

บทที่ 5

การผลักดันนโยบายวิทยุชุมชนสู่การปฏิบัติ

การผลักดันนโยบายวิทยุชุมชนไปสู่การปฏิบัติ เป็นการศึกษากระบวนการผลักดันนโยบายวิทยุชุมชนของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน เพื่อผลักดันให้ภาครัฐกำหนดนโยบายวิทยุชุมชนและนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องต่อความต้องการของกลุ่ม เนื่องจากการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชนภาคประชาชน เป็นการใช้คลื่นความถี่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 และมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 ที่ได้ให้สิทธิความเป็นเจ้าของสื่อภาคประชาชนจำนวน 20% แต่เนื่องจากยังไม่มี กสท.เกิดขึ้น ทำให้กรมประชาสัมพันธ์อ้างความชอบธรรมในการกำกับดูแลคลื่นความถี่เข้ามาดำเนินการกับวิทยุชุมชนภาคประชาชน โดยใช้อำนาจตามกฎหมายเก่าคือ พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 สั่งปิดวิทยุชุมชน ทำให้องค์กรที่มีความต้องการให้เกิดสื่อภาคประชาชน มารวมตัวกันเป็นกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน เพื่อผลักดันนโยบายวิทยุชุมชนในการรองรับสิทธิการดำเนินการวิทยุชุมชนภาคประชาชน อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการนโยบาย กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนต้องเผชิญกับการใช้อำนาจของรัฐในการขัดขวาง บิดเบือน และไม่นำไปปฏิบัติ ทำให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนต้องใช้วิธีการผลักดันในรูปแบบต่างๆ เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับภาครัฐ

ในบทนี้ จะทำการวิเคราะห์กระบวนการผลักดันนโยบายวิทยุชุมชนของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน เพื่อเป็นการพิสูจน์สมมติฐานในการศึกษานี้ โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็นสามส่วน ส่วนแรกทำการพิจารณาว่ากลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนใช้แรงจูงใจใดในการรวมกลุ่ม เพื่อแสดงให้เห็นว่ากลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนมีลักษณะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มตน หรือองค์กรประชาสังคมที่กระทำการเพื่อสังคมอย่างใดมากกว่ากัน โดยจะชี้ให้เห็นจากลักษณะการผลักดันนโยบายวิทยุชุมชน ในส่วนที่สองเป็นการวิเคราะห์ว่าในกระบวนการนโยบายนั้น กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนมีการสร้างอำนาจและใช้อำนาจในการต่อรองอย่างไร และภาครัฐมีการใช้อำนาจลักษณะใดในการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของกลุ่ม รวมถึงผลจากการต่อสู้ ต่อรองของทั้งสองฝ่ายด้วย เพื่อแสดงในส่วนที่สามให้เห็นว่ากลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนสามารถผลักดันให้ข้อเรียกร้องของกลุ่ม ได้รับการปฏิบัติมากน้อยเพียงใด และเพราะเหตุใด

5.1. แรงจูงใจในการเข้าร่วมกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน

ในบทที่ 3 ที่ได้นำเสนอความเป็นมาของวิทยุชุมชนภาคประชาชน ซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อมในการใช้สิทธิความเป็นเจ้าของสื่อของภาคประชาชน แต่วิทยุชุมชนภาคประชาชนที่เป็นการเตรียมความพร้อมดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ทำให้องค์กรภาคประชาชนที่มีส่วน

เกี่ยวข้องในการเกิดขึ้นของวิทยุชุมชนภาคประชาชน มารวมตัวกันเป็นกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน ดังนั้น ในส่วนนี้จะทำการพิจารณาว่าองค์กรที่เข้าร่วมกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนคือ สถาบันพัฒนาสื่อภาคประชาชน คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ และสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ มีแรงจูงใจแบบใดในการเข้าร่วมกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน โดยพิจารณาจากการมีส่วนร่วมในการเกิดขึ้นของวิทยุชุมชนภาคประชาชนของแต่ละองค์กร

การเรียกร้องของภาคประชาชนให้มีการปฏิรูปสื่อ ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ.2535 ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระบบวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทย ดังที่ปรากฏในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งระบุให้มีการยกเลิกระบบกรรมสิทธิ์คลื่นความถี่จากเดิมที่ผูกขาดโดยภาครัฐแต่เพียงผู้เดียว มาเป็นการกระจายออกไปสู่ภาคเอกชนและภาคประชาชน ทำให้ความเป็นเจ้าของสื่อประกอบด้วยสามส่วนคือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวคิดปฏิรูปสื่อได้ปรากฏเป็นหลักการในรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม ภาคประชาชนก็ยังคงเคลื่อนไหวผลักดันในกระบวนการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 เพื่อดูแลให้กระบวนการร่างกฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยภาคประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 และมีบทบาทสำคัญในการผลักดันแนวคิดสื่อภาคประชาชน ยังผลเป็นหลักการในมาตรา 26 ที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และลักษณะประกอบการสื่อของภาคประชาชนนั้น ต้องดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ที่ปรากฏในมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 นั้น ถือว่าเป็นความสำเร็จของภาคประชาชนในการผลักดันนโยบาย และเพื่อให้สิทธิในการเป็นเจ้าของสื่อของภาคประชาชนเกิดขึ้นเป็นรูปธรรม ทำให้บางส่วนของภาคประชาชนได้ดำเนินการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 เพื่อเตรียมความพร้อมเรื่องสื่อของภาคประชาชน ซึ่งเป็นการสร้างพื้นฐานทางแนวคิดก่อนมีการปฏิบัติจริง จนนำไปสู่กระบวนการเรียนรู้วิทยุชุมชนโดยระบุว่าวิทยุชุมชนก็คือสื่อของภาคประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้ลักษณะประกอบการของภาคประชาชนในการขอใช้คลื่นความถี่มีความชัดเจนขึ้น ดังนั้น วิทยุชุมชนภาคประชาชน จึงมีลักษณะสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญคือ ดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ

สื่อภาคประชาชน ต้องมีลักษณะสำคัญ ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการก่อตั้งไม่ใช่เป็นเพื่อการแสวงหากำไรสูงสุด แต่เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนหรือชุมชนที่เกี่ยวข้อง ความเป็นอิสระปราศจากการควบคุมจากภาครัฐและเอกชน ทั้งด้านการดำเนินการและทิศทางของเนื้อหาที่นำเสนอ

โดยมุ่งหวังการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนทุกด้าน โดยเฉพาะเรื่องการเป็นเจ้าของ ซึ่งกระบวนการเรียนรู้วิद्यุชุมชนของภาคประชาชน ก็มีลักษณะเป็นไปตามแนวคิดสื่อภาคประชาชน จะเห็นได้จากการให้ความรู้ในการดำเนินการวิद्यุชุมชนตามหลักการของยูเนสโก (UNESCO) และให้วิद्यุชุมชนมีลักษณะที่แตกต่างจากวิद्यุของรัฐและวิद्यุของเอกชน คือลักษณะประกอบการวิद्यุชุมชนต้องเป็นบริการสาธารณะ โดยไม่มีการแสวงหากำไร แต่จะมีรายได้มาจากสมาชิก เงินอุดหนุนจากองค์กรต่างๆ เป็นต้น และการอุดหนุนนั้นต้องไม่มีเงื่อนไขใดๆ ด้วย

ในการเตรียมความพร้อมทางแนวคิดวิद्यุชุมชนของประชาชนตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ ผู้ที่มีบทบาทในการเป็นผู้ประกอบการทางการเมือง (political entrepreneur) ที่ได้ชักนำให้ผู้คนมาเข้าร่วมกระบวนการคือ ดร.เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์ ซึ่งเป็นผู้จัดการอบรมให้แก่กลุ่มคนในชุมชนที่เข้าร่วมการเตรียมความพร้อมทางแนวคิดวิद्यุชุมชน เพื่อรอให้มี กสช. จึงจะดำเนินการขอใช้ที่ดิน ความถี่ แต่กระบวนการดังกล่าวได้ทำให้ผู้เข้าร่วมเกิดความตื่นตัวที่จะดำเนินการปฏิบัติจริง นั่นคือการจัดตั้งสถานีวิद्यุชุมชนภาคประชาชนเพื่อดำเนินการส่งกระจายเสียง โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนในการซื้อเครื่องส่งกระจายเสียงจากกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)

การที่ดร.เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์ เลือกกลุ่มคนในชุมชนที่ทำโครงการกับ SIF และ พอช. มาเข้าร่วมการเตรียมความพร้อมทางแนวคิดวิद्यุชุมชนนั้น ตั้งข้อสังเกตได้ว่า เพราะทั้งสององค์กรจะให้การสนับสนุนโครงการต่างๆ ที่เขียนขึ้นมาจากความต้องการของชุมชนเองเท่านั้น ทำให้ชุมชนที่มีความสนใจในการใช้สิทธิการสื่อสารของภาคประชาชน มาเข้าร่วมการเตรียมความพร้อมแนวคิดวิद्यุชุมชน เพื่อที่ชุมชนจะสามารถนำไปเขียนโครงการเพื่อของบประมาณได้ ดังนั้น การเลือกดำเนินการวิद्यุชุมชนกับชุมชนที่มีความพร้อมทั้งกลุ่มคนและงบประมาณ ทำให้การเตรียมความพร้อมแนวคิดวิद्यุชุมชน ในฐานะสื่อของภาคประชาชนตามแนวทางการปฏิรูปสื่อของ ดร.เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์ บรรลุผลสำเร็จ

การเตรียมความพร้อมทางแนวคิดวิद्यุชุมชน ได้ขยายไปสู่การจัดตั้งสถานีวิद्यุชุมชนภาคประชาชนขึ้นเป็นแห่งแรกที่จังหวัดกาญจนบุรี และมีการทยอยจัดตั้งตามมาจนกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ ตามแผนงานการเตรียมความพร้อมวิद्यุชุมชนที่จะมีสถานีวิद्यุชุมชนได้รับงบประมาณจาก SIF และ พอช. รวมทั้งสิ้น 145 สถานี ตั้งแต่ช่วงปลายปี 2544 ต่อเนื่องไปจนถึงต้นปี 2545 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 มีผลบังคับใช้แล้ว แต่ยังไม่มีการจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่คือ กสช. เพื่อรองรับสิทธิการใช้สื่อของภาคประชาชนตามแนวทางการเตรียมความพร้อมที่วางไว้ ภาครัฐได้อาศัยช่องว่างดังกล่าวนี้เองเป็นโอกาสที่จะ

กล่าวหาการจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนภาคประชาชนเป็นวิทยุผิดกฎหมาย และใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่สั่งปิดวิทยุชุมชน กล่าวคือ ได้ใช้พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ที่ให้อำนาจกรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้ออกใบอนุญาตการดำเนินการวิทยุกระจายเสียง และเป็นเครื่องมือสำคัญในการสั่งปิดวิทยุชุมชนในข้อหาวิทยุเถื่อน

การกระทำการเช่นนี้ของกรมประชาสัมพันธ์ จึงนำมาซึ่งความขัดแย้งกับแนวทางของภาคประชาชนที่อ้างการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา 40 และมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 เพื่อสร้างความชอบธรรมในการดำเนินการวิทยุชุมชนภาคประชาชน และอ้างว่าเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายแล้ว หน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ จึงเป็นอำนาจของ กสช. ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมประชาสัมพันธ์ อีกต่อไป แต่ภาครัฐก็ยืนยันอำนาจในการเข้ามาดำเนินการกับวิทยุชุมชนภาคประชาชน โดยอ้างมาตรา 80 ในกฎหมายพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 ว่า ขณะนี้ ยังไม่มี กสช.จึงเป็นอำนาจของกรมประชาสัมพันธ์ที่จะต้องดำเนินการแทนตามที่มาตราดังกล่าวได้ระบุไว้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ภาครัฐได้ใช้อำนาจตามกฎหมายเก่ามาจับกุมวิทยุชุมชนภาคประชาชน ในข้อหาวิทยุเถื่อนที่ไม่ได้รับอนุญาตตามอำนาจของกรมประชาสัมพันธ์ แต่การให้เหตุผลในการเข้าจับกุมวิทยุชุมชนกลับอ้างกฎหมายใหม่ที่มีผลบังคับใช้คือ มาตรา 80 ที่ให้อำนาจกรมประชาสัมพันธ์ในการดำเนินการแทน ในขณะที่ กสช.ยังไม่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดกันเองของรัฐ เพราะภาคประชาชนก็ดำเนินการตามสิทธิที่มาตรา 26 ของกฎหมายฉบับเดียวกันได้ให้ไว้เช่นเดียวกัน การกระทำของภาครัฐดังกล่าว แสดงออกถึงการไม่ให้การสนับสนุนการจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนภาคประชาชนได้อย่างชัดเจน

การใช้กฎหมายสั่งปิดวิทยุชุมชนของกรมประชาสัมพันธ์ ทำให้ภาคประชาชนออกมาเรียกร้องให้ภาครัฐยุติการกระทำดังกล่าวและให้หันมาสนับสนุนวิทยุชุมชนภาคประชาชน ไม่ว่าจะเป็นกรมประชาสัมพันธ์ รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และรัฐบาล แต่ก็ไม่มีผลการดำเนินการใดๆ นับว่าเป็นการตัดสินใจที่จะไม่ตัดสินใจ (non-decision) ในประเด็นนี้ ซึ่งการไม่ให้การสนับสนุนวิทยุชุมชนภาคประชาชนของภาครัฐ ทำให้วิเคราะห์ได้ว่า วิทยุชุมชนภาคประชาชนถือว่าเป็นการสร้างอำนาจในการสื่อสารของภาคประชาชน ที่เกิดขึ้นโดยชอบธรรมตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 40 และ มาตรา 26 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 ซึ่งได้ให้สิทธิในการครอบครองสื่อของภาคประชาชนเอาไว้ นับเป็นการท้าทายอำนาจของรัฐบาลที่กำกับดูแลสิทธิในการสื่อสารของภาคประชาชนมาโดยตลอด และยังเป็นการสร้างแนวคิดวิทยุชุมชนขึ้นมาใหม่ จากแนวคิดเดิมของภาครัฐที่ทำให้ภาคประชาชนไม่ตระหนักถึงสิทธิความเป็นเจ้าของสื่อ ดังจะเห็นได้จากกระบวนการเรียนรู้วิทยุชุมชนของภาครัฐที่เกิดขึ้นหลังจากที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 40 มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่ปี 2541 โดยภาครัฐได้มอบหมายให้หน่วยราชการในกำกับคือ กรมประชาสัมพันธ์และองค์กรสื่อสารมวลชนแห่ง

ประเทศไทย (อสมท.) ดำเนินการผลิตรายการวิทยุชุมชนให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการใช้สิทธิการสื่อสาร โดยโครงการวิทยุชุมชนของภาครัฐเป็นเพียงการให้สถานีวิทยุของทั้งสองหน่วยงานที่อยู่ในส่วนภูมิภาค เปิดช่วงเวลาให้ภาคประชาชนเข้าร่วมจัดรายการกับทางสถานีเท่านั้น ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่สถานีในทุกขั้นตอน และแนวทางดังกล่าวก็ยังคงดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน

แนวทางการจัดทำวิทยุชุมชนของภาครัฐ ได้ทำให้ประชาชนเข้าใจความหมายของวิทยุชุมชนคลาดเคลื่อนไป และแนวทางดังกล่าวก็ไม่ถือว่าเป็นแนวคิดและหลักการของวิทยุชุมชนที่แท้จริง วิทยุชุมชนของภาครัฐเป็นการมุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับเนื้อหาเท่านั้น ไม่ได้มุ่งให้ประชาชนเข้ามาเป็นเจ้าของคลื่นความถี่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ วิทยุชุมชนภาคประชาชนจึงเป็นการสร้างแนวคิดวิทยุชุมชนขึ้นมาใหม่ และทำให้ประชาชนได้ตระหนักถึงสิทธิในการเป็นเจ้าของคลื่นความถี่ในฐานะที่เป็นสื่อของภาคประชาชน จุดยืนในเรื่องวิทยุชุมชนที่แตกต่างกันของภาครัฐกับภาคประชาชนดังกล่าวนี้เอง ทำให้การเตรียมความพร้อมโดยการจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนภาคประชาชนไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ

การไม่ให้การสนับสนุนวิทยุชุมชนภาคประชาชนของภาครัฐ ทำให้องค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดวิทยุชุมชนตามแนวคิดสื่อภาคประชาชนคือ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ สถาบันพัฒนาสื่อภาคประชาชน และสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ มารวมตัวกันเป็นกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน เพื่อผลักดันให้มีนโยบายสาธารณะรองรับสิทธิในการจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนของภาคประชาชนให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ จนกว่า กสท. ที่มีอำนาจในการจัดสรรคลื่นความถี่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้ เพราะต้องการให้สื่อของภาคประชาชนสามารถเกิดขึ้นเป็นรูปธรรม โดยแรงจูงใจในการเข้าร่วมกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนของทั้งสามองค์กรนั้นก็คือ นโยบายวิทยุชุมชน

คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ (คปส.) เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบายปฏิรูปสื่อ โดยมีแกนนำที่มีบทบาทเป็นผู้ประกอบการทางการเมือง (political entrepreneur) ในการชักนำบุคคลหรือกลุ่มต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิรูปสื่อก็คือ รศ.ดร.อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ นักวิชาการด้านสื่อสารมวลชนที่มีบทบาทในการผลักดันให้มีการปฏิรูปสื่อมาโดยตลอด ตั้งแต่หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ.2535 โดยทำการผลักดันแนวคิดการปฏิรูปสื่อให้เป็นหลักการสำคัญในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ 2540 และมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 ซึ่งเป็นการให้สิทธิภาคประชาชนในการเป็นเจ้าของคลื่นความถี่ นอกจากนี้ ยังเป็นผู้ให้ความรู้เรื่องสิทธิในการเป็นผู้ประกอบการสื่อของภาคประชาชนแก่ดร.เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์ ที่มีความต้องการให้เกิดการปฏิรูปสื่อเช่นเดียวกัน แต่ดร.เอื้อจิตเป็นนักวิชาการที่เน้นการปฏิบัติงาน

ทางด้านสื่อมากกว่าการผลักดันทางนโยบาย จึงนำความรู้ที่ได้จากรศ.ดร.อุบลรัตน์ไปสร้างกระบวนการเรียนรู้เรื่องสื่อภาคประชาชน จนนำไปสู่การเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชน

ดังนั้น เมื่อภาครัฐเข้ามาดำเนินการทางกฎหมายกับวิทยุชุมชนภาคประชาชน ทำให้ คปส. ต้องออกมาเคลื่อนไหวเพื่อป้องกันการดำเนินวิทยุชุมชนภาคประชาชน เนื่องจากวิทยุชุมชนภาคประชาชนเป็นรูปแบบหนึ่งของการปฏิรูปสื่อ ที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา 40 และมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 ที่ คปส.ได้ผลักดันเป็นหลักการเอาไว้ในกฎหมาย และเพื่อเป็นการยืนยันว่าวิทยุชุมชนภาคประชาชนเป็นสิ่งที่ถูกต้องสามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ การที่ คปส.ให้การสนับสนุนวิทยุชุมชนภาคประชาชน เพราะต้องการให้สื่อภาคประชาชนตามแนวทางการปฏิรูปสื่อเกิดขึ้นเป็นรูปธรรม การผลักดันให้มีนโยบายเพื่อรองรับการดำเนินการวิทยุชุมชนของภาคประชาชน จึงเป็นแรงจูงใจสำคัญในการเข้าร่วมกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน

ในส่วนของสถาบันพัฒนาสื่อภาคประชาชน มีแกนนำที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดวิทยุชุมชนภาคประชาชนคือ ดร.เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์ นักวิชาการที่ทำงานด้านสื่อภาคประชาชน ซึ่งมีบทบาทเป็นผู้ประกอบการทางการเมือง ที่มีความต้องการให้ภาคประชาชนได้ใช้สิทธิในสื่อภาคประชาชนตามเจตนารมณ์ของมาตรา 40 และเพื่อเตรียมความพร้อมในการเป็นผู้ประกอบการสื่อภาคประชาชนจำนวน 20% ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 โดยการสร้างกระบวนการเรียนรู้วิทยุชุมชนให้กับกลุ่มคนในชุมชน ซึ่งเป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งตามโครงการของ SIF และ พอช. และผ่านการคัดเลือกแล้วว่าเป็นชุมชนที่มีความพร้อมในการใช้สิทธิในการสื่อสาร ทำให้กลุ่มคนที่เข้าร่วมมีความต้องการที่จะใช้สิทธิในการปฏิบัติจริง จนมีการจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนภาคประชาชนเป็นเครือข่ายกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ ซึ่งการให้ความรู้ของดร.เอื้อจิตนั้น เป็นการเตรียมความพร้อมให้กับภาคประชาชน เพื่อที่เมื่อมี กสช.แล้วภาคประชาชนจะสามารถยื่นขอจดทะเบียนได้ทันที เนื่องจากในช่วงเวลานั้นภาครัฐคือ กรมประชาสัมพันธ์ยังไม่ได้มีการศึกษาเรื่องการใช้สื่อของภาคประชาชนเอาไว้

การเข้าร่วมกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนของ ดร.เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์ เป็นเพราะต้องการให้องค์ความรู้ในเรื่องวิทยุชุมชนสามารถดำเนินการต่อไปได้ แม้ว่าการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชนไม่ได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถานีขึ้นก่อนที่จะมี กสช. แต่การจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนก็ไม่ใช่วิถีความคิดของประชาชน เพราะรัฐบาลไม่ดำเนินการตามหน้าที่เพื่อให้ กสช. เกิดขึ้นตามเวลาที่กำหนด ซึ่งการสั่งปิดวิทยุชุมชนก่อนที่กลไกต่างๆ จะเกิดขึ้น จึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่จะทำให้สื่อของภาคประชาชนไม่สามารถเกิดขึ้นได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ เหตุผลนี้เองที่ทำให้ดร.เอื้อจิตเข้าร่วมกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน เพื่อผลักดันให้มีนโยบายรองรับการดำเนินการวิทยุชุมชนภาคประชาชน

จนกว่า กสช. จะเกิดขึ้น การเคลื่อนไหวของ ดร.เอื้อจิต ในนามสถาบันพัฒนาสื่อภาคประชาชนที่เป็นรูปแบบของงานด้านสื่อภายใต้มูลนิธิการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคมนั้น มีบทบาทที่ชัดเจนในการเรียกร้องให้ภาครัฐสนับสนุนวิทยุชุมชนภาคประชาชน หลังจากทีวิทยุชุมชนภาคประชาชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินการทางกฎหมายของภาครัฐแล้ว

จะเห็นได้ว่า สถาบันพัฒนาสื่อภาคประชาชนและคณะกรรมการณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบาย เพื่อรองรับสิทธิในการจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนภาคประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในฐานะที่ทั้งสององค์กรมีแกนนำที่มีบทบาทเป็นผู้ประกอบการทางการเมืองคือ ดร.เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์ และ รศ.ดร.อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ ซึ่งมีความต้องการให้ภาคประชาชนตระหนักถึงการมีสื่อภาคประชาชน โดยการนำแนวทางปฏิรูปสื่อตามที่กฎหมายกำหนดมาดำเนินการสร้างกระบวนการเรียนรู้วิทยุชุมชน เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับภาคประชาชนเอาไว้ก่อนที่กลไกต่างๆ จะเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็น กสช. และพระราชบัญญัติประกอบกิจการฯ แต่กระบวนการดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จเกินเป้าหมายที่ตั้งไว้คือ ผู้เข้าร่วมกระบวนการเรียนรู้ได้ดำเนินการจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนขึ้นก่อนแผนงานที่วางไว้ ดังนั้น เพื่อให้แนวคิดวิทยุชุมชนของภาคประชาชนสามารถเกิดขึ้นเป็นรูปธรรม การผลักดันนโยบายวิทยุชุมชนเพื่อรองรับสิทธิในการดำเนินการวิทยุชุมชนภาคประชาชนให้สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างชอบธรรม จึงเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้ทั้งสององค์กรเข้าร่วมกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน

สำหรับสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ เป็นการรวมตัวกันของเครือข่ายวิทยุชุมชนในแต่ละภูมิภาคทั่วประเทศ ในฐานะผู้ใช้สิทธิความเป็นเจ้าของสื่อตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้วิทยุชุมชนตามแนวทางของ ดร.เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์ จนนำไปสู่การจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนที่มีองค์กรสนับสนุนทางงบประมาณที่สำคัญคือ กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) ซึ่งการจัดตั้งสหพันธ์ฯ ขึ้นมาเป็นตัวแทนของเครือข่ายวิทยุชุมชนนั้น ก็เพื่อมีบทบาทหน้าที่ในการปกป้องสิทธิของเครือข่ายวิทยุชุมชนในการดำเนินการออกอากาศ และพัฒนาศักยภาพของผู้ปฏิบัติงานวิทยุชุมชน แต่อย่างไรก็ตาม อาจมองได้ว่าเหตุผลในการรวมตัวกันเป็นสหพันธ์ฯ ของเครือข่ายวิทยุชุมชนทั่วประเทศมาจากปัญหาเรื่องงบประมาณ ถึงแม้ว่าจุดปฏิบัติการเรียนรู้วิทยุชุมชนในแต่ละชุมชนจะมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดหาทุนเพื่อบริหารจัดการสถานีกันเอง แต่ก็มีข้อจำกัดตรงที่แต่ละสถานีไม่สามารถพึ่งพาหรือให้ความช่วยเหลือกับสถานีวิทยุชุมชนในที่อื่นๆ ได้ ซึ่งการจัดตั้งสหพันธ์ฯ ขึ้นมานั้น เครือข่ายวิทยุชุมชนก็ย่อมมีความคาดหวังที่จะได้รับความช่วยเหลือในเรื่องแหล่งทุนด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากเครือข่ายวิทยุชุมชนมาจากชุมชนที่เข้าร่วมกระบวนการเรียนรู้วิทยุชุมชน และเป็นชุมชนที่ทำงานกับ SIF เครือข่ายวิทยุชุมชนจึงเป็นเครือข่ายที่อยู่ภายใต้การสนับสนุนของ SIF ที่ได้จัดตั้งสหพันธ์ฯ ขึ้นในวันที่ 10 ตุลาคม 2545 เมื่อ SIF ได้ปิดตัวลงประมาณ

เดือนเดียวกัน หากแต่ว่าอีกเหตุผลหนึ่งในการจัดตั้งสหพันธ์ฯ ขึ้นมานั้น ก็เพื่อดำเนินการปกป้องและเรียกร้องสิทธิของเครือข่ายวิทยุชุมชนโดยต่อเนื่อง ในภาวะที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการทางกฎหมายของภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้มีนโยบายมารองรับสิทธิการประกอบการวิทยุชุมชน ในระหว่างที่กลไกตามกฎหมายคือ กสช. ยังไม่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าสหพันธ์ฯ จะมีเครือข่ายวิทยุชุมชนภาคประชาชนทั่วประเทศเป็นสมาชิก ในฐานะผู้ปฏิบัติการเพื่อให้เกิดสื่อภาคประชาชน แต่ผู้ประกอบการทางการเมืองที่จัดตั้งสหพันธ์ฯ คือ นายวิเชียร กุศถวัศ ไม่ได้ทำงานเคลื่อนไหวในเรื่องสื่อมาก่อน และไม่ได้มีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดวิทยุชุมชนภาคประชาชน รวมถึงไม่มีประสบการณ์ในฐานะผู้ประกอบการวิทยุชุมชนโดยตรงด้วย จึงขาดความน่าเชื่อถือในฐานะตัวแทนเครือข่ายวิทยุชุมชน ซึ่งถือว่าเป็นผู้ใช้สิทธิความเป็นเจ้าของสื่อภาคประชาชนที่แท้จริง ทำให้สหพันธ์ฯ ต้องอาศัยความร่วมมือจาก คปส. และสถาบันพัฒนาสื่อภาคประชาชนในการเคลื่อนไหวผลักดันนโยบาย เพราะอีกสององค์กรนั้นมีแกนนำที่เป็นนักวิชาการและมีส่วนร่วมในเรื่องวิทยุชุมชนอย่างชัดเจน จึงทำให้การเคลื่อนไหวได้รับความเชื่อถือจากสังคมว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ สำหรับการเคลื่อนไหวของสหพันธ์ฯ อาจถูกมองว่าเป็นเพียงการปกป้องผลประโยชน์ขององค์กรเท่านั้น เนื่องจาก บทบาทหน้าที่ของสหพันธ์ฯ คือ การปกป้องสิทธิของเครือข่ายวิทยุชุมชนในการดำเนินการออกอากาศ และการพัฒนาศักยภาพของผู้ปฏิบัติงานวิทยุชุมชน ซึ่งให้ความสำคัญกับความอยู่รอดขององค์กรเป็นสำคัญ โดยที่สหพันธ์ฯ ละเลยบทบาทการเคลื่อนไหวเพื่อทำความเข้าใจต่อสาธารณะ เกี่ยวกับกระบวนการเรียนรู้วิทยุชุมชนภาคประชาชนว่ามีความเป็นมาอย่างไร แต่เป็นบทบาทที่อีกสององค์กรให้ความสำคัญ ทำให้การเคลื่อนไหวของสหพันธ์ฯ ยังไม่ได้รับการยอมรับจากภาครัฐและสังคมเท่ากับอีกสององค์กร ดังนั้นเมื่อสหพันธ์ฯ เข้าร่วมกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน จึงได้ประโยชน์ในการสร้างอำนาจต่อรองในกระบวนการนโยบาย เพื่อช่วยให้ข้อเรียกร้องของสหพันธ์ฯ มีน้ำหนักมากขึ้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในการเข้าร่วมกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนของสหพันธ์ฯ อาจมีเรื่องผลประโยชน์เฉพาะองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้อง แม้ว่าแรงจูงใจในการเข้าร่วมกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนจะมีความสอดคล้องกับคณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ และสถาบันพัฒนาสื่อภาคประชาชน คือ การผลักดันให้มีนโยบายรองรับการจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชน เพื่อให้วิทยุชุมชนภาคประชาชนสามารถดำเนินการต่อไปได้ แต่เนื่องจากทั้งสององค์กรเป็นองค์กรที่ทำเรื่องสื่อมาก่อน และมีความต้องการที่จะเห็นการมีสื่อภาคประชาชนตามแนวทางของการปฏิรูปสื่อ โดย คปส. เน้นการผลักดันทางนโยบายปฏิรูปสื่อโดยรวม และสถาบันพัฒนาสื่อที่เน้นการปฏิบัติการโดยการสร้างแนวคิดเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริง การเกิดขึ้นของวิทยุชุมชนภาคประชาชนจึงเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปสื่อ ที่ทั้งสององค์กรให้ความสนใจจึงได้เข้าร่วมผลักดันนโยบายวิทยุชุมชน ในส่วนสหพันธ์ฯ เป็นองค์กรที่ทำการเคลื่อนไหวในนามเครือข่ายวิทยุชุมชนทั่วประเทศ ในฐานะผู้ใช้สิทธิการดำเนินการ

วิทยุชุมชนภาคประชาชน และไม่ได้มีส่วนร่วมในการผลักดันทางนโยบายร่วมกับอีกสององค์กรมาก่อน แต่อาศัยโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่ทั้งสององค์กรสร้างขึ้นคือ รัฐธรรมนูญมาตรา 40 และการเตรียมความพร้อมทางแนวคิดวิทยุชุมชนในการดำเนินการวิทยุชุมชนภาคประชาชน ทำให้ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าสหพันธ์ฯ เป็นองค์กรที่เน้นผลักดันเรื่องสื่อเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่นเดียวกับอีกสององค์กร

กล่าวโดยสรุปแล้ว การรวมตัวเป็นกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนของทั้งสามองค์กรนั้น อาศัยแรงจูงใจแบบมุ่งสู่เป้าประสงค์ (purposive) เป็นสำคัญคือ การผลักดันนโยบายเพื่อรองรับสิทธิในการดำเนินการวิทยุชุมชนภาคประชาชนให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้ เพื่อให้วิทยุชุมชนในฐานะสื่อของภาคประชาชนสามารถเกิดขึ้นเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบาทการเคลื่อนไหวของแต่ละองค์กรพบว่า คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ และสถาบันพัฒนาสื่อภาคประชาชน เข้าร่วมกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน โดยมีแรงจูงใจแบบเป้าประสงค์เป็นหลัก โดยมีลักษณะเป็นกลุ่มทัศนคติ (attitude groups) ที่เรียกว่าองค์กรประชาสังคม (civil society organization) ซึ่งดำเนินการเคลื่อนไหวเพื่อมุ่งสู่ผลประโยชน์ส่วนรวม ในส่วนของสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติก็เข้าร่วม โดยมีแรงจูงใจแบบเป้าประสงค์เช่นเดียวกัน แต่ก็มีแรงจูงใจแบบอรรถประโยชน์นิยม (utilitarian) ในการปกป้องผลประโยชน์ขององค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดตั้งสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติขึ้นมาเป็นตัวแทนของเครือข่ายวิทยุชุมชนทั่วประเทศนั้น ด้วยความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของสหพันธ์ฯ และความไม่น่าเชื่อถือของตัวแทนนำเอง จึงทำให้การเคลื่อนไหวของสหพันธ์ฯ เป็นที่น่าสงสัย แม้ว่าจะอยู่ในฐานะของตัวแทนผู้ใช้สิทธิตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยตรงก็ตาม นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจากบทบาทการเคลื่อนไหวและความน่าเชื่อถือของแกนนำอีกสององค์กร จะเห็นได้ว่า สหพันธ์ฯ เป็นองค์กรที่คำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะองค์กรคือ เรื่องของงบประมาณ และยังมีการดำเนินการเพื่อปกป้องสิทธิในการเป็นเจ้าของสื่อของภาคประชาชนที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะด้วย จึงทำให้สหพันธ์ฯ มีลักษณะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มคนในเบื้องต้น และยังเป็นกลุ่มทัศนคติด้วย ซึ่งการเคลื่อนไหวร่วมกับอีกสององค์กรของสหพันธ์ฯ ก็เพื่อให้ภาพลักษณ์ของกลุ่มเป็นองค์กรประชาสังคม ที่กระทำการเพื่อสังคมเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม เมื่อทั้งสามองค์กรมารวมตัวกันเป็นกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนแล้ว ก็มีเป้าหมายเดียวกันคือ นโยบายวิทยุชุมชน ดังนั้น การจะชี้ได้ว่ากลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนมีลักษณะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่คำนึงถึงประโยชน์ของกลุ่มคน หรือองค์กรประชาสังคมที่กระทำการเพื่อสังคมนั้น สามารถพิจารณาได้จากลักษณะการผลักดันนโยบายวิทยุชุมชนของกลุ่ม ซึ่งในหัวข้อต่อไปจะสามารถพิสูจน์ได้ว่ากลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนมีลักษณะเป็นกลุ่มแบบใด

5.2. อำนาจและการใช้อำนาจระหว่างกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนกับภาครัฐ ในกระบวนการนโยบาย

จากบทที่ 4 ที่ได้นำเสนอเหตุการณ์การเคลื่อนไหวของกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชน ในการผลักดันให้เกิดนโยบายวิद्यุชุมชนและมีการนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวคิดของกลุ่ม เพื่อรองรับการใช้สิทธิในการเตรียมความพร้อมวิद्यุชุมชนภาคประชาชนให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ โดยแบ่งการเคลื่อนไหวออกเป็น 3 ช่วง ตามมติคณะรัฐมนตรีที่รัฐบาลออกมาเป็นนโยบายเพื่อแก้ปัญหาวิद्यุชุมชน ดังนั้น ในส่วนนี้จะทำการเจาะวิเคราะห์ว่าในกระบวนการนโยบายนั้น กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนมีการสร้างอำนาจและใช้อำนาจในการต่อรองอย่างไร และภาครัฐมีการใช้อำนาจลักษณะใดในการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของกลุ่ม รวมถึงผลจากการต่อสู้ ต่อรองของทั้งสองฝ่ายด้วย โดยอาศัยแนวคิดกระบวนการนโยบายและแนวคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพล เพื่อแสดงให้เห็นว่ากลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนสามารถผลักดันให้ข้อเรียกร้องของกลุ่ม ได้รับการปฏิบัติมากน้อยเพียงใด

เนื่องจาก กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนมีลักษณะเป็นกลุ่มวงนอก ช่องทางในการเข้าถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจทางนโยบายจึงมีความสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายของกลุ่ม ทำให้กลุ่มต้องใช้วิธีการผลักดันทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงการสร้างเครือข่าย เพื่อเป็นการสร้างอำนาจให้กับกลุ่มในการต่อรองกับภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้ภาครัฐกำหนดนโยบายวิद्यุชุมชนและนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับข้อเรียกร้องของกลุ่ม อย่างไรก็ตาม ภาครัฐในฐานะผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทางนโยบาย ก็มีบทบาทสำคัญในกระบวนการนโยบาย เพราะการที่ข้อเรียกร้องต่างๆ ของกลุ่มจะได้รับการพิจารณา กำหนดเป็นนโยบาย และนำไปปฏิบัติหรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าข้อเรียกร้องนั้นได้รับการยอมรับจากภาครัฐมากน้อยเพียงใด ดังนั้น ภาครัฐจึงมีอำนาจและอิทธิพลอย่างมากในกระบวนการนโยบาย

การปรากฏตัวของวิद्यุชุมชนภาคประชาชน เป็นการสร้างอำนาจในการสื่อสารของประชาชน ตามความชอบธรรมที่รัฐธรรมนูญมาตรา 40 และ มาตรา 26 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 ได้ให้สิทธิในการครอบครองสื่อของภาคประชาชน เพื่อทำให้ประชาชนได้ตระหนักถึงสิทธิในการเป็นเจ้าของคลื่นความถี่ ในฐานะที่เป็นสื่อของภาคประชาชน โดยการสร้างแนวคิดวิद्यุชุมชนขึ้นมาใหม่ แทนที่แนวคิดเดิมของรัฐที่ไม่เอื้อให้ภาคประชาชนได้ตระหนักถึงสิทธิความเป็นเจ้าของสื่อ การจัดตั้งสถานีวิद्यุชุมชนภาคประชาชน จึงเป็นวิธีการสร้างอำนาจของภาคประชาชนภายนอกกระบวนการเมืองที่เรียกว่า การกระทำทางตรง (direct action) ซึ่งเป็นการท้าทายอำนาจรัฐที่กำกับดูแลสิทธิในการสื่อสารของภาคประชาชน และผูกขาดความเป็นเจ้าของสื่อมาโดยตลอด การตั้งคลื่นอำนาจรัฐดังกล่าว ทำให้รัฐใช้อำนาจทางกฎหมายเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเข้ามาดำเนินการขัดขวางการใช้สิทธิในความเป็นเจ้าของสื่อของภาคประชาชน จนนำไปสู่การต่อสู้ต่อรองระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐในกระบวนการนโยบาย

กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน เริ่มเข้าสู่กระบวนการผลักดันนโยบายวิทยุชุมชน เมื่อกรมประชาสัมพันธ์มีคำสั่งให้วิทยุชุมชนภาคประชาชน จังหวัดกาญจนบุรี ระงับการดำเนินการส่งกระจายเสียง โดยอ้างว่าวิทยุชุมชนภาคประชาชนเป็นการดำเนินการที่ผิดกฎหมาย การที่ภาครัฐไม่ให้การสนับสนุนการดำเนินการวิทยุชุมชนภาคประชาชน เป็นชนวนสำคัญที่ทำให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนออกมาเรียกร้องให้ภาครัฐสนับสนุนแนวทางของภาคประชาชน ซึ่งการใช้อำนาจทางกฎหมายเข้ามาจัดการกับวิทยุชุมชนของภาคประชาชน ได้กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนที่เกิดขึ้นจากการยึดถือกฎหมายคนละฉบับ กล่าวคือ ภาครัฐอ้างการใช้อำนาจตามกฎหมายเก่าคือ พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 และพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498 ที่ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการสั่งปิดวิทยุชุมชนในข้อหาวิทยุเถื่อน ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อการดำเนินการวิทยุชุมชนของภาคประชาชน ที่อ้างการใช้สิทธิตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ 2540 และมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 เพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรมในการดำเนินการวิทยุชุมชนภาคประชาชน

ความขัดแย้งในประเด็นกฎหมายนั้น ได้กลายเป็นข้อถกเถียงระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ในการต่อรองทางนโยบายอย่างต่อเนื่อง การอ้างอำนาจตามกฎหมายเก่าของภาครัฐในการเข้ามาดำเนินการกับวิทยุชุมชนภาคประชาชนอาจเป็นสิ่งที่กระทำได้ แต่เมื่อภาคประชาชนอ้างกฎหมายใหม่ในการยืนยันสิทธิและเห็นว่าเป็นหน้าที่ของ กสทช. ไม่ใช่อำนาจของหน่วยงานราชการเดิม ภาครัฐกลับอ้างกฎหมายใหม่ในการเข้ามาดำเนินการแทน กสทช. ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการอ้างความชอบธรรมจากกฎหมายถึงสองฉบับ เพื่อใช้อำนาจปิดกั้นการใช้สื่อของภาคประชาชน ทั้งที่กฎหมายทั้งสองฉบับมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน เพราะกฎหมายเก่าเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพในการใช้สื่อของประชาชน แต่กฎหมายใหม่เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิเสรีภาพในการใช้สื่อของประชาชนอย่างไม่เคยมีมาก่อน ความขัดแย้งในข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของหน่วยงานภาครัฐ คือ กรมประชาสัมพันธ์ และกรมไปรษณีย์โทรเลข ทำให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนต้องออกมาเคลื่อนไหวผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายวิทยุชุมชน เพื่อรองรับการใช้สิทธิในการดำเนินการวิทยุชุมชนภาคประชาชนให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ ในระหว่างที่กลไกต่างๆ ยังไม่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็น กสทช. และพระราชบัญญัติประกอบกิจการฯ ที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล

ในกระบวนการนโยบายนั้น ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย (policy formation) เป็นการทำให้ประเด็นปัญหาถูกบรรจุเข้าสู่วาระและได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย (agenda setting) เพื่อนำไปสู่การพิจารณาและตัดสินใจต่อไป ขั้นตอนนี้จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการผลักดันนโยบายของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน โดยกลุ่มต้องดำเนินการผลักดันให้กระบวนการเรียนรู้

วิฑูษุมชนภาคประชาชนกลายเป็นประเด็นปัญหาทางนโยบาย เพื่อให้รัฐบาลนำเข้าสู่การจ้ดระเบียบวาระทางนโยบายและตัดสินใจดำเนินการตามข้อเรียกร้องของกลุ่ม

การดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มผลักดันมักจะมียุทธวิธีที่แตกต่างตามสถานการณ์ ซึ่งวิธีการผลักดันทางตรง (direct lobbying techniques) เป็นการพบปะกันโดยตรงระหว่างกลุ่มกับหน่วยงานราชการต่างๆ โดยกลุ่มผลักดันเรื่องวิฑูษุมชนได้ยื่นหนังสือเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ กรมประชาสัมพันธ์และกรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งเป็นการใช้วิธีการผลักดันทางตรงในรูปแบบของการผลักดันผ่านหน่วยงานราชการ (lobbying the bureaucracy) หลังจากที่ได้รับหนังสือจากกรมประชาสัมพันธ์ ทั้งนี้ เพื่อให้ทั้งสองหน่วยงานผ่อนผันการดำเนินการออกอากาศ แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ เพราะนอกจากกลุ่มไม่ได้รับหนังสือตอบกลับแล้ว กรมประชาสัมพันธ์ยังใช้อำนาจสั่งการให้มีการดำเนินการกับวิฑูษุมชนภาคประชาชนต่อไปเมื่อไม่เป็นผล กลุ่มจึงได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อรองนายกรัฐมนตรี นายพิทักษ์ อินทรวินันท์ ที่กำกับดูแลกรมประชาสัมพันธ์อีกที เพื่อให้ใช้อำนาจสั่งการให้กรมประชาสัมพันธ์ยกเลิกคำสั่งที่ขัดต่อกระบวนการเรียนรู้วิฑูษุมชน นอกจากนี้ การใช้วิธีการผลักดันทางอ้อม (indirect lobbying techniques) ซึ่งเป็นวิธีการที่เน้นยุทธศาสตร์ทางสาธารณะเป็นสำคัญ โดยการระดมมวลชน (mobilizing the grassroots) ก็เป็นวิธีการหนึ่ง ที่ให้สมาชิกของกลุ่มมีส่วนช่วยติดต่อบุคลากรตำแหน่งแห่งที่ของกลุ่มไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ กลุ่มผลักดันเรื่องวิฑูษุมชนได้มีการระดมมวลชนให้ร่วมกันลงชื่อในจดหมายไปยื่นต่อนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร เพื่อเรียกร้องให้สนับสนุนการดำเนินการวิฑูษุมชน อย่างไรก็ตาม การยื่นหนังสือถึงรองนายกรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ให้นำข้อเรียกร้องของกลุ่มไปพิจารณาสั่งการหน่วยงานราชการให้ยุติการดำเนินการ และให้การสนับสนุนการดำเนินการวิฑูษุมชนภาคประชาชนไม่เกิดผล รัฐบาลใช้อำนาจในการตัดสินใจที่จะไม่ตัดสินใจ (non-decision) ซึ่งเกื้อหนุนโดยการที่ให้กรมประชาสัมพันธ์สามารถสั่งดำเนินการปิดวิฑูษุมชนต่อไป จะเห็นได้จากการที่ไม่มีคำตอบใดๆ จากรัฐบาลว่าจะดำเนินการต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มอย่างไร นอกจากนี้ ข้อเรียกร้องของกลุ่มยังไม่ได้ส่งไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กกช. ดำเนินการอีกด้วย

ดังนั้น เมื่อช่องทางในการผลักดันผ่านผู้มีอำนาจตัดสินใจโดยตรงคือ รัฐบาล ไม่สามารถทำให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มได้รับการพิจารณาเป็นปัญหาในเชิงนโยบายได้ กลุ่มผลักดันเรื่องวิฑูษุมชนจึงต้องใช้วิธีการผลักดันผ่านช่องทางอื่น เพื่อให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มเข้าสู่การจ้ดระเบียบวาระทางนโยบาย ช่องทางที่กลุ่มเลือกใช้กดดันรัฐบาลคือ การสร้างความเข้าใจต่อสาธารณะ (molding public opinion) ผ่านการระดมสมาชิกของกลุ่ม และการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อในการโจมตีรัฐบาล เพื่อใช้สื่อในการส่งเสริมภาพลักษณ์และให้สาธารณชนสนับสนุนกลุ่ม ซึ่งเป็นวิธีการผลักดันทางอ้อม โดย

คปส. และเครือข่ายวิทยุชุมชนภาคตะวันตก ตะวันออก และภาคกลาง ได้ร่วมกันจัดเวทีอภิปราย เรื่อง “สิทธิของประชาชนกับการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชน” และการให้สัมภาษณ์ผ่านสื่อของ ดร.เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์ เพื่อทำให้เรื่องวิทยุชุมชนเป็นข่าวที่น่าสนใจและได้รับการติดตามจากสื่อ เพื่อให้เรื่องวิทยุชุมชนเป็นประเด็นสาธารณะ เพราะเรื่องวิทยุชุมชนยังได้รับการรายงานจากสื่อไม่มากนัก ทำให้สาธารณชนยังไม่ค่อยรับรู้เกี่ยวกับวิทยุชุมชนภาคประชาชน นอกจากนี้ ช่องทางที่ใช้กดดันรัฐบาลอีกช่องทางคือ การให้คำชี้แจงต่อสมาชิกสภานิติบัญญัติ (testifying at hearings) ซึ่งเป็นวิธีการผลักดันทางตรง ที่มีคณะกรรมการของสภานิติบัญญัติเป็นเป้าหมายสำคัญของกลุ่ม โดยกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนได้เข้าร้องเรียน และชี้แจงต่อคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล เพื่อกดดันให้รัฐบาลมีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งกลุ่มได้ใช้เครือข่ายปัจเจกบุคคลที่สนับสนุนทางแนวคิดของกลุ่มผ่าน ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง หนึ่งในคณะกรรมการฯ ทำให้การยื่นหนังสือร้องเรียนและเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน ได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการฯ เป็นอย่างดี โดยมีการตรวจสอบการดำเนินการกับวิทยุชุมชนของภาครัฐ และทำเป็นข้อเสนอต่อรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกรมประชาสัมพันธ์ และกรมประชาสัมพันธ์อีกด้วย เพื่อให้สนับสนุนการทดลองออกอากาศวิทยุชุมชนของภาคประชาชน โดยการหาทางออกร่วมกัน แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่มีผลการดำเนินการใดๆ จากกรมประชาสัมพันธ์

เมื่อไม่เป็นผล กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนจึงยื่นเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐว่าอาจเป็นการขัดต่อการใช้สิทธิในการสื่อสารของประชาชน ทำให้เรื่องวิทยุชุมชนได้เข้าสู่กระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิฯ และนำไปสู่การจัดสัมมนาเพื่อร่วมกันหาทางออกโดยมีตัวแทนจากหลายฝ่าย ทั้งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรอิสระ ผู้แทนองค์กรด้านการพัฒนาชุมชน ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้แทนเครือข่ายวิทยุชุมชนทุกภูมิภาค และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งการสัมมนาครั้งนี้ได้นำไปสู่ข้อตกลงร่วมกัน ซึ่งเป็นแนวทางที่ให้การสนับสนุนการดำเนินการวิทยุชุมชนภาคประชาชนอย่างชัดเจน โดยเฉพาะให้นายกรัฐมนตรีนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติอนุญาตให้วิทยุชุมชนที่อยู่ในกระบวนการเรียนรู้สามารถดำเนินการทดลองออกอากาศได้ต่อไป จนกว่าจะมี กสช. เมื่อมี กสช. แล้วกระบวนการก็เป็นอันสิ้นสุดลง โดยให้มีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพัฒนาวิทยุชุมชน เพื่อร่วมกันกำหนดมาตรการหรือกลไกรองรับและคุ้มครองกระบวนการเรียนรู้วิทยุชุมชน ซึ่งคณะทำงานมาจากตัวแทนภาครัฐ ภาคชุมชน ภาคองค์กรเอกชน และภาคนักวิชาการ

การนำเรื่องเข้าสู่การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิฯ ใช้นั้น กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนใช้เครือข่ายปัจเจกบุคคลที่เชื่อมโยงโดยสายสัมพันธ์ส่วนตัว ในฐานะที่เป็นแกนนำสำคัญของ

กลุ่มคือ ดร.เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์ ที่ได้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมและประสานงานเครือข่าย ในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเห็นช่องทางในการผลักดันให้ประเด็นปัญหาได้รับการพิจารณาจากรัฐบาล จึงเป็นที่นำเรื่องวิद्यุชุมชนเข้าสู่คณะทำงานของคณะกรรมการสิทธิฯ โดยมีภารกิจชี้แจงให้เห็นว่าเรื่องวิद्यุชุมชนก็เป็นเรื่องของสิทธิที่รับรองโดยมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ 2540 และมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงไม่ใช่ความผิดของประชาชน แต่เป็นความคิดของรัฐที่ไม่ดำเนินการให้มี กสช. ขึ้นมาตามกำหนดเวลา เพราะวิद्यุชุมชนภาคประชาชนเป็นการจัดองค์ความรู้เพื่อให้ภาคประชาชนมีความพร้อมในการยื่นขอใช้ความถี่จาก กสช.¹ การชี้ให้เห็นความสำคัญของปัญหาวิद्यุชุมชนโดย ดร.เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์ จึงนำไปสู่การจัดสัมมนาเพื่อหาทางออก โดยมีเครือข่ายปัจเจกบุคคลและองค์กรที่สนับสนุนแนวคิดของกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชน เข้าไปมีส่วนร่วมในการสัมมนามากกว่าตัวแทนจากรัฐ ซึ่งทำให้เกิดข้อตกลงที่สอดคล้องต่อความต้องการของกลุ่ม โดยเฉพาะการเสนอให้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพัฒนาวิद्यุชุมชน เพื่อร่วมกันกำหนดมาตรการหรือกลไกรองรับและคุ้มครองกระบวนการเรียนรู้วิद्यุชุมชน ซึ่งองค์ประกอบของคณะทำงานมีสัดส่วนของกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชน และเครือข่ายปัจเจกบุคคลและองค์กรที่สนับสนุนแนวคิดของกลุ่มเข้าร่วมในจำนวนที่มากกว่าภาครัฐ ทำให้ถ้ามีการกำหนดมาตรการก็จะเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่ม

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มได้รับความสนใจจากรัฐบาลคือ ได้รับการจัดเข้าสู่ระเบียบวาระทางนโยบายของรัฐบาล กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีได้รับทราบปัญหาการที่เกิดขึ้น และมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2545 เพื่อหาทางออกให้กับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีแนวทางที่สอดคล้องกับข้อตกลงที่เกิดขึ้นในการสัมมนาที่คณะกรรมการสิทธิฯ จัดขึ้น คือ ให้มีการกำหนดมาตรการและหลักเกณฑ์ชั่วคราว เพื่อควบคุมการใช้คลื่นความถี่ของวิद्यุชุมชนและให้กิจการต่างๆ ดำเนินต่อไปได้ นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป โดยมอบหมายให้สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินการ มติคณะรัฐมนตรี 16 กรกฎาคม 2545 จึงเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ออกมาเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการดำเนินการวิद्यุชุมชนภาคประชาชน โดยรัฐบาลได้ให้เหตุผลว่าหากห้ามไม่ให้ภาคประชาชนดำเนินการอาจขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 มติจึงให้มีการกำหนดนโยบายขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหา นั่นคือ มาตรการและหลักเกณฑ์ชั่วคราว

ในขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย (policy formulation) เป็นการวิเคราะห์ทางเลือก หรือเสนอทางเลือกต่างๆ เพื่อตอบสนองประเด็นปัญหาที่ได้เข้าสู่วาระนโยบาย และพิจารณาตัดสินใจ

¹ สัมภาษณ์ เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์, ประธานสถาบันพัฒนาสื่อภาคประชาชน, 11 ตุลาคม 2549.

อนุมัติเห็นชอบข้อเสนอหรือทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งเป็นนโยบายต่อไป ดังนั้น ในขั้นตอนนี้จึงมีความสำคัญต่อการผลักดันนโยบายของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน โดยกลุ่มจะต้องเข้าไปวางหรือกำหนดข้อเสนอทางนโยบายของกลุ่มในกระบวนการร่างมาตรการดังกล่าว เพื่อให้หลักเกณฑ์ต่างๆ เอื้อต่อการดำเนินการวิทยุชุมชนของภาคประชาชนมากที่สุด

ในกระบวนการร่างมาตรการและหลักเกณฑ์ชั่วคราว สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะทำงานกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมดูแลการใช้คลื่นความถี่ของวิทยุชุมชน เพื่อจัดทำมาตรการผ่อนปรนการดำเนินการเรียนรู้อุทยานวิทยุชุมชนของภาคประชาชน โดยคณะทำงานประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานที่มีคลื่นความถี่ไว้ในครอบครอง, ผู้แทนจากสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ผู้แทนจากคณะกรรมการสิทธิฯ, ผู้แทนนักวิชาการ, ผู้แทนวิชาชีพสื่อ, ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน และผู้แทนจากสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าคณะทำงานของสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีองค์ประกอบคล้ายคลึงกับคณะทำงานเพื่อพัฒนาวิทยุชุมชน ที่คณะกรรมการสิทธิฯ เสนอให้มีการแต่งตั้งขึ้น ทำให้คณะทำงานดังกล่าวมีเครือข่ายสนับสนุนแนวคิดของกลุ่มเป็นตัวแทนอยู่ด้วย และมีสัดส่วนที่มากกว่าตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็น ดร.เอื้อจิต วิโรจน์ไทรรัตน์, อาจารย์สุภาพร โพร้แก้ว อาจารย์ประจำคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่กลุ่มผลักดันเสนอให้เป็นผู้แทนนักวิชาการ และนายวิเชียร กุศตวัต ผู้แทนสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ รวมถึงตัวแทนจากเครือข่ายวิทยุชุมชนในแต่ละภูมิภาค

วิธีการกำหนดข้อเสนอของกลุ่มในร่างมาตรการฯ ให้เอื้อต่อการใช้สิทธิของภาคประชาชนมากที่สุดนั้น เป็นความร่วมมือกันระหว่างนักวิชาการคือ อาจารย์สุภาพร โพร้แก้ว ร่วมกับ ดร.เอื้อจิต วิโรจน์ไทรรัตน์ ที่เป็นผู้แทนของคณะกรรมการสิทธิฯ คอยเป็นผู้ผลักดันประเด็นต่างๆ ขณะเดียวกันกรมประชาสัมพันธ์ได้นำร่างมาตรการมาเสนอในที่ประชุม โดยมีหลักการให้วิทยุชุมชนต้องไปดำเนินการภายใต้การดูแลของกรมประชาสัมพันธ์ แต่ร่างดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุนจากคณะทำงานฯ เมื่อเป็นเช่นนั้น ดร.เอื้อจิตจึงได้เสนอให้ภาคประชาชนที่ดำเนินการทดลองออกอากาศวิทยุชุมชนตามกระบวนการเรียนรู้เป็นผู้ร่างมาตรการฯ ขึ้นมา โดยให้มีนักวิชาการเป็นผู้ดูแลร่างมาตรการฯ ของชุมชน ซึ่ง ดร.เอื้อจิต ก็เสนอให้อาจารย์สุภาพรเป็นผู้ดูแลและให้ภาคประชาชนเลือกตัวแทนตนเอง² ดังนั้น ในกระบวนการร่างมาตรการฯ จึงทำให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนสามารถกำหนดความต้องการให้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการวิทยุชุมชนของภาคประชาชน

² สัมภาษณ์ เอื้อจิต วิโรจน์ไทรรัตน์, ประธานสถาบันพัฒนาสื่อภาคประชาชน, 11 ตุลาคม 2549.

ในที่สุด คณะทำงานฯ ได้มีมติเห็นชอบร่างมาตรการฯ ที่ภาคประชาชนร่วมกันจัดทำ โดยมี สหพันธ์วิद्यุชุมชนแห่งชาติเป็นผู้เสนอเรียกว่า “มาตรการและหลักเกณฑ์ชั่วคราวจุดปฏิบัติการเรียนรู้วิद्यุชุมชน” โดยมีลักษณะสำคัญคือ ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเพื่อการเรียนรู้วิद्यุชุมชน โดยมีที่มาจาก 3 ฝ่าย คือ ภาครัฐ นักวิชาการ และสหพันธ์ฯ เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบวิद्यุชุมชนต่างๆ ว่าเข้าหลักเกณฑ์ในการดำเนินการหรือไม่ ซึ่งเป็นการป้องกันการนำวิद्यุชุมชนไปดำเนินการโดยผิดหลักการ นอกจากนี้ หลักการในมาตรการและหลักเกณฑ์ฯ ได้เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการ และการจัดตั้งจุดปฏิบัติการเรียนรู้วิद्यุชุมชนก็ต้องผ่านกระบวนการเรียนรู้วิद्यุชุมชนก่อน ซึ่งหลักการต่างๆ ในมาตรการฯ มีลักษณะเช่นเดียวกันกับการเตรียมความพร้อมวิद्यุชุมชนภาคประชาชนที่ดำเนินการอยู่

ในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายนั้น จะเห็นได้ว่า กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนในฐานะกลุ่มวงนอกสามารถสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐบาลจนมีลักษณะเป็นกลุ่มวงในได้สำเร็จ โดยการใช้อำนาจผ่านแกนนำของกลุ่มที่ดำรงตำแหน่งสำคัญในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงทำให้กลุ่มสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดข้อเสนอทางนโยบายคือ มาตรการและหลักเกณฑ์ฯ ให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มมากที่สุด นอกจากนี้ ยังทำให้หน่วยงานภาครัฐที่เป็นกลุ่มวงในใกล้ชิดกับรัฐบาลคือ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมประชาสัมพันธ์ กรมไปรษณีย์โทรเลข รวมถึงหน่วยงานราชการอื่นๆ ที่ครอบครองคลื่นความถี่ไม่มีบทบาทเท่าใดในกระบวนการดังกล่าว

ดังนั้น มาตรการและหลักเกณฑ์ชั่วคราวจุดปฏิบัติการเรียนรู้วิद्यุชุมชน จึงเป็นการกำหนดข้อเสนอทางนโยบาย ที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่ม ซึ่งมาตรการและหลักเกณฑ์ฯ ดังกล่าวจะมีสถานภาพเป็นนโยบายหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการทำให้เห็นนโยบายชอบธรรมด้วยกฎหมาย โดยการนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เพื่อออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีให้มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการต่อไป

อย่างไรก็ตาม มาตรการและหลักเกณฑ์ฯ ที่ภาคประชาชนจัดทำขึ้นนั้น ถ้ามีการประกาศใช้เป็นนโยบายก็จะเป็นการลดทอนอำนาจของหน่วยงานราชการ ที่กำกับดูแลวิทยุกระจายเสียงอย่างชัดเจนคือ กรมประชาสัมพันธ์ และกรมไปรษณีย์โทรเลข โดยที่ทั้งสองหน่วยงานจะไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เข้าไปดำเนินการใดๆ กับวิद्यุชุมชนได้ เพราะวิद्यุชุมชนภาคประชาชนมีความชอบธรรมในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น ทั้งสองหน่วยงานจึงแสดงท่าทีที่ไม่ให้การสนับสนุนมาตรการและหลักเกณฑ์ฯ อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในระหว่างที่มีการจัดทำมาตรการและหลักเกณฑ์ฯ กรมประชาสัมพันธ์ได้ส่งหนังสือถึงจุดปฏิบัติการเรียนรู้วิद्यุชุมชนทั่วประเทศให้ระงับการออกอากาศ จนกว่ามาตรการและหลักเกณฑ์ฯ จะมีการประกาศใช้ การกระทำของกรมประชาสัมพันธ์แสดงให้เห็นว่า แม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาเพื่อให้มีการผ่อนผันแล้ว

ก็ตาม กรมประชาสัมพันธ์ยังคงใช้อำนาจที่คนมีอยู่ปิดกั้นการใช้สิทธิของประชาชน ซึ่งเป็นแนวทางที่ขัดกับมติคณะรัฐมนตรีที่ระบุว่า การห้ามวิทยุชุมชนภาคประชาชนดำเนินการออกอากาศ อาจขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ กรมไปรษณีย์โทรเลขได้เข้าจับกุมนายเสถียร จันทน์ เจ้าของสถานที่ตั้งสถานีวิทยุชุมชนจังหวัดอ่างทอง ในข้อหาใส่เสาส่งและเครื่องส่งคลื่นความถี่ผิดกฎหมาย โดยผู้ที่นำตำรวจเข้าจับกุมก็คือ นายฉัตรชัย นุชนนท์ ซึ่งเป็นตัวแทนจากกรมไปรษณีย์โทรเลขในขณะทำงานฯ ที่ร่วมกำหนดมาตรการและหลักเกณฑ์ฯ และยังรับทราบมติของที่ประชุมคณะกรรมการฯ ที่ให้ผ่อนปรนการดำเนินการตามกฎหมายกับกระบวนการเรียนรู้วิทยุชุมชนไปก่อน จนกว่าการร่างมาตรการและหลักเกณฑ์ฯ จะแล้วเสร็จ ซึ่งการกระทำของกรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นการบิดเบือนข้อตกลงที่ให้ไว้อย่างชัดเจน การดำเนินการทางกฎหมายดังกล่าว ได้สร้างความไม่มั่นใจให้กับกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนว่าจะมีการเข้าจับกุมวิทยุชุมชนภาคประชาชนในที่อื่นๆ อีกหรือไม่ ทำให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนออกมาเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง

กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนได้ใช้วิธีการผลักดันทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยการระดมสมาชิก และเข้าชี้แจงต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสหพันธ์ฯ โดยนายวิเชียร กุศถวัศ มีบทบาทเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการระดมสมาชิกของสหพันธ์ฯ เพื่อยื่นหนังสือต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอ่างทอง และการเข้าชี้แจงต่อรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกรมไปรษณีย์โทรเลขคือ นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี รวมถึงการร้องเรียนต่อรองนายกรัฐมนตรีคือ นายจาตุรนต์ ฉายแสง ซึ่งการเข้าพบรัฐมนตรีทั้งสองคนของนายวิเชียร กุศถวัศ เป็นการใช้อุปกรณ์ปัจเจกบุคคลที่เชื่อมโยงโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ในฐานะที่รัฐมนตรีทั้งสองคนเป็นผู้ร่วมอุดมการณ์เดียวกันในการเรียกร้องประชาธิปไตย ในเหตุการณ์ 14 ตุลาฯ หรือเป็นคนเดือนตุลาฯ เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้มีการสนับสนุนแนวทางของวิทยุชุมชนภาคประชาชน แต่ก็ไม่เกิดผลใดๆ ในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนได้ใช้เครือข่ายสนับสนุนทางแนวคิดผ่านดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ประธานคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา ให้เข้ามาตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้รัฐบาลออกมาดำเนินการกับการกระทำของหน่วยงานราชการ เพื่อเป็นการยืนยันถึงความชัดเจนในนโยบายของรัฐบาล และสั่งการให้หน่วยงานราชการนำไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนก็ไม่มีผลใดๆ การนิ่งเฉยของรัฐบาลเป็นการใช้อำนาจตัดสินใจที่จะไม่ตัดสินใจ (non-decision) เพื่อเป็นการเปิดทางให้กรมไปรษณีย์โทรเลขสามารถดำเนินการจับกุมวิทยุชุมชนได้ต่อไป เพราะเหตุผลในการจับกุมวิทยุชุมชนจังหวัดอ่างทองของกรมไปรษณีย์โทรเลขนั้น เนื่องจากมีการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล การกระทำของกรมไปรษณีย์โทรเลขจึงเป็นแนวทางที่รัฐบาลสนับสนุน เพื่อเป็นตัวอย่างให้กับวิทยุชุมชนว่าห้ามมีการวิจารณ์การทำงานของรัฐบาล ดังนั้น จึง

ทำให้รัฐบาลไม่ดำเนินการใดๆ เพื่อตอบสนองข้อเรียกร้องของกลุ่ม และนายเสถียร จันทิร วิทยุชฌุมชนจังหวัดอ่างทองก็ยังคงถูกดำเนินคดีต่อไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า หน่วยงานราชการที่มีอำนาจในการกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่อยู่เดิมคือ กรมประชาสัมพันธ์ และกรมไปรษณีย์โทรเลข ถึงแม้จะไม่สามารถใช้ความเป็นกลุ่มวงในของตนสร้างอำนาจต่อรองได้เพียงพอ ในกระบวนการร่างมาตรการและหลักเกณฑ์ก็ตาม แต่ทั้งสองหน่วยงานได้แสวงหาช่องทางอื่น เพื่อเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของหน่วยงานให้สามารถควบคุมคลื่นความถี่ต่อไป นั่นคือ ได้ใช้อำนาจทางกฎหมายที่ตนมีอยู่เข้ามาดำเนินการกับวิद्यุชฌุมชนภาคประชาชน โดยกรมประชาสัมพันธ์ได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ในฐานะผู้ออกใบอนุญาตการดำเนินการส่งกระจายเสียงเข้ามาควบคุมวิद्यุชฌุมชน โดยการกล่าวหาว่าเป็นวิทยุเถื่อนที่ไม่มีกฎหมายรองรับจึงไม่สามารถดำเนินการได้ และกรมไปรษณีย์โทรเลขได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498 ที่ให้อำนาจในการควบคุมทางด้านเทคนิคของการส่งกระจายเสียง ซึ่งการมีเครื่องส่งคลื่นความถี่ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับการอนุญาตนั้น ก็ทำให้กรมไปรษณีย์โทรเลขสามารถดำเนินการตามกฎหมายได้ทันที ดังนั้นเมื่อทั้งสองหน่วยงานร่วมมือกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ จึงทำให้มีอำนาจอย่างมากในจัดขบวนการดำเนินการวิद्यุชฌุมชนภาคประชาชน ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นการปิดกั้นสิทธิในการสื่อสารของภาคประชาชนอย่างชัดเจน

อนึ่ง ความร่วมมือของกรมประชาสัมพันธ์ และกรมไปรษณีย์โทรเลขดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ถ้าเป็นการศึกษาทางรัฐศาสตร์ตามแนวแนวทางกฎหมายและสถาบันนิยมก็มักจะไม่นิยมรับว่าหน่วยงานราชการทั้งสองเป็นกลุ่มผลประโยชน์ แต่ถ้าในมุมมองของแนวทางการศึกษาโครงสร้างและหน้าที่ก็มองได้ว่าทั้งสองหน่วยงานได้ทำหน้าที่เรียกร้องผลประโยชน์ จึงมีลักษณะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งในกระบวนการนี้เห็นได้ชัดเจนว่า กรมประชาสัมพันธ์ และกรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้เรียกร้องผลประโยชน์ โดยใช้อำนาจชอบธรรมของการทำหน้าที่ผู้กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตน

การแสดงท่าทีหวงแหนอำนาจของกรมประชาสัมพันธ์ยังคงดำเนินต่อไป โดยในระหว่างที่มาตรการและหลักเกณฑ์ฯ อยู่ในกระบวนการก่อนที่จะนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี กรมประชาสัมพันธ์ได้เสนอแนวคิดวิทยุองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้กับรัฐบาลเพื่อพิจารณากำหนดเป็นนโยบาย แทนการให้ใช้แนวทางตามมาตรการและหลักเกณฑ์ฯ ที่สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีร่วมกับภาคประชาชนร่างขึ้น โดยแนวคิดวิทยุ อบต. ของกรมประชาสัมพันธ์นั้นจะให้มีการจัดตั้งวิद्यุชฌุมชนในทุก อบต. โดยทุกสถานีต้องผ่านการอบรมจากกรมประชาสัมพันธ์ ไม่ว่าจะเป็นการผลิตรายการ การออกเสียงภาษาไทย และการเสนอข่าว ถึงจะสามารถออกอากาศได้

แนวคิดวิทยุ อบต. นอกจากจะเอื้อประโยชน์ให้กับกรมประชาสัมพันธ์ในการกำกับดูแลวิทยุชุมชนแล้ว ยังมีการจูงใจรัฐบาลให้สนับสนุนแนวคิดดังกล่าว ด้วยการเสนอช่องทางให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง ทำให้พันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ประกาศว่าจะจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนให้กับ อบต. 400 แห่งทั่วประเทศ โดยอ้างว่าเป็นของขวัญปีใหม่ให้กับประชาชนทั่วประเทศ

จะเห็นได้ว่า การเสนอทางเลือกนโยบายของกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อแข่งขันทางนโยบายกับกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน เป็นการแสดงให้เห็นว่าในระบบราชการนั้น หน่วยงานราชการซึ่งมีสถานะเป็นกลุ่มวงในของรัฐบาล ย่อมมีอิทธิพลในการผลักดันนโยบายให้เป็นที่ไปตามความต้องการของหน่วยงานได้มากกว่ากลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนที่มีลักษณะเป็นกลุ่มวงนอก ทำให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนไม่สามารถสร้างอำนาจต่อรองทางนโยบายกับรัฐบาลได้เท่าที่เทียบกับกรมประชาสัมพันธ์

โครงการวิทยุ อบต. ของกรมประชาสัมพันธ์ เป็นการใช้อำนาจผ่านการสร้างแนวคิด เพื่อให้รัฐมีอำนาจในการควบคุมสื่อต่อไป และทำให้ประชาชนไม่ตระหนักถึงการมีสิทธิในการเป็นเจ้าของสื่อที่แท้จริง โดยการสร้างความเข้าใจว่า วิทยุ อบต. เป็นเรื่องเดียวกับวิทยุชุมชน เพราะ อบต. ก็เป็นชุมชน แต่ถ้าพิจารณาแล้วจะเห็นว่า วิทยุ อบต. ก็คือวิทยุชุมชนในกำกับของภาครัฐ เพราะ อบต. เป็นกลไกเชิงปกครองของรัฐในส่วนท้องถิ่นจึงมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งลักษณะของสื่อภาคประชาชนต้องเป็นอิสระจากภาครัฐและภาคธุรกิจ ถ้า อบต. จะมีการใช้คลื่นความถี่ก็ควรจะอยู่ในสัดส่วนของภาครัฐ นอกจากนี้ ถ้าพิจารณาจากหลักการของวิทยุ อบต. ก็เป็นการดำเนินการที่อยู่ภายใต้การกำกับอย่างใกล้ชิดของกรมประชาสัมพันธ์ ที่เป็นส่วนราชการจากส่วนกลาง ไม่ได้เป็นที่ไปตามกระบวนการเรียนรู้วิทยุชุมชนของภาคประชาชน ที่ส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักในสิทธิการเป็นเจ้าของคลื่นความถี่ตามแนวทางการปฏิรูปสื่อ

จะเห็นได้ว่าแนวคิดวิทยุ อบต. เป็นความพยายามของภาครัฐที่จะบิดเบือนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2545 และไม่ให้ความสำคัญกับร่างมาตรการและหลักเกณฑ์ฯ ตามที่คณะทำงานกำหนดมาตรการฯ เสนอ ซึ่งเป็นนโยบายที่กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ การสนับสนุนแนวคิดวิทยุ อบต. ของรัฐบาล ทำให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนเริ่มมีความกังวลแล้วว่า มาตรการและหลักเกณฑ์ฯ ที่ร่างขึ้น อาจไม่ได้รับการเห็นชอบเป็นนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติต่อไป จึงออกมาคัดค้านแนวคิดวิทยุ อบต. อย่างต่อเนื่อง และเรียกร้องให้ภาครัฐนำมาตรการและหลักเกณฑ์ฯ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนได้เลือกใช้วิธีการผลักดันทางอ้อม โดยการสร้างหรือก่อกวมติมหาชน นั่นคือ การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อเพื่อทำความเข้าใจต่อสาธารณะว่า วิทยุชุมชนภาคประชาชนมีความแตกต่างกับวิทยุ อบต. โดยมีการใช้เครือข่ายทั้งระดับปัจเจกบุคคลและองค์กรที่สนับสนุนแนวคิดของกลุ่ม ซึ่งล้วนแต่เป็นบุคคลหรือองค์กรที่มีความน่าเชื่อถือ

ทางสังคมในการออกมาโจมตีรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ เช่น ดร.จิราพร วิทวัสศักดิ์พันธ์ และ อาจารย์สุภาพร โพธิ์แก้ว หรือสมาชิกวุฒิสภา เช่น ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และในระดับองค์กร เช่น สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผ่านทางนายจรัล ดิษฐา อภิรักษ์ ในฐานะประธานคณะกรรมการการสื่อสารและความสัมพันธ์ในสังคม ซึ่งเป็นนักวิชาการ ที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชน และเป็นบุคคลที่ทำงานช่วยเหลือการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน นอกจากนี้ ยังใช้วิธีการผลักดันทางตรง โดยการนำเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิการของวุฒิสภาตรวจสอบ นั่นคือ คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนของวุฒิสภา ผ่านทาง น.พ.นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการ ซึ่งเป็นเครือข่ายปัจเจกบุคคลที่เคลื่อนไหวในเรื่องการปฏิรูปสื่อร่วมกับกลุ่มมาตั้งแต่กระบวนการร่างกฎหมาย เป็นต้น ทั้งนี้ในการเคลื่อนไหวดังกล่าว ก็เพื่อกดดันให้รัฐบาลยุติการดำเนินการบิดเบือนให้วิทยุชุมชนกลายเป็นวิทยุ อปต. และให้นำมาตรการและหลักเกณฑ์ฯ เข้าสู่การพิจารณาโดยเร็ว

เมื่อมีการวิพากษ์วิจารณ์แนวทางดังกล่าวของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง ในที่สุด พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้ออกมาปฏิเสธแนวคิดที่รัฐบาลจะทำโครงการวิทยุ อปต. ผ่านสื่อเพื่อเป็นการชี้แจงต่อสาธารณะ แต่รัฐบาลก็ยังไม่ได้นำมาตรการและหลักเกณฑ์ฯ เข้าสู่การพิจารณาของมติคณะรัฐมนตรี รัฐบาลใช้อำนาจในการไม่ตัดสินใจโดยการเตะถ่วง ไม่มีการดำเนินการนำมาตรการและหลักเกณฑ์ฯ เข้าสู่การพิจารณาตามมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดทางให้กรมประชาสัมพันธ์ ดำเนินการต่อไป โดยหลังจากที่มีกระแสต่อต้านแนวคิดวิทยุ อปต. ทำให้กรมประชาสัมพันธ์มีการชะลอแผนงานไว้ก่อน แต่วิธีการของกรมประชาสัมพันธ์คือ ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาศึกษาความ การดำเนินกิจการวิทยุชุมชนว่า ควรอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานใด ในระหว่างรอการตีความ จากคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมประชาสัมพันธ์ก็ออกมาเปิดเผยว่าได้เตรียมงบประมาณเพื่ออบรม บุคลากรเอาไว้เรียบร้อยแล้ว ทำที่ของกรมประชาสัมพันธ์ดังกล่าว ทำให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน ภาคเคาได้ว่า วิทยุชุมชนอาจต้องอยู่ภายใต้การดูแลของ อปต. จึงออกมาเรียกร้องให้คณะกรรมการ กฤษฎีกาเปิดเผยข้อมูล แต่ก็ไม่ได้รับการชี้แจงใดๆ จะเห็นได้ว่า การดำเนินการดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลผ่านหน่วยงานราชการคือ กรมประชาสัมพันธ์และคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกลไกของรัฐบาล เพื่อให้มีการดำเนินการเป็นไปในแนวทางที่ตอบสนองต่อความต้องการของ ฝ่ายการเมือง

หลังจากที่กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนเรียกร้องให้รัฐบาลนำมาตรการและหลักเกณฑ์ฯ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในที่สุด คณะทำงานกลั่นกรองเรื่องเสนอกณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 (ฝ่ายกฎหมายและระบบราชการ) ที่มีนายวิษณุ เครืองาม เป็นประธาน ได้นำมาตรการและหลักเกณฑ์ชั่วคราวฯ มาพิจารณาก่อนจะนำเข้าสู่วาระการประชุมให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ซึ่งเป็นเวลาเดียวกัน กับที่คณะกรรมการกฤษฎีกาศึกษาความเรื่องที่กรมประชาสัมพันธ์ยื่นไปเรียบร้อยแล้ว ผลปรากฏว่าคณะทำงาน

กลั่นกรองฯ ได้มีมติไม่เห็นด้วยกับนำมาตรการและหลักเกณฑ์ฯ ที่ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างขึ้น แต่มีมติให้ไปใช้แนวทางของกรมประชาสัมพันธ์ที่ผ่านการตีความจากคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วว่าสามารถดำเนินการได้โดยไม่ผิดกฎหมาย จึงเห็นว่าควรให้ผู้ที่ต้องการดำเนินการวิเทศชุมชนให้ไปใช้คลื่นของกรมประชาสัมพันธ์ผ่าน อบต. แทน เพราะการดำเนินการตามร่างมาตรการและหลักเกณฑ์ฯ อาจขัดต่อมาตรา 80 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 ที่ห้ามมีการจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่จนกว่าจะมี กสช. และร่างดังกล่าวก็ไม่มีกฎหมายรองรับ

คณะทำงานกลั่นกรองฯ ใช้อำนาจตัดสินใจเลือกแนวทางของกรมประชาสัมพันธ์ โดยการอ้างกฎหมายเป็นประเด็นสำคัญ ที่ทำให้มาตรการและหลักเกณฑ์ฯ ไม่สามารถถูกกำหนดเป็นนโยบายได้ แต่ถ้าพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า กรมประชาสัมพันธ์ได้ใช้วิธีการกำหนดข้อเสนอแนะนโยบายที่ผ่านการตีความจากกฤษฎีกาแล้วว่าถูกต้องตามกฎหมาย เข้าสู่การพิจารณาของคณะทำงานกลั่นกรองฯ ควบคู่กับร่างมาตรการและหลักเกณฑ์ฯ ซึ่งการตัดสินใจเลือกแนวทางของกรมประชาสัมพันธ์นั้น อาจมองได้ว่ามีเรื่องของผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะแนวทางดังกล่าวมีลักษณะเดียวกับแนวคิดวิเทศ อบต. ที่กรมประชาสัมพันธ์เคยเสนอมาแล้ว ซึ่งวิเทศชุมชนตามแนวทางของกรมประชาสัมพันธ์ จะทำให้รัฐบาลสามารถใช้สื่อเพื่อเป็นเครื่องมือในทางการเมืองระดับท้องถิ่นได้ และกรมประชาสัมพันธ์ก็ยังคงมีอำนาจในการควบคุมการใช้คลื่นความถี่ต่อไป ซึ่งเป็นแนวทางการดำเนินการที่ถูกต้องตามกฎหมายด้วย

จะเห็นได้ว่า การดำเนินการวิเทศชุมชนตามแนวทางของกรมประชาสัมพันธ์นั้น มีลักษณะแตกต่างจากมาตรการและหลักเกณฑ์ฯ ที่สหพันธ์วิเทศชุมชนแห่งชาติเสนอ กล่าวคือ มาตรการและหลักเกณฑ์ฯ ที่หลายฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดทำขึ้น มีหลักการที่สอดคล้องกับการดำเนินการวิเทศชุมชนภาคประชาชนที่มีการทดลองออกอากาศอยู่แล้ว ประมาณ 140 สถานี โดยการขอดำเนินการจัดตั้งสถานีต้องผ่านกระบวนการเรียนรู้วิเทศชุมชนก่อนจึงจะสามารถจัดตั้งสถานีได้ เช่นเดียวกับการเตรียมความพร้อมวิเทศชุมชนภาคประชาชนที่ได้เคยกระทำมาแล้ว และที่สำคัญคือให้มีคณะกรรมการที่แต่งตั้งมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบวิเทศชุมชน โดยมีที่มาจาก 3 ฝ่าย คือ ภาครัฐ นักวิชาการ และสหพันธ์ฯ นอกจากนี้ ยังเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับการปฏิรูปสื่อ ที่สนับสนุนให้ชุมชนมีอิสระในการบริหารจัดการวิเทศชุมชนของตนเองด้วย แต่แนวทางของกรมประชาสัมพันธ์นั้น อำนาจในการบริหารจัดการทุกอย่างจะอยู่ที่กรมประชาสัมพันธ์ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาผู้ที่เหมาะสมในการดำเนินการวิเทศชุมชน และการดำเนินการวิเทศชุมชนก็ต้องยึดระเบียบของกรมประชาสัมพันธ์เป็นแนวทางในการทำงาน รวมไปถึงผู้จัดรายการวิเทศชุมชนต้องผ่านการอบรมจากกรมประชาสัมพันธ์ โดยชุมชนเป็นเพียงผู้ที่แสดงความจำนงขอใช้คลื่นของกรมประชาสัมพันธ์เท่านั้น นอกจากนี้ ยังให้อำนาจ อบต. เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้มาบริหารสถานีวิเทศชุมชน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มการเมืองและกลุ่มทุนเข้าไปมีอิทธิพลในสถานีวิเทศชุมชนด้วย

นโยบายวิทยุชุมชนที่รัฐบาลมีแนวโน้มจะออกมา เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินการวิทยุชุมชนภาคประชาชน กลายเป็นความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกับหน่วยงานภาครัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ มากกว่าการคำนึงถึงการใช้สิทธิในการสื่อสารของภาคประชาชนที่จะได้รับผลประโยชน์จากการทดลองออกอากาศวิทยุชุมชนในฐานะที่เป็นสื่อของภาคประชาชน เป็นเหตุให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนออกมามีคัดค้านการกระทำของภาครัฐ และเรียกร้องให้มีการนำมาตรการและหลักเกณฑ์ที่ทุกฝ่ายร่วมกันร่างขึ้นมาใช้ วิธีการที่กลุ่มใช้คือ การหาช่องทางเพื่อขยับขยับและตรวจสอบการดำเนินการของคณะทำงานกลั่นกรองฯ เพื่อเป็นการถ่วงเวลาในการนำเข้าสู่คณะรัฐมนตรี โดยใช้เครือข่ายองค์กรที่สนับสนุนกลุ่มคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา เพื่อให้องค์กรทั้งสองเข้ามาดำเนินการตรวจสอบ และขยับขยับมติของคณะทำงานกลั่นกรองฯ แต่ก็ไม่เป็นผล

ในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายนั้น การที่ข้อเสนอทางนโยบายจะมีสถานภาพเป็นนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ หรือถูกต้องตามกฎหมาย ต้องผ่านการพิจารณาตัดสินใจอนุมัติเห็นชอบ เพื่อเป็นการทำให้นโยบายชอบธรรมด้วยกฎหมาย ซึ่งในการพิจารณาตัดสินใจเลือกนโยบาย บางนโยบายอาจจะถูกปฏิเสธ หรือถูกคัดแปลงแก้ไขได้ ดังนั้น การทำให้นโยบายชอบธรรมด้วยกฎหมายจึงมีความสำคัญต่อการผลักดันนโยบายของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน

จะเห็นได้จาก มติวันที่ 24 มิถุนายน 2546 ที่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบตามที่คณะทำงานกลั่นกรองฯ เสนอ โดยยกอำนาจให้กรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้ดูแลและพิจารณาร่างมาตรการและหลักเกณฑ์ ตามความเหมาะสม ในระหว่างที่ยังไม่มี กสช. มติคณะรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่า ถึงแม้กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนจะสามารถเข้าไปกำหนดข้อเสนอ นโยบาย ให้สอดคล้องกับแนวคิดของกลุ่มได้แล้ว แต่ในกระบวนการทำให้นโยบายชอบธรรมด้วยกฎหมาย ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐบาลได้ใช้อำนาจในการตัดสินใจเลือกแนวทางของกรมประชาสัมพันธ์ ทำให้มาตรการและหลักเกณฑ์ ที่กลุ่มมีส่วนร่วมในการจัดทำขึ้น ไม่ได้มีสถานะเป็นนโยบายวิทยุชุมชนเพื่อนำไปบังคับใช้ต่อไป

ดังนั้น การที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกแนวทางของกรมประชาสัมพันธ์เป็นนโยบายวิทยุชุมชนแทนมาตรการและหลักเกณฑ์ ที่รัฐบาลให้ภาคประชาชนร่างขึ้นนั้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่าเป็นการตัดสินใจโดยมีเรื่องของผลประโยชน์ทางการเมือง ที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของทางราชการเข้ามาเกี่ยวข้อง เนื่องจากรัฐบาลได้ใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการออกมติคณะรัฐมนตรี 16 กรกฎาคม 2545 ที่ให้ดำเนินการร่างมาตรการผ่อนปรนเพื่อแก้ไขปัญหาวิทยุชุมชนภาคประชาชน แต่รัฐบาลเองกลับอ้างว่าร่างมาตรการและหลักเกณฑ์ ผิดกฎหมาย จึงต้องหาทางออกโดยการตัดสินใจไปใช้แนวทางของกรมประชาสัมพันธ์เรื่องวิทยุ อบต. ซึ่งผ่านการตีความจากคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วว่า

สามารถกระทำได้ เพื่อใช้เป็นแนวทางหลักในการออกนโยบาย ก่อนที่จะมี กสช. จากกระบวนการที่ต่อเนื่องของรัฐบาลกับกรมประชาสัมพันธ์ ตั้งแต่การสนับสนุนโครงการวิทยุ อบต. จนกระทั่งการมีมติของคณะทำงานกลั่นกรองฯ ที่ให้ใช้แนวทางของกรมประชาสัมพันธ์นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นเพราะผลประโยชน์ทางการเมืองของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งกับผลประโยชน์ของหน่วยราชการมีความสอดคล้องกัน ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ทั้งคู่จากการมีวิทยุ อบต.

จะเห็นได้ว่า การดำเนินการบิดเบือนนโยบายวิทยุชุมชนให้เป็นไปในแนวทางที่ตรงกันข้ามกับความต้องการของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนที่เกิดขึ้นนั้น กรมประชาสัมพันธ์ได้อาศัยความใกล้ชิดกับรัฐบาลในฐานะกลุ่มวงใน เสนอทางเลือกนโยบายคือ โครงการวิทยุ อบต. เพื่อเป็นการแข่งขันทางนโยบายกับกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน โดยอาศัยความร่วมมือจากคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะทำงานกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 (ฝ่ายกฎหมายและระบบราชการ) ซึ่งเป็นกลุ่มวงในของรัฐบาลอยู่แล้ว และมีหน้าที่ตอบสนองความต้องการของรัฐบาลเป็นสำคัญ ความสอดคล้องกันทางผลประโยชน์ระหว่างรัฐบาลกับกรมประชาสัมพันธ์ จึงทำให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนที่แสวงหาช่องทางจนสามารถมีลักษณะเป็นกลุ่มวงในได้แล้ว ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายไม่สามารถสร้างอำนาจต่อรองเพื่อผลักดันนโยบายให้สอดคล้องต่อความต้องการของกลุ่มได้ เมื่อกลุ่มวงในที่อยู่ตัวแล้วร่วมกันปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง นอกจากนี้ การตัดสินใจเลือกโครงการวิทยุ อบต. ของรัฐบาล ยังเป็นการตอบโต้ของรัฐบาลโต้อำนาจการปกครองของรัฐบาลพรรคเดียว ในสถานการณ์ของการเมืองแบบใหม่ที่ภาคประชาชนมีความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งการทำวิทยุ อบต. โดยมีหน่วยงานราชการเป็นผู้ดูแลนั้น จะทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมภาคประชาชนได้ง่ายกว่าการให้ภาคประชาชนที่อยู่ภายนอกกลไกการควบคุมของรัฐบาลดำเนินการกันเอง

มติคณะรัฐมนตรี 24 มิถุนายน 2546 จึงเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ให้อำนาจกรมประชาสัมพันธ์เข้ามาดำเนินการกับวิทยุชุมชนภาคประชาชนอย่างชัดเจน แสดงว่าอำนาจในการต่อรองทางนโยบายของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน ไม่สามารถกดดันให้รัฐบาลดำเนินการไปในแนวทางที่สอดคล้องกับเป้าหมายของกลุ่มได้ ดังนั้น เมื่อการผลักดันทางนโยบายไม่เป็นผล กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนจึงต้องสร้างอำนาจความชอบธรรมให้กับกลุ่ม เพื่อให้วิทยุชุมชนภาคประชาชนสามารถดำเนินการต่อไปได้ โดยมีการใช้เครือข่ายปัจเจกบุคคลที่สนับสนุนแนวคิดกลุ่มและเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับในสังคม เพื่อสร้างความเข้าใจต่อสาธารณะในการส่งเสริมภาพลักษณ์ของกลุ่ม ซึ่งเป็นวิธีการผลักดันทางอ้อม โดยจะเห็นได้จาก การจัดการสัมมนาเรื่อง “วิทยุชุมชนจากชุมชนสู่สังคมประเทศ” โดย ดร.เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์ ได้เชิญ ศ.น.พ.ประเวศ วะสี ราษฎรอาวุโส และ ศ.เสนอห์ จามริก ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นบุคคลที่น่าเชื่อถือในสังคมมาแสดงความคิดเห็น และบุคคลทั้งสองก็เห็นว่าวิทยุชุมชนภาคประชาชนเป็นสิ่งที่ดีและรัฐบาลไม่ควรคัดค้าน พร้อมกับสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนต่อไป แม้ว่าภาครัฐจะเห็น

ว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องก็ตาม การออกมาสนับสนุนวิทยุชุมชนของบุคคลทั้งสอง จึงทำให้วิทยุชุมชนภาคประชาชนมีความชอบธรรมในการดำเนินการต่อไป ซึ่งเป็นการยับยั้งการใช้อำนาจของภาครัฐได้ชั่วคราวในการเข้ามาดำเนินการกับวิทยุชุมชนภาคประชาชน

กรมประชาสัมพันธ์ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการกำหนดแนวทางการดำเนินการวิทยุชุมชนให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี 24 มิถุนายน 2546 ได้จัดทำโครงการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชน เพื่อเป็นการจัดระเบียบวิทยุชุมชน ซึ่งหลักการของโครงการดังกล่าวไม่ได้เป็นแนวทางที่สนับสนุนวิทยุชุมชนของภาคประชาชนที่ดำเนินการอยู่แล้ว แต่เป็นการมุ่งให้มีการจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนรายใหม่เพิ่มมากขึ้น จะเห็นได้จากการเสนอให้วิทยุชุมชนที่เข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมประชาสัมพันธ์ สามารถมีโฆษณาเพื่อเป็นการหารายได้ไม่เกินชั่วโมงละ 6 นาที การเข้าร่วมโครงการของกรมประชาสัมพันธ์ไม่ต้องผ่านกระบวนการเรียนรู้วิทยุชุมชน เพียงแค่ทำสัญญาเข้าร่วมโครงการ โดยการเสียค่าธรรมเนียมและค่าประกันเพื่อป้องกันการทำผิดสัญญา นอกจากนี้วิทยุชุมชนในกำกับของกรมประชาสัมพันธ์ ต้องมีการบันทึกเทปรายการทุกรายการที่ออกอากาศและเก็บรักษาไว้เป็นเวลา 15 วัน เพื่อเป็นการควบคุมเนื้อหาของรายการ ซึ่งเป็นการปิดกั้นสิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร เพราะเนื้อหาของรายการก็ต้องเป็นไปตามที่กรมประชาสัมพันธ์กำหนดแนวทางที่กล่าวข้างต้นของกรมประชาสัมพันธ์ จึงมีความขัดแย้งกับการเตรียมความพร้อมของภาคประชาชน ในการใช้สิทธิความเป็นเจ้าของคลื่นความถี่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 40 และมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 ที่ระบุให้ลักษณะการประกอบกิจการของภาคประชาชนต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ ซึ่งแนวทางของกรมประชาสัมพันธ์กำลังทำให้วิทยุชุมชน ในฐานะที่เป็นสื่อกระจายเสียงของภาคประชาชน ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของภาครัฐและภาคธุรกิจ เพราะหลักการวิทยุชุมชนของกรมประชาสัมพันธ์เป็นการทำให้วิทยุชุมชนมีลักษณะเป็นผู้ประกอบการเอกชน ที่อยู่ภายใต้สัมปทานของรัฐ ไม่ได้เป็นการส่งเสริมให้วิทยุชุมชนเป็นการเรียนรู้ในการใช้สิทธิความเป็นเจ้าของสื่อของภาคประชาชน

ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) นั้น เป็นการนำนโยบายที่ได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากผู้กำหนดนโยบายแล้ว ไปปฏิบัติโดยหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดผลตามเป้าหมายที่ต้องการ ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประชาสัมพันธ์ จึงมีความสำคัญต่อการผลักดันนโยบายของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนว่า การแปลงนโยบายไปปฏิบัติของกรมประชาสัมพันธ์นั้น จะเป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มมากน้อยเพียงใด เพราะนโยบายที่จะนำมาปฏิบัตินั้นมีเรื่องผลประโยชน์ของรัฐบาลและกรมประชาสัมพันธ์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

โครงการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชนของกรมประชาสัมพันธ์ เป็นนโยบายวิทยุชุมชนที่เกิดขึ้นจากการนำมติคณะรัฐมนตรี 24 มิถุนายน 2546 มาสู่การปฏิบัติโดยวิธีการแปลงมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีนี้ให้อำนาจกรมประชาสัมพันธ์จัดทำแนวทางแก้ปัญหาวิทยุชุมชนภาคประชาชนที่ดำเนินการทดลองออกอากาศอยู่ แต่แนวทางของกรมประชาสัมพันธ์กลับเป็นการเปิดโอกาสให้วิทยุชุมชนเป็นช่องทางของการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ โดยระบุให้วิทยุชุมชนสามารถมีโฆษณาเพื่อหารายได้ และได้จำกัดสิทธิเสรีภาพโดยการควบคุมเนื้อหาของรายการ ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์ใช้อำนาจที่มีอยู่บิดเบือนนโยบายวิทยุชุมชน ให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของรัฐบาลและกรมประชาสัมพันธ์เป็นสำคัญ โดยที่กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทั้งที่นโยบายดังกล่าวต้องใช้เป็นแนวทางแก้ปัญหาวิทยุชุมชนภาคประชาชน ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจของภาครัฐ ในการกีดกันกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนออกจากกระบวนการนโยบาย แม้ว่ากลุ่มจะสามารถเข้าไปผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มในกระบวนการนโยบายจนมีลักษณะเป็นกลุ่มวงในได้แล้วก็ตาม แต่เมื่อความต้องการของกลุ่มไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของภาครัฐ จึงทำให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนถูกกีดกันออกจากกระบวนการนโยบาย และกลายเป็นกลุ่มวงนอกเช่นเดิม นอกจากนี้ ยังมีการใช้อำนาจเพื่อบีบบังคับให้วิทยุชุมชนภาคประชาชนเข้าร่วมโครงการฯ โดยการกำหนดระยะเวลาในการจดทะเบียนเข้าร่วม ถ้าไม่เข้าร่วมตามกำหนดจะมีการดำเนินการอย่างเข้มงวดคือ การปิดสัญญาณและยึดเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ

เมื่อถูกกีดกันออกจากกระบวนการนโยบายแล้ว กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนจึงกลายเป็นกลุ่มวงนอก ทำให้การต่อสู้ของกลุ่มทำได้เพียงการออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านประเด็นต่างๆ ที่ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของกลุ่ม และการทำความเข้าใจต่อสาธารณะเพื่อเป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ในทางที่ดีและให้มีการสนับสนุนแนวทางของกลุ่ม ซึ่งประเด็นเรื่องการให้วิทยุชุมชนมีโฆษณาเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนออกมาเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง โดยการโจมตีวิทยุชุมชนของกรมประชาสัมพันธ์ที่มีโฆษณา และเรียกร้องให้มีการตรวจสอบเรื่องดังกล่าว เพื่อกดดันให้ยกเลิกการมีโฆษณาในวิทยุชุมชน ซึ่งกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนใช้วิธีการผลักดันทางอ้อมที่เป็นการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อ โดยการจัดแถลงข่าวและออกแถลงการณ์ ซึ่งคณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อและสถาบันพัฒนาสื่อภาคประชาชนเป็นองค์กรที่ชี้แจง นอกจากนี้ ยังใช้เครือข่ายปัจเจกบุคคลที่เชื่อมโยงจากความสัมพันธ์ส่วนตัวผ่าน น.พ.นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ ในฐานะประธานคณะกรรมการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมถึงการออกมาเคลื่อนไหวของเครือข่ายองค์กรที่สนับสนุนกลุ่มคือ สมาคมนักข่าววิทยุโทรทัศน์ไทย การเคลื่อนไหวที่ได้รับการสนับสนุนจากหลายฝ่าย ทำให้นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ได้จัดอภิปรายเรื่องความเหมาะสมถึงการมีโฆษณาในวิทยุชุมชน โดยมีกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน และเครือข่ายองค์กรคือ

สมาคมนักข่าววิทยุโทรทัศน์ไทย เข้าร่วมด้วย ซึ่งนายวิษณุ เครืองาม รับจะนำไปหารือในที่ประชุม กองงาน กทช.ว่าจะมีโฆษณาหรือไม่

ในระหว่างที่รอคำตอบ กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนได้จัดสัมมนาระดมความคิดเห็น เพื่อทำความเข้าใจต่อสาธารณะและวิจารณ์หลักการในโครงการของกรมประชาสัมพันธ์ นอกจากนี้ ยังแสดงจุดยืนไม่เข้าร่วมโครงการด้วย เพื่อเป็นการกดดันรัฐบาลให้นำมาตรการและหลักเกณฑ์ชั่วคราวมาใช้ ซึ่งกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนได้ใช้เครือข่ายขององค์กรที่มีสายสัมพันธ์กับกลุ่มในทางแนวคิดคือ คณะกรรมการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วุฒิสภา เป็นช่องทางในการผลักดันให้เรื่องเข้าสู่รัฐบาล ภายใต้การจัดสัมมนาเรื่อง “วิทยุชุมชนเพื่อสิทธิ เสรีภาพ การมีส่วนร่วม และประชาธิปไตย” โดยดึงองค์กรที่เป็นเครือข่ายของกลุ่มเข้าร่วมคือ สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งนายวิเชียร กุศถวัศ ผู้ประสานงานสหพันธ์ฯ ได้ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวจากการเป็นนักศึกษา สถาบันพระปกเกล้าดึงมาเข้าร่วม นอกจากนี้ ยังมีดึงเอาองค์กรที่ทำงานด้านชุมชนคือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำงานร่วมกับมูลนิธิกรีนรูฟ และพัฒนาประชาสังคมด้วย ทำให้สถาบันพัฒนาสื่อภาคประชาชนของ ดร.เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์ ที่ทำงานด้านสื่อภายใต้มูลนิธิกรีนรูฟฯ จึงสามารถดึงองค์กรชุมชนดังกล่าวเข้าร่วมด้วย ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าว ก็เพื่อเป็นการขยายเครือข่ายสนับสนุนแนวทางของกลุ่มในการสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐบาล ดังนั้น การขยายเครือข่ายจึงถือว่าเป็นการสร้างพันธมิตรหรือแนวร่วม (coalition building) โดยการสร้างกลุ่มเครือข่ายที่มีลักษณะของความสนใจที่คล้ายคลึงกับกลุ่มมาทำการเรียกร้องร่วมกัน ซึ่งวิธีนี้ถือว่าเป็นวิธีการผลักดันทางอ้อมรูปแบบหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวคัดค้านการให้วิทยุชุมชนมีโฆษณาของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนและเครือข่ายสนับสนุน ไม่ได้ยังผลให้มีการยกเลิกการให้วิทยุชุมชนมีโฆษณาและยุติการรับจดทะเบียน แต่ก็ได้ทำให้สังคมได้รู้ว่าวิทยุชุมชนของภาคประชาชนนั้นไม่มีการโฆษณา ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการผลักดันทางอ้อมที่ส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ของกลุ่ม นอกจากนี้ยังทำให้แนวทางของกรมประชาสัมพันธ์ที่ให้วิทยุชุมชนมีโฆษณาเพื่อหารายได้นั้น เป็นที่เคลือบแคลงสงสัยของสังคม จาก การเคลื่อนไหวดังกล่าวนี้เอง ทำให้กรมประชาสัมพันธ์ไม่กล้าตัดสินใจ ที่จะใช้อำนาจบังคับให้วิทยุชุมชนภาคประชาชนให้เข้าร่วมโครงการ โดยได้ขยายระยะเวลาการเข้าร่วมโครงการออกไปโดยไม่มีการกำหนด และจะไม่ดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ที่ไม่ต้องการมาทำสัญญาโครงการ แต่กรมประชาสัมพันธ์ก็ได้กลับโดยการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ที่เข้าร่วมโครงการว่า จะเสนอชื่อให้ กทช. พิจารณาในฐานะผู้ประกอบการวิทยุชุมชนกับกรมประชาสัมพันธ์ นอกจากนี้ การที่รัฐบาลขยายระยะเวลาการเข้าร่วมโครงการออกไปโดยไม่มีการกำหนด และจะไม่ดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ที่ไม่ต้องการมาทำสัญญาโครงการนั้น อาจมองได้ว่ารัฐบาลเห็นประโยชน์จากการใช้ช่องว่างดังกล่าว เพราะช่วงเวลานั้นคือ ปลายปี 2547 ซึ่งเป็นเวลาเดียวกับที่จะมีการเลือกตั้งใหม่ในเดือนกุมภาพันธ์

2548 วิทยุชุมชนจึงเป็นเครื่องมือหาเสียงที่สำคัญของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าว ส่งผลให้วิทยุชุมชนภาคประชาชนสามารถดำเนินการต่อไปได้ และยังเป็นโอกาสให้มีการใช้วิทยุชุมชนเพื่อเป็นช่องทางในการโจมตีรัฐบาลได้เช่นกัน

โครงการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชนของกรมประชาสัมพันธ์ ที่เปิดช่องให้วิทยุชุมชนมีโฆษณาได้ชั่วโงงละไม่เกิน 6 นาที ได้ทำให้เกิดปัญหาผู้รับผลประโยชน์โดยไม่ยอมจ่าย (free rider) กล่าวคือ มีการจัดตั้งสถานีวิทยุอย่างเสรีโดยใช้ชื่อว่า วิทยุชุมชน เป็นจำนวนมากนับพันสถานี ตั้งแต่ปลายปี 2547 ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมากจากเดิมที่มีเพียงวิทยุชุมชนตามกระบวนการเรียนรู้ของภาคประชาชนจำนวนไม่ถึง 200 สถานี โดยมีลักษณะการประกอบการเช่นเดียวกับวิทยุธุรกิจเอกชน และมีการรวมกลุ่มที่ชัดเจน 2 กลุ่มคือ สมาคมวิทยุชุมชนคนรักถิ่น และเครือข่ายผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยุท้องถิ่นไทย ซึ่งกลุ่มวิทยุชุมชนแบบมีโฆษณาเหล่านี้เป็นผู้รับผลประโยชน์โดยไม่ยอมจ่าย ที่เกิดขึ้นจากนโยบายวิทยุชุมชนที่กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนเรียกร้องจนได้มา เพื่อใช้เป็นแนวทางสนับสนุนการดำเนินการวิทยุชุมชนภาคประชาชน แต่โครงการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชนของกรมประชาสัมพันธ์ที่จัดทำขึ้นเพื่อจัดระเบียบวิทยุชุมชน กลับทำให้เกิดกลุ่มที่ฉวยโอกาสได้ประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว โดยสมาคมวิทยุชุมชนคนรักถิ่นเป็นวิทยุชุมชนเป็นการรวมตัวของผู้ประกอบการวิทยุชุมชนที่เข้าร่วมโครงการของกรมประชาสัมพันธ์ และเป็นรูปแบบวิทยุชุมชนที่กรมประชาสัมพันธ์สนับสนุน เพื่อที่จะเสนอชื่อให้ กสช. พิจารณาในฐานะผู้ประกอบการวิทยุชุมชน สำหรับเครือข่ายผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยุท้องถิ่นไทยเป็นการรวมตัวของผู้ประกอบการวิทยุอิสระขนาดเล็ก ที่ต้องการเป็นเจ้าของกิจการวิทยุในท้องถิ่นเพื่อเป็นการประกอบอาชีพที่มีการหารายได้จากกรโฆษณา โดยเกิดขึ้นจากโครงการของกรมประชาสัมพันธ์ที่ให้วิทยุชุมชนมีโฆษณาเพื่อหารายได้ แต่ในกลุ่มนี้มีความต้องการที่จะได้รับการพิจารณาให้ใช้สิทธิผู้ประกอบการในสัดส่วนของภาคธุรกิจเอกชนตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ ปัญหาผู้รับผลประโยชน์โดยไม่ยอมจ่าย ได้ทำให้เกิดการจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนแบบมีโฆษณาจำนวนมากและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่วนหนึ่งมาจากการเล็งเห็นผลประโยชน์ทางธุรกิจของผู้ประกอบการเอกชน ที่ได้รับผลกระทบจากการยกเลิกสัมปทานคลื่นวิทยุของหน่วยงานราชการ ที่ต้องการปกป้องผลประโยชน์ในการเป็นเจ้าของคลื่นความถี่ของตนเอาไว้ เช่น การดึงคลื่นวิทยุกลับมาทำเองของ อสมท. และสถานีของเหล่าทัพต่างๆ ที่ต้องการให้รายการวิทยุประเภทเพลงลดลงและเน้นรายการเพื่อความมั่นคงของชาติแทน โดยอ้างว่าเป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งการที่หน่วยงานราชการนำคลื่นมาบริหารจัดการเองนั้นเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมรองรับการมี กสช. ในอนาคต ทั้งนี้เพื่อให้สามารถต่อรองกับ กสช. ถึงความจำเป็นในการใช้คลื่น ดังนั้น เมื่อกรมประชาสัมพันธ์จัดทำโครงการวิทยุชุมชนขึ้นมาผู้ประกอบการเอกชนจึงอาศัยช่องทางดังกล่าวเข้ามาดำเนินการทางธุรกิจ เพราะวิทยุชุมชนมีการลงทุนต่ำไม่ถึงแสนบาท

และยังสามารถมีโฆษณาได้ไม่เกินชั่วโมงละ 6 นาที โดยไม่ต้องจ่ายค่าสัมปทาน จึงทำให้ใช้ต้นทุนในการผลิตไม่มากนักก็สามารถหารายได้จากการโฆษณาได้ นอกจาก วิทยุเอกชนที่ได้รับผลกระทบจากการยกเลิกสัมปทานแล้ว ยังมีวิทยุชุมชนแอมเฟ่งที่จัดตั้งโดยบริษัทค่ายเพลงต่างๆ ที่อาศัยช่องทางดังกล่าวเช่นเดียวกัน

ปัญหาผู้รับผลประโยชน์โดยไม่ยอมจ่ายนี้เอง ทำให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนต้องออกมาเคลื่อนไหว โดยใช้วิธีการผลักดันทางอ้อมเพื่อสร้างความเข้าใจต่อสาธารณะว่า วิทยุชุมชนภาคประชาชนมีความแตกต่างจากวิทยุชุมชนแบบมีโฆษณา และให้มีการนิยามความแตกต่างให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้วิทยุชุมชนแบบมีโฆษณาอาศัยช่องว่าง ในการเข้ามาใช้สิทธิการเป็นเจ้าของสื่อที่ภาคประชาชนจะได้รับจากการจัดสรรคลื่นความถี่จำนวน 20% โดยกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนได้มีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อในรูปแบบของการจัดสัมมนาทางวิชาการ ที่มีเครือข่ายปัจเจกบุคคลและองค์กรที่สนับสนุนแนวคิดของกลุ่มเข้าร่วมด้วย โดยมีแกนนำของกลุ่มคือ รศ.ดร.อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ ได้เชื่อมโยงเครือข่ายโดยอาศัยสายสัมพันธ์ส่วนตัว ในฐานะอาจารย์คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดการสัมมนาเรื่อง “เปิดมิติ SME ในธุรกิจวิทยุกระจายเสียง” ในนามคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาฯ ร่วมกับเครือข่ายองค์กรสนับสนุนคือ สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย โดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนาจากหลายแขนง ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ นักจัดรายการวิทยุ เจ้าของผู้ประกอบการสื่อภาคธุรกิจ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวของกลุ่มเป็นการขยายเครือข่ายด้วย

นอกจากนี้ วิทยุชุมชนแบบมีโฆษณาตามโครงการของกรมประชาสัมพันธ์ ได้ทำให้เกิดปัญหาคลื่นวิทยุรบกวนสัญญาณวิทยุในสถานีใกล้เคียง และสัญญาณโทรทัศน์ ทำให้สัญญาณต่างๆ ไม่ชัดเจน ทั้งนี้ เนื่องจากการเพิ่มกำลังส่งโดยไร้ขีดจำกัด เพื่อผลประโยชน์ทางรายได้จากการโฆษณา โดยที่ภาครัฐกลับนิ่งเฉยไม่มีการดำเนินการใดๆ กับปัญหาความวุ่นวายที่เกิดขึ้น ทำให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนออกมาเคลื่อนไหว เพื่อเป็นการชี้ตัวปัญหาในเชิงนโยบาย โดยใช้วิธีการยื่นหนังสือต่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจโดยตรงคือ นายสุรนนท์ เวชชชิวะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีหน้าที่กำกับดูแลกรมประชาสัมพันธ์ และเพิ่งเข้ามารับตำแหน่งใหม่ เพื่อเป็นการชี้ตัวปัญหาที่เกิดขึ้นว่ามาจากโครงการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชนของกรมประชาสัมพันธ์ โดยอาศัยช่องทางดังกล่าวในการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหานั้นคือ การเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นเพื่อที่กลุ่มจะได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมกำหนดแนวทาง ให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่ม ทั้งนี้ เพื่อให้ภาครัฐพิจารณานำแนวทางของกลุ่มไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ยังไม่มีการดำเนินการใดๆ จนกระทั่งวิทยุชุมชนที่เกิดขึ้นจากโครงการของกรมประชาสัมพันธ์เริ่มสร้างปัญหาให้กับรัฐบาลโดยตรง จึงได้ดำเนินการสั่งปิดวิทยุชุมชนที่มีลักษณะเนื้อหาเป็นการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลคือ สถานีวิทยุชุมชนคน

รักประชาธิปไตยเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค คลื่น 92.25 เมกกะเฮิร์ตซ์ ที่มีนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ อดีตผู้บริหารบริษัททีพีไอเป็นเจ้าของคลื่นและมีความขัดแย้งกับรัฐบาล ซึ่งได้อาศัยช่องทางในการทำวิทยุชุมชนเพื่อโฆษณาภาพลักษณ์ของทีพีไอ โดยการโจมตีรัฐบาลทักษิณจากการเข้ามายึดทีพีไอของกระทรวงการคลัง การตั้งปิดสถานีดังกล่าวจึงเป็นเรื่องของการเมืองโดยตรง โดยภาครัฐได้อำนาจความชอบธรรมในการสั่งปิดว่า เป็นเพราะปัญหาทางเทคนิคที่ไม่เป็นไปตามกติกาของวิทยุชุมชนคือ กำลังส่ง 30 วัตต์ เสาสูง 30 เมตร รัศมีกระจายเสียงไม่เกิน 15 กิโลเมตร การกระทำดังกล่าวทำให้รัฐบาลถูกโจมตีว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ เนื่องจากสถานีวิทยุถูกทุ่งเอฟเอ็ม คลื่น 102.25 เมกกะเฮิร์ตซ์ ของบริษัทในเครือบริษัทกราฟฟิค คอนเนอร์ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทของนางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ น้องสาวของพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ก็มีกำลังส่งคลื่นวิทยุเกินกติกาที่กำหนดเช่นเดียวกัน แต่กลับไม่มีการดำเนินการใดๆ

เมื่อสังคมเริ่มสงสัยในการใช้อำนาจ เพื่อเป็นการปกป้องผลประโยชน์ทางการเมืองของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลสั่งการให้มีการตรวจสอบในเรื่องเทคนิคของวิทยุชุมชนอย่างเข้มงวด โดยให้ทุกสถานีอยู่ในกรอบกติกาที่กำหนดคือ กำลังส่ง 30 วัตต์ เสาสูง 30 เมตร รัศมีกระจายเสียงไม่เกิน 15 กิโลเมตร ซึ่งรัฐบาลได้ใช้มาตรการควบคุมทางเทคนิคเป็นแนวทางที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาวิทยุชุมชน โดยอ้างการใช้อำนาจดังกล่าวว่าเป็นเพราะวิทยุชุมชนรบกวนวิทยุการบิน เพื่อสร้างความชอบธรรมในการสั่งปิดวิทยุชุมชน การที่ภาครัฐพยายามสร้างความเข้าใจต่อสาธารณะว่า การรบกวนวิทยุการบินของวิทยุชุมชนเป็นสิ่งที่ยอมรับจนสามารถทำให้เครื่องบินตก ทำให้สังคมยอมรับแนวทางของรัฐดังกล่าวและทำให้การที่รัฐเข้ามาควบคุมวิทยุชุมชนมีความชอบธรรม ทั้งที่แท้จริงแล้วไม่มีหน่วยงานใดที่ทำการตรวจสอบและมีหลักฐานชี้ชัดได้ว่า คลื่นวิทยุชุมชนที่รบกวนวิทยุการบินมีความร้ายแรงจนทำให้เครื่องบินตกได้

วิทยุชุมชนของภาคประชาชนจึงอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงอย่างมาก ที่จะได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจดังกล่าว ทำให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนออกมาเคลื่อนไหวเพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา โดยเป็นการชี้ประเด็นปัญหาให้ภาครัฐนำไปพิจารณาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหา แทนการใช้การควบคุมทางด้านเทคนิคเพียงอย่างเดียว ซึ่งยังคงเป็นข้อเสนอเดิมคือ ให้อยกเลิกการมีโฆษณาในวิทยุชุมชน และนิยามความแตกต่างให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้รบกวนพื้นที่สื่อภาคประชาชนของวิทยุชุมชน กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนได้ใช้วิธีการผลักดันทางอ้อม โดยการจัดแถลงข่าวเสนอข้อเรียกร้องของ คปส. แต่ภาครัฐก็ไม่สนใจแนวทางของกลุ่ม ในขณะเดียวกัน ก็มีการออกมาเรียกร้องของหลายองค์กรให้ภาครัฐกำหนดนโยบายแก้ปัญหาที่ชัดเจน โดยเฉพาะ กทช. ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำงานร่วมกับรัฐบาลในการตรวจสอบวิทยุชุมชน โดยพลเอกสุชาติ พรหมพระสิทธิ์ ประธาน กทช. ได้ทำหนังสือถึงรัฐบาลเพื่อเสนอให้มีการยุติการดำเนินการวิทยุชุมชนทั้งหมด และยกเลิกการมีโฆษณา

รวมถึงให้ กทช. เสนอนโยบายในการจัดระเบียบวิทยุชุมชนใหม่ หนังสือของ กทช. ได้ทำให้รัฐบาล ออกมติคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาวิทยุชุมชน

จะเห็นได้ว่า แม้ว่ากลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนจะเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาให้กับรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง แต่ข้อเรียกร้องของกลุ่มก็ไม่ได้รับการสนับสนุน เนื่องจาก กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนอยู่ในฐานะกลุ่มวงนอก โดยรัฐบาลได้ตัดสินใจเลือกแนวทางของ กทช. ที่เป็นกลุ่มวงในของรัฐบาล แม้ว่าองค์กรดังกล่าวจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ และมีหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ แต่สถานะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กทช. เป็นกลุ่มวงในโดยตรงและมีสายสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัฐบาล จึงดำเนินการให้เป็นไปในแนวทางเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของรัฐบาลเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นไปตามที่สังคมได้ตั้งคำถามถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของ กทช.

แนวทางแก้ไขปัญหาวิทยุชุมชนตามมติคณะรัฐมนตรี 16 สิงหาคม 2548 นั้น ยังคงไม่ยกเลิกการมีโฆษณาในวิทยุชุมชน และแนวทางการดำเนินการวิทยุชุมชนภายใต้โครงการจตุรปฏิบัติการเตรียมความพร้อมของกรมประชาสัมพันธ์ ตามที่กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนและหลายฝ่ายเรียกร้อง แต่แนวทางของรัฐบาลกลับเป็นการควบคุมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของวิทยุชุมชนมากขึ้น รวมถึงเป็นการแสวงหาประโยชน์จากวิทยุชุมชนที่เกิดจากช่องว่างที่ภาครัฐสร้างขึ้น กล่าวคือ ใช้กฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 และพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498 ที่ให้อำนาจกรมประชาสัมพันธ์และกรมไปรษณีย์โทรเลขเข้ามาดำเนินการกับวิทยุชุมชนที่รบกวนวิทยุการบิน ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวอาจมีการเลือกปฏิบัติ เพราะยังเป็นสิ่งที่ยังพิสูจน์ไม่ได้ว่าวิทยุชุมชนรบกวนจริงหรือไม่ รัฐบาลได้จำกัดสิทธิเสรีภาพการสื่อสารของประชาชนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางการเมือง โดยให้มีการตรวจสอบเนื้อหาการจตุรรายการและให้ผู้จตุรรายการวิทยุต้องได้รับใบรับรองผู้ประกาศ ซึ่งการสอบใบผู้ประกาศเป็นแนวทางที่ส่งเสริมให้วิทยุชุมชนอยู่ภายใต้อำนาจของกรมประชาสัมพันธ์ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้รับผลประโยชน์จากการให้วิทยุชุมชนมีการโฆษณาเพื่อหารายได้ต่อไป โดยการเก็บภาษีจากวิทยุชุมชนนั่นเอง

จะเห็นได้ว่า แนวทางแก้ไขปัญหาวิทยุชุมชนของรัฐบาลตามมติคณะรัฐมนตรี 16 สิงหาคม 2548 เป็นหลักการที่ไม่สอดคล้องกับกระบวนการเรียนรู้วิทยุชุมชนของภาคประชาชนที่ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ และได้ทำให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนกลายเป็นกลุ่มวงนอกอย่างแท้จริง นอกจากนี้ รัฐบาลยังตอกย้ำการใช้อำนาจในการควบคุมการใช้สิทธิความเป็นเจ้าของสื่อของภาคประชาชน โดยการให้หน่วยงานราชการคือ กรมประชาสัมพันธ์และกรมไปรษณีย์โทรเลขที่มีลักษณะเป็นกลุ่มผลประโยชน์และอยู่ในฐานะกลุ่มวงในของรัฐบาล เข้ามาครอบงำการดำเนินการ

วิद्यุชุมชนภาคประชาชน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐและง่ายต่อการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

อย่างไรก็ตาม กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนได้ออกมาคัดค้านแนวทางดังกล่าว และเรียกร้องให้มีการกำหนดนโยบายที่ให้ภาคประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วม โดยใช้วิธีการผลักดันทั้งทางตรงและทางอ้อมคือ การออกแถลงการณ์เพื่อประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อ และการเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการในวุฒิสภาเพื่อให้เข้ามาตรวจสอบเรื่องดังกล่าว โดยองค์กรที่มีบทบาทสำคัญคือ คณะกรรมการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ด้วยความร่วมมือของ น.พ.นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ ในฐานะประธานคณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นเครือข่ายปัจเจกบุคคลที่สนับสนุนแนวคิดของกลุ่ม โดยได้เปิดโอกาสให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนและเครือข่ายองค์กรที่สนับสนุนกลุ่ม มีเวทีเพื่อชี้แจงปัญหาต่างๆ ของวิद्यุชุมชนภาคประชาชน และตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อเป็นการผลักดันให้ภาครัฐสนใจประเด็นปัญหาของกลุ่ม จะเห็นได้จาก การจัดเวทีได้สวนสาธารณะที่เป็น การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากภาครัฐและภาคประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ที่เข้าร่วมเป็นเครือข่ายของกลุ่ม เช่น นายถนิต พรหมสถิต กัปตันของบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ที่เป็นผู้ชี้แจงว่าคลื่นวิद्यุชุมชนไม่มีทางรบกวนวิทยุการบิน ซึ่งการยืนยันจากผู้มีประสบการณ์โดยตรงย่อมน่าเชื่อถือมากกว่าการกล่าวอ้างของรัฐ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อเรียกร้องจากเวทีดังกล่าวจะไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติโดยรัฐบาล แต่ก็ทำให้สังคมได้รับรู้ข้อเท็จจริงอีกด้านหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการที่ส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ของกลุ่ม

การที่รัฐบาลไม่ดำเนินการใดๆ ตามข้อเรียกร้องของกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชน เพราะรัฐบาลคาดการณ์แล้วว่ากระบวนการสรรหา กสช. จะแล้วเสร็จภายในปี 2548 จนสามารถเข้ามาสานต่อการดำเนินการของรัฐบาลได้ แต่ กสช. ทั้ง 7 คน ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีสายสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐ โดยเฉพาะประธาน กสช. คือ พล.อ.ชงชัย เกื้อสกุล ซึ่งมีการกล่าวหาว่าเป็นบุคคลที่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองคลื่นความถี่อยู่ (หน่วยราชการทหารต่างๆ) ให้การสนับสนุน ซึ่งความไม่ไว้วางใจในบุคคลที่มาดำรงตำแหน่ง กสช. และกระบวนการสรรหา กสช. ทำให้มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีการดำเนินการสรรหาใหม่ เมื่อกระบวนการสรรหา กสช. ต้องดำเนินการใหม่ ทำให้กลไกสำคัญตามรัฐธรรมนูญต้องล่าช้าออกไปอีก และยังเป็น การเปิดทางให้รัฐบาลใช้อำนาจเข้ามาดำเนินการกับสิทธิในการใช้สื่อของประชาชนต่อไป ความต้องการในการเข้ามาครอบงำสิทธิในการสื่อสารของประชาชนปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อภาครัฐอาศัยช่องว่างจากการไม่มี กสช. เสนอให้มีการแก้บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 ในมาตรา 80 ให้ กทช. เข้ามาใช้อำนาจแทน กสช. ในการจัดสรรคลื่นความถี่ และการออกใบอนุญาตจนกว่าจะมี กสช.

แนวคิดดังกล่าวของรัฐบาลสะท้อนให้เห็นว่า มีความต้องการให้องค์กรอิสระเพียงองค์กรเดียวดูแลทั้งสองกิจการ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ภาคประชาชนคัดค้านมาตั้งแต่การร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 และ กทช. ก็เป็นองค์กรที่สังคมเคลือบแคลงสงสัยว่าดำเนินการในลักษณะที่เอื้อประโยชน์แก่รัฐบาล นอกจากนี้ ถ้าให้อำนาจกับ กทช. แล้วก็ไม่มีความจำเป็นที่ กทช. จะมีการจัดตั้งสำเร็จเมื่อใด เพราะถ้ารัฐบาลให้ความสำคัญต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กระบวนการจัดตั้ง กทช. คงไม่ยืดเยื้อมาถึง 5 ปี หลังจากที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 มีผลบังคับใช้

กล่าวโดยสรุป เห็นได้ว่า กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนไม่สามารถสร้างอำนาจต่อรองและมีอิทธิพลต่อภาครัฐในกระบวนการนโยบายเท่าใดนัก ผลลัพธ์ทางนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่ม มีเพียงมติคณะรัฐมนตรี 16 กรกฎาคม 2545 ที่กลุ่มสามารถใช้อำนาจต่อรองจนรัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และทำให้กลุ่มเข้าไปมีอำนาจต่อรองในการกำหนดนโยบายวิทยุชุมชน นั่นคือ ในการร่างมาตรการและหลักเกณฑ์ชั่วคราวจุดปฏิบัติการเรียนรู้วิทยุชุมชน ซึ่งมีความสอดคล้องต่อความต้องการของกลุ่มมากที่สุด แต่นโยบายดังกล่าวก็ไม่ได้รับการพิจารณาจากรัฐบาลให้เป็นนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป กล่าวคือ กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนได้ใช้วิธีการสร้างเครือข่ายกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการร่วมมือกันผลักดันตัวเองเข้าไปเป็นกลุ่มวงในเพื่อผลักดันนโยบาย การเป็นพันธมิตรกันระหว่างกลุ่มผลักดันและคณะกรรมการสิทธิฯ จึงทำให้กลุ่มสามารถนำเรื่องวิทยุชุมชนเข้าสู่กลไกตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิฯ ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ ซึ่งมีลักษณะเป็นกลุ่มวงในด้วย แต่คณะกรรมการสิทธิฯ ก็ไม่ใช่กลุ่มวงในที่รัฐบาลรับฟังความคิดเห็นเป็นประจำ และยังเป็นนวัตกรรมที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมใหม่ ซึ่งยังไม่มียุทธศาสตร์แห่งการปฏิบัติที่ชัดเจน แม้ว่าคณะกรรมการสิทธิฯ จะเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่กลับมีหน้าที่สนับสนุนการใช้สิทธิต่างๆ ของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเป็นแนวทางที่ขัดแย้งกับสภาพทางการเมืองแบบใหม่ที่รัฐบาลมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ จึงทำให้คณะกรรมการสิทธิฯ มีลักษณะเป็นทั้งกลุ่มวงนอก และกลุ่มวงในที่รัฐบาลให้การรับฟังอยู่บ้าง ดังนั้น เมื่อกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนสามารถเข้าไปผลักดันนโยบายได้ จึงถูกทำให้กลายเป็นกลุ่มวงนอกในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนไม่มีเครือข่ายเป็นกลุ่มวงในที่มีหน้าที่ปฏิบัตินโยบาย อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นกลุ่มวงในตามแบบประเทศอังกฤษนั้น ข้าราชการที่ก้าวหน้าย่อมดึงเอากลุ่มผลักดันเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกลุ่มวงในด้วย เพื่อให้เกิดความราบรื่น แต่ในกรณีของหน่วยราชการไทย คือ กรมประชาสัมพันธ์และกรมไปรษณีย์โทรเลข เป็นข้าราชการที่ต้องการรักษาอำนาจและปกป้องผลประโยชน์ของตน จึงกีดกันกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนออกไปเป็นกลุ่มวงนอกนั่นเอง

นอกจากนี้ เมื่อถูกกีดกันออกจากกระบวนการนโยบายแล้ว ภาครัฐยังไม่ให้ความสนใจที่จะนำข้อเรียกร้องส่วนใหญ่ของกลุ่มไปปฏิบัติด้วย กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนจึงสามารถสร้างอำนาจในการต่อรองนโยบาย โดยการยึดอำนาจจากหลายฝ่ายที่เป็นเครือข่ายร่วมกันผลักดันนโยบาย จนสามารถมีช่องทางในการต่อรองได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น โดยรวมแล้ว ภาครัฐจึงเป็นฝ่ายที่มีอำนาจและใช้อำนาจในการกีดกันกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนออกจากกระบวนการนโยบาย จนกลุ่มไม่สามารถต่อรองให้เกิดนโยบายวิद्यุชุมชน และการนำไปปฏิบัติตามความต้องการของกลุ่มได้ จะเห็นได้ว่า ทั้งนี้ เนื่องจากการได้กลับของภาครัฐที่ผลักดันออกนอกกระบวนการนโยบาย โดยกระบวนการได้กลับของรัฐนั้น เป็นการใช้อำนาจทั้งที่สามารถสังเกตได้จากการตัดสินใจที่เป็นรูปธรรม และที่แฝงอยู่ในรูปแบบต่างๆ กล่าวคือ ภาครัฐใช้อำนาจผ่านกฎหมาย นโยบาย และระเบียบข้อบังคับต่างๆ ซึ่งล้วนแต่เป็นแนวทางที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ทั้งสิ้น อาทิ พระราชบัญญัติวิद्यุกระจายเสียงและวิद्यุโทรทัศน์ พ.ศ.2498, พระราชบัญญัติวิद्यุคมนาคม พ.ศ.2498, มาตรา 80 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2535, โครงการเตรียมความพร้อมวิद्यุชุมชนของกรมประชาสัมพันธ์ และระเบียบกรมประชาสัมพันธ์ว่าด้วยการออกไปรับรองเป็นผู้ประกาศของสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิद्यุโทรทัศน์ พ.ศ.2547 เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการใช้อำนาจในการตัดสินใจที่จะไม่ตัดสินใจ (non-decision) ก็เป็นวิธีการใช้อำนาจที่สำคัญของภาครัฐ ซึ่งแสดงออกโดยการนิ่งเฉย เตะถ่วง หรือไม่ดำเนินการใดๆ ในการเคลื่อนไหวเรียกร้องของกลุ่ม รวมไปถึงการใช้อำนาจของภาครัฐที่ทำให้ประชาชนไม่ตระหนักถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงของตนเอง (real interest) โดยแสดงให้เห็นจากนโยบายวิद्यุชุมชนของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำโครงการวิद्यุชุมชนของภาครัฐตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ประกาศใช้ ที่ดำเนินการภายใต้การดูแลของกรมประชาสัมพันธ์ และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย และโครงการวิद्यุอบต. เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนจะไม่สามารถมีอิทธิพลต่อภาครัฐในกระบวนการนโยบายได้มากนักก็ตาม แต่กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนได้สร้างความเข้าใจต่อสาธารณะ ให้รับรู้ว่าวิद्यุชุมชนภาคประชาชนมีที่มาอย่างไร โดยเฉพาะลักษณะสำคัญของวิद्यุชุมชนภาคประชาชนคือ การดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ ซึ่งเป็นลักษณะของสื่อภาคประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 40 ที่ระบุไว้ในมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 และเพื่อให้ภาครัฐปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนได้ทำการเรียกร้องมาโดยตลอด ให้ภาครัฐยุติการให้วิद्यุชุมชนมีโฆษณาเพื่อเป็นการหารายได้ ซึ่งเป็นลักษณะของวิद्यุเอกชนที่คำนึงถึงผลประโยชน์ทางธุรกิจ โดยกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนไม่เคยเรียกร้องให้วิद्यุชุมชนภาคประชาชนมีโฆษณา เพราะวิद्यุชุมชนเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และชุมชนต้อง

สามารถบริหารจัดการเองได้ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ต่อชุมชนเป็นสำคัญ ในฐานะสื่อภาคประชาชนที่ต้องอิสระจากการครอบงำของภาครัฐและภาคเอกชน ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนในการผลักดันนโยบายวิद्यุชุมชน จะเห็นได้ว่า กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนจึงมีลักษณะเป็นองค์กรประชาสังคมที่กระทำการเพื่อสังคมเป็นสำคัญ

5.3. นโยบายวิद्यุชุมชนของกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนกับการไม่นำไปปฏิบัติโดยภาครัฐ

การที่กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนจะสามารถเข้าไปมีอิทธิพล ในการกำหนดนโยบายวิद्यุชุมชน และผลักดันให้มีการนำไปปฏิบัติตามความต้องการของกลุ่มได้มากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับว่าข้อเรียกร้องของกลุ่มได้รับการยอมรับจากภาครัฐมากน้อยเพียงใด ทำให้ภาครัฐมีอำนาจและอิทธิพลอย่างมากในกระบวนการนโยบาย ที่จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการผลักดันนโยบายของกลุ่ม ดังนั้น ในส่วนนี้จะทำการวิเคราะห์ให้เห็นว่า การผลักดันนโยบายวิद्यุชุมชนของกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนตามความต้องการของกลุ่ม ไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติโดยภาครัฐ เพราะเหตุใด

เมื่อพิจารณานโยบายวิद्यุชุมชนของรัฐบาล ที่ออกมาบังคับใช้ในรูปของมติคณะรัฐมนตรี ทั้ง 3 ครั้ง จะเห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรี 16 กรกฎาคม 2545 เป็นนโยบายวิद्यุชุมชนที่เปิดโอกาสให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายนั้นคือ ในการร่างมาตรการและหลักเกณฑ์ชั่วคราวจุดปฏิบัติการเรียนรู้วิद्यุชุมชน ซึ่งเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่ม แต่ก็ไม่ได้รับการพิจารณากำหนดเป็นนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติ โดยรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรี 24 มิถุนายน 2546 ให้กรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับวิद्यุชุมชนภาคประชาชน โดยกรมประชาสัมพันธ์ได้แปลงมติคณะรัฐมนตรีออกมาปฏิบัติในรูปของโครงการเตรียมความพร้อมวิद्यุชุมชน ซึ่งโครงการดังกล่าวนอกจากจะเป็นการแปลงนโยบายไปปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับกระบวนการเรียนรู้วิद्यุชุมชนภาคประชาชนแล้ว ยังเป็นการบิดเบือนมติคณะรัฐมนตรีอีกด้วย และนโยบายวิद्यุชุมชนของกรมประชาสัมพันธ์ได้นำไปสู่ปัญหาต่างๆ มากมาย ที่ส่งผลกระทบต่อวิद्यุชุมชนภาคประชาชน ทำให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนออกมาผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่ม เพื่อให้รัฐบาลนำไปพิจารณาปฏิบัติเป็นนโยบาย แต่มติคณะรัฐมนตรี 16 สิงหาคม 2548 ที่รัฐบาลใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาวิद्यุชุมชน ก็ไม่ได้เป็นนโยบายวิद्यุชุมชนที่ดำเนินการตามความต้องการของกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชน

ดังนั้น การที่นโยบายวิद्यุชุมชนตามความต้องการของกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชน ไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติโดยภาครัฐนั้น มีปัจจัยเข้ามาเกี่ยวข้องดังต่อไปนี้คือ ความเป็นไปได้ทางการเมือง ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทศนคติของผู้ปฏิบัตินโยบาย และการสื่อความหมาย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

1. **ความเป็นไปได้ทางการเมือง** แสดงให้เห็นจากสภาพแวดล้อมทางการเมือง ที่อาจมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการมีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงจนทำให้เป้าหมายของนโยบายที่ตั้งไว้ต้องเบี่ยงเบน³ ซึ่งปัจจัยนี้เองที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการผลักดันนโยบายวิทยุชุมชนของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน เนื่องจาก รัฐบาลพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นรัฐบาลที่ใช้สื่อเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองมากที่สุด โดยเฉพาะในการประชาสัมพันธ์ผลงานของรัฐบาล เช่น ราชการนายกทักษิณคุยกับประชาชน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังไม่ให้ความสำคัญกับนโยบายปฏิรูปสื่อดังจะเห็นได้จาก ความล่าช้าในการจัดตั้ง กสท. ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 ซึ่งมีสาเหตุจากกระบวนการสรรหา กสท. ที่ขาดความโปร่งใส โดยผู้สมัครมีความเกี่ยวข้องทางผลประโยชน์กับรัฐบาลและหน่วยราชการที่ครอบครองคลื่นความถี่ ทำให้มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครองถึงสองครั้ง รวมถึงพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ที่ยังไม่มีการประชุมใช้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า รัฐบาลในฐานะผู้มีอำนาจในการตัดสินใจให้ความสำคัญกับสื่อ ในแนวทางที่คำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเมือง มากกว่าการสนับสนุนสิทธิในการใช้สื่อของภาคประชาชน ผลก็คือนโยบายวิทยุชุมชนที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนมักถูกบิดเบือนและไม่ถูกนำไปปฏิบัติ

จะเห็นได้จาก การที่รัฐบาลไม่นำมาตรการและหลักเกณฑ์ชั่วคราวจุดปฏิบัติการเรียนรู้วิทยุชุมชนไปปฏิบัติ ตามมติคณะรัฐมนตรี 16 กรกฎาคม 2545 ซึ่งนโยบายดังกล่าวเป็นแนวทางที่เอื้อต่อการใช้สิทธิความเป็นเจ้าของสื่อของวิทยุชุมชนภาคประชาชน แต่เป็นนโยบายที่กรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่ให้การสนับสนุน เพราะเป็นการลดทอนอำนาจในการกำกับดูแลสื่อของกรมประชาสัมพันธ์ จึงได้เสนอนโยบายให้รัฐบาลพิจารณาตัดสินใจ โดยเปิดช่องให้สามารถหาประโยชน์ทางการเมืองได้ และเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานด้วยคือ โครงการวิทยุอบต. ถึงแม้ว่ากลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนจะเรียกร้องจนรัฐบาลยุติแนวคิดดังกล่าวแล้ว แต่รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรี 24 มิถุนายน 2546 ที่ให้อำนาจกรมประชาสัมพันธ์ในการกำกับดูแลการดำเนินการวิทยุชุมชนภาคประชาชน โดยให้กำหนดนโยบายขึ้นมาแทนตามที่กรมประชาสัมพันธ์เห็นสมควร นั่นคือ โครงการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชน ซึ่งเป็นนโยบายวิทยุชุมชนที่รัฐบาลให้อำนาจทางการเมืองในการแทรกแซงผ่านมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้กรมประชาสัมพันธ์กำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กับรัฐบาลในการใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง และให้กรมประชาสัมพันธ์มีอำนาจในการควบคุมวิทยุชุมชนด้วย ผลประโยชน์ที่สอดคล้องกันระหว่างรัฐบาลกับหน่วยงานราชการ จึงทำให้นโยบายวิทยุชุมชนถูกบิดเบือน ดังนั้น สภาพแวดล้อมทางการเมืองจึงเป็นปัจจัย

³ ศุภชัย เขาวะประภาณ, นโยบายสาธารณะ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 106-108.

สำคัญที่มีผลกระทบต่อการการนำนโยบายวิทยุชุมชนไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่ม เมื่อความต้องการของกลุ่มขาดการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองและหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

2. ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจาก นโยบายใดก็ตามที่อาจมีผลกระทบต่อความอยู่รอด หรือทำให้ตนเองเสียประโยชน์ หน่วยงานราชการมักมีแนวโน้มที่จะทำการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง และจะเลือกน่านโยบายไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง นอกจากนี้ ระเบียบปฏิบัติอันเป็นมาตรฐานของหน่วยงาน (standard operating procedures) ซึ่งไม่สอดคล้องกับนโยบายใหม่ที่แตกต่างออกไปก็อาจเกิดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เพราะระเบียบเดิมไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่⁴ ดังจะเห็นได้จากกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่มาโดยตลอด แต่แนวทางการปฏิรูปสื่อตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 40 ได้ระบุให้มีการกระจายคลื่นความถี่ออกเป็นสามส่วนคือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยมีองค์กรอิสระคือ กสช. มาทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ทั้งหมด ทำให้อำนาจหน้าที่ที่เคยเป็นของกรมประชาสัมพันธ์ต้องอยู่ภายใต้การดำเนินการของ กสช. แทน แต่เมื่อยังไม่มี กสช. เกิดขึ้น ทำให้กรมประชาสัมพันธ์อ้างอำนาจทางกฎหมายที่ตนมีอยู่ เพื่อเข้ามาควบคุมการใช้คลื่นความถี่ต่อไป และไม่ให้การสนับสนุนการดำเนินการวิทยุชุมชนภาคประชาชน ที่เป็นการใช้สิทธิของภาคประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการลดทอนอำนาจในการกำกับดูแลของกรมประชาสัมพันธ์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ความหวงแหนในอำนาจหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ ทำให้กรมประชาสัมพันธ์พยายามนำนโยบายวิทยุชุมชนไปปฏิบัติในแนวทางที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ตนมากที่สุด โดยใช้ระเบียบปฏิบัติของกรมประชาสัมพันธ์ เช่น การสอบใบผู้ประกาศ การตรวจสอบเนื้อหาของรายการ เป็นต้น เพื่อขยายขอบเขตอำนาจโดยการกำหนดมาตรฐานการใช้คลื่นความถี่ ที่ต้องผ่านการรับรองจากกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อให้อำนาจในการกำกับดูแลคลื่นความถี่อยู่ภายใต้กรมประชาสัมพันธ์ต่อไป แต่ระเบียบของกรมประชาสัมพันธ์นั้น เป็นหลักการที่ขัดต่อแนวทางการดำเนินการวิทยุชุมชนภาคประชาชน และไม่สอดคล้องกับการใช้สิทธิความเป็นเจ้าของสื่อภาคประชาชน ที่ต้องมีดำเนินการที่เป็นอิสระจากรัฐและทุน ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ดังนั้น ระเบียบของกรมประชาสัมพันธ์ที่ปฏิบัติอยู่จึงมีลักษณะไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่ที่ต้องการให้เกิดการปฏิรูปสื่อ

⁴ George C. Edward, *Implementing Public Policy* (Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980), pp. 11-12.

3. **ทัศนคติของผู้ปฏิบัตินโยบาย** การยอมรับวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของนโยบายเป็นสิ่งสำคัญ เพราะนโยบายที่ขัดกับความรู้สึกพื้นฐานหรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติหรือองค์กร อาจถูกบิดเบือนให้เป็นไปในแนวทางที่ผู้ปฏิบัติต้องการ⁵ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการผลักดันนโยบายวิทยุชุมชนให้สอดคล้องต่อการดำเนินการวิทยุชุมชนภาคประชาชน เนื่องจากนโยบายที่กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนเรียกร้องมีแนวทางที่ขัดกับผลประโยชน์ของรัฐบาลและกรมประชาสัมพันธ์ ทำให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มมักไม่ถูกนำไปปฏิบัติ ดังจะเห็นได้จาก มาตรการและหลักเกณฑ์ชั่วคราวจุดปฏิบัติการเรียนรู้วิทยุชุมชน ที่กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนดำเนินการผลักดันให้เป็นนโยบาย ที่จะมารองรับการใช้สิทธิความเป็นเจ้าของสื่อภาคประชาชน เพื่อให้วิทยุชุมชนภาคประชาชนสามารถดำเนินการต่อไปได้ จนกว่าจะมีการจัดตั้ง กสท. ซึ่งนโยบายดังกล่าวจะทำให้การบริหารจัดการสถานีเป็นอิสระจากการควบคุมของกรมประชาสัมพันธ์ มาตรการและหลักเกณฑ์ฯ จึงเป็นนโยบายที่ขัดต่ออำนาจและศักดิ์ศรีของกรมประชาสัมพันธ์ เพราะกรมประชาสัมพันธ์มีทัศนคติว่า ในขณะที่ยังไม่มี กสท. อำนาจหน้าที่ในการเข้ามาดำเนินการวิทยุชุมชนภาคประชาชนก็ควรเป็นของกรมประชาสัมพันธ์ ทำให้กรมประชาสัมพันธ์เสนอทางเลือกนโยบายกับรัฐบาล

ดังนั้น เมื่อนโยบายวิทยุชุมชนตามที่กลุ่มเรียกร้อง เป็นนโยบายที่ขัดต่ออำนาจและศักดิ์ศรีของกรมประชาสัมพันธ์ ทำให้กรมประชาสัมพันธ์ออกมาคัดค้านว่า มาตรการและหลักเกณฑ์ชั่วคราวฯ เป็นดำเนินการที่ผิดกฎหมายและให้คณะกฤษฎีกาศึกษาความ จนนำไปสู่มติคณะรัฐมนตรี 26 มิถุนายน 2546 ที่ให้อำนาจกรมประชาสัมพันธ์เข้ามาจัดทำนโยบายวิทยุชุมชน โดยให้นำมาตรการและหลักเกณฑ์ฯ ไปร่วมพิจารณาด้วย ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์ได้บิดเบือนแนวทางของมาตรการและหลักเกณฑ์ชั่วคราวฯ ไปเป็นโครงการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชน ที่ให้มีการจัดตั้งสถานีต่อไปได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมประชาสัมพันธ์ และเป็นนโยบายที่ทำลายกระบวนการเรียนรู้วิทยุชุมชนภาคประชาชน โดยการให้วิทยุชุมชนมีโฆษณาเพื่อหารายได้ ซึ่งเป็นแนวทางที่ขัดต่อหลักการสื่อภาคประชาชน

4. **การสื่อความหมาย** นโยบายจะได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพนั้น การตัดสินใจทางนโยบายและคำสั่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องถูกถ่ายทอดไปยังบุคลากรที่เหมาะสม และจะต้องรับรู้โดยผู้นำไปปฏิบัติอย่างถูกต้องด้วย⁶ ซึ่งการสื่อความหมายเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้หน่วยงานภาครัฐคือ กรมประชาสัมพันธ์ ไม่นำนโยบายไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่ม โดยสามารถพิจารณาได้จากการถ่ายทอดหรือส่งความหมาย ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่นำไปสู่การบิดเบือนและนำไปปฏิบัติไม่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่ม เนื่องจาก ผู้มีอำนาจในการ

⁵ George C. Edward, *Implementing Public Policy*, p. 114.

⁶ *Ibid.*, pp. 17-43.

ตัดสินใจไม่มีการถ่ายทอดคำสั่งที่ชัดเจนให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ ทำให้หน่วยงานที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายดำเนินการชัดเจน บิดเบือนแนวทางที่กำหนดไว้ ดังนั้น การที่รัฐบาลไม่ถ่ายทอดคำสั่งให้ชัดเจนนั้น อาจเป็นเพราะความงอแงของรัฐบาล เพื่อเปิดทางให้กรมประชาสัมพันธ์เข้ามาดำเนินการกับวิद्यุชุมชนภาคประชาชน และทำให้กรมประชาสัมพันธ์สามารถตีความทางนโยบายให้เป็นไปตามความต้องการของตน และผลประโยชน์ของรัฐบาลได้

ดังจะเห็นได้จาก มติคณะรัฐมนตรี 16 กรกฎาคม 2545 ที่รัฐบาลให้มีการร่างมาตรการและหลักเกณฑ์ เป็นแนวทางในการผ่อนผันการดำเนินการวิद्यุชุมชนของภาคประชาชน เพื่อรองรับการใช้สิทธิของภาคประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในระหว่างที่ยังไม่มี กสช. แต่เนื่องจากการเกิดขึ้นของวิद्यุชุมชนภาคประชาชน ไม่ได้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลตั้งแต่แรกแล้ว ทำให้รัฐบาลไม่ได้ถ่ายทอดไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนว่า ให้มีการผ่อนผันการดำเนินการวิद्यุชุมชนตามมติคณะรัฐมนตรี ทำให้กรมประชาสัมพันธ์ที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางของรัฐบาล ได้มีคำสั่งให้ดำเนินการทางกฎหมายกับวิद्यุชุมชนภาคประชาชนทั่วประเทศ จนกว่าจะมีการประกาศใช้มาตรการและหลักเกณฑ์ เช่นเดียวกับ กรมไปรษณีย์โทรเลขที่ได้จับกุมวิद्यุชุมชนจังหวัดอ่างทอง ในระหว่างที่มีการร่างมาตรการและหลักเกณฑ์ อยู่ โดยที่รัฐบาลไม่ได้เข้ามาดำเนินการใดๆ กับ การกระทำของทั้งสองหน่วยงาน ตามที่กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนออกมาเรียกร้อง ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐบาลไม่ส่งความหมายทางนโยบายให้ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ ทำให้หน่วยงานราชการที่ไม่เห็นด้วยกับมติคณะรัฐมนตรี 16 กรกฎาคม 2545 บิดเบือนการสื่อความหมายตามแนวทางที่กำหนดไว้ เพื่อขัดขวางการผลักดันนโยบายของกลุ่ม

นอกจากนี้ ความชัดเจนของนโยบายก็เป็นอีกประเด็นหนึ่ง ที่มีผลต่อหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การให้แนวทางปฏิบัติที่ไม่ชัดเจนจะทำให้ผู้ปฏิบัติตีความผิดไปจากจุดมุ่งหมายเดิม และถ้านโยบายนั้นก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ต่อหน่วยงาน ก็จะทำให้มีการเปลี่ยนนโยบายให้แตกต่าง หรือบิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์เดิม⁷ ดังจะเห็นได้จาก มติคณะรัฐมนตรี 24 มิถุนายน 2546 ที่รัฐบาลได้ให้กรมประชาสัมพันธ์ไปกำหนดแนวทางผ่อนผันการดำเนินการวิद्यุชุมชนภาคประชาชน โดยให้นำร่างมาตรการและหลักเกณฑ์ ที่ภาคประชาชนร่วมกันจัดทำขึ้นไปร่วมพิจารณาด้วย และให้ยึดร่างมาตรการและหลักเกณฑ์ ของภาคประชาชนเป็นหลัก โดยในมติคณะรัฐมนตรีไม่ได้ระบุแนวทางใดๆ เอาไว้ กรมประชาสัมพันธ์จึงมีอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจอย่างเต็มที่ ทำให้กรมประชาสัมพันธ์กำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของตนคือ โครงการเตรียมความพร้อมวิद्यุชุมชน ที่กรมประชาสัมพันธ์มีหน้าที่ในการกำกับดูแลวิद्यุชุมชน โดยเป็นแนวทางที่ไม่สอดคล้องกับหลักการในการดำเนินการวิद्यุชุมชนภาค

⁷ George C. Edward, *Implementing Public Policy*, pp. 17-43.

ประชาชน เนื่องจาก มาตรการและหลักเกณฑ์ฯ เป็นแนวทางที่กรมประชาสัมพันธ์ไม่ให้การสนับสนุน จึงไม่มีการนำร่างดังกล่าวไปร่วมพิจารณาด้วย ดังนั้น การที่รัฐบาลให้แนวทางปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน จึงทำให้กรมประชาสัมพันธ์มีช่องว่างในการตีความนโยบาย เพื่อบิดเบือนนโยบายให้ เป็นไปตามความต้องการของหน่วยงาน และยังเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลด้วย

เมื่อพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในกระบวนการนโยบายนั้น การนำนโยบาย ไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะถึงแม้ว่ากลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนจะสามารถผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มจนสามารถกำหนดเป็นนโยบายวิद्यุชุมชนตามที่กลุ่มต้องการ ได้แล้ว แต่ถ้านโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติโดยภาครัฐ หรือมีการแปลงนโยบายไปปฏิบัติใน รูปแบบที่ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของกลุ่ม ก็ถือว่าการผลักดันนโยบายของกลุ่มกำลังประสบ ความล้มเหลว ซึ่งการไม่นำไปปฏิบัติของภาครัฐนั้น ส่งผลให้การผลักดันนโยบายของกลุ่มผลักดัน เรื่องวิद्यุชุมชนไม่เป็นไปตามเป้าหมายของกลุ่ม

จากหัวข้อที่ 5.1 ถึง 5.3 ได้แสดงให้เห็นถึง กระบวนการเกิดกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชน การต่อสู้ ต่อรอง ระหว่างภาครัฐกับกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนในกระบวนการนโยบาย และปัจจัย ที่ทำให้ นโยบายวิद्यุชุมชนตามความต้องการของกลุ่มไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติโดยภาครัฐ จะเห็น ได้ว่า เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนต้องดำเนินการผลักดันนโยบาย เพื่อให้รัฐ นำนโยบายวิद्यุชุมชนไปปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 โดยใช้วิธีการต่างๆ ใน การสร้างอำนาจต่อรองทางนโยบายกับภาครัฐตลอดทั้งกระบวนการ และเป็นเงื่อนไขที่มีผลต่อ ความสำเร็จและล้มเหลวของการผลักดันนโยบายด้วย เงื่อนไขดังกล่าวคือ ความขัดแย้งทางแนวคิด และผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนกับภาครัฐในเรื่องวิद्यุชุมชน และความล่าช้า ในการจัดตั้ง กสช. ที่ส่งผลให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนเข้าสู่การดำเนินการผลักดันนโยบายวิद्यุ ชุมชน

1. ความขัดแย้งทางแนวคิดและผลประโยชน์ ระหว่างกลุ่มภาคประชาชนกับภาครัฐในเรื่อง วิद्यุชุมชน เห็นได้จากการอ้างอำนาจทางกฎหมายของแต่ละฝ่าย กล่าวคือ แนวคิดวิद्यุชุมชนภาค ประชาชนเกิดขึ้นจากการอ้างสิทธิตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ 2540 และมาตรา 26 ของ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 ที่ให้มีการแบ่งคลื่นความถี่ออกเป็น 3 ส่วน คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน โดยให้ภาคประชาชนมีสิทธิในคลื่นความถี่จำนวน 20% บทบัญญัติดังกล่าว ทำให้ภาคประชาชนมีสิทธิเป็นเจ้าของคลื่นความถี่อย่างไม่เคยมีมาก่อน และได้นำไปสู่การเตรียมความพร้อมวิद्यุชุมชนภาคประชาชน เพื่อเป็นการใช้สิทธิในคลื่นความถี่ ในฐานะผู้ประกอบการสื่อภาคประชาชน ในขณะที่แนวคิดวิद्यุชุมชนของภาครัฐเป็นเพียงการให้ ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับเนื้อหาเท่านั้น ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐที่เป็นเจ้าของ

สถานี แต่การเกิดขึ้นของวิद्यุชุมชนภาคประชาชน ในขณะที่ยังไม่มี กสช. นั้น อยู่ในสภาพการณ์ที่อำนาจในการกำกับดูแลคลื่นความถี่ยังเป็นของภาครัฐ ดังนั้น เพื่อปกป้องผลประโยชน์ในการผูกขาดความเป็นเจ้าของสื่อ ทำให้ภาครัฐใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 และพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498 ซึ่งเป็นกฎหมายเก่าที่ให้อำนาจรัฐในการควบคุมสื่อมาดำเนินการกับวิद्यุชุมชนภาคประชาชน โดยเป็นแนวทางที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีความต้องการให้เกิดการปฏิรูปสื่อ จะเห็นได้ว่า วิद्यุชุมชนภาคประชาชนเป็นการอ้างผลประโยชน์ของภาคประชาชนในการเป็นเจ้าของสื่อ แต่แนวคิดวิद्यุชุมชนภาคประชาชนเป็นแนวคิดที่ทำให้ภาครัฐสูญเสียผลประโยชน์ ในการกำกับดูแลสื่อที่เป็นทั้งอำนาจและรายได้ที่ภาครัฐจะได้รับจากการผูกขาดสื่อ ทำให้ภาครัฐขัดขวางกลุ่มผลักดันโดยใช้ประเด็นในเรื่องกฎหมาย ทั้งหมดแสดงให้เห็นว่ามีความขัดแย้งตลอดทั้งกระบวนการนโยบาย

2. ความล่าช้าในการจัดตั้ง กสช. เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ภาครัฐยังคงมีอำนาจในการผูกขาดสื่อต่อไป ทั้งนี้ เพราะแม้ว่าจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 ที่ให้สิทธิในการเป็นเจ้าของคลื่นความถี่ของภาคประชาชน แต่องค์กรอิสระที่จะมาทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ให้กับภาคส่วนต่างๆ ยังไม่เกิดขึ้น ทำให้การเตรียมความพร้อมวิद्यุชุมชนภาคประชาชน อยู่ในฐานะวิद्यุฝึกกฎหมาย และเป็นช่องว่างให้ภาครัฐใช้อำนาจตามกฎหมายเก่าเข้ามาดำเนินการกับวิद्यุชุมชนภาคประชาชน การที่ กสช. ยังไม่เกิดขึ้นจึงเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐในการครอบครองคลื่นความถี่ต่อไป ความล่าช้าของการจัดตั้ง กสช. เป็นสภาพที่เกิดจากการปกป้องผลประโยชน์ของภาครัฐ เห็นได้จากกระบวนการสรรหา กสช. ที่ไม่โปร่งใส โดยในการคัดเลือกกรรมการ กสช. มีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการที่เป็นเจ้าของคลื่นความถี่อยู่เดิม และภาคธุรกิจเอกชนที่เคยผูกขาดสัมปทานจากรัฐ ทำให้มีการดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อล้มกระบวนการสรรหาถึงสองครั้ง การรอ กสช. เพื่อมาทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่เพียงอย่างเดียว อาจทำให้ภาคประชาชนไม่มีโอกาสได้ใช้สิทธิในการเป็นเจ้าของสื่อ การจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนจึงเป็นยุทธศาสตร์ของภาคประชาชนในการยืนยันสิทธิในการใช้คลื่นความถี่ ในระหว่างที่ยังไม่มี กสช. ดังนั้น ความล่าช้าในการจัดตั้ง กสช. จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่ทำให้กลุ่มผลักดันวิद्यุชุมชนดำเนินการผลักดันนโยบายวิद्यุชุมชน เพื่อรองรับสิทธิในการดำเนินการวิद्यุชุมชนภาคประชาชนให้สามารถดำเนินการต่อไปได้

กล่าวโดยสรุป การรวมตัวของภาคประชาชนเป็นกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนนั้น อาศัยแรงจูงใจแบบมุ่งสู่เป้าประสงค์เป็นสำคัญ กล่าวคือ การผลักดันนโยบายวิद्यุชุมชน เพื่อรองรับสิทธิการใช้คลื่นความถี่ในการดำเนินการวิद्यุชุมชนภาคประชาชน ในระหว่างที่ยังไม่มี กสช. การผลักดันในกระบวนการนโยบายนั้น มีขึ้นเพราะกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนมีฐานะเป็นกลุ่มวงนอกซึ่งต้องแสวงหาช่องทางในการเข้าถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจทางนโยบาย ทำให้กลุ่มต้องใช้วิธีการ

ผลักดันทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงการสร้างเครือข่ายในการปกป้องกลุ่ม เพื่อเป็นการสร้างอำนาจในการต่อรองให้กับกลุ่มและช่องทางในการต่อรองกับภาครัฐ ซึ่งกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนสามารถสร้างอำนาจต่อรองและมีอิทธิพลต่อภาครัฐในกระบวนการนโยบายได้บางส่วน โดยมติคณะรัฐมนตรี 16 กรกฎาคม 2545 เป็นนโยบายที่กลุ่มสามารถใช้อำนาจต่อรองจนรัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และได้ทำให้กลุ่มเข้าไปมีอำนาจต่อรองในการกำหนดนโยบายวิद्यุชุมชน นั่นคือ เข้าไปร่างมาตรการและหลักเกณฑ์ชั่วคราวจุดปฏิบัติการเรียนรู้วิद्यุชุมชน ซึ่งเป็นการกำหนดข้อเสนอทางนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มด้วย แต่ทางเลือกนโยบายดังกล่าวก็ไม่ได้รับการพิจารณาตัดสินใจจากรัฐบาลให้เป็นนโยบาย เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป เนื่องจาก รัฐบาลและหน่วยงานราชการคือ กรมประชาสัมพันธ์มีผลประโยชน์ในเรื่องวิद्यุชุมชนที่สอดคล้องกัน จึงบิดเบือนนโยบายวิद्यุชุมชนไปในแนวทางที่ทั้งสองฝ่ายต่างได้รับประโยชน์ ซึ่งทำให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนถูกกีดกันออกจากกระบวนการนโยบาย และกลายสภาพเป็นกลุ่มวงนอกในที่สุด

นอกจากนี้ ข้อเรียกร้องต่างๆ ของกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับความสนใจและนำไปปฏิบัติโดยภาครัฐ ดังจะเห็นได้จาก มติคณะรัฐมนตรี 24 มิถุนายน 2546 และมติคณะรัฐมนตรี 16 สิงหาคม 2548 ที่กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนไม่สามารถสร้างอำนาจต่อรองกับภาครัฐในกระบวนการนโยบายได้เลย ซึ่งการไม่นำไปปฏิบัติของภาครัฐนั้น เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การผลักดันนโยบายวิद्यุชุมชนไม่เป็นไปตามเป้าหมายของกลุ่ม โดยมีปัจจัยสำคัญคือ ความเป็นไปได้ทางการเมือง ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทักษะคดีของผู้ปฏิบัติ นโยบายและการสื่อความหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากการต่อสู้ ต่อรอง ระหว่างกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนกับภาครัฐในกระบวนการนโยบายนั้น จะเห็นได้ว่า ความขัดแย้งทางแนวคิดและผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มภาคประชาชนกับภาครัฐในเรื่องวิद्यุชุมชน และความล่าช้าในการจัดตั้ง กสช. ที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่ เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนต้องเข้ามาดำเนินการผลักดันนโยบายวิद्यุชุมชน