

กรมประชาสัมพันธ์

Robert Merton ได้ให้แนวคิดว่าการวิเคราะห์หน้าที่ขององค์กร จะต้องศึกษาถึงความต้องการที่จำเป็นในการจัดตั้งองค์กร ความต้องการนั้นจะได้รับการตอบสนองในระดับที่น่าพึงพอใจถ้าองค์กรนั้นสามารถดำรงอยู่ได้และปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และความต้องการนั้นจะได้รับการตอบสนองในระดับปกติถ้ามีการอธิบายอย่างละเอียดและชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการทั้งด้านโครงสร้าง และ กระบวนการขององค์กร ถ้ากลไกบางอย่างที่จะสนองความต้องการนี้ถูกทำลายหรือไม่มีเพียงพอก็จะมีผลกระทบที่ตามมาเช่นเดียวกับการสนองต่อบทบาทหน้าที่ที่จำเป็น นอกจากนี้ยังจะต้องมีค่าชี้แจงโดยละเอียดของโครงสร้างที่จะสนองความต้องการทั้งบทบาทหน้าที่ตามปกติขององค์กร และบทบาทหน้าที่ที่จำเป็นต้องสนองเป็นพิเศษ

ด้วยเหตุนี้ ในการศึกษาบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงความต้องการที่จำเป็นในการก่อตั้งกรมประชาสัมพันธ์ ศึกษาถึงโครงสร้างอย่างละเอียดตั้งแต่ก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนการตัดทอนหรือเพิ่มกลไกในโครงสร้าง เพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ทั้งบทบาทหน้าที่ตามปกติและบทบาทหน้าที่ที่จำเป็นต้องสนองเป็นพิเศษ

กำเนิดกรมประชาสัมพันธ์

เมื่อคณะราษฎร ในนามของข้าราชการฝ่ายทหารบก ทหารเรือ พลเรือน และราษฎร นำโดยพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศสยาม เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 นั้น คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารได้ตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นจำนวน 70 คน ในวันที่ 28 มิถุนายน 2475 บ่ายวันเดียวกันนั้น สภาผู้แทนราษฎรได้เริ่มประชุมเป็นครั้งแรก ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม และได้เลือกมหาอำมาตย์โท พระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นประธานคณะกรรมการราษฎร

วันที่ 10 ธันวาคม 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ให้แก่ประชาชนชาวไทย คณะกรรมการราษฎรจึงได้กราบบังคมลาออกจากตำแหน่ง เพื่อให้

เป็นไปตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และได้มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ขึ้นในวันเดียวกันนี้เอง โดยมีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้ปกครองแผ่นดินอยู่เพียงชั่วระยะเวลาแค่ 3 เดือนเศษ ก็มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2476 และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ แต่ยังมีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ของพระยามโนปกรณนิติธาดาอยู่ในตำแหน่งได้อีกเพียง 2 เดือนเศษ ก็ถูกยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2476 โดยคณะทหารบก ทหารเรือ และพลเรือน นำโดยนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา และมีพระบรมราชโองการให้เปิดสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 21 มิถุนายน 2476 หลังจากนั้นก็มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2476 โดยมีนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี

ท่ามกลางความสับสนวุ่นวายทางการเมืองในระยะเริ่มการเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 1 เมษายน 2476 ก่อนที่จะมีการยึดอำนาจการปกครองในวันที่ 20 มิถุนายน 2476 นั้น ได้มีหน่วยงานเล็กๆ หน่วยงานหนึ่งเกิดขึ้น หน่วยงานนี้มีชื่อในครั้งแรกว่า "กองการโฆษณา"

ก่อนที่จะมีการตั้งกองการโฆษณาขึ้นนั้น ได้มีประกาศพระบรมราชโองการย้ายหม่อมเจ้าสกลวรรณากร วรวรรณ ปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตรพาณิชย์การไปเป็นหัวหน้าการโฆษณา เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2476¹ ซึ่งเป็นการตั้งตำแหน่งขึ้นมาลอย ๆ ยังไม่มีหน่วยงานสังกัด แสดงให้เห็นว่ามีการเตรียมการที่จะให้มีหน่วยงานโฆษณาของรัฐขึ้นก่อนหน้านี้อแล้ว

ต่อมา ในวันที่ 3 พฤษภาคม 2476 จึงได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พุทธศักราช 2476 มาตรา 19 ตั้ง "กองการโฆษณา" เป็นกรม

¹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 50, หน้า 335.

อิสสระชั้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี² โดยมี ม.จ.สกลวรรณกร วรวรรณ เป็นหัวหน้า
กองการโฆษณา

การตั้งกองการโฆษณาชั้นในครั้งนั้น เป็นการตั้งหน่วยงานใหม่ของรัฐชั้น
ในขณะที่เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเพียง 10 เดือน และเป็นช่วงเวลาที่ยุทธการ
การณทางการเมืองของประเทศยังไม่สงบเรียบร้อย ทั้งยังเป็นการตั้งในขณะที่ปิด
ประชุมสภาผู้แทนราษฎร แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องตั้ง
หน่วยงานนี้ขึ้นมา ซึ่งก็คงจะต้องเกี่ยวข้องเนื่องกับการเมืองการปกครองในขณะนั้น

หนังสือกิจการและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ ของ สำนักงานโฆษณาการ
(2480) กล่าวว่า³

ประเทศไทยเป็นประเทศเล็ก ซึ่งเพียงอย่างเข้าสู่ความเจริญ จึงเป็น
การจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการโฆษณาประเทศของตนให้เป็นที่รู้จักและไว้
วางใจแก่นานาประเทศ อีกประการหนึ่งประเทศไทยเพิ่งเปลี่ยนแปลงการปกครอง
มีระบอบรัฐธรรมนูญชั้นใหม่ จึงเป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการโฆษณา
เผยแพร่ชักจูงน้ำใจประชาชนให้บังเกิดความเลื่อมใสในการปกครองระบอบ
รัฐธรรมนูญ อันเป็นระบอบที่จักนำความเจริญและความสันติสุขมาสู่ประเทศ
สยาม ด้วยเหตุฉะนั้น รัฐบาลจึงได้ดำริตั้งกองการโฆษณาชั้นเมื่อต้นพ.ศ. 2476
ให้ชั้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี

การที่รัฐบาลตั้งกองการโฆษณา จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นหน่วยงานใน
การเผยแพร่ชื่อเสียงของประเทศให้เป็นที่ไว้วางใจแก่นานาประเทศ และโฆษณาการ
ปกครองระบอบใหม่ให้ประชาชนนิยมเลื่อมใส การตั้งองค์กรให้ทำหน้าที่โฆษณาเช่นนี้
เป็นของใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนในประเทศ รัฐบาลคงจะได้แนวความคิดนี้มาจากประเทศ

² ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 50, หน้า 117.

³ กรมประชาสัมพันธ์, กิจการและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการของสำนักงาน
โฆษณาการ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, 2480), หน้า 21.

ที่พัฒนาแล้วในยุโรปตะวันตก ซึ่งได้ตั้งองค์กรชนิดนี้ขึ้นหลายประเทศ เช่น ประเทศ-เยอรมันนี อิตาลี อังกฤษ และฝรั่งเศส ดังปรากฏในหนังสือกิจการและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการของสำนักงานโฆษณาการว่า⁴

ในทุกวันนี้ ประเทศต่างๆที่เจริญแล้ว ย่อมรู้สึกถึงความจำเป็นและ ความสำคัญของการโฆษณาด้วยกันทั้งนั้น เพราะการโฆษณาย่อมมีประโยชน์ แก่ประเทศทั้งในเวลาสงบและในเวลาสงคราม ในเวลาสงบนั้นสำหรับภายนอกแล้ว การโฆษณาเป็นสิ่งที่สามารถจะให้นานาประเทศรู้จักประเทศของเราดีขึ้น สำหรับภายในแล้ว การโฆษณาก็ทำให้ราษฎรมีความเข้าใจใน รัฐบาล เห็นผลแห่งกิจการที่รัฐบาลได้ปฏิบัติไป ส่วนรัฐบาลก็สามารถทราบ ถึงความต้องการของประชาชนได้

บุคคลที่เป็นผู้ริเริ่มศึกษาและวางแผนในการตั้งกองการโฆษณา คือ พลเรือโท พระยาราชวังสัน นายไพโรจน์ ชัยนาม อดีตอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ได้กล่าวถึง การตั้งกองการโฆษณาว่า⁵

ท่านผู้มีบทบาทเกี่ยวกับการตั้งกองการโฆษณาขึ้นเป็นครั้งแรกนั้น ถ้า ข้าพเจ้าจำไม่ผิดก็คือ นายพลเรือโท พระยาราชวังสัน ซึ่งขณะนั้นเป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม อยู่ในคณะรัฐมนตรีของพระยามโนปกรณ์ นิธิธาดา ท่านสนใจในการตั้งกระทรวงโฆษณาของเยอรมันนีมาก ข้าพเจ้า เชื่อว่าความสนใจในกระทรวงการโฆษณาการเยอรมันนีของท่านนั้น มิใช่ เพราะท่านมีอุดมการณ์นิยมระบอบเผด็จการ แต่เป็นเพราะเห็นเป็นของใหม่ ยังมีได้มีขึ้นที่ไหน ประเทศไทยกำลังเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบใหม่ ก็ควรที่จะได้ทราบเรื่องนี้อย่างละเอียด และอาจใช้เป็นแนวทางในการโฆษณา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴ กรมประชาสัมพันธ์, กิจการและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการของสำนักงานโฆษณาการ, หน้า 4-5.

