

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

งานวิจัยเรื่องการวิเคราะห์แนวโน้มนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540-2544 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา วิเคราะห์ สาระสำคัญของแนวโน้มนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540-2544 และเพื่อศึกษา วิเคราะห์ ปัจจัยเอื้อและอุปสรรคของกระทรวงต่าง ๆ และทบวงในการนำแนวโน้มนโยบายฯ ดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา และประมวลความเป็นมา เกี่ยวกับการกำหนดแนวโน้มนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

งานวิจัยครั้งนี้ ใช้หลักการวิจัยเชิงคุณภาพ (QUALITATIVE RESEARCH) โดยพรรณนาถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ด้วยวิธีการ 2 อย่างคือ

1. การวิเคราะห์เอกสาร (DOCUMENTARY ANALYSIS) โดยอาศัยข้อมูลทุติยภูมิ (SECONDARY DATA) จากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวโน้มนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540-2544 และเอกสารที่เป็นข้อเสนอแนะ บทสัมภาษณ์ของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. การสัมภาษณ์เจาะลึก (INDEPTH INTERVIEW) เป็นข้อมูลปฐมภูมิ ทั้งนี้เพื่อศึกษาความเป็นมา ภาพปัจจุบัน และแนวทางในอนาคต

สรุปผลการวิจัย

จากผลการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ทั้งจากการวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์เจาะลึก อาจประมวลปัจจัยเอื้อและอุปสรรคของกระทรวงต่าง ๆ ทบวง ในการนำแนวโน้มนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540-2544 ไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

1) ปัจจัยเอื้อ ของกระทรวงต่าง ๆ ทบวง ในการนำแนวนโยบายและแผนการประชา
สัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 ไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่

- ความเห็นด้วย ในการจัดทำแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ
- ความคิดเห็นเชิงบวก ของผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีต่อแนวนโยบายฯ ในด้านความครอบคลุมของแผนและการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2529
ข้อ 11(2) "ให้หน่วยงานของรัฐช่วยเหลือร่วมมือและประสานงานซึ่งกันและกันในการดำเนินการ
ประชาสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง" และข้อ 12 "ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
กับระเบียบนี้ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานของ กปช.ตามระเบียบนี้"

2) อุปสรรค ของกระทรวงต่าง ๆ ทบวง ในการนำแนวนโยบายและแผนการประชา
สัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 ไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่

- ความคิดเห็นเชิงลบ ใน 4 ประเด็น ได้แก่ ขอบเขตของแผน ลักษณะของแผน
เนื้อหาสาระของแผน การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

- แนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 มีมิติเชิง
กว้างมากกว่าเชิงลึก ซ้ำซ้อน ไม่ชัดเจน ค่อนข้างเป็นนามธรรม ยากต่อการแปลงแผนไปสู่การ
ปฏิบัติ

- ปัจจัยภายนอก ได้แก่

* รัฐบาล

* การเมืองและผลประโยชน์แทรกแซง

- * ความไม่ต่อเนื่องของการเมือง
- * การถูกปรับลดงบประมาณ
- * ขาดการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- ปัจจัยภายใน ได้แก่

- * ผู้บริหาร
- * อัตรากำลังของบุคลากรที่รับผิดชอบงานประชาสัมพันธ์ไม่เพียงพอ
- * ศักยภาพของบุคลากรที่รับผิดชอบงานประชาสัมพันธ์โดยตรง ขาดความรู้

และประสบการณ์เพียงพอที่จะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- * การประสานงานภายในหน่วยงานไม่มีระบบและไม่มีประสิทธิภาพ
- * งบประมาณไม่เพียงพอ

- ลักษณะการดำเนินงาน ได้แก่

- * ขาดการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างต่อเนื่องต่างคนต่างทำ ซ้ำซ้อน
- * นโยบายไม่ชัดเจน ไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน ยกแก่การนำแบบปฏิบัติ
- * ติดยึดกับระบบราชการ ขาดความคล่องตัว ล้าช้า
- * ไม่มีอำนาจสั่งการใช้การประสานความร่วมมือเท่าที่

ทั้งนี้จะได้กล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ ในการสรุปผลการวิจัยแต่ละเรื่อง และอภิปรายผล ซึ่งบางประเด็นจะเป็นความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ หรือเป็นปัญหาในเรื่องเดียวกันซึ่งจะทำให้เข้าใจและมองภาพของปัจจัยอื่น ๆ เหล่านี้ได้ชัดเจนมากขึ้น

สรุปผลการวิจัยจากการวิเคราะห์เอกสาร (DOCUMENTARY ANALYSIS)

จากการวิเคราะห์เอกสารแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 ใน 3 ประเด็น ได้แก่ ความเป็นมา วัตถุประสงค์ เนื้อหาสาระ

1. ความเป็นมา แนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 ที่กรมประชาสัมพันธ์ในฐานะสำนักงานเลขานุการ กปช. ได้เป็นแกนหลักในการจัดทำขึ้นนั้น ได้พิจารณา ทบทวน ปรับปรุงมาจากแผนประชาสัมพันธ์ระดับชาติ พ.ศ.2539/40-2544

2. วัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ของแนวนโยบายฯ ทั้ง 4 ประการสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายเพื่อให้ความร่วมมือและสนับสนุนให้การดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ และมาตรการต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. เนื้อหาสาระ แนวนโยบายฯ ประกอบด้วยเนื้อหาสาระ 2 ตอน ได้แก่

ตอนที่ 1 วัตถุประสงค์ และนโยบายหลักในการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

ตอนที่ 2 ยุทธศาสตร์ และแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการประชาสัมพันธ์และแผนงานประชาสัมพันธ์ด้านต่าง ๆ รวม 10 ด้าน

เนื้อหาสาระของแผนงานประชาสัมพันธ์ ทั้ง 10 ด้าน ช่างอิงและยึดกรอบยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยยึดความเหมาะสมสอดคล้องระหว่างแผนงานประชาสัมพันธ์แต่ละด้านกับยุทธศาสตร์ที่ใช้

