

บทบาทของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

เกรียงไกร ชัยชมภู

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบาย การแสดงบทบาท และแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการวิเคราะห์เนื้อหาเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในข่าวหน้าหนึ่ง บทบรรณาธิการ และคอลัมน์บุคคลาทรศน์ของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบน จำนวน 12 ชื่อฉบับ ได้แก่ เชียงรายนิวส์ นครเชียงราย ไทยนิวส์ เชียงใหม่ นิวส์ ก้องสยาม เหนือ่าน แพร่ข่าวเสียงแพร่ คนเมืองเหนือ ลานนาโพสต์ พะเยารัฐ และเมืองพะเยา ที่ถูกนำเสนอระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม 2551 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2551 รวม 526 ฉบับ และการสัมภาษณ์บรรณาธิการ นักวิชาการ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนองค์กรภาคประชาชน

ผลการวิจัยพบว่า หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนไม่มีนโยบายในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นลายลักษณ์อักษร สำหรับการแสดงบทบาทในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่าหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนยังไม่มีคามเข้มแข็งเพียงพอต่อการแสดงบทบาทด้านนี้ได้อย่างสมบูรณ์ตามที่ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ของสื่อมวลชนคาดหวัง อันเนื่องมาจากมีปัจจัยขัดขวางหลายประการที่บั่นทอนความเข้มแข็งของหนังสือพิมพ์ ซึ่งแม้จะปรากฏตัวเลขในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นในเนื้อหาแต่ละประเภทที่ศึกษา แต่เมื่อดูภาพรวมของประเด็นและเนื้อหาที่ถูกนำเสนอ พบว่าเป็นมุมมองของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าประชาชนในท้องถิ่น มีทิศทางบวกที่สนับสนุนเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าโจมตี เป็นการรายงานข้อมูลทั่วไปไม่เจาะลึก และขาดความต่อเนื่องในการนำเสนอ ส่วนแนวทางการพัฒนาศักยภาพของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนนั้น ประเด็นหลักที่ส่วนใหญ่เสนอไว้ คือ การตระหนักในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ยึดมั่นในอุดมการณ์ และมีจิตสำนึกรักในถิ่นฐาน อีกประการหนึ่งคือ การพัฒนาองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลและการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการปรับวิธีคิดในการทำงานให้มีความเป็นมืออาชีพ

คำสำคัญ

ธรรมาภิบาล หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่น Good Governance Local Newspapers Local Government

* วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสื่อสารศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ทำให้พัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยก้าวหน้าขึ้น กระนั้น ช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังคงประสบปัญหาอยู่หลายประการไม่ว่าจะเป็นปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน การขาดความร่วมมือในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง เป็นต้น ซึ่งเป็นสาเหตุของความหย่อนประสิทธิภาพในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ หลายฝ่ายจึงได้หาแนวทางหรือแนวคิดที่จะนำมาใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ โดยหนึ่งในแนวคิดที่เป็นที่ยอมรับและมีการนำมาปรับใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างแพร่หลายในปัจจุบันนั้นคือ แนวคิดธรรมาภิบาล ซึ่งจัดเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและการปกครองในปัจจุบัน (ถวิลวดี บุรีกุล, 2549) ซึ่งหมายถึงการบริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพเน้นโครงสร้างและกระบวนการที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมกันผนึกพลังขับเคลื่อนสังคมไปข้างหน้าโดยมีเป้าหมายคือการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542) โดยเชื่อว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแนวคิดนี้ไปปฏิบัติจะช่วยให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคมที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในการดูแล และตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สื่อมวลชนเป็นองค์ประกอบหนึ่งของสังคมที่มีบทบาทสำคัญในการหลอมรวมทุกภาคส่วนให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการสร้างสรรค์สิ่งต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่สังคม ดังเช่นการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเรื่องที่สามารถแสดงศักยภาพได้ โดยเฉพาะสื่อมวลชนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องและใกล้ชิดกับการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ดังนั้นจึงสามารถเป็นหูเป็นตาแทนประชาชนในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลได้ดีกว่าสื่อมวลชนจากส่วนกลาง

ในการนี้ **หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น** นับได้ว่ามีคุณสมบัติที่ดีในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่าในบรรดาสื่อมวลชนทุกประเภทหนังสือพิมพ์เป็นสื่อมวลชนที่มีอิสระเสรีสามารถรวบรวมและเสนอข่าวสารได้อย่างละเอียดถี่ถ้วนและหลากหลายมากกว่าสื่อประเภทอื่น ๆ และเหนือสิ่งอื่นใดยังเป็นสถาบันที่ผู้อ่านสามารถพึ่งพาได้ในเรื่องของการเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงที่หลบซ่อน แอบแฝง อยู่ภายใต้ความสับสนของสังคมได้อย่างกระจ่างชัด (มาลี บุญศิริพันธ์, 2526)

หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น (Community Newspaper) นั้น เป็นสื่อมวลชนท้องถิ่นแขนงหนึ่งที่เกิดขึ้นตามความต้องการและสนองตอบผลประโยชน์ของสังคมท้องถิ่นนั้น ๆ โดยตรง เนื้อหาของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นชี้ให้เห็นและเข้าใจถึงเหตุการณ์ ปรัชญาการณปัญหา ความรู้สึกนึกคิดของคนท้องถิ่นนั้นโดยแท้ ซึ่งหากจะมีเรื่องอื่นอยู่บ้างก็เป็นเพียงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้กับสังคมท้องถิ่นนั้น ดังนั้นหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นจึงเป็นศูนย์รวมของปรากฏการณ์ทางสังคมและปรากฏการณ์ทางธรรมชาติทั้งที่เป็นภาวะปกติและผิดปกติวิสัย (พิศิษฐ์ ชวลาธวัช, 2537)

ความเป็นมาของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นเท่าที่ปรากฏหลักฐานในหอสมุดแห่งชาติ พบว่าหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นฉบับแรกของไทยถือกำเนิดขึ้นเมื่อวันเสาร์ที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2469 คือหนังสือพิมพ์ "ธนบุรี" ออกเป็นรายสัปดาห์ ทุกวันเสาร์ ในราคาฉบับละ 10 สตางค์ มีวัตถุประสงค์เพื่อรับใช้ชาวธนบุรี เช่น สนับสนุนให้มีการบำรุงรักษาคลองทางฝั่งธนบุรี หนังสือพิมพ์ฉบับนี้ปรากฏหลักฐานเพียง 3 ฉบับก็ขาดหายไป (พิศิษฐ์ ชวลาธวัช, 2537) โดยวิวัฒนาการของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในระยะแรกนั้น ผูกพันกับค่านิยมบางประการของสังคมไทย ซึ่งเชื่อมโยงไปสู่สังคมท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นั่นคือการขายเรียงเบอร์ควบคู่ไปกับหนังสือพิมพ์ จนกระทั่งบางคนเรียกติดปากว่า "หนังสือพิมพ์รายวันล็อตเตอร์" ซึ่งต่อมาได้มีการออกหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นแยกหน่อจากจังหวัดหนึ่งไปจังหวัดหนึ่ง จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2546 พบว่า มีหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นทั้งสิ้น 533 ชื่อฉบับ โดยกระจายอยู่ในภาคเหนือ 46 ชื่อฉบับ ภาคกลาง 167 ชื่อฉบับ ภาคตะวันออก 104 ชื่อฉบับ ภาคตะวันตก 57 ชื่อฉบับ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 117 ชื่อฉบับ และภาคใต้ 42 ชื่อฉบับ (กรมประชาสัมพันธ์, 2546 อ้างถึงใน สุระเชษฐ์ สุทธิบุตร, 2548) สำหรับหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือ นั้น จากการสำรวจและเก็บข้อมูลระหว่างเดือนมิถุนายน 2551 พบว่ามีอยู่จำนวนทั้งสิ้น 68 ชื่อฉบับ กระจายตัวอยู่ใน 15 จังหวัด ได้แก่ กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก นครสวรรค์ น่าน พะเยา พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ ลำปาง ลำพูน สุโขทัย และอุตรดิตถ์ ส่วนในภาคเหนือตอนบนนั้น พบว่ามีจำนวน 35 ชื่อฉบับ ซึ่งส่วนใหญ่มียอดขายน้อย และดำรงอยู่ได้ด้วยรายได้จากการโฆษณา (นรินทร์ นำเจริญ และ พูนสุข ภาระมรทัต, 2552)

ปัจจุบันหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นได้เจริญเติบโต และมีบทบาทต่อสังคมท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โดยมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาสังคมของชุมชนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ อีกทั้งยังเป็นช่องทางการสื่อสารของคนในชุมชนท้องถิ่น และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างชุมชนท้องถิ่นต่อสังคมรอบข้าง นอกจากนี้หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นยังมีบทบาทสำคัญในการป้องกันรักษาผลประโยชน์ของคนในชุมชนท้องถิ่น และยังเป็นแหล่งความรู้ที่สำคัญในการยกระดับสติปัญญาของชุมชน โดยมีฐานรากจากองค์ความรู้ และภูมิปัญญาของชุมชน อีกทั้งเป็นเวทีในการสะท้อนแลกเปลี่ยน ความคิดเห็นของชุมชนท้องถิ่นต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบสังคมในยุคสื่อสารที่ไร้พรมแดนในปัจจุบัน

ด้วยคุณสมบัติที่โดดเด่นของความเป็นสื่อประเภทหนังสือพิมพ์ที่กล่าวมาข้างต้นและด้วยบทบาทหน้าที่ของความเป็นหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่ถือกำเนิดขึ้นมายาวนาน และมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับคนในท้องถิ่นมากที่สุด ด้วยเหตุนี้หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นจึงควรจะได้แสดงบทบาทในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ของสื่อมวลชนคาดหวังให้สื่อมวลชนแสดงบทบาทหน้าที่เป็นตัวเชื่อมที่ช่วยสร้างสรรค์และธำรงรักษาเสถียรภาพของสังคมให้เกิดความสมดุลและการรวมตัวกันเข้าของทุกส่วนเพื่อทำให้ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสังคมคงอยู่ต่อไป (ศิริชัย ศิริกายะ และกาญจนา แก้วเทพ, 2531) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการผดุงไว้ซึ่งสังคมโดยรวมนั่นเอง

การวิจัยครั้งนี้ เลือกศึกษาการแสดงบทบาทในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน เนื่องจากเป็นภูมิภาคที่มีหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นออกเป็นรายวัน คือ ไทยนิวส์ และเชียงใหม่นิวส์ ในจังหวัดเชียงใหม่ และยังสามารถส่งจำหน่ายได้ครอบคลุมในเขตภาคเหนือ สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงความมั่นคงเข้มแข็งของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบนโดยมีจังหวัดเชียงใหม่เป็น

ฐานการผลิตและจำหน่ายที่ใหญ่ที่สุด อีกทั้งยังเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและส่งถ่ายความเจริญไปทั่วทั้งภูมิภาค จึงสรุปได้ว่าภาคเหนือตอนบนเป็นตัวแทนของพื้นที่ที่หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง เหมาะสมที่จะนำมาศึกษาวิจัยว่า หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนซึ่งถือว่ามีความพร้อมนั้น แท้จริงแล้วได้แสดงบทบาทในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำพาไปสู่สังคมท้องถิ่นที่ดีตามที่ทฤษฎีคาดหวังไว้มากน้อยเพียงใด

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. ศึกษานโยบายของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ศึกษาการแสดงบทบาทของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ศึกษาแนวทางการพัฒนาศักยภาพของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Methods) ซึ่งใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น และการสัมภาษณ์ (Interview) เป็นหลัก เสริมด้วยการค้นคว้าจากเอกสารเพิ่มเติม โดยนำเสนอแบบพรรณนาวิเคราะห์

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้ออกแบบการวิเคราะห์เนื้อหาและการสัมภาษณ์เป็น 3 ส่วน ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการวิจัย ได้แก่

ส่วนที่ 1 การศึกษานโยบาย โดยวิเคราะห์จากบทสัมภาษณ์บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ว่าที่ผ่านมานักหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นแต่ละชื่อฉบับมีนโยบายในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์การแสดงบทบาท โดยศึกษาจากข่าวหน้า 1 บทบรรณาธิการ และคอลัมน์บุคคลาทรศน์ว่าเนื้อหาที่นำเสนอสนับสนุนเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด นำเสนอเกี่ยวกับประเด็นใดบ้าง และเนื้อหาเป็นอย่างไร โดยใช้เกณฑ์องค์ประกอบธรรมาภิบาล 6 หลักที่กำหนดขึ้นจากการทบทวนวรรณกรรม เป็นกรอบในการพิจารณา ได้แก่

1. **หลักนิติธรรม** หมายถึง การที่หนังสือพิมพ์นำเสนอเนื้อหาที่ทำให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติมากน้อยเพียงใดเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับให้ทันสมัย และเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของชุมชน และเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้

2. **หลักคุณธรรม** หมายถึง การที่หนังสือพิมพ์นำเสนอเนื้อหาที่ทำให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคุณธรรมมากน้อยเพียงใด เช่น การประพฤติปฏิบัติตนที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม เป็นแบบอย่างแก่ประชาชน ปราศจากการทุจริต คอร์รัปชัน มีระเบียบวินัย เป็นต้น

3. **หลักความโปร่งใส** หมายถึง การที่หนังสือพิมพ์นำเสนอเนื้อหาที่ทำให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานด้วยความโปร่งใสมากน้อยเพียงใด เช่น เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก มีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้ เช่น วาระการประชุม หรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน เป็นต้น

4. **หลักการมีส่วนร่วม** หมายถึง การที่หนังสือพิมพ์นำเสนอเนื้อหาที่ทำให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสมากน้อยเพียงใดในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้ง การแสดงความคิดเห็น การร่วมลงมือปฏิบัติ การตรวจสอบ การประเมินผลงาน และการถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานล้มเหลว หรือมีพฤติกรรมเสื่อมเสีย เป็นต้น

5. **หลักความรับผิดชอบ** หมายถึง การที่หนังสือพิมพ์นำเสนอเนื้อหาที่ทำให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อปัญหาของชุมชน กระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ และมีความกล้าหาญที่จะยอมรับผลการกระทำ อีกทั้งต้องปฏิบัติตามสิ่งที่ได้สัญญาไว้ เป็นต้น

6. **หลักความคุ้มค่า** หมายถึง การที่หนังสือพิมพ์นำเสนอเนื้อหาที่ทำให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารงานโดยยึดหลักความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด ไม่ว่าจะเป็นการใช้งบประมาณหรือทรัพยากรอย่างประหยัด การจัดลำดับความจำเป็นก่อนหลังของโครงการหรือแผนงานโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน ตลอดจนจรรยาบรรณทำให้ประชาชนใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า เป็นต้น

ส่วนที่ 3 การศึกษาแนวทางในการพัฒนาศักยภาพ โดยวิเคราะห์จากบทสัมภาษณ์บรรณาธิการ นักวิชาการผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนองค์กรภาคประชาชน และประมวลให้เห็นถึงศักยภาพที่เป็นอยู่ และศักยภาพที่ควรจะเป็น (แนวทางในการพัฒนาศักยภาพ) ในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ตามการวิเคราะห์ข้อมูล คือ

ส่วนที่ 1 กลุ่มตัวอย่างได้แก่ บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนจำนวน 12 คน ซึ่งใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยเป็นบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่ใช้ในการศึกษาทั้ง 12 ชื่อฉบับ (ดูรายละเอียดหนังสือพิมพ์ที่ใช้ในการศึกษาในส่วนที่ 2)

ส่วนที่ 2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่ตีพิมพ์และออกจำหน่ายในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2551 - 31 ธันวาคม 2551 จำนวน 12 ชื่อฉบับ รวม 526 ฉบับ โดยการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง สำหรับเกณฑ์ในการคัดเลือกนั้นพิจารณาจากระยะเวลาในการก่อตั้งองค์กรและความต่อเนื่องในการออกจำหน่ายสูงสุดสองอันดับแรกของแต่ละจังหวัดซึ่งแสดงถึงความมั่นคงและการยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่น

* **หมายเหตุ :** เนื่องจากขณะที่ทำการศึกษา หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในจังหวัดแม่ฮ่องสอนและลำพูนได้ปิดกิจการลงหมดด้วยเหตุนี้หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบน ซึ่งมี 8 จังหวัด จึงเหลือเพียง 6 จังหวัด ฉะนั้นเมื่อเลือกจังหวัดละ 2 ชื่อฉบับ จึงมีหนังสือพิมพ์ทั้งสิ้น 12 ชื่อฉบับ

ส่วนที่ 3 มีอยู่ 4 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ กลุ่มแรก คือ บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น จำนวน 12 คน (กลุ่มเดียวกันกับบรรณาธิการในส่วนที่ 1) กลุ่มที่ 2 คือ นักวิชาการด้านสื่อสารมวลชน ด้านรัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ จำนวน 5 คน กลุ่มที่ 3 คือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6 คน และกลุ่มที่ 4 คือ ตัวแทนองค์กรภาคประชาชน จำนวน 6 คน โดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจงทั้งหมดผ่านความเห็นชอบจากอาจารย์ที่ปรึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) แบบวิเคราะห์สื่อหรือตารางแสดงข้อมูล (Coding Sheet) สำหรับการวิเคราะห์เนื้อหาจากหนังสือพิมพ์ และ 2) แบบสัมภาษณ์โดยอิงโครงสร้างปานกลาง (Semi - Structural Interviews)

ผลการวิจัย

จากการศึกษาที่ผ่านมาทั้งหมด สามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ดังนี้

1. นโยบายของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนไม่มีนโยบายในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นลายลักษณ์อักษร เนื่องจากส่วนใหญ่คิดว่าการแสดงบทบาทด้านนี้เป็นวิถีทางที่หนังสือพิมพ์ได้ปฏิบัติอยู่เสมอมา และเป็นสิ่งที่นักข่าวจะต้องตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนเอง อีกทั้งยังเห็นว่านโยบายหลักของการทำหนังสือพิมพ์ของตนเองมีส่วนครอบคลุมในเรื่องนี้อยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดเป็นนโยบายขึ้นมาอีก

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีหนังสือพิมพ์หนึ่งชื่อฉบับที่ไม่มีกำหนดนโยบายด้านนี้อย่างแน่นอน เนื่องจากได้แสดงจุดยืนที่ชัดเจนคือไม่ยุ่งเกี่ยวเรื่องการเมือง การนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอยู่บ้าง แต่ค่อนข้างน้อย และจะไม่นำเสนอเนื้อหาในเชิงตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากจะมีผลต่อรายได้ของหนังสือพิมพ์ อย่างไรก็ตาม หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นส่วนใหญ่มีความตั้งใจที่จะกำหนดนโยบายในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นรูปธรรมในอนาคต แต่ก็ไม่มั่นใจว่าจะทำได้จริงหรือไม่

ในส่วนความคิดเห็นของนักวิชาการ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนองค์กรภาคประชาชนที่มีต่อการกำหนดนโยบายในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่ต่างเห็นตรงกันว่าหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นควรกำหนดนโยบายด้านนี้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำหนดกรอบ กติกา ให้มีกระบวนการในการปฏิบัติที่ชัดเจนและนำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้จะทำให้คนในสังคม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวนักข่าวเองมองเรื่องธรรมาภิบาลด้วยความเชื่อมั่นว่าสามารถเกิดขึ้นได้จริงในสังคมไทย และเป็นการสร้างการเรียนรู้และความตื่นตัวในเรื่องนี้มากขึ้น

2. การแสดงบทบาทของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนในการนำเสนอเนื้อหาเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การแสดงบทบาทของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนในการนำเสนอเนื้อหาเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงหน้าหนึ่ง บทบรรณาธิการ และคอลัมน์บุคคลาทรศน์นั้น

สามารถสรุปผลการวิจัยตามเนื้อหาแต่ละประเภทได้ดังนี้

ข่าวหน้าหนึ่ง จากการศึกษาพบว่า มีข่าวหน้า 1 ที่เสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 391 ข่าว จากทั้งหมด 3,870 ข่าว คิดเป็นร้อยละ 10.10 โดยเป็นการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในองค์ประกอบด้านหลักความรับผิดชอบต่อมากที่สุด ร้อยละ 83.12 รองลงมาคือ หลักคุณธรรม (12.53) หลักการมีส่วนร่วม (6.64) หลักความโปร่งใส (5.37) หลักความคุ้มค่า (0.76) และหลักนิติธรรม (0.25) ตามลำดับ

บทบรรณาธิการ จากการศึกษาพบว่า มีบทบรรณาธิการที่เสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 92 เรื่อง จากทั้งหมด 469 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 19.61 โดยเป็นการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในองค์ประกอบด้านหลักความรับผิดชอบต่อมากที่สุด ร้อยละ 72.82 รองลงมาคือ หลักการมีส่วนร่วม (17.39) หลักคุณธรรม (16.30) หลักความคุ้มค่า (6.52) หลักความโปร่งใส (2.17) และหลักนิติธรรม (1.08) ตามลำดับ

คอลัมน์บุคคลาทรศน์ จากการศึกษาพบว่า มีคอลัมน์บุคคลาทรศน์ที่เสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 140 เรื่อง จากทั้งหมด 1,200 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 11.66 โดยเป็นการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในองค์ประกอบด้านหลักความรับผิดชอบต่อมากที่สุด ร้อยละ 58.57 รองลงมาคือ หลักการมีส่วนร่วม (18.57) หลักคุณธรรม (12.85) หลักความโปร่งใส (7.85) หลักความคุ้มค่า (7.85) และหลักนิติธรรม (3.57) ตามลำดับ

สำหรับประเด็นและเนื้อหาที่ถูกนำเสนอในแต่ละประเภทนั้น พบมีสำคัญดังนี้

หลักความรับผิดชอบต่อ ซึ่งถูกเสริมสร้างมากที่สุดในเนื้อหาทุกประเภทนั้น โดยภาพรวมพบว่า นำเสนอประเด็นภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อในการปฏิบัติภารกิจด้านต่างๆ เช่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น โดยเน้นแหล่งข่าวซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ และมีเนื้อหาในเชิงของการสนับสนุนหรือการโฆษณาประชาสัมพันธ์เสียเป็นส่วนใหญ่

หลักการมีส่วนร่วม ส่วนใหญ่นำเสนอประเด็นเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น โดยเนื้อหาเกือบทั้งหมดเป็นมุมมองหรือการให้ข่าวจากเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักความโปร่งใส พบว่าเนื้อหาทั้งสามประเภทส่วนใหญ่เสริมสร้างหลักความโปร่งใสในประเด็นการเปิดเผยการดำเนินงาน โดยมักนำเสนอให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกมาเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับ นโยบาย โครงการ แผนการดำเนินงาน ซึ่งก็เป็นเนื้อหาในลักษณะของการโฆษณาประชาสัมพันธ์และใช้แหล่งข่าวที่เป็นเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

หลักคุณธรรม โดยภาพรวมนำเสนอประเด็นความไม่มีคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการทุจริต คอร์รัปชัน โดยการอ้างข้อมูลจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักความคุ้มค่า พบว่าข่าวหน้า 1 ทุกข่าว มีเนื้อหาตำหนิการบริหารงานอย่างไม่คุ้มค่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนบทบรรณาธิการและคอลัมน์บุคคลาทรศน์นั้น พบว่าทั้งหมดนำเสนอประเด็นเกี่ยวกับการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานอย่างคุ้มค่า โดยเนื้อหาเป็นการกระตุ้นให้ใช้งบประมาณอย่างประหยัด ปรับปรุงแก้ไขแผนการดำเนินงาน และเป็นแบบอย่างแก่ประชาชนในเรื่องความประหยัดมัธยัสถ์

หลักนิติธรรม พบว่า ชาวหน้าหนึ่งซึ่งถูกนำเสนอจำนวน 1 ชาว เป็นประเด็นเกี่ยวกับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานโดยไม่คำนึงถึงหลักนิติธรรมซึ่งมีเนื้อหาในเชิงของการดำเนิน ส่วนบทบาทการและคอลัมน์บุคคลาทรศน์นั้นภาพรวมเป็นประเด็นเกี่ยวกับการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานโดยยึดหลักนิติธรรม โดยเนื้อหาเรียกร้องให้ออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติที่ทันสมัยและสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น

3. แนวทางการพัฒนาศักยภาพของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผลการวิจัยแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ ศักยภาพที่เป็นอยู่ และ ศักยภาพที่ควรจะเป็น ซึ่งจากการสัมภาษณ์บรรณาธิการหนังสือพิมพ์พบว่า ศักยภาพที่เป็นอยู่ของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนประสบกับปัจจัยขัดขวางที่เป็นอุปสรรคต่อการแสดงบทบาทในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายประการ อันได้แก่

- 1) ปัจจัยเชิงธุรกิจ คือ ปัญหาเรื่องเงินทุนและรายได้
- 2) ปัจจัยเชิงโครงสร้างและการบริหารจัดการสื่อ ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านการข่าวที่มีคุณภาพและการไม่มีนโยบายในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นลายลักษณ์อักษร
- 3) ปัจจัยจากอิทธิพลทางการเมืองและท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาการถูกคุกคามข่มขู่
- 4) ปัจจัยเชิงกฎหมาย ได้แก่ ปัญหาการถูกฟ้องร้อง
- 5) ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ การที่บรรณาธิการส่วนใหญ่ไม่ได้สำเร็จการศึกษาทางด้านวารสารศาสตร์โดยตรง
- 6) ปัจจัยด้านอุปสรรคในการแสวงหาและการเข้าถึงข้อมูล ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนไม่มีความสามารถในการอธิบายความ และไม่รู้ข้อกฎหมายอย่างลึกซึ้ง รวมถึงไม่ให้ความร่วมมือในการสัมภาษณ์หรือไม่กล้าให้ข้อเท็จจริง และปัญหาทางด้านภูมิศาสตร์ที่ทำให้เข้าถึงแหล่งข่าวได้ยาก
- 7) ปัจจัยเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ ได้แก่ การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้ามามีผลต่อการนำเสนอเนื้อหา และ
- 8) ปัจจัยด้านผู้รับสาร ได้แก่ การที่กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นนักวิชาการ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนองค์กรภาคประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งมีฐานะเป็นผู้รับสารด้วยขาดความเชื่อมั่นในศักยภาพของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของการสัมภาษณ์นักวิชาการ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนองค์กรภาคประชาชน ในประเด็นคำถามต่าง ๆ ทั้งหมด สามารถสังเคราะห์และสรุปได้ถึงมุมมองในฐานะผู้รับสารที่มีต่อศักยภาพที่เป็นอยู่ของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนในการแสดงบทบาทเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ว่า โดยภาพรวมแล้วกลุ่มตัวอย่างทั้งสามกลุ่มมีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อการแสดงบทบาทใน

การเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ทำได้เพียงแค่บทบาทพื้นฐานสุด คือ การนำเสนอข้อมูลข่าวสาร ตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันเท่านั้น (To inform) ส่วนบทบาทในการวิพากษ์วิจารณ์หรือการนำเสนอเนื้อหาในเชิงสืบสวนสอบสวนที่เจาะลึกให้เห็นถึงโครงสร้างของปัญหายังมีน้อยมาก

สำหรับศักยภาพที่ควรจะเป็นต่อการแสดงบทบาทในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ได้เสนอไว้ นั้น พบว่าประเด็นหลัก ได้แก่ การที่หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นจะต้องพัฒนาจิตสำนึกของการเป็นสื่อมวลชนท้องถิ่น โดยแบ่งเป็นสองส่วน คือ การสร้างจิตสำนึกในการพัฒนาความเป็นวิชาชีพ หนังสือพิมพ์และการสร้างจิตสำนึกรักถิ่นฐานบ้านเกิด การที่หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นจะต้องพัฒนาตนเองให้มีความรู้เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและธรรมาภิบาลให้ลึกซึ้งและรอบด้าน และการที่หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นต้องปรับวิธีคิดในการทำงาน โดยทำข่าวในเชิงรุกและเชิงสืบสวนสอบสวนและมีความกล้าหาญที่จะตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น

อภิปรายผลการวิจัย (Discussion)

ผลการศึกษาวิจัยทั้งหมดทำให้ได้ค้นพบข้อสรุปที่ว่า “หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนยังไม่มี ความเข้มแข็งเพียงพอต่อการแสดงบทบาทในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่น” ทั้งนี้วิเคราะห์ได้จากปัจจัยขัดขวางหลายประการดังที่กล่าวมาแล้วซึ่งส่งผลต่อศักยภาพที่เป็นอยู่ของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนในการแสดงบทบาทหน้าที่ด้านนี้ ตัวอย่าง เช่น **ปัจจัยเชิงธุรกิจ** เป็นอุปสรรคอันดับแรกที่มีผลต่อความเข้มแข็งของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนมากที่สุด เนื่องจากส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพารายได้จากโฆษณาเป็นหลักเพื่อความอยู่รอดของธุรกิจ ฉะนั้นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือ อิทธิพลของนายทุนหรือผู้ลงโฆษณา (sponsor) สามารถเข้ามามีผลต่อการกำหนดนโยบาย ทิศทาง และรูปแบบการเสนอเนื้อหาของหนังสือพิมพ์ ซึ่งกรณีนี้นายทุนคือเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีแนวโน้มว่าเนื้อหาที่สะท้อนออกมาจะมีลักษณะของการประชาสัมพันธ์ และส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดี และอาจหลีกเลี่ยงที่จะนำเสนอเนื้อหาที่มีผลต่อตำแหน่งหน้าที่ได้ ฉะนั้นปัจจัยเชิงธุรกิจจึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะแสดงบทบาทหน้าที่ในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ **ปัจจัยเชิงโครงสร้างและการบริหารจัดการสื่อ** เป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความเข้มแข็งต่อการแสดงบทบาทด้านนี้ ซึ่งได้แก่ การขาดแคลนบุคลากรด้านการข่าวที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะนักข่าวรุ่นใหม่ที่มีไม่ค่อยมีความมุ่งมั่นตั้งใจและความอดทน และขาดทักษะในการทำงานข่าว ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพของนักข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนในสองมิติ นั่นคือ ความไม่มีคุณภาพในทักษะทางด้านวิชาชีพวารสารศาสตร์และความไม่มีคุณภาพทางด้านจริยธรรมวิชาชีพ การที่นักข่าวไม่มีคุณภาพด้านวิชาชีพวารสารศาสตร์ย่อมทำให้เนื้อหาที่นำเสนอขาดคุณภาพตามไปด้วย ส่วนความไม่มีคุณภาพทางด้านจริยธรรมวิชาชีพนั้นก็ส่งผลทำให้นักข่าวขาดจิตสำนึกในการทำหน้าที่ และสุ่มเสี่ยงต่อการหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากความเป็นวิชาชีพ นอกจากการขาดแคลนบุคลากรด้านการข่าวที่มีคุณภาพแล้ว การที่หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนทุกชื่อฉบับไม่มีนโยบายในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรก็นับว่าเป็นอีกปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความเข้มแข็งของหนังสือพิมพ์ เนื่องจากการกำหนดนโยบายอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรถือเป็นการวางแนวทางการดำเนินงานของหนังสือพิมพ์ให้มีเสถียรภาพ มีมาตรฐานเดียวกัน ทำให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ เพื่อป้องกันไม่ให้นักหนังสือพิมพ์หลงลืมหน้าที่ที่

ตั้งไว้ ดังที่ทฤษฎีสื่อสารมวลชนว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility Theory) ได้กล่าวไว้ว่า สื่อมวลชนจะต้องรวมตัวกันเป็นสภาการหนังสือพิมพ์ เพื่อสนับสนุนให้วงการหนังสือพิมพ์เกิดความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสาธารณชน โดยจะต้องมีการออกประมวลจริยธรรมและบังคับใช้กับสมาชิกทุกคน หรือเรียกว่าเป็น code of conduct ด้วยหลักการดังกล่าวนี้ หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นจึงควรที่จะได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการรับผิดชอบต่อสังคมด้วยการกำหนดบทบาทในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ โดยลายลักษณ์อักษรเพื่อนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นดังที่ทฤษฎีได้เสนอไว้

ปัจจัยขัดขวางทั้งหลายที่กล่าวมาส่งผลต่อความเข้มแข็งของหนังสือพิมพ์และสะท้อนผ่านเนื้อหาที่นำเสนอ ซึ่งจากการวิเคราะห์เนื้อหา แม้ผลการวิจัยจะแสดงให้เห็นว่าหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนได้นำเสนอเนื้อหาที่เสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่น (บทบรรณาธิการ 19.61 คอลัมน์บุคคลาทรศน์ 11.66 และข่าวหน้าหนึ่ง 10.10) แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกลงไปในรายละเอียดของประเด็นและลักษณะเนื้อหาที่ถูกนำเสนอ กลับทำให้พบข้อสังเกตหลายประการที่สะท้อนให้เห็นว่าการแสดงบทบาทหน้าที่ด้านนี้ของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนยังไม่ใช่การแสดงบทบาทที่ดีนัก ซึ่งจะช่วยยืนยันถึงข้อสรุปของผู้วิจัยในเรื่องความไม่เข้มแข็งเพียงพอของหนังสือพิมพ์ โดยจากผลการวิเคราะห์เนื้อหาพบว่า ในภาพรวมหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นด้านหลักความรับผิดชอบต่อมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นข่าวหน้าหนึ่ง บทบรรณาธิการ และคอลัมน์บุคคลาทรศน์ ซึ่งมีปริมาณที่สูงมากเมื่อเทียบกับองค์ประกอบด้านอื่น ๆ

ในขณะที่หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม และโดยเฉพาะหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า และหลักนิติธรรมนั้น ถูกให้ความสำคัญในการเสริมสร้างน้อยกว่ามาก ซึ่งให้เห็นว่าหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนเลือกที่จะเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นในบางด้าน และยังไม่ได้สร้างความสมดุลในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกองค์ประกอบธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์ประกอบด้านหลักความรับผิดชอบต่อที่เสริมสร้างมากที่สุดนั้น พบว่าส่วนใหญ่นำเสนอประเด็นเกี่ยวกับภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเนื้อหาเกือบทั้งหมดมีทิศทางบวก กล่าวคือนำเสนอให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ การดำเนินกิจกรรมด้านต่าง ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์ผลงานของเจ้าหน้าที่มากกว่าจะมีเนื้อหาในทิศทางลบที่พูดถึงความไม่รับผิดชอบต่อ นอกจากนี้ ยังพบว่าแหล่งข่าวที่ให้สัมภาษณ์คือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งยังขาดการกระจายแหล่งข้อมูลจากคนกลุ่มต่าง ๆ ที่ได้รับความเดือดร้อน ทำให้การรายงานข่าวไม่ครบถ้วนรอบด้าน สะท้อนให้เห็นว่าการทำข่าวของหนังสือพิมพ์ยังคงยึดติดกับหน่วยงาน บุคลากรของรัฐ เป็นหลัก

ลักษณะการนำเสนอเนื้อหาเช่นนี้ไม่ได้มีแต่เฉพาะหลักความรับผิดชอบต่อเท่านั้น จากการศึกษายังพบว่า มีการนำเสนอในหลักความโปร่งใส และหลักการมีส่วนร่วมด้วย โดยเฉพาะหลักความโปร่งใสที่พบว่า ข่าวและบทบรรณาธิการทั้งหมดมีทิศทางบวก ส่วนคอลัมน์บุคคลาทรศน์ส่วนใหญ่ก็มีเนื้อหาในทิศทางบวกเช่นกัน ซึ่งเนื้อหาส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ เช่น ข่าวที่นำเสนอการออกมาเปิดเผยแผนพัฒนา 3 ปีของ อบจ. แพร่ หรือข่าวการออกมาแถลงโครงการสร้างอ่างเก็บน้ำในพื้นที่อำเภอเชียงดาวของ อบจ. เชียงใหม่ เป็นต้น ซึ่งแม้ว่าจะตรงกับหลักเกณฑ์ในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นด้านหลักความ

โปร่งใส คือมีการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณชน แต่การนำเสนอเนื้อหาดังกล่าวก็ไม่ได้แตกต่างจากการเสริมสร้างธรรมาภิบาลด้านหลักความรับผิดชอบต่อที่ให้น้ำหนักแก่แหล่งข่าวที่เป็นเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดการกระจายแหล่งข่าวโดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่น เช่น ประชาชนรู้สึกอย่างไรกับแผนพัฒนา 3 ปี ของอบจ.แพร่ หรือว่าประชาชนเห็นด้วยหรือไม่กับการแก้ปัญหาน้ำท่วมด้วยการสร้างอ่างเก็บน้ำในพื้นที่อำเภอเชียงดาว นอกจากนี้ยังขาดการติดตามถึงเรื่องที่ได้ออกมาเปิดเผยไว้ เช่น การจัดสรรงบประมาณในโครงการต่างๆ ว่าภายหลังจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการจริงอย่างที่บอกกล่าวไว้หรือไม่ อย่างไรดี แม้ว่าเนื้อหาส่วนใหญ่ในหลักความรับผิดชอบต่อ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความโปร่งใส จะมีทิศทางบวกและให้น้ำหนักแก่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็พบการนำเสนอเนื้อหาที่มีทิศทางลบอยู่ด้วย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเสริมสร้างธรรมาภิบาลด้านหลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า และหลักนิติธรรม โดยในหลักคุณธรรมนั้น เนื้อหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต คอร์รัปชัน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า แม้นหนังสือพิมพ์จะได้แสดงบทบาทในการเปิดประเด็นให้ผู้อ่านทราบว่าการทุจริต คอร์รัปชันเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางความก้าวหน้าของการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เนื้อหาที่นำเสนอก็ไม่ได้สร้างผลกระทบอะไรมากนัก เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นการอ้างข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมานำเสนอต่อ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ฯลฯ ซึ่งข้อมูลที่หนังสือพิมพ์นำมารายงานต่อนั้นก็ยังเป็นเพียงข้อร้องเรียน ไม่ใช่ข้อสรุปที่มีการตัดสินแล้วว่าเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำการทุจริต คอร์รัปชันจริง อย่างไรก็ดี แม้จะยังเป็นเพียงข้อร้องเรียน แต่หนังสือพิมพ์ก็น่าจะได้นำข้อมูลที่ได้นี้ไปขยายผลต่อด้วยการทำงานในเชิงลึกหรือใช้เทคนิคการทำข่าวเชิงสืบสวนสอบสวน ซึ่งถือเป็นการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนที่สมบูรณ์และสะท้อนถึงบทบาทและอิทธิพลของสื่อมวลชนอย่างชัดเจนที่สุด โดยสามารถยกระดับการรายงานข่าวปกติธรรมดาจนเป็นข่าวที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องนั้น ๆ ในที่สุด (สมหมาย ปาริจฉัตต์, 2537) แต่จากการวิเคราะห์เนื้อหาในประเด็นการทุจริต คอร์รัปชัน นั้น พบว่าการนำเสนอของหนังสือพิมพ์ยังเป็นเพียงการรายงานข้อมูลทั่วไป ขาดความแหลมคม ขาดมิติทั้งด้านลึกและด้านกว้าง และขาดการติดตามเหตุการณ์อย่างต่อเนื่อง คือนำเสนอออกมาครั้งหนึ่งก็ผ่านไป ไม่มีการตามข่าวต่อ จึงทำให้เรื่องที่น่าเสนอไม่เกิดผลกระทบสักเท่าใดนักต่อผู้อ่านหรือแม้กระทั่งเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับเนื้อหาที่เสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นด้านหลักความคุ้มค่าและหลักนิติธรรมนั้น แม้จะมีเนื้อหาในทิศทางลบที่ตำหนิและกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานโดยยึดหลักความคุ้มค่าและหลักนิติธรรม ซึ่งน่าจะเสริมสร้างธรรมาภิบาลได้ดีกว่าเนื้อหาในทิศทางบวก แต่จากปริมาณการนำเสนอที่จำกัดอาจทำให้อิทธิพลด้านผลกระทบไม่สามารถเกิดขึ้นได้เท่าใดนัก

สรุป

การศึกษาการแสดงผลของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ เป็นเรื่องของกลไกสื่อสารทางการเมืองซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ (power interaction) หรือการต่อรองทางอำนาจ ซึ่งหากปล่อยให้การใช้อำนาจนี้เป็นไปตามอำเภอใจและไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณชนแล้ว ย่อมนำไปสู่ความขัดแย้งและความไม่สงบสุขของสังคม ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีเรื่อง

ของคุณธรรม จริยธรรม เข้ามากำกับ ดูแล เพื่อให้การต่อรองทางอำนาจนี้ท้ายสุดแล้วจะต้องนำพาสังคมไปสู่ความสงบสันติ การสร้างแนวคิดที่มุ่งเน้นในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรม เช่น แนวคิดธรรมาภิบาล จึงเกิดขึ้นเพื่อนำมาช่วยเสริม ช่วยกำกับดูแล ให้การต่อรองเชิงอำนาจต่าง ๆ ในสังคมอยู่ในกรอบ กติกา และมีความเป็นธรรม เพื่อนำพาสังคมให้เกิดสันติสุขได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ธรรมาภิบาลนั้นจะดำรงอยู่ด้วยตัวของมันเองอย่างโดดเดี่ยวไม่ได้ ซึ่งหากมนุษย์ไม่สำนึกได้ด้วยตัวเอง ก็จำเป็นจะต้องมีบุคคลหรือหน่วยงานที่คอยเชื่อมโยง ส่งเสริม ปลุกฝัง หรือเน้นย้ำ เพื่อให้ธรรมาภิบาลเกิดผลในทางปฏิบัติจริง หนึ่งในนั้นคือสื่อมวลชน เพราะสื่อมวลชนทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงประสานระบบต่าง ๆ ของสังคมให้ดำรงอยู่อย่างสมดุลและมีเสถียรภาพ ดังที่ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ของสื่อมวลชนได้เสนอไว้ เพราะฉะนั้นแล้วสื่อมวลชนก็มีหน้าที่ในการสนับสนุนส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนนำเอาธรรมาภิบาลมาใช้ในการต่อรองทางอำนาจ เมื่อทุกฝ่ายต่อรองทางอำนาจโดยการใช้ธรรมาภิบาล แต่ในการวิจัยครั้งนี้ กลับพบว่า สื่อยังไม่ได้ทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงประสานที่มากพอเนื่องจากการนำเสนอส่วนใหญ่ยังมีเนื้อหาที่วนเวียนอยู่แต่การเสริมสร้างหลักความรับผิดชอบ ที่มีลักษณะของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ การสนับสนุน มากกว่าเนื้อหาในเชิงวิพากษ์วิจารณ์ ตำหนิ โจมตี หรือเนื้อหาในเชิงสืบสวนสอบสวน ซึ่งลักษณะเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่า การต่อรองทางอำนาจระหว่างเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสื่อไม่มีความสมดุล โดยเจ้าหน้าที่จะเข้ามาบีบบังคับในการกำหนดเนื้อหาในสื่อค่อนข้างมาก จึงทำให้เนื้อหาส่วนใหญ่เป็นมุมมองของเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ ในขณะที่สื่อจะมีปฏิกริยาโต้ตอบกับเจ้าหน้าที่น้อย แสดงให้เห็นว่าการทำหน้าที่ของสื่อมีลักษณะเฉื่อยชา (passive) มากกว่ากระตือรือร้น (active) เนื้อหาที่นำเสนอออกมาจึงเป็นเนื้อหาในเชิงรับ หรือเนื้อหาในแง่บวกมากกว่าแง่ลบ และไม่มีเนื้อหาในเชิงของการตรวจสอบอย่างจริงจัง ที่สุดแล้วเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมองว่าสื่อก็คือเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์มากกว่าเครื่องมือในการตรวจสอบ นอกจากนี้ การเสริมสร้างธรรมาภิบาลด้านอื่น ๆ นั้น ปรากฏว่าสื่อได้นำเสนอน้อยมาก แม้ว่าสื่อจะได้ยืนยันว่าการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นวิธิต่างที่สื่อปฏิบัติอยู่เสมอมา แต่เมื่อพิจารณาในแง่ของการปฏิบัติจริงก็พบว่าตัวเลขข้อมูลที่ปรากฏไม่ได้สอดคล้องกัน แสดงให้เห็นว่าสื่อยังไม่ได้จริงจังกับเรื่องของการเสริมสร้างธรรมาภิบาลอย่างที่เราจะเห็น เพราะฉะนั้นแล้วธรรมาภิบาลจึงเป็นเพียงหลักการอย่างหนึ่งที่ขาดการสนับสนุนหรือส่งเสริม เมื่อธรรมาภิบาลไม่สามารถเข้ามาเป็นหลักในการกำกับดูแลในการต่อรองทางอำนาจของทุกฝ่ายได้อย่างแท้จริง จึงขาดการถ่วงดุลและการควบคุมทางอำนาจ ทำให้อำนาจของรัฐหรือเจ้าหน้าที่มีมากกว่าของทุกฝ่าย ด้วยเหตุนี้การปกครองส่วนท้องถิ่นสุดท้ายแล้วอำนาจก็ขึ้นอยู่กับตัวของเจ้าหน้าที่หรือนักการเมืองท้องถิ่นเองซึ่งอาจจะใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อผลประโยชน์ของตนหรือพวกพ้องโดยมองข้ามผลประโยชน์แห่งสาธารณชน และเป็นผลให้การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถนำพาสังคมท้องถิ่นไปสู่ความเป็นท้องถิ่นที่ดีและเข้มแข็งได้ จากสภาพการณ์และเหตุผลทั้งหมดที่กล่าวมาจึงนำมาสู่ข้อสรุปในงานวิจัยครั้งนี้ได้ว่า หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนยังไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์ อันเนื่องมาจากแรงกระทบที่ได้รับจากปัจจัยขัดขวางหลายประการ ด้วยเหตุนี้หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนจึงยังคงไม่สามารถทำหน้าที่ตอบสนองของคนในท้องถิ่นและช่วยผดุงไว้ซึ่งสังคมท้องถิ่นที่ดีได้ตามที่ทฤษฎีคาดหวัง

เอกสารอ้างอิง (Reference)

ถวิลวดี บุรีกุล. (2549). **จับชีพจรประเทศไทย**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

นรินทร์นำเจริญ และพูนสุข ภาระมรทัต. (2552). **รายงานการวิจัยเรื่อง “สถานภาพและบทบาทของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในประเทศไทย”**. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). **การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. (2544). **ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

พิศิษฐ์ ชวลาธวัช. (2542). **ปฏิรูปสื่อมวลชนท้องถิ่น ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมและผลักดันองค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีอิสระตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: ดับเบิ้ลนายน์ พรินติ้ง.

มาลี บุญศิริพันธ์. (2526). **บทบาทหนังสือพิมพ์กับผู้อ่าน**. กรุงเทพฯ: ธรรมจักร.

ศิริชัย ศิริกายะ และกาญจนา แก้วเทพ. (2531). **ทฤษฎีการสื่อสารมวลชน**. กรุงเทพฯ: คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมหมาย ปาริจัตต์. (2537). **การวางแผนงานข่าวเชิงสืบสวน**. กรุงเทพฯ: ประกายพริก.

สุระเชษฐ์ สุทธิบุตร. (2548). **บทบาทของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นต่อการเมืองท้องถิ่น กรณีศึกษาหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นจังหวัดสระบุรี**. วิทยานิพนธ์วารสารศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.