⁵ ไพโรจน์ ชัยนาม, "กรมโฆษณาการ, ใน 50 ปีกรมประชาสัมพันธ์, หน้า 36.

ประเทศและระบอบการปกครองใหม่ภายในวิสัยที่ทำได้ โดยไม่ขัดต่อระเบียบธรรมเนียมประเพณีตามวิธีการปกครองของเรา... ท่านคงจะได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีชุดพระยามโนปกรณนิติธาดาให้เป็นผู้ควบคุมดำเนินงานเรื่องนี้แน่นอน ข้าพเจ้าได้เห็นหนังสือพิมพ์ลอนดอนไทมส์ ซึ่งสถานอัครราชทูตสยามที่อังกฤษตัดส่งรายงานเรื่องกระทรวงการโฆษณาการของเยอรมันนี้เข้ามามากมายที่โต๊ะของท่าน

ขณะนั้นประเทศที่ดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์อย่างเป็นทางการเป็นปีกแผ่นมั่นคงและเห็นผล คือ ประเทศเยอรมันและประเทศอิตาลี ประเทศเยอรมันได้ตั้งกระทรวงการโฆษณาขึ้น และประเทศอิตาลีก็ได้ตั้งกระทรวงการหนังสือพิมพ์และการโฆษณาการตั้งกองการโฆษณาของประเทศไทยก็คงได้แบบอย่างมาจากสองประเทศนี้ ซึ่งต่อมากองการโฆษณาก็ได้ส่ง นายไพโรจน์ ชัยนาม อัครราชการของกองไปดูงานยังประเทศทั้งสอง นายไพโรจน์ ชัยนาม ให้สัมภาษณ์ว่า^๑

สำหรับตัวผมเองนั้น ได้รับทุนไปดูงานในต่างประเทศตามแบบสมัยใหม่เป็นคนแรกในปี 2478...ผมไปดูงานที่กระทรวงโฆษณาการของเยอรมัน ซึ่งขณะนั้นกำลังมีชื่อเสียง เพราะรัฐบาลระบอบนาซีกำลังสนับสนุนเต็มที่ ต่อจากนั้นได้ไปดูงานที่อิตาลี

การตั้งกองการโฆษณา แม้จะมีการเตรียมการล่วงหน้ามาบ้างแล้ว แต่การตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานของราชการในขณะนั้นคงจะเป็นกรณีเร่งด่วน ยังเตรียมการไม่พร้อม จะเห็นได้จากการตั้งขึ้นในชื่อของกองแต่ให้มีฐานะเป็นกรม แสดงให้เห็นว่าขณะนั้นยังมีปริมาณงานและอัตรากำลังคนไม่พร้อมที่จะยกฐานะเป็นกรมโดยสมบูรณ์ได้ แต่มีความสำคัญและมีอำนาจหน้าที่สูง เพราะไม่ต้องขึ้นกับกระทรวงทบวงกรมใด แต่

^๑ สัมภาษณ์ นายไพโรจน์ ชัยนาม อดีตอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์, โดยนายอรุณ งามดี อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนการประชาสัมพันธ์, วันที่ 6 และ 15 พฤษภาคม 2515.

ขึ้นกับคณะรัฐมนตรีโดยตรง นายไพโรจน์ ชัยนาม อดีตอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า⁷

กองการโฆษณาในสมัยแรกมีข้าราชการอยู่ 8 คน คือ นายทวี ตะเวทีกุล นายประสงค์ หงสนันท์ นายบุญล้อม พึ่งสุนทร นายเป็รื่อง ศิริภัทร์ นายดี แหลมหลวง นายศุภชัย ศรีชุ่มสิน นายอู่ ไม่ทราบนามสกุล และผม โดยมีหม่อมเจ้าสกลวรรณากร วรวรรณ เป็นหัวหน้า

ข้าราชการกองการโฆษณาทั้ง 8 คนนี้เป็นข้าราชการจากสภาผู้แทนราษฎรที่กำลังถูกปิดอยู่และได้ถูกย้ายไปทำงานในหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่นี้โดยมีที่ทำการชั่วคราวที่ชั้นบนปีกขวาของตึกที่ทำการของราชบัณฑิตยสภา ตรงกันข้ามกับประตูวิเศษไชยศรี พระบรมมหาราชวัง ซึ่งปัจจุบันคือกรมศิลปากร

เมื่อพระยาพหลพลพยุหเสนาได้ยึดอำนาจการปกครอง และมีพระบรมราชโองการเปิดสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 21 มิถุนายน 2476 แล้ว รัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนามีความเข้าใจ และเล็งเห็นความสำคัญของกิจการโฆษณา จึงได้สนับสนุนให้งานของกองการโฆษณาขยายตัวยิ่งขึ้น และได้เปลี่ยนชื่อเป็น "สำนักงานโฆษณาการ" ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม ลงวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2476⁸ โดยให้เป็นทบวงการเมืองมีฐานะเทียบเท่ากรม ขึ้นอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นในประเทศไทย สำนักงานโฆษณาการมีหัวหน้าสำนักงานเป็นผู้บังคับบัญชาดูแลและรับผิดชอบ โดยมีตำแหน่งเทียบเท่าตำแหน่งอธิบดี ตามกฎ ก.พ. ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 ฉบับที่ 17

เมื่อเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานโฆษณาการแล้ว ก็ได้ย้ายที่ทำการไปอยู่ศาลาลูกขุนในพระบรมมหาราชวัง ต่อมาได้ย้ายมาอยู่ที่ห้างแบดแมน หรือโรงเรียนกฎหมายเดิม เชิงสะพานผ่านพิภพลีลา ถนนราชดำเนินกลาง ซึ่งเป็นที่ตั้งของกรมประชาสัมพันธ์ในปัจจุบันนี้

⁷ เรื่องเดียวกัน

⁸ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 50, หน้า 765.

วันที่ 16 ธันวาคม 2476 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดที่ 5 แต่ยังมีนายพันเอก พระยาพลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี ในครั้งนี้รัฐบาลได้แถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2476 ความตอนหนึ่งได้กล่าวถึงสำนักงานโฆษณาการ ซึ่งเป็นการกล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานนี้เป็นครั้งแรก ว่า⁹

ความมุ่งหมายอันยิ่งใหญ่ของรัฐบาลนี้ก็คือ จะบำรุงฐานะของราษฎร ให้เป็นพลเมืองดีตามวิถีรัฐธรรมนูญ ซึ่งสำนักงานโฆษณาการจะได้ดำเนินการ เผยแพร่อบรมต่อไป

สำนักงานโฆษณาการได้ปฏิบัติภารกิจหน้าที่ในการเผยแพร่โฆษณาให้แก่ รัฐบาลในฐานะส่วนราชการหน่วยงานหนึ่งมาจนถึงวันที่ 13 ตุลาคม 2482 ก็ได้ เปลี่ยนชื่อเป็น "กรมโฆษณาการ"¹⁰ และในวันที่ 8 มีนาคม 2495 ก็ได้เปลี่ยนชื่อ อีกครั้งหนึ่งเป็น "กรมประชาสัมพันธ์"¹¹ มาตราบเท่าทุกวันนี้

โครงสร้างกรมประชาสัมพันธ์

กรมประชาสัมพันธ์เป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยหน่วยงานย่อยหลายหน่วยงาน หน่วยงานบางหน่วยงานมีบทบาทหน้าที่ของตนที่ไม่มีความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น หรือถ้าจะมีก็น้อยมาก แต่บางหน่วยงานก็มีบทบาทหน้าที่ที่มีความเกี่ยวโยงหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหน่วยงานอื่นมาก บางหน่วยงานมีมาตั้งแต่เริ่มตั้งกรม บางหน่วยงานเกิดขึ้นภายหลัง บางหน่วยงานได้แยกออกไปตั้งเป็นหน่วยงานอิสระระดับใหม่ โดยไม่ได้อยู่ในสังกัดกรมประชาสัมพันธ์อีกต่อไป ตลอดระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลและรายชื่อ คณะรัฐมนตรี คณะที่ 1 - 43 ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการ รัฐสภา, หน้า 24.