นอกจากนั้น เนื้อหาสาระของแผนงานประชาสัมพันธ์แต่ละด้านไม่มีด้านเชิงกว้างมากกว่าเชิงลึก บางแผนงานซ้ำซ้อน และค่อนข้างเป็นนามธรรม อาจทำให้ยากต่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

ในการประสานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องมีองค์กรหลักหรือกลไกประสานงานในรูปแบบของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ

สรุปผลการวิจัยจากการสัมภาษณ์เจาะลึก (INDEPTH INTERVIEW)

กลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยใช้วิธีการคัดเลือกโดยสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (PURPOSIVE SAMPLING) จำนวน 26 ราย โดยแบ่งเป็นกลุ่ม คือ

- กลุ่มที่ 1 บุคลากรภาครัฐระดับผู้บริหาร
- กลุ่มที่ 2 บุคลากรจากหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์
- กลุ่มที่ 3 ผู้ทรงคุณวุฒิ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างใน 7 ประเด็น ดังนี้

1. ความคิดเห็นที่มีต่อแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544
 2. การดำเนินงานประชาสัมพันธ์ระดับชาติให้เป็นที่ยอมรับ และได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน
 3. ความคิดเห็นที่มีต่อการดำเนินงานของภาครัฐและภาคเอกชนในปัจจุบัน
 4. ความคิดเห็นที่มีต่อการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของชาติที่หาเห็นนโยบายในอุดมการณ์ (IDEAL POLICY) ต่างจากนโยบายที่เป็นจริง (REAL POLICY)
 5. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 ของหน่วยงาน
 6. แนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคข้อ 5
 7. ข้อคิดเห็นอื่น ๆ
- 1) ความคิดเห็นที่มีต่อแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็น ดังนี้

- เห็นด้วยกับการจัดทำแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติเป็น
ลายลักษณ์อักษร

- มีความคิดเห็นเชิงบวกต่อ "แนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ
พ.ศ.2540-2544" ใน 2 ประเด็น คือ ความครอบคลุมของแผน และการแปลงแผนไปสู่
การปฏิบัติ

- มีความเห็นเชิงลบต่อ "แนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.
2540-2544" ใน 4 ประเด็น คือ ขอบเขตของแผน ลักษณะของแผน เนื้อหาสาระของแผน และ
การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

และสมควรมีการปรับปรุงทบทวน แนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ
พ.ศ.2540-2544 โดยต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (ที่ได้มีการปรับแล้ว)
แผนการศึกษาแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 และสอดคล้อง
กับสถานการณ์ที่เป็นจริงของสังคม และในการปรับปรุงทบทวนครั้งนี้ ควรพิจารณาประเด็นต่าง ๆ
ตามขั้นตอนทั้ง 3 คือ

1. ขั้นตอนกระบวนการวางแผน ควรพิจารณา เรื่องการมีส่วนร่วม ศักยภาพบุคลากร
และเนื้อหาสาระของแผน

2. ขั้นตอนการดำเนินงาน ควรพิจารณา เรื่องการประสานงาน

3. ขั้นตอนการประเมินผล ควรพิจารณา กำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม

2) การดำเนินงานประชาสัมพันธ์ระดับชาติให้เป็นที่ยอมรับ และได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็น 3 ประเด็น คือ รัฐบาล บุคลากร คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (กปช.) และความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ดังนี้

1. รัฐบาล ในฐานะผู้บริหารประเทศ และกำกับดูแลการประชาสัมพันธ์ของประเทศ สมควรดำเนินการดังนี้

- ให้ความสำคัญและเข้าใจงานประชาสัมพันธ์อย่างแท้จริง
- งานประชาสัมพันธ์ต้องปลอดจากการเมือง
- แผนกแผนประชาสัมพันธ์แห่งชาติไว้แผนพัฒนาฯ ทุกฉบับ
- เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่ประชาชนอย่างตรงไปตรงมา และโปร่งใส

2. บุคลากร ควรพัฒนาศักยภาพของบุคลากรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ทุกระดับ ให้มีความรู้ และเข้าใจบทบาทหน้าที่ของงานประชาสัมพันธ์อย่างแท้จริง

3. คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (กปช.) มีความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องใน 4 ประเด็น คือ องค์ประกอบของ กปช. การดำเนินงานของ กปช. อำนาจหน้าที่ของ กปช. และ สำนักงานเลขานุการ กปช.

สรุปได้ว่า จากความคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 3 ประเด็นดังกล่าว มีทั้งแนวกว้างในระดับรัฐบาล และลงลึกถึงตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงาน นอกจากนั้น ยังมีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ เช่น ควรวางเป้าหมายของการประชาสัมพันธ์ระดับชาติไว้ล่วงหน้า 30 ปี

3) ความคิดเห็นที่มีต่อการดำเนินงานของภาครัฐและภาคเอกชนในปัจจุบัน

มีทั้งข้อดีและข้อด้อย กล่าวคือ ภาครัฐ มีข้อดี คือมีอำนาจหน้าที่และกำกับดูแล เรื่อง การประชาสัมพันธ์ โดยมีการกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่มีข้อด้อยในเรื่องบุคลากร ผู้บริหาร และลักษณะดำเนินงาน ซึ่งเป็นข้อด้อยในเรื่องที่ภาคเอกชนมีข้อดี และสำหรับข้อด้อยของภาค เอกชนต่าง ๆ เช่น ขาดข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐอย่างต่อเนื่อง ทันเหตุ การณ์ ขาดความมั่นใจ ไม่รู้ทิศทางหรือนโยบายที่ชัดเจน เป็นต้น

สรุปได้ว่า ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน อาจประสานประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้งาน ประชาสัมพันธ์ของประเทศมีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4) ความคิดเห็นที่มีต่อการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของชาติที่ทําให้นโยบายในอุดมการณ์ (IDEAL POLICY) ต่างจากนโยบายที่เป็นจริง (REAL POLICY)

มีความคิดเห็น 3 ประเด็น ได้แก่ ภาครัฐ บุคลากร และลักษณะการดำเนินงานอาจ สรุปได้ว่า

ภาครัฐ ทั้งรัฐบาล ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติ ไม่สนใจและไม่เห็นความสำคัญของงาน ประชาสัมพันธ์ และขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน, การเมืองแทรกแซง และกลไกของรัฐ ไม่เป็นลักษณะที่ควร

