

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันการประชาสัมพันธ์มีบทบาทสำคัญต่อการปกครองในการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนกับสถาบันการปกครองโดยการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล (Government Public Relations) เป็นการประชาสัมพันธ์ของหน่วยราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งจะใช้วิธีการกระจายข่าวสารการเผยแพร่ชี้แจงเกี่ยวกับนโยบาย การดำเนินงาน ผลงานต่าง ๆ ตลอดจนโดยวิธีอื่นใดที่จะช่วยเสริมสร้างความเข้าใจอันดีไปสู่ประชาชน เพื่อให้ได้รับความร่วมมือร่วมใจและความนิยมจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในการสร้างสรรค์ผลสำเร็จแก่ประเทศชาติโดยภาพรวม ซึ่งการที่รัฐบาลต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์กับประชาชนมาจากเหตุผลสำคัญที่ว่า รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยมีหน้าที่ที่จะต้องรายงานเรื่องราวต่าง ๆ ให้ประชาชนทราบ และการบริหารประเทศที่มีประสิทธิภาพรัฐบาลย่อมต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชน

สำนักโฆษก เป็นหน่วยงานกลางที่มีความสำคัญในด้านการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ผลงานของรัฐบาลไปสู่ประชาชน พร้อมทั้งเป็นศูนย์เครือข่ายของรัฐบาล และเป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกของคณะโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะ โดยเฉพาะในด้านการข่าว การติดตามการรายงานข่าวของสื่อมวลชน การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์งานของรัฐ การแถลงข่าว การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การสรุปประมวลวิเคราะห์ข่าวจากสื่อมวลชนประเภทสิ่งพิมพ์ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมถึงการจัดทำข่าว ภาพและโสตทัศนเกี่ยวกับการเข้าเยี่ยมคารวะของบุคคลสำคัญต่าง ๆ และการประชุมคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ซึ่งบุคคลที่มีบทบาทสำคัญต่อการประชาสัมพันธ์งานของรัฐบาลก็คือ โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะ ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2518 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ด้านหนึ่งคือ “ด้านโฆษก มีอำนาจหน้าที่เผยแพร่ ข่าวสารที่เกี่ยวกับนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี” โดยมี สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในฐานะองค์กรประชาสัมพันธ์หนึ่งของรัฐที่รองรับและทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ในระดับนโยบายให้แก่รัฐบาล ซึ่งเป็นเสมือนศูนย์ข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลที่

ขับเคลื่อนและถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร ข้อเท็จจริง ความเห็นและสาระสำคัญความรู้ที่เป็นประโยชน์ ไปสู่ประชาชน เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจ อันดีระหว่างประชาชนกับรัฐบาลบนพื้นฐานของการ สื่อสารสองทาง (Two Way Communication) ที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยผ่าน ช่องทางประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ ให้สามารถรับและสนองต่อนโยบายในด้านต่าง ๆ ได้อย่าง รวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ จากผลสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำรวจความคิดเห็นของ ประชาชนที่มีต่อการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ขอความ ร่วมมือในการสำรวจการรับรู้ข่าวสารการประชาสัมพันธ์จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวง เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ด้านการสำรวจโดยตรง โดย มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวม ข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟัง/ทราบข้อมูลข่าวสารของรัฐบาล ตลอดจน ข้อเสนอแนะที่มีต่อการประชาสัมพันธ์ เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนประชาสัมพันธ์การดำเนินงาน ของรัฐบาลใน ปีถัดไป ซึ่งการสำรวจความคิดเห็น พบว่า

1. การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล พ.ศ. 2547 ได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างวันที่ 1-2 สิงหาคม พ.ศ. 2547 โดยทำการสัมภาษณ์ สมาชิกในครัวเรือนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป กระจายทุกภาคทั่วประเทศและกรุงเทพมหานคร เป็น จำนวนทั้งสิ้น 5,800 คน แบ่งเป็นประชาชนในเขตเทศบาล 2,240 คน และนอกเขตเทศบาล 3,560 คน ซึ่งผลการสำรวจปรากฏว่า ได้เคยทราบข้อมูลข่าวสารของรัฐบาล 83.9% โดยรับฟัง/ ทราบจากสื่อ : โทรทัศน์ 79.8% วิทยุ 35.7% หนังสือพิมพ์ 29.6% รายการ “นายกฯ ทักซิณ คุยกับประชาชน” 26.1% และสื่อ อื่น ๆ 17.0% โดยภาคเหนือเคยทราบ/รับฟังมากที่สุดถึง 89% ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 85.5% ภาคใต้ 80.1% และภาคกลาง 79.4%

2. การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล พ.ศ. 2548 ได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยทำการสัมภาษณ์สมาชิกในครัวเรือนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป กระจายทุกภาค ทั่วประเทศและกรุงเทพมหานคร เป็นจำนวนทั้งสิ้น 5,800 คน แบ่งเป็น ประชาชนในเขตเทศบาล 2,240 คน และนอกเขตเทศบาล 3,560 คน ซึ่งผลการสำรวจปรากฏว่า ได้เคยทราบข้อมูลข่าวสารของรัฐบาล 89.0% โดยรับฟัง/ทราบจากสื่อ : โทรทัศน์ 87.4% วิทยุ 40.7% หนังสือพิมพ์ 33.6% การชี้แจงโดยตรงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3.9% หนังสือ/เอกสารเผยแพร่ ของภาครัฐ 2.3% อินเทอร์เน็ต 1.6% และนิตยสาร 0.5% โดยมีข้อคิดเห็นต่อการประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลว่า ไม่ต้องปรับปรุง 38.1% ต้องปรับปรุง 22.4% ซึ่งให้ข้อเสนอแนะใน เรื่องที่ต้องปรับปรุง ได้แก่ การนำเสนอข้อมูลที่น่าเชื่อถือ/ประชาสัมพันธ์นโยบายต่าง ๆ ควรชัดเจน

ไม่เกินจริง ควรพูดถึงการแก้ปัญหาที่สามารถดำเนินการได้ ควรเผยแพร่ผ่านสื่อที่วิทุกช่อง/รวมถึง การส่ง SMS ฟรี ควรใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย เป็นต้น

3. การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล พ.ศ. 2549 ได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในระหว่างวันที่ 4-12 กรกฎาคม 2549 โดยทำการสัมภาษณ์ สมาชิกในครัวเรือนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป กระจายทุกภาค ทั่วประเทศและกรุงเทพมหานคร เป็นจำนวนทั้งสิ้น 5,800 คน แบ่งเป็นประชาชนในเขตเทศบาล 2,240 คน และนอกเขตเทศบาล 3,560 คน ซึ่งผลการสำรวจปรากฏว่า ได้เคยทราบข้อมูลข่าวสารของรัฐบาล 84.5% โดยรับฟัง/ ทราบจากสื่อ : โทรทัศน์ 83.2% หนังสือพิมพ์ 33.9% วิทยุ 32.8% การชี้แจงโดยตรงจากเจ้าหน้าที่ ของรัฐ 2.7% หนังสือ/เอกสารเผยแพร่ของภาครัฐ 2.5% อินเทอร์เน็ต 2.3% นิตยสาร 0.4% และ อื่น ๆ 1.4% โดยมีข้อคิดเห็นต่อการ ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลว่า ไม่ต้องปรับปรุง 35.3% ต้องปรับปรุง 20.8% ซึ่งให้ข้อเสนอแนะในเรื่องที่ต้องปรับปรุง ได้แก่ นำเสนอเนื้อหาสาระ ของข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามความเป็นจริง ควรมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลใน รูปแบบอื่น ๆ บ้าง ควรจัดให้มีการถ่ายทอดหลาย ๆ สถานี ไม่จำเป็นต้องเป็นของกรม ประชาสัมพันธ์ และไม่ควรมีให้มีการใช้รายการหาเสียงทางการเมือง เป็นต้น

4. การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล พ.ศ. 2550 ได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างวันที่ 3-7 กันยายน 2550 โดยทำการสัมภาษณ์ สมาชิกในครัวเรือนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป กระจายทุกจังหวัดทั่วประเทศ เป็นจำนวนทั้งสิ้น 5,800 คน แบ่งเป็นประชาชนในเขตเทศบาล 2,240 คน และนอกเขตเทศบาล 3,560 คน ซึ่งผลการ สำรวจปรากฏว่า ได้เคยทราบข้อมูลข่าวสารของรัฐบาล 84.2% โดยรับฟัง/ทราบจากสื่อ : โทรทัศน์ 98.2% หนังสือพิมพ์ 29.2% วิทยุ 28.7% หนังสือ/เอกสารของภาครัฐ 4.3% การชี้แจงโดยตรงจาก เจ้าหน้าที่ของรัฐ 3.6% อินเทอร์เน็ต 2.8% นิตยสาร 0.6% และสื่ออื่น ๆ 1.0% โดยมีข้อคิดเห็นต่อ การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลว่า ไม่ต้องปรับปรุง 36.4% ต้องปรับปรุง 23.1% ซึ่งให้ ข้อเสนอแนะในเรื่องที่ต้องปรับปรุง ได้แก่ การนำเสนอเนื้อหาสาระของข้อมูลข่าวสารให้ตรงตาม ความเป็นจริง ควรเสนอข้อมูลข่าวสารในหลาย ๆ ด้าน เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การ ปกครอง ควรมีการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบอื่น ๆ บ้าง และควรเสนอข่าวที่ทันเหตุการณ์ กระชับ ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย รวมทั้งควรปรับปรุงช่วงเวลาในการออกอากาศด้วย

ดังนั้น การศึกษาการบริหารงานประชาสัมพันธ์ของสำนักโฆษก สำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี จึงเป็นสิ่งสำคัญและมีความจำเป็นที่จะดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง ปัญหา อุปสรรคของกลไกการประชาสัมพันธ์ ตลอดจนข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและปรับเปลี่ยน

รูปแบบและช่องทางการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล เพื่อเกิดประสิทธิผลในอันที่จะส่งผลในการขับเคลื่อนองค์การให้สนองตอบต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนให้ได้อย่างแท้จริง

### ปัญหานำการศึกษา

1. สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีการบริหารงานประชาสัมพันธ์อย่างไร อันได้แก่
  - 1.1 วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ และโครงสร้างการบริหารงาน ของสำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
  - 1.2 รูปแบบการประชาสัมพันธ์ ของสำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
  - 1.3 การดำเนินงานประชาสัมพันธ์ ของสำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
2. สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีปัญหา อุปสรรคและแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานประชาสัมพันธ์อย่างไร
3. สื่อมวลชนประจำทำเนียบรัฐบาล มีความคิดเห็นต่อการประชาสัมพันธ์ของสำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีอย่างไร

### วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการบริหารงานประชาสัมพันธ์ของสำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี อันได้แก่
  - 1.1 วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ และโครงสร้างการบริหารงาน ของสำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
  - 1.2 รูปแบบการประชาสัมพันธ์ ของสำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
  - 1.3 การดำเนินงานประชาสัมพันธ์ ของสำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานประชาสัมพันธ์ของสำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
3. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของสื่อมวลชนประจำทำเนียบรัฐบาลที่มีต่อการประชาสัมพันธ์ของสำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มุ่งศึกษาถึงโครงสร้างการบริหารงานประชาสัมพันธ์ของสำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ตลอดจนปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นและแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานประชาสัมพันธ์ของสำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) รวบรวมโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี, ผู้อำนวยการสำนักโฆษก, ผู้บริหารระดับ 101 คน, ผู้ปฏิบัติงานระดับ 8 1 คน, ผู้ปฏิบัติงานระดับ 4 1 คน และสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานประจำ ณ ทำเนียบรัฐบาล 9 คนและศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ (Documentary) ในช่วงเดือนมิถุนายน-เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2551

### นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

การประชาสัมพันธ์ หมายถึง การแพร่กระจายข่าวสารหรือโครงการต่าง ๆ ให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบโดยทั่วถึงกัน เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชน อันจะเป็นผลให้การปฏิบัติงานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารงานประชาสัมพันธ์ หมายถึง การบริหารงานของหัวหน้าหรือผู้นำที่จะต้องทำให้กลุ่มต่าง ๆ ที่มีคนหมู่มากมาอยู่ร่วมกัน และทำงานร่วมกัน เพื่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จนสำเร็จผลโดยให้มีประสิทธิภาพ หน้าที่ในการบริหารของผู้บริหารสามารถจำแนกออกเป็น หน้าที่ในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ และโครงสร้างการบริหารงานประชาสัมพันธ์ ขององค์กร

วิสัยทัศน์ หมายถึง การมองภาพอนาคตของผู้บริหาร (สำนักโฆษก) และสมาชิกในองค์กร และกำหนดจุดหมายปลายทางที่เชื่อมโยงกับภารกิจ และความเชื่อเข้าด้วยกัน พรรณนาให้เห็นทิศทางขององค์กรอย่างชัดเจน แล้วมุ่งสู่จุดหมายปลายทางที่ต้องการ

พันธกิจ หมายถึง กรอบ หรือขอบเขตการดำเนินงานขององค์กร จุดมุ่งหมายสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดชอบงานขององค์กร เพื่อให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์เป็นไปอย่างสะดวกและถูกต้อง

ยุทธศาสตร์ หมายถึง แนวทางในการบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลไปเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง

รูปแบบการประชาสัมพันธ์ หมายถึง การประชาสัมพันธ์ขององค์กร มี 2 รูปแบบ คือ

1. การประชาสัมพันธ์ภายใน หมายถึง การสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มบุคคลภายในองค์กร ให้เกิดความรักสามัคคี เช่น จดหมายข่าว หนังสือเวียน เป็นต้น

2. การประชาสัมพันธ์ภายนอก หมายถึง การสร้างความสัมพันธ์อันดีกับบุคคลภายนอกองค์กร เพื่อสร้างความเข้าใจ และขอความร่วมมือในการช่วยประชาสัมพันธ์งานของรัฐบาล อันได้แก่ ประชาชน องค์กรสถาบัน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสื่อมวลชนประจำ ณ ทำเนียบรัฐบาล

การดำเนินงานประชาสัมพันธ์ หมายถึง การทำงานตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ขององค์กร เพื่อการประชาสัมพันธ์งานของรัฐบาลสู่ประชาชน ให้ประสบความสำเร็จ และติดตามผลการดำเนินงาน เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องต่อไป

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงการบริหารงานประชาสัมพันธ์ของสำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี อันได้แก่

1.1 วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ และโครงสร้างการบริหารงาน ของสำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

1.2 รูปแบบการประชาสัมพันธ์ ของสำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

1.3 การดำเนินงานประชาสัมพันธ์ ของสำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

2. เพื่อทราบถึงปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานประชาสัมพันธ์ของสำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

3. เพื่อทราบความคิดเห็นของสื่อมวลชนประจำทำเนียบรัฐบาลที่มีต่อการประชาสัมพันธ์ของสำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

4. เพื่อนำผลการศึกษามาปรับปรุง การบริหารงานประชาสัมพันธ์ของสำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ให้เหมาะสมกับการประชาสัมพันธ์เชิงรุก เพื่อลดปัญหาและอุปสรรค