

## นโยบายวิทยุชุมชนในประเทศไทย

### The Policy of Community Radio in Thailand

ศรีเมือง เจริญศิริ<sup>1</sup>

Srimueng Charoensiri

#### บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยชิ้นนี้ ต้องการศึกษาถึงการเข้าใจเจตนารมณ์ของนโยบายวิทยุชุมชนที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การนำนโยบายวิทยุชุมชนไปปฏิบัติจริงในพื้นที่และแสวงหาข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติ วิธีวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง 91 คน จาก 7 จังหวัด การสัมภาษณ์มีโครงสร้างตามประเด็นที่กำหนดไว้ล่วงหน้าและวิเคราะห์ข้อมูลโดยการจัดกลุ่มคำสัมภาษณ์และดูความสอดคล้องตามหลักตรรกะ

ผลการวิจัย พบว่า กลุ่มตัวอย่างเข้าใจเจตนารมณ์ของวิทยุชุมชนไม่ต่างกัน สิ่งจูงใจในการจัดตั้งวิทยุชุมชนมาจากสภาพแวดล้อมทางกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานจัดสรรคลื่นวิทยุ แต่ขณะเดียวกันก็เกิดข้อจำกัดระดับรัฐบาลจากความกำกวมของนโยบายและการไม่จริงจังต่อเป้าหมายของวิทยุชุมชนทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น การขาดทัศนคติที่ดีต่อนโยบายวิทยุชุมชนและการฉวยโอกาสจัดตั้งวิทยุชุมชน ส่วนทางด้าน การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ต้องการให้วิทยุชุมชนเป็นของชุมชน โดยชุมชน เพื่อชุมชน ในความเป็นจริงเจ้าของวิทยุชุมชนส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจและจัดรายการโดยมีการโฆษณา ผลการปฏิบัติจริงจึงต่างไปจากนโยบาย แต่ก็มีผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ ผลทางบวก เช่น การให้ความรู้ การได้ข้อมูลที่หลากหลาย ส่วนผลทางลบ

<sup>1</sup> อติตรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

เช่น กระทบต่อวิทยุหลัก เกิดการแข่งขัน คลื่นทับซ้อน และมีปัญหาความมั่นคง ข้อเสนอแนะ คือ จัดตั้งองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ จัดระเบียบวิทยุชุมชนและพัฒนาบุคลากรของวิทยุชุมชน ส่วนข้อสรุปเชิงทฤษฎีสรุปได้ว่านโยบายวิทยุชุมชนในประเทศไทยยังไม่มีการทำตามนโยบาย เนื่องจากระดับรัฐบาลขาดอำนาจบังคับและการตัดสินใจไม่แน่นอน ส่วนระดับท้องถิ่นขาดความเข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายและมีผลประโยชน์ระยะสั้น จึงขาดสมรรถภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่งผลให้เกิดการออกแบบนโยบายใหม่ ซึ่งเป็นตัวอย่างของปัญหาการสื่อสารนโยบายระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น

คำสำคัญ: วิทยุชุมชน, การสื่อสารชุมชน, การนำนโยบายวิทยุชุมชนไปปฏิบัติ, การสื่อสารนโยบาย

### Abstract

*The policy of community radio in Thailand came into being according to the constitution amendment B.E.2540, which stipulates that radio frequencies belong to the public and that an independent agency should be responsible for frequency assignments and community radio station control. The policy resulted in community radio stations mushrooming even before an independent agency could be set up. Especially during Thaksin Shinawatra's government, there were over 7,000 community radio stations, causing problems of overlapping frequencies, competition and control. This research aims to study people's understanding of the intention of the constitution amendment B.E.2540 regarding community radio, to study the implementation of the community radio policy, and to make recommendations for the improvement in policy implementation.*

*This is a qualitative research study, carried out by interviewing 91 respective people from seven provinces. The interviews were structured according to pre-planned issues, gathered, then grouped, logically studied and analyzed.*

*The research found that there is no discrepancy between the purpose of community radio as stated and the purpose of community radio as perceived by concerned parties. The general audience has a strong belief that community radio must be utilized for the community's benefit, must respond to the community's needs, and must help the community. The research also pin-pointed four major restrictions in community radio in Thailand: (1) lack of clarity in the constitution, (2) lack of supporting laws, (3) a generally negative attitude among upper-level government agencies toward community radio, and (4) a large number of opportunist community radio operators.*

*Most interviewees think that desirable community radio should be set up by the community, for its benefit and with its participation. In addition, it should abide by the government's regulations, offer programs that fit the community's needs, not have any political involvement, have quality radio program hosts, and seek no profit. The implementation of community radio appears to have both positive and negative impacts. Positively, the public acquires knowledge and information. Community radio also develops public participation and changes in people's behavior, though not yet notably, as it is still at the initial stage. Adversely, community radio impacts mainstream radio, national security, aviation radio signals, and other*

*community radio signals. Accordingly, interviewees recommend that an independent agency be set up according to the constitution to direct community radio affairs and to develop community radio-related personnel.*

*Key words: community radio, community communication, public policy*

## 1. ประเด็นของการวิจัย

วิทยุมีสองประเภทใหญ่ ๆ คือ วิทยุหลัก ได้แก่ วิทยุของรัฐ (government radio) และวิทยุธุรกิจ (business radio) และวิทยุเสริม ได้แก่ วิทยุชุมชน (community radio) วิทยุชุมชนเป็นวิทยุประเภทหนึ่งที่ตั้งไว้สำหรับผู้สนใจในพื้นที่ที่แน่นอน โดยเฉพาะในท้องถิ่น สารที่กระจายเสียงจึงเป็นเรื่องที่คนในท้องถิ่นนิยมชมชอบ แต่วิทยุหลักอาจไม่ให้ความสนใจ ด้านความหมายนั้น วิทยุชุมชนมีความหมายแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น ในอังกฤษหมายถึงวิทยุที่ลึกลงออกอากาศ แต่ในสหรัฐอเมริกาหมายถึงวิทยุที่ไม่แสวงหากำไรและได้รับอนุญาตให้ออกอากาศในคลื่นเอฟเอ็ม ส่วนในแคนาดาและออสเตรเลียมีความหมายคล้ายกับสหรัฐอเมริกาและไม่ค่อยมีการลักลอบ เพราะการควบคุมคลื่นความถี่เป็นไปอย่างเข้มงวด มีกฎหมายบังคับและมีโทษถึงจำคุก (“Community Radio”: [www.en.wikipedia.org](http://www.en.wikipedia.org))

ประโยชน์ของวิทยุชุมชน คือ ทำให้เกิดการเรียนรู้ โดยเฉพาะในสังคมโลกาภิวัตน์ วิทยุชุมชนเป็นสื่อทางเลือกที่ชุมชนเป็นเจ้าของ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างอำนาจให้กับคนในระดับรากหญ้า ตามประวัติแล้ววิทยุชุมชนเริ่มเกิดเป็นแนวคิดครั้งแรกในละตินอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1947 แต่ถือกำเนิดอย่างเป็นทางการในสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1948 (กาญจนา แก้วเทพ และคณะ, 2549: 23) อาจนิยามของวิทยุชุมชนได้ว่าเป็นวิทยุที่กระจายเสียงเพื่อให้บริการแก่ชุมชน ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญสองประการ ได้แก่ (1) เป็นวิทยุที่มีเพื่อวัตถุประสงค์ของชุมชน และ (2) ไม่ได้แสวง

หากำไรหรือเป็นส่วนหนึ่งของกิจการที่แสวงหากำไร อีกทั้งจัดรายการโดยใช้อุปกรณ์ไม่แพงและเผยแพร่ฟรีแก่สาธารณะ (Pavarala and Malik, 2007: 47)

สำหรับพัฒนาการของวิทยุชุมชนของประเทศไทยปรากฏขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ในมาตรา 40 ในมาตรานี้กำหนดหลักการไว้ 3 ประการ คือ (กาญจนา แก้วเทพ และคณะ, 2549: 32-33)

1) คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

2) ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

3) การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐและประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

เมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดไว้แล้ว ต่อมาประเทศไทยได้ออกกฎหมายลูกรองรับ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ กสช. ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ปรากฏว่าไม่สามารถจัดตั้ง กสช. ได้ เนื่องจากมีปัญหาโต้แย้งกันในการสรรหาและคัดเลือก จนเป็นผลให้การคัดเลือกเป็นโมฆะ นอกจากนั้นยังต้องมีการออกกฎหมายโดยตรงเพื่อกำหนดคุณสมบัติผู้ประกอบการและจัดระเบียบวิทยุชุมชน คือ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งมีผู้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี พ.ศ. 2545 แต่ไม่ผ่านการพิจารณาต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2550 จึงได้นำมายกร่างใหม่ จนกระทั่งผ่านสภาสำเร็จเมื่อปลายปี พ.ศ. 2550 แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2543-2549 ที่ไม่มี กสช. และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ยังไม่ผ่านสภานั้น จึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุ

กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ไปก่อน โดยให้อำนาจคณะกรรมการของรัฐบาลควบคุม ดูแล แต่ไม่มีหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่หรือออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ

นโยบายวิทยุชุมชนของไทยจึงได้แก่ การส่งเสริมให้ตั้งวิทยุชุมชนเพื่อประโยชน์ของชุมชนและเป็นทางเลือกจากวิทยุของรัฐและวิทยุธุรกิจ โดยเน้นการจัดรายการเพื่อการศึกษา การให้ความรู้ และศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น นโยบายวิทยุชุมชนของไทยจัดเป็นนโยบายที่ใหม่ เนื่องจากวิทยุชุมชนในประเทศไทยพัฒนามาได้ประมาณ 10 ปี ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องของการเร่งดำเนินการและขาดการควบคุม กล่าวคือ หลังจากที่มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รองรับว่าคลื่นวิทยุเป็นทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว ก็ทำให้ประชาชนตื่นตัวและจัดตั้งวิทยุชุมชนกันอย่างมากมาย ขณะที่หน่วยกำกับดูแลทางด้านการประกอบการและจัดสรรคลื่นความถี่ยังจัดตั้งไม่เสร็จ การควบคุมจึงทำได้เพียงกำหนดเงื่อนไขทางเทคนิค เช่น กำหนดว่าให้วิทยุชุมชนมีเสาอากาศสูงจากพื้นดินไม่เกิน 30 เมตร กำลังส่งไม่เกิน 30 วัตต์ และรัศมีการกระจายของคลื่นวิทยุไม่เกิน 15 กิโลเมตร เป็นต้น

ข้อมูลจากกรมประชาสัมพันธ์รายงานว่า เมื่อต้นปี พ.ศ. 2548 มีสถานีวิทยุชุมชนทั่วประเทศประมาณ 7,000 สถานี มีทั้งที่จดทะเบียนและไม่ได้จดทะเบียนกับกรมประชาสัมพันธ์ ทั้งนี้การจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนนั้นใช้งบประมาณเพียง 2 แสนบาท เพื่อซื้อเครื่องส่งสัญญาณและตั้งเสาสัญญาณ แต่มีผู้กล่าวว่าในปัจจุบันค่าใช้จ่ายในการตั้งวิทยุชุมชนถูกมาก เพราะราคาติดตั้งมีตั้งแต่ 4-7 หมื่นบาท ขึ้นอยู่กับกำลังส่งของเครื่องที่มีให้เลือกตั้งแต่ 30-300 วัตต์ กำลังส่ง 30 วัตต์จะครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 20 ตารางกิโลเมตร ส่วน 300 วัตต์ครอบคลุมพื้นที่ 80 ตารางกิโลเมตร และคุณภาพของอุปกรณ์นำเข้าจะอยู่ที่ 3 หมื่นบาทเศษ หากเป็นอุปกรณ์ที่ผลิตในประเทศอยู่ที่ 2 หมื่นบาท เสาอากาศสูง 30 เมตร พร้อมสายอากาศ 1.2 หมื่นบาท (ผู้จัดการรายสัปดาห์, 2551: 28 มกราคม 2551, หน้า A1, A2, A15)

ปัญหาของวิทยุชุมชนที่ปรากฏ ได้แก่ มีการแข่งขันจัดตั้งวิทยุชุมชนอย่างกว้างขวางก่อให้เกิดปัญหาคลื่นทับซ้อนและก่อกวนกัน อาจใช้วิทยุชุมชนเป็นเครื่องมือ

ในการค้าหรือการเมือง และยากต่อการควบคุม ส่วนการวิจัยในนี้ต้องการศึกษาถึงการเข้าใจเจตนารมณ์ของนโยบาย การนำนโยบายวิทยุชุมชนของประเทศไปปฏิบัติจริงในพื้นที่ของผู้เกี่ยวข้อง และการแสวงหาข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาวิทยุชุมชนในประเทศไทยต่อไป

## 2. แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัยมี 3 เรื่อง ได้แก่ (1) วิทยุชุมชน (2) การสื่อสารชุมชน และ (3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

### 2.1 วิทยุชุมชน

วิทยุชุมชนเป็นสื่อกระจายเสียงที่ชุมชนร่วมกันเป็นเจ้าของดำเนินการบริหาร และตรวจสอบกันเองในชุมชน (ประสิทธิ์ ที่มพุมติ และคณะ, 2549: 15) หรือกล่าวง่าย ๆ ว่า วิทยุชุมชน คือ วิทยุของชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชน (จุมพล รอดคำดี, 2542) วิทยุชุมชนเกิดจากช่องว่างของการสื่อสาร เนื่องจากการสื่อสารภาครัฐและธุรกิจมีไม่เพียงพอ เข้าไม่ถึงชุมชนหรือยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้ส่งสาร รวมทั้งโอกาสในการมีส่วนร่วม วิทยุชุมชนมีอยู่ทั่วโลก รูปแบบของวิทยุชุมชนมีสองแบบ แบบหนึ่ง เน้นการบริการหรือจิตใจที่มุ่งชุมชน (service or community-mindedness) ส่วนอีกแบบหนึ่ง เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ฟัง (involvement and participation by the listener) รูปแบบที่เน้นบริการจะเน้นการกระจายเสียงเนื้อหาที่เป็นเรื่องของชุมชนหรือบริการท้องถิ่น ส่วนรูปแบบมีส่วนร่วมจะเน้นการมีส่วนร่วม เช่น ให้ชุมชนวางแผน จัดการ ผลิตหรือดำเนินรายการ หรือมีส่วนร่วมในรายการสด สำหรับวิทยุชุมชนในประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ช่วง พ.ศ. 2544-2549 เนื่องจากผู้จัดตั้งวิทยุชุมชนต้องการชิงความได้เปรียบก่อนมี กสช. ที่เป็นองค์กรจัดสรรคลื่นและควบคุมวิทยุชุมชน สาเหตุที่เกิดวิทยุชุมชนในประเทศไทยสรุปได้ 4 ประการ คือ ประการแรก วิทยุที่รัฐเป็นเจ้าของคลื่นนำเอาวิทยุไปสร้างผลประโยชน์เชิงธุรกิจแก่ภาครัฐเป็นหลักไม่ค่อยสนใจชุมชน โดยเฉพาะ

การกระจายข่าวสารแก่ท้องถิ่นยังมีสัดส่วนที่เป็นส่วนน้อยเมื่อเทียบกับการกระจายข่าวสารทั้งหมด ประการที่สอง กลุ่มคนที่มีโอกาสเข้าถึงและได้ประโยชน์จากวิทยุ นั้นมีไม่กี่กลุ่ม เช่น กลุ่มข้าราชการ ชมรมผู้สื่อข่าว กลุ่มนักจัดรายการอิสระและนักการเมือง กลุ่มทุนสัมปทาน กลุ่มอาสาสมัคร ส่วนกลุ่มอื่น เช่น กลุ่มประชาชนระดับรากหญ้า กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม กลุ่มที่มีอำนาจน้อยแทบไม่มีโอกาสเข้าถึงและได้ประโยชน์จากวิทยุ ประการที่สาม การทำหน้าที่ของวิทยุจำกัด เช่น ทำหน้าที่เพียงถ่ายทอดอุดมการณ์และความมั่นคงภายในชาติ เล่นบทบาทเป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชน เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและบริการสาธารณะ และเพื่อความบันเทิง ขณะที่ความต้องการของชุมชนมีหลากหลายกว่านั้น ทั้งยังแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น และประการที่สี่ ประการสุดท้าย วิทยุสาธารณะและวิทยุธุรกิจที่มีอยู่เดิมก่อตัวมาจากวัฒนธรรมแบบชนชั้นกลางและมีลักษณะเป็นวิทยุของมืออาชีพ อาจไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมชาวบ้านซึ่งจัดรายการแบบมือสมัครเล่น เช่น อาจจัดรายการสด หรือจัดผังรายการอย่างยืดหยุ่น เป็นต้น (กาญจนา แก้วเทพ และคณะ, 2549: 25-26)

## 2.2 การสื่อสารชุมชน

ชุมชนเป็นแนวคิดของแหล่งที่คนอยู่ตั้งแต่เกิดจนตาย มีความหมายหลากหลาย แต่ความหมายที่สำคัญ คือ เป็นสิ่งที่คนมีส่วนร่วม ผูกพันเข้าด้วยกันและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน เป็นแกนกลางของสังคม คนเราจะไม่มีความรู้สึกทางสังคม หากไม่สามารถบอกตนเองได้ว่าอยู่ในชุมชนใด มีประสบการณ์และความคาดหวังจากชุมชน อย่างไรก็ตาม ชุมชนเป็นขอบเขตที่ทำให้คนรู้ว่าควรเห็นอกเห็นใจใคร ผูกพัน และมองหาความช่วยเหลือและสนับสนุนจากใคร ในฐานะที่มนุษย์เป็นสัตว์สังคม มนุษย์จะสร้างขอบเขตของตนเองและผู้อื่นและระบุว่าเกี่ยวข้องกับตนเองอย่างไร แนวคิดของชุมชนจึงประกอบด้วยการรวมพวก แยกพวก ระบุถึงสิ่งที่เป็นเจ้าของร่วมกัน และที่ไม่ใช่เน้นวิชาการส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่าชุมชนเป็นพื้นฐานที่สำคัญของสังคม (Day, 2006: 1-2)

ส่วนแนวคิดเรื่องการสื่อสารนั้น การสื่อสารขยายตัวอย่างมากนับตั้งแต่

ทศวรรษ 1950 เป็นต้นมา หัวข้อที่เกี่ยวกับสื่อสารมวลชน โดยเฉพาะโทรทัศน์ กลายเป็นหัวข้อที่สนใจทำวิจัยกันอย่างกว้างขวาง ประเด็นหลักที่สนใจในระยะแรก คือ ความสัมพันธ์ของสื่อมวลชนกับมติดมมหาชน เช่น บทบาทในการโฆษณาชวนเชื่อของเยอรมนี ยุคนาซีหรือโซเวียตยุคสตาลิน กระนั้น การสื่อสารก็มีประเด็นมากกว่านั้นอีกมาก เพราะการสื่อสารเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมมีส่วนร่วมและคัดสรรบุคคล อีกทั้งพฤติกรรมของบุคคลอันเป็นผลมาจากความรู้ ค่านิยม ทศนคติ ประสบการณ์ และบุคลิกภาพนั้นล้วนแล้วแต่หล่อหลอมโดยการสื่อสาร การทำความเข้าใจพฤติกรรมบุคคลจึงกระทำไม่ได้เลยหากไม่มีความรู้เรื่องกระบวนการสื่อสาร (Rush, 1992: 151) โดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งวอลเตอร์ (Walters, 1995: 3) นิยามว่า โลกาภิวัตน์เป็นกระบวนการสังคม ซึ่งข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ที่ต้องเปรียบเทียบทางสังคมและวัฒนธรรมนั้นลดน้อยถอยลง และคนก็รู้ถึงการลดน้อยถอยลงดังกล่าวมากขึ้นเรื่อย ๆ กระบวนการสื่อสารเป็นหัวใจของโลกาภิวัตน์ เพราะการสื่อสารทำให้โลกแคบและติดต่อกันง่ายขึ้นเนื่องจากยุคโลกาภิวัตน์เกิดการสื่อสารแนวใหม่ (new media) ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ เป็นระบบโต้ตอบกันได้ มีการกระจายอำนาจและบูรณาการข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีการสื่อสารเข้าด้วยกัน ทำให้มีวิสัยทัศน์ ได้ยินและมองเห็นความเคลื่อนไหวรวมทั้งสามารถเคลื่อนที่ไปยังที่ต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว กระบวนการสื่อสารในยุคโลกาภิวัตน์จึงมีเครื่องมือที่ทรงพลังในการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการเสริมสร้างพลังอำนาจให้ประชาชน (empowerment) เช่น ทำลายการกดขี่ สร้างค่านิยมสากล ทำให้สังคมเปิดและหลากหลาย สร้างความโปร่งใส ให้การศึกษาแก่ประชาชน สร้างงานและให้บริการแนวใหม่ในตลาดแรงงาน ลดชั้นการบังคับบัญชาและเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชนที่ทำงานในหน่วยงานอิสระขนาดเล็ก สามารถบูรณาการเศรษฐกิจทั่วโลกเข้าด้วยกันและทำให้ผู้สูงอายุไม่โดดเดี่ยวและว่าเหวออีกต่อไป (Lubbers and Koorevaar, 1997: [www.globalize.org](http://www.globalize.org)) นอกจากนี้ ยุคโลกาภิวัตน์ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในฐานะการเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองให้แก่พลเมือง (conception of democracy as the political empowerment of the citizen) อันเป็นที่มาของเสรีภาพในการแสดงออกและเจตจำนงของบุคคลอย่างเต็มที่ (Behrouzi, 2005: 31) ในยุค

โลกาภิวัตน์จึงเกิดชุมชนหรือประชาสังคม (civil society) ซึ่งประกอบด้วยสมาคม องค์กร และเครือข่ายที่ร่วมมือกันทำประโยชน์ให้กับชุมชนและสังคมส่วนรวม ในโลก ในปัจจุบันจึงมีคำพูดที่เกี่ยวกับอำนาจของประชาชนและชุมชนแพร่หลายอยู่หลายคำ เช่น องค์กรอาสาสมัคร (voluntary organizations) ขบวนการรากหญ้า (grassroots movements) ขบวนการสังคมใหม่ (new social movements) ขบวนการประชาชน (popular movements) และองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (non-governmental organization) เป็นต้นแม้ว่าองค์กรหรือขบวนการต่าง ๆ ข้างต้นมีจุดกำเนิดและเป้าหมายต่างกัน ต่างกัน หรือเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและมีอำนาจต่างกัน แต่มีลักษณะร่วมกัน หลายประการ เช่น เป็นการรวมตัวตามประเด็นปัญหาที่สนใจมากกว่าชนชั้น รวมกัน ในระดับรากหญ้าหรือท้องถิ่นส่วนใหญ่ดำเนินการนอกโครงสร้างรัฐ กำเนิดส่วนใหญ่ มาจากคนจนและคนที่ถูกกีดกันจากสังคม ซึ่งทางวิชาการแบ่งองค์กรเหล่านี้เป็น 4 ประเภท คือ (1) องค์กรทางศาสนาในชุมชน (2) กลุ่มเพื่อนบ้านในเมืองและกลุ่มที่ช่วยเหลือตนเอง (3) ขบวนการสตรี และ (4) กลุ่มที่เคลื่อนไหวทางด้านสิ่งแวดล้อมและ สิทธิมนุษยชน (Hoogvelt, 1997: 233)

สำหรับลักษณะสำคัญของการสื่อสารชุมชนในยุคโลกาภิวัตน์ ต่างไปจากการสื่อสารของรัฐอย่างเห็นได้ชัด เช่น เป็นการสื่อสารจากล่างขึ้นบน (bottom-up communication) ไม่ใช่บนลงล่าง (top-down communication) เป็นต้น ในรายละเอียดนั้น การสื่อสารชุมชนมีลักษณะสำคัญ 10 ประการ ดังต่อไปนี้ (กาญจนา แก้วเทพ และคณะ, 2543: 48-49)

1) การสื่อสารชุมชนเป็นการสื่อสารสองทาง (two-way communication) ผู้รับและผู้ส่งสารสามารถตอบโต้กันได้ตลอดเวลา ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และทำให้สถานะของผู้ส่งและผู้รับเปลี่ยนแปลงไปมา ไม่ตายตัว

2) การสื่อสารชุมชนมีทิศทางการไหลของข่าวสารที่หลากหลาย (multiple flow of information) การไหลของข่าวสารเป็นไปอย่างหลากหลาย มีทุกทิศทาง ทั้งจากบนลงล่าง ล่างขึ้นบนและแนวนอน เช่น ข่าวสารจากนักพัฒนาไปสู่ชาวบ้าน หรือจากสื่อมวลชนไปสู่ชาวบ้าน เวลาเดียวกันชาวบ้านก็สามารถส่งข่าวสารขึ้นมาสู่

เจ้าหน้าที่ของรัฐและแลกเปลี่ยน ข่าวสารกันเองระหว่างชาวบ้านด้วยกัน จนกลายเป็น เครือข่ายชุมชน

3) การสื่อสารชุมชนมีเป้าหมายเฉพาะ (specific goals) โดยมี ขอบเขตอยู่ที่ชุมชน และสามารถแบ่งแยกได้ว่าการสื่อสารระดับใดเป็นการสื่อสารใน ชุมชน นอกชุมชน หรือสังคมส่วนรวม การสื่อสารในชุมชนจะเน้นการถ่ายทอดข่าวสาร (information dissemination) แสดงออกซึ่งตัวตนของชุมชน (community self-expression) และการพัฒนาตัวเองของปัจเจกชน (development of the individual's self)

4) การสื่อสารชุมชนมุ่งตอบสนองความต้องการของชุมชน (community need-oriented) ไม่ใช่ความต้องการของรัฐ เช่น การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น หรือ การแสดงออกถึงปัญหาความต้องการของชุมชน

5) การสื่อสารชุมชนทำหน้าที่หลายด้าน (multiple functions) เช่น แสดงออกถึงความเป็นตัวเองและมีเอกลักษณ์ ทำหน้าที่สร้างความรู้สึกร่วมกันของความเป็น เจ้าของชุมชนร่วมกัน ให้ข้อมูลข่าวสาร ควบคุมการทำงานและแก้ไขปัญหาของชุมชน

6) การสื่อสารชุมชนเน้นการปรับตัว (adaptability) ต้องมีการปรับปรุง สื่อให้สอดคล้องกับการใช้งานของชุมชนโดยเฉพาะ สื่อมีหน้าที่ปรับตัวไปตามวัตถุ ประสงค์ของชุมชนที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อม

7) การสื่อสารชุมชนเน้นการเข้าถึง (accessibility) เป็นสื่อที่ชุมชน สามารถเข้าถึงได้ตลอดเวลาเพื่อใช้ประโยชน์ เช่น การรับฟังข่าวสาร หาความรู้ หรือบันเทิง

8) การสื่อสารชุมชนเน้นการมีส่วนร่วม (participation) ชุมชนต้องเป็น ผู้วางแผนการใช้สื่อเป็นผู้ผลิตและแสดงเอง

9) การสื่อสารชุมชนต้องเป็นสื่อที่แสดงออกของชุมชน (community expression) ข้อนี้หมายความว่าชุมชนต้องแสดงออกโดยตัวเอง มิใช่ผู้อื่นมาทำแทน คอยกำหนดหรือแทรกแซง

10) การสื่อสารชุมชนเป็นเวทีสาธารณะ (open forum) โดยจะเปลี่ยน

การถ่ายทอดข่าวมาเป็นเวทีสำหรับและเปลี่ยนข่าวสารและรับฟังความคิดเห็นของคนทุกคนในชุมชน

อย่างไรก็ตาม การสื่อสารชุมชนจะประสบความสำเร็จได้ต้องมีเงื่อนไขเบื้องต้น สำหรับเงื่อนไขที่สำคัญมี 8 ประการ ดังนี้ (กาญจนา แก้วเทพ และคณะ, 2543: 50-51)

1) การสนับสนุนทางการเมือง (political back-up) การสื่อสารชุมชนต้องได้รับความสนับสนุนจากผู้นำทางการเมือง ประชาชนต้องมีหลักประกันว่าความคิดของตนจะได้รับการพิจารณาจากผู้มีอำนาจ และต้องมีผลเกิดขึ้นจากการพิจารณานั้น

2) มีแนวคิดที่ถูกต้องเกี่ยวกับการพัฒนา (a right concept of development) ข้อนี้หมายความว่า การสื่อสารชุมชนต้องเกิดขึ้นควบคู่กับแนวคิดใหม่ในการพัฒนา ซึ่งเน้นการพัฒนาจากระดับล่างในฐานะที่เป็นรากฐานของการพัฒนาและการมีส่วนร่วม รวมทั้งเปิดเวทีให้ชนพัฒนาและชาวบ้านได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และแก้ไขปัญหาชองว่างระหว่างกัน

3) มีความยืดหยุ่น (flexibility) ต้องให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่วแรก และยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้การสื่อสารชุมชนเป็นประโยชน์ต่อชาวบ้าน ไม่ใช่ออกแบบไว้อย่างตายตัว

4) ได้รับความสนับสนุนจากท้องถิ่น (local supports) ต้องได้รับความสนับสนุนจากท้องถิ่นตั้งแต่วแรก รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนในด้านทรัพยากร ข้อมูลข่าวสารและกำลังใจ เพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้

5) การฝึกอบรม (training) ผู้ปฏิบัติงานสื่อสารชุมชนต้องมีความรู้ ทั้งทางด้านสื่อและทักษะในการพัฒนาชุมชน เช่น การทำงานเป็นทีม ความรู้เรื่องชุมชน ตลอดจนทักษะอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับการสื่อสารแบบมีส่วนร่วม

6) มีระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิผล (effective communication) ต้องมีช่องทางถ่ายทอดความคิดเห็นของชุมชนไปยังผู้อื่น หมายถึงการมีอุปกรณ์และเครื่องมือในการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เช่น อุปกรณ์กระจายเสียง เครื่องอัดเทปและอุปกรณ์การผลิตรายการอื่น ๆ ตลอดจนมีเครือข่าย เช่น ติดต่อกับกลุ่มพัฒนากลุ่มอื่น ๆ

7) มีเทคโนโลยีที่เหมาะสม (appropriate technology) ต้องเลือกเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับระดับงานของและสภาพความเป็นจริง เช่น ในท้องถิ่นหากไม่มีฟิล์มภาพยนตร์ หรือวีดิทัศน์บันทึกการขาย การก็อาจใช้สไลด์ประกอบเสียง ต้องมุ่งไปที่เป้าหมายของการใช้สื่อซึ่งต้องการกระตุ้นให้ชาวบ้านได้แสดงความคิดเห็นมากกว่าการเป็นผู้รับฟังอย่างเดียว

8) มีความต่อเนื่อง (continuity) การสื่อสารชุมชนต้องมีความต่อเนื่องแม้หน่วยพัฒนาออกไปจากหมู่บ้านแล้ว ชาวบ้านก็สามารถใช้อุปกรณ์การสื่อสารกันเองได้ และเปิดใจอยู่เสมอเมื่อชุมชนต้องการ

### 2.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการนำการตัดสินใจที่อยู่ในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ กฎหมาย คำตัดสินของศาล คำสั่งผู้บริหาร มติหรือคำสั่งของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไปปฏิบัติ (Sabatier and Mazmanian, 1983: 143) สำหรับองค์ประกอบนั้น เกรอร์สตัน (Gerston, 1983: 98-99) อธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติแบ่งออกได้ 4 ส่วน คือ

1) การจัดตั้งหน่วยงานและบุคลากรใหม่เพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือมอบหมายให้หน่วยงานและบุคลากรที่มีอยู่แล้วนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) แปลงจุดมุ่งหมายและเจตนาของฝ่ายนิติบัญญัติไปเป็นกฎระเบียบในการปฏิบัติและพัฒนาแนวปฏิบัติเพื่อให้ผู้ปฏิบัติใช้เป็นแนวทาง

3) ประสานการใช้ทรัพยากรและงบประมาณกับกลุ่มเป้าหมาย แบ่งความรับผิดชอบภายในหน่วยงาน ระหว่างหน่วยงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4) จัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลตามจุดมุ่งหมายของนโยบาย

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสำคัญอย่างมากต่อการศึกษา รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ เนื่องจากเป็นส่วนที่เชื่อมโยงนโยบายตั้งแต่กำหนดนโยบายกับการปฏิบัติ และเกิดผลกระทบต่อประชาชน หากนโยบายไม่เหมาะสมก็ไม่สามารถแก้ปัญหาตามที่ต้องการได้ และถึงแม้จะปฏิบัติดี

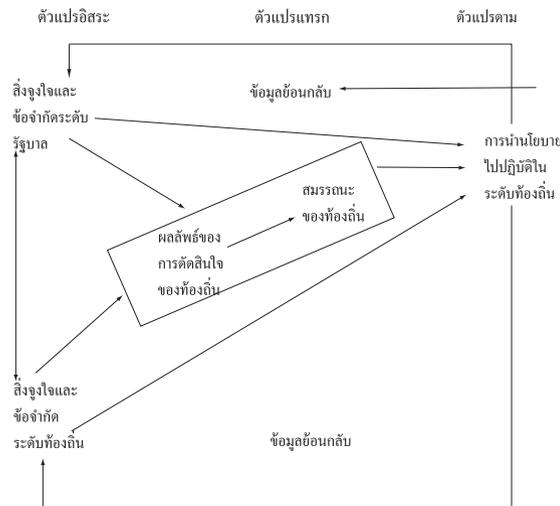
เพียงใดก็อาจล้มเหลว แต่ในทางกลับกัน นโยบายที่ออกแบบไว้ดี แต่ถ้านำไปปฏิบัติไม่ดี ก็ย่อมทำให้นโยบายล้มเหลวได้เช่นกัน (Edwards III, 1980: 1-2) อย่างไรก็ตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติมีการเมือง หมายความว่า นโยบายของรัฐที่ตั้นั้น เมื่อนำไปปฏิบัติแล้ว มักไม่ดีหรือไม่ได้ผล เพราะมีการเมืองซึ่งหมายถึงความขัดแย้งทางความคิดและผลประโยชน์ หนังสือที่กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติสองเล่มแรก คือ หนังสือชื่อ “Implementation” ของเพรสแมน (Pressman) และวิลดาฟสกี (Wildavsky) เมื่อปี ค.ศ. 1973 และหนังสือชื่อ “New Towns In-Town” ของเดอร์ริค (Derthick) เมื่อปี ค.ศ. 1972 มีสาระสำคัญว่ามีการเมืองอยู่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยหนังสือของเพรสแมนและวิลดาฟสกี กล่าวว่าความล้มเหลวของนโยบายมีมาตั้งแต่ขั้นของการออกแบบ ดังนั้นจึงไม่สามารถแยกขั้นการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติออกจากกันได้ ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ผู้นำและการทำงานให้ง่าย (Nakamura and Smallwood, 1980: 12) ส่วนหนังสือของเดอร์ริค กล่าวว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้นโยบายล้มเหลว คือ เจ้าหน้าที่ส่วนกลางไม่สามารถมีควบคุมท้องถิ่นท้องถิ่นจึงรวมตัวกันคัดค้านนโยบาย (Derthick, 1972 cited Stoker, 1991: 6-7) การเมืองสัมพันธ์กับนโยบาย เพราะเป็นตัวขับเคลื่อนนโยบาย แต่ขณะเดียวกันการเมืองในนโยบายแต่ละประเด็นก็ต่างกัน เพราะแสดงให้เห็นถึงสิ่งที่เป็นปัญหาในนโยบายต่างกันและมีความซับซ้อนต่างกัน การเมืองที่ต่างกันจึงมีผลทำให้นโยบายและผลลัพธ์ของนโยบายแตกต่างกัน ขอบเขตของนโยบายที่มีการต่อสู้กันทางการเมืองแบ่งได้หลายขอบเขต

สำหรับตัวแบบการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นที่มาของกรอบแนวคิดในการวิจัย ได้แก่ ตัวแบบของก็อกกิน และคณะ (Goggin, et al) ค.ศ. 1987 ซึ่งอธิบายความร่วมมือระหว่างรัฐกับท้องถิ่น แสดงเป็นรูปได้ดังรูปที่ 1

ตัวแบบของก็อกกินและคณะ อธิบายว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติของท้องถิ่น เป็นเรื่องการตัดสินใจของท้องถิ่นซึ่งกระทำอย่างต่อเนื่อง และอาจทำได้ไม่ทันเวลาและเป็นที่พอใจตามเจตนาของนโยบาย การทำตามนโยบาย ผลผลิตและผลลัพธ์ของนโยบายจะเปลี่ยนแปลงไปตลอดตามสภาพแวดล้อมและระยะเวลา นอกจากนี้ยัง

ขึ้นอยู่กับสิ่งจูงใจและข้อจำกัดระดับรัฐบาลซึ่งมีทั้งทางด้านเนื้อหาและรูปแบบของการตัดสินใจ และสิ่งจูงใจและข้อจำกัดระดับท้องถิ่น ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมืองและสถาบันการเมืองและหน่วยงานที่นานโยบายไปปฏิบัติ และการตัดสินใจและสมรรถนะของท้องถิ่น รวมทั้งข้อมูลย้อนกลับและการออกแบบนโยบาย ประเด็นการวิเคราะห์ของก็อกกินและคณะมี 5 ประเด็น ได้แก่ (1) การนานโยบายไปปฏิบัติของท้องถิ่น (2) สิ่งจูงใจและข้อจำกัดระดับรัฐบาล (3) สิ่งจูงใจและข้อจำกัดระดับท้องถิ่น (4) การตัดสินใจและสมรรถนะของท้องถิ่น และ (5) ข้อมูลย้อนกลับและการออกแบบนโยบาย (Goggin, et al, 1990: 34-40)

กรอบในการศึกษาครั้งนี้ได้นำตัวแบบของก็อกกินและคณะมาปรับเปลี่ยนกำหนดเป็นประเด็นการวิเคราะห์ 6 ประเด็น ได้แก่ (1) การศึกษาเจตนารมณ์ของนโยบาย (2) สิ่งจูงใจและข้อจำกัดของนโยบายระดับรัฐบาล (3) การนานโยบายไปปฏิบัติของท้องถิ่น (4) เปรียบเทียบระหว่างสภาพที่พึงประสงค์กับผลลัพธ์ของการปฏิบัติจริง (5) ผลกระทบของนโยบายต่อสังคม และ (6) ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงนโยบาย



ภาพที่ 1 ตัวแบบการสื่อสารของการนานโยบายไปปฏิบัติระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น  
ที่มา: Goggin, et al, 1990: 32

### 3. วิธีการวิจัย

วิธีวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ กระทำโดยการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับวิทยุชุมชนจำนวน 91 คน แบ่งออกเป็น (1) กลุ่มเจ้าหน้าที่ระดับนโยบาย 7 คน (2) เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ 14 คน (3) ผู้ประกอบการวิทยุชุมชน 35 คน และ (4) ประชาชนผู้ฟังวิทยุชุมชน 35 คน ผู้ให้สัมภาษณ์เหล่านี้กระจายอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ 7 จังหวัด ได้แก่ อุดรธา สระบุรี อุตรธานี ขอนแก่น เชียงใหม่ ลำปาง และกรุงเทพมหานคร การสัมภาษณ์มีโครงสร้าง (structured interview) โดยเตรียมประเด็นที่สัมภาษณ์ไว้ และวิเคราะห์ข้อมูลโดยนำคำสัมภาษณ์มาจัดกลุ่มและดูความสอดคล้องตามหลักตรรกะ

### 4. ผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อสรุปในเชิงทฤษฎี

#### 4.1 ผลการวิจัย

ผลการวิจัยสรุปได้ 6 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1) เจตนารมณ์ของนโยบายวิทยุชุมชนในประเทศไทยและการรับรู้ของผู้ที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัย พบว่า เจตนารมณ์ของนโยบายกับการรับรู้ของผู้ที่เกี่ยวข้องไม่แตกต่างกัน กลุ่มตัวอย่างเข้าใจเจตนารมณ์ของการก่อตั้งวิทยุชุมชนว่าเป็นสื่อสาธารณะที่ดำเนินการโดยชุมชน เพื่อประโยชน์ของชุมชนเป็นสำคัญ รวมทั้งเป็นแหล่งข้อมูลเสริมจากสื่ออื่น ๆ กระนั้นผู้ให้สัมภาษณ์บางคนยอมรับว่าหากชุมชนเป็นเจ้าของไม่ได้ ถ้าให้คนอื่นเป็นเจ้าของก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องทำเพื่อประโยชน์ชุมชน นอกจากนั้นยังเป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา คือ เจ้าหน้าที่ระดับนโยบาย เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ ผู้ประกอบการวิทยุชุมชนและประชาชนผู้ฟังสถานีวิทยุชุมชน มีการรับรู้เกี่ยวกับเจตนารมณ์ของวิทยุชุมชนไม่แตกต่างกัน เว้นแต่เพียงประเด็นเดียว คือ ประชาชนผู้ฟังเน้นว่าการจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนต้องคำนึงถึงประโยชน์ของชุมชนตอบสนองความต้องการของชุมชนและช่วยเหลือชุมชน มากกว่ากลุ่มอื่น

2) สิ่งจูงใจและข้อจำกัดระดับรัฐบาลของนโยบายวิทยุชุมชนในประเทศไทย จากผลการวิจัย พบว่า สิ่งจูงใจมาจากสภาพแวดล้อมทางกฎหมาย ได้แก่ รัฐ

ธรรมนูญซึ่งรับรองสิทธิของวิद्यุชุมชนและส่งเสริมให้จัดตั้งวิद्यุชุมชนเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของชุมชน และพระราชบัญญัติการจัดตั้งหน่วยงานจัดสรรคลื่นความถี่ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลวิद्यุชุมชน ส่วนสิ่งที่เป็นข้อจำกัดระดับรัฐบาลของนโยบายวิद्यุชุมชนในประเทศไทยเป็นผลมาจากความกำกวมของนโยบายและการไม่จริงจังต่อเป้าหมายของวิद्यุชุมชนที่เกิดจากทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งได้แก่ (1) ความไม่ชัดเจนของรัฐธรรมนูญ (2) การไม่มีกฎหมายรองรับ (3) ทักษะคิดของหน่วยงานระดับบนต่อนโยบายวิद्यุชุมชน และ (4) การฉวยโอกาสจัดตั้งวิद्यุ ชุมชนจำนวนมากของผู้ประกอบการ

3) เรื่องการนำนโยบายวิद्यุชุมชนไปปฏิบัติจริงในพื้นที่ เมื่อวิเคราะห์ตามประเด็นการทำตามวัตถุประสงค์ของนโยบายวิद्यุชุมชนซึ่งโดยหลักแล้วต้องเป็นวิद्यุของชุมชน โดยชุมชนและเพื่อชุมชน ผลการวิจัยพบว่า สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น ผู้ประกอบการสถานีวิทยุชุมชนมีหลายกลุ่ม ได้แก่ นักธุรกิจ หน่วยงานภาครัฐ สมาคมมูลนิธิ กลุ่มการเมือง และกลุ่มชุมชน ซึ่งต่างอ้างว่าตั้งเพื่อทำประโยชน์แก่ชุมชน แต่เมื่อศึกษาถึงความเป็นเจ้าของแล้ว พบว่า ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มนักธุรกิจ ยกตัวอย่างข้อมูลของวิद्यุชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปรากฏว่าเจ้าของวิद्यุชุมชนส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจ เช่น จังหวัดมุกดาหารมีวิद्यุชุมชนทั้งหมด 36 แห่ง ในจำนวนนี้เป็นของนักธุรกิจซึ่งจัดรายการโดยมีการโฆษณา 29 แห่ง ที่เหลือมีทั้งที่มีโฆษณาและไม่มีโฆษณา ซึ่งเป็นของสถานศึกษา 2 แห่ง เป็นของสหกรณ์การเกษตร 1 แห่ง และเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือ อบต. 4 แห่ง จังหวัดยโสธรมีวิद्यุชุมชน 61 แห่ง ในจำนวนนี้เป็นของนักธุรกิจซึ่งจัดรายการโดยมีการโฆษณา 55 แห่ง ที่เหลือมีทั้งที่มีโฆษณาและไม่มีโฆษณา ซึ่งเป็นของวัด 1 แห่ง ของสถานศึกษา 2 แห่ง และของ อบต. 3 แห่ง จังหวัดร้อยเอ็ดมีวิद्यุชุมชน 113 แห่ง ในจำนวนนี้เป็นของนักธุรกิจซึ่งจัดรายการโดยมีการโฆษณา 95 แห่ง ที่เหลือมีทั้งที่มีโฆษณาและไม่มีโฆษณา ซึ่งเป็นของนักการเมือง 3 แห่ง เป็นของหน่วยงานราชการ 3 แห่ง เป็นของวัด 5 แห่ง เป็นของสถาบันศึกษา 6 แห่ง เป็นของ อบต. 1 แห่ง ส่วนจังหวัดอื่น ๆ เช่น ศรีสะเกษ สุรินทร์ อานาจเจริญ และอุบลราชธานีก็มีข้อมูลในลักษณะเดียวกัน สรุปได้ดังตารางที่ 1 นอกจากนั้นลักษณะ

รายการของวิद्यุชุมชนแต่ละแห่งยังมีหลากหลายมีลักษณะกึ่งสมัครเล่น บางสถานีก็จัดรายการไม่ได้มาตรฐาน เช่น ไม่มีเนื้อหาสาระ รวมทั้งเกิดปัญหาคลื่นความถี่ทับซ้อน และการแข่งขันของวิद्यุชุมชนในท้องถิ่นเป็นไปอย่างรุนแรง โดยเฉพาะการแย่งชิงสเปกตรัมหรือผู้สนับสนุนรายการ

**ตารางที่ 1:** เจ้าของวิद्यุชุมชนและการโฆษณาในจังหวัด 7 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

|                          | เจ้าของและการโฆษณา   |             |                |                  |                |             |                |               |                |
|--------------------------|----------------------|-------------|----------------|------------------|----------------|-------------|----------------|---------------|----------------|
|                          | นักธุรกิจ<br>มีโฆษณา | นักการเมือง |                | สถานศึกษา/ราชการ |                | อบต.        |                | วัด           |                |
|                          |                      | มี<br>โฆษณา | ไม่มี<br>โฆษณา | มี<br>โฆษณา      | ไม่มี<br>โฆษณา | มี<br>โฆษณา | ไม่มี<br>โฆษณา | มีโฆษณา       | ไม่มี<br>โฆษณา |
| ร้อยเอ็ด<br>(N = 113)    | 95<br>(84.0%)        | 1<br>(0.8%) | 2<br>(1.7%)    | 7<br>(6.1%)      | 2<br>(1.7%)    | 0<br>(0.0%) | 1<br>(0.8%)    | 2<br>(1.7%)   | 3<br>(2.6%)    |
| มุกดาหาร<br>(N = 36)     | 29<br>(80.5%)        | 0<br>(0.0%) | 0<br>(0.0%)    | 1<br>(2.7%)      | 2<br>(5.5%)    | 2<br>(5.5%) | 2<br>(5.5%)    | 0<br>(0.0%)   | 0<br>(0.0%)    |
| ยโสธร<br>(N = 61)        | 55<br>(90.1%)        | 0<br>(0.0%) | 0<br>(0.0%)    | 2<br>(3.2%)      | 0<br>(0.0%)    | 3<br>(4.9%) | 0<br>(0.0%)    | 0<br>(0.0%)   | 1<br>(1.6%)    |
| ศรีสะเกษ<br>(N = 71)     | 55<br>(77.4%)        | 0<br>(0.0%) | 1<br>(1.4%)    | 2<br>(2.8%)      | 4<br>(5.6%)    | 1<br>(1.4%) | 0<br>(0.0%)    | 6<br>(8.4%)   | 2<br>(2.8%)    |
| สุรินทร์<br>(N = 83)     | 62<br>(74.6%)        | 0<br>(0.0%) | 0<br>(0.0%)    | 6<br>(7.2%)      | 1<br>(1.2%)    | 1<br>(1.2%) | 0<br>(0.0%)    | 10<br>(12.0%) | 3<br>(3.6%)    |
| อำนาจเจริญ<br>(N = 28)   | 21<br>(75.0%)        | 0<br>(0.0%) | 0<br>(0.0%)    | 2<br>(7.1%)      | 2<br>(7.1%)    | 1<br>(3.5%) | 1<br>(3.5%)    | 1<br>(3.5%)   | 0<br>(0.0%)    |
| อุบลราชธานี<br>(N = 142) | 94<br>(66.1%)        | 6<br>(4.2%) | 7<br>(4.9%)    | 12<br>(8.4%)     | 4<br>(2.8%)    | 0<br>(0.0%) | 0<br>(0.0%)    | 11<br>(7.7%)  | 8<br>(5.6%)    |

ที่มา : ศูนย์ตรวจสอบการใช้ความถี่วิทยุเขต 2 อุบลราชธานี, 2550.

4) เปรียบเทียบระหว่างวิद्यุชุมชนที่พึงประสงค์กับผลการปฏิบัติจริง ผลจากการวิจัย พบว่า วิद्यุชุมชนที่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) ต้องจัดตั้งโดยชุมชน เป็นประโยชน์ต่อชุมชนและให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน (2) ปฏิบัติตามระเบียบของ

ทางราชการ (3) มีรูปแบบรายการสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน (4) ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง (5) นักจัดรายการต้องมีคุณภาพ และ (6) ดำเนินการโดยไม่แสวงหากำไร ส่วนผลการปฏิบัติจริงมีลักษณะตรงกันข้าม ได้แก่ (1) การจัดตั้งวิทยุชุมชนไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ไม่ได้ทำเพื่อวัตถุประสงค์ของชุมชน (2) ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ (3) คลื่นความถี่ทับซ้อน (4) มีผลประโยชน์ส่วนตัว (5) ใช้วิทยุชุมชนเป็นเครื่องมือทางการเมือง (6) จัดรายการไม่ได้มาตรฐาน และ (7) นักจัดรายการไม่ได้มาตรฐาน

5) ผลกระทบของการนำนโยบายวิทยุชุมชนไปปฏิบัติในประเทศไทย ผลการวิจัย พบว่า วิทยุชุมชนในปัจจุบันมีผลทั้งด้านบวกและด้านลบ ผลด้านบวก ได้แก่ (1) การให้ความรู้แก่ประชาชน (2) การรับรู้ข้อมูลที่หลากหลาย (3) การมีส่วนร่วมของประชาชน และ (4) การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชน ผลด้านบวกที่มากที่สุด ได้แก่ การให้ความรู้และข้อมูล ส่วนการมีส่วนร่วมและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมยังมีไม่มาก สำหรับผลด้านลบ ได้แก่ (1) ผลกระทบต่อสถานีวิทยุหลักทำให้เกิดการแข่งขันและคลื่นวิทยุ ทับซ้อนกันกับวิทยุหลัก (2) ผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ (3) ผลกระทบต่อสัญญาณวิทยุการบิน และ (4) ผลกระทบต่อวิทยุชุมชนด้วยกันในแง่การแข่งขันและคลื่นทับซ้อนกัน

6) ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการนำนโยบายวิทยุชุมชนไปปฏิบัติในประเทศไทย จากผลการวิจัยกลุ่มตัวอย่างได้ให้คำแนะนำไว้ 3 ประการ ได้แก่ (1) จัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ควบคุมการกระจายเสียงวิทยุ ซึ่งหมายถึงการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ กสช. (2) จัดระเบียบวิทยุชุมชน และ (3) พัฒนาศูนย์กลางที่เกี่ยวข้องกับวิทยุชุมชน ทั้งระดับผู้บริหารสถานีและผู้จัดรายการ

#### 4.2 อภิปรายผล

จากผลการวิจัยข้างต้นสามารถนำมาอภิปรายผลได้ ดังนี้

1) เรื่องเจตนารมณ์ของนโยบายวิทยุชุมชนในประเทศไทยและการรับรู้

ของผู้ที่เกี่ยวข้อง อภิปรายได้ 2 ประเด็น คือ ความเป็นเจ้าของวิद्यุชุมชนประเด็นหนึ่งกับการใช้วิद्यุชุมชนเพื่อตอบสนองความต้องการชุมชนและช่วยเหลือชุมชนอีกประเด็นหนึ่ง ประเด็นแรก ความเป็นเจ้าของวิद्यุชุมชน ประเด็นนี้เมื่อย้อนกลับไปดูหลักการของวิद्यุชุมชนตามแนวคิดและทฤษฎีแล้ว วิद्यุชุมชนต้องมีองค์กรที่ไม่ค้ากำไรเป็นเจ้าของควบคุม และต้องให้ชุมชนเป็นสมาชิกบริหารและจัดรายการ โดยยึดหลักการเข้าถึงชุมชนให้มิชุมชนมีส่วนร่วมและสะท้อนความต้องการของผู้ฟังกลุ่มเป้าหมาย แต่การรับรู้ของกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าหากไม่ใช่ชุมชนเป็นเจ้าของก็ยังไม่เป็นไร ขอให้ทำประโยชน์แก่ชุมชนก็พอ ความเห็นของกลุ่มตัวอย่างแสดงถึงการรับรู้ความจริงในประเทศไทย เพราะการพัฒนาวิद्यุชุมชนยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น การที่จะให้ชุมชนเป็นเจ้าของทั้งหมดเลยทันทีคงเป็นไปได้ ตอนต้นอาจมีคนอื่น เช่น นักธุรกิจ นักการเมือง กลุ่มมูลนิธิ สถาบันต่าง ๆ เป็นเจ้าของไปก่อน แต่ในทางกลับกันก็เป็นประเด็นที่น่าคิดว่าหากเริ่มต้นโดยชุมชนไม่ได้เป็นเจ้าของวิद्यุชุมชนอย่างแท้จริงแล้ว เมื่อใดชุมชนจึงจะเข้ามาเป็นเจ้าของ และหากให้คนอื่นที่ไม่ใช่ชุมชนเป็นเจ้าของ คนเหล่านั้นจะใช้วิद्यุชุมชนเป็นเครื่องมือในการครอบงำชุมชนหรือไม่ หากสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการครอบงำได้ โอกาสที่ชุมชนจะเข้ามาเป็นเจ้าของจริงในอนาคตก็คงเป็นเรื่องเลื่อนลอย และน่าคิดว่าจะมีจุดใดหรือปัจจัยใดที่เป็นตัวพลิกผันให้ชุมชนเข้ามาเป็นเจ้าของ เช่น เงินทุน อุปกรณ์ การสนับสนุนจากรัฐหรือความสามารถในการรวมกลุ่มของชุมชน ส่วนประเด็นที่สอง คือ การใช้วิद्यุชุมชนเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน ประเด็นนี้ก็ย่อมสัมพันธ์กับประเด็นแรกเพราะในเมื่อความเป็นเจ้าของไม่ใช่เป็นของชุมชนแล้วคนอื่นจะใช้วิद्यุชุมชนเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนได้อย่างไร ยิ่งความเห็นของประชาชนผู้ฟังวิद्यุชุมชนนั้นยังมีความคิดไปไกลถึงกับต้องการให้ชุมชนช่วยเหลือ ซึ่งหมายถึงการใช้สื่อเพื่อการพัฒนา ซึ่งยังเป็นไปได้อีก หากความเป็นเจ้าของชุมชนยังเป็นของเครือข่ายนักธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ การช่วยเหลือประชาชนย่อมเป็นข้ออ้างแต่ข้อเท็จจริง วิद्यุชุมชนน่าจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการหาผลประโยชน์เพื่อให้คุ้มค่ากับการลงทุนของนักธุรกิจผู้ลงทุนมากกว่า ดังนั้น ในแง่ความคาดหวังของประชาชนกับความเป็นจริงของการใช้วิद्यุชุมชนจึงยังเป็นช่องว่างที่น่าสนใจอีกเช่นกันว่าจะมี

ปัจจัยใดที่สามารถถอดช่องว่างตรงนี้ได้

2) ข้อจำกัดของนโยบายวิทยุชุมชนในประเทศไทย จากผลการวิจัย อภิปรายผลได้ 3 ประเด็น คือ ประเด็นแรก เรื่องความไม่ชัดเจนของรัฐธรรมนุญและการไม่มีกฎหมายรองรับ เรื่องนี้ตรงกับทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะโดยหลักของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ปัจจัยของความสำเร็จอันหนึ่ง คือ ความสามารถของกฎหมายที่จะวางโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงการเขียนขอบเขตของวัตถุประสงค์ การเลือกสถาบันที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ การจัดทรัพยากรให้กับสถาบัน การให้ความรู้ และแนวทางแก่ผู้ปฏิบัติและการกำหนดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในนโยบายรัฐธรรมนุญ พ.ศ. 2540 เขียนไว้กว้าง ๆ เพียงว่าคลื่นวิทยุเป็นของสาธารณะและให้เมืองครีทิสระมาดูแล แต่กระบวนการจัดตั้งองค์กรอิสระดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ จึงเกิดช่องว่างขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะขาดกฎหมายและระเบียบ รองรับ และไม่เมืองครีทิสระที่รับผิดชอบโดยตรงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ไม่มีกฎเกณฑ์ที่จะใช้ในการตัดสินใจ และไม่มีผู้ตัดสินใจว่าการกระทำใดถูกต้องตามกฎหมายเกณฑ์นั้น ๆ หรือไม่ การองค์กรและการขาดรายละเอียดของการปฏิบัติดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนเป็นสภาพอนาธิปไตย ทำให้สถานีวิทยุชุมชนต่าง ๆ รับผิดชอบการจัดตั้งกัน ประการที่สอง เรื่องทัศนคติของหน่วยงานระดับบนต่อนโยบายวิทยุชุมชนนั้นนับเป็นตัวอย่างหนึ่งของปัญหาการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนระดับล่าง ที่ฝ่ายกระจายอำนาจยินยอมกระจายอำนาจให้ระดับล่าง แต่เมื่ออำนาจเริ่มกระจายไปแล้วก็เริ่มเสียดาย และมักมองผู้ที่ได้รับอำนาจว่ายังไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะนำอำนาจนั้นไปใช้ กรณีของวิทยุชุมชนนี้ก็เช่นกัน แนวคิดของวิทยุชุมชนมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะเป็นขบวนการเคลื่อนไหวในระดับโลก ดังที่ได้ทบทวนวรรณกรรมมาแล้วว่าวิทยุชุมชนเกิดในละตินอเมริกาและสหรัฐอเมริกาเมื่อทศวรรษ 1980 และแพร่ไปทั่วโลก แต่ทุกที่ในโลกกว่าจะสร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นได้นั้นก็ต้องใช้เวลานานหลายสิบปี เพราะวิทยุชุมชนเป็นแนวคิดของชาวบ้านที่จะเข้ามาจัดการวิทยุเองเพื่อชุมชนตนเอง ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถที่จะพัฒนาตนเองและสามารถที่จะใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของชุมชนตนเอง ประการที่สาม เรื่องการฉวยโอกาสจัดตั้งวิทยุชุมชนนั้น แสดงให้เห็นว่าผู้จัดตั้งวิทยุ

ชุมชนมองเห็นโอกาสจากการจัดตั้งวิद्यุชุมชน เพราะคิดว่าหากสามารถจัดตั้งก่อนจะได้เปรียบและสามารถใช้ประโยชน์จากสถานีวิद्यุชุมชนได้ทันที และไม่แน่ว่าเมื่อองค์กรอิสระเข้ามาดูแลโดยตรงแล้วจะตั้งได้ง่ายเหมือนปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่าผู้จัดตั้งวิद्यุชุมชนในปัจจุบันมองแง่ความสะดวกและผลประโยชน์ของตนมากกว่าการยึดปรัชญาและอุดมการณ์ของวิद्यุชุมชน

3) เรื่องวิद्यุชุมชนที่พึงประสงค์กับการปฏิบัติจริง อภิปรายผลได้ว่าการเกิดวิद्यุชุมชนในประเทศไทยในปัจจุบันเป็นยุคเริ่มต้น ซึ่งเริ่มด้วยปริมาณ เนื่องจากเห็นช่องทาง การผลิตรายการขึ้นอยู่กับผู้ประกอบการ แต่ยังไม่มีความแข็งแกร่งทางด้านความต้องการจากชุมชน การพัฒนาวิद्यุชุมชนของประเทศไทยจึงต้องการระยะเวลาและตัวเร่งในการพัฒนาเพื่อให้เกิดการยอมรับอีกมาก

4) เรื่องผลกระทบของการนำนโยบายวิद्यุชุมชนไปปฏิบัติในประเทศไทย อภิปรายผลได้ 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก วิद्यุชุมชนในปัจจุบันยังมีบทบาทให้ประชาชนมีส่วนร่วมและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไม่มาก เนื่องจากยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น โดยเฉพาะเจ้าของวิद्यุชุมชนในปัจจุบันยังเป็นกลุ่มนักธุรกิจเป็นส่วนมาก จึงถูกใช้เป็นเครื่องมือทางธุรกิจมากกว่าผลประโยชน์ของชุมชน ในระยะยาว หากมีการพัฒนาโดยให้ชุมชนเป็นเจ้าของและทำเพื่อชุมชนจริง ๆ บทบาทของวิद्यุชุมชนย่อมขยายออกไปกว้างขวางกว่านี้ ประเด็นที่สอง การแข่งขันและคลื่นทับซ้อนกันนั้น เนื่องจากสภาพปัจจุบันมีช่องว่างของกฎระเบียบ เนื่องจากขาดองค์กรอิสระที่กำกับดูแลโดยตรง ในอนาคตอันใกล้ เมื่อมีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและ กิจการโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ กสทช. การจัดระเบียบวิद्यุชุมชนย่อมต้องดีขึ้น เช่น การนำวิद्यุชุมชนมาจดทะเบียน การจัดระเบียบคลื่นความถี่ การจัดทำมาตรฐานรายการ และการพัฒนาคุณสมบัติของนักจัดรายการ เป็นต้น

### 4.3 ข้อเสนอแนะเชิงทฤษฎี

จากที่ได้ศึกษามาทั้งหมดสามารถนำมาหาข้อสรุปในเชิงทฤษฎีได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติของนโยบายวิद्यุชุมชนของประเทศไทยนั้นยังไม่ได้ทำตามนโยบาย

เจตนาของนโยบายที่ต้องการ คือ ให้จัดตั้งวิเทศชุมชนเป็นของชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชน โดยเฉพาะการไม่แสวงหากำไรหรือเป็นส่วนหนึ่งของกิจการที่แสวงหากำไรและการจัดรายการเพื่อบริการชุมชน การไม่ทำตามเจตนาของนโยบายนี้เกิดขึ้นจากข้อจำกัดระดับรัฐบาล เนื่องจากขาดอำนาจบังคับ เพราะไม่มีองค์กรอิสระจัดสรรคลื่นและความถี่วิทยุชุมชน ขณะเดียวกันรูปแบบของการตัดสินใจเพื่อกำหนดรายละเอียดและกรอบปฏิบัติตามนโยบายของวิเทศชุมชนนั้นก็ยังไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับแรงผลักดันทางการเมืองและการต่อรองระดับประเทศในแต่ละระยะ ส่วนระดับท้องถิ่น ประสบกับข้อจำกัดจากขาดความเข้าใจ แนวคิดและอุดมการณ์ของวิเทศชุมชน มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ระยะสั้น โดยนักธุรกิจจำนวนมากเข้ามาเป็นเจ้าของและจัดรายการ โดยมีการโฆษณา สมรรถนะในการนำนโยบายมาปฏิบัติของท้องถิ่นที่มีจำกัด ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและส่งผลให้เกิดการย้อนกลับและการออกแบบนโยบายใหม่ โดยการออกกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติตามนโยบายในที่สุด

## 5. ข้อเสนอแนะ

### 5.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) จากผลการวิจัย พบว่า ปัญหาหลักของวิเทศชุมชนในประเทศไทยเกิดขึ้นจากการขาดโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากขาดองค์กรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและระเบียบรองรับ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีแนวโน้มที่ดีขึ้นกว่าเดิม เพราะร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ ได้ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติไปแล้ว ตามกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงชุมชน หรือ กวช. เพื่อจัดระเบียบวิทยุชุมชนโดยตรง ซึ่งก็จะทำให้มีองค์กรรองรับนโยบายที่ชัดเจน ดังนั้น การสนับสนุนให้มีองค์กรหลักที่ทำหน้าที่โดยตรงจึงเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับการแก้ปัญหาวิเทศชุมชนในประเทศไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะในแง่ของการแก้ปัญหาผลกระทบทางลบทางเทคนิค เช่น ปัญหาการแข่งขัน คลื่นทับซ้อน ปัญหาความมั่นคง การรบกวนสัญญาณวิทยุการบิน

2) จากผลการวิจัย พบว่า คนส่วนใหญ่เข้าใจเจตนารมณ์ของนโยบาย วิทยุชุมชน และมองเห็นประโยชน์ของวิทยุชุมชน แต่ทางปฏิบัติกลับปรากฏว่าเจ้าของ วิทยุชุมชนกลับเป็นกลุ่มนักธุรกิจ ทั้งมีพฤติกรรมใช้วิทยุชุมชนเป็นเครื่องมือในการ แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน จึงควรที่จะแก้ไขทั้งทางด้านกฎหมายและอุดมการณ์ ใน แง่กฎหมาย ผู้รับผิดชอบควรเข้าไปควบคุมการจัดตั้งและความเป็นเจ้าของ โดยเน้นให้ มีการกระจายทุนและความเป็นเจ้าของ ตลอดจนถึงติดตามผลและตรวจสอบข้อเท็จจริง เป็นระยะ ๆ เพื่อไม่ให้ปรากฏชื่อของชุมชนเพียงในกระดาษ อาจใช้มาตรการเชิงบวก เช่น เพิ่มแรงจูงใจ หรือสิทธิพิเศษให้แก่ชุมชนหากวิทยุชุมชนนั้นเป็นของชุมชนจริง เช่น การ จัดหาอุปกรณ์การจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชน การช่วยเหลือทางเทคนิค การช่วยเหลือด้าน การฝึกอบรม รวมทั้งหากเป็นไปได้ควรหาเงินทุนสนับสนุน ส่วนอีกด้านหนึ่งที่สำคัญ คือ ควรปลูกฝังอุดมการณ์วิทยุชุมชนควบคู่กันไป

3) จากผลการวิจัย พบว่า วิทยุชุมชนในประเทศไทยยังขาดอุดมการณ์ อยู่มาก จึงควรส่งเสริมให้เกิดการปลูกฝังอุดมการณ์วิทยุชุมชน ซึ่งอาจทำได้หลายทาง เช่น ยกย่องชมเชย จัดประกวด สร้างแบบแผนการปฏิบัติที่ดีที่สุด ให้รางวัล ให้ทุนศึกษา ดูงานวิทยุชุมชนในต่างประเทศ การสร้างเครือข่ายวิทยุชุมชนร่วมกันภายในและร่วมมือ กับต่างประเทศ การสร้างกิจกรรมที่ทำให้สถานีวิทยุชุมชนต่าง ๆ ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยน ความคิดเห็นและประสบการณ์แก่กัน นอกจากนี้ ควรจัดหาทุนเพื่อสร้างตำราวิทยุ ชุมชนตีพิมพ์เผยแพร่ผลงานวิทยุชุมชนของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในด้าน การพัฒนา การสนับสนุนความเคลื่อนไหวทางสังคมและการต่อสู้เพื่อทรัพยากรและ สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ของชุมชน

4) จากผลการวิจัย พบว่า วิทยุชุมชนในประเทศไทยยังถูกใช้เป็นเครื่องมือ ของกลุ่มธุรกิจอยู่มาก ทำให้วิทยุชุมชนไม่มีความแตกต่างไปจากวิทยุของรัฐหรือกลุ่ม ธุรกิจ และประชาชนผู้รับฟังวิทยุในปัจจุบันยังแยกแยะไม่ออก จึงควรที่จะหาทางแก้ไข โดยหาทางสร้างเอกลักษณ์ของวิทยุชุมชน เช่น รูปแบบของรายการ เนื้อหาสาระที่เกี่ยว กับชาวบ้านและชุมชน ซึ่งอาจกำกับโดยการจัดทำแผนและแนวทางการจัดรายการ วิทยุชุมชน หรือการสร้างเครือข่ายวิทยุชุมชนเพื่อตรวจสอบกันเอง

5) จากผลการวิจัย พบว่า วิทยุชุมชนในประเทศไทยยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น และกำลังอยู่ระหว่างการต่อสู้เพื่อให้บรรลุ ทั้งในแง่ความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ และเงินทุน การต่อสู้ดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับความสนับสนุนและเข้าใจจากคนจำนวนมาก โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น กลุ่มผู้บริหารของประเทศที่เกี่ยวข้องกับสื่อสารมวลชน เช่น วิทยุ โทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียง หรือโทรคมนาคม ก็ควรมีความรู้เรื่องวิทยุชุมชนและมีทัศนคติที่ดีต่อวิทยุชุมชนด้วย ซึ่งอาจทำได้โดยการจัดหลักสูตรศึกษาดูงานเกี่ยวกับวิทยุชุมชนในต่างประเทศ เพื่อนำประสบการณ์และบทเรียนที่ดีมาเป็นแม่แบบและใช้กับประเทศไทย

6) จากผลการวิจัย พบว่า บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับวิทยุชุมชน ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิทยุชุมชนหลายด้าน เช่น ทฤษฎีการสื่อสารชุมชน กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การบริหารสถานีวิทยุ การผลิตและการจัดรายการวิทยุ ทักษะทางภาษา การพูด มารยาทสังคม จึงควรจัดทำหลักสูตรวิทยุชุมชนเพื่อจัดอบรมให้แก่บุคลากรหรือผู้สนใจ รวมทั้งอาจพัฒนาเป็นหลักสูตรการศึกษาระดับอนุปริญญาหรือปริญญาตรีในสถาบันการศึกษาต่อไป เพื่อนำเอาทฤษฎีและหลักการไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจังต่อไป

## 5.2 ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยต่อไป

1) ควรศึกษาว่าขบวนการวิทยุชุมชนในประเทศไทยจะมีแนวทางการต่อสู้และพัฒนาไปสู่การยอมรับของสังคมได้อย่างไร และจะเพิ่มบทบาทในการพัฒนาสังคมและชนบท หรือทำประโยชน์เฉพาะด้านได้อย่างไร เช่น บทบาทของวิทยุชุมชนกับการพัฒนา หรือการให้การเรียนรู้แก่สังคม เป็นต้น

2) ควรศึกษาเชื่อมโยงวิทยุชุมชนในประเทศไทยกับกระแสภายนอก เช่น กระแสการต่อสู้และเคลื่อนไหวของชุมชนโลกในยุคโลกาภิวัตน์ เพื่อดูการเรียนรู้ การถ่ายทอดและรับบทเรียนระหว่างกันของวิทยุชุมชนไทยกับต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบวิทยุชุมชนของไทยกับประเทศอื่น ๆ ทั้งประเทศที่มีวิทยุชุมชนมานานแล้วและเพิ่งเริ่มจัดตั้ง เป็นต้น

3) ควรศึกษาเพื่อหาวิทยุชุมชนที่เป็นแบบอย่างการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (the best practices) ในด้านต่าง ๆ เช่น การจัดตั้ง การรวมกลุ่ม การมีบทบาทต่อชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น วิทยุชุมชนที่ได้รับรางวัลจากสถาบันพระปกเกล้า เพื่อดูลักษณะเด่นและปัจจัยของความสำเร็จของการดำเนินงาน และนำมาเผยแพร่

4) ควรศึกษาเพื่อหาทางพัฒนาบทเรียนและหลักสูตรวิทยุชุมชน เพื่อพัฒนาเป็นวิชาเรียนหรือสาขาวิชาต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

- กาญจนา แก้วเทพ และคณะ. 2549. *วิทยุชุมชน: คลื่นหมุนการสร้างพลังให้ท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- จุมพล รอดคำดี. 2542. *วิทยุชุมชน การปฏิรูปสื่อเพื่อสังคม*. กรุงเทพฯ: โครงการวิทยุชุมชนของสำนักงานประชาสัมพันธ์เขต 2 สวท. อุบลราชธานี.
- ประสิทธิ์ ทิมพุดิ. 2549. *วิทยุชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผู้จัดการรายสัปดาห์. 2551. 28 มกราคม, หน้า A1, A2, A15.
- ศูนย์ตรวจสอบการใช้ความถี่วิทยุเขต 2 อุบลราชธานี. 2550. *รายงานการตรวจสอบการใช้ความถี่วิทยุเขต 2 อุบลราชธานี*. สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.
- Behrouzi, Majid. 2005. *Democracy as the political empowerment of the citizen: Direct-deliberative e-democracy*. New York: Lexington books.
- “Community Radio.” <http://www.en.wikipedia.org>.
- Day, Graham. 2006. *Community and everyday life*. London: Routledge.
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing public policy*. Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press.
- Gerston, Larry N. 1983. *Making public policy: From conflict to resolution*. Illinois: Scott, Foreman and Company.
- Hoogvelt, Ankie. 1997. *Globalization and the postcolonial world: The new political economy of development*. Maryland: The John Hopkins University Press.
- Goggin, Malcolm L., et al. 1990. *Implementation theory and practice: Toward a third generation*. New York: Harper Collins Publishers.

- Lubbers and Koorevaar. 1997. Globalization. [http:// www.globalize.org](http://www.globalize.org).
- Nakamura, Robert T. and Smallwood, Frank. 1980. *The politics of policy implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Pavarala, Vinod and Malik, Kanchan K., eds. 2007. *Other voices: The struggle for community radio in India*. New York: Sage Publications.
- Rush, Michael. 1992. *Politics and society: An introduction to political sociology*. New York: Prentice Hall.
- Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Daniel A. 1983. Policy implementation. In Nagel, Stuart S., ed. *Encyclopedia of policy studies*. New York: Marcell Dekker.
- Stoker, Robert P. 1991. *Reluctant partners: Implementing federal policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Walters, Malcolm. 1995. *Globalization*. London: Routledge.