¹⁰ กรมประชาสัมพันธ์, ครบรอบ 56 ปี, 3 พฤษภาคม 2532, หน้า 13.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

กรมประชาสัมพันธ์มีการปรับปรุงโครงสร้างหลายครั้ง เป็นสิ่งที่น่าสนใจศึกษาว่า เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น และการศึกษาโครงสร้างโดยละเอียดจะเป็นสิ่งช่วยให้เรา เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ได้ดียิ่งขึ้น

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มี พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พุทธศักราช 2476 เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2476 โดยคำแนะนำและยินยอมของ คณะรัฐมนตรี ในมาตรา 19 ระบุว่า¹²

มาตรา 19 นอกจากกระทรวงต่างๆตั้งกล่าวแล้ว ให้มีสภาและกรม อีสสระชั้นตรงต่อคณะรัฐมนตรีดังต่อไปนี้

1. กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
2. กรมร่างกฎหมาย
3. กรมตรวจเงินแผ่นดิน
4. กองการโฆษณา
5. กรมการข้าราชการพลเรือน
6. สภาเศรษฐกิจ
7. ราชบัณฑิตยสภา

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ถึงแม้จะไม่ได้แบ่งส่วนราชการอย่างเป็นทางการ แต่กองการโฆษณาก็ได้แบ่งส่วนงานตามระเบียบปฏิบัติภายในออกเป็น 5 แผนก คือ¹³

1. แผนกกลาง
2. แผนกเอกสาร
3. แผนกหนังสือพิมพ์
4. แผนกวิทยุกระจายเสียง
5. แผนกเสริมความรู้มหาชน

¹² ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 50, หน้า 177

¹³ กรมประชาสัมพันธ์, กิจการและวิธีปฏิบัติราชการของสำนักงานโฆษณาการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2480), หน้า 28-29.

นายไพโรจน์ ชัยนาม ได้กล่าวถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกองการโฆษณาในสมัยเริ่มก่อตั้งนี้ว่า¹⁴

การแบ่งงานของกองนี้ก็ตั้งแต่เพียงระเบียบปฏิบัติกันภายใน ไม่ได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการอย่างทุกวันนี้ แต่ตามกฎหมายก็ถือว่าเป็นกรมอิสระ ขึ้นต่อคณะรัฐมนตรี มีการแบ่งงานออกเป็น 5 แผนก งานที่มีปฏิบัติเป็นหน้าเป็นตาหน่อยก็คือแผนกหนังสือพิมพ์และแผนกวิทยุกระจายเสียง ในเวลานั้นงานวิทยุกระจายเสียงส่วนใหญ่ยังอยู่กับกรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งเป็นเจ้าของเครื่องส่ง แต่งานข่าวราชการส่วนใหญ่ก็เริ่มไปจากกองการโฆษณา

วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2476 มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เปลี่ยนชื่อ "กองการโฆษณา" เป็น "สำนักงานโฆษณาการ" และในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2477 ก็มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในสำนักนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 9 แบ่งส่วนราชการของสำนักงานโฆษณาการ ออกดังนี้¹⁵

1. สำนักงานเลขานุการ แบ่งออกเป็น 2 แผนก คือ
 - (1) แผนกสารบรรณ
 - (2) แผนกคลัง (ข้าราชการสังกัดกระทรวงการคลัง)
2. กองเผยแพร่ความรู้ แบ่งออกเป็น 5 แผนก คือ
 - (1) แผนกเอกสาร
 - (2) แผนกวิทยุกระจายเสียง
 - (3) แผนกปาฐกถา
 - (4) แผนกภาพยนตร์
 - (5) แผนกการแสดงเบ็ดเตล็ด

¹⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม, "กรมโฆษณาการ", ใน 50 ปีกรมประชาสัมพันธ์, 2526, หน้า 38.

¹⁵ กรมประชาสัมพันธ์, กิจการและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการของสำนักงานโฆษณาการ, หน้า 29-30.

3. กองหนังสือพิมพ์

ต่อมาใน พ.ศ. 2480 ก็ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2480 ให้สำนักงานโฆษณาการแบ่งส่วนราชการใหม่ โดยยุบเลิกแผนกภาพยนตร์และแผนกการแสดงเบ็ดเตล็ด เนื่องจากขณะนั้นยังมีบุคลากรไม่เพียงพอ และยังไม่มียงบประมาณที่จะขยายงานด้านนี้ได้ การสร้างภาพยนตร์ต้องมีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งมีราคาแพง และมีเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญเฉพาะ จึงไม่สามารถปฏิบัติงานด้านนี้ได้อย่างเต็มที่ ส่วนการควบคุมภาพยนตร์ได้ฝากไว้กับกรมตำรวจต่อไป เช่นเดียวกับงานการแสดงยังคงฝากไว้กับกรมศิลปากร

งานที่ขยายขึ้นคือกองหนังสือพิมพ์ ได้แบ่งออกเป็นสองแผนก คือ แผนกหนังสือพิมพ์ในประเทศ และแผนกหนังสือพิมพ์ต่างประเทศ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของสื่อด้านนี้มาก ในขณะนั้นหนังสือพิมพ์เป็นกิจการที่มีความมั่นคงเป็นที่นิยมและมีอิทธิพลต่อผู้อ่านมาก กิจการหนังสือพิมพ์ในขณะนั้นเป็นของเอกชนทั้งสิ้น รัฐบาลตั้งใจที่จะให้มีหนังสือพิมพ์ของรัฐบาล เพื่อเป็นสื่อในการแจ้งข่าวสาร แต่ด้วยข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ และบุคลากร จึงไม่อาจตั้งขึ้นได้ในขณะนั้น สำนักงานโฆษณาการจึงมีแต่เพียงงานให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่หนังสือพิมพ์ และการสอดส่องดูแล การเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ โดยได้แบ่งโครงสร้างออกเป็นดังนี้¹⁶

1. สำนักงานเลขานุการ แบ่งเป็น 2 แผนก คือ
 - (1) แผนกสารบรรณ
 - (2) แผนกคลัง (ข้าราชการสังกัดกระทรวงการคลัง)
2. กองเผยแพร่ความรู้ แบ่งเป็น 3 แผนก คือ
 - (1) แผนกเอกสาร
 - (2) แผนกปาฐกถา
 - (3) แผนกวิทยุกระจายเสียง

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30-31.

3. กองหนังสือพิมพ์ แบ่งเป็น 2 แผนก คือ

- (1) แผนกหนังสือพิมพ์ในประเทศ
- (2) แผนกหนังสือพิมพ์ต่างประเทศ

ความตั้งใจของรัฐบาลในขณะนั้น ต้องการรวมเครื่องมือในการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ทุกอย่างให้มารวมอยู่ในองค์กรเดียวกัน เช่น การละคร การดนตรี การหนังสือ การวิทยุกระจายเสียง การภาพยนตร์ การหนังสือพิมพ์ การท่องเที่ยว ฯลฯ ตามแบบอย่างต่างประเทศ ดังปรากฏความในหนังสือกิจการและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการของสำนักงานโฆษณาการว่า¹⁷

อันบรรดาเครื่องมือแห่งการโฆษณาที่ได้ว่ามานี้ล้วนมีประโยชน์และจำเป็นด้วยกัน เพราะแต่เพียงอย่างหนึ่งอย่างใดเท่านั้นหาเป็นการเพียงพอไม่ การโฆษณาจึงจำต้องอาศัยเครื่องมือหลายอย่างสำหรับช่วยเหลือซึ่งกันและกัน คือในเมื่ออีกอย่างหนึ่งใช้ไม่ได้ หรือไม่เหมาะสม ก็ยอมเลือกใช้อีกอย่างหนึ่งที่เหมาะสมแทน

ในโครงสร้างของสำนักงานโฆษณาการ พ.ศ. 2480 นี้ เครื่องมือและ อัตรากำลังทั้งหมดมิได้รวมอยู่ในสำนักงานเดียวกัน แต่แยกออกไปปฏิบัติอยู่ตามหน่วยงานอื่น ๆ ที่เป็นเช่นนั้นเนื่องจากในระยะแรกเริ่มก่อตั้งนั้น กองการโฆษณาหรือสำนักงานโฆษณาการยังไม่มีปริมาณงานและอัตรากำลังคนมาก แต่รัฐบาลมีแนวความคิดที่จะรวบรวมหน่วยงานจากที่ต่างๆที่ปฏิบัติหน้าที่ในด้านการสื่อสาร โฆษณา และประชาสัมพันธ์ เข้ามาไว้ด้วยกัน ในระยะเริ่มแรกงานที่ต้องการจะดึงเอามาจากหน่วยงานอื่นก็ยังไม่พร้อมที่จะทำได้ จึงต้องฝากไว้ยังหน่วยงานนั้น ๆ ก่อน เช่น

- การละคร การดนตรี และการหนังสือ อยู่กับกรมศิลปากร
- การวิทยุกระจายเสียงบางส่วน อยู่กับกรมไปรษณีย์
- การควบคุมภาพยนตร์และการควบคุมหนังสือพิมพ์ อยู่กับกรมตำรวจ
- การท่องเที่ยวทั้งในและนอกประเทศ อยู่กับกรมรถไฟ และกรมพาณิชย์