บุคลากร ขาดความพร้อมเพราะไม่มีศักยภาพและประสบการณ์ด้านการประชาสัมพันธ์

ลักษณะการดำเนินงาน เห็นว่า สำนักงานเลขาธิการ กบช. คือกรมประชาสัมพันธ์ไม่ เข้มแข็ง และขาดงบประมาณที่เพียงพอ

5) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 ของหน่วยงาน

แยกได้ 3 หัวข้อ ได้แก่ ปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายใน และลักษณะการดำเนินงาน

1. ปัจจัยภายนอก ได้แก่ รัฐบาล, การเมืองและผลประโยชน์เข้ามาแทรกแซง, ความไม่ต่อเนื่องของการเมือง, การถูกปรับลดงบประมาณ, ขาดการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องงานการจัดทำแนวนโยบายฯ
2. ปัจจัยภายใน ได้แก่ ผู้บริหาร, อัตรากำลัง, ศักยภาพของบุคลากร, การประสานงานภายในหน่วยงานไม่มีระบบและประสิทธิภาพ, งบประมาณไม่เพียงพอ
3. ลักษณะการดำเนินงาน ได้แก่ ขาดการประสานงาน, นโยบายไม่ชัดเจน, ไม่มีอำนาจสั่งการ

6) แนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในข้อ 5

แนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคใน 3 ข้อ คือ ปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายใน และลักษณะการดำเนินงาน ดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยภายนอก แก้ไขได้ดังนี้
 - ผลักดันให้แผนประชาสัมพันธ์ระดับชาติเข้าไปบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาฯ ทุกฉบับ
 - ยืนยันฯ ทบทวนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2529

- กบช. ควรมีภารกิจงานการวิเคราะห์งบประมาณการประชาสัมพันธ์ของแต่ละหน่วยงาน

- เน้นการมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของหน่วยงานทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน ในการจัดทำแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

2. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยภายใน แก้ไขได้ดังนี้

- พัฒนาศักยภาพและความรู้ ความเชี่ยวชาญของผู้บริหารในด้านวิชาการประชาสัมพันธ์

- ยกกระดับหน่วยงานประชาสัมพันธ์ให้ขึ้นตรงกับผู้บริหารระดับสูง

- ประสานกับภาคเอกชนเพื่อขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณ และใช้งบประมาณที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากลักษณะการดำเนินงาน แก้ไขได้ดังนี้

- ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

- สร้างจิตสำนึกให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ให้ความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาของประเทศอย่างจริงจัง

- นักการประชาสัมพันธ์มาช่วยดำเนินงานโดยเห็นความต่อเนื่อง ครอบคลุมอย่างครบวงจร โดยเฉพาะศักยภาพของสื่อมวลชน

7) ข้อคิดเห็นอื่น ๆ

แผนประชาสัมพันธ์เป็นมาตรการหนึ่งในการแก้ปัญหาวิกฤติ ทั้งในระดับองค์กร และระดับประเทศ จึงจำเป็นต้องวางแผนประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤติ (CRISIS PLAN) ไว้ในแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ โดยมีการประสานแผนประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีองค์กรปกครองส่วนหนึ่งเป็นหน่วยประสานงาน และรัฐบาลต้องให้ความสำคัญในเรื่องนี้ด้วย

อภิปรายผล

จากข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสาร (DOCUMENTARY ANALYSIS) ตามที่ได้แบ่งการวิเคราะห์เป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ ความเป็นมา วัตถุประสงค์ และเนื้อหาของของแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก (INDEPTH INTERVIEW) กลุ่มตัวอย่างรวม 26 ราย อาจอภิปรายผลจากการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าวเป็น 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 แนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544

ประเด็นที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของชาติไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

1. แนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544

ในเรื่องขอบเขตของแผน ลักษณะของแผน เนื้อหาสาระของแผน และการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัตินั้น เมื่อนำเรื่องมิติของแผนตามที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่ 2 มาพิจารณาเพื่อวิเคราะห์แผนในด้านต่าง ๆ พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการประชาสัมพันธ์ได้วิเคราะห์แนวนโยบายฯ ซ้ำมิติของแผนในด้านความสมบูรณ์ ความจำเพาะ เวลาการปฏิบัติเป็นทางการและความง่ายในการดำเนินการตามแผน ทั้งนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ ดวงทิพย์ วรพันธุ์ (2541) ที่พบว่าในการเขียนแผนประชาสัมพันธ์ทั้งแผนหลักและแผนปฏิบัติการ ควรคำนึงถึงมิติของแผนเพื่อประโยชน์สำหรับการปฏิบัติตามแผนและการประเมินผลอันเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการประชาสัมพันธ์

นอกจากนั้น เนื้อหาสาระของแผนงานประชาสัมพันธ์แต่ละด้านของแนวนโยบายฯ มีมิติเชิงกว้างมากกว่าเชิงลึก แผนงานบางด้านซ้ำซ้อนกัน ไม่ชัดเจน และค่อนข้างเป็นนามธรรม ยากต่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งอาจอธิบายได้ว่า ในการจัดทำแนวนโยบายฯ โดยกรมประชาสัมพันธ์

สัมพันธ์ในฐานะสำนักงานเลขานุการ กบช. ซึ่งในขณะนั้นยังมิได้มีการแต่งตั้ง กบช. และได้มีการประชุม สัมมนาใด ๆ แนวนโยบายฯ จึงไม่ได้ผ่านความเห็นชอบจาก กบช. และยังขาดการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งแตกต่างจากแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2528 ที่ผ่านการประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมสัมมนา 2 ครั้ง จน กบช. เห็นชอบนำเสนอคณะรัฐมนตรี จนคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2528 เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ถือปฏิบัติ และหลังจากนั้นยังได้มีการจัดสัมมนา ทหาความเข้าใจแนวนโยบายฯ แก่หน่วยราชการต่าง ๆ อีกครั้งเพื่อกำหนดนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ของตนให้สอดคล้องกับแนวนโยบายฯ แห่งชาติ

