

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง "บทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ในฐานะองค์กรสื่อสารมวลชน" นี้ เป็นการศึกษาวิจัยที่จะให้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ที่มีในสังคมไทย ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งกรมประชาสัมพันธ์
2. โครงสร้างและบทบาทหน้าที่หลักของกรมประชาสัมพันธ์
3. บทบาทหน้าที่ด้านสื่อสารมวลชนของกรมประชาสัมพันธ์ในสังคมไทย

ผลของการศึกษาสรุปได้ดังนี้

กรมประชาสัมพันธ์ตั้งขึ้น เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2476 ในชื่อ "กองการโฆษณา" เหตุผลความจำเป็นในการตั้งกองการโฆษณา เนื่องจากในขณะนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศขณะนั้นยังไม่เข้าใจคำว่า "ประชาธิปไตย" เหตุการณ์บ้านเมืองบ่งว่าจะเกิดความยุ่งยากเนื่องจากมีประชาชนบางกลุ่มไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนั้น ต้องการกลับไปสู่ระบอบการปกครองเดิม อีกทั้งประเทศมหาอำนาจมีท่าทีว่าจะเข้ามาแทรกแซงรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดาจึงได้ตั้งกองการโฆษณาขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ

1. เพื่อโฆษณาประเทศไทยให้เป็นที่รู้จักและไว้วางใจแก่นานาประเทศ
2. เพื่อโฆษณาเผยแพร่ชักจูงน้ำใจประชาชนให้บังเกิดความเลื่อมใสในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการปกครองระบอบใหม่ในขณะนั้น

ในการตั้งกองการโฆษณานี้ รัฐบาลได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากประเทศตะวันตก ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมันนี และอิตาลี ที่จะรวมเครื่องมือในการสื่อสารมวลชนเข้ามาไว้ในหน่วยงานเดียวกัน จึงได้ดำเนินการโอนงานที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารมวลชนจากหน่วยราชการต่าง ๆ เข้ามาไว้ในกองการโฆษณา เช่น

เอกสารเผยแพร่ หนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุกระจายเสียง ดนตรี การแสดง การท่องเที่ยว

เมื่อเริ่มตั้งกองการโฆษณาขึ้น ประชาชนบางส่วนไม่เห็นด้วย เพราะหน่วยงานเช่นนี้เป็นของใหม่ยังไม่เคยมีในประเทศมาก่อน ประชาชนเกรงว่ารัฐบาลจะต้องใช้จ่ายเงินสิ้นเปลืองในการดำเนินงานหน่วยงานนี้ หนังสือพิมพ์ซึ่งเป็นสื่อมวลชนที่มั่นคงในขณะนั้นก็ไม่พอใจ เพราะคิดว่ารัฐบาลตั้งกองการโฆษณาขึ้นมาควบคุมสอดส่องดูแลหนังสือพิมพ์ จึงได้พากันคัดค้านเรียกร้องให้ยุบเลิกหน่วยงานนี้ แต่รัฐบาลในขณะนั้นมองเห็นความจำเป็นและความสำคัญที่จะมีหน่วยงานเป็นสื่อกลางทำความเข้าใจระหว่างรัฐบาลและประชาชน ทั้งยังสามารถใช้ประโยชน์เพื่อรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลด้วย จึงได้สนับสนุนกองการโฆษณาให้เจริญก้าวหน้าขึ้นเรื่อย ๆ

กองการโฆษณาได้เปลี่ยนชื่อตามลำดับ ดังนี้

วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2476	เปลี่ยนชื่อเป็น	สำนักงานโฆษณาการ
วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2482	เปลี่ยนชื่อเป็น	กรมโฆษณาการ
วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2495	เปลี่ยนชื่อเป็น	กรมประชาสัมพันธ์

การเปลี่ยนชื่อครั้งแรกจาก "กองการโฆษณา" เป็น "สำนักงานโฆษณาการ" นั้น เนื่องจากการตั้งขึ้นครั้งแรกเป็นการตั้งขึ้นอย่างเร่งด่วน เพราะเพิ่งจะเปลี่ยนแปลงการปกครอง เหตุการณ์บ้านเมืองไม่สงบเรียบร้อย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานในการโฆษณาเผยแพร่ให้ประชาชนได้เข้าใจ และเห็นประโยชน์ในการปกครองระบอบใหม่โดยเร็ว การตั้งขึ้นครั้งแรกได้ตั้งขึ้นเป็นกองลอย ๆ โดยไม่มีกรมสังกัด แต่ให้ขึ้นกับคณะรัฐมนตรีโดยตรง ซึ่งน่าจะเป็นการไม่ถูกต้องตามระบบราชการไทย ต่อมาจึงได้มีการศึกษาแนวทางการจัดองค์กรให้ถูกต้อง จึงได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นสำนักงานโฆษณาการ โดยเหตุที่ขณะนั้นเพิ่งจะตั้งองค์กรใหม่ ๆ ยังมีงานและอัตรากำลังไม่พร้อมที่จะตั้งเป็นกรมได้ ต่อมาเมื่องานได้ขยายมากขึ้นและมีอัตรากำลังเพียงพอที่จะตั้งเป็นกรมได้ จึงได้ยกระดับเป็น "กรมโฆษณาการ" ใน พ.ศ. 2482 ต่อมาใน พ.ศ. 2495 ได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น "กรมประชาสัมพันธ์" ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2495 เพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ของกรมโฆษณาการในขณะนั้นซึ่งได้ดำเนินไปอย่างกว้างขวางทั้งภายในและภายนอกประเทศ สาเหตุที่เปลี่ยนชื่อในครั้งนี้นี้เนื่องจากขณะนั้นการประชาสัมพันธ์เป็นแนวคิดใหม่ที่กำลังรุ่งเรือง และเป็นที่นิยมในอเมริกาและยุโรป

ข้าราชการกรมประชาสัมพันธ์ที่ได้ไปศึกษาในต่างประเทศได้เรียนรู้วิชาการนี้และพิจารณาเห็นว่า คำว่า "ประชาสัมพันธ์" ครอบคลุมงานของกรมประชาสัมพันธ์ทั้งหมด และแสดงความหมายได้ตรงกับวัตถุประสงค์มากกว่า อีกทั้งคำว่า "โฆษณา" ได้มีความหมายเลื่อนไปจากเดิมในสังคมไทย เนื่องจากขณะนั้นคำว่า "โฆษณา" ไปพ้องกับคำว่า "โฆษณาชวนเชื่อ" ที่ใช้กันมากในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงเป็นสาเหตุให้ กรมโฆษณาการ ต้องเปลี่ยนชื่อเป็น กรมประชาสัมพันธ์

ปัจจุบันกรมประชาสัมพันธ์ แบ่งส่วนราชการ ออกเป็น 2 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วยหน่วยงานระดับกรม 20 หน่วยงาน และ ราชการบริการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด 43 จังหวัด และได้แบ่งส่วนงานระดับกองเป็นการภายในอีก 3 กอง กับอีก 1 กลุ่ม

กรมประชาสัมพันธ์มีสำนักงานแถลงข่าวไทย อยู่ในต่างประเทศ 4 แห่ง คือ ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศมาเลเซีย และประเทศซาอุดีอาระเบีย

กรมประชาสัมพันธ์มีสื่อในสังกัดหลายประเภท คือ

1. สื่อสิ่งพิมพ์ (Print Media) ได้แก่ หนังสือและเอกสารเผยแพร่ ภาพนิ่ง ภาพถ่าย ภาพสไลด์ ภาพโปสเตอร์ การผลิตและเผยแพร่ความรู้ผ่านสื่อต่าง ๆ เหล่านี้อยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน คือ กองวิชาการ กองข่าวในประเทศ กองข่าวต่างประเทศ กองงานประชาสัมพันธ์แห่งชาติ กองงานคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกองสำรวจประชามติ

2. สื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Media) กรมประชาสัมพันธ์มีสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หลายประเภท คือ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ภาพยนตร์ ภาพสไลด์ ประกอบเสียง และเคเบิลทีวี

สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยของกรมประชาสัมพันธ์มีหน้าที่ เผยแพร่ข่าวสาร ให้ความรู้ความบันเทิง บริการการศึกษา สร้างเสริมความเข้าใจในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมและเผยแพร่เอกลักษณ์ไทย เสริมสร้างความรักชาติ ความสามัคคี และความมั่นคงของชาติ เสริมสร้างสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ

ปัจจุบันสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยทั่วประเทศมี 131 สถานี ทำการกระจายเสียงด้วยระบบ เอ.เอ็ม. 53 สถานี ระบบ เอฟ.เอ็ม 78 สถานี สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร นอกจากจะทำการกระจายเสียงเป็นภาษาไทยสำหรับประชาชนชาวไทยแล้ว ยังทำการกระจายเสียงเป็นภาษาต่างประเทศอื่น ๆ อีก 9 ภาษา คือ ภาษาอังกฤษ ฝรั่งเศส ลาว จีนกลาง เวียดนาม เขมร ญี่ปุ่น มลายู และพม่า ขณะนี้กรมประชาสัมพันธ์ได้เชื่อมโยงสัญญาณวิทยุกระจายเสียงทั่วประเทศผ่านดาวเทียม โดยได้เข้าช่อง สัญญาณผ่านดาวเทียม ปลายาปาของประเทศอินโดนีเซีย

กรมประชาสัมพันธ์มีสถานีวิทยุโทรทัศน์อยู่ในกรุงเทพมหานคร 1 สถานี คือ สถานีโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง 11 ในส่วนภูมิภาคอีก 8 สถานี ตั้งอยู่ที่จังหวัดขอนแก่น อุบลราชธานี ลำปาง พิษณุโลก สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช ภูเก็ต และสงขลา

สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยของกรมประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานเพื่อการประชาสัมพันธ์ของรัฐ การศึกษา และความมั่นคงของชาติ ให้ความรู้ ความบันเทิง สร้างความเข้าใจในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยแบ่งสัดส่วนในการออกอากาศเป็นรายการเพื่อการศึกษา ร้อยละ 60 รายการเพื่อการประชาสัมพันธ์ร้อยละ 30 รายการบันเทิงร้อยละ 10 ปัจจุบันนี้กรมประชาสัมพันธ์ได้ดำเนินการเชื่อมโยงสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ทั่วประเทศผ่านดาวเทียมปลายาปาของประเทศอินโดนีเซีย

### 3. สื่อเฉพาะกิจ (Specialized Media)

สื่อเฉพาะกิจเป็นสื่อที่กรมประชาสัมพันธ์ใช้เป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสารกับประชาชนเพื่อเสริมให้การปฏิบัติงานได้ผลดียิ่งขึ้น สื่อเฉพาะกิจที่กรมประชาสัมพันธ์ใช้ ได้แก่ สื่อบุคคล สื่อทัศน์และสื่อโสต เช่น การจัดนิทรรศการ การฉายภาพสไลด์ ภาพยนตร์ วิดีโอ การแสดงดนตรี การแสดงต่าง ๆ และป้ายประกาศ เป็นต้น การใช้สื่อเฉพาะกิจของกรมประชาสัมพันธ์ ใช้ในหลายรูปแบบทั้งการติดต่อกับประชาชนโดยตรง และการติดต่อผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ สื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์ และสื่ออื่น ๆ

กรมประชาสัมพันธ์เป็นองค์กรหนึ่งที่ปฏิบัติงานในฐานะสื่อสารมวลชนในสังคมไทย แต่การปฏิบัติงานของกรมประชาสัมพันธ์มีข้อแตกต่างจากองค์กรสื่อสาร

มวลชนอื่น ๆ เพราะกรมประชาสัมพันธ์มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐด้วย บทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์จึงต้องสนองนโยบายและความต้องการทั้งของ รัฐ รัฐบาล และประชาชน

บทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์จำแนกออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. บทบาทหน้าที่ที่ถูกกำหนดขึ้น คือบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรของหน่วยงาน เป็นบทบาทหน้าที่ที่กำกับการปฏิบัติงานของกรมประชาสัมพันธ์ให้ดำเนินไปตามกรอบที่วางไว้
2. บทบาทหน้าที่ตามธรรมชาติของสื่อสารมวลชน เป็นบทบาทหน้าที่ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติขององค์กรสื่อสารมวลชนที่กรมประชาสัมพันธ์ได้ปฏิบัติในสังคม บทบาทหน้าที่ชนิดนี้แยกออกเป็น 2 ชนิด คือ
  - ก. บทบาทหน้าที่ของสื่อสารมวลชนที่มีต่อสังคม
  - ข. บทบาทหน้าที่ตามลักษณะงานของสื่อสารมวลชน
3. บทบาทหน้าที่แฝง เป็นบทบาทหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ และบทบาทหน้าที่ของสื่อสารมวลชน บทบาทหน้าที่แฝง เป็นบทบาทหน้าที่ที่เกิดขึ้นทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ แต่ส่วนใหญ่มักเป็นบทบาทหน้าที่ที่ไม่เป็นที่ยอมรับของบุคคลในหน่วยงาน

#### บทบาทหน้าที่ที่ถูกกำหนดขึ้น

เมื่อแรกตั้งกองการโฆษณายังไม่ได้กำหนดหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษร จากการศึกษาวิจัยพบว่า มีหน้าที่ในการโฆษณาให้ชาวต่างชาติรู้จักประเทศไทย และโฆษณาให้ประชาชนชาวไทยเข้าใจและเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ต่อมาเมื่อเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานโฆษณาการแล้ว ปรากฏหลักฐานในหนังสือกิจการและระเบียบปฏิบัติราชการว่ามีหน้าที่ในการป้องกันและแก้ความเข้าใจผิดทั้งในและนอกประเทศ ให้ความรู้ด้านการปกครองและความรู้อื่น ๆ และให้ข่าวสารหน้าที่ที่กำหนดให้ปฏิบัติยังเป็นเรื่องความหวังใยของชนชั้นปกครองประเทศที่มีความหวังใยต่อสถานการณ์ของบ้านเมือง และความมั่นคงของรัฐบาลเป็นหลักสำคัญ แต่ก็มี การให้ข่าวสารความรู้อื่น ๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ประการหนึ่งของสื่อสารมวลชนควบคู่ไปด้วย

ใน พ.ศ.2516 ซึ่งเป็นปีที่ 40 ของกรมประชาสัมพันธ์ ปรากฏหลักฐานในหนังสือครบรอบการก่อตั้งหน่วยงานว่ามีหน้าที่ เป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลและประชาชน ทั้งเผยแพร่ข่าวสารจากรัฐบาลไปสู่ประชาชน ทำการวิเคราะห์ท่าทีของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล แสดงให้เห็นว่าเป็นการสื่อสารสองทาง ซึ่งเป็นวิธีการของการประชาสัมพันธ์ โดยแท้จริงแล้วการสื่อสารสองทางได้เริ่มมาก่อนหน้านั้น โดยใน พ.ศ.2503 กรมประชาสัมพันธ์ได้ตั้งกองสำรวจประชามติขึ้นเพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชน นำทัศนคติและความต้องการของประชาชนมาให้รัฐบาลทราบ หน้าที่ที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งใน พ.ศ.2516 คือ ให้ปฏิบัติงานจิตวิทยาแห่งชาติด้วย เนื่องจากในช่วงเวลานั้นเป็นช่วงเวลาของการแย่งชิงประชาชนระหว่างลัทธิประชาธิปไตย และลัทธิคอมมิวนิสต์ ทั้งในและนอกประเทศ

อีก 10 ปีต่อมา คือ ใน พ.ศ.2526 บทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ มีลักษณะเป็นบทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนมากขึ้น คือ การให้ข่าวสาร ให้ความรู้ ให้การศึกษา ให้ความบันเทิง มีการสำรวจประชามติ และกล่าวถึงการนำข่าวสาร ข้อมูลจากประชาชนมานำเสนอต่อรัฐบาล แสดงให้เห็นว่าเป็นการสื่อสารสองทางอย่างชัดเจน ทั้งยังเอ่ยถึงภารกิจในการค้นคว้า ศึกษา และเผยแพร่วิชาการสื่อสารมวลชนด้วย ส่วนหน้าที่ในฐานะหน่วยงานของรัฐก็ยังไม่ทั้งนั้นคือ หน้าที่ในการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นหน้าที่หลักมาตั้งแต่เริ่มตั้งกรม นอกจากนี้ก็มีหน้าที่ในการเผยแพร่นโยบายและผลงานของรัฐบาล หน้าที่ในการแก้ไขความเข้าใจผิดใด ๆ ที่มีต่อรัฐบาลทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ

ปัจจุบันกรมประชาสัมพันธ์มีบทบาทหน้าที่ซึ่งปรากฏอยู่ในแผนทิศทางของกรมประชาสัมพันธ์ พ.ศ.2533 คล้ายคลึงกับบทบาทหน้าที่ ใน พ.ศ.2526 หรือ เกือบ 10 ปีก่อน คือรวมภารกิจหน้าที่ทั้งในฐานะหน่วยงานประชาสัมพันธ์ หน่วยงานสื่อสารมวลชน และหน่วยงานของรัฐเข้าไว้ด้วยกัน เป็นบทบาทหน้าที่ที่เกือบจะเรียกได้ว่าครบจักรวาล และพยายามจะให้คลุมถึงบทบาทหน้าที่หรือภารกิจของหน่วยงานย่อยทุกหน่วยงาน ด้วยเหตุที่กรมประชาสัมพันธ์ประกอบไปด้วยหน่วยงานถึง 21 หน่วยงาน ด้วยเหตุนี้บทบาทหน้าที่ที่กำหนดให้ของกรมประชาสัมพันธ์ที่ปรากฏอยู่ในแผนทิศทางจึงมิให้ปฏิบัติมากถึง 15 หัวข้อ

#### บทบาทหน้าที่ตามธรรมชาติของสื่อมวลชน

บทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ในฐานะสื่อมวลชนจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ

ก. บทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนที่มีต่อสังคม

กรมประชาสัมพันธ์ เป็นองค์กรสื่อสารมวลชนองค์กรหนึ่งในสังคมไทย จึงมีบทบาทหน้าที่ต่อสังคมเช่นเดียวกับสื่อมวลชนอื่น ๆ บทบาทหน้าที่ด้านสื่อสารมวลชนของกรมประชาสัมพันธ์ มีดังนี้

- ให้ข่าวสาร รายงานเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมผ่านทางเครื่องมือสื่อสารมวลชนในสังกัด
- ให้ความรู้และการศึกษา ให้สาระน่ารู้ต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน ในรูปแบบของรายการต่าง ๆ ผ่านเครื่องมือสื่อสารมวลชนในสังกัด
- ให้ความบันเทิง ผ่านทางรายการบันเทิงต่าง ๆ ทั้งทางวิทยุและโทรทัศน์
- ให้การกระตุ้นเร้า โดยการรณรงค์ ชักชวน เพื่อค้ำจุนระบบสังคม
- สืบทอตรวจตรรกทางสังคม ทั้งด้านค่านิยม ความเชื่อ ความคิดเห็นเอกลักษณ์ และบรรทัดฐานของสังคมไทย ด้วยวิธีการต่าง ๆ ผ่านเครื่องมือสื่อสารมวลชนในสังกัด

ข. บทบาทหน้าที่ตามลักษณะงานของสื่อมวลชน

กรมประชาสัมพันธ์ มีบทบาทหน้าที่ตามลักษณะงานของสื่อมวลชน คือหน้าที่ในการผลิต การผลิตซ้ำ และการเผยแพร่ความรู้ต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ปรากฏอยู่เป็นลายลักษณ์อักษรและเป็นที่รับรู้ของประชาชนโดยทั่วไป กรมประชาสัมพันธ์ได้ทำการผลิต ผลิตซ้ำ และเผยแพร่ มาตั้งแต่เริ่มตั้งกรมจนถึงปัจจุบัน แต่ระดับในการปฏิบัติงานพบว่า มีการเผยแพร่มากกว่าการผลิตซ้ำ การเผยแพร่และการผลิตซ้ำมีมากกว่าการผลิต นอกจากจะผลิตและเผยแพร่โดยตนเองแล้ว กรมประชาสัมพันธ์ยังได้ผลิต ผลิตซ้ำ และเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลให้แก่หน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอีกด้วย

สิ่งที่ค้นพบใหม่ในการศึกษาคั้งนี้ คือบทบาทหน้าที่ในการบริโภค ซึ่งมีได้ปรากฏอยู่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือเป็นสิ่งที่รับรู้โดยทั่วไปทั้งบุคคลในองค์กร และประชาชนทั่วไป แต่ในความเป็นจริงกรมประชาสัมพันธ์มีบทบาทเป็นผู้บริโภค ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ในลักษณะต่าง ๆ กันคือ

- เป็นผู้บริโภคข่าวสารข้อมูลจากแหล่งข่าวเพื่อนำมาผลิตหรือผลิตซ้ำ และเผยแพร่สู่ประชาชนทั่วไป
- เป็นผู้บริโภคจากผลสะท้อนกลับของผู้รับสาร

- เป็นผู้บริโภครายได้จากผลงานผลิตและเผยแพร่ของตนเอง
- เป็นผู้บริโภครายได้จากค่าเช่าเวลา เพื่อให้ผู้อื่นมาปฏิบัติงานแทนตน

บทบาทหน้าที่แฝง เป็นบทบาทหน้าที่ที่มีได้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ได้ปฏิบัติทั้ง โดยรู้ตัวและไม่รู้ตัว บทบาทหน้าที่เหล่านี้ได้แก่

- การรักษาอำนาจของรัฐบาลและบุคคลในรัฐบาล
- การให้และส่งเสริมสถานภาพแก่บุคคลในคณะรัฐบาล
- การครอบงำทางด้านวัฒนธรรม ทศนคติ และความคิดเห็น
- การเป็นกระบอกเสียงหรือหน้าตาของรัฐบาล

บทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ทั้งบทบาทหน้าที่ที่ถูกกำหนดขึ้น และบทบาทหน้าที่ตามธรรมชาติของสื่อสารมวลชนบางประการ เป็นสิ่งที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน ทั้งนี้เนื่องจากกรมประชาสัมพันธ์ก็คือ องค์การสื่อสารมวลชนองค์การหนึ่ง บทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงไปได้ตามกาลเวลา และบริบทของสังคม บทบาทหน้าที่บางอย่าง เป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้ยาก บางอย่างก็ไม้อาจปฏิบัติได้ครรถถ้วนเนื่องจากมีปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในองค์กร

ปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ คือ อิทธิพลทางการเมือง อำนาจของกฎหมาย ผลกระทบทางเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์กับแหล่งข่าว ความสนใจและความต้องการของผู้รับสาร

ปัจจัยภายในที่มีผลกระทบต่อบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ คือ บุคลากรมีน้อย ไม่มีความชำนาญในวิชาชีพ ขาดโอกาสในการฝึกฝนปรับปรุงตน ระบบราชการทำให้ไม่ได้บุคลากรที่มีคุณภาพ ขาดเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ ขาดความรู้ด้านเทคนิค ขาดการบริหารงานที่เอื้อต่อการแข่งขันในสังคมข่าวสารเชิงธุรกิจ โครงสร้างและการบริหารงานแบบราชการไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพในสังคมปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ในการตั้งกองการโฆษณาหรือกรมประชาสัมพันธ์มีความตั้งใจที่จะรวมสื่อต่าง ๆ เข้ามาไว้ในหน่วยงานนี้ให้มากที่สุดเพื่อจะได้ใช้ประโยชน์จากสื่อต่าง ๆ เหล่านี้ให้เต็มที่ และเพื่อความสะดวกในการควบคุมและวางนโยบายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมเอาสื่อต่าง ๆ ที่ใช้ในการสื่อสาร



โฆษณาในประเทศไทยที่เป็นของรัฐบาลในขณะนั้นเข้ามารวมอยู่ในกองการโฆษณา หรือสำนักงานโฆษณาการ ในระยะเริ่มแรกสื่อที่ใช้มาก คือ สื่อบุคคล และสื่อสิ่งพิมพ์ เนื่องจากเป็นสื่อที่มีอยู่แล้ว และไม่ต้องใช้งบประมาณมาก ส่วนสื่ออิเล็กทรอนิกส์เป็นสื่อที่เกิดขึ้นใหม่เพียงวิทยุกระจายเสียงอยู่ในระยะเริ่มแรกของการดำเนินงาน สื่อภาพยนตร์เป็นสื่อที่ยังไม่ได้ใช้ปฏิบัติการอย่างเต็มที่ เนื่องจากขาดงบประมาณ และบุคลากรที่มีความชำนาญงาน สื่อเฉพาะกิจที่ใช้เสริมคือ การแสดง ดนตรี และการท่องเที่ยว

วัตถุประสงค์ในการโฆษณาเผยแพร่ในตอนแรกซึ่งเป็นระยะที่เพิ่งเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เป็นเรื่องของการให้ความรู้ในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เพื่อโน้มน้าวจิตใจประชาชนให้หันมานิยมและเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ก็เป็นการให้ความรู้อื่น ๆ ทั้งด้านการศึกษา การประกอบอาชีพ และสิ่งสอนอบรมเรื่องวัฒนธรรม ชนบทธรรมเนียมประเพณีและศีลธรรม เพื่อหล่อหลอมประชาชนให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ ยกฐานะประชาชนให้มีความเจริญทัดเทียมกับอารยะประเทศ ตามความต้องการของผู้ปกครองประเทศหรือรัฐบาลในขณะนั้น แต่หน้าที่แฝงประการหนึ่งก็คือ เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจในระบอบการปกครองแบบใหม่ มีความไว้วางใจในคณะรัฐบาล เพื่อเสถียรภาพและความมั่นคงของคณะรัฐบาล การโฆษณาประชาสัมพันธ์ตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดให้ในระยะแรกจึงเป็นการสื่อสารจากบนลงล่าง หรือเป็นการถ่ายทอดอุดมการณ์จากชนชั้นปกครองสู่ประชาชน โดยเป็นการสื่อสารทางเดียว (One-way communication) ในขณะเดียวกันก็ได้ทำการโฆษณาเผยแพร่ชื่อเสียงและเกียรติภูมิของประเทศไปยังต่างประเทศด้วย เพื่อให้ฐานะของประเทศไทยเป็นที่ยอมรับในสังคมโลก และวงการเมืองระหว่างประเทศ

ระยะต่อมาเป็นช่วงที่ประเทศไทยเข้าร่วมในสงครามโลก การที่จะชักจูงใจประชาชนคนไทยที่มีความรักสงบและมีความเป็นอยู่อย่างสะดวกสบายเรียบง่ายนั้น จำเป็นต้องมีกลยุทธ์ในการโฆษณา ซึ่งรัฐบาลได้อาศัยกรมประชาสัมพันธ์เป็นเครื่องมือในการโฆษณาโดยใช้วิธีปลุกกระตมและสร้างประชาชาติเป็นการสร้างความรู้สึกร่วมของประชาชนเรื่องความรักชาติ การเสียสละเพื่อชาติ และเกียรติภูมิของประเทศ จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างศูนย์รวมจิตใจของคนไทยทั้งชาติ ความรักในเรืองชาติอาจจะเป็นสิ่งที่ไม่ลือนลอยไม่เป็นรูปธรรม การโฆษณาในสมัยนั้นจึงพยายามโน้มน้าวจิตใจประชาชนให้ยึดเหนี่ยว และเชื่อมั่นในผู้นำของชาติ คือ นายกรัฐมนตรี เช่น การสร้างคำขวัญ "เชื่อผู้นำชาติพ้นภัย" และการจัดรายการวิทยุให้ประชาชนนิยมในตัว

## ผู้นำ เป็นต้น

จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นผู้ที่เล็งเห็นประโยชน์ของการโฆษณา ได้สนับสนุนให้สำนักงานโฆษณาการขยายโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ ปรับปรุงพัฒนาสื่อต่าง ๆ ในสังกัดให้ดียิ่งขึ้น สนับสนุนให้มีการใช้สื่อใหม่ ๆ ที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง เช่น วิทยุ และโทรทัศน์ ซึ่งจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้รับช่วงความคิดนี้ต่อมา โดยได้สนับสนุนให้กรมประชาสัมพันธ์ขยายและพัฒนาเครื่องมือสื่อสารในสังกัดมากยิ่งขึ้น และได้ใช้สื่อต่าง ๆ ของกรมประชาสัมพันธ์เป็นเครื่องมือในการต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์ และการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ สื่อบุคคล และสื่อเฉพาะกิจ

การใช้สื่อทุกสื่อในสังกัดเพื่อการโฆษณาเผยแพร่ ทำให้ช่วงแรกของการตั้งหน่วยงานนั้น กรมประชาสัมพันธ์ปฏิบัติงานอย่างได้ผล ต่อมาเมื่อสื่อต่าง ๆ ได้รับการพัฒนามากขึ้น มีสื่อใหม่ ๆ เกิดขึ้น ประกอบทั้งกรมประชาสัมพันธ์มีค่าใช้จ่ายของสื่อแต่ผู้เดียวเช่นสมัยก่อน การแข่งขันในเชิงธุรกิจมีมากขึ้นและนับวันจะรุนแรงยิ่งขึ้น กรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานในสังกัดของรัฐ งบประมาณที่ได้ในการพัฒนาเครื่องมือมีไม่เพียงพอ ตลอดทั้งการบริหารงานแบบราชการ ทำให้กรมประชาสัมพันธ์ไม่อาจแข่งขันกับธุรกิจเอกชนได้ ความนิยมในงานของกรมประชาสัมพันธ์ในหมู่ประชาชนจึงลดน้อยถอยลงไปกว่าเดิม สื่อและวิธีการบริหารสื่อบางอย่างไม่ทันสมัย ไม่เป็นที่นิยมของชนรุ่นใหม่ เช่น เอกสารเผยแพร่บางอย่าง วงดนตรีของกรมประชาสัมพันธ์ การจัดรายการทั้งทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ทำให้บทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ในขณะนี้ ไม่เข้มแข็งเหมือนสมัยก่อน นอกจากหน้าที่แฝง คือการคงไว้ซึ่งภาพพจน์ที่ดีของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว ทั้ง ๆ ที่กรมประชาสัมพันธ์ยังมีสื่อทุกอย่างอยู่ในมือเช่นสมัยก่อน หรือโดยแท้จริงมีมากกว่าเดิมเสียด้วยซ้ำ แต่การใช้สื่อในปัจจุบันจะเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่รวมมือกันอย่างแข็งขันเช่นเคย

สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ไม่ประสบผลสำเร็จและเข้มแข็งเหมือนเดิม เพราะรัฐบาลไม่ได้ให้ความสนับสนุนอย่างจริงจัง ผู้บริหารและผู้มีอำนาจควบคุมกรมประชาสัมพันธ์ไม่ได้เล็งเห็นความสำคัญของหน่วยงานนี้ หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างจริงจังเช่นสมัยก่อน เพราะเกรงจะถูกโจมตีจากประชาชน จึงไม่ได้ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเต็มที่ นอกจากนั้นโครงสร้างและการปฏิบัติงานของกรมประชาสัมพันธ์ยังซ้ำซ้อนไม่เป็นเอกภาพ โครงสร้างของหน่วยงานที่ขยายอย่างใหญ่โตจนเกินไปและไม่มีการวางแผน

งานที่ดี ทำให้ยังมีอุปสรรคขัดข้องในการบริหารและการปฏิบัติงาน อุปสรรคปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่กรมประชาสัมพันธ์ตระหนักเป็นอย่างดี แต่ก็ไม่อาจแก้ไขได้ ตราบใดที่ยังคงต้องผูกพันกับระบบปฏิบัติงานแบบราชการ ในขณะที่หน่วยงานสื่อสารมวลชนอื่น ๆ ในประเภทเดียวกันนี้มีระบบการบริหารงานและการจัดการเชิงธุรกิจสมัยใหม่ จึงก้าวล้ำหน้ากรมประชาสัมพันธ์ไปทุกที ด้วยเหตุนี้ผู้มีอำนาจในการควบคุมดูแลกรมประชาสัมพันธ์จึงมีแนวความคิดที่จะตัดทอนโครงสร้างของกรมประชาสัมพันธ์ให้มีความกระชับรัดคล่องตัวในการปฏิบัติงาน โดยปล่อยหน่วยงานบางหน่วยงานให้เป็นอิสระและเติบโตขึ้นมาใหม่ แต่แนวความคิดนี้ก็ยังไม่เป็นที่เห็นพ้องต้องกันในระดับผู้บริหารของกรมประชาสัมพันธ์ โดยบางกลุ่มมีความเห็นว่าแทนที่จะตัดกิ่งก้านสาขาออกไปปลูกใหม่ ทำไมจึงไม่ใช้วิธีการรดน้ำพรวนดินให้ปุ๋ย ให้ต้นไม้ต้นนี้เติบโตยิ่งขึ้นกว่าเดิม แทนที่จะเลี้ยวไว้เป็นบอนไซ นั่นคือแนวความคิดที่จะให้ขยายโครงสร้างของกรมเป็นกระทรวงหรือสำนักงาน ซึ่งใหญ่กว่ากรม แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่คนของกรมประชาสัมพันธ์ส่วนใหญ่เห็นพ้องและผลักดันจะให้มีการเปลี่ยนแปลง แต่การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ต้องอาศัยความร่วมมือ และความเห็นชอบจากหลายหน่วยงาน ทั้งผู้บริหาร ผู้ควบคุม ผู้รับผิดชอบด้านงบประมาณ เพราะกรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานราชการ จึงยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าความหวังของคนกรมประชาสัมพันธ์จะประสบผลสำเร็จเมื่อใด

### ข้อจำกัดในการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาที่ครอบคลุมเนื้อหาสาระมากเกินไป ทำให้ไม่สามารถศึกษารายละเอียดแต่ละส่วนภายในเวลาที่จำกัดได้ และไม่สามารถนำรายละเอียดทุกอย่างมาบรรจุไว้ในเล่มเดียวได้ นอกจากนี้การศึกษาช่วงเวลาที่ยาวมากทำให้ไม่สามารถหาข้อมูลที่สำคัญในบางช่วงได้ เอกสารข้อมูลเกี่ยวกับกรมประชาสัมพันธ์ค่อนข้างจะหายาก เพราะหน่วยงานไม่มีระบบการเก็บข้อมูลที่สะดวกในการค้นหา ประจวบกับเป็นช่วงเวลาที่กรมประชาสัมพันธ์ซ่อมแซมอาคารกรม ไม่มีห้องสมุดสำหรับเก็บหนังสืออย่างเป็นระเบียบ เอกสารกระจัดกระจายในหน่วยงานต่าง ๆ ไม่อาจค้นหาได้ อีกทั้งหोजดหมายเหตุได้นำเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับกรมประชาสัมพันธ์ไปหรือใหม่เนื่องจากพบว่ามีข้อผิดพลาดในการจัดหมวดหมู่ตามระบบห้องสมุด อนุญาตให้มีการยืมหรือใช้ประโยชน์จากเอกสารข้อมูลดังกล่าวอย่างน้อย 1 ปี จึงทำให้ขาดแหล่งค้นหาข้อมูลมากยิ่งขึ้น จึงทำให้การศึกษาวิจัยครั้งนี้อาจไม่มีความสมบูรณ์เท่าที่ควร

### ข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาวิจัยต่อไปเกี่ยวกับกรมประชาสัมพันธ์ น่าจะมีการศึกษาเฉพาะหน่วยงานแต่ละหน่วยงานของกรมประชาสัมพันธ์ เช่น ศึกษาเกี่ยวกับผลของการสำรวจประชามติของกองสำรวจประชามติ การควบคุมสื่อมวลชนด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของกองงานคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ การควบคุมการถ่ายทำภาพยนตร์จากสื่อมวลชนต่างประเทศในประเทศไทยของกองโสตทัศนูปกรณ์ การขยายผลงานหรือการผลิตซ้ำของกองงานประชาสัมพันธ์แห่งชาติ การกระจายเสียงเพื่อการศึกษาของสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยและสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย การดำเนินงานด้านเคเบิลทีวีของกรมประชาสัมพันธ์ และเรื่องที่น่าสนใจศึกษาเป็นอย่างยิ่ง คือ บทบาทของกรมประชาสัมพันธ์ซึ่งจะมีมากขึ้นในอนาคตต่อไป คือ บทบาทในฐานะผู้บริโภค

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย