

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่พัฒนาไปอย่างไม่หยุดยั้ง ส่งผลกระทบต่อความแปรในหลายมิติ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เทคโนโลยี การติดต่อสื่อสาร รวมทั้งการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สังคมไทยเป็นอีกสังคมหนึ่งที่กำลังปรับตัวไปอย่างรวดเร็ว เห็นได้จากพัฒนาการของสังคมไทยแรกเริ่มเป็นสังคมเกษตรกรรม พัฒนามาสู่สังคมที่พึ่งพาอุตสาหกรรมและการบริการ สังคมที่มีการขยายตัวของชนชั้นกลาง สังคมที่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของประชากรจากการขยายตัวของกลุ่มคนวัยทำงาน ขณะที่ประชากรในวัยเด็กมีแนวโน้มลดลง สังคมที่กำลังเปิดกว้างขยายการเชื่อมโยงกับต่างประเทศ สังคมที่เกิดการพัฒนาในด้านการศึกษา ประกอบกับการพัฒนาของเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารที่รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว กระแสต่างๆ เหล่านี้กำลังส่งผลกระทบกับทุกภาคส่วนในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการไทย จะเห็นได้ว่าหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในหลายประเทศ ต่างปรับลดขนาดองค์กรเพื่อความอยู่รอด โดยเฉพาะองค์กรด้านสื่อสารมวลชนของประเทศไทย (พันธ์ทิพย์ สุนันทียกุล, 2549, น. 39)

สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ หน่วยงานในสังกัดของกรมประชาสัมพันธ์ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นสื่อกลาง ในการ เสริมสร้าง ความเข้าใจอันดี ระหว่าง รัฐบาล และหน่วยงาน ของรัฐบาล กับประชาชน ตลอดจน ระหว่าง ประชาชน ด้วยกัน โดยวิธีการ ให้ ข่าวสาร ความรู้ ข้อเท็จจริง และรับฟัง ความคิดเห็น ของประชาชน เพื่อเสนอรัฐบาล และ หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ โน้มน้าว ชักจูง ประชาชน เพื่อก่อให้เกิด ความร่วมมือ แก่รัฐบาล และ หน่วยงาน ต่าง ๆ ตาม แนวทาง ที่ถูกที่ควร ในระบอบ ประชาธิปไตย โดยมี พระมหากษัตริย์ เป็นประมุข ก็ได้รับอิทธิพลจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

จากโครงสร้างการบริหารจัดการที่มีความซ้ำซ้อน ของสำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ ทั้งในส่วนของการโครงสร้าง และทรัพยากรบุคคล ผู้บริหารกรมประชาสัมพันธ์ และอดีตผู้อำนวยการ สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ จึงมีแนวคิดในการขจัดปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ได้มีการกำหนด แนวทางและวิธีการบริหารจัดการใหม่ เพื่อลดการสูญเสียงบประมาณแผ่นดินโดยใช่เหตุ และเพิ่ม

ประสิทธิภาพการผลิตและนำเสนอข่าวอย่างบูรณาการครบวงจร ท่ามกลางการแข่งขันในแวดวงธุรกิจสื่อสาร ในยุคโลกาภิวัตน์

แรกเริ่มงานด้านข่าวของกรมประชาสัมพันธ์ ได้ดำเนินการมาพร้อมกับการก่อตั้งหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยรัฐบาลได้ก่อตั้งกองการโฆษณาขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2476 มีงานข่าวอยู่ในแผนกหนังสือพิมพ์ ต่อมาเปลี่ยนเป็นสำนักงานโฆษณาการ ฐานะเทียบเท่ากรม มีกองหนังสือพิมพ์ดำเนินงานด้านข่าว สำนักงานโฆษณาการเปลี่ยนชื่อเป็นกรมโฆษณาการใน พ.ศ. 2483 มีกองการต่างประเทศเพิ่มขึ้น มีหน้าที่ผลิตข่าวและเอกสารข่าวต่างประเทศ และเปลี่ยนเป็นกรมประชาสัมพันธ์ พ.ศ.2495 กำหนดให้มีกองการข่าวขึ้น ประกอบด้วยแผนกข่าวในประเทศ แผนกข่าวต่างประเทศ แผนกข่าวประกอบเสียง แผนกข่าวหนังสือพิมพ์ และแผนกวิทยุสาร

ต่อมาปี 2518 ได้มีการกำหนดพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมประชาสัมพันธ์ใหม่ กำหนดให้มีกองข่าวในประเทศ และกองข่าวต่างประเทศ หลังจากนั้นได้มีการปรับปรุงหน่วยงานภายในกองข่าวในประเทศเป็นระยะๆ เพื่อปรับตัวตามสภาพสังคมและเทคโนโลยีการสื่อสารที่เจริญก้าวหน้าอย่างไม่หยุดยั้ง จนปัจจุบันเป็นยุคของสังคมสารสนเทศ หรือสังคมข่าวสาร ใน พ.ศ. 2540 จึงมีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมประชาสัมพันธ์ใหม่ และมีการจัดตั้งสำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ขึ้น เผยแพร่ข่าวในสื่อของกรมประชาสัมพันธ์ 4 สื่อ คือ วิทยุโทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ และอินเทอร์เน็ต

การทำงานข่าวมีพร้อมกับการก่อตั้งกรมประชาสัมพันธ์ เนื่องจากภารกิจของกรมประชาสัมพันธ์ ที่จะต้องให้บริการข่าวสารความรู้ และเผยแพร่ข้อเท็จจริง โครงการปฏิบัติงานของรัฐบาลให้ประชาชนเข้าใจ และสนับสนุน ทั้งนี้ กรมประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข่าวดังกล่าวทางสถานีวิทยุฯ ของกรมประชาสัมพันธ์เป็นอันดับแรก โดยปี พ.ศ. 2481 และพ.ศ. 2482 กรมประชาสัมพันธ์มีเครื่องส่งวิทยุกระจายเสียงในประเทศ และภาคต่างประเทศภาคละ 1 เครื่อง การเผยแพร่ข่าวทางวิทยุในปี 2494 มีภาคข่าวออกอากาศวันละ 12 ภาค

เนื่องจากเทคโนโลยีที่จำกัด ในช่วง 2 ทศวรรษแรกของกรมประชาสัมพันธ์ ทำให้ประชาชนสามารถรับทราบข่าวสารได้จากสถานีวิทยุไม่กี่แห่ง และหนังสือพิมพ์ไม่กี่ฉบับ ข่าวสารที่ได้รับรวดเร็วที่สุดและเชื่อถือได้ จะได้รับจากสถานีวิทยุของกรมประชาสัมพันธ์เท่านั้น หน่วยงานราชการทั้งหลายและประชาชน สนใจติดตามฟังกันมาก หนังสือพิมพ์ต่างๆ ถือว่า ข่าวกรมประชาสัมพันธ์เป็นแหล่งข่าวสำคัญของประเทศ

การติดตามฟังข่าววิทยุ ผู้ฟังจะจดจำได้ไม่หมด หากผู้ฟังรายใด หรือนักข่าว ต้องการนำไปอ้างอิงในการปฏิบัติงาน ก็จะต้องติดต่อขอจากกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีผู้ติดต่อมาทุกวัน กองข่าว กรมประชาสัมพันธ์จึงรวบรวมข่าวที่ออกอากาศ ทาง สวท. แล้ว มาจัดพิมพ์เป็นวิทยุสารประจำวัน แจกจ่ายทุกวันแก่หน่วยงานของกรมประชาสัมพันธ์ หน่วยราชการอื่น ๆ นักข่าว และผู้สนใจทั่วไป ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการจัดทำวิทยุสารภาคภาษาอังกฤษด้วย

สำหรับวิทยุสารประจำวันฉบับภาษาไทยมีความหนาฉบับละ 20 หน้า แจกจ่ายในปี 2516 วันละ 3,700 ฉบับ มี ข้อมูลที่เป็นข่าวในพระราชสำนัก ประกาศ คำสั่ง นโยบาย และการปฏิบัติงานของรัฐบาล สามารถใช้เป็นหลักฐานยืนยัน และอ้างอิงได้

การจัดทำวิทยุสารประจำวันดังกล่าว กองการข่าวได้จัดส่งไปยังสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย เครือข่ายกรมประชาสัมพันธ์ทั่วประเทศ เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนจังหวัดต่าง ๆ ได้รับทราบข่าวสาร เช่นเดียวกับคนในกรุงเทพมหานคร เพื่อผลการประชาสัมพันธ์ที่กว้างขวางยิ่งขึ้น

กรมประชาสัมพันธ์ในยุคแรกได้พิจารณาเห็นว่า หนังสือพิมพ์เป็นสื่อสำคัญ และนักหนังสือพิมพ์ก็เห็นว่า กรมประชาสัมพันธ์เป็นแหล่งข่าวที่สำคัญ ทุก ๆ เช้า นักหนังสือพิมพ์ทุกฉบับ จะไปพบปะกันที่กรมประชาสัมพันธ์ ก่อนที่จะแยกย้ายกันออกไปหาข่าวตามแหล่งต่าง ๆ ทั้งนี้ จะมีการแลกเปลี่ยนข่าวสารแก่กัน รวมทั้งรับทราบวาระข่าวต่าง ๆ ในวันนั้น

กรมประชาสัมพันธ์เห็นความสำคัญ และเห็นควรสนับสนุนสื่อมวลชน เพราะเป็นอีกทางหนึ่ง ที่จะใช้เผยแพร่กิจการงานของรัฐบาลได้ จึงจัดห้องนักหนังสือพิมพ์ (Press Room) ขึ้นที่ กองการข่าว ให้บริการแจกวิทยุสารประจำวันทุกเช้า รวบรวมแจกจ่ายวาระข่าว เป็นแหล่งข่าวแจก (Press Release) และภาพจากหน่วยราชการไทยทั้งหมด ที่ต้องการให้สื่อมวลชนเผยแพร่ตีพิมพ์ รวมทั้งเป็นที่แถลงข่าว (Press Conference) ของแหล่งข่าวต่าง ๆ ด้วย

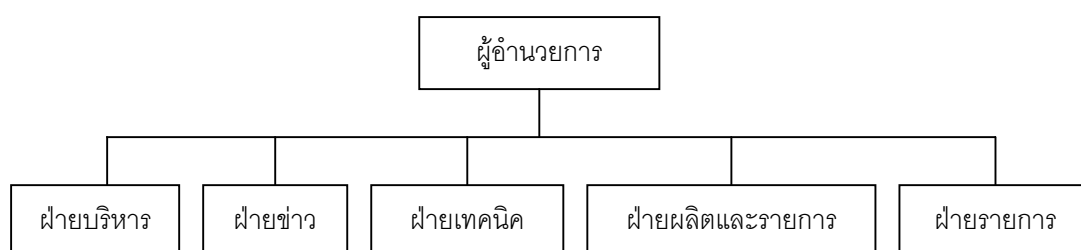
กองการข่าว นอกจากจะผลิตข่าวออกอากาศทางสถานีวิทยุฯ ของกรมประชาสัมพันธ์และสื่อสิ่งพิมพ์ (วิทยุสาร) ประจำวันแล้ว ยังได้สนับสนุนข้อมูลข่าวสารแก่ฝ่ายข่าวไทยทีวี ช่อง 4 (ขาว - ดำ) เมื่อมีการก่อตั้งขึ้น พ.ศ. 2498 จนเปลี่ยนเป็นสถานีวิทยุโทรทัศน์สีช่อง 9 อสมท. เมื่อปี 2520 (กองวิชาการ กรมประชาสัมพันธ์, 2530, น.196)

อย่างไรก็ตาม ในปี 2531 กรมประชาสัมพันธ์ได้ก่อตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์สีช่อง 11 (สทท. 11) ขึ้น ซึ่งกองข่าวในประเทศได้สนับสนุนข้อมูลแก่ฝ่ายข่าว สทท.11

ทั้งนี้ สทท.11 แบ่งการบริหารงานภายในองค์กรออกเป็น 2 ฝ่าย และ 3 ส่วน ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารทั่วไป ฝ่ายแผนงานและประสานงาน ส่วนจัดและควบคุมรายการ ส่วนผลิตรายการและเทคโนโลยี โดยตัดฝ่ายข่าวออกไปขึ้นกับสำนักข่าว การปรับโครงสร้างครั้งนี้ส่งผลต่อการบริหารงานข่าว คือ การตัดสินใจในการนำเสนอข่าว การผลิตข่าว มิได้ขึ้นอยู่กับสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง 11 แต่ช่อง 11 ทำหน้าที่ในการควบคุมผังรายการ การออกอากาศเท่านั้น จนกระทั่งปี 2540 ฝ่ายข่าวโทรทัศน์ สทท.11 ได้โอนมาอยู่ในสังกัดสำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ การผลิตข่าวและการเลือกเนื้อหาขึ้นอยู่กับสำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์

ภาพที่ 1.1

โครงสร้างการแบ่งงาน ช่อง 11 ก่อนปี 2540



จากการศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารงานข่าวภาคค่ำ ของสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง 11 ของอรัญญา เกตุแก้ว พบว่า สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง 11 ให้ความสำคัญกับการนำเสนอข่าวมาโดยตลอด และมีความพยายามที่จะพัฒนาข่าวให้สามารถแข่งขันกับช่องอื่นๆ แต่มีข้อจำกัดในเรื่องนโยบาย การบริหารงานในระบบราชการ กฎระเบียบต่างๆ ทำให้การพัฒนาข่าวมีอุปสรรค อย่างไรก็ตาม หลังมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานข่าวเมื่อปี 2540 มาอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักข่าว ผู้บริหารระดับสูง ได้มอบนโยบายให้งานข่าวมีความคล่องตัวมากขึ้น

สำหรับการเผยแพร่ข่าวผ่านระบบคอมพิวเตอร์ สำนักข่าวได้ใช้ระบบ Bulletin Board System หรือ BBS ในการทดลองเผยแพร่ตั้งแต่ปี 2539 และเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตผ่านศูนย์สารสนเทศ กรมประชาสัมพันธ์ ตั้งแต่ปี 2541 ทาง <http://www.prd.go.th> และในเดือนตุลาคม 2542 สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ โดย ส่วนข้อมูลและเอกสารข่าว ได้ดำเนินการเผยแพร่ข้อมูล

ข่าวสารทาง <http://thaimain.org/newscenter> และ กุมภาพันธ์ 2 ดำเนินงานข่าวอินเทอร์เน็ตโดยเว็บไซต์ของสำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์เอง คือ <http://thaisnews.com>

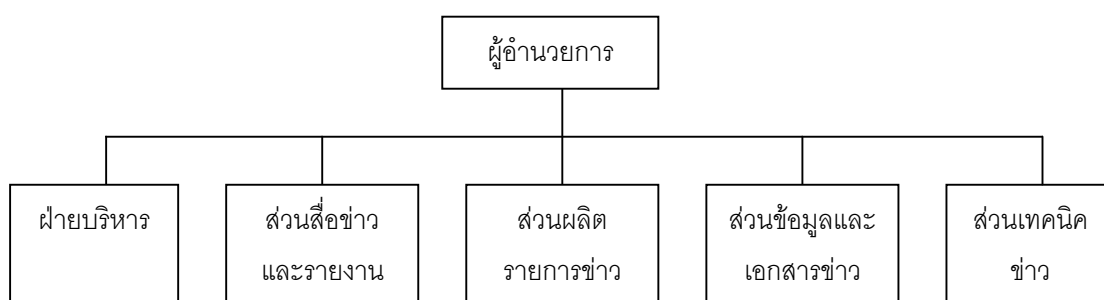
สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2540 และตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการกรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2540 มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการด้านข่าวของกรมประชาสัมพันธ์ สื่อข่าวและผลิตข่าวเป็นภาษาไทยและอังกฤษ เผยแพร่ทางสื่อของกรมประชาสัมพันธ์ คือ ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย สื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออินเทอร์เน็ต ให้บริการข่าว แลกเปลี่ยนข่าวกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและสื่อมวลชนต่างๆ (อรรถกถา, 2547, น. 36)

โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 4 ส่วน 1 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายบริหารทั่วไป
2. ส่วนสื่อข่าวและรายงานข่าว
3. ส่วนผลิตรายการข่าว
4. ส่วนข้อมูลและเอกสารข่าว
5. ส่วนเทคนิคข่าว

ภาพที่ 1.2

โครงสร้างการแบ่งงาน สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ ปี 2540



โดยก่อนที่จะมีการเปลี่ยนระบบการทำงานมาเป็นแนวคิดผู้สื่อข่าว 1 คนทำงานได้หลายสื่อ นั้น ทั้งส่วนข่าวโทรทัศน์และวิทยุ ยังคงอยู่สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์ แต่ยังแยกการทำงานออกจากกัน โดยผู้อำนวยการส่วนสื่อข่าวและรายงาน จะทำหน้าที่ดูแลเฉพาะการสื่อข่าว

และผลิตรายการข่าววิทยุเท่านั้น ขณะที่ผู้อำนวยการส่วนผลิตรายการข่าว จะทำหน้าที่ดูแลเฉพาะการสื่อข่าวและผลิตรายการข่าวโทรทัศน์

ทั้งนี้ในปี 2550 ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการทำงาน ของกองบรรณาธิการข่าว ทั้งข่าววิทยุ โทรทัศน์ และอินเทอร์เน็ต และเอกสารข่าว ให้มีความยืดหยุ่น ไม่ซ้ำซ้อน ลดทอนงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กรและประชาชน ซึ่งต้องอาศัยความคล่องตัวในการบริหารจัดการ เพื่อผลิตและรายงานข่าวออกสู่สาธารณชนได้อย่างรวดเร็วทันทั่วทั้งในการชิงความได้เปรียบการนำเสนอข้อมูลข่าวสารก่อนใคร ท่ามกลางการแข่งขันในแวดวงธุรกิจสื่อสารมวลชนที่ดุเดือด ในฐานะที่ สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ เป็นสื่อของรัฐ จะมีการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการองค์กรอย่างไร ให้ก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาของการศึกษา เรื่อง การบริหารงานของ สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ ในครั้งนี้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษารายงานโครงการเฉพาะบุคคลเรื่อง “การบริหารงานของสำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ ภายใต้แนวคิดผู้สื่อข่าว 1 คนทำได้หลายสื่อ” ครั้งนี้ โดยจะมุ่งศึกษาในสาระสำคัญ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาการบริหารงานของสำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ ภายใต้แนวคิดผู้สื่อข่าว 1 คนทำงานได้หลายสื่อ
2. ปัญหาและอุปสรรค และแนวทางในการพัฒนาการบริหารงานของ สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ ภายใต้แนวคิดผู้สื่อข่าว 1 คนทำงานได้หลายสื่อ

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษารายงานโครงการเฉพาะบุคคลเรื่อง “การบริหารงานของสำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ ภายใต้แนวคิดผู้สื่อข่าว 1 คนทำได้หลายสื่อ” ครั้งนี้ การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการบริหารงานข่าว ของสำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ หลังมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้บริหารระดับสูงของกรมประชาสัมพันธ์ ภายใต้การกำกับดูแลของคุณหญิงทิพาวดี เมษสุวรรณ อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ อดีตนายกรัฐมนตรี โดยใช้เวลาในการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลรวม 4 เดือน ตั้งแต่เดือนมกราคม – เมษายน 2551

นิยามศัพท์

สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ หมายถึง องค์การที่ให้บริการงานข่าวของกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งแยกส่วนในการบริหาร เน้นเฉพาะด้านข่าวสารเท่านั้น

การบริหารงานข่าว หมายถึง การดำเนินงานเพื่อสื่อสารข่าวของกรมประชาสัมพันธ์ อย่างมีประสิทธิภาพ ในที่นี้หมายถึงการบริหารงานข่าวของสำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ การรวมกัน หมายถึง การทำงานร่วมกันของกองบรรณาธิการข่าวโทรทัศน์ และกองบรรณาธิการข่าววิทยุ

การแยกกัน หมายถึง การทำงานของส่วนข่าวโทรทัศน์ และส่วนข่าววิทยุ ไม่เกี่ยวข้องกันต่างคนต่างทำ

แนวคิดผู้สื่อข่าว 1 คนทำได้หลายสื่อ (one man news) หมายถึง ผู้สื่อข่าวคนเดียวมีความสามารถในการทำข่าวออกสื่อประเภทต่างๆ ซึ่งในที่นี้หมายถึงการทำข่าวป้อนให้กับกองบรรณาธิการข่าวโทรทัศน์ กองบรรณาธิการข่าววิทยุ และอินเทอร์เน็ต

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้รับองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานข่าวของ สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ ภายใต้แนวคิดผู้สื่อข่าว 1 คนทำได้หลายสื่อ
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของ สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ภายใต้แนวคิดผู้สื่อข่าว 1 คนทำได้หลายสื่อ
3. ได้แนวทางการพัฒนาและข้อเสนอแนะเพื่อไปสู่การบริหารงานข่าวที่มีประสิทธิภาพ ทั้งการบริหารบุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยี เป็นต้น
4. สามารถนำบทเรียนจากการปรับเปลี่ยนการบริหารงานไปประยุกต์ใช้กับการพัฒนาการทำงานในองค์กรสื่อสารมวลชนทั้งภาครัฐและเอกชน