภาษณ์)

แม้ว่า ดร.สมเกียรติ ได้ถอนตัวไปแล้ว แต่บริษัทเอเชียวิชั่นส์ยังคงดำเนินงานต่อไป ตามสัญญาที่ทำไว้กับกรมประชาสัมพันธ์ 3 ปี และด้วยปัญหาด้านการเงิน บริษัทฯ จึงไม่สามารถนำ เงินมาชำระค่าเช่าเวลาซึ่งค้างไว้จำนวนมากได้ทันเวลาที่กำหนด กรมประชาสัมพันธ์ต้องยกเลิก สัญญาเช่าเวลา และจำเป็นต้องถอดรายการต่าง ๆ ของบริษัทฯ ออกจากผังรายการ ตั้งแต่วันที่ 10 กรกฎาคม 2540

“...การดำเนินงานด้านโทรทัศน์ เป็นการลงทุนที่สูงมาก ประการแรกคือช่วงเวลา ที่เปลี่ยนแปลงนั้นเป็นช่วงที่เศรษฐกิจยังบูมอยู่ แต่เมื่อเศรษฐกิจของประเทศมีปัญหา ผู้ที่จะมา

สนับสนุนช่อง 11 ก็ถดถอยไป รายการดี ๆ ของ ดร.สมเกียรติ ก็ไม่มีผู้สนับสนุนรายการอย่างพอเพียง เพราะฉะนั้นก็ก้าวต่อไปไม่ได้ ประการที่สอง คือการเกิดของไอทีวี ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของรายการเหมือนกัน แต่ไอทีวีสามารถโฆษณาได้ และมีทีมการตลาดที่เข้มแข็ง ส่วน ช่อง 11 ในสถานีไม่มีทีมการตลาด แม้ว่าช่อง 11 จะมีจุดดีในการแพร่ภาพถึงต่างจังหวัดและไอทีวียังแพร่กระจายไปไม่ถึงก็ตาม แต่ท้ายที่สุดวัตถุประสงค์ด้านเนื้อหาข่าวสารความรู้ก็เหมือนกัน ส่วนนี้จึงเป็นจุดหักเหของการดำเนินงานของบริษัทเอเชียวิชั่นส์..." (นางจันทิมา เขยสงวน , สัมภาษณ์)

นโยบายการเข้าร่วมทุนกับเอกชน ของนายปิยะณัฐ วัชรภรณ์ ก็ยังไม่เลิกล้มความตั้งใจ นายปิยะณัฐ ได้กล่าวถึงแนวคิดนี้ไว้ว่า

"...การพิจารณาเพื่อที่จะให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการ มีบุคคลที่ไม่เข้าใจพยายามนำเสนอว่า เขาสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 ไปแข่งไปขายให้เอกชน ซึ่งโดยแท้จริงการดำเนินงานต่าง ๆ ต้องอยู่ภายใต้กรอบที่เหมาะสม เป็นธรรม และเป็นประโยชน์ร่วมกัน เราเป็นสถานีโทรทัศน์ของราชการจะไปปล่อยให้ใครไปลงทุน โดยเราเอาเราเปรียบก็คงไม่เหมาะสมไม่ถูกต้อง ตรงนี้ ก็เป็นสิ่งที่กำลังคิดหารูปแบบอยู่ เอกชนที่จะเข้ามาดำเนินการอย่างไรนั้น เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นแล้ว ที่ผู้บริหารของ สทท.11 จะต้องคิดและดำเนินการกัน การจัดการที่จะดำเนินการผมไม่ต้องการให้มีการลงทุนผูกขาดโดยมีบริษัทใดบริษัทหนึ่งเท่านั้น แต่กำลังหารูปแบบที่จะให้การเข้ามาร่วมทุนนั้นเป็นไปอย่างหลากหลาย เพื่อให้มีการถ่วงดุลย์กันในการที่จะจัดการ ใจที่คิดไว้คือรายการต่าง ๆ ที่จะมีการผลิตนำเสนอ ภายใต้กรอบที่ช่อง 11 ถือเป็นภารกิจหลักในการดำเนินการก็คือ ข่าวสาร การให้ความรู้ สารกับประชาชน ผู้ชมผู้ดู ในส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ อาจจะมีการแบ่งปันให้มีการร่วมทุนระหว่างสถานี ช่อง 11 กับเอกชน ในแต่ละรายการ ซึ่งจะไม่มีเอกชนรายใดรายหนึ่งที่จะผูกขาดในการดำเนินการทั้งหมด..."

นายปิยะณัฐ ได้ให้เจ้าหน้าที่ สทท.11 ร่างคำสั่งแต่งตั้งนายชัชรินทร์ ไชยวัฒน์ ซึ่งโดยตำแหน่งเป็นที่ปรึกษารัฐมนตรี เข้าไปช่วยเหลืองานอยู่เบื้องหลัง ในฐานะประธานคณะกรรมการพัฒนารายการปรับเปลี่ยนโครงสร้างผังรายการของ สทท.11 ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2540 เป็นต้นมา โดยมีการเข้ามาดูแลในเรื่องการจัดกลุ่มผังรายการใหม่ แต่การปรับเปลี่ยนครั้งนี้ได้สร้างความไม่พอใจให้กับหน่วยงานผู้เช่าเวลาที่ทำสัญญารายการไว้ก่อนแล้ว ที่ต้องถูกเปลี่ยนแปลงเวลาออกอากาศอย่างกะทันหัน บางรายการขอลอดออกไป ทำให้เจ้าหน้าที่ในฝ่ายจัดและควบคุมรายการต้องลำบากใจอย่างยิ่งในการประสานงาน

ภายหลังต่อมาภาวะจากเศรษฐกิจทั่วประเทศซบเซาอย่างหนัก ด้วยการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจการคลังผิดพลาดของรัฐบาล ในช่วงปลายปี 2540 ประเทศไทยตกอยู่ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่สุดในรอบหลายสิบปีที่ผ่านมา และไม่เว้นแม้แต่ธุรกิจโทรทัศน์ ไม่ว่าสถานีโทรทัศน์ผู้ผลิตรายการ หรือธุรกิจโฆษณาที่อดีตเคยมีการแข่งขันกันสูง ก็ได้รับผลกระทบกับภาวะเศรษฐกิจช่วงนี้ด้วยเช่นกัน

นโยบายของผู้มีอำนาจควบคุมที่ต้องการให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน มีวัตถุประสงค์เพื่อจะให้ สทท.11 มีรายได้เพิ่มขึ้น โดยไม่ต้องพึ่งพารัฐบาลนั่นเอง แต่โดยโครงสร้างการดำเนินงานที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ ทำให้มองได้ว่า สทท.11 เริ่มมีความโน้มเอียงไปในเชิงธุรกิจมากยิ่งขึ้น เห็นได้จากการปรับตัวของ สทท.11 ที่ได้รับผลกระทบในช่วงนี้

"...ท่านที่ปรึกษาเห็นว่า การใช้กลยุทธ์ของทางช่อง 3 เขาบริหารเวลาโดยไม่ได้คิดค่าเวลา แต่ให้เวลาออกอากาศ แล้วใช้วิธีร่วมกันผลิต ผู้ผลิตรับผิดชอบเรื่องการผลิต ส่วนการแบ่งผลประโยชน์โดยเอาเวลาโฆษณาเป็นหลัก เงินที่ได้จะแบ่งกัน 60:40 เมื่อมามองช่อง 11 นั้นไม่มีโฆษณา แต่สามารถหาผู้สนับสนุนรายการได้ โดยภาพแล้วเราไม่มีเรื่องการตลาด จึงเห็นว่า ผู้ผลิตรายใดที่มาร่วมกับเรา เราให้เวลาเขาอย่างเดียว การผลิตถือว่าลงทุนสูงอยู่แล้ว เมื่อไปหาผู้สนับสนุนรายการมาได้ ก็ให้มาแบ่งผลประโยชน์กันเป็น 70 : 30 จึงเป็นการล่อของช่อง 3 มา แต่เรื่องการตลาด ผู้ผลิตจะให้มากแค่ไหนก็แล้วแต่ เรามีกฎเกณฑ์คืออยู่ที่ช่วงเวลา และความถี่ของการออกอากาศด้วย ไม่ได้บังคับอะไรมาก..." (เพ็ญพรรณ พงศ์สวัสดิ์, สัมภาษณ์)

จากการศึกษาพบว่า การปรับเปลี่ยนวิธีการหารายได้ของ สทท.11 ในรูปแบบแบ่งผลประโยชน์นี้ยังไม่มี ความชัดเจนนัก เพราะแนวคิดเรื่องของการจัดการรายการ กับการให้เอกชนเข้ามาลงทุน โดยไม่คิดค่าเช่าเวลาเหมือนเดิมนั้น จะมีผลดีผลเสียอย่างไรมากกว่ากัน เนื่องจาก สทท.11 ก็ยังไม่มีประสบการณ์ด้านการตลาด การสร้างกฎเกณฑ์ใหม่ขึ้นมา ยังไม่มีกฎระเบียบที่ประกาศใช้แบบราชการ ระบบนี้จึงยังคงคลุมเครือ ไม่เอื้อต่อการใช้ปฏิบัติอย่างมีหลักการ โครงสร้างการดำเนินงานในเชิงระบบธุรกิจนี้ จึงสร้างความสับสนในทางปฏิบัติอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายของนายปิยะณัฐก็ค่อนข้างรัดกุมไป เมื่อเขาประสบอุบัติเหตุจนไม่สามารถปฏิบัติงานได้ และ นายชัชวรินทร์ ที่ปรึกษารัฐมนตรี ก็ต้องถอนตัวไปตามเส้นทางการเมืองเช่นเดียวกัน



รัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มีการปรับคณะรัฐมนตรีใหม่ ได้มอบอำนาจให้แก่นายภูษณ ปรีชญมาโนช เข้ามาดูแลงานกรมประชาสัมพันธ์แทนรัฐมนตรีปิยะณัฐ แต่ด้วยระยะเวลาอันสั้น ในเดือนพฤศจิกายน 2540 พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ก็ได้ประกาศลาออก ภายหลังทำความตกลงขอความช่วยเหลือจากกองทุนเงินระหว่างประเทศ หรือ ไอ.เอ็ม.เอฟ เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ

การเปลี่ยนแกนนำรัฐบาลใหม่ โดยนายชวน หลีกภัย จากพรรคประชาธิปัตย์ เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ ได้เข้ามามีบทบาทควบคุมดูแลกรมประชาสัมพันธ์ และ สทท.11 อีกครั้ง ทิศทางการดำเนินงานของ สทท.11 ช่วงนี้ มาถึงจุดหักเหอีกช่วงหนึ่ง ด้วยนโยบายของรัฐมนตรีผู้มีอำนาจกำกับดูแล ที่กำหนดควบคุมให้สื่อโทรทัศน์ของรัฐมิให้มีการแข่งขันเพื่อธุรกิจการค้าเหมือนสถานีโทรทัศน์ช่องอื่น ๆ แต่มุ่งเน้นให้กลับมาดำเนินงานเป็นสื่อโทรทัศน์เพื่อบริการสาธารณะเช่นเดิม

“...โดยความคิดแล้วจะให้ ช่อง 11 กลับไปสู่ยุคเริ่มต้นที่ตั้งสถานี โดยเป้าหมายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้สาธารณะรู้แก่ประชาชน โดยไม่ไปอยู่ในรูปเชิงพาณิชย์...” (กรุงเทพฯ, 2 ธ.ค.40) ... ได้มีมติอนุมัติไปแล้วว่าให้ ช่อง 11 ยังคงได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล เพื่อให้เป็นช่องทางบริการสาธารณะ เพราะถ้าทำการค้า เราไม่มีทางจะไปสู้กับใครได้เลย โดยเฉพาะภาวะเศรษฐกิจอย่างนี้ ช่องที่มีโฆษณาเต็มที่ยังเกือบอยู่ไม่รอด เพราะฉะนั้นไปดูตรงนั้นใหม่ รัฐเองก็ไม่ค่อยมีเงินเท่าไร แต่คิดว่ารัฐต้องมีการลงทุนเพื่อให้นักศึกษากับประชาชนอย่างกว้างขวาง...” (ฮอทไลน์บันเทิง ไอทีวี, 5 ม.ค.41)

แสดงให้เห็นถึงเป็นนโยบายของผู้มีอำนาจควบคุม ที่มีเจตนารมณ์ต้องการให้สื่อโทรทัศน์ของรัฐมีแนวทางการปฏิบัติการหลักในรูปแบบของสื่อเพื่อบริการสาธารณะ ที่ให้ทั้งข้อมูลข่าวสาร สาธารณะที่ประชาชนต้องรู้ และเป็นประโยชน์ต่อประชาชน และทำหน้าที่ของการเป็นกลไกของรัฐเพื่อการประชาสัมพันธ์ โดยไม่ได้มุ่งหวังผลกำไรเชิงการค้าอยู่ต่อไป

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้เห็นภาพรวมของโครงสร้างการดำเนินงานของ สทท.11 ในฐานะสื่อโทรทัศน์ของรัฐ ว่ามีการปรับเปลี่ยนไปตามนโยบายในเชิงอำนาจของรัฐ โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเป็นกฎหมายกำกับทิศทาง และมีแนวนโยบายของนักการเมืองที่เข้ามามีอำนาจในการควบคุมแต่ละยุคสมัย โดยพยายามรักษาดุลยภาพของการให้สาธารณะรู้

ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นประการสำคัญ ในขณะที่เดียวกัน สทท.11 ก็เป็นสถาบันสื่อมวลชนที่ต้องมีการปรับตัว เพื่อรองรับการแข่งขันกับธุรกิจสื่อมวลชนอีกด้วย ปัจจัยเหล่านี้นับเป็นแรงผลักดันให้โครงสร้างองค์กรมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

### ที่มาของรายได้ (Revenue)

การศึกษาถึงโครงสร้างที่มาของรายได้ของ สทท.11 ในช่วงที่ 3 นี้ ภายหลังจากมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2538 ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2529 ที่ห้ามมิให้มีการโฆษณา และมีให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการแล้ว นายปิยะนัฐ วัชรภรณ์ รัฐมนตรีผู้มีอำนาจควบคุม ได้มีนโยบายเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาเช่าเวลารายการทาง สทท.11 โดยสามารถมีโฆษณาในเชิงภาพพจน์ได้ ในการนี้ได้มอบหมายให้กรมประชาสัมพันธ์ปรับปรุงอัตราค่าเช่าเวลาใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายที่ให้ สทท.11 มีการแข่งขันกับสถานีโทรทัศน์ช่องอื่นๆ

ในปี 2539 สทท.11 จึงมีการปรับปรุงอัตราค่าเช่าเวลาใหม่ เพื่อเพิ่มเงินรายได้ที่มาจากกาเปิดให้เช่าเวลารายการ โดยแบ่งระดับเวลาเป็น A - Time , B - Time และ C - Time ดังแสดงให้เห็นจากตารางต่อไปนี้

ระดับ	วัน	เวลา	ค่าเช่าเวลา / ชั่วโมง (บาท)
A - Time	จ.-อา.	20.00-22.00 น.	90,000.-
B - Time	ส.-อา.	07.00-20.00 น.	60,000.-
	จ.-ศ.	18.00-20.00 น.	
C - Time	จ.-อา.	22.00-23.00 น.	20,000.-
	จ.-ศ.	05.00-18.00 น.	
	ส.-อา.	05.00-07.00 น.	
	จ.-พฤ.	23.00-24.00 น.	
	ศ.-อา.	23.00-01.00 น.	

ตารางที่ 1 : แสดงอัตราค่าเช่าเวลาแบ่งตามช่วงเวลา

เป็นที่น่าสนใจว่า เมื่อมีการคำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนของรายได้จากการเปิดให้เช่าเวลารายการ การดำเนินงานด้านรายการของ สทท.11 จึงถูกแบ่งเวลาเป็นแต่ละช่วงให้มีมูลค่าเป็นรายได้เช่นเดียวกับสถานีโทรทัศน์ในเชิงธุรกิจการค้ามากยิ่งขึ้น ดังนั้น รายการดีที่ไม่มีผู้สนับสนุนรายการก็ไม่สามารถมาเช่าเวลาในช่วงเวลาดีได้ เพราะค่าเช่าเวลามีอัตราที่สูงขึ้น แต่กลับเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อบริษัทเอกชนที่ผลิตรายการเพื่อผลประโยชน์ทางการค้า และสามารถหาผู้สนับสนุนรายการได้ สามารถมาเช่าเวลาในช่วงเวลาที่มีผู้ชมจำนวนมาก ทำให้จุดเปลี่ยนครั้งนี้จะเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงเป้าหมายในการดำเนินงานขององค์กรที่ปรับเปลี่ยนไปจากเดิมด้วย

นอกจากภาวะการณ์ในด้านการผลิตและจัดหารายการมาเพื่อออกอากาศในกิจการโทรทัศน์ จะเป็นการลงทุนที่สูงแล้ว สำหรับ สทท.11 ระบบธุรกิจที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกาให้เช่าเวลารายการ เพื่อเพิ่มรายได้ตรงส่วนนี้ทำให้เกิดนโยบายในการเชิญชวนให้บริษัทเอกชนเข้ามาร่วมผลิตรายการ โดยให้บริษัทรับผิดชอบด้านการผลิตและ สทท.11 สนับสนุนด้านเวลาออกอากาศ โดยมีการแบ่งผลประโยชน์จากผู้สนับสนุนรายการในอัตรา 70 :30 ซึ่งรายได้ส่วนนี้ได้มีการตกลงเกี่ยวกับผลตอบแทน โดยบริษัทเอกชนได้รับรายได้ 70 และ สทท.11 ได้รับรายได้ในส่วน 30 ซึ่งเป็นวิธีการที่ล่อมาจากระบบ โทมัสแซริง ในการร่วมกันผลิตรายการของสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสี ช่อง 3

แต่อย่างไรก็ตาม วิธีนี้ สทท.11 ต้องยกเลิกไปเพราะไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์การพิจารณาผลตอบแทนที่ชัดเจน โดยในระยะ 6 เดือน ที่บริษัทเอกชนร่วมดำเนินการวิธีนี้ ไม่ได้สร้างรายได้ให้กับ สทท.11 เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด เพราะบริษัทเอกชนที่ลงทุนด้านการผลิตรายการไม่สามารถหาผู้สนับสนุนรายการได้เพียงพอ เป็นเพราะข้อจำกัดของ สทท.11 ที่ห้ามไม่ให้มีการบรรยายสรรพคุณของสินค้า ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เป็นเหตุผลให้การดำเนินวิธีนี้ไม่ประสบความสำเร็จ และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลมาเป็นคุณหญิงสุพัตรา ก็ได้มีนโยบายสั่งการให้พิจารณาทบทวนว่า สมควรจะร่วมกันผลิตรายการต่อไปหรือไม่ การคิดค่าเช่าเวลารายการของ สทท.11 จึงกลับมาใช้อัตราค่าเช่าแบ่งตามระดับเวลา (A,B,C) เช่นเดิม

จะเห็นได้ว่า ในสังคมที่สื่อโฆษณาทางโทรทัศน์มีการแข่งขันกันอย่างสูง และภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่ต้องประสบปัญหา สทท.11 ก็ยังต้องเผชิญกับความอยู่รอดท่ามกลางภาวะการแข่งขันกับสถานีโทรทัศน์ช่องอื่น ๆ แรงกดดันทางด้านเศรษฐกิจนี้ บีบรัดให้ผู้มีอำนาจควบคุมสื่อโทรทัศน์ของรัฐ พยายามปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรให้เริ่มมีการดำเนินงานในันมเหยียงไปในเชิงธุรกิจมากยิ่งขึ้น

## นโยบายด้านรายการ (Programming Policies)

จากการที่ สทท.11 ให้บริการด้านรายการความรู้ การศึกษา และการประชาสัมพันธ์ของรัฐ องค์กรหน่วยงานต่าง ๆ ที่ไม่หวังผลกำไรในเชิงการค้า (Non-Profit Organization) มากถึงขณะนี้ จุดเปลี่ยนที่สร้างความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรให้เริ่มมีความโน้มเอียงไปในเชิงธุรกิจมากยิ่งขึ้น มาจากนโยบายของรัฐมนตรีปียะณัฐ ที่ต้องการให้มีการปรับปรุงพัฒนาข่าวและรายการของ สทท.11 โดยนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณายกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2529 ที่ห้ามมิให้มีการโฆษณาธุรกิจ ห้ามมิให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการ หรือเช่าเวลาเพื่อการธุรกิจ และได้มีมติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2538 ให้ สทท.11 สามารถมีผู้สนับสนุนรายการได้ โดยไม่ต้องบรรยายสรรพคุณของสินค้านั้น

นโยบายด้านรายการขณะนี้ ได้เปิดโอกาสให้ ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล ในนามบริษัท เอเชียวิชั่นส์ จำกัด เข้ามาเช่าเวลารายการ รวมทั้งในฐานะผู้มีประสบการณ์ด้านงานข่าว เข้ามาเป็นปรึกษาด้านข่าว ให้กับ สทท.11 โดยคาดหวังว่า จะสามารถทำให้ สทท.11 มีรายการดี ให้สาระประโยชน์ สร้างความนิยมให้แก่ผู้ชมโดยทั่วไปได้ อีกทั้งมีรายได้เพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งจากการเปิดให้เช่าเวลารายการ โดยที่บริษัทฯ สามารถหาผู้สนับสนุนรายการได้

กรมประชาสัมพันธ์ ได้พยายามให้ สทท.11 ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัด ได้ปรับตัวให้เข้ากับนโยบายของผู้กำกับดูแล โดยมีการแต่งตั้งคณะทำงานปรับผังรายการ และปรับปรุงค่าเช่าเวลารายการและอุปกรณ์ของ สทท.11 ใหม่ ซึ่งในระยะแรกกรมประชาสัมพันธ์ยังไม่สามารถยกเลิกสัญญาเช่าเวลาได้ เพราะมีสัญญาเช่าเวลาเท่ากับหน่วยงานราชการอื่น ๆ อีกหลายรายการ ซึ่งเมื่อยังไม่หมดปีงบประมาณจะไม่สามารถยกเลิกสัญญาแล้ว ให้บริษัทเอเชียวิชั่นส์ จำกัด เข้ามาใช้เวลาแทนได้

ดังนั้น กรมประชาสัมพันธ์จึงมีการสนองนโยบายให้ สทท.11 ขยายเวลาออกอากาศเพิ่มเติม จากเดิมเปิดสถานีภาคกลางวัน (จันทร์-ศุกร์) ตั้งแต่เวลา 10.00-16.00น. มาเป็นเปิดสถานีตั้งแต่เวลา 05.00-24.00น.(จันทร์-พฤหัสบดี) และตั้งแต่ 05.00-01.00 น. (ศุกร์-อาทิตย์) โดยไม่เปิดสถานีภาคกลางวัน จึงน่าจะเป็นข้อสังเกตได้ว่า การที่ สทท.11 ได้ปรับเปลี่ยนอัตราค่าเช่าเวลา และขยายเวลาออกอากาศเพิ่มเติมนั้น ก็เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ในส่วนของทำให้เช่าเวลารายการให้มากขึ้น

จากข้อมูลการให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับนโยบายด้านรายการ ทำให้ทราบว่า

"...รัฐมนตรีปิยะณัฐ คิดว่า ดร.สมเกียรติ เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านโทรทัศน์ ที่ประชาชนให้ความนิยมนมาตลอดทั้งงานข่าวและสารคดี เพื่อทำให้ ช่อง 11 มีรายการแบบ Public Service ที่ไม่มีโฆษณาแบบ Hard sell มีการแนะนำโลโก้ / ชื่อสินค้าได้ ชื่อบริษัทได้ แต่ไม่ได้บอกสรรพคุณสินค้า ก็ไม่ได้ล่วงละเมิดมติคณะรัฐมนตรี แต่เราได้รายได้เพิ่มจากการให้เช่าเวลาที่เสนอรายการ และการผลิตรายการก็เป็นเรื่องของบริษัทฯ ช่อง 11 ไม่ได้ควักทุนเพิ่มแต่มีรายได้เพิ่มขึ้น" (จันทิมา เขยสงวน, สัมภาษณ์)

สำหรับนโยบายด้านรายการเพื่อการศึกษา จากเดิม สทท.11 จะให้ความสำคัญกับสถาบันการศึกษาในการเลือกเวลาออกอากาศก่อน มาถึงขณะนี้ สทท.11 ได้มีการจัดรอบผังรายการช่วงเวลาของรายการเพื่อการศึกษาให้อยู่ในช่วงเช้า ตั้งแต่เวลา 05.00-07.00 น. ซึ่งส่งผลกระทบต่อกลุ่มผู้ชมเป้าหมายที่เป็นนักเรียน นักศึกษาด้วย

"...การดำเนินงานครั้งนี้ อาจจับกลุ่มเป้าหมายนักศึกษาในกรุงเทพฯ ที่ตื่นเช้าได้ แต่ในต่างจังหวัด เป็นการยากที่จะเปลี่ยนพฤติกรรมให้นักศึกษาตื่นเช้าเพื่อมาดูรายการ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ที่สถาบันการศึกษาต้องทำตารางรายการ เพื่อแจ้งการเปลี่ยนแปลงเวลาออกอากาศอีกด้วย..." (จันทิมา เขยสงวน, สัมภาษณ์)

ดร.สมเกียรติ มีอุดมการณ์ที่พยายามจะเข้ามาเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กร สทท.11 ให้เป็นสื่อโทรทัศน์ที่มีความคล่องตัว และมีการจัดสรรรายการที่ดีมีคุณภาพ และมีสาระประโยชน์ต่อผู้ชม แต่จากการดำเนินงานร่วมกับ สทท.11 เป็นเวลา 1 ปี พบว่า สถานภาพทางการเงินของบริษัทประสบภาวะขาดทุนตลอดปี 2539 เนื่องจากไม่สามารถหารายได้จากผู้สนับสนุนรายการได้อย่างเพียงพอ ดร.สมเกียรติ จึงขอยกเลิกการเช่าเวลารายการหลายรายการ และขอลดค่าเช่าเวลาบางส่วนด้วย

การโฆษณาในเชิงภาพพจน์ ไม่ได้ได้รับความสนใจจากตลาดโฆษณามากนัก เพราะเป็นโฆษณาที่ไม่สามารถบรรยายสรรพคุณของสินค้าได้ ประกอบกับการตัดสินใจล่าช้า ตามขั้นตอนของระบบระเบียบราชการ มีผลให้การบริหารต้องประสบปัญหาเพิ่มมากขึ้น ต้นปี 2540 จึงต้องประกาศถอนตัวออกไป



แม้ว่าต่อมาบริษัทเอเชียวิชั่นส์จะมีการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านรายการ โดยมีการนำเสนอรายการที่ส่งเสริมกลยุทธ์ทางการตลาดมากขึ้น แต่บริษัทฯ ก็ไม่ประสบความสำเร็จและติดค้างค่าเช่าเวลารายการเป็นจำนวนมาก ทำให้กรมประชาสัมพันธ์ต้องยกเลิกการเช่าเวลารายการของบริษัทฯ จากผังรายการของ สทท.11

นายปิยะณัฐ ได้แต่งตั้งนายชัชชินทร์ ไชยวัฒน์ ที่ปรึกษารัฐมนตรี มาทำหน้าที่ปรับปรุงและพัฒนาผังรายการ สทท.11 นโยบายด้านรายการช่วงนี้มีการจัดกลุ่มประเภทรายการตามช่วงเวลาต่าง ๆ รวมทั้งเชิญบริษัทเอกชนผลิตรายการรายใหญ่ อย่างบริษัทมีเดีย ออฟ มีเดียส์ จำกัด (มหาชน) มาเข้าร่วมดำเนินการด้วย

“...ท่านที่ปรึกษา ได้มาเสนอที่ประชุม ว่ารายการไหนจะอยู่ช่วงไหน ต้องการให้ผู้ชมรู้ว่าช่วงไหนมีรายการประเภทไหน วัตถุประสงค์ก็คือต้องการจะจัดหมวดหมู่รายการให้ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย ท่านมีความชัดเจนว่ารายการเพื่อการศึกษาจะไม่แตะต้อง ที่เห็นชัดก็คือเรื่องการพัฒนาข่าว และผังรายการก็จะจัดกลุ่มรายการ เช่น 20.30 น. เป็นกรงสถานการณ์ , 21.30 น. เป็นสารคดี , 22.00 น. เป็น Talk Show พอ 23.00น. ก็เป็นรายการบันเทิง แล้วต้องมีการพิจารณาเข้าที่ประชุมซึ่งเมื่อก่อนไม่ชัดเจน แล้วแต่ผู้เช่าเวลาว่ามาเช่าเวลาใด...” (เพ็ญพรรณ พงศ์สวัสดิ์ ,สัมภาษณ์)

แนวคิดในการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการแบบแบ่งผลประโยชน์ 70 : 30 กับ สทท.11 โดยกรมประชาสัมพันธ์ได้มีการปรับเปลี่ยนหลักการเช่าเวลาใหม่ให้เป็น 2 รูปแบบ คือรูปแบบการเช่าเวลาเช่นเดิม และวิธีการแบ่งสัดส่วนรายการได้ในอัตรา 70 : 30 โดยให้ผู้ผลิตจ่ายในราคาขั้นต่ำ 35,000.- บาท ต่อชั่วโมง หากไม่สามารถหาผู้สนับสนุนรายการได้ เพราะ สทท.11 ต้องการรายการดี มีสาระประโยชน์ต่อผู้ชม แต่ไม่มีเงินลงทุนผลิตรายการ ส่วนในภาคเอกชนก็ต้องการสร้างรายการที่ได้รับความนิยมต่อผู้ชม เพื่อหาผู้สนับสนุนรายการให้ได้มากที่สุด แต่ก็ต้องพยายามลงทุนให้น้อยที่สุดด้วยเช่นกัน

การมีบริษัทเอกชนเป็นผู้ลงทุนผลิตรายการโดยหาผู้สนับสนุนรายการเอง ในส่วนจอของ สทท.11 ลงทุนด้านเวลาออกอากาศ ถือว่าร่วมกันดำเนินงานและแบ่งผลประโยชน์ จากการศึกษพบว่า หากไม่มีวิธีการนี้ สทท.11 ก็ต้องมีการจัดซื้อจัดหารายการจากในหรือต่างประเทศ ต้องลงทุนเสียค่า Post Production นำบรรจจะลงผังรายการออกอากาศโดยไม่ได้รับค่าเช่าเวลา และไม่มี

ผู้สนับสนุนรายการอยู่แล้ว แต่เมื่อมีวิธีนี้ร่วมกันผลิตกับบริษัทเอกชน จึงเป็นเจตนาของที่ปรึกษา รัฐมนตรีที่ต้องการให้มีรายการ และมีการจัดการเรื่องการตลาดหรือหาผู้สนับสนุนรายการได้ด้วย

“...ท่านที่ปรึกษาได้เชิญบริษัทมีเดีย ออฟ มีเดียส์ เข้ามา เพราะต้องการรายการดี ๆ เช่น เรขอภาพยนตร์ “สามก๊ก” มาออกอากาศ โดยบริษัทต้องเสียค่าลิขสิทธิ์ ต้องลงทุนผลิตเพิ่มเติม แต่สำหรับรายการบันเทิงอื่น ๆ ก็เป็นการให้ผลประโยชน์ตอบแทนช่วยเหลือให้รายการเขาได้ออกอากาศ ถ้าจะมองว่าเป็น Commercial ก็ได้ เพราะ Music Video ไม่จำเป็นต้องโฆษณา ก็มีการโฆษณาเพลงอยู่แล้ว แต่ถ้ามองอีกด้านหนึ่งก็คือรายการไม่มีโฆษณา ไม่มีผู้สนับสนุนรายการ จึงเป็นการตอบแทนในแง่ของการเอื้อประโยชน์ แม้ว่ารายการบันเทิงเราจะไม่ต้องการจะเพิ่มก็ตาม...” (เพ็ญพรรณ พงศ์สวัสดิ์, สัมภาษณ์)

นอกจากนั้น แนวนโยบายที่ต้องการส่งเสริมให้ สทท.11 เป็นผู้นำในการถ่ายทอดสด กีฬาระดับชาติ เช่น ซีเกมส์ เอเชียนเกมส์ หรือโอลิมปิก ทำให้ในช่วงนี้ นายชัชวรินทร์ ได้มีส่วนร่วม ผลักดันอย่างเต็มที่ให้ สทท.11 เสนอตัวเข้าประมูลราคาซื้อลิขสิทธิ์การถ่ายทอดการแข่งขันฟุตบอล ยูฟ่า แชมเปียน ลีกส์ ฤดูกาล 1997/1998 และแนะช่องทางให้จัดจ้างบริษัททราฟฟิก คอนเนอรั มาช่วยประชาสัมพันธ์และหาผู้สนับสนุนรายการให้

จากการสังเกตถึงความแตกต่างของแนวคิด ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า สทท.11 มีบทบาทหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ มาถึงช่วงนี้เริ่มที่จะมีการผสมผสานแนวคิดเรื่องของการลงทุน และมองว่าค่าเช่าเวลาออกอากาศ การผลิตรายการ และเงินทุนจากผู้สนับสนุนรายการ เป็นสิ่งที่มีคุณค่า สามารถสร้างผลตอบแทนและเป็นที่มาของรายได้ เพื่อเป็นแรงจูงใจในการดำเนินงาน ต่อไปมากขึ้น

ผลจากการที่นโยบายของรัฐมนตรีที่ควบคุมดูแล ต้องการเปิดประตูให้เอกชนเข้ามา ทำให้เกิดจุดเปลี่ยนของสัดส่วนรายการ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการผลิตรายการ สังเกตได้จากการมีรายการประเภทบันเทิงที่ผลิตได้ง่าย ไม่ต้องลงทุนสูงเพิ่มสัดส่วนมากขึ้น

ในช่วงนี้ ภาวการณ์ทางเศรษฐกิจเริ่มเข้ามามีผลกระทบต่อการทำงานดำเนินงานของ สทท.11 เพราะมีบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมผลิตรายการกับ สทท.11 หลายรายการ ต้องประสบปัญหา ด้านเงินลงทุนในการผลิตรายการเช่นเดียวกับในระบบธุรกิจโทรทัศน์ทั่วไป โดยเฉพาะ สทท.11 ไม่มี

ประสบการณ์ด้านการตลาด การวางกฎเกณฑ์ยังไม่มีชัดเจนเพียงพอ ทั้งยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ว่า ใครเป็นผู้ได้ประโยชน์ หรือเสียประโยชน์ ทำให้วิธีการร่วมกันผลิตในรูปแบบของแบ่งผลประโยชน์จึงไม่ประสบผลสำเร็จ

ปลายปี 2540 เมื่อคุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ ได้กลับเข้ามาเป็นผู้อำนวยการควบคุม สทท.11 อีกครั้ง ได้มีนโยบายด้านรายการช่วงนี้ไว้ว่า

“...โดยนโยบายแล้วจะให้การทำงานกลับไปสู่จุดเริ่มต้นที่ตั้งสถานีมา คือ ให้บริการประชาชน กลุ่มเป้าหมายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้สาระความรู้แก่ประชาชน โดยไม่มุ่งในรูปของธุรกิจ ตามที่รัฐมนตรีคนเก่าให้คนข้างนอกเข้ามาทำรายการอยู่ ก็ได้สั่งการให้ ช่อง 11 ยังคงให้เขาทำตามเดิม ถ้ารายการมันดีอยู่แล้ว แต่ถ้ารายการไหนที่มองว่าไม่เป็นสาระเท่าที่ควร ก็ให้ดูว่าจะปรับได้อย่างไร ก็ให้ทำไปต่อ..” (กรุงเทพธุรกิจ, 2 ธ.ค.40 : 7)

แผนงานต่าง ๆ ทั้งในเรื่องของการหาเอกชนเข้าร่วมทุน การดึงเอกชนเข้าทำรายการ สทท.11 แนวคิดการร่วมกันผลิตในรูปแบบแบ่งผลประโยชน์ รวมทั้งผังรายการของ สทท.11 ที่จะมีโครงการประกวดร้องเพลงลูกทุ่งของบริษัทมีเดีย ออฟ มีเดียส์ จำกัด ตลอด 1 ปี ก็เป็นอันต้องยกเลิกไปด้วย

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า นโยบายการควบคุมของคุณหญิงสุพัตรา ไม่ต้องการให้สื่อโทรทัศน์ของรัฐมีการปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นกลไกในเชิงธุรกิจ แต่คาดหวังให้ สทท.11 มีภารกิจหน้าที่หลักเป็นกลไกด้านการศึกษาและการประชาสัมพันธ์ของรัฐ เพื่อพัฒนาความคิดทางการเมือง รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเสนอรายการที่มีการสื่อสารแบบ 2 ทาง เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นมายังรัฐบาล เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการทำงานของรัฐ

การศึกษาครั้งนี้จึงพบว่า ปัจจัยในการใช้อำนาจของรัฐ ในฐานะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์สื่อ ที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างองค์กร ในด้านภารกิจหน้าที่หลัก การบริหารจัดการรายได้ และนโยบายรายการ ของ สทท.11 ให้มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยสามารถสรุปปัจจัยดังกล่าวสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

## 1. การควบคุมทางกฎหมาย (Legal Control)

เนื่องจากโครงสร้างความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่แท้จริง (Ownership) ของ สทท.11 เป็นของรัฐ (State System) โดยอยู่ภายใต้นโยบาย (Policy) ของรัฐบาล ที่กำหนดเป็นโครงสร้างการควบคุมทางกฎหมาย (Legal Control) เป็นกฎระเบียบข้อบังคับที่ต้องถือปฏิบัติตาม โดยรัฐเป็นผู้วางบทบาทและกฎเกณฑ์ โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ฉบับที่4)พ.ศ.2530 และการออกกฎกระทรวงฉบับต่าง ๆ รวมทั้งระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2535 เพื่อใช้ควบคุมการดำเนินงานกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทย โดยทั่วไป

นอกจากนั้น กฎเกณฑ์ข้อบังคับในการกำหนดบทบาทหน้าที่ในฐานะสื่อของรัฐให้ สทท.11 มีการดำเนินงานตามนโยบาย รัฐได้มีการกำหนดเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเริ่มต้นในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2528 ให้กรมประชาสัมพันธ์ จัดตั้ง สทท.11 ขึ้นเป็นสถานีแม่ข่าย (Key Station) ในกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดลักษณะการดำเนินงานเป็นสื่อเพื่อประชาสัมพันธ์ของรัฐ ความมั่นคง และการศึกษา และได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2529 กำหนดอีกว่า ให้รัฐเป็นผู้ลงทุนและเป็นผู้ประกอบการ มีที่มาของรายได้มาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ห้ามมิให้มีการหารายได้ในเชิงธุรกิจการค้าเหมือนสถานีโทรทัศน์ช่องอื่น เป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมโครงสร้างการดำเนินงานของ สทท.11

โดยเจตนาที่ชัดเจนที่รัฐได้ใช้อำนาจในการกำหนดให้ สทท.11 เป็นสถานีโทรทัศน์ เพื่อให้ความรู้และการศึกษา มีข้อจำกัดที่ห้ามมิให้มีโฆษณา และห้ามมิให้เอกชนเช่าเวลารายการ จึงเป็นสิ่งที่ถือเป็นวัฒนธรรมองค์กรของ สทท.11 มาตั้งแต่เริ่มต้น