ส่วนแผนประชาสัมพันธ์ระดับชาติ พ.ศ.2539-2540/2541 ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาว่ากำหนดแนวทางแผนงานประชาสัมพันธ์ระดับชาติ และผ่านความเห็นชอบจาก กบช. นำเสนอคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนประชาสัมพันธ์ดังกล่าวเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2538

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการจัดทำแนวนโยบายฯ โดยขาดการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งขาดการกลั่นกรองในระดับกรรมการและอนุกรรมการ ส่วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แนวนโยบายฯ ไม่สมบูรณ์ และยากต่อการนำไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวนโยบายฯ จะขาดมิติของแผนในด้านต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว รวมทั้งขาดการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานต่าง ๆ และขาดการกลั่นกรองในระดับกรรมการ แต่ก็มีความพยายามอย่างหนึ่งของกรมประชาสัมพันธ์ ในฐานะสำนักงานเลขานุการ กบช. ที่จัดทำแนวนโยบายฯ นี้ขึ้น ตลอดจนถึงตาม ประสานงาน จนคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแนวนโยบายฯ ดังกล่าว เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นกรอบแนวคิดหลักในการจัดทำแผนประชาสัมพันธ์ของหน่วยงาน (สัมภาษณ์ วิจิตร วุฒิปาฬ, อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์, 23 เมษายน 2541)

นอกจากนั้น อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่าในช่วงของการจัดทำงานเชิงช่วงของการนำนโยบายฯ ไปสู่การปฏิบัติ มีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของประเทศหลายประการ ได้แก่

1. การเปลี่ยนแปลงพัฒนาฯ จากแผนฯ 7 เข้าสู่แผนฯ 8
2. การปรับแผนฯ 8 ให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540
3. การปรับแผนฯ 8 ให้สอดคล้องกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

และรุนแรง

และเนื่องด้วยนโยบายฯ นี้จัดทำขึ้นโดยยึดแนวคิดและหลักการของแผนฯ 8 ซึ่งเป็นนโยบายระดับชาติ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของประเทศดังกล่าว และมีการปรับแผนฯ 8 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์แล้ว รวมทั้งข้อเสนอแนะจากการวิจัย จึงเห็นว่าต้องปรับปรุง ทบทวน นโยบายฯ ด้วยเช่นกัน สอดคล้องกับทฤษฎีว่าด้วยโครงสร้างการวางแผน (STRUCTURAL PLANNING) เพราะการวางแผนนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 เป็นการวางแผนระดับชาติที่ต้องสอดคล้องกับการกำหนดนโยบายระดับชาติ และเมื่อพิจารณาตามทฤษฎีระบบการวางแผน เห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เป็นปัจจัยแทรกซ้อน ทำให้เกิดผลกระทบต่อผลลัพธ์และการปฏิบัติตามนโยบายฯ นี้ด้วยเช่นกัน

ในการปรับปรุง ทบทวนครั้งนี้ ผลจากการวิจัยทำให้มองเห็นว่าควรจะดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ให้สัมภาษณ์ ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 กระบวนการวางแผน ต้องเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมคิดร่วมทำเพื่อให้เกิดการสื่อสาร 2 ทาง และต้องพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้เป็นผู้เชี่ยวชาญ และมีความเป็นมืออาชีพด้านการประชาสัมพันธ์อย่างแท้จริง และประการสุดท้ายในเนื้อหาสาระของแผนต้องมีความชัดเจน, มีการจัดลำดับความสำคัญให้สอดคล้องกับสถานการณ์, รวมทั้งการยกเลิกฤทธิ์ของจิตวิทยามวลชน

ขั้นตอนที่ 2 การดำเนินงานตามแผน ต้องมีการประสานงานในระหว่างหน่วยงาน และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง อย่างต่อเนื่อง

ขั้นตอนที่ 3 การประเมินผล ต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรม มีกระบวนการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนนโยบาย

เห็นได้ว่า สอดคล้องกับทฤษฎีระบบการวางแผน เพราะกระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการวางแผนแบบการเข้ามีส่วนร่วม ที่ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการวางแผนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทาง วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และการแก้ปัญหา และสอดคล้องกับเอกสารแนวนโยบายที่ระบุไว้ว่า "การจัดทำแผนประชาสัมพันธ์เพื่อตอบสนองแนวนโยบายของรัฐ และรัฐบาล หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรต้องดำเนินการแบบองค์รวม" และงานวิจัยของดวงทิพย์ วรพันธุ์ (2541 : ช) พบว่าหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐ ควรร่วมกันวางแผนประชาสัมพันธ์ โดยแปลงจากยุทธศาสตร์แผนพัฒนา ฉบับที่ 8 (2540-2544) และระบุภารกิจกรมมาตรฐานในแผนประชาสัมพันธ์ที่สำคัญ คือการวางแผนตามวัตถุประสงค์ของการประชาสัมพันธ์ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์แผนพัฒนา ฉบับที่ 8 นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของหน่วยงาน และการจัดประชุม สัมมนา ระดมสมองบุคลากร ทั้งระดับบริหารและระดับปฏิบัติงาน

และยังมีนักวิชาการด้านวิเคราะห์นโยบายระดับชาติ คือ GRINDLE ได้ให้แนวคิดไว้ในเรื่องการวิเคราะห์นโยบาย/ โครงการ การพัฒนาของรัฐในประเทศไทยที่ 3 โดย GRINDLE ให้ความสนใจกับเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าการกำหนดนโยบายและให้เหตุผลอีกว่า ระหว่างการวางแผนนโยบายจนถึงการปฏิบัติมีช่องว่างหรือปัญหาเกิดขึ้นมากมาย จึงเห็นได้ว่าการปรับปรุง ทบทวนแนวนโยบายเพื่อให้เหมาะสมและนำไปสู่การปฏิบัติได้นั้นสามารถกระทำได้

นอกจากนี้ ควรพิจารณาดำเนินการในอีก 2 ประเด็นคือ

1. จัดลำดับความสำคัญของแผนงานประชาสัมพันธ์ที่ต้องเร่งดำเนินการให้เห็น
 อย่างเป็นรูปธรรม โดยคำนึงถึง

- ความจำเป็นของสถานการณ์ปัจจุบัน
- ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในด้านทรัพยากรอันได้แก่ บุคลากร
 งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ที่จะใช้ในการดำเนินงาน

2. ในแผนงานประชาสัมพันธ์แต่ละด้านควรกำหนดหน่วยงานหลัก หน่วยงานรอง
 และหน่วยประสานงาน และมีการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน

2. ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินงานประชาสัมพันธ์ระดับชาติไม่บรรลุตาม
 วัตถุประสงค์ของแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

จากการศึกษาพบว่า มีปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของชาติไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ใน
 3 ประเด็น อาจอธิบายได้ดังนี้

2.1 รัฐบาล จากการวิจัยพบว่า หากรัฐบาลไม่เห็นความสำคัญ และให้การสนับสนุนงานประชาสัมพันธ์ของชาติ ก็จะส่งผลให้การประชาสัมพันธ์มีบทบาทและใช้ เป็นเครื่องมือสำคัญ
 ในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น สมัยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
 รัฐมนตรี (ร.ต.ท.ชาญ มนูญธรรม) ประธาน กบช. ให้ความสำคัญและเห็นความสำคัญของการ
 ประชาสัมพันธ์ จึงมีผลงานที่เป็นรูปธรรม คือผลักดันให้บรรจุแผนการประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนา
 ไว้ในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ซึ่งนับว่าช่วงนี้เป็นยุคทองของการประชาสัมพันธ์
 และนับเป็นครั้งแรกเช่นกันที่การประชาสัมพันธ์ได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายและแผน
 ชาติ และเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลริเริ่มให้หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจทุกแห่งจัดทำแผนปฏิบัติ

การระยะยาว 4 ปี (พ.ศ.2531-2534 และแผนปฏิบัติการ 1 ปี) ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา เพื่อประโยชน์ในการประสานแผนระหว่างกระทรวง ทบวง กรม และการจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

สมัย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์) ประธาน กบช. ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายและแผนงาน ประชาสัมพันธ์แห่งชาติเช่นเดียวกัน แต่การดำเนินงานมีจุดเน้นและทิศทางที่แตกต่างกันออกไป

สมัย นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี และนายมีชัย วีระไวทยะ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบกำกับดูแลการประชาสัมพันธ์ เป็นช่วงที่ กบช. หมดวาระ ในปี 2534 แต่มิได้มีการแต่งตั้ง กบช. ชุดใหม่ จนกระทั่งมาถึงสมัย นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้ง กบช. ในปี 2538 เมื่อ กบช. หมดวาระและมีการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลอีกหลายชุด ทำให้ไม่มี กบช. จนปี 2540 พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี จึงได้ แต่งตั้งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายปิยะฉัตร วัชรภากรณ์) เป็นประธาน กบช. แต่มิได้มีการประชุม จนถึงปัจจุบัน นายชวน หลีกภัย กลับเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้ง คุณหญิง สุพัตรา มาศดิตถ์ เป็นประธาน กบช. ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการเพื่อแต่งตั้ง กบช. อีกครั้ง

จึงสรุปได้ว่า รัฐบาลเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของชาติ ซึ่งงานวิจัยของ ดุษฎี ลินเจิมสิริ (2535) พบว่า

1. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบาย/โครงการ ไปสู่การปฏิบัติ
2. การบริหารงานตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ เป็นนโยบายที่เห็นผลประโชยน์ระยะยาว รัฐบาลจึงนำมาให้การสนับสนุนเหมือนการบริหารงานตามนโยบายอื่น ๆ ที่เห็นผลประโชยน์ในระยะสั้น

และจากงานวิจัยของ ดุษฎี สินเจิมสิริ (2535) ยังชี้ให้เห็นอีกว่า ปัญหาทางด้านโครงสร้างทางการบริหาร และความไม่ต่อเนื่องของคณะกรรมการเป็นอุปสรรคสำคัญของนโยบาย ทั้งนี้ เพราะนโยบายยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคเอกชนที่เหมาะสม โดยเฉพาะกลุ่มสื่อมวลชน ทำให้ไม่มีแรงสนับสนุนเท่าที่ควรการบริหารงานโดยคณะกรรมการ มีลักษณะรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลางมาก เมื่อไม่มีคณะกรรมการเป็นเวลานานจึงเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานตามนโยบาย

2.2 คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (กปช.)

นอกจากรัฐบาลจะเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินงานประชาสัมพันธ์ระดับชาติไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของแนวนโยบายฯ แล้ว คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (กปช.) ก็เป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างหนึ่งด้วยเช่นกัน ซึ่งอาจพิจารณาได้ใน 2 ประเด็น คือ

2.2.1 การคัดเลือกบุคลากรเป็น กปช.; ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2529 ข้อ 4 ให้ กปช.ประกอบด้วย "นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน บุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนตามความเหมาะสมเป็นกรรมการ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ และมีผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ 2 คน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ"

จะเห็นได้ว่า ตามระเบียบฯ ได้กำหนดบุคลากรที่เป็น กปช.ไว้ค่อนข้างกว้าง เพราะมิได้กำหนดมาตรฐาน หรือระบุดคุณสมบัติ กปช.ให้เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถด้านประชาสัมพันธ์ ทั้งวิชาการ และปฏิบัติการอย่างแท้จริง จึงเป็นวิถีทางให้การเมืองเข้ามาแทรกแซงได้ กล่าวคือ บุคลากรที่เป็น กปช.อาจไม่มีความรู้ ความสามารถและไม่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการประชาสัมพันธ์ แต่ได้รับการแต่งตั้งเป็น กปช.เพราะมีความใกล้ชิดกับนักการเมือง หรือผู้บริหารระดับสูง หรือเหตุผลอื่น มากกว่าคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเข้ามาช่วยพัฒนาให้การประชาสัมพันธ์ของชาติสามารถดำเนินการได้อย่างมีเอกภาพ เป็นระบบและมีประสิทธิภาพตามแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

2.2.2 สำนักงานเลขาธิการ กบช. : ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2529 ข้อ 10 "ให้กรมประชาสัมพันธ์ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ กบช. รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของ กบช. และปฏิบัติการตามที่ กบช.มอบหมาย"

กรมประชาสัมพันธ์มีการปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทหน้าที่หลายครั้ง และตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2540 ได้มอบหมายให้สำนักพัฒนานโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

กรมประชาสัมพันธ์ ได้ปฏิบัติตนเป็นกระบอกเสียงของรัฐบาล หรือเป็นทนายหน้าหอของรัฐบาลมาทุกยุคทุกสมัย โดยตั้งใจและมิได้ตั้งใจ เมื่อใดที่การปฏิบัติงานเข้าข้างรัฐบาลจนเห็นเด่นชัดและสวนทางกับความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชนอื่น กรมประชาสัมพันธ์ก็มักจะได้รับสมญานามว่า "กรมกริวก" (พรสวรรค์ อุทาร์วุฒิพงศ์, 2535) และถึงแม้ว่ากรมประชาสัมพันธ์จะมีบทบาทหน้าที่ทั้งที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งถือเป็นบทบาทหน้าที่หลักของกรมประชาสัมพันธ์ แต่กระนั้นก็ตามบางครั้งก็มีปัจจัยหรือบางอย่างมากระทบทำให้กรมประชาสัมพันธ์ ไม่อาจปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของตนได้ หรือบางครั้งก็ทำให้ต้องปรับเปลี่ยนและปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของตน และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีทั้งปัจจัยภายนอกองค์กรและปัจจัยภายในองค์กร และถือได้ว่าปัจจัยทางการเมืองเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกรมประชาสัมพันธ์มากที่สุด ซึ่งมีผลให้กรมประชาสัมพันธ์ในฐานะองค์กรหลักผู้ปฏิบัติงานด้านการประชาสัมพันธ์ขาดความเข้มแข็ง ขาดความคล่องตัว และขาดอิสระจากฝ่ายการเมือง

ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อกรมประชาสัมพันธ์ที่เห็นได้อย่างชัดเจนในระยะเวลาที่ผ่านมาไม่นานนี้ คือเหตุการณ์ในช่วงที่ นายบิยะพัฐ วัชรกรณ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี กำกับดูแลกรมประชาสัมพันธ์ และได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 173/2540 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2540 เรื่องให้ข้าราชการมาปฏิบัติราชการ โดยให้ นายชั้น พูลสมบัติ ตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ พ้นจากหน้าที่ความรับผิดชอบเดิมทางกรมประชาสัมพันธ์ มาปฏิบัติ

ราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี และมีคำสั่งแต่งตั้งนายบังเอิญ มุสิกะหงษ์ เป็นผู้รักษาราชการแทน ซึ่งหลังจากมีคำสั่งนี้ออกมาแล้ว ได้มีการตอบโต้ระหว่างนายชั้น พูลสมบัติ กับนายปิยะพัชร วัชรภรณ์ ทางสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น

จากหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ประจำวันที่ 27 พฤษภาคม 2540 ลงว่า "กระหึ่มอีกแล้ว บลคอบีบีซีชั้น" และ "อธิบตีฯ ไว้ย้ายไม่เป็นธรรม"

จากหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ประจำวันที่ 28 พฤษภาคม 2540 ลงว่า "เผยบมขัดย้าย ชรก.กรมประชา-ชอง 11 ปิยะพัชรปลด "ชั้น" จุนห้าทนายอานาจ"

จากหนังสือพิมพ์แนวหน้า ประจำวันที่ 29 พฤษภาคม 2540 ลงว่า "ปิยะพัชรค่าต่อแผล "ชั้น" เปิดศึกได้แผลผลประโยชน์ชอง 11"

จากหนังสือพิมพ์ข่าวสด ประจำวันที่ 30 พฤษภาคม 2540 ลงว่า "รมต.ค่าชั้นปีศาจหมา ทำให้ฟ้อง"

จากปัจจัยทางการเมืองดังกล่าว สอดคล้องกับการวิเคราะห์ของ GRINDLE ที่พบว่า การนำนโยบายแบบปฏิวัติมาใช้เป็นเรื่องของการบริหารอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของการเมืองเข้า มาเกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศโลกที่ 3 ซึ่งหัวใจของ การเมืองในประเทศเหล่านี้ ตามที่ GRINDLE ระบุเหตุผลมี 3 ประการ คือ

1. ระบบการเมืองของประเทศเหล่านี้มีลักษณะเป็นเผด็จการ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย
2. เป็นประเทศที่ยากจนและมีทรัพยากรจำกัด ไม่มีสถาบันการเมืองที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ยากแก่การกำหนดนโยบายเพื่อประชาชนส่วนใหญ่
3. ทักษะของผู้บริหารทางการเมือง และข้าราชการในประเทศเหล่านี้ มักต่อต้านการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

2.3 ศึกษาบุคคลากร จากการวิจัยพบว่า ควรพิจารณาศึกษาบุคคลากรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติ ให้มีความรู้ ความเข้าใจและเชี่ยวชาญงานประชาสัมพันธ์ ทั้งเชิงวิชาการและปฏิบัติการอย่าง

แท้จริงเพื่อให้การประชาสัมพันธ์ของชาติสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ

งานวิจัยของ วีรารักษ์ โพธิ์สุวรรณ (2531) พบว่าบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับทุกองค์กรมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ ดังนั้น จึงเป็นผล กระทบต่องานประชาสัมพันธ์เป็นอย่างมาก เพราะเมื่อขาดบุคลากรด้านการวางแผนก็จะหาแผนที่ดีไม่ได้ และกระทบกับงบประมาณ อัตราค่าจ้าง ทำให้การดำเนินงานหยุดชะงัก และไม่มีการพัฒนา และสอดคล้องกับงานวิจัยของ รัตนา ศรีชนะชัยโชค (2533) ที่พบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของการประชาสัมพันธ์โครงการพัฒนา ได้แก่ ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ ไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานโดยตรงและเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ในเรื่องการประชาสัมพันธ์

สำหรับกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งนอกจากเป็นองค์กรหลักด้านการประชาสัมพันธ์ของรัฐแล้ว ในฐานะสำนักงานเลขานุการของ กบช. ยังต้องเป็นองค์กรประสานหาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของ กบช. กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จึงมีความจำเป็นต้องมีบุคลากรที่รับผิดชอบงานประชาสัมพันธ์ ทั้งระดับองค์กร และระดับนโยบายที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในงานประชาสัมพันธ์อย่าง เป็นมืออาชีพ จนเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือจากหน่วยงานต่าง ๆ และจากการปรับปรุงโครงสร้างและจัดทําแผนอัตราค่าจ้าง 3 ปี วนรอบที่ 3 (พ.ศ.2540-2543) ของกรมประชาสัมพันธ์ ตามโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ กรมประชาสัมพันธ์ พ.ศ.2540 กรมประชาสัมพันธ์มีเป้าหมายหนึ่งงานการพัฒนาระบบราชการ คือนับบทบาทและภารกิจในด้านการประชาสัมพันธ์ ทั้งงานด้านนโยบายการประชาสัมพันธ์และสนับสนุนการปฏิบัติงานตามนโยบาย และมุ่งพัฒนาบุคลากรด้านการประชาสัมพันธ์ให้แก่หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ เอกชน จึงเป็นเหตุผลสำคัญสนับสนุนความจำเป็นในการพัฒนาบุคลากรของกรมประชาสัมพันธ์เป็นอย่างยิ่ง

ด้านศักยภาพของฝ่ายเลขานุการ กบช. เป็นเรื่องสำคัญมากเหมือนเสนารธิการที่ต้องวางแผนกำหนดทิศทางการให้กองทัพ การประชาสัมพันธ์ของประเทศชาติจำเป็นต้องมีฝ่ายเลขานุการ

สำรวจ ตรวจสอบ ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และหาแนวทางป้องกันแก้ไขปัญหา นำเสนอที่ประชุม กบช. โดยมีพื้นฐานจากการศึกษา ค้นคว้า วิจัย วิเคราะห์ (สัมภาษณ์ วิจัย วุฒิปริญญาโท, อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์, 23 เมษายน 2541)

ฝ่ายเลขานุการระดับสำนัก, กอง ต้องมีศักยภาพและประสิทธิภาพในการชี้ให้รัฐบาล ผู้บริหาร เห็นความสำคัญของการประชาสัมพันธ์ ผลดีและผลเสียของการประชาสัมพันธ์ (สัมภาษณ์ พิพัฒน์ โกศลวัฒน์, รองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์, 27 มีนาคม 2541)

แม้ว่ากรมประชาสัมพันธ์ จะได้ตระหนักในเรื่องการพัฒนานุคลากรเป็นอย่างมาก เพราะในปี พ.ศ. 2539-2540 ได้จัดจ้างบริษัทแอดวานซ์ อินสตรัคชั่น เทคโนโลยี (1991) จำกัด เป็นที่ปรึกษาตามโครงการปฏิรูประบบการทำงานของกรมประชาสัมพันธ์ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูง โครงการดังกล่าวก็มิได้มีการสานต่อ แต่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาประสิทธิภาพของกรมประชาสัมพันธ์ และคณะทำงานเฉพาะกิจศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อสนองมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีที่ให้ความสำคัญขอให้มีมาตรการปรับภาควิชาการในสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ

นอกจากนั้น กรมประชาสัมพันธ์ได้จัดหลักสูตร โครงการอบรม สัมมนาต่าง ๆ เพื่อพัฒนานุคลากรทั้งภายในและภายนอกด้านการประชาสัมพันธ์ แต่เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ก็ได้ส่งผลกระทบต่อหลายโครงการขาดงบประมาณดำเนินการต่อไป ทำให้การพัฒนานุคลากรขาดความต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าสภาพปัญหาในด้านต่าง ๆ ของกรมประชาสัมพันธ์ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาศักยภาพบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดความพร้อมพร้อมของบุคลากรที่จะขึ้นเป็นผู้บริหารระดับต่าง ๆ และขาดหลักเกณฑ์มาตรฐานที่ชัดเจนและโปร่งใสในการพิจารณาความดีความชอบ การพิจารณาเลื่อนระดับ รวมทั้งขาดการสร้างขวัญและกำลังใจงานด้านต่าง ๆ เพื่อให้บุคลากรทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ นอกจากนั้น

อาจเป็นเพราะบุคลากรที่มีศักยภาพและมีคุณวุฒิด้านการประชาสัมพันธ์ไม่ได้รับการสนับสนุนส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าในสายงานหรือไม่ได้ปฏิบัติงานตรงตามศักยภาพหรือคุณวุฒิ ซึ่งทำให้กรมประชาสัมพันธ์สูญเสียโอกาสที่จะนำบุคลากรเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนางานประชาสัมพันธ์ให้เกิดประสิทธิภาพอย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม การวางแผนพัฒนาบุคลากร ควรวางแผนฝึกอบรมในด้านการวางแผนการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง มีความต่อเนื่อง เพราะหากไม่มีการวางแผนที่ดี งานประชาสัมพันธ์ตั้งแต่ระดับองค์กรไปจนถึงระดับชาติ จะไม่มีการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะไม่ได้รับการยอมรับเชื่อถือจากหน่วยงานอื่น ทั้งในและนอกประเทศ

ข้อเสนอแนะ

จากผลของการวิจัยครั้งนี้ มีข้อเสนอแนะที่สมควรพิจารณา 2 ประเด็น ได้แก่ องค์กรด้านประชาสัมพันธ์ และ รัฐบาลและผู้บริหาร

1. องค์กรด้านประชาสัมพันธ์ สมควรดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้

1.1 โครงสร้างองค์กร สมควรมีการศึกษาและประสานงานกับสำนักงาน ก.พ. เพื่อเสนอแนวทางในการปรับโครงสร้างขององค์กรด้านประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ ให้มีหน่วยงานประชาสัมพันธ์ที่ชัดเจน รวมทั้งต้องกำหนดนโยบายและภารกิจหลัก โดยเน้นความเป็นอิสระ คล่องตัวในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บุคลากรทุกระดับเข้าใจภารกิจ และหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานประชาสัมพันธ์ จนสามารถปฏิบัติงานได้ตรงตามหน้าที่อย่างแท้จริง ประการสำคัญเป็นการส่งเสริมให้หน่วยงานประชาสัมพันธ์เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือแก่บุคลากร และองค์กรอื่นทั่วไป และการกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจนดังกล่าว เพื่อให้หน่วยงานประชาสัมพันธ์สามารถปฏิบัติงานให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และมีผลลัพธ์ที่มีคุณค่าต่อประเทศชาติ

1.2 ต้องพัฒนาความรู้ ความสามารถของบุคลากรด้านการประชาสัมพันธ์ของทุกหน่วยงาน ทั้งระดับผู้บริหารและระดับปฏิบัติอย่างจริงจังต่อเนื่องและทั่วถึง โดยใช้โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรเป็นเครื่องมือพัฒนา ทั้งนี้อาจประสานงานกับสำนักงาน ก.พ. เพื่อร่วมโครงการปรับปรุงประสิทธิภาพ ดังกล่าว โดยมีกรรมต้นแบบต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการ และเห็นผลอย่างชัดเจนแล้ว ทั้งที่อยู่ในโครงการของ ก.พ. ได้แก่ สำนักงานประกันสังคม, กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ และที่อยู่นอกโครงการของ ก.พ. ได้แก่ กองหนังสือเดินทาง กระทรวงการต่างประเทศ, สำนักงานเขตในกรุงเทพฯ ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรเหล่านั้นมีศักยภาพทั้งด้านวิชาการ และปฏิบัติการ จนเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือจากหน่วยงานต่าง ๆ และสามารถประสานความร่วมมือดำเนินงานประชาสัมพันธ์ระดับชาติได้อย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพ

1.3 ต้องกำหนดเกณฑ์มาตรฐานที่ชัดเจน และโปร่งใส ในการพิจารณาความดีความชอบ การพิจารณาเลื่อนระดับ หรือการพิจารณาให้รางวัลประเภทต่าง ๆ แก่บุคลากร เพื่อให้บุคลากรเกิดความรักองค์กร (SENSE OF BELONGING) และมีขวัญกำลังใจที่จะทำงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป ประการสำคัญเพื่อเป็นแรงกระตุ้น จูงใจให้บุคลากรมีความกระตือรือร้นที่จะพัฒนาขีดความสามารถของตนเอง เพราะสามารถมองเห็นความก้าวหน้าของตนเองได้ชัดเจนขึ้น

2. รัฐบาลและผู้บริหาร เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่จะทำให้การดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของชาติบรรลุตามวัตถุประสงค์ของแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ กล่าวคือ

2.1 ระดับนโยบาย รัฐบาลต้องให้ความเข้าใจ และเห็นความสำคัญของการประชาสัมพันธ์ว่าสามารถนำการประชาสัมพันธ์เข้าไปใช้ เป็นเครื่องมือพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ต้องเริ่มตั้งแต่รัฐมนตรีที่กำกับดูแลการประชาสัมพันธ์ นายกรัฐมนตรี จนถึงคณะรัฐมนตรี ต้องสนับสนุนและเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาโครงสร้างขององค์กรประชาสัมพันธ์ เพื่อสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และควรส่งเสริมให้มีการพัฒนาความสามารถของบุคลากรด้านประชาสัมพันธ์ รวมทั้งการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานที่ชัดเจน โปร่งใสแก่บุคลากรในทุกระดับ ทั้งนี้ในระดับนโยบายต้องส่งเสริมและให้การสนับสนุนอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดผลที่มองเห็นได้อย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม

2.2 สนับสนุนและผลักดัน ให้มีการบรรจุแผนการประชาสัมพันธ์ของชาติไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ เพื่อให้ทุกรัฐบาลให้ความสำคัญและถือเป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการ รวมทั้งหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องถือปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และมีระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ตามแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ โดยกำหนดตัวชี้วัดอย่างชัดเจน ทั้งนี้แรงผลักดันที่สำคัญคือ รัฐมนตรีที่กำกับดูแลการประชาสัมพันธ์ของชาติ

2.3 ปรับปรุง ทบทวน แนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2528 และแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้มีความเป็นไปได้นทางปฏิบัติ โดยกรมประชาสัมพันธ์เป็นองค์กรหลักทำหน้าที่ประสานการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

2.4 ปรับปรุง ทบทวน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2529 ใน 3 ประเด็น คือ การกำหนดคุณสมบัติและจำนวนของบุคลากรที่เป็น กบช. อำนวยการหน้าที่ของ กบช. ขั้นตอนและระยะเวลาในการแต่งตั้ง กบช. ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานของ กบช. เป็นไปอย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพ

2.5 ในแต่ละองค์กร ควรมีการสานต่อนโยบายการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง มิฉะนั้นจะทำให้การดำเนินงานในแต่ละเรื่องไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ หรือไม่เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ ซึ่งทำให้เสียทรัพยากรต่าง ๆ ไปโดยเปล่าประโยชน์

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

เพื่อให้การดำเนินงานประชาสัมพันธ์ระดับชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ สมควรทำการวิจัยในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ บทบาท อำนาจหน้าที่ ของ กบช. ตั้งแต่มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2529 จนถึงปัจจุบัน ในฐานะเป็นองค์กรหน่วยงานของรัฐ ที่กำกับดูแลและประสานงานการจัดทำแผนปฏิบัติงานการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐ ให้สอดคล้องกับแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

2. ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ ปัจจัยเอื้อ และอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จ หรือ ความล้มเหลวของการนำแผนนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ของชาติ ไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ให้กว้างขวางและลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น

3. ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ แนวโน้มและผลกระทบต่าง ๆ ของแผนนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ตลอดจน ศึกษาการประเมินผลแผนนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ อย่างสม่ำเสมอ

4. ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ โครงสร้างและระบบการประสานงานขององค์กรบริหาร และ หน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับแผนนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ เพื่อนำมาปรับปรุงแผนนโยบายประชาสัมพันธ์ให้เหมาะสมกับสภาวะการณต่าง ๆ

.....

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย