

การซื้อขายของภาครัฐ

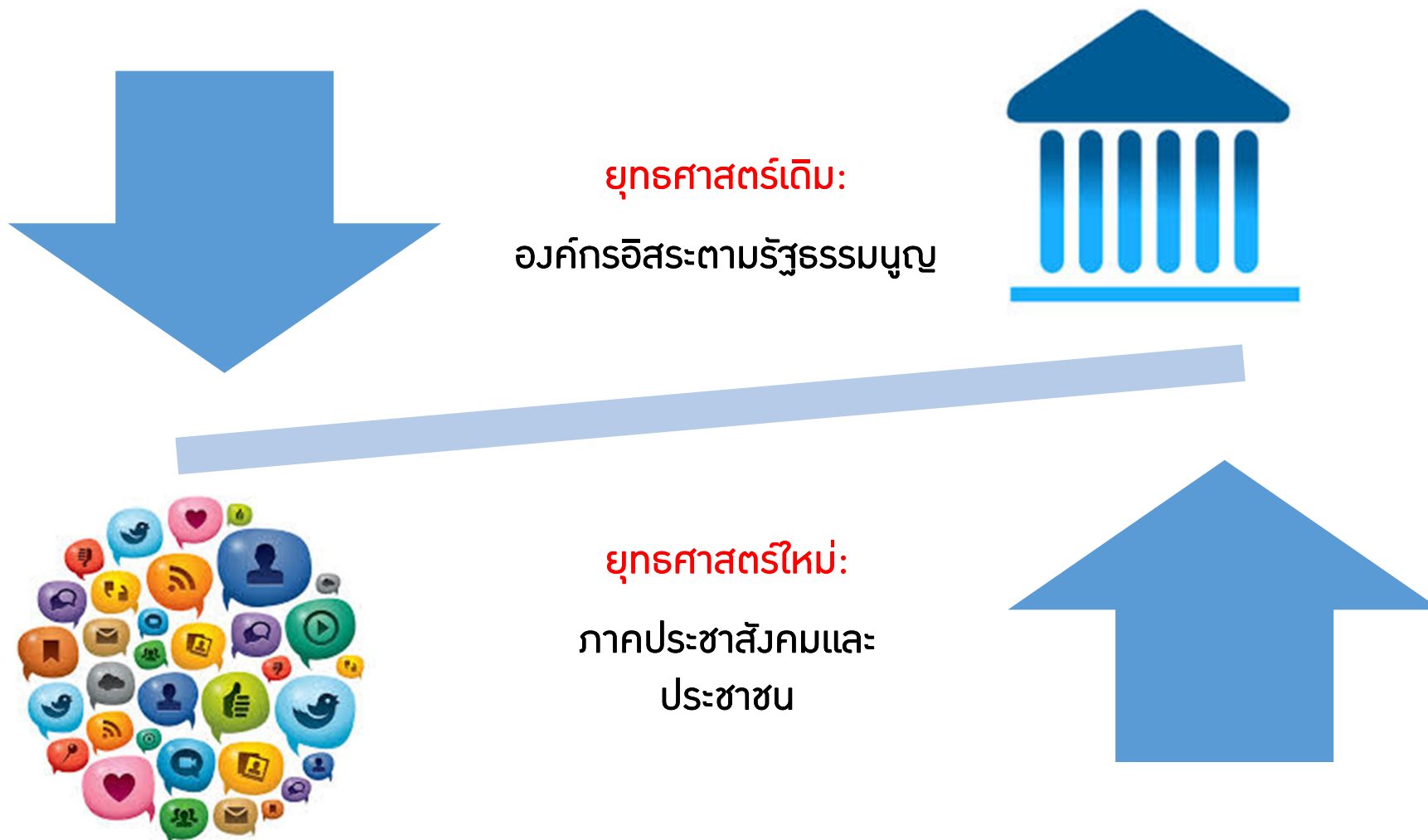
เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ & ธิปไตร แสละวงศ์
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

1 สิงหาคม 2557

เอกสารสำหรับการนำเสนอรายงานวิจัยภายใน สามารถอ้างอิงได้

tippatrai@tdri.or.th

สื่อกับยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชัน

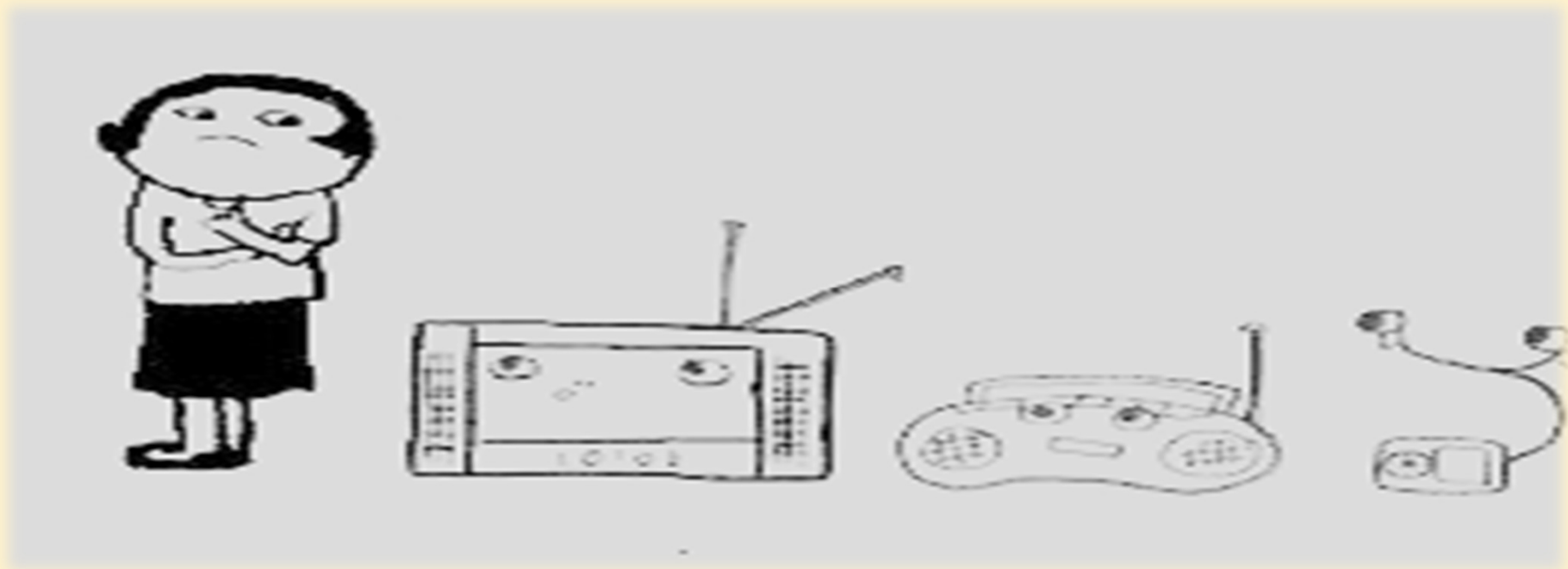


หัวข้อในการนำเสนอ

1. การเข้าถึงสื่อของคนไทย
2. การแทรกแซงสื่อของรัฐ
3. แนวทางกำกับการซื้อสื่อ
4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

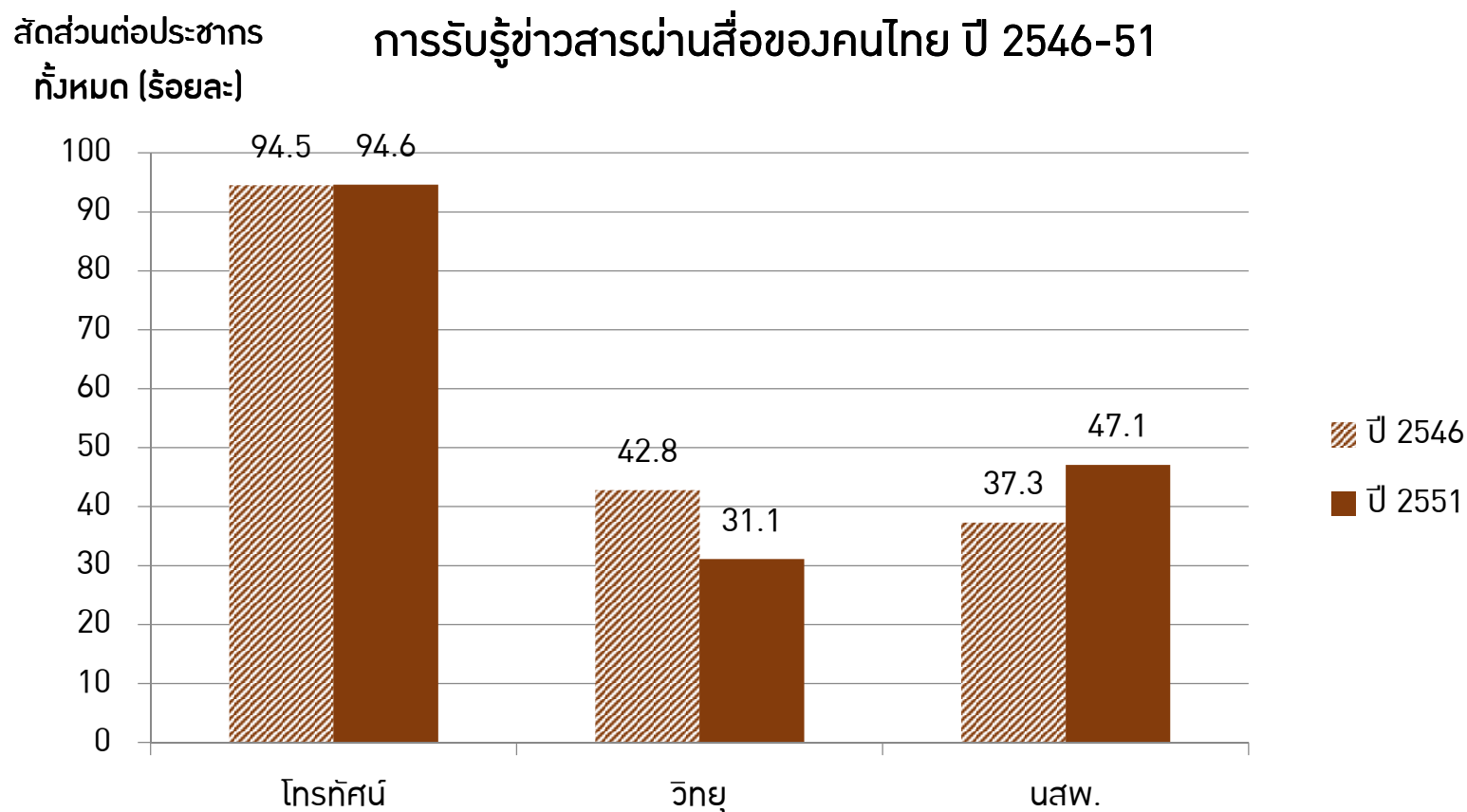


1. การเข้าถึงสื่อของคนไทย



1. การเข้าถึงสื่อของคนไทย

ภาพรวม



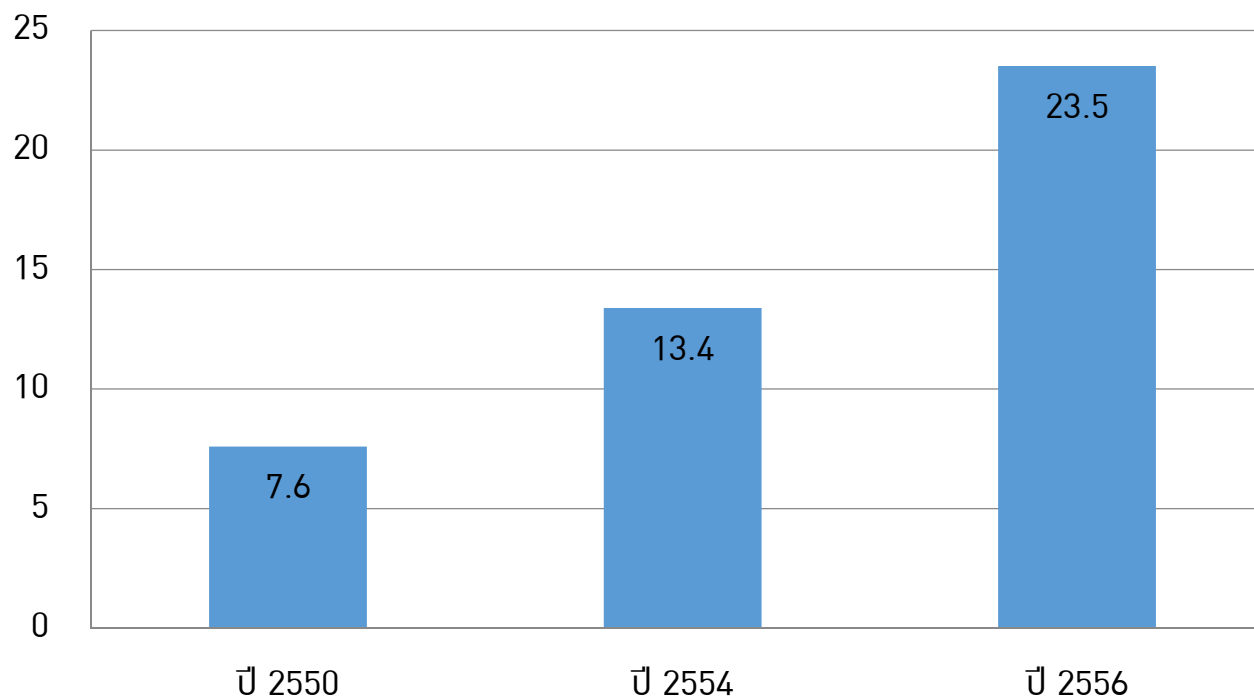
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