กระทรวงเศรษฐการ

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

เรื่องความคิดที่จะรวมเอาเครื่องมือสื่อสารเข้ามารวมไว้ด้วยกันนี้ นายไฟโรจน์ ชัยนาม ได้ให้สัมภาษณ์ ว่า¹⁸

เมื่อผมเดินทางกลับจากการดูงาน ก็ได้ทำรายงานเสนอแนะให้รัฐบาล พยายามดึงเอาเครื่องมือต่างๆทางด้านโฆษณา เข้ามาใช้ในการเผยแพร่และ ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยให้มากที่สุด นับตั้งแต่วิทยุ ภาพยนตร์ ละคร สิ่งพิมพ์สำหรับเผยแพร่และการแสดงปาฐกถา รวมทั้งบางครั้งอาจจะต้องมี หนังสือพิมพ์เป็นของรัฐบาลด้วย ทั้งนี้มิใช่เพื่อแข่งขันกับหนังสือพิมพ์เอกชน อะไรทำนองนั้น แต่มีไว้เพื่ออุดช่องว่างทางด้านข่าวสาร

รัฐบาลได้พยายามรวบรวมหน่วยงานสื่อสารประชาสัมพันธ์จากหน่วยงาน ต่าง ๆ ตั้งความตั้งใจแต่เริ่มตั้งองค์กรและขยายงานด้านนี้ขึ้นเรื่อย ๆ ดังนี้

ในวันที่ 31 มีนาคม 2481 ได้ตั้งโฆษณาการภาคมีฐานะเทียบเท่ากอง เป็นการขยายส่วนงานไปยังภูมิภาคเป็นครั้งแรก แต่ในขณะนั้นได้รับงบประมาณให้ จัดตั้งเพียง 2 จังหวัดก่อน คือ จังหวัดหนองคาย และจังหวัดพระตะบอง ได้จัดตั้งที่จังหวัดหนองคายเป็นแห่งแรก โดยได้เปลี่ยนชื่อเป็นโฆษณาการเขต 1 ส่วนที่จังหวัดพระตะบองยังไม่สามารถจัดตั้งได้เนื่องจากเกิดสงครามเสียก่อน และได้มีการโอนกิจการด้านทะเบียนและช่างวิทยุจากกรมไปรษณีย์โทรเลขมาขึ้นอยู่กับ สำนักงานโฆษณาการ และมีการจัดแบ่งการบริหารราชการตามพระราชกฤษฎีกาจัด วางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2481 (ฉบับที่ 7) ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง แบ่งเป็น 4 หน่วยงาน คือ

- สำนักงานเลขานุการกรม
- กองหนังสือพิมพ์

¹⁸ สัมภาษณ์ ไฟโรจน์ ชัยนาม, อดีตอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์, โดย อรุณ งามดี อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนการประชาสัมพันธ์, วันที่ 6 และ 15 พฤษภาคม 2515.

- กองเผยแพร่ความรู้
- กองทะเบียนวิทยุและกระจายเสียง

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยโฆษณาการภาค ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นโฆษณาการเขต

1 เมษายน 2482 โอนกิจการด้านวิทยุกระจายเสียง "สถานีวิทยุกรุงเทพฯ" จากกรมไปรษณีย์โทรเลขมาสังกัดสำนักงานโฆษณาการ

13 ตุลาคม 2482 มีพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) เปลี่ยนชื่อ "สำนักงานโฆษณาการ" เป็น "กรมโฆษณาการ"

5 กรกฎาคม 2483 มีพระราชบัญญัติจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในสำนักนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้กรมโฆษณาการปรับปรุงการแบ่งงานและเพิ่มกองการต่างประเทศ เพื่อทำหน้าที่ติดต่อชาวต่างประเทศ โดยแบ่งหน่วยงานออกเป็น

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง มี 6 หน่วยงาน คือ

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองหนังสือพิมพ์
3. กองเผยแพร่ความรู้
4. กองกระจายเสียง
5. กองการทะเบียนและช่างวิทยุ
6. กองการต่างประเทศ

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

- โฆษณาการเขต 1 จังหวัดหนองคาย

1 มกราคม 2484 เปลี่ยนชื่อ "สถานีวิทยุกระจายเสียงกรุงเทพฯ" เป็น "สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย"

11 มีนาคม 2485 ทางราชการได้พิจารณาเห็นว่า การที่กรมโฆษณาการมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพียงแห่งเดียวไม่เป็นการเหมาะสม จึงให้ตัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคออก ส่วนโฆษณาการเขต 1 จังหวัดหนองคาย ให้เป็นหน่วยงานภายใต้การบริหารราชการส่วนกลางขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมโฆษณาการ

4 สิงหาคม 2490 โอนสำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยว สังกัดกองกลางสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม มาสังกัดกรมโฆษณาการ

22 มีนาคม 2493 มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมโฆษณาการ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปด้วยดี รัดกุม ถูกต้อง และเพื่อยกฐานะสำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยวขึ้นเป็นส่วนราชการ ดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองข่าว
3. กองวิทยาการ
4. กองการกระจายเสียง
5. กองทะเบียนและช่างวิทยุ
6. กองการต่างประเทศ
7. สำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยว

8 มีนาคม 2495 มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 1) กำหนดให้เปลี่ยนชื่อ "กรมโฆษณาการ" เป็น "กรมประชาสัมพันธ์"

9 กันยายน 2495 มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมประชาสัมพันธ์ ในสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2495 แบ่งส่วนราชการกรมประชาสัมพันธ์ ดังนี้¹⁹

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

1. สำนักงานเลขานุการกรม แบ่งเป็น 2 แผนก คือ
 - (1) แผนกสารบรรณ
 - (2) แผนกคลัง
2. กองการข่าว แบ่งเป็น 4 แผนก คือ
 - (1) แผนกข่าวในประเทศ
 - (2) แผนกข่าวต่างประเทศ
 - (3) แผนกข่าวหนังสือพิมพ์
 - (4) แผนกข่าวประกอบเสียง

¹⁹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 69, หน้า 1069 - 1073.

3. กองวิทยาการ แบ่งเป็น 5 แผนก คือ

- (1) แผนกความรู้
- (2) แผนกนิตยสารและห้องสมุด
- (3) แผนกภาพโฆษณา
- (4) แผนกหนังสือประชาสัมพันธ์
- (5) แผนกปาฐกถา

4. กองวิทยุกระจายเสียงในประเทศ แบ่งเป็น 4 แผนก คือ

- (1) แผนกจัดรายการ
- (2) แผนกบทความ
- (3) แผนกบันเทิง
- (4) แผนกวิทยุโทรภาพ

5. กองวิทยุกระจายเสียงต่างประเทศ แบ่งเป็น 3 แผนก คือ

- (1) แผนกจัดรายการ
- (2) แผนกบทความ
- (3) แผนกบันเทิง

6. กองช่างและทะเบียนวิทยุ แบ่งเป็น 8 แผนก คือ

- (1) แผนกเครื่องส่งวิทยุกระจายเสียงในประเทศ
- (2) แผนกเครื่องส่งวิทยุกระจายเสียงต่างประเทศ
- (3) แผนกห้องส่งวิทยุกระจายเสียงในประเทศ
- (4) แผนกห้องส่งวิทยุกระจายเสียงต่างประเทศ
- (5) แผนกวิทยุปรกรณ์
- (6) แผนกวิทยุสาธารณะ
- (7) แผนกวิชาการและสถิติวิทยุ
- (8) แผนกทะเบียนวิทยุ

7. กองการต่างประเทศ แบ่งเป็น 3 แผนก คือ

- (1) แผนกแปลเอกสาร
- (2) แผนกเรียบเรียงและโต้ตอบ
- (3) แผนกวิเทศสัมพันธ์

8. สำนักแถลงข่าวไทย

9. สำนักงานท่องเที่ยว

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค
ประชาสัมพันธจังหวัด

1 มกราคม 2497 กรมประชาสัมพันธได้ย้ายไปสังกัดอยู่ในทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง สำนักคณะรัฐมนตรี เนื่องจากในขณะนั้นสำนักคณะรัฐมนตรีแยกการบริหารออกเป็น 2 ทบวง คือ ทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง และ ทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร

24 มีนาคม 2497 มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมประชาสัมพันธ โดยกำหนดให้แยกการบริหารราชการออกเป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอีกครั้งหนึ่ง และปรับปรุงการแบ่งงานของกองต่างๆใหม่ รวมทั้งให้มีการจัดตั้งหน่วยงานในต่างประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง มี 9 หน่วยงาน คือ

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองการข่าว
3. กองวิทยาการ
4. กองวิทยุกระจายเสียงในประเทศ
5. กองวิทยุกระจายเสียงต่างประเทศ
6. กองช่างและทะเบียนวิทยุ
7. กองการต่างประเทศ
8. สำนักงานแถลงข่าวไทย
9. สำนักงานท่องเที่ยว

สำหรับสำนักงานแถลงข่าวไทยได้มีการจัดตั้งขึ้นที่ ลอนดอน ประเทศอังกฤษ และวอชิงตัน ประเทศสหรัฐอเมริกา

