



ความสำคัญและที่มาของปัญหา

การประชาสัมพันธ์ของประเทศไทยได้ดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ.2476 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 60 กว่าปี โดยมีกรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานหลัก รับผิดชอบการประชาสัมพันธ์ของรัฐ โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือการมุ่งให้บริการข่าวสารข้อมูลที่เป็นสาระประโยชน์แก่ประชาชน เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจ และทัศนคติที่ดีระหว่างรัฐกับประชาชน ต่อมาความมุ่งหมายในการใช้สื่อของรัฐได้ปรับเปลี่ยนไปตามสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง นั่นคือการประชาสัมพันธ์ของชาติ เน้นบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศ เสริมสร้างความสามัคคีของคนในชาติ ตลอดจนรักษาไว้ซึ่งความมั่นคง และเกียรติภูมิของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาประเทศนั้น เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการพัฒนาใด ๆ หากประชาชนให้ความสนใจ และเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ย่อมเป็นการง่ายที่การพัฒนาจะสำเร็จ การประชาสัมพันธ์จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ บรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่วางไว้

เบลทราน (BELTRANE) กล่าวว่า "การพัฒนาประเทศเป็นกระบวนการที่มีทิศทางและมีการร่วมมือกันอย่างกว้างขวางของประชาชน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวางและรวดเร็วในทางสังคมและการเมือง และการที่ให้มีการเปลี่ยนแปลงในทางสังคม และการเมืองก็เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี สภาพแวดล้อม และวัฒนธรรมของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อความเจริญก้าวหน้าในทางศีลธรรม และทางวัตถุของประชาชนส่วนใหญ่จะบรรลุผลภายใต้เงื่อนไขของความเสมอภาค คัดค้าน ความยุติธรรม และเสรีภาพ" (อ้างใน ปรมะ สตะเวทิน, 2538 ; 152)

ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด และให้ผลสมบูรณ์ตามความหมายของการพัฒนา และตามที่ตั้งวัตถุประสงค์ไว้ นั้น จำเป็นต้องมีการประชาสัมพันธ์ เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการใช้ควบคุมไปในกระบวนการพัฒนาของประเทศในด้านต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจ และเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนามากที่สุด อันจะทำให้เกิดความราบรื่นในการพัฒนาที่สุดด้วย (สมชาย กุศลสมบัติ, 2531 ; 2)

ในประเทศกำลังพัฒนา การประชาสัมพันธ์มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐบาล นับตั้งแต่การยกระดับการครองชีพของประชาชน การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนยอมรับโครงการใหม่ ๆ อันจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อการพัฒนา และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ทั้งหลายจะสามารถสัมฤทธิ์ผลได้ย่อมต้องอาศัยความร่วมมือสนับสนุนจากประชาชน (วีรัช ลภีรัตนกุล, 2524 ; 21)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการประชาสัมพันธ์ได้ขยายตัวไปอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว กระทั่ง ทบวง กรมต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง และหน่วยงานในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ ได้มีการจัดตั้งหน่วยประชาสัมพันธ์ขึ้น และทางภาคเอกชนก็ได้นำการประชาสัมพันธ์ไปใช้ในวงการธุรกิจอย่างแพร่หลาย จนถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารธุรกิจสมัยใหม่ แต่เนื่องด้วยในระยะแรกมิได้มีการกำหนดนโยบายด้านการประชาสัมพันธ์ของชาติไว้อย่างชัดเจน การดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของแต่ละหน่วยงานมีลักษณะกระจัดกระจาย ไม่มีลักษณะการประสานงานที่ดีเท่าที่ควร หน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐหลายแห่งยังไม่มี ความชัดเจนในทิศทางของการดำเนินการ ส่วนใหญ่เน้นการประชาสัมพันธ์ในรูปของการเผยแพร่ชื่อเสียง หรือรักษาภาพลักษณ์ (IMAGE) ของหน่วยงานเท่านั้น ยังมิได้เน้นถึงการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ หรือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชนเพื่อให้เกิดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ

#### แนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

เนื่องด้วย การดำเนินงานประชาสัมพันธ์ไม่ส่งเสริมซึ่งกันและกันก่อให้เกิดความขัดแย้งในการทำงาน ประการสำคัญที่สุดองค์การด้านการประชาสัมพันธ์ของรัฐยังขาดเอกภาพในการดำเนินงาน

ไม่สามารถหาทรัพยากรด้านสื่อสารมวลชนที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ได้ผลเท่าที่ควร รัฐบาลได้ตระหนักถึงสถานการณ์ดังกล่าว จึงได้พิจารณาที่จะกำหนดแนวนโยบายการประชาสัมพันธ์ของชาติให้เป็นเอกภาพ สามารถหาทรัพยากรด้านการสื่อสารมวลชนที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง ในปี พ.ศ. 2526 คณะรัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติขึ้นเพื่อศึกษาหาสาเหตุและคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติได้พิจารณาเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดนโยบายและวางแผนหาทรัพยากรการสื่อสารมวลชนมาใช้ประโยชน์เพื่อการประชาสัมพันธ์ให้เต็มที่ เพื่อให้บังเกิดผลดีแก่การพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการปลูกฝังความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว และความสามัคคีของคนในชาติ ตลอดจนเสริมสร้างชื่อเสียงภาพพจน์ที่ดีของชาติ ในต่างประเทศด้วย

เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2528 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติแนวนโยบาย และแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ตามที่คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (กบช.) เสนอ และให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ถือปฏิบัติ และจัดทำแผนการประชาสัมพันธ์ระดับกระทรวง ทบวง กรม ให้สอดคล้องแนวเดียวกัน

เมื่อคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ได้กำหนดแนวนโยบายการประชาสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงได้พิจารณากำหนดแผนการประชาสัมพันธ์ให้สอดคล้องตามแนวนโยบายการประชาสัมพันธ์ และสนองตอบความต้องการของทางราชการและของประชาชนด้วย

แผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติอาจจำแนกตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้ 5 ประการด้วยกัน คือ

1. แผนพัฒนาองค์กรและระบบการประสานงาน
2. แผนพัฒนาสื่อการประชาสัมพันธ์
3. แผนพัฒนาระบบการจัดเก็บ ผลิตภัณฑ์และเผยแพร่ข่าวสารเพื่อการประชาสัมพันธ์
4. แผนพัฒนาบุคลากร
5. แผนการประชาสัมพันธ์กับต่างประเทศ

หลังจากการประกาศใช้แนวนโยบายการประชาสัมพันธ์แห่งชาติแล้ว ในรัฐบาลชุดที่ 43 และชุดที่ 44 ของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งมี ร.ต.ท.ชาญ มนูญธรรม เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และต่อมาได้มีการเปลี่ยนรัฐบาลในปี 2529 ซึ่งมีนายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีอีกท่านหนึ่ง รัฐบาลของพลเอก เปรมฯ ทั้ง 2 ชุด ได้สังเกตเห็นความสำคัญในการที่จะนํานโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติไปปฏิบัติให้บังเกิดเป็นรูปธรรมสู่ความสำเร็จตามความมุ่งหมายที่กำหนดไว้จึงได้มีการออกระเบียบปฏิบัติ มีการจัดทำแผนงานและแผนปฏิบัติการต่าง ๆ ไว้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเกิดการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องตามแนวนโยบายตลอดไป การดำเนินการที่เป็นผลงานของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ และหน่วยงานในระดับปฏิบัติที่ได้จัดทำไปแล้ว มีดังนี้

1. จัดให้มีการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ. 2529 เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ และเพื่อเป็นการรองรับคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติซึ่งจะจัดตั้งขึ้นใหม่ต่อไป ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวได้เสนอนายกรัฐมนตรีลงนามและคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2529 ตามระเบียบนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ โดยให้กรมประชาสัมพันธ์ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