1. การเข้าถึงสื่อของคนไทย

การเข้าถึงสื่ออินเทอร์เน็ต

สัดส่วนต่อครัวเรือน
ทั้งหมด (ร้อยละ)

การเข้าถึงสื่ออินเทอร์เน็ตของครัวเรือน



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

TDRI 1. การเข้าถึงสื่อของคนไทย

การเข้าถึงสื่อสมัยใหม่

โทรทัศน์และวิทยุออนไลน์

- บลูสกาย แชนแนล (blueskychannel.tv)
- วอยซ์ทีวี (voicetv.co.th)

สำนักข่าวออนไลน์

- ไทยพับลิก้า (thaipublica.org)
- สำนักข่าวอิศรา (isranews.org)
- ประชาไท (prachatai.com)

Social Media

- Facebook (18 ล้านบัญชี)
- Twitter (7 ล้านบัญชี)

เว็บไซต์

- pantip.com
- wikileaks.org

TDRI 1. การเข้าถึงสื่อของคนไทย

สรุป

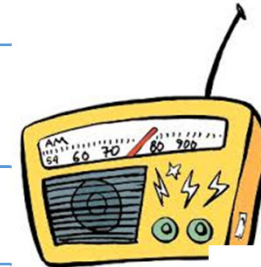
สื่อโทรทัศน์เข้าถึงคนไทยได้มากที่สุด



สื่อหนังสือพิมพ์มีแนวโน้มที่จะเข้าถึงประชากรได้มากขึ้น



บทบาทของสื่อวิทยุลดน้อยลง



สื่อสมัยใหม่กำลังเริ่มเป็นสื่อที่ทรงพลัง

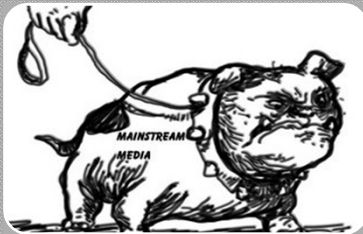


2. การแทรกแซงสี่จากรัฐ



2. การแทรกแซงสื่อของรัฐ

ช่องทางของรัฐในการแทรกแซงสื่อ



1. เป็นเจ้าของสื่อ



2. เป็นผู้ให้สัมปทานสื่อ



3. ซื้อสื่อ



2.1 รัฐเป็นเจ้าของสื่อ

2.1 รัฐเป็นเจ้าของสื่อ

รัฐบริหารสื่อเอง



สถานีโทรทัศน์
3 จาก 6 ช่อง

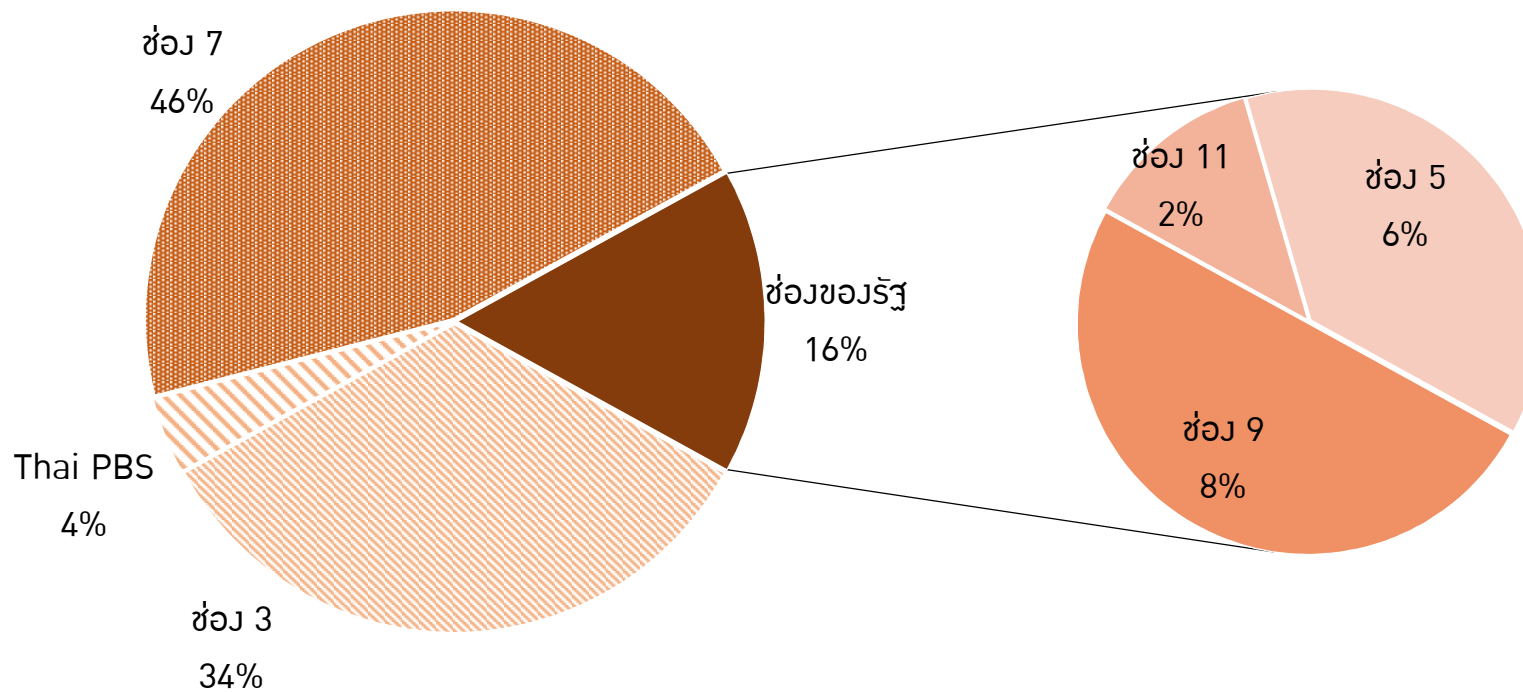


สถานีวิทยุ 314
จาก 500 คลื่น

2.1 เป็นเจ้าของสื่อ

สื่อโทรทัศน์: ส่วนแบ่งผู้ชม ปี 2556

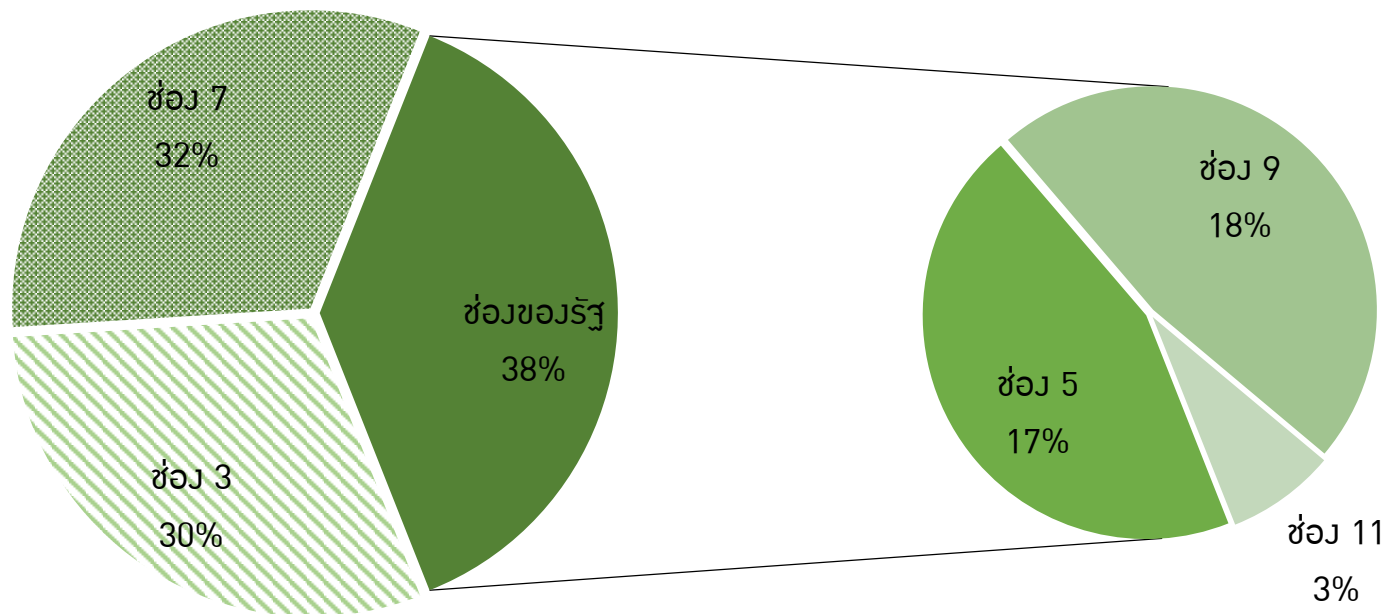
- ช่องของรัฐ: 16%
- สัมปทาน: 80%
- อิสระ: 4%



ที่มา: รายงานประจำปี 2556 บมจ. อสมท หน้า 35

2.1 เป็นเจ้าของสื่อ

สื่อโทรทัศน์ (2): ส่วนแบ่งตลาด (ตามรายได้โฆษณา) ปี 2556



หมายเหตุ: Thai PBS มีรายได้จากภาษีสุราและยาสูบปีละ 2,000 ล้านบาท
ที่มา: รายงานประจำปี 2556 บมจ. อสมท หน้า 35

2.1 รัฐเป็นเจ้าของสื่อ

สื่อวิทยุ: คลื่นวิทยุ FM ในสังกัดของรัฐ 314 คลื่น

- กทม. 40 คลื่น
- ต่างจังหวัด (67 จังหวัด) 274 คลื่น
- จากทั้งหมด 314 อยู่สังกัด กสทช. 6 คลื่น

ที่มา: กสทช. <http://www2.nbtc.go.th/>



2.2 รัฐเป็นผู้ให้สัมปทาน

2.2 รัฐเป็นผู้ให้สัมปทาน

สัมปทานโทรทัศน์

สถานีโทรทัศน์	เจ้าของสถานี	ผู้ให้บริการ	สถานะของผู้ให้บริการ	ระยะเวลาของสัมปทาน
ช่อง 3	อสมท.	บจ. บางกอกเอ็นเตอร์เทนเม้นท์ (BEC TERO)	เอกชนแสวงหากำไร	ถึง พ.ศ. 2563
ช่อง 7	กองทัพบก	บจ. กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ	เอกชนแสวงหากำไร	ถึง พ.ศ. 2566
True Vision	อสมท.	บมจ. ทูวี่ชั่นส์	เอกชนแสวงหากำไร	- ทีวีดาวเทียม ถึง 30 ก.ย. พ.ศ. 2557 - เคเบิลทีวี ถึง ธ.ค. 2563

2.2 รัฐเป็นผู้ให้สัมปทาน

ตัวอย่างสัมปทานวิทยุ

สถานีโทรทัศน์	เจ้าของสถานี	ผู้ให้บริการ	สถานะของผู้ให้บริการ	ระยะเวลาของสัมปทาน
- FM 95.5 (Virgin Hitz) - FM 98.0 (Virgin Star) - FM 105.5 (Easy FM)	- กรมประชาสัมพันธ์ - กองทัพบก - อสมท.	BEC TERO	เอกชนแสวงหากำไร	ไม่เกิน 2 ปี นับจากวันได้รับสัมปทาน
- FM 88.5 (สบายดี เรดิโอ) - FM 93.0 (Cool Fahrenheit) - FM 91.5 (Cool Celsius)	- กองทัพอากาศ - กองทัพบก	RS	เอกชนแสวงหากำไร	- ร.ค. 58 - ร.ค. 57

หมายเหตุ: FM 93.0 เป็นที่นิยมอันดับในกลุ่มผู้ฟังอายุ 20-34 ปี ในการจัดอันดับของ Nielsen Company
ที่มา: บมจ. บีอีซี เวิร์ล และ บมจ. อาร์เอส