ข้อกำหนดทางกฎหมายเป็นนโยบายของรัฐที่ควบคุมบทบาท สทท.11 ให้ดำเนินงานอย่างมีข้อจำกัด เนื่องมาจากการจัดสรรเงินงบประมาณประจำปี ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน สทท.11 ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐโดยตรงและเต็มที่ แต่ในขณะเดียวกันกลับต้องทำหน้าที่ สื่อโทรทัศน์ที่สนองนโยบายของรัฐบาล และต้องดำเนินการอยู่ในภาวะการณ์แข่งขันกันอย่างสูง ในธุรกิจสื่อสารมวลชน มีผลทำให้รัฐบาลในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี มีการ

แก้ไขในพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ให้มีการแบ่งผลกำไร ร้อยละ 10 จากการดำเนินงานของ อ.ส.ม.ท. ซึ่งเป็นสื่อมวลชนของรัฐที่ดำเนินกิจการในรูปรัฐวิสาหกิจมาช่วยเหลือด้านเงินทุนให้แก่ สทท.11 จึงเป็นกฎหมายที่กำหนดควบคุมให้ สทท.11 มีรายได้เพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง

นอกจากนั้นต่อมานายปิยะณัฐ วัชรภากรณ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอเรื่องในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2538 เห็นควรให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2529 อนุญาตให้เอกชนเช่าเวลารายการทาง สทท.11 ได้ ซึ่งนับเป็นความพยายามในการแก้ไขกฎหมายที่ควบคุม สทท.11 ให้มีความยืดหยุ่นในการเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนเข้าร่วมเช่าเวลาเสนอรายการ เพื่อเพิ่มรายได้ให้มากขึ้น และต่อมาในการประชุมเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2538 คณะรัฐมนตรีก็มีความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการของ สทท.11 นั้น ไม่ให้มีการโฆษณาในทางธุรกิจที่เหมือนกับสถานีโทรทัศน์ช่องอื่นดำเนินการอยู่ แต่อนุญาตให้มีผู้สนับสนุนรายการได้ โดยไม่ให้บรรยายสรรพคุณสินค้า

แสดงให้เห็นว่า รัฐยังคงมีการกำหนดควบคุมทางกฎหมาย ห้ามมิให้การดำเนินงานของ สทท.11 เป็นไปในเชิงธุรกิจการค้ามากเกินไป ซึ่งรัฐอาจเกรงว่า หากอยู่ในระบบธุรกิจมากขึ้น การใช้สื่อโทรทัศน์ของรัฐเป็นเครื่องมือในกิจการของรัฐ เพื่อฐานอำนาจทางการเมือง จะมีความยากลำบากมากขึ้นตามไปด้วย

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อครั้งเริ่มก่อตั้ง เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนงบประมาณจากรัฐ ก็ส่งผลให้ สทท.11 มีการแสดงออกในด้านการดำเนินงานที่มีความโน้มเอียงไปในเชิงธุรกิจมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ การเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนเข้ามาเช่าเวลารายการ โดยมีโฆษณาในเชิงภาพพจน์ได้ ขณะเดียวกัน สทท.11 ก็มีการปรับอัตราค่าเช่าเวลาให้เข้ากับภาวะการณ์แข่งขันคล้ายคลึงกับสถานีโทรทัศน์ช่องอื่น ๆ ที่หารายได้ในเชิงธุรกิจการค้า จึงเป็นผลกระทบที่ต่อเนื่องไปถึงรูปแบบการนำเสนอเนื้อหารายการที่พยายามสอดแทรกการส่งเสริมธุรกิจทางอ้อมไว้ในบางรายการด้วย

จนเมื่อมาถึงปัจจุบัน รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้มีการออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติองค์การมหาชน โดยระหว่างการศึกษาวิจัยอยู่นี้เป็นช่วงของ



การตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง สทท.11 ให้ดำเนินงานในรูปแบบขององค์การมหาชน ซึ่งเป็น การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานใหม่ ให้มีความคล่องตัว เหมาะกับงานวิชาชีพด้านสื่อสารมวลชนมากยิ่งขึ้น โดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ได้กำหนดโครงสร้างใหม่ของหน่วยงานที่จะ เป็นองค์การมหาชนดังต่อไปนี้

1. วัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง ต้องเป็นกิจการที่เป็นบริการแก่สาธารณชนโดย ไม่มีการแสวงหาผลกำไร และต้องเป็นกิจการที่ต้องการความคล่องตัวสูงในการดำเนินการ
2. ทุน รายได้ และทรัพย์สิน ได้มาจากเงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม จาก รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี จากการบริหารของภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศ จากค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ และจากดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินที่มีอยู่
3. การบริหารจัดการ บริหารโดยคณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน 11 คน โดยมีผู้อำนวยการ ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของ องค์การมหาชน (ไม่เป็นข้าราชการ) คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานขององค์การ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารงานบุคคล รวมถึงการบริหารจัดการการเงินและทรัพย์สินขององค์การ โดยมี รมต.ผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นผู้กำกับดูแล ทั้งนี้ องค์การมหาชนจะต้องทำ รายงานปีละครั้งเสนอ รมต. โดยเป็นการรายงานผลในปีที่ผ่านมา ตลอดจนคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบาย ของคณะกรรมการ โครงการและแผนงานที่จะจัดทำในปีต่อไป (สทท.11 จะเป็นองค์การมหาชน จริงหรือ, วารสารกรมประชาสัมพันธ์, ปีที่ 3, ฉบับที่ 7, กรกฎาคม 2541 : 9)

ไม่ว่าผลสรุปของความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ สทท.11 ในอนาคตต่อไปจะเป็น เช่นไร แต่ผู้วิจัยขอกล่าวโดยสรุปไว้ว่า การควบคุมทางกฎหมาย ที่กำหนดกฎเกณฑ์บทบาทหน้าที่ การแสดงออกและวัฒนธรรมองค์กรของ สทท.11 ให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การอย่างเป็น พลวัต (Dynamic) ไปตามแต่ละยุคแต่ละสมัยนั้น ล้วนเป็นผลสืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจของรัฐ ในการกำหนดนโยบายเป็นสำคัญ

## 2. ผู้มีอำนาจควบคุม (Political Control)

สทท.11 เป็นสถาบันสื่อโทรทัศน์ของรัฐ โดยรัฐได้กำหนดมอบหมายให้รัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี กำกับดูแลกรมประชาสัมพันธ์ เป็นผู้มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของ สทท.11 ให้เป็นไปตามนโยบาย (Policy) ของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย

จากการที่รัฐกำหนดโครงสร้างองค์กรของ สทท.11 ให้เป็นสถานีนีโพรฟิตเพื่อการศึกษาและการประชาสัมพันธ์ของรัฐ โดยมีที่มาของรายได้จากงบประมาณแผ่นดิน ห้ามมิให้หาโฆษณาในเชิงการค้า แต่การดำเนินงานที่มีข้อจำกัดนั้น นับเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนางานด้านสื่อสารมวลชน มีผลให้ สทท.11 ต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรอยู่ตลอดเวลา นับตั้งแต่ในช่วงเริ่มต้นในสมัยของคุณหญิงสุพัตรา เป็นรัฐมนตรีควบคุมดูแล ที่ได้มีแนวนโยบายให้จัดตั้งมูลนิธิสื่อสร้างสรรค์ ขึ้นมาเพื่อรับบริจาค นำเงินรายได้ช่วยเหลือสนับสนุนรายการของ สทท.11 และรวมถึงเปิดให้หน่วยงานองค์กรภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่ต้องการดำเนินงานด้านการประชาสัมพันธ์มาเช่าเวลาเสนอรายการได้ โครงสร้างของ สทท.11 จึงมีการให้บริการกับองค์กรที่ได้หวังผลกำไรในเชิงธุรกิจ (Non-Profit Organization) รายการของ สทท.11 ที่เปลี่ยนแปลงไปตามโครงสร้างองค์กร ทำให้รายการเพื่อการประชาสัมพันธ์ของรัฐ ที่เป็นขององค์กรหน่วยงานต่าง ๆ จึงมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกัน สทท.11 ก็พยายามผลิตรายการด้านความรู้เพื่อเสริมรายการเพื่อการศึกษาที่ขาดหายไป เนื่องจากความต้องการในการใช้เวลาของสถาบันการศึกษาลดน้อยลง แต่ภารกิจหลักยังคงเป็นการดำเนินงานด้านการประชาสัมพันธ์ของรัฐเป็นสำคัญ โดยเฉพาะคุณหญิง สุพัตรา ได้มุ่งเน้นให้ สทท.11 มีการผลิตรายการที่เป็นสื่อกลางช่วยส่งเสริมในด้านความรู้ความเข้าใจในระบบประชาธิปไตยและเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นมากขึ้น ถือได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการดำเนินงานไปในเชิงเพื่อ เป็นกลไกของรัฐในด้านการประชาสัมพันธ์ และพัฒนาความคิดทางการเมือง

เช่นเดียวกับช่วงสมัยของนายมีชัย วีระไวทยะ เป็นรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล มีการมองว่า หากการดำเนินงานของ สทท.11 ไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ชมโดยทั่วไป ก็เท่ากับรัฐลงทุนไปแล้วเสียเงินโดยเปล่าประโยชน์ จึงได้หาแนวทางช่วยเหลือ โดยการผลักดันให้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกา นำเงินรายได้ของ อ.ส.ม.ท. ร้อยละ 10 มาช่วยเหลือ สทท.11 ความพยายามในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่มาจากรายได้เพื่อให้ สทท.11 สามารถปรับตัวเลี้ยงตัวเองอยู่รอดได้ โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยเงินงบประมาณจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียว

นอกจากนี้ ความพยายามที่จะลดแรงกดดันปัญหาการขาดแคลนเงินทุนงบประมาณจากรัฐ ที่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนางานด้านสื่อสารมวลชน ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนสูง มีผลทำให้แนวคิดของ ผู้มีอำนาจควบคุมดูแลหลายยุคหลายสมัยที่มีนโยบายพยายามให้ สทท.11 ดำเนินงานหารายได้จากหามิโฆษณาในเชิงธุรกิจการค้ามาโดยตลอด แต่ยังไม่สามารถแก้ไขกฎหมายได้สำเร็จ ด้วยสาเหตุจากปัญหาด้านการเมืองที่มีความเคลื่อนไหวตลอดเวลา

ต่อเมื่อมาถึงช่วงของนายปิยะณัฐ วัชรภรณ์ เป็นรัฐมนตรีผู้ควบคุมดูแล ได้มีนโยบายในการปรับปรุงและพัฒนา สทท.11 เพื่อปรับตัวรองรับธุรกิจสื่อสารมวลชน โดยดำเนินการเสนอให้มีการแก้ไขมติคณะรัฐมนตรี ให้ สทท.11. สามารถมีโฆษณาในเชิงภาพพจน์องค์กรหน่วยงานได้ แต่ห้ามไม่มีการบรรยายสรรพคุณในด้านใด ๆ ส่งผลกระทบให้โครงสร้างองค์กรของ สทท.11 มีการเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการ มีรายได้เพิ่มเติมในส่วนของการเช่าเวลาและแบ่งผลประโยชน์เกี่ยวกับผู้สนับสนุนรายการ

เจตนาของนายปิยะณัฐ ที่ระบุให้ ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล เข้ามาร่วมดำเนินงานด้านรายการและข่าว เป็นผลให้มีระบบธุรกิจสื่อสารมวลชนเข้าเกี่ยวข้องกับ สทท.11 มากยิ่งขึ้น ส่งผลให้รูปแบบเนื้อหารายการต้องมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรของ สทท.11 ได้ดำเนินไปตามครรลองนโยบายของนักการเมืองผู้เข้ามามีอำนาจควบคุมแต่ละยุคสมัย ตลอดระยะเวลา 10 ปีของการก่อตั้ง สทท.11 ความพยายามที่จะรักษาคุณภาพของการเป็นสื่อโทรทัศน์เพื่อบริการสาธารณะ ที่ทำหน้าที่ให้สาระความรู้แก่ประชาชน โดยการดำเนินการกิจด้านสื่อสารมวลชนที่จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก หากแต่ต้องมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ กอปรกับต้องดำเนินงานตอบสนองนโยบายของรัฐ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากรัฐมนตรีผู้มีอำนาจ ควบคุมแต่ละคน ต้องการมุ่งเน้นนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว สทท.11 ก็จะต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองนโยบายเรื่องนั้นมากเป็นสำคัญ จึงเป็นไปได้ที่อาจจะมองว่า สทท.11 เป็นเครื่องมือในการตอบสนองความต้องการของพรรคการเมือง หรือนักการเมืองในรัฐบาลชุดนั้นไม่สามารถดำเนินงานบทบาทหน้าที่ตามบรรทัดฐานของสื่อสารมวลชนที่ดีได้อย่างอิสระ เพราะตราบใด ที่ยังคงมีรัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ สทท.11 ก็มิอาจหลีกเลี่ยงอำนาจในเชิงนโยบายของรัฐได้