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น

- ประชาสัมพันธภาค
- ประชาสัมพันธจังหวัด
- ประชาสัมพันธอำเภอ

แต่ในขณะนั้นมีการตั้งประชาสัมพันธภาคเพียงแห่งเดียวที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยเรียกว่า "ประชาสัมพันธภาคจังหวัดสุราษฎร์ธานี"

24 มิถุนายน 2498 สถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวี ช่อง 4 ภายใต้การดำเนินงานของบริษัทไทยโทรทัศน์จำกัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกรมประชาสัมพันธ์ เปิดดำเนินการ

21 กรกฎาคม 2498 สถานีวิทยุกระจายเสียงประชาสัมพันธ์ภาคใต้เปิดทำการ ซึ่งนับเป็นสถานีวิทยุกระจายเสียงของกรมประชาสัมพันธ์แห่งแรกในภูมิภาค

1 มกราคม 2503 โอนสำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยว ไปตั้งเป็นองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

12 เมษายน 2503 มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 7) กำหนดให้กรมประชาสัมพันธ์เป็นทบวงการเมืองมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

1 สิงหาคม 2503 มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการแบ่งส่วนราชการของกรมประชาสัมพันธ์ โดยมีผลบังคับใช้ย้อนไปตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2503 ในครั้งนี้ได้เพิ่มกองสำรวจประชามติเพื่อให้เป็นหน่วยงานรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยเฉพาะ โดยกำหนดหน่วยงานของกรมประชาสัมพันธ์ ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง แบ่งเป็น 10 หน่วยงาน คือ

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองการข่าว
3. กองสำรวจประชามติ
4. กองวิทยาการ
5. กองวิทยุกระจายเสียงในประเทศ
6. กองวิทยุกระจายเสียงต่างประเทศ
7. กองช่างและทะเบียนวิทยุ
8. กองการต่างประเทศ
9. สำนักงานประชาสัมพันธ์เขต (จังหวัดสุราษฎร์ธานี)
10. สำนักงานแถลงข่าวไทยในต่างประเทศ

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

- ที่ทำการประชาสัมพันธ์จังหวัด

31 ตุลาคม 2503 จัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง 8 จังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นการขยายการวิทยุโทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์ในส่วนภูมิภาคเป็นครั้งแรก

12 มีนาคม 2505 มีพิธีวางศิลาฤกษ์อาคารกรมประชาสัมพันธ์ ถนนราชดำเนินกลาง

20 ตุลาคม 2505 มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี แบ่งส่วนของกรมประชาสัมพันธ์ใหม่ เนื่องจากเดิมขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ในครั้งนี้ได้ยกเลิกหน่วยงานส่วนภูมิภาคอีกครั้งหนึ่ง โดยมีการแบ่งส่วนงานใหม่ ดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองการข่าว
3. กองสำรวจประชาสัมพันธ์
4. กองวิทยาการ
5. กองช่างและทะเบียนวิทยุ
6. กองการต่างประเทศ
7. สำนักแถลงข่าวไทยในต่างประเทศ
8. กองวิทยุกระจายเสียงในประเทศ
9. กองวิทยุกระจายเสียงต่างประเทศ
10. กองประชาสัมพันธ์เขตจังหวัดลำปาง
11. กองประชาสัมพันธ์เขตจังหวัดขอนแก่น
12. กองประชาสัมพันธ์เขตจังหวัดสุราษฎร์ธานี
13. กองประชาสัมพันธ์เขตจังหวัดสงขลา

25 พฤศจิกายน 2514 ขยายการปฏิบัติงานด้านต่างประเทศ โดยจัดตั้งสำนักงานแถลงข่าวไทยขึ้นที่พนมเปญ ประเทศเขมร สำนักงานแถลงข่าวแห่งนี้ได้ยุติการดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2518 เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศเขมร

12 กุมภาพันธ์ 2518 มีพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนกรมประชาสัมพันธ์ใหม่ มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคอีกครั้งหนึ่ง ดังนี้²⁰

²⁰ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 92, ฉบับพิเศษ หน้า 74 - 76.

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

1. สำนักงานเลขาธิการกรม
2. กองคลัง
3. กองสำรวจประชามติ
4. กองวิชาการ
5. กองข่าวในประเทศ
6. กองข่าวต่างประเทศ
7. กองช่างและทะเบียนวิทยุ
8. กองผลิตโสตทัศนอุปกรณ์
9. สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย
10. ศูนย์ประชาสัมพันธ์ เขต 1
11. ศูนย์ประชาสัมพันธ์ เขต 2
12. ศูนย์ประชาสัมพันธ์ เขต 3
13. สำนักงานแถลงข่าวไทยในต่างประเทศ

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด

11 สิงหาคม 2518 มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมประชาสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) โดยเพิ่ม กองงานคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ขึ้นมาอีกกองหนึ่ง

3 กุมภาพันธ์ 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิก บริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด และตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2520 โดยให้โอนกิจการทั้งหมดของบริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด ให้ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย หรือ อสมท. ดำเนินการแทน

เดือน มิถุนายน 2521 จัดตั้งสำนักงานแถลงข่าวไทยที่ กัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย

1 มกราคม 2523 จัดตั้งสำนักงานแถลงข่าวไทยที่ เจดดาห์ ประเทศซาอุดีอาระเบีย

1 มีนาคม 2523 เปิดสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดเป็นครั้งแรก 5 จังหวัด คือ จังหวัดอุดรธานี พิษณุโลก ประจวบคีรีขันธ์ สกลนคร และปัตตานี

17 กันยายน 2526 มีพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการกรมประชาสัมพันธ์ โดยให้มีการจัดตั้งศูนย์ประชาสัมพันธ์เขต 4 (สุราษฎร์ธานี) อยู่ภายใต้การบริหาร ส่วนกลาง

8 สิงหาคม 2528 สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยเพื่อการศึกษา ได้เปิดทำการอย่างเป็นทางการ หลังจากที่ได้มีการดำเนินการจัดสร้างมาเป็นเวลา 5 ปีเศษ โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมให้การบริการทางด้านการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน

3 พฤษภาคม 2529 มีพิธีเปิดอาคารสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ถนนวิภาวดีรังสิต เพื่อเป็นที่ทำการใหม่ของสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ซึ่งต่อมาได้ย้ายกองข่าวในประเทศและกองข่าวต่างประเทศไปอยู่ ณ ที่เดียวกันนี้ เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน

7 สิงหาคม 2529 มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมประชาสัมพันธ์ใหม่ โดยได้เพิ่มหน่วยงานใหม่อีกหลายหน่วยงาน ดังนี้²¹

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง มี 20 หน่วยงาน

1. สำนักงานเลขาธิการกรม
2. กองข่าวต่างประเทศ
3. กองข่าวในประเทศ
4. กองคลัง
5. กองงานคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและ

วิทยุโทรทัศน์

6. กองงานคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ
7. กองช่างและทะเบียนวิทยุ
8. กองผลิตวัสดุทัศนูปกรณ์
9. กองวิชาการ
10. กองสำรวจประจําติ
11. ศูนย์บริการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ
12. ศูนย์ประชาสัมพันธ์เขต 1

²¹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 103, ฉบับพิเศษ หน้า 1-4.

13. ศูนย์ประชาสัมพันธ์ เขต 2
14. ศูนย์ประชาสัมพันธ์ เขต 3
15. ศูนย์ประชาสัมพันธ์ เขต 4
16. ศูนย์ประชาสัมพันธ์ เขต 5
17. ศูนย์ประชาสัมพันธ์ เขต 6
18. สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย
19. สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย
20. สำนักงานแถลงข่าวไทยในต่างประเทศ