สรุปการแทรกแซงสื่อ

โทรทัศน์และวิทยุ

- รัฐครอบงำสื่อโทรทัศน์ได้ค่อนข้างมาก จากการเป็นเจ้าของสถานีและเจ้าของสัมปทานช่องโทรทัศน์ แต่การประมูล Digital TV ทำให้อำนาจดังกล่าวน้อยลง
- การครอบงำสื่อในอนาคตอาจยากขึ้นเพราะ
 - (1) การสิ้นสุดระบบสัมปทาน
 - (2) การเปิดเสรีธุรกิจโทรทัศน์เคเบิลและดาวเทียม ทำให้มีสื่อที่หลากหลายขึ้น
 - (3) การสื่อสารสมัยใหม่ซึ่งไม่สามารถซื้อได้ เช่น โซเชียลเน็ตเวิร์ด สำนักข่าวออนไลน์ (ไทยพับลิก้า อิสราศ)

หนังสือพิมพ์

- รัฐครอบงำสื่อสิ่งพิมพ์ได้น้อยสุดเพราะเป็นธุรกิจที่เสรี และรัฐไม่มีธุรกิจสิ่งพิมพ์ของตนเอง จึงต้อง “ซื้อ”



2.3 វិធីសាស្ត្រ

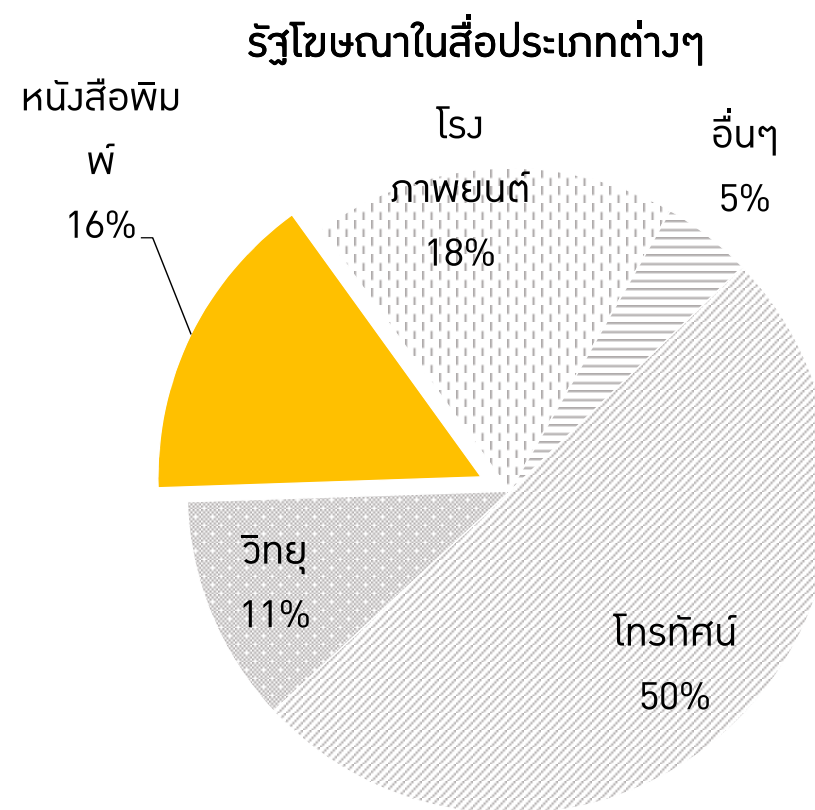
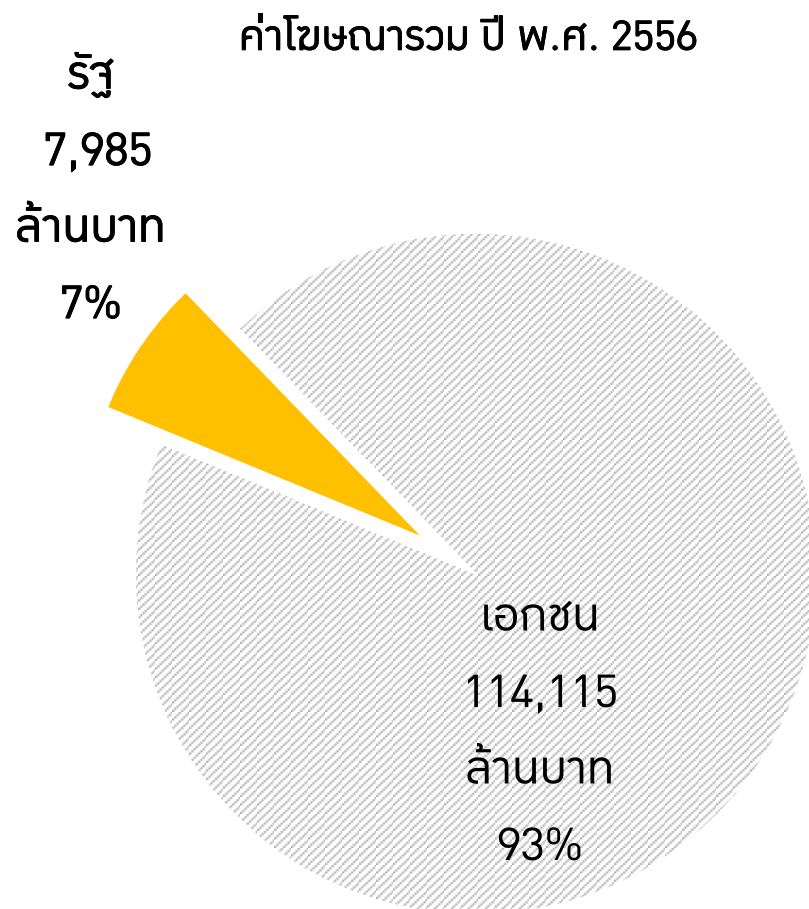
- สํารวจค่าโฆษณาของรัฐ ปี 2556
- สํารวจโฆษณาของรัฐใน นสพ. ปี 2552 และ 2555

สำรวจค่าโฆษณาของรัฐ ปี 2556

TDRI

2.3 รัฐ “ซื้อสื่อ”

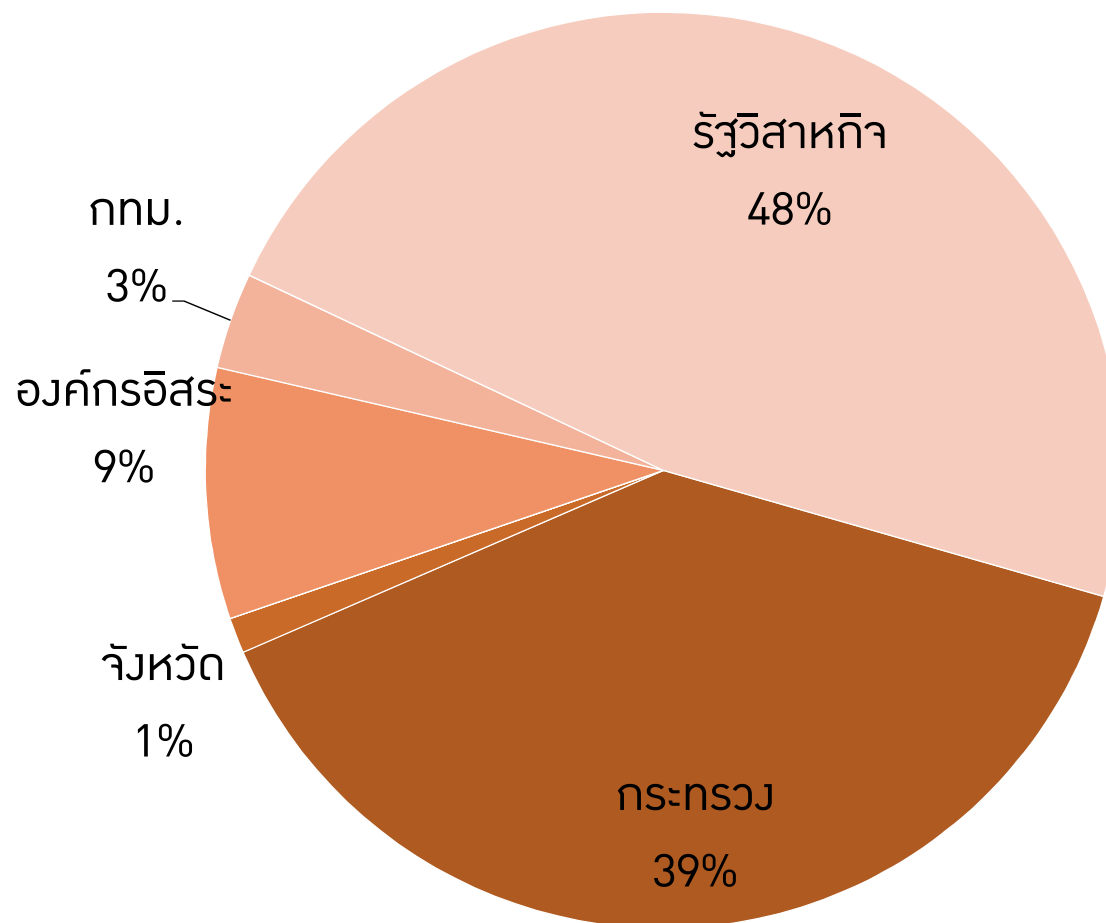
ค่าใช้จ่ายโฆษณาของรัฐ ปี พ.ศ. 2556: ภาพรวม



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของบริษัท Nielsen Company

2.3 รัฐ “ซื้อสื่อ” (2)

ค่าใช้จ่ายโฆษณาของรัฐ ปี พ.ศ. 2556: ค่าใช้จ่ายตามประเภทหน่วยงาน

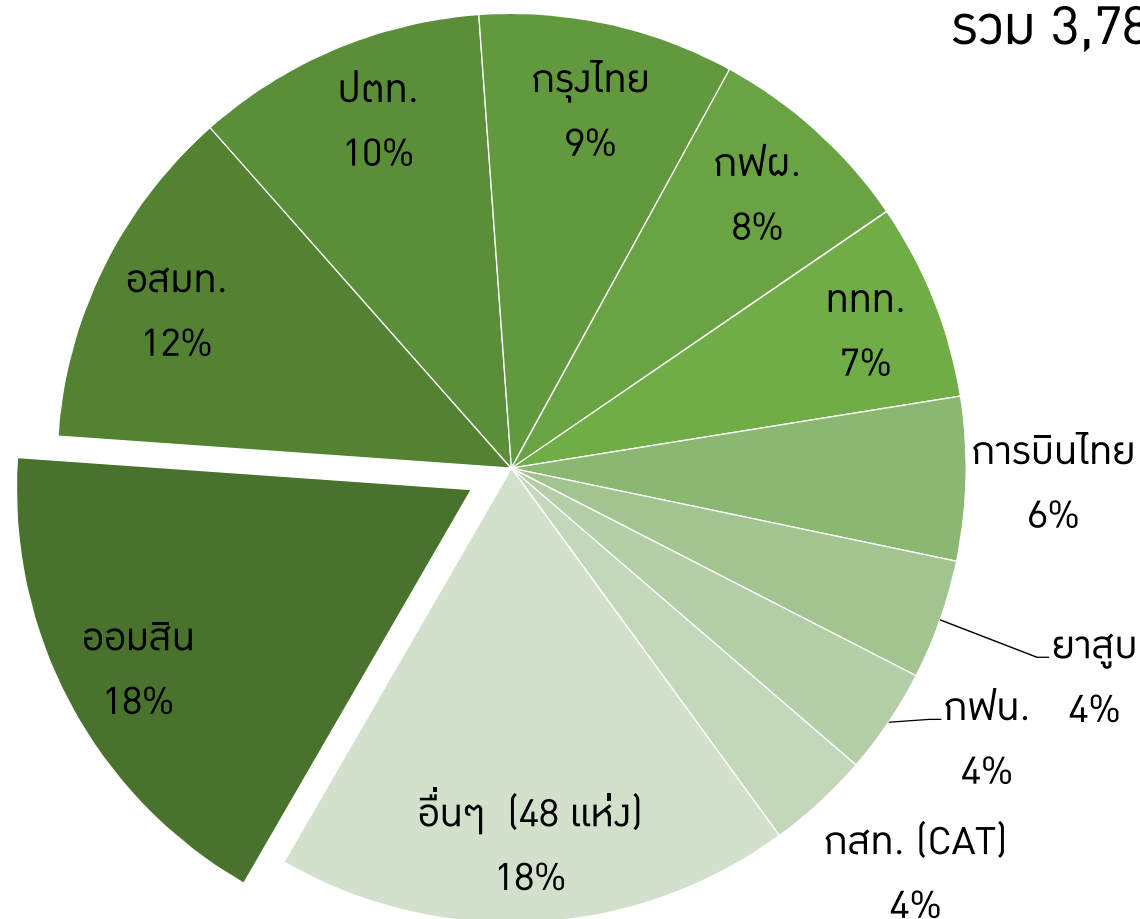


ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของบริษัท Nielsen Company

2.3 รัฐ “ซื้อสื่อ” (3)

ค่าใช้จ่ายโฆษณาของรัฐ ปี พ.ศ. 2556: รัฐวิสาหกิจที่จ่ายค่าโฆษณามากที่สุด

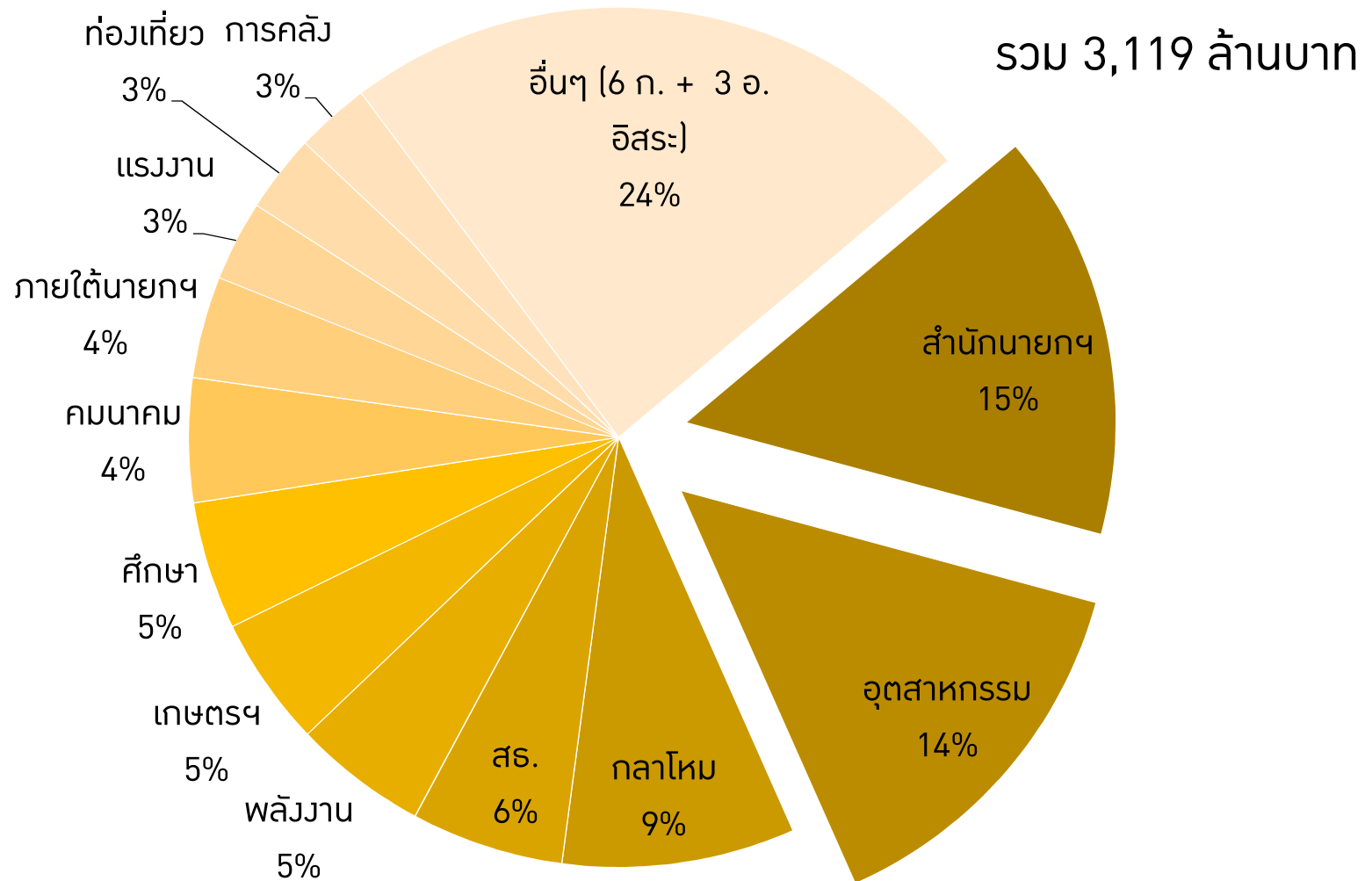
รวม 3,788 ล้านบาท



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของบริษัท Nielsen Company

2.3 รัฐ “ซื้อสื่อ” (4)

ค่าใช้จ่ายโฆษณาของรัฐ ปี พ.ศ. 2556: กระจกรวที่จ่ายค่าโฆษณามากที่สุด



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของบริษัท Nielsen Company

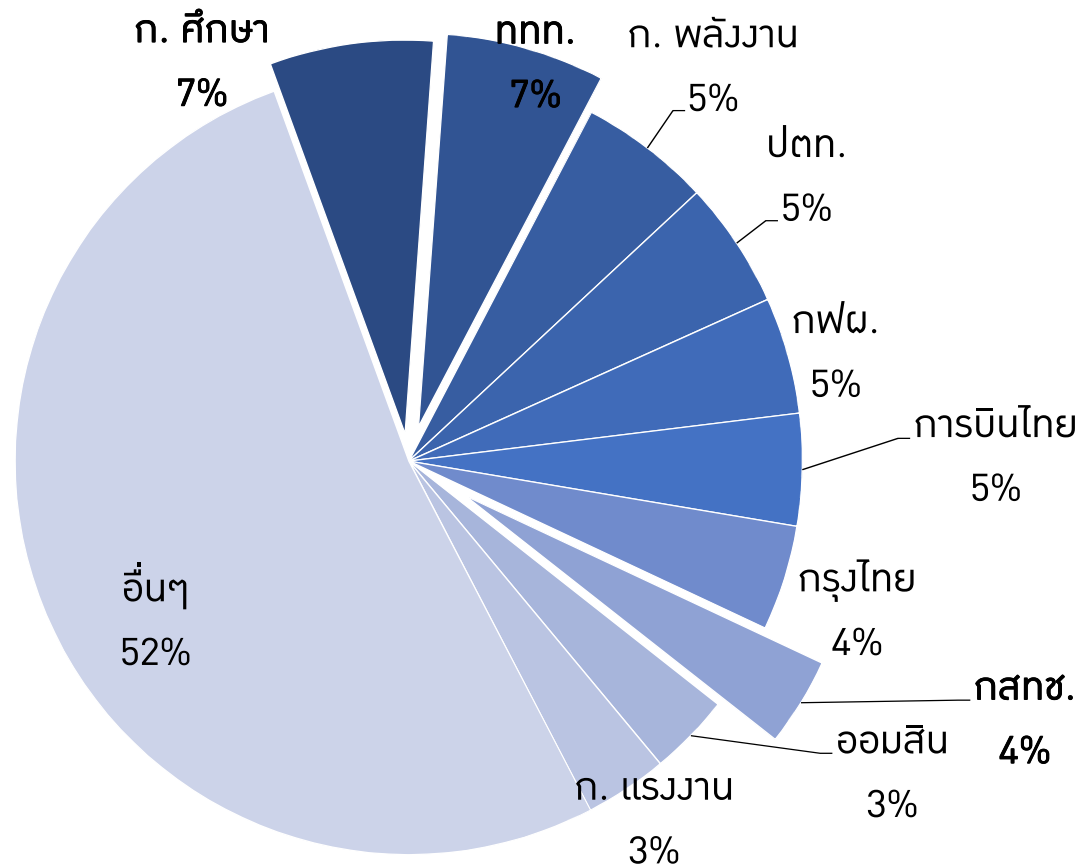
2.3 รัฐ “ซื้อสื่อ” (5)

กระทรวง	กรม	ค่าโฆษณา (ล้านบาท)	สัดส่วนในกระทรวง
สำนักนายกฯ	กรมประชาสัมพันธ์	215	42%
	กอ. รณ.	40	8%
	สำนักปลัด สำนักนายกฯ	35	7%
	อื่นๆ	217	43%
	รวมในกระทรวง	506	100%
อุตสาหกรรม	ส่งเสริมการลงทุน (BOI)	23	5%
	สนง. มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	21	5%
	กรมโรงงานฯ	19	4%
	อื่นๆ	404	86%
	รวมในกระทรวง	468	100%

TDRI 2.3 รัฐ “ซื้อสื่อ” (6)

ค่าใช้จ่ายโฆษณาของรัฐ ปี พ.ศ. 2556: ผู้ซื้อพื้นที่สื่อหนังสือพิมพ์มากที่สุด

รวม 1,245 ล้านบาท



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของบริษัท Nielsen Company

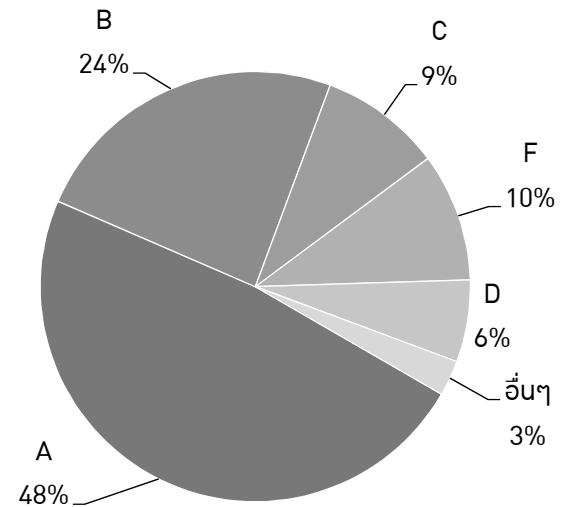
สำรวจโฆษณาของรัฐใน นสพ.
ปี 2552 และ 2555

TDRI 2.3 รัฐ “ซื้อสื่อ” (7)

สำรวจการโฆษณาของรัฐในหนังสือพิมพ์ไทย

- เป้าหมาย :
 - นสพ. พึ่งพาโฆษณาจากรัฐมากน้อยเพียงใด
 - รัฐใช้บโฆษณากับ นสพ. กลุ่มค่าหรือไม่
- วิธีการสำรวจ:
 - สำรวจ นสพ. 4 ฉบับ A B C D ซึ่งครอบคลุมผู้อ่านร้อยละ 87
 - วัดพื้นที่ของโฆษณาในแต่ละหน้า
- ช่วงเวลาสำรวจ: 2 ช่วง ได้แก่
 - 1-15 กค. 2552 (สบ. อภิสิทธิ์) และ
 - 1-15 กค. 2555 (สบ. ยิ่งลักษณ์)

ส่วนแบ่งยอดขาย นสพ. รายวัน เฉลี่ย 2550-2556

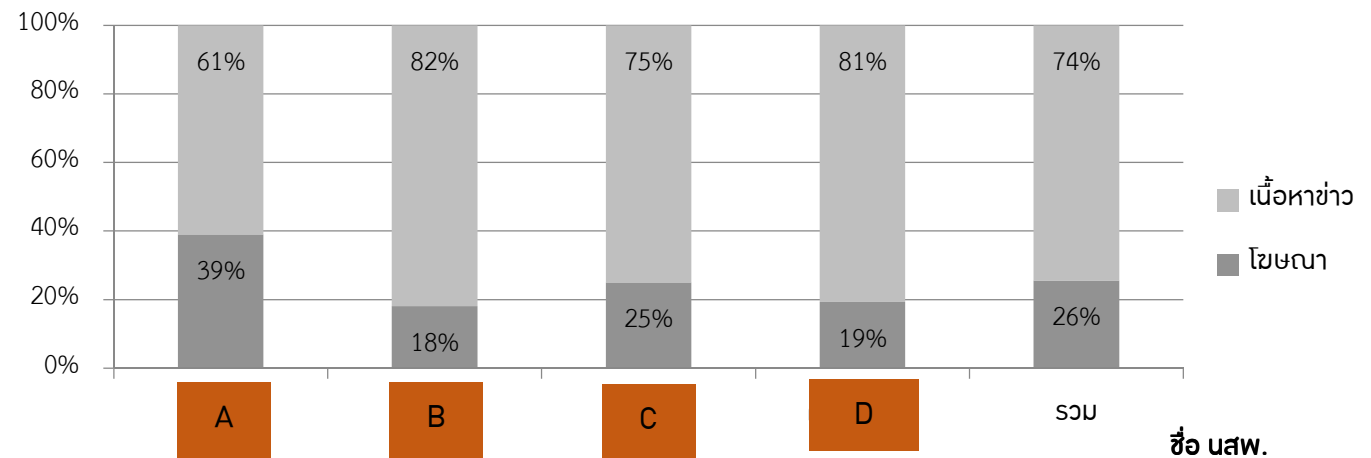


หมายเหตุ: คณะผู้วิจัยขอสงวนชื่อของหนังสือพิมพ์ แต่สามารถสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้
ที่มา: รายงานประจำปีของบริษัท C

TDRI 2.3 รัฐ “ซื้อสื่อ” (8)

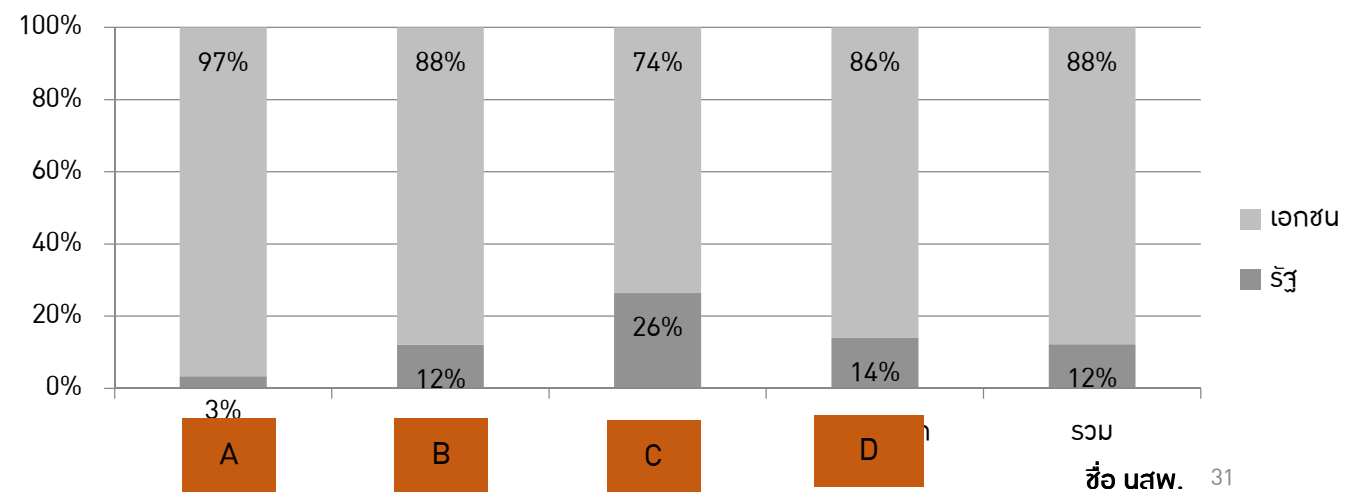
ผลสำรวจ หนังสือพิมพ์

สัดส่วนต่อเนื้อที่ทั้งหมด
ของ นสพ.



สัดส่วนต่อเนื้อที่โฆษณา

สัดส่วนโฆษณาของรัฐและเอกชน



TDRI 2.3 รัฐ “ซื้อสื่อ” (๑)

ตัวอย่างโฆษณาเน้น
นักการเมือง/ ขรก.

ปีใหม่... อนาคตดีดี
ปีใหม่ใหญ่ 2009 ไม่ช้าก็ช้าอย่างทีคิด
ป้องกันได้โดย...

มีพฤติกรรมอนามัยที่ถูกต้อง

- รับประทานอาหารที่ปรุงสุกใหม่ มีประโยชน์ เน้นผัก ผลไม้ไม่รับประทานเพียงทอดร้อน
- ใช้ช้อนกลางในการรับประทานอาหารร่วมกัน
- ล้างมือด้วยน้ำและสบู่ทุกครั้ง ก่อนรับประทานอาหาร
- หลีกเลี่ยงการไปงาน ห้างสรรพสินค้า ห้างการดื่มสังสรรค์ทุกชนิด
- ทำความสะอาดบริเวณที่เป็นจุดเสี่ยงอยู่เสมอ เช่น ราวบันได ลูกบิดประตู โทรศัพท์สาธารณะ เป็นต้น

ดูแลรักษาสุขภาพให้แข็งแรงอยู่เสมอ

- ดื่มน้ำสะอาดอย่างน้อยวันละ 8 แก้ว
- นอนหลับพักผ่อนให้เพียงพอในที่ที่มีอากาศถ่ายเทดีสะดวก
- ออกกำลังกายอย่างน้อยสัปดาห์ละ 3 - 5 วัน วันละ 30 นาที
- หลีกเลี่ยงการไปในที่ชุมชน หรือสถานที่แออัด

นายวิทยา แก้วภราดัย
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

เมื่อมีอาหารใช้หัวใจใหญ่ ควรพักอยู่ที่บ้าน หากมีอาการมากควรพบแพทย์
หากมีอาการไอ จาม ควรใช้ผ้าเช็ดหน้า กระดาษทิชชู ปิดปาก จมูก หรือสวมหน้ากาก

“กินร้อน ช้อนกลาง ล้างมือ
สวมหน้ากากอนามัย ใส่ใจสร้างสุขนิสัยที่ดี
ช่วยป้องกันไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ 2009”

กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

จะเป็นตัวอย่างที่ดีครับ
ดีอพล ภาณุวัชร (AF2) - ปาร์ค

เดินตามรอยในหลวงของเรา
ปกภัยมัย

จะรักษาสิ่งแวดล้อม
ธวัชกร ใจงามไป

ผมจะรักษาความสะอาด
ไพฑูริย์ ภาณุวัชร

จะเป็นผู้เป็นตาให้สังคมครับ
ไพฑูริย์ ภาณุวัชร

คำขานใจของสังคม
ไพฑูริย์ ภาณุวัชร

ผมจะรักทุกสิ่งของประเทศไทย
ไพฑูริย์ ภาณุวัชร

อินประเทศไทย
www.ilovethailand.org

ศิลปวัฒนธรรม
สงครามครู
ใครแพ้ใคร
ในทัศนะ

ดร. ศิวรักษ์
ดร. ศิวรักษ์
ดร. ศิวรักษ์

นสพ. D (9 ก.ค. 55 หน้า 16)
ขนาด 1/4 หน้า ขาวดำ
ราคา 70,000-81,000 บาท

นสพ. D (8 ก.ค. 52 หน้า 9)
ขนาด ครึ่งหน้า ขาวดำ
ราคา 150,000-160,000 บาท

ที่มา: สำรวจโดยคณะผู้วิจัย (2557)

TDRI 2.3 รัฐ “ซื้อสื่อ” (10)

ตัวอย่างโฆษณาเน้น
นักการเมือง/ ขรก.



นสพ. B (2 ก.ค. 52 หน้า 6) ขนาด 1/4 หน้า (แนวตั้ง)
ขาดำ ราคา 81,000- 162,000 บาท

ที่มา: สำเนาโดยคณะผู้วิจัย (2557)



นสพ. D (9 ก.ค. 55 หน้า 16) ขนาด 1 หน้า
(หน้าสุดท้าย) 4 สี ราคา 500,000-564,000 บาท³³

TDRI 2.3 รัฐ “ซื้อสื่อ” (11)

ตัวอย่างโฆษณาเน้น
นักการเมือง/ ชรก.

C (14 ก.ค. 55 หน้า 24) ขนาดครึ่งหน้า (แนวนอน) 4 สี
ราคา 90,000– 180,000 บาท

นสพ. C
(12 ก.ค. 55 หน้า 7)
ขนาด ครึ่งหน้า
(แนวนอน) ขาวดำ
ราคา 60,000
– 120,000 บาท



นสพ. C (6 ก.ค. 55 หน้า 7) ขนาด ครึ่งหน้า (แนวนอน) 4 สี ราคา 90,000– 180,000 บาท

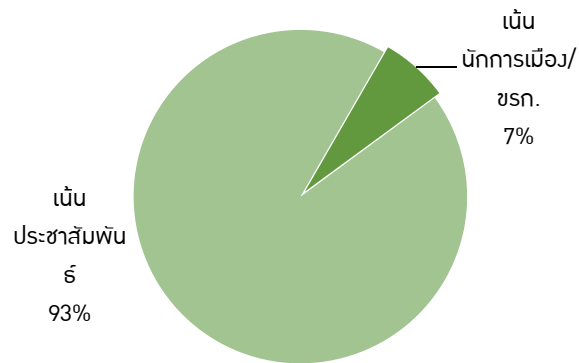
ที่มา: สำราญโดยคณะผู้วิจัย (2557)

TDRI 2.3 รัฐ “ซื้อสื่อ” (จบ)

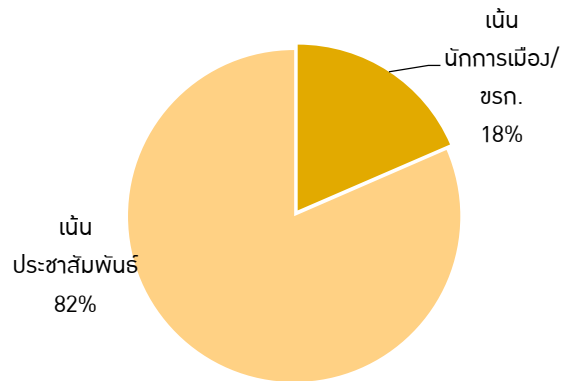
ผลสำรวจ

หนังสือพิมพ์

สัดส่วนโฆษณารัฐเน้นนักการเมือง (รวม)
สบ. อภิสิทธิ์

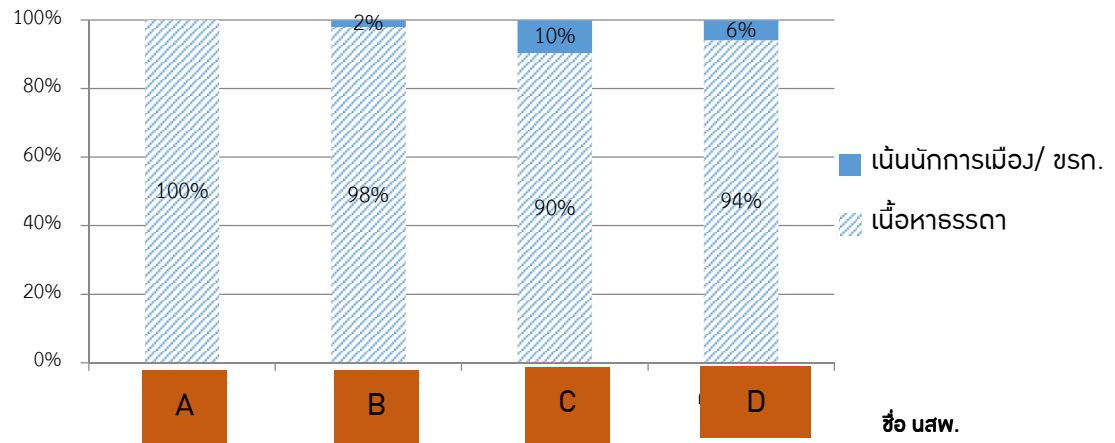


สัดส่วนโฆษณารัฐเน้นนักการเมือง (รวม)
สบ. ยิ่งลักษณ์



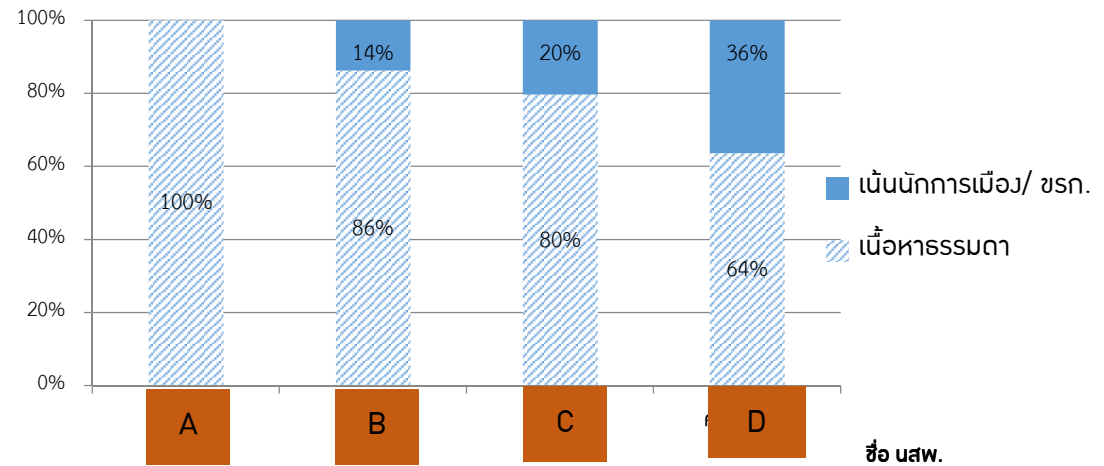
สัดส่วนต่อโฆษณารัฐ

สัดส่วนโฆษณาเน้นนักการเมือง (ราย นสพ.) สบ. อภิสิทธิ์



สัดส่วนต่อโฆษณารัฐ

สัดส่วนโฆษณาเน้นนักการเมือง (ราย นสพ.) สบ. ยิ่งลักษณ์



ที่มา: สำรวจโดยคณะผู้วิจัย (2557)

การใช้งบประมาณ ประชาสัมพันธ์

- รัฐใช้เงินประมาณปีละ 8 พันล้านบาท ในการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อ ครั้งหนึ่งเป็นของรัฐวิสาหกิจ
- หน่วยงานราชการที่ใช้งบประมาณมากที่สุด ในปี พ.ศ. 2556 ได้แก่ สำนักนายกฯ และ กระทรวงอุตสาหกรรม
- รัฐวิสาหกิจที่ใช้งบประมาณมากที่สุด ได้แก่ ธนาคารออมสิน อสมท. และ ปตท.

หนังสือพิมพ์

- การพึ่งพางบจากภาครัฐ: นสพ. มีรายได้ที่มาจากรัฐ ร้อยละ 12 ของค่าโฆษณารวมของ
- ลักษณะของการโฆษณาภาครัฐ: ในช่วงรบ. ยิ่งลักษณ์ นสพ. ลงโฆษณาที่เน้นนักการเมือง/ขรก. ในการนำเสนอประมาณร้อยละ 14-36 ของพื้นที่โฆษณารวมที่ถูกสุ่มสำรวจใน นสพ. ในช่วงเวลา 15 วัน (1-15 กค. 2555)

3. แนวทางการกำกับ “ชื้อสื้อ”

3.1 กำกับผู้ซื้อ (รัฐ)

- กฎ ระเบียบว่าด้วยการจ่ายงบประมาณ
ประชาสัมพันธ์ของรัฐ

3.2 กำกับผู้ขาย (สื่อ)

- มาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพสื่อ

3.1 กฎ ระเบียบว่า ด้วยการจ่ายบ ประชาสัมพันธ์ของรัฐ

- ควบคุมเนื้อหาโฆษณาจากงบของรัฐ
- ควบคุมการเบิกจ่ายงบโฆษณา

3.1 กฎ ระเบียบว่าด้วยการจ่ายงบประมาณประชาสัมพันธ์ของรัฐ

กฎ ระเบียบ

• ควบคุมเนื้อหา (ต่างประเทศ)

ประเทศ	กฎหมาย	ข้อกำหนดเนื้อหา	ผู้ควบคุมดูแลเนื้อหา
ออสเตรเลีย	Guidelines on Information and Advertising Campaigns 2010	- ห้ามสนับสนุนนักการเมือง/โฆษณาพรรคการเมือง - ห้ามมีเว็บไซต์ สโลแกน สัญลักษณ์ หรือภาพพรรคการเมือง/ นักการเมือง/ ผู้ผลักดันให้เกิดการโฆษณา	คณะกรรมการอิสระด้านสื่ออนุมัติ (กรณีมูลค่าเกิน 250,000 ดอลลาร์)
แคนาดา (รัฐออนแทรีโอ)	Government Advertising Act 2004	- ห้ามมีรูปภาพหรือเสียงของนักการเมือง - ไม่โฆษณาเพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้พรรคการเมือง - ต้องระบุในโฆษณาว่าใช้งบของรัฐ	สตง. (the Auditor General)
สหรัฐอเมริกา - รัฐอิลลินอยส์ - รัฐนิวยอร์ก	- State Officials and Employees Ethics Act (อิลลินอยส์) - Public Officers Law (นิวยอร์ก)	- ห้ามมีชื่อ รูปหรือเสียงของเจ้าหน้าที่รัฐและนักการเมืองทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ ในสื่อโฆษณาที่ใช้เงินของรัฐ แม้แต่ในสติ๊กเกอร์หรือแถบแม่เหล็ก (อิลลินอยส์) - หากฝ่าฝืน มีโทษปรับ 1,000-5,000 ดอลลาร์ (นิวยอร์ก)	คณะกรรมการกำกับจริยธรรมเจ้าหน้าที่รัฐ (Ethics Commission)

3.1 กฎ ระเบียบว่าด้วยการจ่ายงบประมาณประชาสัมพันธ์ของรัฐ

กฎ ระเบียบ

- ควบคุมเนื้อหา (ไทย)

ประเทศ	กฎหมาย	ข้อกำหนดเนื้อหา	ผู้ควบคุมดูแลเนื้อหา
ไทย	หนังสือกระทรวงมหาดไทย 0808.2/ ว 3475 ลงวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2550 เรื่อง ขอให้ทบวงและกำหนด มาตรการป้องปราม กรณีองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เงิน งบประมาณของทางราชการจัดซื้อ สิ่งของแจกให้ราษฎรโดยใส่ชื่อของ ตนลงบนสิ่งของ	• สื่อประชาสัมพันธ์ผลงานของ อปท. ถ้ามีภาพ ภาพนั้นต้องบ่งบอกถึง กิจกรรมที่ทำ	• ผู้ว่าราชการ จังหวัด/นายอำเภอ • สตง. (พิจารณา ความคุ้มค่าของเงิน ที่ใช้)

3.1 กฎ ระเบียบว่าด้วยการจ่ายงบประมาณประชาสัมพันธ์ของรัฐ

กฎ ระเบียบ

• ควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ (ต่างประเทศ)

ประเทศ	มีแผนประชาสัมพันธ์กลาง/ ประจำปี	มีระบบจัดซื้อจัดจ้างแบบรวมศูนย์ (ผู้รับผิดชอบหลัก)	ควบคุมความคุ้มค่าของงบที่ใช้
ออสเตรเลีย	ไม่มี	- Central Ad System-CAS - Com. Multi-Use List- CMUL (Procurement Management Branch- PMB, Dept. Finance (กระทรวงการคลัง))	- Peer Review Group-PRG (ขรก.) - Independent Com. Committee-ICC (ผู้เชี่ยวชาญด้านสื่อ) (เน้นโครงการเกิน 250,000 ดอลลาร์) - The Auditor General
แคนาดา	Gov't Ad Plan (Gov't Ad Committee/ Treasury Board)	Ad Management Information System- AdMIS (Public Works and Gov't Services Canada-PWGSC (กระทรวงการคลัง))	Pre & Post Test
สหราชอาณาจักร	Gov't Com. Plan (Gov't Com. Service (GCS))	Crown Commercial Service (CCS) (trading funds) (Gov't Procurement Service)	- The Advertising, Marketing and Com. Control (สังกัด Cabinet Office) (เน้นโครงการมูลค่า 100,000 ปอนด์) - HM Treasury & Cabinet Office อนุมัติ โครงการ
ฝรั่งเศส	ไม่มีแผนฯ แต่มี Gov't Information Service ตัวเชื่อม	Financial resources pooling (Gov't Information Service)	- Pre & Post Test - Court of Account (คล้าย สตง. ไทย)

3.1 กฎ ระเบียบว่าด้วยการจ่ายงบประมาณประชาสัมพันธ์ของรัฐ

กฎ ระเบียบ

- ควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ (ไทย)

ประเทศ	มีแผนประชาสัมพันธ์กลาง/ ประจำปี	มีระบบจัดซื้อจัดจ้างแบบรวมศูนย์ (ผู้รับผิดชอบหลัก)	ควบคุมความคุ้มค่าของงบที่ใช้
ไทย	ไม่มี คณะกรรมการ ประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (กปช.)*	• gprocurement.go.th แต่ไม่มีประสิทธิภาพ • ไม่มีเกณฑ์ราคากลางที่ชัดเจนและบังคับใช้เป็นกฎหมาย**	• สตง.

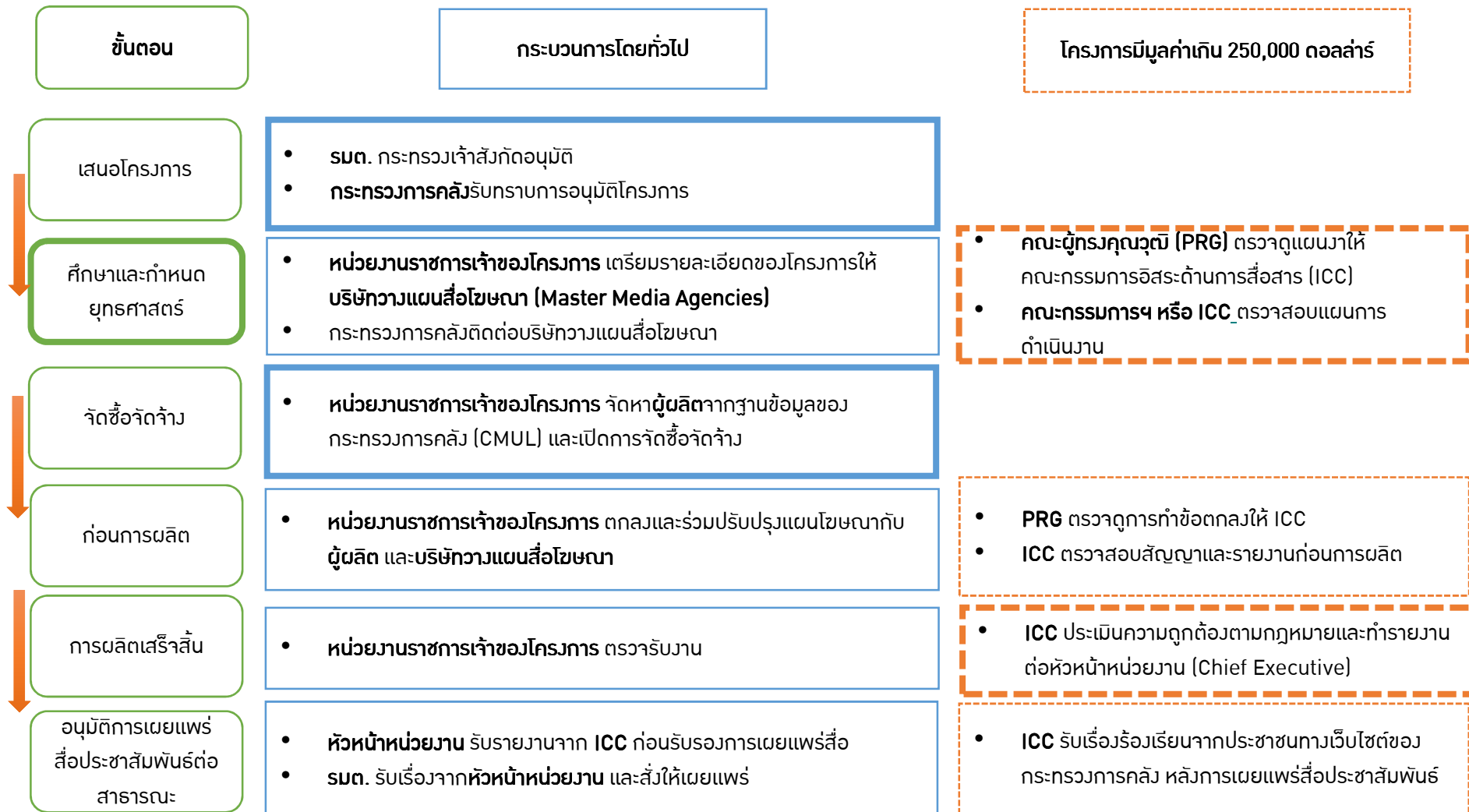
หมายเหตุ:

* กปช. มีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ. 2553

** มีเพียงหลักเกณฑ์ แนวทางการพิจารณาจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี (มีนาคม พ.ศ. 2556) ของสำนักมาตรฐานงบประมาณ

3.1 กฎ ระเบียบว่าด้วยการจ่ายงบประมาณประชาสัมพันธ์ของรัฐ

ตัวอย่างขั้นตอนการผลิตสื่อโฆษณาของรัฐ: ออสเตรเลีย



3.1 กฎ ระเบียบว่าด้วยการจ่ายงบประมาณประชาสัมพันธ์ของรัฐ

ตัวอย่างขั้นตอนการผลิตสื่อโฆษณาของรัฐ: สหราชอาณาจักร



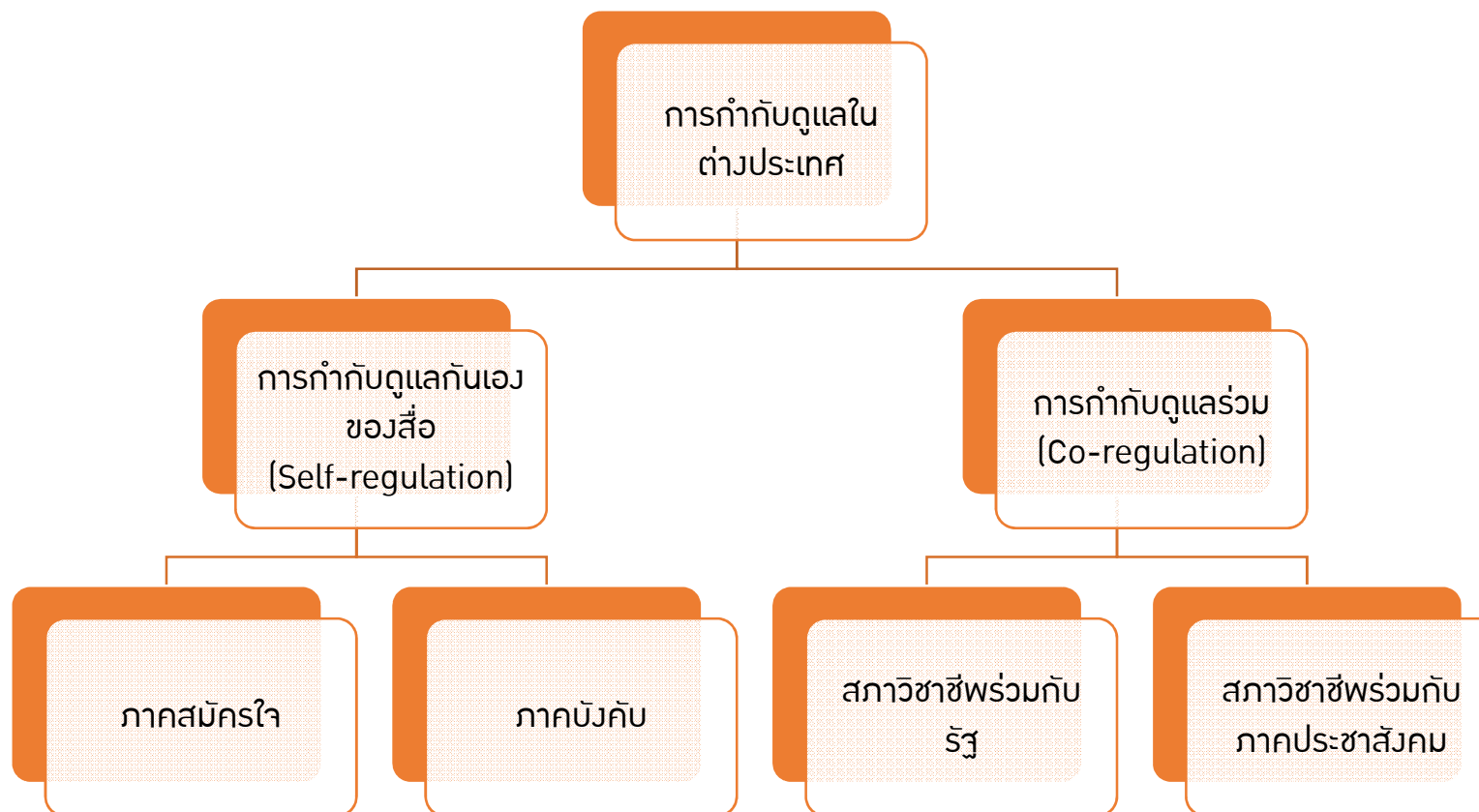
3.2 มาตรฐานและ จรรยาบรรณ วิชาชีพสื่อ

- กรณศึกษาในต่างประเทศ
- จรรยาบรรณวิชาชีพสื่อไทย

TDRI

3.2 มาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพสื่อ

กรณีศึกษาในต่างประเทศ



TDRI

3.2 มาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพสื่อ

กรณีศึกษาในต่างประเทศ: การกำกับดูแลกันเอง (Self-regulation)

ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้

- เยอรมนี สหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์ ฟินแลนด์ (ภาคสมัครใจ)
- ลักเซมเบิร์ก (ภาคบังคับ)

ปัจจัยที่ทำให้สมาชิก
ยอมรับการกำกับดูแล

- แรงกดดันภายในจากสหภาพแรงงานสื่อ
- ความน่าเชื่อถือของสภาวิชาชีพ (มีตัวแทนจากหลายฝ่าย ทำให้ไม่มีภาพพจน์ของการ “ปกป้องพวกเดียวกัน”)

ข้อดี-ข้อด้อยของภาค
สมัครใจ

- ข้อดี คือ ลดการครอบงำของภาครัฐ ทำให้สื่อยอมรับการกำกับดูแลและบทลงโทษ
- ข้อด้อย คือ การกำกับดูแลและบทลงโทษไม่ศักดิ์สิทธิ์ ไม่มีผลทางกฎหมาย

TDRI 3.2 มาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพสื่อ

กรณีศึกษาในต่างประเทศ: การกำกับดูแลร่วม (Co-regulation)

สวีเดน

- สมาคมวิชาชีพสื่อออกจรรยาบรรณวิชาชีพให้
- ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสื่อสิ่งพิมพ์ (Press Ombudsman) และสภาการหนังสือพิมพ์สวีเดนบังคับใช้

เดนมาร์ก

- รัฐร่างจรรยาบรรณวิชาชีพให้สภาการหนังสือพิมพ์บังคับใช้
- สภาการหนังสือพิมพ์ถูกแต่งตั้งโดย รมว. ยุติธรรม ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของสื่อ (Media Liability Act 1991)

TDRI

3.2 มาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพสื่อ

กรณีศึกษาในต่างประเทศ: เนื้อหาจรรยาบรรณวิชาชีพสื่อ

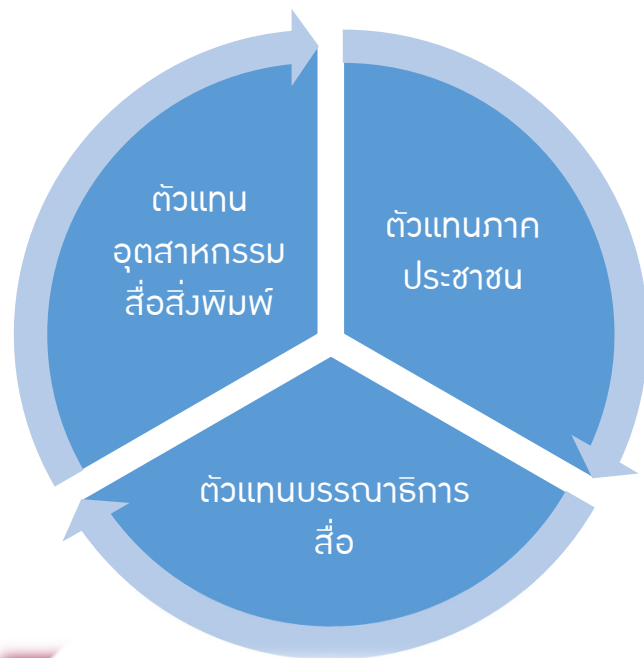
เนื้อหา	เยอรมนี	สหราชอาณาจักร	เนเธอร์แลนด์	ฟินแลนด์	ลักเซมเบิร์ก	สวีเดน	เดนมาร์ก	ไทย
ความถูกต้องของข้อมูลข่าวสาร	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ความเป็นกลางในการนำเสนอข้อมูล		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
การรับของกำนัล	✓	?	?	✓		✓	?	✓
การแยกข้อเท็จจริงออกจากความเห็น	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ที่มา: ฐานข้อมูล EthicNet (<http://ethicnet.uta.fi/>) และสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (2557)

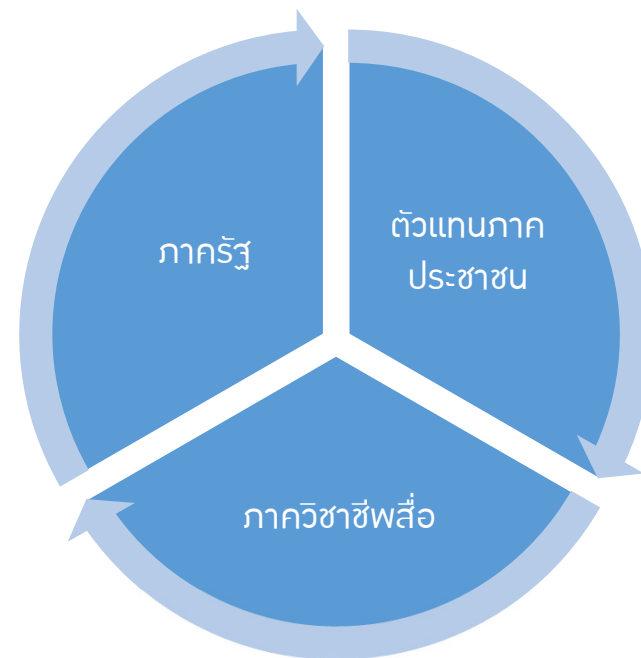
TDRI 3.2 มาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพสื่อ

กรณีศึกษาในต่างประเทศ: โครงสร้างของสภาวิชาชีพสื่อ

Press Complaint Commission (UK)



Pressens Opinionsnamnd (Sweden)



TDRI

3.2 มาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพสื่อ

จรรยาบรรณวิชาชีพสื่อไทย:

ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์ พ.ศ. 2541

รูปแบบการบังคับใช้

- กำกับดูแลกันเอง (แบบสมัครใจ)

เนื้อหาจรรยา

- สอดคล้องมาตรฐานสากล

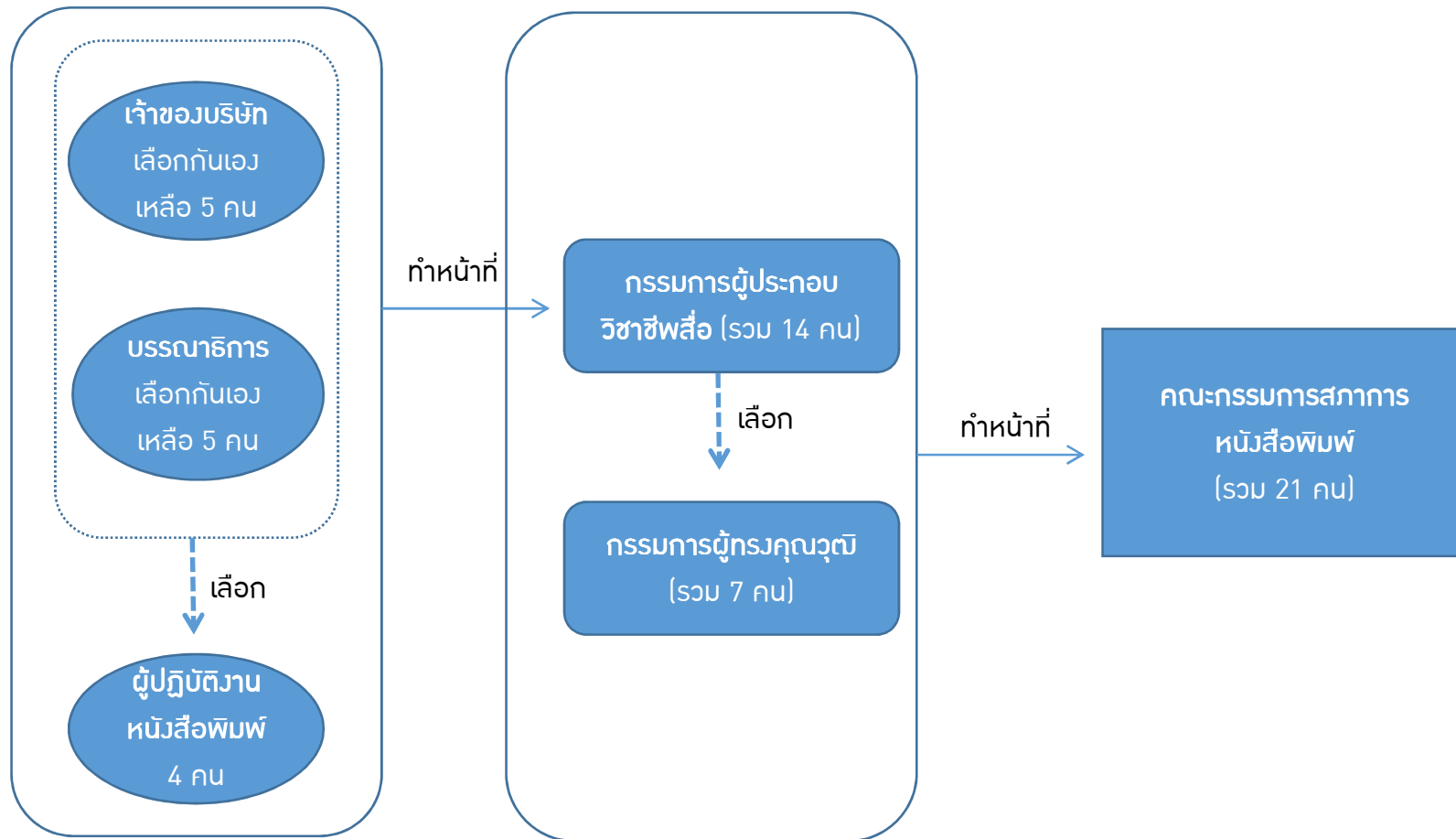
โครงสร้างสภาวิชาชีพ

- มีแต่ตัวแทนภาควิชาชีพ สื่อ ขาดตัวแทนภายนอก เช่น ภาคประชาชน นักวิชาการ หรือภาครัฐ เป็นต้น
- เจ้าของสื่อและบรรณาธิการได้รับสิทธิมากกว่าสื่อระดับปฏิบัติการ

TDRI

3.2 มาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพสื่อ

จรรยาบรรณวิชาชีพสื่อไทย: โครงสร้าง *สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ*



4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะ

- ออกกฎหมายป้องกันการใช้บชของรัฐหาเสียงส่วนตัว
- ปรับปรุงการกำกับดูแลภาควิชาชีพ

TDRI กฎหมายป้องกันการใช้บประชาสัมพันธ์ของรัฐหาเสียงส่วนตัว

องค์ประกอบของกฎหมาย

สิ่งที่ห้ามทำ

- ห้ามมีรูป ชื่อ เสียง ของนักการเมือง/ ข้าราชการ และ สโลแกนหรือสัญลักษณ์ของพรรคการเมือง ในสื่อประชาสัมพันธ์ที่ใช้ “เงินของหน่วยงานรัฐ”
- ข้อห้ามนี้ ไม่รวมพื้นที่ในเว็บไซต์ของรัฐ
- หนังสือราชการสามารถมีลายเซ็นและชื่อผู้รับผิดชอบได้

สิ่งที่ต้องทำ

- วางแผนงานประชาสัมพันธ์ประจำปีงบประมาณ และใช้จ่ายงบประชาสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับแผน
- ระบุในสื่อประชาสัมพันธ์ที่ใช้พื้นที่เอกชนว่าใช้ของรัฐ และชื่อหน่วยงานที่ใช้งบ
- การประชาสัมพันธ์กรณีเร่งด่วนหรือฉุกเฉินสามารถทำได้เลย แต่ต้องสรุปและรายงานภายหลัง
- ต้องจัดทำสรุปผลการดำเนินงานประจำปี และเปิดเผยต่อประชาชนผ่านเว็บไซต์หน่วยงาน

การบังคับใช้กฎหมาย

- มีบทลงโทษหัวหน้าหน่วยงานที่ปล่อยให้มีการฝ่าฝืนกฎหมายนี้ (ทาววินัย/ ปรับ ฯลฯ) พร้อมกรอบระยะเวลาลงโทษ
- สตง. เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายนี้ โดยมีคณะผู้เชี่ยวชาญด้านสื่อทั้งภาครัฐ ภาคประชาชนและภาควิชาชีพสื่อ

TDRI กฎหมายป้องกันการใช้งบประมาณประชาสัมพันธ์ของรัฐหาเสียงส่วนตัว

คำนิยาม

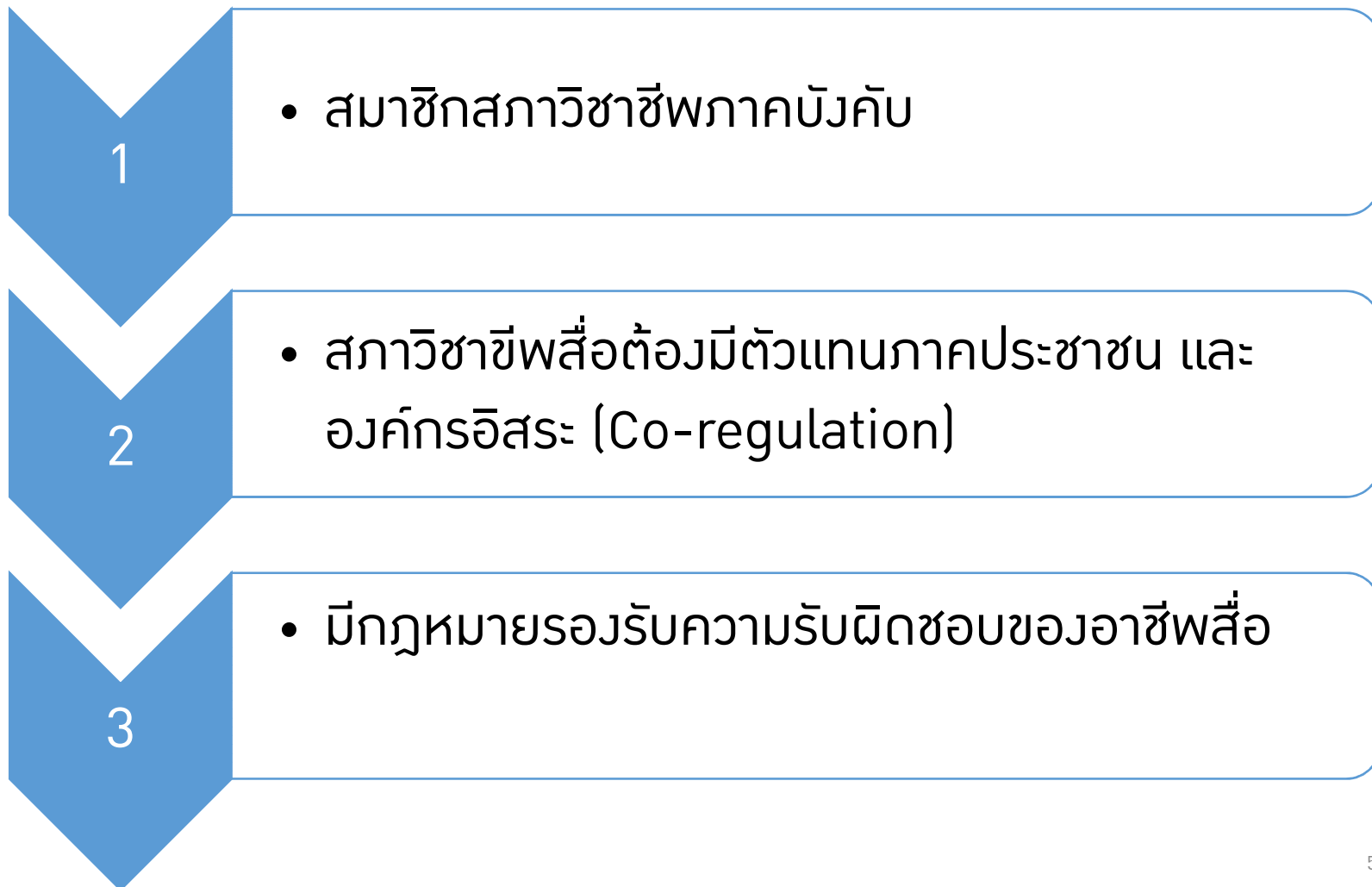
“หน่วยงานของรัฐ”

- หน่วยงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ
- รัฐวิสาหกิจ ตาม พ.ร.บ. ระเบียบประมาณ พ.ศ. 2502
- กองทุนต่างๆ ของรัฐ
- องค์กรอิสระตาม รรณ. เช่น สทว. ปปช. เป็นต้น
- องค์กรอิสระอื่นๆ เช่น กสทช. รปท. กตต. เป็นต้น

“เงินของหน่วยงาน ของรัฐ”

- งบประมาณ
- รายได้ที่มาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงาน

ปรับปรุงการกำกับดูแลภาควิชาชีพ



ปรับปรุงการกำกับดูแลภาควิชาชีพ

รูปแบบการกำกับดูแลวิชาชีพ

- กำกับดูแลตนเอง
- กำกับร่วม (รัฐ ภาควิชาชีพ ประชาสังคม)
- กำกับโดยรัฐ

ภาคสมัครใจ หรือ บังคับ

- การกำกับดูแลควรเป็นรูปแบบสมัครใจ หรือ ภาคบังคับ
- แต่ละทางเลือกมีข้อดี ข้อเสีย อย่างไร

องค์ประกอบผู้กำกับดูแล

- คณะกรรมการที่เป็นผู้กำกับดูแลคือใคร
- มีองค์ประกอบอย่างไร
- ควรมีตัวแทนภาคประชาชน รัฐ และ เอกชนหรือไม่

บทลงโทษ

- ควรมีการกำหนดบทลงโทษอย่างไร



ตัวอย่างเนื้อหา จรรยาบรรณวิชาชีพต่างประเทศ

ที่มา: ฐานข้อมูล EthicNet (<http://ethicnet.uta.fi/>) และสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (2557)

การรับขงกำนำล

การรับของกำนัล (ไทย)

ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์

หมวด ๓ จริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์

ข้อ ๒๐ ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ต้องไม่ประพฤติปฏิบัติการใดๆ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติ ศักดิ์แห่งวิชาชีพ

ข้อ ๒๑ ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ต้องไม่อวดอ้างหรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ เพื่อเรียกร้องสิทธิหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ไม่ชอบธรรม

ข้อ ๒๒ ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ต้องละเว้นการรับอามิสสินจ้างอันมีค่า หรือผลประโยชน์ใดๆ เพื่อให้กระทำการหรือไม่กระทำการใดอันจะขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ประชาชน ได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้อง รอบด้าน

การรับของกำนัล (เยอรมนี)

German Press Code**Section 15 - Preferential Treatment**

The acceptance of privileges of any kind that could possibly influence the freedom of decision on the part of publishers and editors are irreconcilable with the prestige, independence and responsibilities of the press. Anyone accepting bribes for the dissemination of news acts in a dishonorable and unprofessional manner.

Guideline 15.1 - Invitations and Gifts

The mere appearance that the freedom of decision of a publishing house and its editorial staff can be impaired is to be avoided. Journalists shall therefore not accept any invitations or gifts whose value exceeds the extent that is usual in business and necessary as part of working life.

The acceptance of advertising articles or other low-value objects is harmless.

Research and reporting must not be influenced, hindered or even prevented by the accepting of gifts, invitations or discounts. Publishing houses and journalists shall insist that information be given regardless of the acceptance of a gift or an invitation.

If journalists report on press trips to which they have been invited, they shall make this financing clear. 64

การรับของกำนัล (ฟีนแลนด)

Guidelines for Journalists

Professional status

4. The journalist must not abuse his/her position. The journalist may not handle issues which may lead to potential personal gain nor demand or receive benefits which might compromise his/her personal independence or professional ethics.

การรับของกำนัล (สวีเดน)

Code of Ethics for the Press, Radio and Television

The integrity of the journalist

2. Do not accept an assignment, invitation, gift, a free trip or any other benefit - and do not make contracts or other engagements that could bring into question your status as a free and independent journalist.

RULES AGAINST EDITORIAL ADVERTISING

Be especially careful and critical in the following situations:

- when third parties offer ideas and make proposals including some kind of favour in return
- when offered free or heavily subsidized trips or benefits

การรับของกำนัล (สหราชอาณาจักร)

Code of Conduct (for members of the National Union of Journalists)

8. Resists threats or any other inducements to influence, distort or suppress information

หมายเหตุ:

สหราชอาณาจักรมีจรรยาบรรณฯ 2 ฉบับ

- Code of Conduct ของ National Union of Journalists
- Editors' Code of Practice ของ PCC

แต่ NUJ ก็เป็นสมาชิกของ PCC

การรับของกำนัน (เดนมาร์ก)

The National Code of Conduct

B. Conduct contrary to good press practice

4. There should be a clear dividing line between advertising and editorial text. Text and pictures occasioned by direct or indirect mercantile interests should be presented only if a clear journalistic criterion calls for publication.

การรับของกำนัล (เนเธอร์แลนด์)

Guidelines from the Netherlands Press Council

1. General

1.5. A journalist avoids one-sided and biased reporting, does not abuse his position, carries out his job independently and avoids any (pretence of) conflict of interest.

ความเป็นกลางในการนำเสนอข้อมูล

ความเป็นกลางในการนำเสนอข้อมูล (ไทย)

ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์

ข้อ ๖ หนังสือพิมพ์ต้องแสดงความพยายาม ในการให้เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

ข้อ ๘ หนังสือพิมพ์ ต้องละเว้นการเสนอข่าวเพราะความลำเอียง หรือมีอคติจนเป็นเหตุให้ข่าวนั้นคลาดเคลื่อนหรือเกินจากความเป็นจริง

ข้อ ๑๑ การเสนอข่าวที่มีการพาดพิง อันอาจเกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือองค์กรใด ๆ ต้องแสดงถึงความพยายามในการเปิดโอกาสให้ฝ่ายที่ถูกกล่าวหาแสดงข้อเท็จจริงด้วย

ความเป็นกลางในการนำเสนอข้อมูล (สวีเดน)

Code of Ethics for the Press, Radio and Television

Listen to both sides

13. Endeavour to give people who are criticized in a factual report the opportunity at the same time to reply to the criticism. Endeavour also to state the views of all parties involved. Bear in mind that the sole objective of some reports may be to cause harm to the subjects of the reports.

ความเป็นกลางในการนำเสนอข้อมูล (สหราชอาณาจักร)

Editors' Code of Practice

1 Accuracy

iii) The Press, whilst free to be partisan, must distinguish clearly between comment, conjecture and fact.

2 Opportunity to reply

A fair opportunity for reply to inaccuracies must be given when reasonably called for.

ความเป็นกลางในการนำเสนอข้อมูล (เนเธอร์แลนด์)

Guidelines from the Netherlands Press Council

2.3. Both sides of the argument

2.3.1. When publishing accusations, a journalist will investigate whether there is a sound basis for them. If reasonably possible, the journalist will hear those who are disqualified as a result of a publication, even if their role is marginal. The accused will have ample opportunity to respond to the accusations, preferably in the same publication, without being subjected to any unreasonable time pressure.