2. เพื่อให้การประชาสัมพันธ์เข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง จึงเห็นสมควรให้มีการประสานแผนงานการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ เข้าไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ในการนี้ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจประสานแผนประชาสัมพันธ์แห่งชาติ เข้ากับแผนพัฒนาฉบับที่ 6 เพื่อจัดทำแผนประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาจนแล้วเสร็จผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ และประธานคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติได้นํานโยบายการประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาไปเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วยตนเอง จากนั้นจึงปรากฏเป็น "แผนประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนา" ในแผนงานที่ 5 "แผนปรับปรุงระบบการบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ" และแผนพัฒนาสื่อสารมวลชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ "แผนพัฒนาด้านการสื่อสาร"

บรรจู่อยู่ในแผนที่ 8 แผนพัฒนาาระบบบริหารพื้นฐาน นับได้ว่าในช่วงนี้เป็นยุคทองของการประชาสัมพันธ์ และนับเป็นครั้งแรกเช่นกันที่การประชาสัมพันธ์ได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายและแผนชาติ ซึ่งก่อนหน้านี้นั้นไม่เคยปรากฏในแผนพัฒนาฉบับใดเลย

"การดำเนินงานในระยะที่ผ่านมา ตั้งแต่มีการประกาศใช้แผนนโยบายฯ มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นระยะเวลาเกือบ 8 ปี รัฐยังไม่สามารถนำแผนนโยบายฯ ดังกล่าวไปสู่ความสำเร็จสมความมุ่งหมายที่จะทำให้การประชาสัมพันธ์ของรัฐมีความเป็นเอกภาพ และเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศตามที่ได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐบาลชุดต่อ ๆ มา ตั้งแต่รัฐบาลสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน มาจนถึงรัฐบาลชุดปัจจุบันของนายชวน หลีกภัย แผนนโยบายดังกล่าวไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร แผนงานและโครงการที่กำหนดไว้จึงไม่มีความก้าวหน้า ขาดการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง แม้ว่ารัฐบาลจะประสบปัญหาเกี่ยวกับการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์กับประชาชน เพื่อการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เพราะว่านโยบายพัฒนาประเทศที่ผ่านมามีระยะเวลา 20 ปีนั้น มิได้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง ในทางตรงข้ามกลับก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันของการพัฒนาสังคมเมือง และสังคมชนบท เพราะมิได้กระจายผลของการพัฒนาให้ทั่วถึงทั้งระบบโครงสร้างของสังคม" (อ้างใน คูชฎี ลินเจิมลรี, 2535 : 3)

"นับตั้งแต่ได้มีการนำนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติมาใช้ในปี พ.ศ.2528 านสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งนับเป็นรัฐบาลชุดที่ 43 ของประเทศมาจนกระทั่งถึงรัฐบาลปัจจุบันที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี นับเป็นรัฐบาลชุดที่ 50 ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองขึ้นหลายครั้ง อาทิ เช่น เกิดวิกฤตการณ์ทางรัฐสภา มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และมีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาใหม่ มีการเกิดรัฐประหารโดยคณะ รสช. ตลอดจนเกิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นภายในกระแสความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยในช่วงระยะเวลา 8 ปี เป็นผลให้มีการผลัดเปลี่ยนรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศถึง 7 คณะ ความไม่ต่อเนื่องของระบอบการเมือง และความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล จึงเป็นผลกระทบต่อการบริหารงานของคณะกรรมการ กบช. โดยตรง เมื่อคณะกรรมการ กบช. ซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาเมื่อปี พ.ศ.2532 หมดวาระลงในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2534 (ก่อนหน้า

การเกิดรัฐประหารเพียง 2 วัน) และควรจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ กบช.ชุดใหม่เข้ามา  
ดำเนินงานต่อจากคณะกรรมการชุดเดิมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการ  
แต่งตั้งคณะกรรมการมาจนถึงรัฐบาลปัจจุบัน" (อ้างใน คูชฎี ลินเจิมลิริ, 2535 ; 25)

แผนประชาสัมพันธ์ระดับชาติ พ.ศ.2539/2540-2544

ต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี  
ที่ 101/2536 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2536 และคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 20  
กรกฎาคม 2536 ลงมติอนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ตามที่รัฐมนตรีประจำ  
สำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) เสนอ โดยแต่งตั้งปลัดกระทรวงศึกษาธิการ  
เป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอีก 1 คน

คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติชุดนี้ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณา  
ร่างกำหนดแนวทางแผนงานประชาสัมพันธ์ระดับชาติ ขึ้นเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2536 โดยให้  
คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่สรุปแนวทางแผนงานประชาสัมพันธ์ระดับชาติและแต่งตั้งคณะทำงาน  
รวมทั้งเชิญบุคคลจากหน่วยงาน หรือผู้แทนที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ข้อมูลเอกสาร  
ต่าง ๆ ด้วย คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ได้จัดทำแผนประชาสัมพันธ์ระดับชาติ พ.ศ.2539/  
2540-2544 และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เมื่อวันที่ 13  
กรกฎาคม 2538 แผนประชาสัมพันธ์ระดับชาตินี้ได้กำหนดเนื้อหาไว้เป็นกรอบกว้าง ๆ โดยยึดตาม  
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ตลอดจนแนวนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเรื่อง  
สำคัญที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องอนาคต และเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมจึงได้  
กำหนดระยะเวลาดำเนินงานของแผนประชาสัมพันธ์ระดับชาติเล่มนี้ไว้เป็น ปี พ.ศ.2539/2540-  
2544 กรอบแผนประชาสัมพันธ์ระดับชาตินี้ ได้กำหนดแนวทางให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่  
เกี่ยวข้องนำไปจัดทำแผนปฏิบัติการ ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย  
ที่ชัดเจน ตลอดจนระยะเวลาดำเนินการ และงบประมาณต่อไป

หลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนประชาสัมพันธ์ระดับชาติ พ.ศ.2539/2540-2544 ตามที่ กบช. เสนอ ได้มีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมือง คือ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้ลาออกซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับ วาระของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ได้สิ้นสุดลง ในเดือนกรกฎาคม 2538 และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ชุดใหม่ขึ้น จนกระทั่งรัฐบาลสมัย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 224/2540 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2540 และคณะรัฐมนตรี ได้อนุมัติรายงานคณะกรรมการดังกล่าวเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2540 และต่อมามีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอีก คือ รัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลาออก และนายชวน หลีกภัย ได้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 368/2540 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2540 เรื่องมอบหมายและมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี โดยได้มอบหมายให้คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติหน้าที่ประธานคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

ในส่วนของกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2529 ข้อ 10 ได้กำหนดให้กรมประชาสัมพันธ์ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ กบช. รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของ กบช. และปฏิบัติการตามที่ กบช. มอบหมาย ซึ่งต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมประชาสัมพันธ์ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2540 และมีคำสั่งกรมประชาสัมพันธ์ที่ 405/2540 เรื่องจัดหน่วยงานตามการแบ่งส่วนราชการกรมประชาสัมพันธ์ ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2540 มีสาระสำคัญในการแบ่งสายการบริหารและการบังคับบัญชาหน่วยงานของกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อให้การบริหารงานตามโครงสร้างใหม่สอดคล้องกับการแบ่งส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว งานการปรับเปลี่ยนโครงสร้างครั้งนี้ มีผลให้กองงานคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติซึ่งรับผิดชอบ เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ เปลี่ยนเป็นส่วนนโยบายและแผนประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ขึ้นกับสำนักพัฒนานโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ (สนผ.) ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของ สนผ. ไว้ดังนี้

\*ก. เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ในการกำหนดนโยบายด้านการประชาสัมพันธ์ของรัฐ จัดทำและประสานแผนงาน รวมทั้งเร่งรัดติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนงานดังกล่าว

\*ข. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย สืบค้น และตรวจสอบประชาชาติเพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงนโยบายการประชาสัมพันธ์ของรัฐ

\*ค. ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ และคณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย

\*ง. จัดทำแผนงานการประชาสัมพันธ์ของกรม ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนงานการประชาสัมพันธ์ของรัฐ

\*จ. ประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการของหน่วยงานภายในกรม รวมทั้งติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าว

\*ฉ. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

สำนักพัฒนานโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ได้พิจารณาบทวนปรับปรุงแผนประชาสัมพันธ์ระดับชาติ พ.ศ.2539/2540-2544 ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่กรมประชาสัมพันธ์เสนอ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2538 มาเป็นแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) อีกทั้งให้สอดคล้องกับคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีสมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2539 และคณะกรรมการกลั่นกรองฝ่ายสังคมได้มีมติเห็นควรวางความเห็นชอบ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองฝ่ายสังคม โดยเห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้แนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 เป็นกรอบแนวคิดหลักในการจัดทำแผนประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานให้สอดคล้อง เป็นไปในทิศทางเดียวกัน



แนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 ประกอบด้วยเนื้อหาสาระ 2 ตอน คือ ตอนที่ 1 วัตถุประสงค์และนโยบายหลักในการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ตอนที่ 2 ยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการประชาสัมพันธ์ และแผนงานประชาสัมพันธ์ด้านต่าง ๆ จำนวน 10 แผนงาน คือ

1. แผนงานประชาสัมพันธ์ด้านการเมือง การปกครอง และการบริหาร
2. แผนงานประชาสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจ
3. แผนงานประชาสัมพันธ์ด้านต่างประเทศ
4. แผนงานประชาสัมพันธ์ด้านสังคม
5. แผนงานประชาสัมพันธ์ด้านการศึกษา
6. แผนงานประชาสัมพันธ์ด้านการพัฒนาชนบทและกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น
7. แผนงานประชาสัมพันธ์ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. แผนงานประชาสัมพันธ์เพื่อพัฒนาศักยภาพด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
9. แผนงานประชาสัมพันธ์ด้านส่งเสริมความมั่นคง
10. แผนงานประชาสัมพันธ์ด้านการพัฒนามหาชน

ทั้งนี้ ในแผนงานประชาสัมพันธ์แต่ละด้านได้กำหนดแนวคิดและนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กลุ่มเป้าหมาย แนวทาง สื่อที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์และหน่วยงานรับผิดชอบไว้ด้วยแล้ว

กล่าวโดยสรุปช่วงระยะเวลาตั้งแต่ ปี 2528 ที่รัฐบาลเห็นชอบตามแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ตามที่คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติเสนอ และให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ถือปฏิบัติ ต่อมาเมื่อมีแผนประชาสัมพันธ์ระดับชาติ พ.ศ.2539/2540-2544 จนมาถึงแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 มีประเด็นที่นักศึกษาวิเคราะห์ที่ว่ากระทรวง ทบวง กรม ได้นำแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 ไปปฏิบัติหรือไม่ เพียงใด และมีปัจจัยเชื้อและอุปสรรคอย่างไรบ้าง ปัจจัยใดที่ส่งเสริมสนับสนุน

การปฏิบัติตามแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ และปัจจัยที่ไม่เอื้อให้มีการปฏิบัติ ดังกล่าวจนบรรลุวัตถุประสงค์ การศึกษาวิเคราะห์ที่น่าจะเกิดประโยชน์ในการหาวิธีปรับปรุงแก้ไข จุดอ่อนและเสริมจุดแข็งของแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ของชาติ พ.ศ.2540-2544 ให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถพัฒนาจนเป็นเครื่องมือสำคัญ ต่อการพัฒนาประเทศ ในด้านต่าง ๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ สาระสำคัญของแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544
2. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ ปัจจัยเอื้อและอุปสรรคของกระทรวงต่าง ๆ ทบวง ในการที่จะนำแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 ไปสู่การปฏิบัติ
3. เพื่อศึกษาและประมวลความเป็นมาเกี่ยวกับการกำหนดแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ เพื่อเฝ้าระวังเห็นพัฒนาการในด้านนี้อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ต้นจนปัจจุบัน

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การศึกษา วิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์ แนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540
2. การศึกษา วิจัยครั้งนี้ศึกษาบทบาทการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ตามแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 โดยศึกษาจากหน่วยงานประชาสัมพันธ์ภาครัฐในสังกัด 14 กระทรวง และ 1 ทบวง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม

กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม และทบวงมหาวิทยาลัย

## นิยามตัวแปร

1. แนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ หมายถึงแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2528 และให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ฝึกอบรม และจัดทำแผนการประชาสัมพันธ์ระดับกระทรวง ทบวง กรมให้สอดคล้องเป็นแนวเดียวกัน
2. แผนประชาสัมพันธ์ระดับชาติ พ.ศ.2539/2540-2544 หมายถึงแผนประชาสัมพันธ์ที่คณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาร่างกำหนดแนวทางแผนงานประชาสัมพันธ์ระดับชาติ (ที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ) ได้จัดทำขึ้นและได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2538
3. แนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 หมายถึง แนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 ที่กรมประชาสัมพันธ์นำเสนอ และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ใช้เป็นกรอบแนวคิดหลักในการจัดทำแผนปฏิบัติการประชาสัมพันธ์ของทุกหน่วยงาน
4. บุคลากรภาครัฐระดับผู้บริหาร หมายถึง บุคลากรที่ได้รับการแต่งตั้งในระดับซี 6 หรือเทียบเท่าขึ้นไป ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการกำหนดนโยบายด้านประชาสัมพันธ์ และหรือการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ไปปฏิบัติ เช่น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน นักประชาสัมพันธ์ นักวิชาการประชาสัมพันธ์ เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ เจ้าหน้าที่บริหารงานประชาสัมพันธ์ ฯลฯ หรือเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายหรือปฏิบัติการด้านประชาสัมพันธ์ของหน่วยงาน

5. บุคลากรจากหน่วยงานภาคเอกชน หมายถึง บุคลากรที่มีภารกิจหรือได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านประชาสัมพันธ์หรือด้านสื่อสารมวลชนของหน่วยงานนั้น ๆ

6. ปัจจัยเอื้อ หมายถึง องค์กรประกอบต่าง ๆ ที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานต่าง ๆ นำแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 ไปปฏิบัติได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

7. อุปสรรค หมายถึง องค์กรประกอบต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาหรือเป็นข้อจำกัดของหน่วยงานต่าง ๆ ในการนำแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 ไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องแกไข รวมทั้งทัศนคติ ค่านิยม และความรู้ของบุคลากรระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ในทางวิชาการสามารถศึกษาและทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญและวัตถุประสงค์ของแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 ได้อย่างถูกต้อง โดยมีบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่ออ้างอิง หรือเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจต้องการศึกษาค้นคว้าต่อไป และเป็นแนวทางในการพัฒนาวิชาการและวิชาชีพทางด้านนิเทศศาสตร์พัฒนาการ

2. จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ทำให้ทราบถึงปัจจัยเอื้อและอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจที่กระทรวง ทบวง จะนำแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 ไปปฏิบัติซึ่งจะเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายและการวางแผน ตลอดจนการดำเนินงานด้านการประชาสัมพันธ์เพื่อพัฒนาประเทศต่อไป

3. ในทางปฏิบัติจะช่วยเสริมสร้างประสบการณ์ของผู้วิจัยในเรื่องการนำนโยบาย และแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 ไปกำหนดเป็นแผนงานและโครงการได้อย่างถูกต้อง สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ในแต่ละด้านที่ได้กำหนดไว้ได้อย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

.....