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด

ปัจจุบันกรมประชาสัมพันธ์มีการบริหารและแบ่งส่วนงานตามพระราชกฤษฎีกา
พ.ศ. 2529

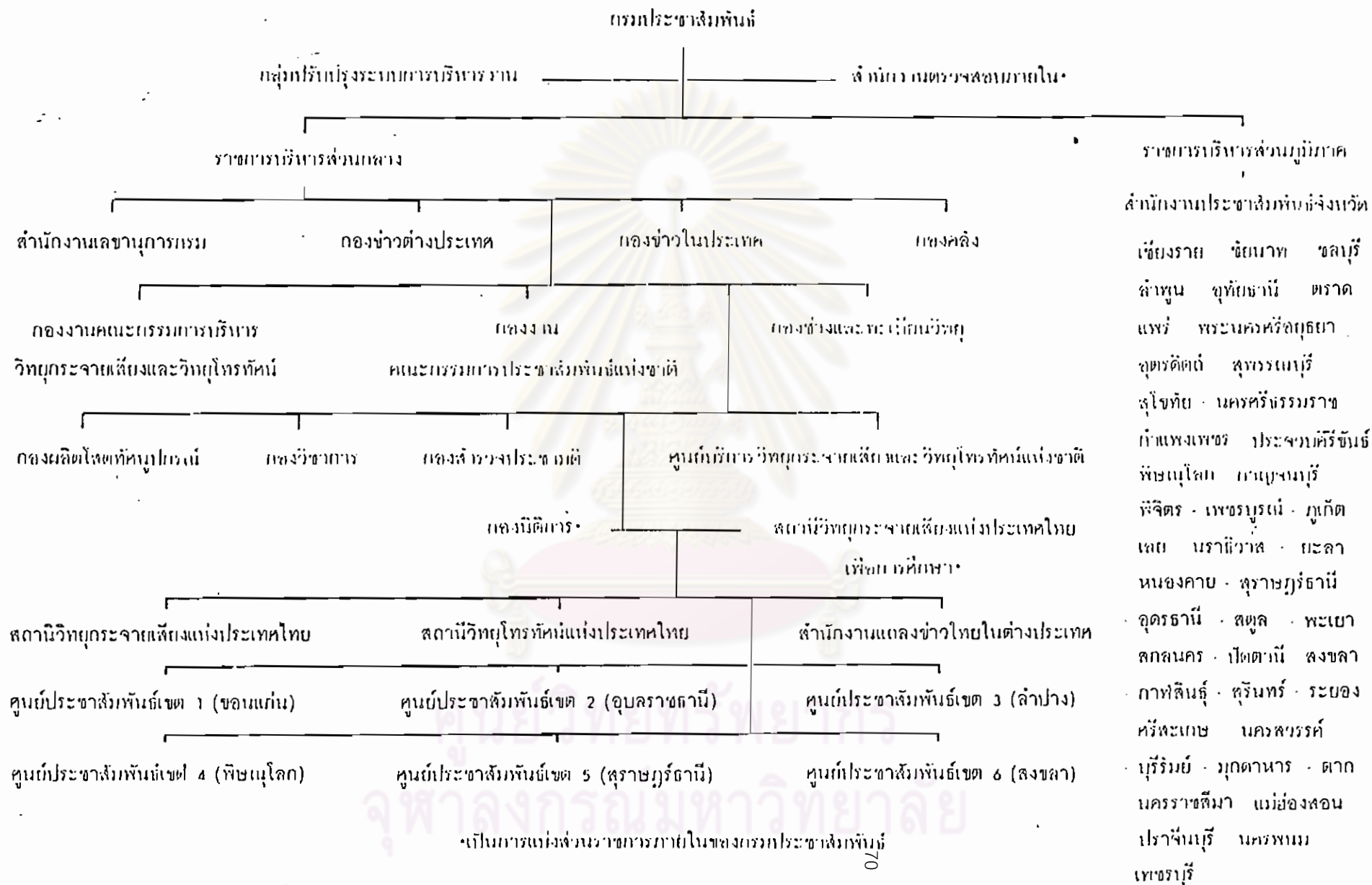
สำหรับสำนักแถลงข่าวไทยในต่างประเทศ มีอยู่ 4 แห่ง คือ

- (1) สำนักแถลงข่าวไทย กรุงวอชิงตัน ประเทศสหรัฐอเมริกา
- (2) สำนักแถลงข่าวไทย กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ
- (3) สำนักแถลงข่าวไทย กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย
- (4) สำนักแถลงข่าวไทย กรุงริยาด ประเทศซาอุดีอาระเบีย

นอกจากนี้กรมประชาสัมพันธ์ยังแบ่งส่วนราชการระดับกองเป็นการภายใน
อีก 3 กอง และ 1 กลุ่ม คือ

- (1) กองนิติการ
- (2) สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยเพื่อการศึกษา
- (3) สำนักงานตรวจสอบภายใน
- (4) กลุ่มปรับปรุงระบบการบริหารงาน

การแบ่งส่วนราชการกรมประชาสัมพันธ์



จากการศึกษามูลเหตุในการตั้งกรมประชาสัมพันธ์ พบว่าในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยใหม่ ๆ ประชาชนชาวไทยยังอยู่ในภาวะที่สับสน ราษฎรที่อยู่ในชนบทห่างไกลไม่ทราบแน่ชัดว่าระบอบประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญคืออะไร ในขณะนั้นความคิดเห็นของประชาชนแยกออกเป็นสามฝ่าย คือฝ่ายที่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย และฝ่ายที่เฉย ๆ ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยได้ก่อความเคลื่อนไหวที่จะให้กลับไปมีการปกครองระบอบเดิม รัฐบาลในสมัยนั้นจึงต้องหาทางที่จะโน้มน้าวจิตใจฝ่ายที่ยังเฉยๆให้มาเห็นด้วยเพื่อให้มีเสียงข้างมาก ในขณะนั้นทางยุโรปได้มีการจัดตั้งองค์กรประเภทหนึ่งขึ้นมาใหม่ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ข่าวสาร โดยยกสิ่งที่เป็นคุณงามความดีขึ้นมาเผยแพร่ให้กลุ่มชนเห็นประโยชน์ เพื่อเรียกร้องความร่วมมือการกระทำในลักษณะนี้ เรียกว่า "การโฆษณา" ประเทศเยอรมันนีและประเทศอิตาลีได้ตั้งองค์กรชนิดนี้ขึ้นในประเทศ โดยรวมเอาหน่วยงานต่างๆที่มีส่วนเกี่ยวพันในการโฆษณาเข้ามาไว้ด้วยกัน รัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดาเห็นว่าหน่วยงานชนิดนี้น่าจะมีประโยชน์ในการนำมาเป็นเครื่องมือในการชักจูงใจประชาชนให้นิยมชมชอบระบอบประชาธิปไตย ทั้งจะได้ทำหน้าที่โฆษณาเผยแพร่ประเทศไทยให้เป็นที่รู้จักและเชื่อถือของนานาประเทศ จึงได้ตั้ง "กองการโฆษณา" ขึ้น ในวันที่ 3 พฤษภาคม 2476

การตั้งกองการโฆษณาในขณะนั้นน่าจะเป็นการตั้งอย่างเร่งด่วนตามสภาพกดดันทางการเมืองการปกครอง ความเร่งด่วนในการตั้งดังกล่าวจะเห็นได้จากการตั้งหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ เป็นหัวหน้าการโฆษณา เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2476 ซึ่งเป็นตำแหน่งลอยๆที่ยังไม่มีหน่วยงานสังกัด ต่อมาวันที่ 3 พฤษภาคม 2476 จึงตั้งกองการโฆษณาขึ้นมารองรับ ซึ่งเป็นเรื่องที่แปลกอีกเพราะประกาศตั้งกองโดยไม่มีกรมสังกัด ทั้งยังให้มีฐานะเป็นกรมอิสระขึ้นกับคณะรัฐมนตรี แสดงให้เห็นว่าเป็นหน่วยงานที่สำคัญ มีความผูกพันใกล้ชิดกับรัฐบาลมาก แต่ที่ไม่สามารถตั้งเป็นกรมได้ก็คงเพราะเป็นการตั้งขึ้นอย่างเร่งด่วน ขาดทั้งงานและอัตรากำลังที่จะยกฐานะเป็นกรมได้ ต่อมาอีก 7 เดือน จึงได้ยกฐานะเป็นสำนักงานเพื่อให้ถูกต้องกับระเบียบราชการ เมื่อกรมประชาสัมพันธ์ได้ขยายงานมากขึ้นและมีอัตรากำลังที่จะยกฐานะเป็นกรมได้ จึงมีพระราชบัญญัติเปลี่ยนชื่อ "สำนักงานโฆษณาการ" เป็น "กรมโฆษณาการ" เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2482

กรมโฆษณาการได้พยายามรวบรวมงานเกี่ยวกับการสื่อสารโฆษณามาไว้ในหน่วยงานเดียวกันตามความตั้งใจแต่แรกเริ่ม เช่นสถานีวิทยุกระจายเสียงสำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยว และได้ขยายงานออกไปยังส่วนภูมิภาคด้วย ต่อมาใน พ.ศ. 2495 จึงได้เปลี่ยนชื่อเป็น "กรมประชาสัมพันธ์" เนื่องด้วยภารกิจในขณะนั้นเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก และเห็นว่าคำว่า "ประชาสัมพันธ์" จะครอบคลุมงานและสื่อความหมายได้ดีกว่าคำว่า "โฆษณา" ซึ่งมีความหมายเลื่อนไปจากเดิม

การตั้งกรมประชาสัมพันธ์ เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2476 ด้วยเหตุผลว่า "เนื่องจากการที่รัฐบาลได้เห็นความสำคัญและความจำเป็นของการโฆษณาจึงได้รวบรวมเครื่องมือแห่งการโฆษณาบางอย่างเพื่อตั้งขึ้นเป็นองค์การที่มีหน้าที่ทำการโฆษณากิจการส่วนรวมของชาติทั้งในและนอกประเทศ"²²

จากเหตุผลของการตั้งกรมประชาสัมพันธ์ มีสิ่งที่น่าสังเกตอยู่ 2 ประการ ประการแรกคือ หน่วยงานนี้มีหน้าที่ทำการโฆษณา คำว่า "โฆษณา" ในที่นี้เห็นจะมีความหมายแตกต่างไปจากคำว่าโฆษณาในสมัยนี้เป็นอันมาก ปัจจุบันนี้การโฆษณามักจะหมายถึง "การจูงใจให้คนซื้อสินค้าหรือใช้บริการ หรือให้ความร่วมมือ โดยมีการนำเอาคุณภาพ ปริมาณ ราคา ประโยชน์ มาเป็นเครื่องล่อใจ"²³ แต่การ "โฆษณา" ในสมัยตั้งกองการโฆษณาเป็นครั้งแรกนั้นได้รับการอธิบายว่า

การโฆษณานั้น บางทีอาจทำให้เข้าใจกันไปว่าเป็นการนำเอาเรื่องไม่จริงมาหลอกลวงให้หลงเชื่อ เพื่อชักจูงเกลี้ยกล่อมเอามาเป็นพวกของตน แต่ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ การโฆษณาที่ให้ผลยั่งยืนนั้นจะต้องนำเอาความจริงมากล่าวให้เหมาะสมแก่กาลเทศะ คือรู้จักเลือกเฟ้นเรื่องขึ้นมาเผยแพร่ตามเวลาที่สมควร สยามใหม่ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญนี้ไม่มีอะไรที่

²² กรมประชาสัมพันธ์, กิจการและระเบียบปฏิบัติราชการของสำนักงานโฆษณาการ, หน้า 27.

²³ ระเด่น ทักขณา, "การประชาสัมพันธ์," ใน นานาทศนะเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์, ภาณุมาศ ทักขณา, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สหมิตรการพิมพ์), หน้า 54.

จะต้องปิดบัง และไม่มีอะไรที่จะคิดแสวงหาสมัครพรรคพวกด้วยการหลอกลวง แต่สยามใหม่จะต้องแสดงตัวออกตามความเป็นอยู่อันแท้จริงของตน พร้อมทั้งคุณความดีซึ่งมีมากมาย และบางทีก็พร้อมด้วยข้อบกพร่อง ซึ่งอาจจะทำให้มีผู้เห็นอกเห็นใจและเชื่อถือยิ่งกว่าที่จะปกปิดไว้²⁴

จะเห็นได้ว่าความหมายของการโฆษณาในครั้งกระโน้นมีบางส่วนที่คล้ายคลึงกับคำว่า "ประชาสัมพันธ์" ในสมัยต่อมา สก็อตต์ เอ็ม คัทลิป (Scott M. Cutlip) และ แอลเลน เอ็ช เซ็นเตอร์ (Allen H. Center) ให้ความหมายของการประชาสัมพันธ์ว่า "เป็นการติดต่อสื่อสารหรือการสื่อความหมายหรือความคิดเห็นจากองค์การไปสู่ประชาชน รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นหรือประชาติที่ประชาชนมีต่อองค์การ โดยมุ่งที่จะสร้างและตอบสนองผลประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่ายระหว่างองค์การกับประชาชน"²⁵

เอ็ดเวิร์ด แอล. เบอ์เนย์ส (Edward L. Bernays) ให้นแนวคิดเชิงทฤษฎีและปฏิบัติของการประชาสัมพันธ์ไว้ 3 ประการ คือ

1. การเผยแพร่ชี้แจงให้ประชาชนทราบและเข้าใจ
2. การชักชวนโน้มน้าวใจให้ประชาชนมีส่วนร่วม และเห็นด้วยกับวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงานของสถาบัน
3. การประสานความคิดเห็นของกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องให้เข้ากับจุดมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงานของสถาบัน²⁶

การโฆษณาและการประชาสัมพันธ์จึงมีส่วนคล้ายคลึงกันตรงที่ความพยายามหาวิถีทางที่จะชักชวนหรือโน้มน้าวใจให้ประชาชนเห็นด้วย ยินยอมพร้อมใจ และให้ความร่วมมือในนโยบายหรือกิจกรรมขององค์การ แต่การประชาสัมพันธ์เป็นการสื่อสาร 2

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁴ กรมประชาสัมพันธ์, กิจการและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการของสำนักงานโฆษณาการ, หน้า 3.

²⁵ วิรัช ลภีรัตนกุล, นักประชาสัมพันธ์กับงานประชาสัมพันธ์ในเชิงปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไอดีเอ็นเอสโตร์, 2529), หน้า 4-5.

²⁶ เรื่องเดียวกัน

ทาง นอกจากจะเผยแพร่ข่าวสารออกไปจากองค์การแล้วยังรับฟังความคิดเห็นส่วนใหญ่หรือประชามติมาเป็นแนวทางในการประชาสัมพันธ์อีกด้วย ด้วยเหตุนี้ ในวันที่ 8 มีนาคม 2495 กรมโฆษณาการจึงได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น "กรมประชาสัมพันธ์" เพื่อให้เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ในขณะนั้นเป็นช่วงที่วิชาการประชาสัมพันธ์กำลังก้าวหน้า จาระไน แกลโกศล กล่าวว่า²⁷ Postwar Era (1945 - 1965) เป็นช่วงเวลา หลังสงครามโลก เป็นช่วงยุคหลังอุตสาหกรรม เศรษฐกิจของประเทศขึ้นอยู่กับธุรกิจ การบริการและการที่ประเทศก้าวเข้าสู่ประเทศผู้นำของโลกเสรี เป็นช่วงยุคที่สังคม ยอมรับในความสำคัญของการประชาสัมพันธ์ และมีนักประชาสัมพันธ์ทำงานอยู่ใน แวดวงอาชีพเป็นจำนวนมาก มีการตั้งสมาคมการประชาสัมพันธ์ขึ้น การศึกษาวิชาการ ประชาสัมพันธ์เริ่มขึ้น

กรมโฆษณาการจึงได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมประชาสัมพันธ์ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม (ฉบับที่ 1) เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2495 "เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ตลอดจนกิจการของกรมโฆษณาการในขณะนั้น ซึ่งได้ดำเนินไปอย่างกว้างขวางทั้งภายในและภายนอกประเทศ... ทั้งนี้เพราะคำว่าประชาสัมพันธ์ มีความหมายว่าเป็นสื่อกลางติดต่อกับประชาชนโดยใกล้ชิด"²⁸

ในสมัยนั้นข้าราชการของกรมประชาสัมพันธ์ได้ไปศึกษาและดูงานด้านสื่อสารมวลชนในต่างประเทศกันมาก โดยเฉพาะยุโรปและสหรัฐอเมริกา เมื่อกลับมาจึงได้นำเอาวิชาการประชาสัมพันธ์มาเผยแพร่ด้วย เช่น ดร.วิทย์ คีวะศรียานนท์ และ สะอาด ตันศุภผล

ศจ. จ่านง กุมาลย์วิสัย ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนชื่อกรมประชาสัมพันธ์ว่า ดร.วิทย์ คีวะศรียานนท์ เป็นผู้คิดเรื่องนี้ขึ้นมาและเสนอให้กรมใช้ชื่อนี้²⁹

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁷ จาระไน แกลโกศล, เอกสารประกอบการสอนวิชาสัมมนาการประชาสัมพันธ์, ระดับปริญญาโท ภาควิชาการสื่อสารมวลชน คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534, (อัดสำเนา)

²⁸ สุมิตรรา อมรายน, "กรมประชาสัมพันธ์ จากอดีต...ถึงปัจจุบัน," ใน 56 ปีกรมประชาสัมพันธ์, 2532, หน้า 14.

²⁹ สัมภาษณ์ ศ.จ่านง กุมาลย์วิสัย, คณบดีคณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, อดีตอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์, วันที่ 11 ตุลาคม 2534.

แม้ว่าการประชาสัมพันธ์จะได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญและมีความจำเป็นในปัจจุบันนี้ แต่คำว่า "ประชาสัมพันธ์" ก็เริ่มจะเป็นที่รังเกียจ ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากมีผู้นำเอาคำว่าประชาสัมพันธ์ไปใช้ในทางที่ผิดไปจากความหมายเดิม ด้วยความจงใจหรือด้วยเห็นว่าเป็นคำโก้เก๋ เช่นเอาไปใช้กับการโฆษณาสินค้า ใช้กับการกระทำที่มีลักษณะชักจูงใจในเชิงโกหก หลอกลวง ใช้ขยายเล่ห์กลให้หลงเชื่อโดยไม่คำนึงถึงความเป็นจริง หรือใช้กับงานส่วนใดส่วนหนึ่งที่เป็นเพียงวิธีการหนึ่งหรือส่วนหนึ่งของการทำงานประชาสัมพันธ์เท่านั้น มิใช่กระบวนการทั้งหมด เช่น เรียกพนักงานต้อนรับ พนักงานรับโทรศัพท์ของสถานที่ต่างๆว่าประชาสัมพันธ์ เรียกพนักงานขายว่าประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ทำให้ผู้ปฏิบัติงานประชาสัมพันธ์จริง ๆ คิดที่จะเปลี่ยนชื่อของงานของตนไปเรียกเป็นอย่างอื่น สถาบันและบริษัทหลายแห่งในสหรัฐอเมริกาได้เลิกใช้คำว่าประชาสัมพันธ์ (Public Relations) และหาคำอื่น ๆ มาใช้แทน เช่น คำว่า Public Affairs, Public Information, Public Communication แทน แม้แต่กรมประชาสัมพันธ์เองก็มิได้คิดที่อยากจะเปลี่ยนชื่อเป็น Information Ministry เหมือนหลายประเทศในอาเซียนแทนคำว่า Public Relations Department เช่นในปัจจุบันนี้ แต่ยังไม่อาจทำได้เพราะการเปลี่ยนจะต้องผ่านขั้นตอนทางราชการและทางกฎหมายหลายประการ แต่ในภารกิจหลักของกรมประชาสัมพันธ์ในปัจจุบันนี้ได้เริ่มใช้คำว่าสื่อสารมวลชนมากขึ้น เช่น "ศึกษา ค้นคว้า และให้บริการทางวิชาการสื่อสารมวลชน"³⁰

ข้อสังเกตประการที่สองในเหตุผลของการตั้งกองการโฆษณา คือ ให้มีหน้าที่ "ทำการโฆษณากิจการส่วนรวมของชาติ" ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะเป็นผู้ตั้งหน่วยงานนี้ แต่ก็ไม่ได้ระบุหน้าที่ว่าให้ทำหน้าที่เพื่อรัฐบาลโดยตรง แต่กลับระบุว่าให้ทำเพื่อส่วนรวมของชาติ เหตุนี้อาจจะเป็นที่มาของการกำหนดบทบาทหน้าที่หลายประการของกรมประชาสัมพันธ์ว่าทำเพื่อ "รัฐ" มิใช่ "รัฐบาล"

สมควร กวียะ ได้กล่าวว่า "ถ้าเรายอมรับว่า รัฐคือองค์กรที่ประกอบด้วยดินแดนและประชาชนภายใต้การปกครองของรัฐบาล รัฐย่อมมีความแตกต่างจาก

³⁰ ภารกิจและหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์, สำนักงานเลขาธิการกรม, กรมประชาสัมพันธ์, หน้า 10.

รัฐบาลเป็นอันมาก นโยบายแห่งรัฐจึงหมายถึง นโยบายขององค์กรที่มีสามองค์ประกอบ คือ ดินแดน รัฐบาล และประชาชน"³¹

ภารกิจของกรมประชาสัมพันธ์ที่ปรากฏอยู่ในหนังสือวันสถาปนากรมประชาสัมพันธ์ครบรอบปีที่ 40 วันที่ 3 พฤษภาคม 2516 ข้อที่ 7 ระบุว่า

"วางแผนเสนอแนะและบริหารงานด้านข่าวสารของรัฐ เพื่อให้บรรลุถึงซึ่งความรับผิดชอบของการประชาสัมพันธ์ของรัฐให้เป็นผลดีที่สุดต่อรัฐ หรือรัฐบาล"³²

แผนทิศทางของกรมประชาสัมพันธ์ในปัจจุบัน ระบุถึง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ ในข้อที่ 8 ว่า

"สำรวจตรวจสอบประชามติ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของรัฐ และเสนอรัฐบาลประกอบการพิจารณาในการบริหารประเทศ"³³

ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าในมุมมองของกรมประชาสัมพันธ์นั้น ได้ตีความหมายของคำว่า "รัฐ" และ "รัฐบาล" ต่างกัน และในการปฏิบัติงานนั้นกรมประชาสัมพันธ์มีหน้าที่ตอบสนองทั้งรัฐและรัฐบาล

ความรู้สึกเช่นนี้ได้รับการปลูกฝังทั้งในส่วนข้าราชการของกรมประชาสัมพันธ์เองและประชาชนทั่วไปว่าหน่วยงานนี้เป็นของ "ส่วนรวม" มิได้เป็นของรัฐบาลมาตั้งแต่แรกเริ่ม ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงเพ่งเล็งการปฏิบัติงานของกรมประชาสัมพันธ์อยู่เสมอ ถ้าเมื่อใดกรมประชาสัมพันธ์ปฏิบัติงานในลักษณะค่อนข้างจะเอนเอียงไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³¹ สมควร กวียะ, "นโยบายแห่งรัฐว่าด้วยสื่อมวลชน," เอกสารในการสัมมนาเรื่อง สื่อมวลชนในสังคมไทย สถานภาพและแนวโน้มในทศวรรษ 1990 เสนอที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 30 มกราคม - 1 กุมภาพันธ์ 2534. (พิมพ์ดีด).

³² กรมประชาสัมพันธ์, ครบรอบ 40 ปี, 3 พฤษภาคม 2516, ไม่มีหน้า

³³ กรมประชาสัมพันธ์, แผนทิศทางกรมประชาสัมพันธ์, หน้า 6.

ทางรัฐบาล ประชาชนก็จะโจมตีทันที การปฏิบัติงานของกรมประชาสัมพันธ์จึงต้องระมัดระวังที่จะไม่ให้กระทบกระเทือนต่อสังคมส่วนรวมและประเทศชาติ

ในช่วง พ.ศ. 2491 - 2500 เป็นช่วงที่กรมประชาสัมพันธ์ได้ขยายงานอย่างมากทั้งในประเทศและต่างประเทศ นอกจากจะมีการรวบรวมงานที่เกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์มาไว้ด้วยกันแล้ว ยังได้ขยายงานไปยังต่างจังหวัด และต่างประเทศ โดยการตั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาค และสำนักแถลงข่าวไทยขึ้นที่ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจัดวางโครงสร้างของกรมอย่างมีระเบียบแบบแผนยิ่งกว่ายุคก่อน ๆ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นช่วงสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีได้ให้ความสนับสนุนมาก จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นผู้สนับสนุนและผลักดันให้เกิดสถานีวิทยุโทรทัศน์ขึ้นในประเทศไทย และสนับสนุนให้กรมประชาสัมพันธ์สร้างสถานีวิทยุโทรทัศน์ในส่วนภูมิภาคเพื่อขยายงานบริการให้แก่ประชาชนได้ทั่วถึงทั้งประเทศ

ใน พ.ศ. 2516 กรมประชาสัมพันธ์ได้พยายามดำเนินงานที่จะแบ่งส่วนงานใหม่ โดยปรับโครงสร้างใหม่เป็น "ทบวงการประชาสัมพันธ์ และแถลงข่าว" มีรัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้รับผิดชอบและบริหารงานแต่โครงการนี้ยังไม่เป็นผลสำเร็จเนื่องจากขณะนั้นเหตุการณ์บ้านเมืองอยู่ในภาวะที่ไม่เรียบร้อย มีการปฏิวัติรัฐประหารและเปลี่ยนรัฐบาลถึง 8 ครั้ง ในเวลา 4 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2516 - พ.ศ. 2520 จนกระทั่งสมัย นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี และนายดุสิต ศิริวรรณ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกรมประชาสัมพันธ์ ได้นำเรื่องการปรับโครงสร้างของกรมประชาสัมพันธ์ขึ้นเป็นทบวง กลับมาพิจารณาดำเนินการใหม่ แต่ยังไม่ทันสำเร็จก็มีการเปลี่ยนรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง โครงการนี้จึงระงับไป แต่ก็มี การนำเรื่องการปรับโครงสร้างของกรมประชาสัมพันธ์ขึ้นมากล่าวถึงแทบทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐบาล หรือเปลี่ยนรัฐมนตรีคุมกรมประชาสัมพันธ์

ในขณะนี้กรมประชาสัมพันธ์แบ่งหน่วยงานออกตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมประชาสัมพันธ์ พ.ศ. 2529 ซึ่งได้แบ่งหน่วยงานออกเป็นราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งหน่วยงานในระดับกองออกเป็น 20 หน่วยงาน ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด ในขณะนี้มีอยู่ 43 จังหวัด และยังมีโครงการที่จะขยายต่อไปให้ครบทุกจังหวัดในประเทศไทย

ในขณะที่กรมประชาสัมพันธ์ได้ดำเนินการเพื่อขอปรับโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของตนอีกครั้งหนึ่ง โดยขอปรับโครงสร้างจากหน่วยงานระดับกรมขึ้นเป็นสำนักงาน แต่ยังคงอยู่ในระหว่างการดำเนินการเท่านั้น ซึ่งวัตถุประสงค์ในการขอปรับโครงสร้างครั้งนี้เพื่อให้กรมประชาสัมพันธ์ได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น และขจัดปัญหาการซ้ำซ้อนในหน่วยงาน แต่เนื่องจากการปรับโครงสร้างและบทบาทหน้าที่เป็นเรื่องใหญ่และละเอียดอ่อน เพราะต้องเกี่ยวพันกับหน่วยงานอื่นๆของรัฐหลายหน่วยงาน จึงยังต้องใช้เวลาในการพิจารณานานพอสมควร



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย