บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความหมายของการประชาสัมพันธ์

คำว่า การประชาสัมพันธ์ ตรงกับภาษาอังกฤษว่า PUBLIC RELATIONS ซึ่งถ้าพิจารณาดูศัพท์ตามภาษาแล้ว ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ มีความกลมกลืนกันนั่นคือ

PBBLIC	=	ประชาชน	หมู่คน	กลุ่มคน
RELATIONS	=	สัมพันธ์	ผูกพันธ์	เกี่ยวข้อง

ดังนั้น คำว่าการประชาสัมพันธ์ คือ การผูกพันธ์เกี่ยวข้องกับกลุ่มชน หรือความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน สถาบันกับกลุ่มประชาชน หรืออาจกล่าวได้ว่า การประชาสัมพันธ์ หมายถึง ความพยายามของสถาบันที่จะแสวงหาความสัมพันธ์และความร่วมมือจากประชาชน ตลอดจนธำรงไว้ซึ่งทัศนคติที่ดีของประชาชนต่อสถาบันเพื่อสร้างสรรค์ความรู้ (KNOWLEDGE) ความเข้าใจ (UNDERSTANDING) เชื่อถือ (BELIEF) ศรัทธา (TRUST) ฯลฯ ให้เกิดแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนยอมรับ สนับสนุน ให้ความร่วมมือในการดำเนินงาน กระบวนการ นโยบาย และความเคลื่อนไหวของสถาบันหรือหน่วยงานนั้น

อย่างไรก็ตาม สถาบันการศึกษาและนักประชาสัมพันธ์ได้ให้คำนิยามและความหมายที่แตกต่างกันอีกมากมาย โดยมีผู้ให้คำจำกัดความของการประชาสัมพันธ์ไว้ดังนี้

พจนานุกรม WEBSTER'S NEW COLLEGIATE "การประชาสัมพันธ์" คือ ธุรกิจที่ช่วยชักนำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและมีความนิยมชมชอบ (GOODWILL) ต่อบุคคลหรือหน่วยงานสถาบันนั้น

พจนานุกรม WORLD BOOK DICTIONARY อธิบาย "การประชาสัมพันธ์" ว่า คือ

1. กิจกรรมของหน่วยงาน องค์กร สถาบัน หรือบุคคลที่ปฏิบัติเพื่อชนะใจประชาชนทั่ว

ไป รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าใจถึงนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยการแพร่กระจายข่าวสาร ทางเครื่องมือสื่อสารต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ นิตยสาร วิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ และภาพยนตร์ เป็นต้น

2. ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อหน่วยงาน องค์การ สถาบัน

3. การดำเนินธุรกิจและอาชีพทางด้านนี้

พจนานุกรม THE AMERICAN HERITAGE DICTIONARY ให้คำจำกัดความของการประชาสัมพันธ์ คือ

1. กิจกรรมและวิธีการที่องค์การสถาบันปฏิบัติเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดี (FAVORABLE RELATIONSHIP กับประชาชน

2. ระดับชั้น (DEGREE) ของความสำเร็จที่ได้รับจากการดำเนินงานประชาสัมพันธ์

3. ศิลปะและศาสตร์ที่ว่าด้วยวิชาการทางด้านนี้

CUTLIP ให้คำจำกัดความไว้ว่า "การประชาสัมพันธ์" คือ การติดต่อเผยแพร่ข่าวสารนโยบายของหน่วยงานไปยังประชาชนทั้งหลายที่มีส่วนสัมพันธ์ ขณะเดียวกันเป็นแนวทางตรวจสอบความคิดเห็น ความรู้ และความต้องการของประชาชนให้หน่วยงานหรือองค์กรทราบ เพื่อสร้างความสนับสนุนอย่างแท้จริงให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย และให้สามารถปรับหน่วยงาน ตามแนวความคิดของสังคมได้ (1964 : 4)

สถาบันการประชาสัมพันธ์แห่งประเทศไทย (THE INSTITUTE OF PUBLIC RELATIONS) เป็นสมาคมนักประชาสัมพันธ์แห่งเดียวในประเทศอังกฤษได้ให้ความหมายการประชาสัมพันธ์ในแง่ปฏิบัติว่า คือ การจัดทำอย่างสุขุมรอบคอบ และอย่างมีเหตุผล ตลอดจนด้วยความอดทนอย่างไม่ลดละ เพื่อที่จะสร้างและรักษาไว้ซึ่งความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกันระหว่างสถาบันกับกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้อง

BERNEYS คนสำคัญในวงการประชาสัมพันธ์ของสหรัฐอเมริกา ให้ความหมายว่า (1955 : 7)

1. เป็นการเผยแพร่ข่าวสารความรู้ให้ประชาชนได้รับทราบ

2. ชักชวนให้ประชาชนมีส่วนสนับสนุน และเห็นชอบกับความมุ่งหมายการดำเนินงานของสถาบัน

3. ช่วยกำหนดแนวความคิดของประชาชนและสถาบันให้มีส่วนประสานคล้องต้องกัน

BERTSAND CANFIELE ให้ความหมายว่า เป็นปรัชญาของการจัดการซึ่งแสดงโดยนโยบาย และการปฏิบัติที่จะรับใช้ผลประโยชน์ของสาธารณะ เป็นหน้าที่ของการจัดการที่จะตรวจสอบประชามติ หรือเครื่องมือ และดำเนินการสื่อสารที่จะอธิบายความเกี่ยวกับนโยบายของสถาบันและการกระทำต่อประชาชนเพื่อให้ได้รับความเข้าใจและความรู้สึกที่ดี (อ้างใน ชม ภูมิภาค 2526 : 2)

WELSTER DICTINARY ได้รวบรวมแนวคิดจากคำจำกัดความต่าง ๆ ที่เคยมีผู้รับไว้แล้ว สร้างคำจำกัดความขึ้นมาใหม่ว่า

"การประชาสัมพันธ์ เป็นกิจกรรมของบริษัท สหพันธ์รัฐบาล หรือองค์กรอื่น เพื่อสร้างหรือธำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดี และมีผลิตผลเกิดขึ้นกับกลุ่มคน เช่น ลูกค้า นายจ้าง ผู้ถือหุ้น และประชาชนโดยทั่วไป เพื่อการปรับปรุงหน่วยงานให้เข้าถึงสิ่งแวดล้อม และถือว่าหน่วยงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งของสังคม"

ประจวบ อินอ๊อด อธิบายความหมายของการประชาสัมพันธ์ (PUBLIC RELATIONS) ว่า คือ กิจกรรมที่ปฏิบัติต่อเนื่องตามแผนที่ได้วางไว้ เพื่อสร้างเสริมความเชื่อถือศรัทธาในบุคคลและสถาบัน

การประชาสัมพันธ์ ประกอบด้วยกระบวนการ 4 ประการ คือ (2520 : 30)

1. การค้นคว้าหาข้อมูล (FACT FIANDING)]
2. การวางแผน (PLANNING)
3. การสื่อสาร (COMMUNICATION)
4. การติดตามประเมินผล (EVALUATION)

สุพิน บัญญามาก อธิบายว่า "การประชาสัมพันธ์ คือ ความพยายามที่มีแผนที่จะมีอิทธิพลต่อความคิดและทัศนคติของประชาชน เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนกับหน่วยงาน" มีหลักสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ (2526 : 27)

ก. การประชาสัมพันธ์นั้น ต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและหยุดไม่ได้ ต้องพยายามโดยไม่มีที่สิ้นสุด เพราะตัวแปรที่สำคัญ คือ ความรู้สึกนึกคิดหรือความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเรียกว่า ประชามติ (PUBLIC OPINION) เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงจำเป็นที่จะต้องรักษาความคิดเห็นที่สนับสนุนหน่วยงานให้คงที่ตลอดไป

ข. การประชาสัมพันธ์นั้นต้องกระทำอย่างมีแผน มีระบบ เป็นขั้นตอน มีการศึกษารวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวกับกลุ่มประชาชนของหน่วยงานให้มากที่สุด การทำงานต้องมีเอกภาพสอดคล้องกันทุกขั้นตอน

ค. การประชาสัมพันธ์นั้นต้องโน้มน้าวทัศนคติหรือความคิดเห็นของประชาชนให้สนับสนุนกิจกรรมของหน่วยงาน

ง. การประชาสัมพันธ์นั้นต้องสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับประชาชนให้เกิดความเข้าใจกันและไม่ขัดแย้งกัน กล่าวคือ ต้องเข้าใจความต้องการชุมชนว่า ต้องการอะไร ทัศนคติอย่างไรบ้างที่ควรจะเข้าไปปรับใช้หรือปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกัน บางครั้งก็ต้องยอมรับความคิดเห็นของประชาชนด้วย

เสรี วงษ์มณฑา ได้ให้คำนิยามว่า "การประชาสัมพันธ์ เป็นความพยายามที่มีการวางแผนในการที่จะมีอิทธิพลเหนือความคิดจิใจของสาธารณชนที่เกี่ยวข้อง โดยกระทำกับสิ่งที่มีคุณค่ากับสังคม เพื่อให้สาธารณชนเหล่านั้นมีทัศนคติที่ดีต่อหน่วยงาน องค์การ บริษัท ห้างร้าน หรือสมาคม ตลอดจนภาพพจน์ที่ดีเกี่ยวกับหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านั้น เพื่อให้หน่วยงานได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือที่ดีจากสาธารณชนเกี่ยวข้องในระยะยาวต่อเนื่องกันไปเรื่อย ๆ (2517 : 2)

วิรัช ลภิรัตนกุล ได้นิยามความหมายของคำว่า การประชาสัมพันธ์ดังนี้ การประชาสัมพันธ์ (PUBLIC RELATIONS) คือ การติดต่อสื่อสาร (COMMUNICATION) หรือการสื่อความหมายทางด้านความคิดเห็นและข่าวสาร จากหน่วยงานหรือองค์การสถาบันไปสู่กลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นหรือประชามติ (PUBLIC OPINION) ที่ประชาชนมีต่อหน่วยงานหรือองค์การสถาบันด้วยความพยายามอย่างจริงใจ โดยมุ่งหวังจะสร้างผลประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่ายคือองค์การสถาบันและกลุ่มประชาชน อีกทั้งยังเป็นการช่วยให้สถาบันสามารถปรับตัวเองให้สอดคล้องกลมกลืน (HARMONIOUS ADJUSTMENT) กับสังคมได้ ฉะนั้น วัตถุประสงค์สำคัญของการประชาสัมพันธ์ก็คือ การสร้างสรรค์ความเข้าใจอันดีกับประชาชน ตลอดจนการเสริมสร้างภาพพจน์

ที่ดี (FAVORABLE IMAGE) ให้แก่หน่วยงานเพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกนึกคิดที่ดีต่อหน่วยงานและให้ความร่วมมือสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์การสถาบัน (2530 : 1)

บุญเลิศ ศุภดิลก ได้ให้คำอธิบาย ตลอดจนอธิบายถึงขอบเขตและหน้าที่ของการประชาสัมพันธ์ ว่า การประชาสัมพันธ์ หมายถึง การดำเนินงานอย่างมีแผนโดยอาศัยการสื่อสารสองวิถี เพื่อโน้มน้าวมติมหาชนให้เข้าใจและยอมรับนโยบายและการปฏิบัติงานของสถาบันที่เกี่ยวข้อง (2523-218 : 219)

กล่าวโดยย่อ การประชาสัมพันธ์มุ่งสร้างภาพพจน์ (IMAGE) ที่น่าเชื่อถือของสถาบัน (INSTITUTION) แก่กลุ่มประชาชน (PUBLICS) ที่เกี่ยวข้อง

<u>องค์ประกอบของการประชาสัมพันธ์ที่ดีมีอยู่ 5 ประการคือ</u>

1. นโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ต้องชัดแจ้ง ชัดเจน และยืดหยุ่นสามารถปฏิบัติได้ การประชาสัมพันธ์ต้องได้รับการยอมรับว่าเป็นกลไกหรือเครื่องมือของการบริหารเช่นเดียวกับกลไกอื่น การกำหนดนโยบายจึงต้องไม่คลุมเคลือให้ความสำคัญต่ำ

2. การจัดองค์การและแผนงานประชาสัมพันธ์ต้องมีความคล่องตัว มีเอกภาพและอิสระต้องปลอดจากการควบคุม หลายระดับชั้น และหากเป็นไปได้ หน่วยงานประชาสัมพันธ์ควรอยู่ใกล้ชิดกับระดับบริหารผู้คุมนโยบาย เพื่อจะได้รับคำสั่งและเสนอแผนงานได้อย่างรวดเร็ว และทำให้หน่วยประชาสัมพันธ์ได้ยอมรับจากฝ่ายอื่น ๆ อันจะเป็นผลให้ได้รับความร่วมมือด้วยดี

การวางแผนหรือการกำหนดแผนงานเป็นความจำเป็นขององค์การทุกแห่ง ในแง่ของการประชาสัมพันธ์แล้ว ยิ่งจำเป็นมาก เพราะงานประชาสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับความรู้สึกนึกคิด หรือทัศนคตินี้เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา การกำหนดแผนงานจึงต้องกระทำทุกขั้นตอน อาจจะทำเป็นแผนหลักทั้งหมด หรือแผนย่อยหรือแผนเฉพาะกิจ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ กลวิธีการใช้สื่อ

3. นักประชาสัมพันธ์ต้องมีคุณภาพ คือ มีความรอบรู้ในวิชาการประชาสัมพันธ์อย่างดี รวมทั้งความรู้ด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นด้วย นอกจากนี้ก็ต้องมีคุณสมบัติพิเศษ คือ ต้องอดทน มีมนุษยสัมพันธ์ดี สนใจต่อข่าวสาร สถานการณ์หรือความเคลื่อนไหว และที่สำคัญที่สุดคือ รักงานด้านนี้

4. การประชาสัมพันธ์จะต้องมีเครื่องมือที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน เช่น เครื่องขยายเสียง เครื่องฉายภาพยนตร์ กล้องถ่ายรูป เครื่องฉายสไลด์ หรือแม้แต่วีดีโอก็ควรมีไว้เพื่อช่วยเสริม เพราะการประชาสัมพันธ์ที่ดีต้องมีลักษณะที่ให้เห็นและได้ยินพร้อมกัน เครื่องมือเหล่านี้ราคาสูง ดังนั้น จึงมีการกล่าวว่า การประชาสัมพันธ์เป็นการลงทุนแต่ไม่เห็นผลกำไรเลย แต่ก็เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีเครื่องมือไว้ให้พร้อม

5. สภาพแวดล้อมหรือสภาพการณ์เป็นปัจจัยหนึ่งที่จะกำหนดให้การดำเนินการประชาสัมพันธ์เป็นไปอย่างรวดเร็ว หรือล่าช้าบางโอกาสสถานการณ์ตจะเป็นตัวเร่ง แต่บางโอกาสจะเป็นตัวถ่วง ฉะนั้น การศึกษาสถานการณ์จึงต้องกระทำอย่างต่อเนื่องเพื่อปรับเปลี่ยนแผนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะการณ์ต่าง ๆ (สุพิน ปัญญามาก 2526 : 28)

ดังนั้น วิธีการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ จึงต้องเป็นไปในรูปของ TWO-WAY COMMUNICATION คือ เป็นแบบการติดต่อไปมาทั้ง 2 ทาง เป็นการกระทำจากหน่วยงานไปสู่ประชาชนและขณะเดียวกัน ก็มีการรับฟังความคิดเห็นของมหาชนหรือการสำรวจประชามติ เพื่อนำเอาประชามตินั้นมาชี้แจงให้หน่วยงานทราบเพื่อพิจารณา แก้ไข ปรับปรุงอีกด้วย อย่างไรก็ตามต้องคำนึงเสมอว่า การประชาสัมพันธ์นั้นมิได้เป็นเพียงงานติดต่อสอบถามดังที่คนส่วนใหญ่เข้าใจ แต่การประชาสัมพันธ์เป็นวิธีการที่มีแผนการกระทำต่อเนื่องกันไปในการสร้างและดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีระหว่างหน่วยงานกับประชาชน ให้ประชาชนได้รู้และเข้าใจ สนับสนุนและร่วมมือในการดำเนินงานของหน่วยงาน การประชาสัมพันธ์เป็นงานที่ละเอียดอ่อน ต้องกระทำต่อเนื่องไปตามแผนที่วางไว้ โดยตั้งอยู่บนฐานของความจริงใจและความซื่อสัตว์ อีกทั้งยังต้องมีประชามติเป็นแนวทางสำคัญ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หน้าที่การประชาสัมพันธ์

โดยทั่วไปแล้ว การประชาสัมพันธ์มีหน้าที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. สำรวจและประเมินผลทัศนคติและความเห็นจของกลุ่มประชาชนที่มีต่อนโยบายและการปฏิบัติงานของสถาบัน

2. ให้คำปรึกษาและแนะนำฝ่ายบริหาร หรือจัดการของสถาบันในการกำหนดแนวนโยบาย และการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการและทัศนคติของกลุ่มประชาชน และ

3. วางแผนและดำเนินการใช้สื่อสารประเภทต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจและการยอมรับในกลุ่มประชาชน

<u>การดำเนินงานประชาสัมพันธ์</u>

องค์กรทุกแห่งไม่ว่าจะเป็นของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ย่อมจะต้องมีหน้าที่ในการดำเนินงานตามนโยบายของตนเอง ให้บรรลุวัตถุประสงค์ การประชาสัมพันธ์เป็นกลไกหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปอย่างราบรื่น การประชาสัมพันธ์นั้นเป็นกระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนใหญ่ ๆ 4 ขั้นตอนคือ

1. การแสวงหาข้อมูล (FACT FINDINGS) เป็นการค้นคว้าหาข้อมูล ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ได้รับมาจากการพูดคุย การสัมมนา สอบถาม การสำรวจ วิจัย การสัมภาษณ์ เพื่อค้นหาทัศนคติของประชาชนที่มีต่อองค์กร

2. การวางแผน (PLANNING) เป็นการดำเนินการต่อจากขั้นแรก โดยนำเอาทัศนคติความคิดเห็นของประชาชนที่ค้นคว้า รวบรวมมาได้ มาพิจารณาวางแผนกำหนดนโยบายขององค์กร

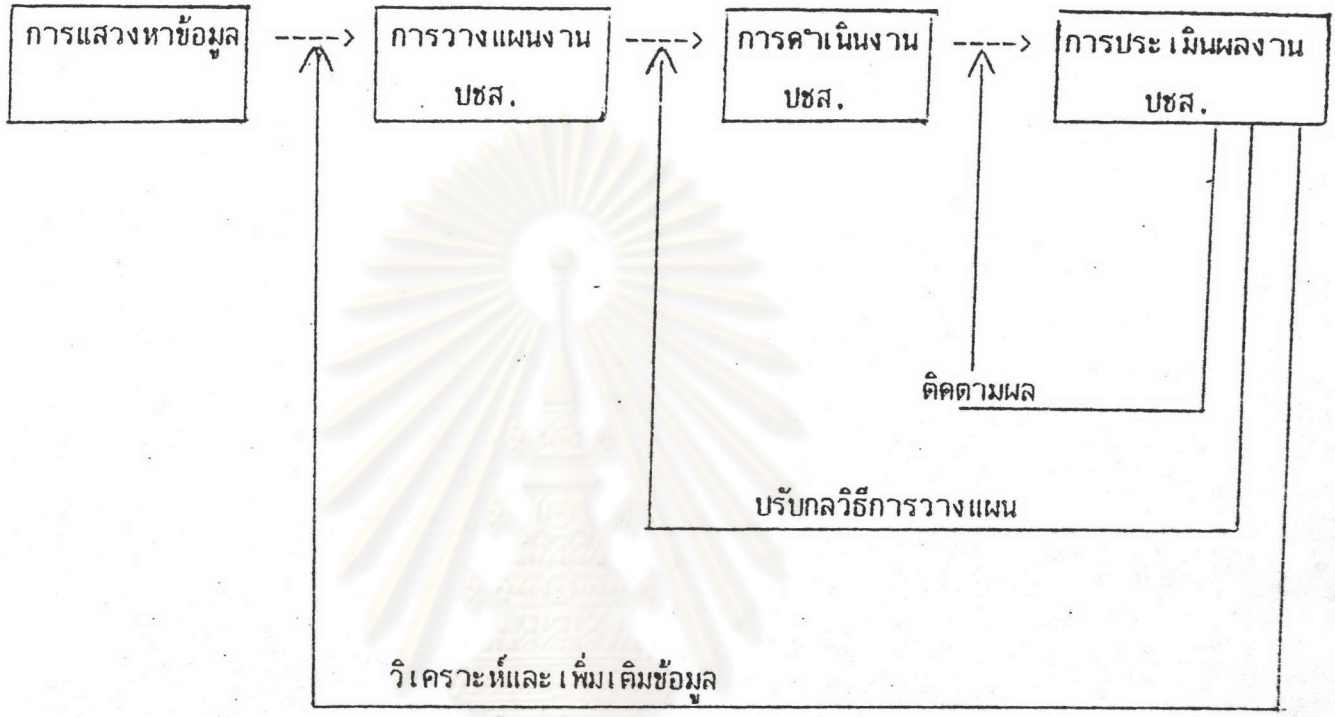
3. การกำหนดงานตามแผน (IMPLEMENTATION) เมื่อได้มีการวางแผนแล้วก็จะปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ไปยังประชาชน กลุ่มเป้าหมาย โดยอาศัยวิธีการสื่อสารในรูปแบบต่าง ๆ ตามสถานการณ์และกลุ่มเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

4. การประเมินผล (ASSESSMENT) เป็นการวัดผลการดำเนินงานทว่าที่ได้ดำเนินการไปนั้น ประสบผลสำเร็จบรรลุผลแค่ไหน

การดำเนินการประชาสัมพันธ์จะประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ซึ่งจะขาดขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไปเสียมิได้ เพราะทั้ง 4 ขั้นตอนนั้น มีความต่อเนื่องเกี่ยวโยงกันตามแผนภาพข้างล่างนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กระบวนการประชาสัมพันธ์ (ยุบล เบ็ญจรงค์กิจ 2531 : 4)



นโยบายและการวางแผนการประชาสัมพันธ์

จากการศึกษาพบว่า นโยบายและการวางแผนการประชาสัมพันธ์ได้มีผู้กล่าวถึงไว้ดังต่อไปนี้

ตามแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ได้อธิบายคำว่า นโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ว่า นโยบายในการประชาสัมพันธ์นั้น จะเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานด้านประชาสัมพันธ์อย่างเป็นระบบสอดคล้องและต่อเนื่องกันโดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ เพื่อที่จะให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ และพอเพียงสำหรับการนำไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินชีวิตประจำวัน ทั้งนี้โดยอาศัยทรัพยากรการประชาสัมพันธ์ทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีอยู่แล้ว ซึ่งการกำหนดนโยบายการประชาสัมพันธ์นี้จะบรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ย่อมต้องมีมาตรการหรือแผนงานมารองรับ ทั้งนี้ การวางแผนนี้จะเป็นตัวที่แก้ปัญหาและเสริมสร้างการปฏิบัติงานให้

บรรลุเป้าหมายยิ่งขึ้น ซึ่งแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติได้มีแผนงานรองรับทั้ง 5 แผนงานอยู่แล้ว (2530 : 6-7)

ชัยศิริ สมุทวณิช ได้อธิบายว่า สิ่งสำคัญที่สุดในการประชาสัมพันธ์ คือ เป้าหมายของการประชาสัมพันธ์ การทำประชาสัมพันธ์มักถูกทำโดยปราศจากเป้าหมาย มีนโยบายของประเทศไม่น้อยที่วางเป้าหมายไว้ที่ผู้บริหารมากกว่าที่ตัวประชาชน สาเหตุเป็นเพราะขาดความเข้าใจต่อกระบวนการที่ถูกต้อง นโยบายการประชาสัมพันธ์ของรัฐที่ถูกต้องนั้นไม่ได้เริ่มมาจากความต้องการของรัฐบาลที่ต้องการให้ประชาชนได้เข้าใจรัฐาล แต่จะต้องมาจากการที่รัฐบาลเข้าใจประชาชนให้ถ่องแท้ว่าเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ของชาติ เป็นปัญหาของชาติได้มากน้อยแค่ไหน เป็นลำดับ เฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่เป็นปัญหาของประชาชนหรือเป็นประโยชน์ของประชาชนนั้น เขาย่อมเล็งเห็นด้วยตนเองอยู่แล้ว ปัญหาของการประชาสัมพันธ์จึงอยู่ในประเด็นที่ว่า ทำอย่างไรผลประโยชน์ในระดับของประชาชนจึงจะได้รับการถ่ายทอดขึ้นไปอย่างถูกต้องในระดับบริหารได้ เมื่อการถ่ายทอดถูกต้องแล้ว การประมวลปัญหาและนำเสนอนโยบายเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ เห็นความสำคัญของการรณรงค์โครงการต่าง ๆ ที่เป็นการประชาสัมพันธ์ก็จะถูกกำหนดขึ้นตามขั้นตอนที่ถูกต้อง เป็นผลสำเร็จของการวางแผน

นอกจากนี้ ชัยศิริ สมุทวณิช สรุปว่า นับวันการประชาสัมพันธ์จะต้องใช้กระบวนการทางความรู้และกระทำอย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การทำประชาสัมพันธ์เพื่อให้คนในชาติเกิดน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เห็นประโยชน์ของชาติร่วมกัน จะทำได้ผลต่อเมื่อจุดยืนขององค์การต่าง ๆ หรือหน่วยงานต่าง ๆ วางเป้าหมายชัดเจน มีการกำหนดแผนที่ปฏิบัติการได้ตามความต้องการในสังคม และสามารถประเมินการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้อย่างถูกต้อง (2528 : 42-45)

บุญเลิศ ศุภดิลก อธิบายนโยบายและการวางแผนการประชาสัมพันธ์ (2529 : 220) ว่า

1. การประชาสัมพันธ์ที่สัมฤทธิ์ผลนั้น ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการสื่อสารแบบสองวิถี (TWO-WAY COMMUNICATION) ซึ่งเกิดขึ้นทั้งในแนวตั้งและแนวนอน (VERTICAL AND HORIZONTAL PROCESS) กล่าวคือ ในทางแนวตั้งนั้น การสื่อสารเป็นกระบวนการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นแหล่งสารและประชาชนซึ่งเป็นผู้รับสาร ส่วนในทางแนวนอนนั้น เป็นการแสดงปฏิกิริยาโต้ตอบระหว่างกลุ่มบุคคลในระดับเดียวกันทั้งฝ่ายผู้ส่งสารและรับสาร

016771

2. การประชาสัมพันธ์ของรัฐควรมุ่งสนับสนุนนโยบายและโครงการพัฒนาประเทศอีกนัยหนึ่ง การประชาสัมพันธ์ของรัฐไม่ควรจำกัดตัวเอง เพียงแต่เพื่อเผยแพร่ข่าวสารและโน้มน้าวใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมเท่านั้น แต่ควรใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดแนวนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศ

3. การประชาสัมพันธ์ของรัฐควรถือเป็นทั้งรากการฐานกำหนดเป้าหมายและนโยบายของชาติ และขณะเดียวกันเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติตามเป้าหมายและนโยบายนั้นให้สำเร็จ ดังนั้น การประชาสัมพันธ์จึงไม่ควรทำหน้าที่เพียงแต่ชี้แจงหรือเผยแพร่ข่าวสารให้ประชาชนทราบเท่านั้น แต่ควรถือเป็นเครื่องมือเพื่อถ่ายทอ)และแลกเปลี่ยนข่าวสารที่เป็นสาระประโยชน์แก่การพัฒนาระบบความคิด (CONGITIVE) เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความสนใจต่อการพัฒนาประเทศ (MOTIVATIONAL) และเป็นพื้นฐานให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศ (BEHAVIORAL)

4. การประชาสัมพันธ์ของรัฐนั้น ควรจัดเป็นระบบ (SYSTEM APPROACH) ให้มีความสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องและสอดคล้องอย่างดี ตลอดจนการประสานงานระหว่างระบบย่อยต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้ เพื่อขจัดความขัดแย้งในแง่นโยบายและการปฏิบัติ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศอย่างมาก

การประชาสัมพันธ์จึงต้องมีการวางแผนในการดำเนินงานในทางสร้างสรรค์ และดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีระหว่างสถาบันกับประชาชน โดยอาศัยประชามติเป็นแนวทางการประชาสัมพันธ์เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางเป็นตัวกลางที่คอยเร่งเร้าให้ทุกฝ่ายเข้าใจดีต่อกันและกัน การประชาสัมพันธ์จะมีส่วนในการพัฒนาและสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมและประเทศชาติเป็นอย่างดี

นอกจากนี้แล้วยังได้อธิบายต่อไปอีกว่า สาระสำคัญของนโยบายและการวางแผนการประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาอยู่ที่การให้บริการข่าวสาร และข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ เพื่อที่ประชาชนจะได้มีความรู้ ความเข้าใจ มีทัศนคติที่ดีและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ การให้ข่าวสารและข้อมูลที่มีสาระประโยชน์อย่างเพียงพอนั้น เป็นพื้นฐานสำคัญที่จะช่วยให้ประชาชนตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตอย่างถูกต้องและเหมาะสมกับสภาวะสิ่งแวดล้อมซึ่งจะช่วยให้การพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายได้เร็วยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป การวางนโยบายการประชาสัมพันธ์คือ การกำหนดแนวทางในการให้บริการข่าวสารแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และมีการวางแผนอย่างเป็นระบบ มีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

ขอบเขตการประชาสัมพันธ์

เนื่องจากการประชาสัมพันธ์มีความหมายกว้างขวาง จึงยากที่จะจำกัดขอบเขตที่แน่นอนของการประชาสัมพันธ์ได้ โดยทั่วไปมักเข้าใจกันว่า การประชาสัมพันธ์เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจัดการ (MANAGEMENT FUNCTION) ของสถาบันหรือองค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นสถาบันระดับใดทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมักจะมีกิจกรรมด้านการประชาสัมพันธ์เสมอ

ในระดับชาตินั้น เริ่มมีแนวโน้มที่จะใช้คำ PUBLIC INFORMATION หรือข่าวสารสาธารณกิจ แทนคำว่า PUBLIC RELATIONS (ซึ่งมีความหมายแคบและในทางลบ) โดยทั่วไปแล้ว PUBLIC INFORMATION SYSTEM ในระดับชาติคลุมถึงงานประชาสัมพันธ์ทั้งรัฐและภาคเอกชน

ในภาครัฐนั้น อาจแยกเป็นการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลและของรัฐ (หรือของชาติ) การประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลคลุมถึงกิจกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และตุลาการด้วย ส่วนการประชาสัมพันธ์ของรัฐนั้น มักเน้นถึงกิจกรรมประชาสัมพันธ์ตามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจด้วย

ในภาคเอกชนนั้น การประชาสัมพันธ์คลุมกิจกรรมของบริษัทการค้า อุตสาหกรรมและองค์กร ไม่แสวงผลกำไร เช่น สมาคมและมูลนิธิต่าง ๆ ตลอดจนธุรกิจโฆษณาและสื่อสารมวลชนภาคเอกชน ได้แก่ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร และภาพยนตร์ด้วย

ความจำเป็นที่ต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ในระดับประเทศชาติ

1. มนุษย์ต้องมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกัน มนุษย์ต้องมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่อยู่โดยรอบ ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ค่านิยม ประชาชนด้านอื่น ๆ สิ่งแวดล้อมดังกล่าวย่อมมีผลกระทบอันสำคัญต่อความเข้าใจ ความสัมพันธ์เป็นเรื่องสำคัญ หากมีการทำความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ และทำอย่างสม่ำเสมอ ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ

ก็จะบรรเทาเบาบางลงไป

2. สถาบันต้องเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนในสังคม องค์กรต่าง ๆ เกิดขึ้นจากความต้องการของคนในสังคม ดังนั้น สถาบันจะหนีไม่พ้นการเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนองค์กรและหน่วยงานในสังคม จึงจำเป็นต้องมีการประชาสัมพันธ์

3. ความสัมพันธ์ของมนุษยชาติ มักไม่ราบรื่น มีแนวโน้มว่ามนุษย์ยิ่งอยู่รวมกันมากเท่าไร ก็จะมีปัญหาความขัดแย้งมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ถ้าสังคมในชาติมีความรู้ ความเข้าใจ รับผิดชอบ รักใคร่กัน การประชาสัมพันธ์ก็ไม่จำเป็น แต่เนื่องจากไม่เป็นเช่นนั้น การประชาสัมพันธ์จึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทสำหรับสังคม

4. เพื่อเสริมสร้างความรักใคร่ สามัคคี ของคนในชาติ ประเทศชาติจะได้เจริญก้าวหน้า มั่นคง การประชาสัมพันธ์เป็นกรรมวิธีหนึ่งที่จะสร้างสิ่งเหล่านี้

<u>ความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ในองค์กรหรือหน่วยงาน</u>

1. ประชาชนไม่รู้จักชื่อเสียงเกียรติคุณ และไม่เห็นคุณค่าหรือประโยชน์ของกิจการหน่วยงานนั้น

2. องค์กรที่ตั้งขึ้นมาหรือดำเนินการอยู่ ขาดการยอมรับ ประชาชนไม่ให้ความสนใจ ไม่สนับสนุนกิจการ ขาดสัมพันธภาพที่ดีกับประชาชน

3. ประชาชนเกิดความเข้าใจผิด ไม่ได้รับข่าวสาร หรือได้รับข่าวสารที่ไม่ตรงต่อข้อเท็จจริง ทำให้เกิดการเข้าใจผิด ซึ่งอาจเกิดปฏิกิริยารุนแรง ต่อต้านขัดขวาง การดำเนินงานขององค์กร

4. องค์กรมีปัญหาในการทำความเข้าใจกับประชาชนที่เกี่ยวข้องในเรื่องการเผยแพร่ข่าวสาร เช่น ไม่มีการเผยแพร่ข่าวสารหรือกิจกรรมขององค์กร

5. มักเกิดช่องว่างในด้านความรู้ ความเข้าใจ ระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้น

6. เกิดการแข่งขันในการบริการธุรกิจ การดำเนินงานที่เหมือนหรือคล้ายกับฝ่ายใดสามารถสร้างความเชื่อถือ ศรัทธา ได้มากกว่าอีกฝ่ายหนึ่งก็จะเป็นผลดี

7. ผู้บริหารตลอดจนผู้ปฏิบัติงานในองค์กร ต้องการคำแนะนำในการปรับปรุงตนเองให้เหมาะสมในด้านการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับสาธารณะชน เพื่อให้เกิดผลดีต่อการดำเนินงานขององค์กร (ประสานจิตต์ ลิ้มนิกดา 2526 : 3-4)

การประชาสัมพันธ์องค์กรรัฐบาล

การประชาสัมพันธ์รัฐบาล หมายถึง การประชาสัมพันธ์ของหน่วยราชการ ซึ่งอาจจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยราชการในภูมิภาค ซึ่งดำเนินงานดังกล่าวจะใช้วิธีการกระจายข่าวสาร การเผยแพร่ชี้แจงเกี่ยวกับนโยบาย การดำเนินงานผลงานต่าง ๆ ตลอดจนโดยวิธีอื่นที่จะช่วยเสริมสร้างความเข้าใจอันดี และชื่อเสียงเกียรติคุณของหน่วยราชการนั้นไปสู่ประชาชน เพื่อให้ได้รับความร่วมมือร่วมใจและความนิยมจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในการสร้างสรรค์ผลสำเร็จแก่งานของหน่วยราชการนั้นและของประเทศชาติโดยส่วนร่วม (วิรัช ลภิรัตนกุล 2526 : 390)

เหตุผลสำคัญในการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล

การที่รัฐาลาจะต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์กับประชาชน ก็ด้วยเหตุผลสำคัญและจำเป็นยิ่งหลายประการด้วยกัน

CUTLIP AND CENTER กล่าวถึง ว่ารัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยต้องมีหน้าที่รายงานกิจกรรมของรัฐต่อประชาชน และการสำคัญการบริหารของฝ่ายปกครองจะประสบผลสำเร็จได้ต้องอาศัยการร่วมมือ และได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

นอกจากนี้ BLACK ได้ให้ความเห็นว่า ภารกิจอันสำคัญยิ่งของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ คือ จะต้องการรายงานข่าวสารต่อประชาชนอย่างสม่ำเสมอ ได้แก่ การแจ้งนโยบาย ความเคลื่อนไหวในกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งผลงานของฝ่ายปกครอง และการให้ข่าวสารที่เป็นความรู้ต่อประชาชนอย่างสม่ำเสมอ (อ้างในชาคริต จุลกะเสวี 2530 : 95)

วิรัช ลภิรัตนกุล ได้เขียนถึง คำกล่าวของบุคคลสำคัญของโลกที่เกี่ยวข้องกับงานประชาสัมพันธ์รัฐบาล คือ

ประธานาธิบดี ลินคอล์น แห่งสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า ถ้าเป็นความพอใจของประชาชนแล้ว ไม่มีค่าล้มเหลว แต่ถ้าปราศจากความพอใจของประชาชนแล้ว ก็ไม่มีค่าสำเร็จเช่นกัน

ประธานาธิบดี จอร์นสัน แห่งสหรัฐอเมริกาเช่นกัน กล่าวว่า ข้าพเจ้าทราบดีว่า ปัญหายิ่งใหญ่ที่สุดของเราก็คือ การติดต่อสื่อสาร ถ้าเราสามารถสื่อสารถึงประชาชนได้แล้ว ประชาชนจะเข้าใจดี ถ้าปัญหาต่าง ๆ ที่เรากำลังเผชิญร่วมกันอยู่

นอกจากนั้น ทางประเทศอังกฤษ เชอร์ชิล ได้กล่าวถึงงานประชาสัมพันธ์ต่อรัฐสภาอังกฤษว่า รัฐสภามีความยินดีเป็นอย่างยิ่ง แม้ว่างานประชาสัมพันธ์ของรัฐจะต้องลดขอบเขตลงในยามสงคราม แต่งานประชาสัมพันธ์ยังคงมีส่วนสำคัญ และมีสภาพถาวรอยู่ในกลไกบริหารงานของรัฐบาล (วิรัช ลภิรัตนกุล 2526 : 391)

เพราะฉะนั้น จึงเห็นได้ว่า การประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล เพื่อสร้างความเข้าใจและเรียกร้องความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนนี้ เป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะขาดเสียมิได้ สำหรับรัฐบาลในประเทศประชาธิปไตย เพราะรัฐบาลจะดำรงอยู่ได้ก็ด้วยความเห็นชอบยินยอม และสนับสนุนจากประชาชน มิใช่ด้วยอำนาจ ซึ่งบรรดาผู้นำประเทศในระบอบประชาธิปไตยในอดีตและปัจจุบันต่างก็ตระหนักดีในความจริงข้อนี้

<u>หน้าที่ของการประชาสัมพันธ์หน่วยงานรัฐบาล</u>

1. ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางแลกเปลี่ยนติดต่อข่าวสาร และประสานงานระหว่างหน่วยงานและภายในองค์กรของรัฐ

2. ทำหน้าที่แจ้งข่าวสารและให้การศึกษาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ และการปฏิบัติการบริหาร ที่รัฐดำเนินการ

3. มีหน้าที่ในการศึกษาและตรวจวัดผล เพื่อหาประชามติ อันเป็นช่องทางที่ประชาชนจะได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหาร ในการตัดสินใจแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งมีผลถึงการปรับปรุงระเบียบกฎเกณฑ์พระราชกำหนด และเป็นที่ยอมรับปฏิบัติมากขึ้น

4. มีหน้าที่สร้างสัมพันธภาพกับข้าราชการทุกระดับในหน่วยงานเดียวกัน และหน่วยงานอื่น ตลอดรวมถึงประชาชนภายนอกในภาคธุรกิจเอกชน อันได้แก่ สื่อมวลชน นักธุรกิจ นักเรียน นักศึกษา ประชาชนทั่วไป

5. ทำหน้าที่สร้างสัมพันธภาพกับทุกฝ่าย อันจะเป็นแหล่งสนับสนุนให้แก่องค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่เกิดภาวะวิกฤติ หรือความขัดแย้ง

6. หน้าที่ในการนำนโยบายมาวางแผน และกำหนดกิจกรรมการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสภาพสังคม และสถานการณ์ความจำเป็น

7. หน้าที่ในการสร้างทัศนคติของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานให้ถูกต้องและลดความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นให้น้อยลง

8. ในด้านการเมืองในระบอบประชาธิปไตย การประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานรัฐบาลมีหน้าที่เป็นผู้ทำการรณรงค์ การออกเสียงเลือกตั้ง (จิตราภรณ์ สุทธิวรเศรษฐ : 2528)

<u>วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล</u>

1. เพื่อแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องในหน่วยงานของรัฐบาล และก้าวไปสู่สังคมที่ทันสมัย

2. ให้ประชาชนได้รู้ข่าวสารการบริหารงานของรัฐบาลอย่างแท้จริง เพื่อเป็นที่ยอมรับและสนับสนุนจากประชาชน

3. เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ได้บริการประชาชนอย่างเต็มที่ อันนำมาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกัน

4. เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความรู้สึกนึกคิดต่อผู้บริหาร

5. ประชามติของประชาชนจะน้อมกลับไปยังองค์กรของรัฐบาล และได้นำข้อเสนอแนะเหล่านั้นมาพิจารณาว่าควรดำเนินการอย่างไรต่อไป

6. เพื่อชักจูงให้ประชาชนเข้าใจ ระเบียบข้อบังคับในการบริหารงานของรัฐบาล

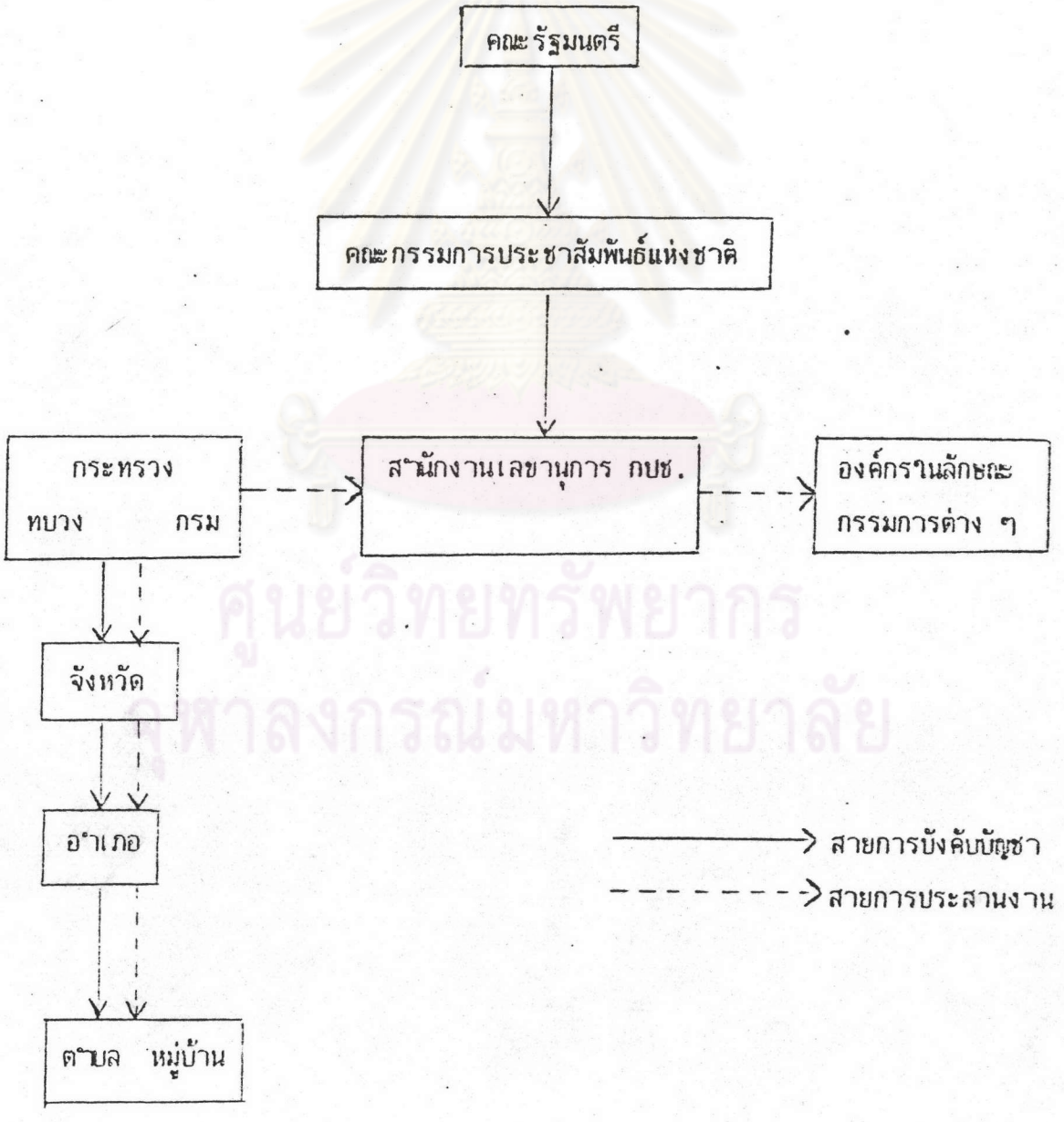
7. เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น รัฐบาลต้องการความร่วมมือร่วมใจจากประชาชน

<u>รูปแบบโครงสร้างขององค์กรประชาสัมพันธ์ขององค์กรรัฐบาล</u>

การจัดรูปแบบโครงสร้างขององค์กร ทางด้านการประชาสัมพันธ์ของแต่ละองค์กรจะแตกต่างกันออกไปตามลักษณะงานหรือภารกิจ องค์กรที่มีขอบข่ายงานเล็กมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบ และมีบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีตามความเหมาะสมเป็นกรรมการ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ 2 คน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการฯ จะมีหน้าที่กำหนดแนวนโยบาย การประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลทั้งระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งหน้าที่ในการประสานงานกับ และติดตามผลงานให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้

แผนผังแสดงองค์กรประชาสัมพันธ์ในระดับนโยบาย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โครงสร้างองค์กรประชาสัมพันธ์ของรัฐระดับปฏิบัติการ

องค์กรประชาสัมพันธ์ระดับปฏิบัติการ คือ หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานประชาสัมพันธ์ตามนโยบาย และแผนของฝ่ายบริหาร เป็นการดำเนินงานอย่างถาวร แบ่งออกได้ 3 ประเภท

1. หน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล หมายถึง หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของคณะรัฐบาล มีลักษณะเป็นการเมือง เป็นเครื่องมือหรือกลไกของคณะรัฐมนตรีในการแถลงชี้แจงข่าวสารแก่ประชาชน ขณะเดียวกันก็รับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลในรูปการเมืองนี้ คือ

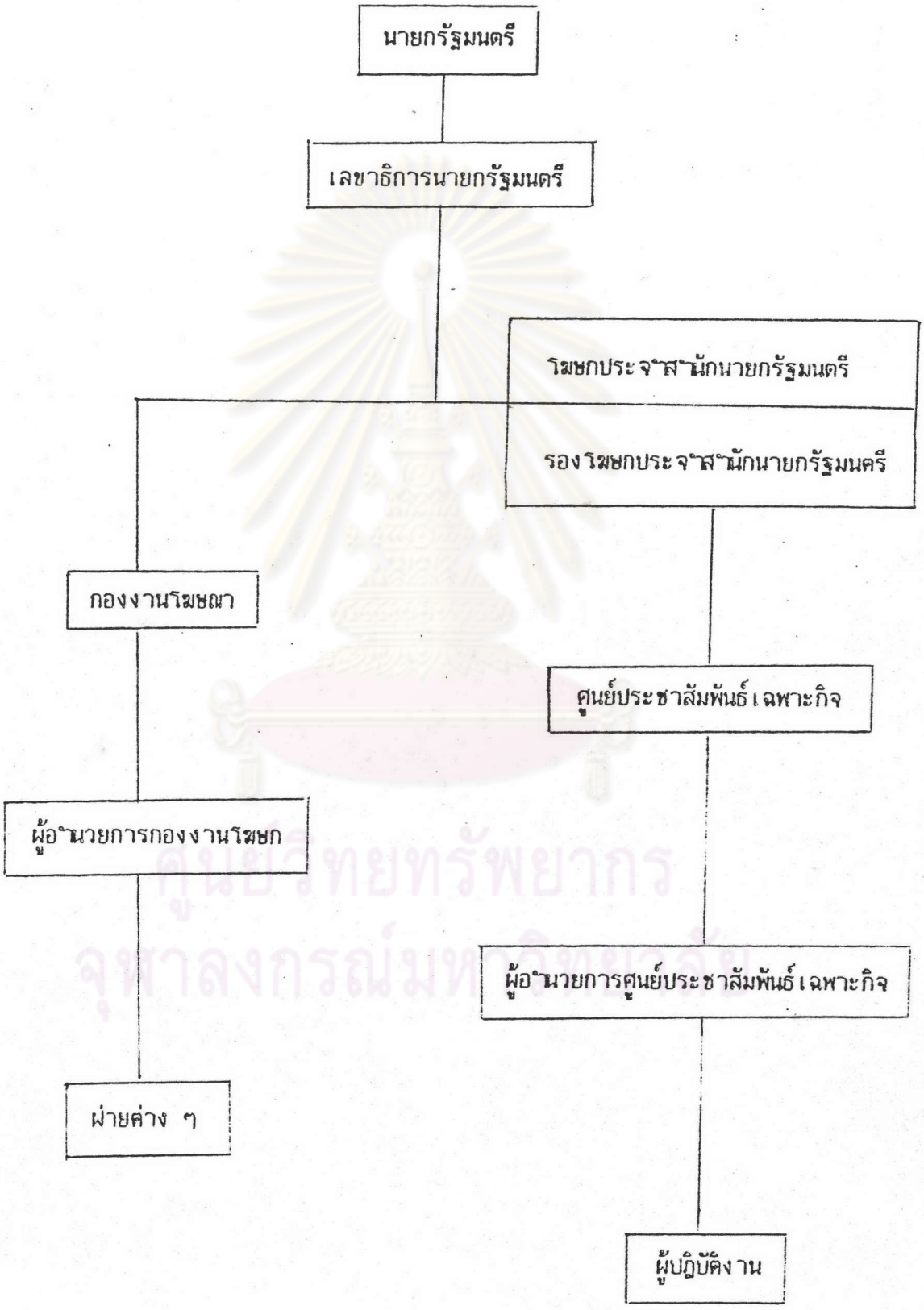
ก. โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

ข. กองงานโฆษณา สังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ค. ศูนย์ประชาสัมพันธ์เฉพาะกิจ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การจัดส่วนงานหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

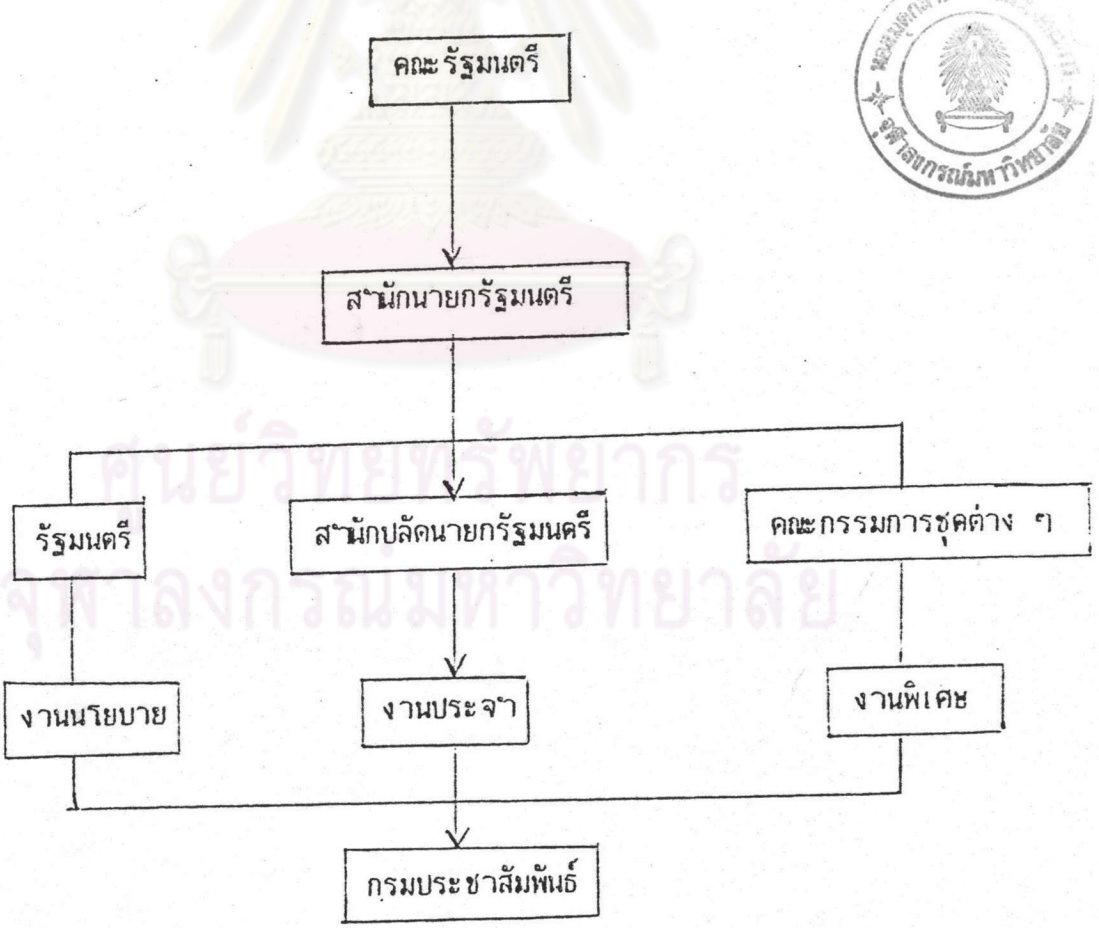
2. หน่วยงานประชาสัมพันธ์แห่งชาติ คือ กรมประชาสัมพันธ์ เพราะเป็นศูนย์กลางการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ดำเนินการประชาสัมพันธ์ของรัฐ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ กรมประชาสัมพันธ์ จะประกอบด้วยงาน 3 ลักษณะ คือ

ก. ลักษณะที่เป็นงานระดับนโยบาย ทำหน้าที่กำหนดแนวทางดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี

ข. ลักษณะที่เป็นงานประจำ คือ การปฏิบัติงานตามภารกิจ หน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ เป็นศูนย์กลางเผยแพร่ข่าวสาร ของกระทรวง ทบวง กรม องค์กรอิสระ

ค. ลักษณะที่เป็นงานกิจกรรมพิเศษ คือ งานที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบจากคณะรัฐมนตรี

ลักษณะโครงสร้างงานของกรมประชาสัมพันธ์



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. หน่วยงานประชาสัมพันธ์ของกระทรวง ทบวง กรม คือ หน่วยงานต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการประชาสัมพันธ์ของตนเอง หรือผ่านสื่อของรัฐ หน่วยงานประชาสัมพันธ์ของกระทรวง ทบวง กรม อาจแยกเป็นเฉพาะได้ดังนี้

- เป็นหน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม เป็นหน่วยงานกลางของกระทรวง ในการบริหารงานประชาสัมพันธ์

- หน่วยงานประชาสัมพันธ์ ระดับกระทรวงและทบวง ส่วนมากจะสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง มีชื่อและฐานะแตกต่างกัน เช่น แผนก สำนักงาน ศูนย์ ฝ่าย กอง

- กระทรวงที่มีหน่วยงานประชาสัมพันธ์ขนาดใหญ่ เทียบเท่ากรม คือ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีกรมสารนิเทศ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของกระทรวง

<u>โครงสร้างขององค์กรประชาสัมพันธ์ของกระทรวงมี 3 รูปแบบ คือ</u>

1. เป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ เพื่อกำหนดแผนงานประชาสัมพันธ์บางแห่งก็มีหน้าที่ปฏิบัติตามแผนด้วย การจัดตั้งลักษณะนี้ มุ่งเพื่อเป็นการประสานงานมากกว่าปฏิบัติตามแผน มักจะเป็นงานของกระทรวงที่เป็นลักษณะงานวิชาการ เช่น กระทรวงสาธารณสุข

2. เป็นการจัดตั้งในรูปของหน่วยงานประชาสัมพันธ์ มีผู้รับผิดชอบโดยตรงเรียกเป็นแผนก กอง ฝ่าย หรือศูนย์ เป็นการปฏิบัติตามนโยบายของกระทรวง

3. เป็นแบบผสม คือ มีทั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ และหน่วยงานประชาสัมพันธ์ (สุพิณ ปัญญามาก 2530 ก : 286-303)

<u>แนวความคิดเกี่ยวกับ AGENDA-SETTING</u>

แนวความคิดเกี่ยวกับ AGENDA-SETTING หรืออาจจะเรียกในภาษาไทยว่า การกำหนดวาระ เป็นแนวความคิดใหม่ที่เริ่มมีการศึกษาในวงการสื่อสารมวลชน กล่าวคือ แทนที่จะเน้นถึงการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ (ATTITUDE) และความเห็น (OPINION) ตามแนวความคิดสมัยเก่ากลับบ่งถึงการวิเคราะห์วิวัฒนาการของความคิดในลักษณะของการสื่อสาร เราเน้นความสำคัญของหน้าที่ในด้านเสนอข่าวสาร (INFORMATION) มากกว่าหน้าที่ในทางชักจูงหรือโน้มน้าวใจ (PERSUASION) นั้น หมายถึง สื่อมวลชนควรทำหน้าที่ในการเสนอข้อเท็จจริงและข่าวสารที่จำเป็น

และมีประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่าที่จะมุ่งชักจูงหรือเปลี่ยนแปลงประชาชนดังที่เคยปฏิบัติมาแล้ว ความหมายของคำว่า AGENAD-SETTING ในกรณีการศึกษานี้ เราถือว่าสื่อมวลชนทั้งหลายเป็นผู้กำหนด (SET) วาระการประชุม (AGENDA) เกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ประชาชนผู้รับข่าวสารทั่วไปเปรียบเหมือนผู้เข้าร่วมประชุม จึงย่อมจะรับทราบหรือตระหนักถึงปัญหาหรือประเด็นต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในวาระนั้น ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ประชาชนจะคิดและปฏิบัติตามวาระที่สื่อมวลชนกำหนดไว้ เช่นเดียวกับการประชุมทั่วไป

ถ้าพิจารณาความหมายโดยเคร่งครัด AGENDA-SETTING ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการเสนอข่าวสารเกี่ยวกับหัวข้อ (TOPIC) หรือปัญหา (ISSUE) ทางสื่อมวลชนกับการรับรู้ (PERCEPTION) หรือความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับประเด็นหรือปัญหานั้น ๆ เราอาจกล่าวในรูปสมมติฐาน (HYPOTHESIS) ได้ว่า ยิ่งตัวสื่อยิ่งเลือกเสนอข่าวเกี่ยวกับประเด็นหรือปัญหามากเท่าไร ประชาชนผู้รับสารก็จะรับรู้หรือตระหนักถึงความสำคัญของประเด็นหรือปัญหา (SALIENCE) นั้น มากยิ่งขึ้นตามไปด้วย สมมติฐานกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเลือกเน้นประเด็นหรือปัญหาทางสื่อมวลชนกับระดับการรับรู้ความสำคัญของประเด็นหรือปัญหานั้น

แนวความคิด AGENDA-SETTING เริ่มตั้งแต่สมัยที่ WALTER LIPMAN คิดคำว่า "PICTURE IN OUR HEADS" ในราวปี 1922 ในความเห็นของ LIPMAN นั้น สื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญช่วยให้คนเรารับทราบและเรียนรู้เกี่ยวกับสถานการณ์โลกภายนอก ซึ่งตามปกติแล้วเราไม่มีโอกาสสัมผัสด้วยตนเอง ในปี ค.ศ.1925 ROBERT EZRE PARK ได้ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของการเสนอข่าว (NEWS) ทางหน้าหนังสือพิมพ์ที่มีต่อชุมชนต่าง ๆ ต่อมาในปี 1942 นักสังคมวิทยา PAUL LAZAREFELD และคณะทำการวิจัยบทบาทและหน้าที่ของสื่อมวลชนในการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ชี้ให้เห็นถึงการเสนอข่าวสารการเลือกตั้ง · เพื่อให้ประชาชนใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียง BECKER, MOCOMBS และ MCLEOD ได้เสนอแบบจำลองเพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้า AGENDA-SETTING แสดงให้เห็นถึงข้อคล้ายคลึงและข้อแตกต่างระหว่างแนววิธีการศึกษาแบบเก่า คือ ATTITUDE CHANGE กับการศึกษาแบบใหม่ คือ AGENDA-SETTING โดยแยกเป็นขั้นตอน คือ

1. สภาพสิ่งแวดล้อมของสื่อมวลชน (MEDIA ENVIRONMENT) ซึ่งเป็นเครื่องเร้าหรือสาเหตุก่อให้เกิด

2. พฤติกรรมสื่อมวลชน (MEDIA BEHAVIOR) ซึ่งหมายถึง การเลือกและเสนอข่าวสารหรือวิธีการน้ำเสนอจิตใจต่าง ๆ แล้วแต่กรณีพฤติกรรมเกี่ยวกับสื่อมวลชนนี้เองจะก่อให้เกิด

3. ผลสนองตอบมวลชน (AUDIENCE RESPONSE) ซึ่งในขั้นแรกนี้จะปรากฏในรูปการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงทางความคิด (COGNITION) หรือทัศนคติ (ATTITUDE) และหลังจากนั้นก็จะมี

4. ผลตอบสนอง (RESPONSE) ขั้นสุดท้ายตามมา อันได้แก่ การแสดงออกซึ่งพฤติกรรม (BEHAVIOR) ต่าง ๆ จะเห็นว่าขั้นตอนทั้งหมดที่เกิดขึ้นนั้นเกี่ยวโยงกันเป็นลูกโซ่ ข้อแตกต่างของแนวิธีการศึกษาแต่ละแบบอยู่ที่ลักษณะของขั้นตอนที่เกิดขึ้นดังกล่าวแล้วแบบจำลองนี้อาจแสดงเป็นแผนภาพได้ ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 2 แบบจำลอง MCCOMBS แสดงถึงประสิทธิผลสื่อมวลชน เห็นความสัมพันธ์ของกลุ่มตัวแปรต่าง ๆ ตามแนวิธีการศึกษา AGENDA-SETTING (ลูกศรเส้นตรง) และ ATTITUDE-CHANGE (ลูกศรไข่ปลา) (1975 : 39)

แบบจำลองนี้สะท้อนให้เห็นบทบาทของสื่อมวลชนในการรายงานปัญหา (ISSUES) หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปและอภิปรายถกเถียงกัน ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ๆ นั้น สลับซับซ้อนและเชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ ทั้งนี้จะเห็นได้จากลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อม (ENVIRONMENT) กิจกรรมสื่อมวลชน (MEDIA ACTIVITIES) และผลตอบสนอง (RESPONSE) ที่เกิดขึ้นทั้งในระยะสั้นและระยะยาวจากลักษณะต่าง ๆ ตามที่ปรากฏในแบบจำลองนี้

ความสัมพันธ์เหล่านี้แท้ที่จริงแล้วก็คือสมมติฐาน (HYPOTHESIS) สำคัญในการวิจัยเกี่ยวกับ AGENDA-SETTING ข้อที่พึงระหนัก ก็คือว่า กระบวนการ AGENDA-SETTING นั้น แสดงโดยลูกศรเส้นตรง ส่วนความสัมพันธ์ที่แสดงโดยลูกศรไข่ปลานั้นเป็นกระบวนการวิเคราะห์การชักจูงและเปลี่ยนแปลงทัศนคติ (ATTITUDE CHANGE)

แบบจำลองดังกล่าวแยกพิจารณากระบวนการ AGENDA-SETTING ออกแต่ละขั้นตอนตามลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันสื่อมวลชนกับตัวแยกอื่น ๆ คือ

ก. บ่อเกิด (ANTECEDENTS) พฤติกรรมเกี่ยวกับสื่อมวลชน
ข. ผลสนองตอบระยะสั้น (IMMEDIATE RESPONSES) และ
ค. ผลสนองตอบระยะยาว (LONGTERM RESPONSES)

ก. <u>บ่อเกิดพฤติกรรมเกี่ยวกับสื่อมวลชน</u>

การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับ AGENDA-SETTING ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยสภาพสิ่งแวดล้อม (ENVIRONMENT) ซึ่งมีผลต่อพฤติกรรมทางสื่อมวลชนน้อยมาก ยิ่งในประเทศไทยเราด้วยแล้ว แทบไม่มีการศึกษาใดเลยที่แสดงให้เห็นว่าปัจจัยอะไรบ้างมีผลสำคัญต่อการเปิดรับข่าวสารจากสื่อมวลชนในลักษณะต่าง ๆ ส่วนมากเน้นเรื่องประสิทธิผล (EFFECT) ในทางการเมืองของสื่อมวลชนเสียมากกว่า ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดมีช่องว่างในวงการค้นคว้าสื่อสารการเมืองและนับเป็นผลเสียอย่างมาก การที่เราจะแก้ไขปัญหาสื่อสารมวลชนเพื่อผลประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมืองนั้น จะไม่มีวันประสบผลสำเร็จได้เลย ถ้าเราไม่เข้าใจสาเหตุแห่งพฤติกรรมต่าง ๆ ในวงการสื่อมวลชนในเมืองไทย

การวิจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับด้านนี้ที่สำคัญคงจะได้แก่ การวิเคราะห์พฤติกรรมของบุคคลซึ่งเรียกว่า "GATEKEEPERS" มักหมายถึง บรรณาธิการและนักข่าวตามสำนักพิมพ์หรือสถานีวิทยุกระจายเสียง ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบคัดเลือกเรียบเรียงข่าวสาร เพื่อเสนอให้ประชาชนทราบ ทั้งบรรณาธิการและนักข่าวจึงอยู่ในฐานะที่จะ "ควบคุม" (CONTROL) ข่าวสารต่าง ๆ ที่จะผ่านไปยังประชาชนทั่วไป โดยอาศัยวิธีการคัดเลือกและเรียบเรียงข่าว การตกแต่งและจัดหน้าหนังสือพิมพ์ ตลอดจนการกำหนดเวลาเสนอข่าวสารและการลำดับความสำคัญของข่าว พฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมข่าวสารเช่นที่กล่าวมานี้ก็อได้ว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการ AGENDA-SETTING (1972 : 41-69)

การวิเคราะห์พฤติกรรมของ GATEKEEPERS ส่วนมากเน้นที่การเลือกและตัดทอนข่าวสาร ผลการวิเคราะห์ที่สำคัญพบว่า บรรณาธิการและนักข่าวทั่วไปเลือกเสนอข่าวสาร โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงประชาชนผู้รับสารเท่าไรนัก แม้จะได้ตระหนักถึงความต้องการและความสนใจของผู้อ่านหรือผู้ฟังบ้าง แต่ก็ยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนอยู่มาก การเลือกเสนอข่าวสารทางหน้าหนังสือพิมพ์หรือวิทยุโทรทัศน์ จึงขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของบรรณาธิการและนักข่าวว่ามีความเหมาะสมเพียงไร และจะเป็นที่สนใจแก่ประชาชนหรือไม่ ข่าวสารที่ประชาชนต้องการหรือสนใจจริง ๆ นั้นอาจไม่มีโอกาสปรากฏบนหน้าหนังสือพิมพ์วิทยุโทรทัศน์ก็ได้ จึงมักมีคำกล่าวว่า "ข่าว" (NEWS) ก็คือสิ่งที่บรรณาธิการหรือนักข่าวสร้างขึ้นและเผยแพร่ทางสื่อมวลชน การค้นพบข้างบนนี้มีส่วนเป็นจริงอยู่มากในวงการหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนอย่างอื่นในประเทศที่กำลังพัฒนาทั่วไป (1950 : 38-39)

ข. <u>ผลสนองตอบระยะสั้น</u>

จากแบบจำลอง AGENDA-SETTING จะเห็นว่าผลสนองตอบระยะสั้นที่เกิดขึ้นกับมวลชนผู้รับข่าวนั้นจะเป็นรูปของความคิด (COGNITION) ได้แก่ ความเชื่อและความรู้เกี่ยวกับเรื่องราวต่าง ๆ นั่นเอง ลักษณะเหล่านี้ซ่อนเร้นอยู่ภายในตัวของบุคคลไม่ได้คลุมถึงการแสดงออกในรูปพฤติกรรมที่สังเกตได้ชัด

ความคิดหรือความเชื่อสามารถแยกออกได้เป็นหลายระดับตามลักษณะความยากง่ายและสลับซับซ้อน ในระดับสูงสุดอาจพูดถึงความเชื่อในรูปของปรัชญาหรืออุดมการณ์เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ในระดับพื้นฐานทั่วไป ความเชื่อเป็นเรื่องของการใช้พิจารณาหาเหตุผลเกี่ยวกับปรากฏการณ์ในสังคมกล่าวโดยย่อ ความคิดหรือความเชื่อของคนเรานั้น เป็นพื้นฐานพัฒนาการของความรู้ สติปัญญาและอุดมการณ์ต่าง ๆ

ในวงการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับ AGENDA-SETTING ส่วนใหญ่เน้นที่ระดับความคิดหรือเชื่อพื้นฐานทั่ว ๆ ไป เพราะการแสดงออกซึ่งความคิดระดับนี้สังเกตได้ง่าย ไม่ลำบากแก่การวัดและเชื่อว่าเป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากข่าวสารทางสื่อมวลชน แนวความคิดที่ศึกษากันมากนิยมเรียกว่า "SALIENCE" หรือ "การตระหนักหรือรับทราบความสำคัญของประเด็นปัญหา" หมายถึงการที่บุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนได้ตระหนักหรือรับทราบว่ามีปัญหาเรื่องราว (ISSUE) อะไรเกิดขึ้นในสังคมของตน และปัญหานั้นมีความหมายและความสำคัญแก่ตัวเองหรือส่วนรวมเพียงไร

ค. ผลตอบสนองระยะยาว

ในการศึกษาหน้าที่ AGEMDA-SETTOMG นั้น มุ่งหวังผลระยะสั้นของการสื่อสารที่มีต่อพัฒนาการด้านความคิดก็จริง แต่เป้าหมายสำคัญอยู่ที่ผลระยะยาวคือ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคล

ตามแผนภาพที่แสดงไว้ ข้อสันนิษฐานสำคัญประการหนึ่งคือว่า การพัฒนาด้านความคิด (COGNITION) ของคน มีส่วนสัมพันธ์กับการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมของเขา ดังนั้น ถ้าการสื่อสารสามารถช่วยในการพัฒนาการคิดทางการเมืองจริงก็ย่อมมีผลทางอ้อมในการพัฒนาพฤติกรรมทางการเมืองไปด้วย นอกจากนี้ นักวิชาการส่วนมากยังเชื่อว่าการพัฒนาบุคลิกภาพและพฤติกรรมของคนเราโดยเน้นด้านพัฒนาความคิด แทนที่จะมุ่งเปลี่ยนแปลงทัศนคติจะได้ผลมากในระยะยาว

เสรี วงษ์มณฑา ได้สำรวจความเห็นทางการเมืองของนักศึกษาไทย จำนวน 640 คน จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในปี 2520 เขาพบว่า การที่นักศึกษาเปิดรับข่าวสารทางการเมือง (EXPOSURE TO POLITICAL INFORMATION) ตามหนังสือพิมพ์ นิตยสาร วิทยุ และโทรทัศน์นั้น มีความสัมพันธ์กันกับการรับรู้ถึงความสำคัญทางการเมืองเป็นอย่างมาก

ตามแนวคิด AGENDA-SETTING นั้น สื่อมวลชนได้แก่ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร วิทย โทรทัศน์ ภาพยนตร์ และสื่ออย่างอื่นเป็นผู้กำหนดปัญหาทางการเมืองให้ประชาชนรับทราบในสังคมประชาธิปไตย ถ้าสื่อมวลชนเลือกรายงานประเด็นปัญหาทางการเมืองใดมากเท่าไร ประชาชนก็จะพลอยรับทราบหรือตระหนักถึงความสำคัญของปัญหานั้นมากตามไปด้วย ดังนั้น ระดับความคิดหรือกระทั่งอุดมการณ์ทางการเมืองของคนเราจะพัฒนาไปไกลแค่ไหนขึ้นอยู่กับการรายงานปัญหาการเมืองของสื่อมวลชนในสังคมนั้นเป็นหลัก (2521 : 53)

สำหรับแนวคิด AGENDA-SETTING นี้ สามารถนำมาใช้ประโยชน์ต่อการวิจัยนี้ในด้านการศึกษาเกี่ยวกับผู้กำหนดแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์โครงการพัฒนา ซึ่งเปรียบเสมือนผู้กำหนดวาระ ความคิดของประชาชน และถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จของโครงการพัฒนา

ทฤษฎีเกี่ยวกับ "ระบบ" การวางแผน (SYSTEM THEORY)

ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบนี้ ได้มีนักวิชาการนำแนวคิดเกี่ยวกับระบบ (SYSTEM) มาใช้ในการวางแผนหลายอย่าง ในส่วนที่เกี่ยวกับการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์นั้น อาจบรรยายระบบเกี่ยวกับการวางแผนได้ดังต่อไปนี้

WILBUR SCHRAMM อธิบายคำว่า "ระบบ" ว่า "WHEN WE REFER TO SYSTEM WE MEAN A BOUNDARY-MAINTAINING SET OF INTERDEPENDENT PARTICLES. THE KEY WORKS ARE BOUNDARY AND INTERDEPENDENT." (1963 : 30)

คำว่าระบบ หมายถึง โครงสร้างทั้งหมดซึ่งประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ซึ่งมีขอบเขตที่ชัดเจนแน่นอน และต่างมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังนั้น ลักษณะสำคัญของระบบ คือ องค์ประกอบแต่ละส่วนที่มีขอบเขตของตนเองและต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้แล้ว ลักษณะสำคัญของระบบ คือ มีการนำปัจจัยนำเข้า มีกระบวนการ (PROCESS) มีผลลัพธ์ (OUTPUT)

จากทฤษฎีระบบการวางแผนโดยทั่วไป จึงมีองค์ประกอบหรือโครงสร้างที่สำคัญ 5 ประการ คือ (บุญเลิศ ศุภดิลก 2530 : 231-235)

1. ปัจจัยนำเข้า
2. การควบคุมและแทรกซ้อน
3. กระบวนการวางแผน
4. ผลลัพธ์
5. การปฏิบัติ

ดังนั้น ระบบการวางแผนการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์จึงมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการดังกล่าวข้างต้น ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. <u>ปัจจัยนำเข้า</u>

ปัจจัยนำเข้า หมายถึง ปัญหาต่าง ๆ ของการวางแผนสถานการณ์ทั่วไป ซึ่งปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นและจำต้องแก้ไข รวมทั้งทัศนคติ ค่านิยม และความรู้ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่วางแผน นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงระบบและทรัพยากรการประชาสัมพันธ์ ซึ่งนักวางแผนเกี่ยวข้อง อาจพิจารณาปัจจัยดังกล่าวในแง่ที่ช่วยอธิบายว่า สิ่งต่าง ๆ เป็นอย่างไรหรือเกิดขึ้นอย่างไร เพราะความจริงแล้วขึ้นอยู่กับนักวางแผนจะคิดหรือวาดภาพว่าสิ่งต่าง ๆ เป็นอย่างไร โดยอาศัยประสบการณ์ ความรู้ ข้อมูล หรือทัศนคติต่าง ๆ ที่เขาสั่งสมมาไว้ จากแผนภาพโครงสร้างระบบการวางเป็นที่น่าสังเกตว่า ลูกศรชี้กลับจาก "การปฏิบัติ" ในภาพนี้สะท้อนให้เห็นว่า "สภาพความเป็นจริงในสังคม" สามารถเปลี่ยนแปลงได้ ความจริงแล้วนักวางแผนสามารถกำหนดการกระทำที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นจริงได้ด้วย ภาพนี้ยังสะท้อนให้เห็นว่า นักวางแผนสร้าง "มโนภาพ" หรือ "สภาพความเป็นจริง" ในสมองโดยอาศัยข้อมูลภายนอก ประสบการณ์ และการรับรู้จากโสตประสาทต่าง ๆ ค่อนข้างมาก

2. <u>ปัจจัยควบคุมและแทรกซ้อน</u>

2.1 ปัจจัยควบคุมการวางแผนการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์คล้ายกับการวางแผนทางสังคมอื่น ๆ ต้องดำเนินไปภายใต้ข้อจำกัดหรือการควบคุมอย่างใดอย่างหนึ่งตามแผนภาพที่แสดงไว้ ข้อจำกัดนี้ ได้แก่ เป้าหมาย อุดมการณ์ และนโยบาย ซึ่งเรียกรวมว่า "โครงสร้างบทัสถานทางสังคม" (NORMATIVE STRUCTURE) ปัจจัยเหล่านี้คอยกำหนดทิศทางว่า การวางแผนควรจะเป็นอย่างไร นอกจากนั้น ยังกำหนดประเภทของการวางแผนที่จะเกิดขึ้นด้วย อีกนัยหนึ่งปัจจัยการควบคุมดังกล่าวจำกัดทั้งจุดหมายปลายทางที่การวางแผนมุ่งจะบรรลุและวิธีการที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทางนั้น ยกตัวอย่างเช่น การจัดทำแผนโครงการนำร่องระบบการประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาแบบผสมผสาน จำเป็นต้องจัดทำให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ซึ่งถือว่าเป็นแผนชาติและนโยบายชาติ อันเป็นแผนรวมของทุกกระทรวง ทบวง กรม แผนงานทุกแผนงาน จะต้องสัมพันธ์สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน หากแผนไม่เขียนให้สอดคล้องกับแผนชาติ จะมีผลทางด้านการจัดสรรงบประมาณและอัตรากำลังได้อีกด้วย ดังนั้น จากตัวอย่างนี้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ถือว่าเป็นปัจจัยควบคุม

2.2 ปัจจัยแทรกซ้อน เป็นปัจจัยที่อาจก่อให้การวางแผนคลาดเคลื่อนเนื่องจากในการวางแผนแต่ละครั้งนั้น นักวางแผนอาจทำงานโดยไม่ทราบถึงสภาพความเป็นจริงอย่างถ่องแท้ แต่อาศัยข้อมูล ประสบการณ์ และการรับรู้ของตนเอง ทำให้การวางแผนจึงไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น สิ่งที่จะแก้ไขปัญหาได้คือ จำเป็นต้องมีการสำรวจวิจัยอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อที่จะได้ข้อมูลที่ตรงความเป็นจริงมากที่สุด

3. <u>กระบวนการวางแผน</u>

กระบวนการวางแผน ได้แก่ รูปแบบของความสัมพันธ์และปฏิกิริยาโต้ตอบระหว่างนักวางแผนแลกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อแสวงหาข้อยุติในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ เพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ โดยอาศัยปัจจัยนำเข้าและปัจจัยควบคุมและแทรกซ้อนตามที่กล่าวมาแล้ว อีกนัยหนึ่ง เป็นขั้นตอนการตัดสินใจของบุคคลหรือมองในแง่ของการทำงานบุคคลที่เกี่ยวข้อง เราพิจารณากระบวนการในแง่การทำงานวางแผนของเขานั่นเอง

กระบวนการวางแผนขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญสามประการด้วยกัน คือ แนววิธีที่ใช้ในการวางแผน ทฤษฎี และระเบียบวิธีที่ใช้

แนววิธีการวางแผนอาจจำแนกได้เป็นแบบรวบยอด แบบสะสม แบบผสม หรือแบบการเข้ามีส่วนร่วม เป้าหมายในการวางแผนโดยคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่ สภาพสิ่งแวดล้อมทั่วไป และความสามารถในการดำเนินงาน

3.1 <u>แบบรวบยอด</u> อาศัยหลักเกณฑ์การวิเคราะห์เหตุผลเป็นที่ตั้งและมีขั้นตอนการดำเนินงานเป็นแบบแผน ตายตัว แน่นอน โดยทั่วไปการวางแผนตามวิธีนี้มักจะเริ่มจากการกำหนดปัญหา การตั้งเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ และการเลือกวิธีต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่วางเอาไว้ นักวางแผนจะต้องประเมินเลือกเอาวิธีที่เห็นว่าเหมาะสมและดีที่สุดเพื่อบรรลุเป้าหมาย

3.2 <u>แบบสะสม</u> เป็นแบบที่ค่อนข้างจะหละหลวม ไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน บางครั้งอาศัยสามัญสำนึกเข้าช่วย มักจะเป็นการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่า นักวางแผนมักจะอาศัยประสบการณ์หรือวิธีการซึ่งเห็นว่าเหมาะสมมาประยุกต์แก้ปัญหาแต่ละด้านให้ลุล่วงไปโดยไม่มีโอกาสเลือกวิธีการต่าง ๆ เหมือนอย่างเช่นแบบแรก บางครั้งจึงเรียกแบบที่สองนี้ว่าแบบ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I 10308489

ปะติดต่อหรือการวางแผนการสื่อสารในประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทยมักจะเข้าลักษณะนี้เสียส่วนมาก นักวางแผนไม่ได้มีความรู้ทางวิชาการดีพอ อาศัยแต่เพียงสามัญสำนึกและหาวิธีแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้นเอง วิธีการวางแผนแต่ละกรณีมีมากมายและทับถมกันขึ้นทุกที จนบางครั้งแทบจะประสานกันไม่ติด

3.3 <u>แบบผสม</u> เป็นการรวมเอาวิธีการทั้งสองแบบที่กล่าวเข้าด้วยกัน คือ มีทั้งการวางแผนอย่างเป็นระเบียบ โดยอาศัยหลักการและเหตุผลเป็นที่ตั้ง และในขณะเดียวกันก็อาศัยสามัญสำนึกและความเคยชินเข้าแก้ไขปัญหาด้วย

3.4 <u>แบบการเข้ามีส่วนร่วม</u> หมายถึง การวางแผนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปที่ได้รับผลกระทบจากการวางแผนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทาง วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และการแก้ไขปัญหาด้วย เป็นการประสานงานระหว่างนักวางแผนและบุคคลที่จะได้รับผลจากการนำแผนไปปฏิบัติ แนววิธีนี้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างมากที่เน้นสิทธิเสรีภาพในการสื่อสารและแสดงออก อย่างไรก็ตาม แนววิธีนี้เพิ่งเริ่มนำมาปฏิบัติ ยังต้องอาศัยเวลาพัฒนาอีกมาก

นอกจากแนววิธีการวางแผนแล้ว นักวางแผนจำต้องอาศัยทฤษฎีเป็นกรอบอ้างอิงด้วย ทฤษฎีจะช่วยให้นักวางแผนตัดสินใจได้ถูกต้องว่าจะทำอะไรและควรทำอย่างไร นักวางแผนการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ต้องใช้ทฤษฎีจากสาขาวิชาการต่าง ๆ มากมาย นับตั้งแต่ทฤษฎีการสื่อสาร ทฤษฎีการพัฒนา ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ทฤษฎีการจัดการองค์กร ทฤษฎีจิตวิทยาสังคม หรือทฤษฎีรัฐศาสตร์ ฯลฯ

นักวางแผนจำต้องอาศัยระเบียบวิธีด้วย ในขณะที่ทฤษฎีช่วยนักวางแผนมองเห็นภาพพจน์ของการวางแผนทั้งหมด ระเบียบวิธีช่วยให้การวางแผนแต่ละประเด็นสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เช่น ทฤษฎีการสื่อสารช่วยให้สามารถกำหนดกลยุทธ์ในการใช้สื่อเพื่อการรณรงค์ได้มั่นอ้าวจิตใจอย่างสัมฤทธิ์ผล ขณะเดียวกัน นักวางแผนอาจใช้ระเบียบหรือเทคนิคต่าง ๆ เช่น การวิเคราะห์แบบในการวิเคราะห์ศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องหรือใช้เทคนิคเพื่อกำหนดแผนจัดการหรือตารางกิจกรรมต่าง ๆ หรือใช้การวิเคราะห์จุดคุ้มครองในการประเมินว่าควรใช้กลยุทธ์อะไรในการแก้ไขปัญหา จึงจะคุ้มทุนที่ลงไป

ปัญหาค่านิยม (VALUE ISSUES) การใช้แนววิธีวางแผนทฤษฎีหรือระเบียบวิธีต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น มักจะควบคู่กับค่านิยมเสมอ ความจริงแล้วการวางแผนในตัวของมันเองเกี่ยวกับค่านิยมอย่างใดอย่างหนึ่งตลอดเวลา เช่น การคาดคะเนความเปลี่ยนแปลงในอนาคต การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การประเมินสถานภาพสิ่งแวดล้อมหรือความสามารถของบุคคลที่จะควบคุมสถานการณ์ทั่วไป สิ่งเหล่านี้มีความหมายแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม การวางแผนจึงย่อมแตกต่างไปด้วย

4. ผลลัพธ์

ผลลัพธ์ของการวางแผนอาจแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะของปัจจัยนำเข้า ปัจจัยควบคุมและแทรกซ้อน และกระบวนการวางแผนในแต่ละสังคม อย่างไรก็ตามแผนการประชาสัมพันธ์ส่วนมากมักประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก แผนควรประกอบด้วยการวิเคราะห์และกำหนดปัญหา ขณะเดียวกันแผนควรมีวัตถุประสงค์ในการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ที่เกี่ยวโยงกันกับปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งกลยุทธ์ที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และสามารถนำไปปฏิบัติได้ด้วย แผนควรเน้นการจัดสรรทรัพยากรทางการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์โดยครอบคลุมถึงบุคลากร งบประมาณ และระยะเวลาด้วย นอกจากนี้ควรมีแผนจัดการหรือแผนดำเนินการเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานด้วยตลอดจนแผนในการติดตามและประเมินผล แผนทั้งหมดควรสัมพันธ์กับเป้าหมายทางสังคม อุดมการณ์ และนโยบายของชาติดังกล่าวข้างต้น

รูปแบบของแผนอาจแตกต่างกันไป แผนต่าง ๆ อาจรวมเป็นแผนแม่บทฉบับเดียวหรือไม่อาจแยกเป็นแผนต่าง ๆ ที่ประสานสอดคล้องกันสำหรับหน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

5. การปฏิบัติ

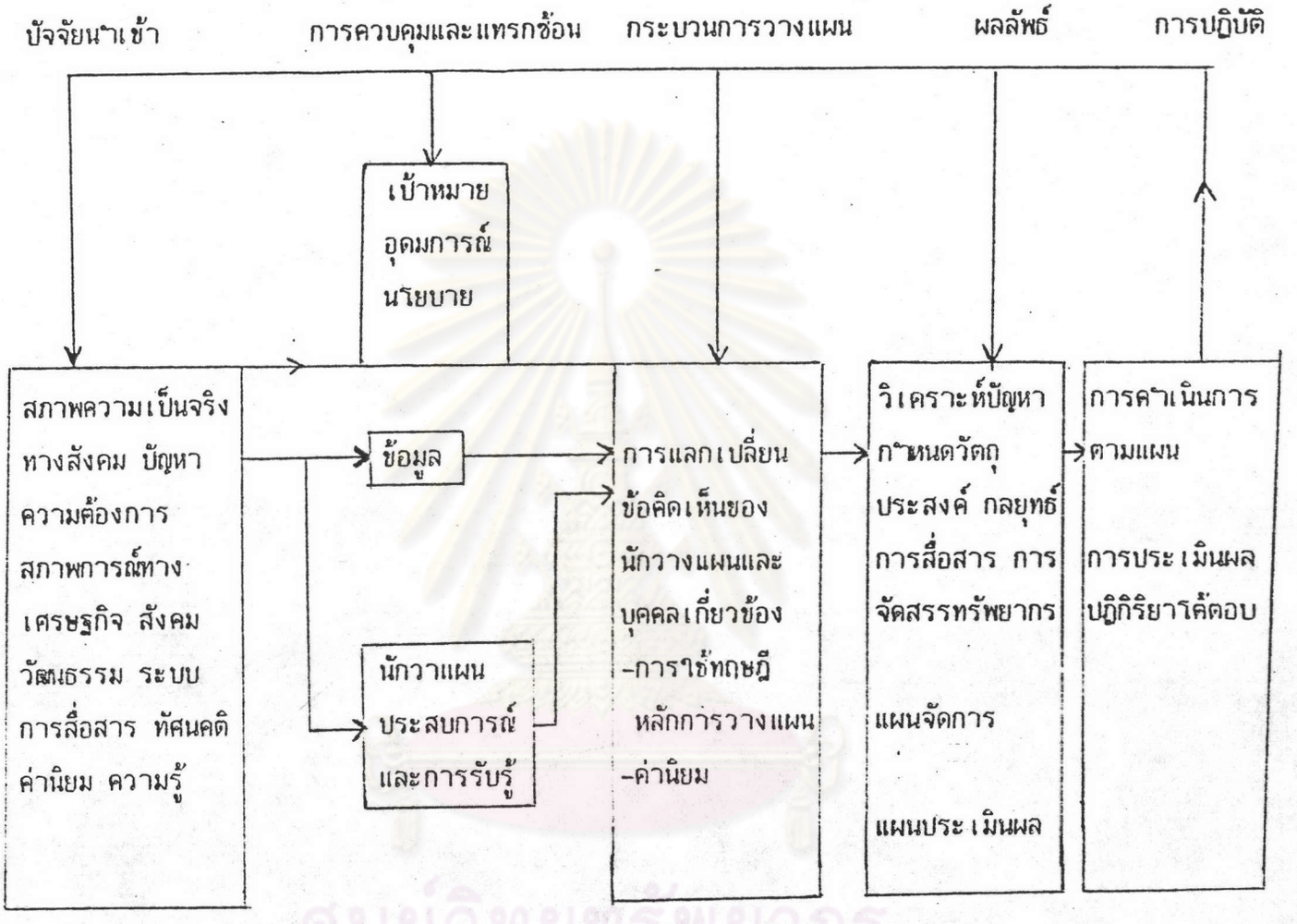
แผนต่าง ๆ ที่ร่างเสร็จแล้วจะต้องนำไปปฏิบัติหรือดำเนินงานและจากการดำเนินงานนี้เอง นักวางแผนสามารถเรียนรู้อะไรต่าง ๆ มากมาย โดยจากการติดตามและประเมินผล

การปฏิบัติสามารถมีผลกระทบอย่างมากต่อปัจจัยนำเข้า ซึ่งก่อให้เกิดสถานการณ์ใหม่สำหรับการวางแผน ปัจจัยนำเข้าอาจแปรเปลี่ยนไปตลอดเวลา สืบเนื่องมาจากเหตุต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นในภายหลัง ด้วยเหตุนี้ การวางแผนจึงไม่แตกต่างไปจากการโจมตีเป้าหมายที่เคลื่อนที่ได้ การวางแผนที่มีประสิทธิภาพนั้น จำต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง เป็นกระบวนการที่ไม่มีวันสิ้นสุด

ผลจากการปฏิบัติ สามารถมีผลกระทบต่อปัจจัยควบคุมและแทรกซ้อน ตลอดจนกระบวนการวางแผนด้วย เป้าหมายทางสังคมที่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จำต้องปรับปรุงและพัฒนาให้เหมาะสม ในทำนองเดียวกัน อุดมการณ์และนโยบายย่อมพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงไปตามเวลาและประสบการณ์ ข้อมูลและการรับรู้ของนักวางแผนย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามเวลาด้วยเช่นกัน กล่าวโดยสรุป ผลจากการนำแผนไปปฏิบัติสามารถชักนำให้นักวางแผนเปลี่ยนแนววิธีการวางแผนที่เคยทำมาแล้วสิ้นเชิง เขาอาจเปลี่ยนใช้ทฤษฎี ระเบียบวิธีใหม่หรือกระทั่งเปลี่ยนค่านิยมและทัศนคติที่เคยยึดถือมาแล้วก็ได้ การวางแผนจึงเป็นวัฏจักรแต่ละส่วนต่างสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ไม่มีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดเช่นนี้เอง

จากทฤษฎีเกี่ยวกับ "ระบบ" การวางแผนนี้สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ถึงระบบการวางแผนการประชาสัมพันธ์โครงการพัฒนาในงานวิจัยนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



โครงสร้างระบบการวางแผนการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทฤษฎีว่าด้วยโครงสร้างการวางแผน (STRUCTURAL PLANNING)

จากนิยาม "การวางแผนการสื่อสาร" ของ DR.JOHN MIDDLETON ซึ่งกล่าวไว้ว่า การวางแผนการสื่อสาร หมายถึง กระบวนการจัดสรรทรัพยากร การสื่อสารเพื่อบรรลุถึงเป้าหมายทางสังคมภายใต้สภาพการทางสังคม วัฒนธรรม การเมือง และเศรษฐกิจ กระบวนการวางแผนนี้ถูกกำหนดโดยนโยบายและอาจเกี่ยวข้องกับระบบการสื่อสารระบบใดระบบหนึ่งหรือทุกระบบก็ได้ ลักษณะการวางแผนต้องอาศัยทฤษฎีและความรู้ทางวิชาการอย่างจงใจ เพื่อก่อให้เกิดผลทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

ตามคำนิยามนี้สามารถเห็นได้ว่า การวางแผนการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์อาจเกิดขึ้นได้ในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติลงไปจนถึงระดับสถาบันและระดับโครงการ เนื่องจากการวางแผนจะต้องถูกกำหนดโดยนโยบายและนโยบายนั้นจะแบ่งเป็นระดับต่าง ๆ นับตั้งแต่ระดับนโยบายชาติ นโยบายระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือนโยบายระดับสถาบัน และนโยบายระดับโครงการ ซึ่งการวางแผนจำเป็นต้องใช้นโยบายเป็นแนวทาง ดังนั้น นโยบายและแผนจึงต้องสอดคล้องกันในแต่ละระดับ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานอย่างเป็นระเบียบและมีการกระจายอำนาจอย่างทั่วถึง โดยทั่วไปแล้ว โครงสร้างการวางแผนสามารถจำแนกได้ 4 ระดับ คือ

1. การกำหนดนโยบายระดับชาติ
2. การวางแผนระดับชาติ
3. การวางแผนระดับหน่วยงานหรือสถาบันแห่งเดียว
4. การวางแผนระดับโครงการภายในหน่วยงานหรือสถาบัน

(UNESCO : 49-50)

การวางแผนทั้งสี่ระดับนี้ สามารถอธิบายและเขียนเป็นภาพได้ดังนี้

1. ระดับนโยบายชาติ เป็นการกำหนดทั่วไประดับชาติ ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางในการวางแผนระดับชาติเช่นเดียวกัน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งถือว่าเป็นแผนงานหลักในการพัฒนาประเทศสำหรับกระทรวง ทบวง กรม ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ

2. ระดับวางแผนชาติ เป็นการกำหนดแผนระดับชาติให้สอดคล้องกับการกำหนดนโยบายในข้อแรก โดยทั่วไปแล้วการกำหนดนโยบายและแผนระดับชาติมักดำเนินไปพร้อมกัน เช่น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าวข้างต้น กำหนดแผนระดับชาติมักเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง กรม หลายแห่ง ซึ่งจะต้องปฏิบัติงานร่วมกัน

3. <u>ระดับการวางแผนหน่วยงานหรือสถาบัน</u> หมายถึง การกำหนดแผนงานซึ่งหน่วยงานแต่ละแห่งจัดทำขึ้นเองโดยมิได้เกี่ยวกับหน่วยงานอื่น อาจเป็นแผนงานของกระทรวง ทบวง กรมโดยเฉพาะ

4. <u>ระดับวางแผนโครงการ</u> เป็นการวางแผนระดับต่ำสุด จัดทำเป็นรูปโครงการภายในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือคาบเกี่ยวหน่วยงานหลายแห่งก็ได้

ความจริงแล้ว การวางแผนทั้งสี่ระดับเกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน แทบจะแยกจากกันไม่ได้ การวางแผนในแต่ละระดับมีคำบรรยายประกอบพอเข้าใจบ้างตามสมควร สิ่งที่พึงสังวรก็คือ โครงสร้างนี้จำลองมาจากการวางแผนที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ซึ่งให้ภาพรวมในลักษณะที่เป็น "นามธรรม" แต่สภาพความเป็นจริงของการวางแผนในบางประเทศอาจแตกต่างกันออกไป โดยบางประเทศวางแผนการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์อาจเกิดขึ้นเพียงระดับใดระดับหนึ่งเท่านั้น เช่น ภายในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือโครงการใดโครงการหนึ่ง

ในระดับนโยบายชาตินั้น การวางแผนการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ได้ผนวกไว้ ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งคลุมถึงระบบโครงสร้างการสื่อสารโทรคมนาคม ระบบสื่อสารมวลชน และการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์เพื่อสนับสนุนการพัฒนา เป็นต้น การวางแผนระดับนี้ถือเป็นกรอบอ้างอิงสำหรับการวางแผนในระดับอื่น ๆ

บางประเทศนโยบายการระดับชาติ อาจไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนดังเช่น ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แต่กระจัดกระจายอยู่ในรูปแบบ "เอกสารราชการ" หรือเอกสารทั่วไปที่ยึดถือปฏิบัติติดต่อเรื่อยมา ยิ่งกว่านั้น ในบางประเทศอาจปรากฏเป็นในรูปจารีตประเพณีที่ใช้อ้างอิงเรื่อยมา แต่ไม่ได้กำหนดเป็นตัวอักษรแต่อย่างใด

ในประเทศไทยนั้น การวางแผนการสื่อสารหรือการประชาสัมพันธ์ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ.2530-2534 เป็นครั้งแรก โดยมีชื่อว่า "แผนประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนา" ส่วนแผนการสื่อสารประเภทโทรคมนาคมและสื่อสารสาธารณะได้ผนวกไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมานานแล้ว

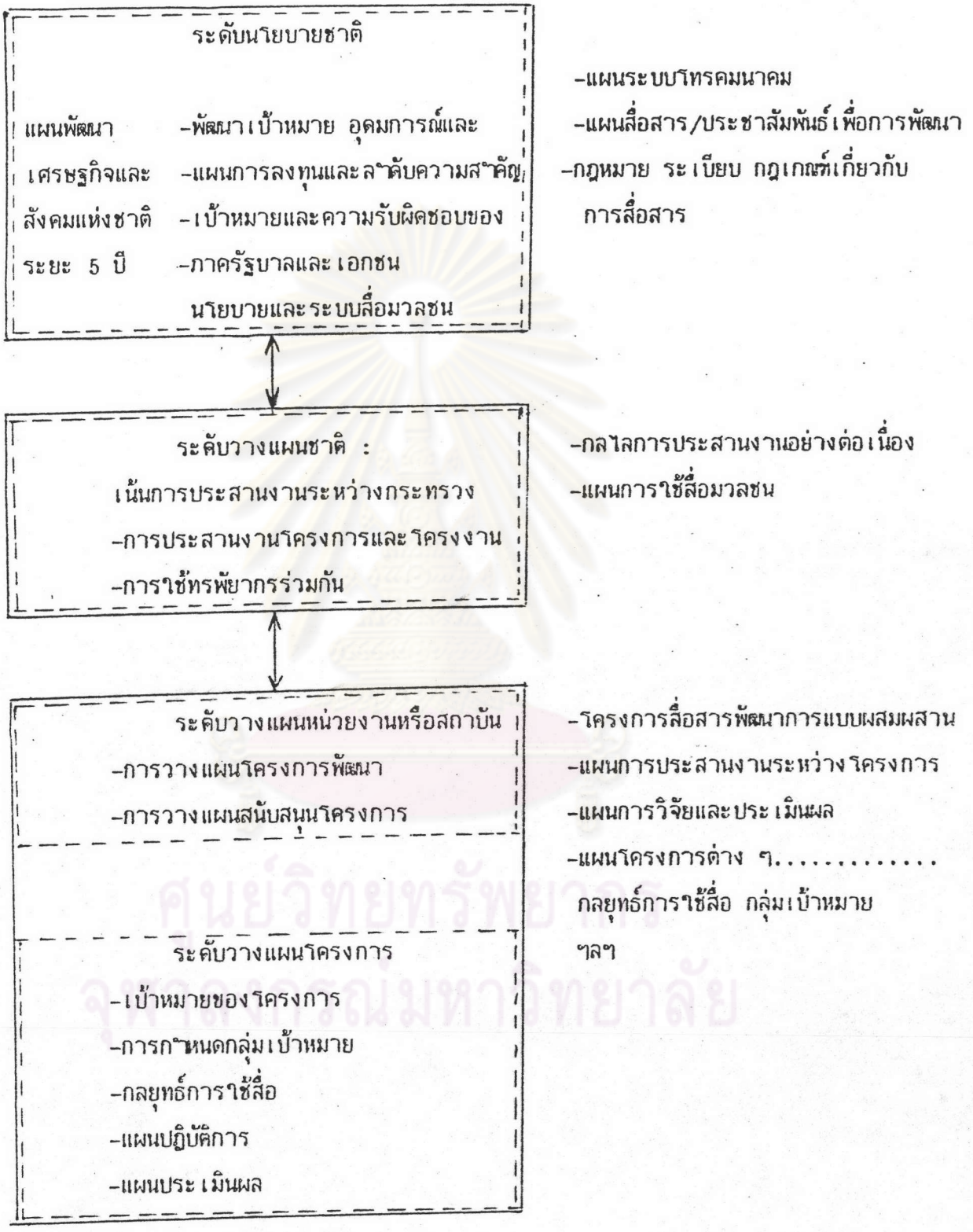
การวางแผนในระดับต่อไป คือ การวางแผนระดับชาติที่คาบเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง กรมหลายแห่ง หรืออีกนัยหนึ่ง การวางแผนประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมนั้น ไม่ค่อยจะปรากฏบ่อยนัก ในประเทศต่าง ๆ แม้จะมีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องประสานงานกันในระดับนโยบาย แต่ในทางปฏิบัติแล้วทำได้ยากมาก แผนระดับนี้จึงไม่ค่อยปรากฏให้เห็น

ส่วนการวางแผนอีกสองระดับ คือ ระดับหน่วยงานและระดับโครงการนั้น เกิดขึ้นภายในสถาบันหรือองค์กรแห่งเดียว โดยไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น คำว่า หน่วยงานในที่นี้อาจหมายถึง กระทรวง ทบวง กรมแห่งใดแห่งหนึ่งก็ได้ สถานการณ์สิ่งแวดล้อมแผนการสื่อสารหรือการประชาสัมพันธ์ระดับนี้ที่เห็นได้ชัด ได้แก่ แผนงานของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งจัดทำกันเป็นประจำปี โดยรวบเอาแผนโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานย่อยภายในกระทรวง ทบวง กรมนั้นเข้าไว้ด้วย ซึ่งมีการวางแผนไว้เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือโครงการเป็นการเฉพาะ

สำหรับทฤษฎีโครงสร้างการวางแผนนี้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวิจัยนี้ในด้านการศึกษาถึงระดับของการกำหนดนโยบายและการวางแผนการประชาสัมพันธ์โครงการพัฒนา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ระดับ ผลจากการวางแผน



ระดับการกำหนดนโยบายและการวางแผนการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มิติที่สำคัญต่อกระบวนการวางแผนและกระบวนการปฏิบัติตามแผน

มิติ (DIMENSION) ของแผนได้แก่ การพิจารณาและวิเคราะห์แผนในด้านต่าง ๆ เพื่อที่จะได้ทราบว่า แผนหนึ่ง ๆ มีลักษณะอย่างไร ซึ่งอาจพิจารณาส่วนต่าง ๆ ของแผนได้ด้วย กล่าวคือ กระบวนการวางแผน การดำเนินการตามแผน และการประเมินผลงานของแผน ในการพิจารณานี้จำต้องอาศัยมิติเป็นแนวทางในการวิเคราะห์แผนหนึ่ง ๆ นั้น มีลักษณะอย่างไรตามรูปของมิติด้านต่าง ๆ ผู้ดำเนินการตามแผนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับแผนหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของแผนก็มีความจำเป็นต้องทราบถึงมิติของแผน ทั้งนี้นอกจากจะเป็นประโยชน์ทำให้การวิเคราะห์แผนเป็นไปได้อย่างถูกต้องแล้ว ยังช่วยให้การวางแผนการดำเนินการตามแผน และการประเมินผลงานของแผนประสบความสำเร็จได้อีกด้วย

มิติของแผนนี้มีมากหลายด้าน ในที่นี้จะกล่าวถึงมิติที่สำคัญ ซึ่งใช้อยู่โดยทั่ว ๆ ไปกับแผนและกระบวนการของแผน คือ (อนันต์ เกตุวงค์ 2526 : 154-171)

1. ความซับซ้อน
2. ความสำคัญ
3. ความครอบคลุม
4. ความสมบูรณ์
5. ความจำเพาะ
6. ระยะเวลา
7. ความอ่อนไหว
8. ความกี่
9. ลักษณะเป็นความลับ
10. การปฏิบัติเป็นทางการ
11. การมอบหมายอำนาจหน้าที่
12. ความง่ายในการควบคุม
13. ความง่ายในการดำเนินการตามแผน

วิถีทางในการวางแผนและการนำแผนนั้นไปใช้อาจได้รับอิทธิพลจากความเข้มของมิติทั้งหลายที่เกิดขึ้น ความเข้มของมิติดังกล่าวอาจมีมากน้อยหรือปานกลางอย่างไรนั้น เป็นสิ่งที่ควรพิจารณา ความคิดเกี่ยวกับมิติช่วยทำให้เกิดความเข้าใจลักษณะของแผนต่าง ๆ ทั้งยังช่วยให้เกิด

ความเข้าใจถึงแผนต่าง ๆ ขององค์การโดยส่วนรวม

สิ่งที่ควรสังเกตก็คือ มิติอย่างเดียวกันอาจนำมาพิจารณาได้กับกระบวนการทั้งสองประเภท คือ กระบวนการวางแผนและการปฏิบัติตามแผน ลักษณะของมิติจะแตกต่างกันออกไปอันขึ้นอยู่กับกระบวนการที่ไม่เหมือนกัน เช่น ในกระบวนการวางแผน ผู้วางแผนจะถือว่ามิติความซับซ้อน (COMPLEXITY) เป็นเรื่องเกี่ยวกับลักษณะทางเทคนิคของเครื่องมือหรือสิ่งที่จะใช้ ความยุ่งยากซับซ้อนของปัจจัยต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในการวางแผน ส่วนในกระบวนการปฏิบัติตามแผน ผู้ปฏิบัติตามแผนจะถือว่ามิติความซับซ้อนเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการนำแผนมาใช้ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงเพราะแผนส่วนใหญ่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลง

มิติที่สำคัญที่ควรจะกล่าวถึงเพื่อการวิเคราะห์ เปรียบเทียบแผน ทำการวางแผน และดำเนินการตามแผนให้ถูกต้องตามความต้องการยิ่งขึ้น มีดังนี้คือ

1. <u>ความซับซ้อน</u> (COMPLEXITY)

ความซับซ้อนก่อให้เกิดความยากง่าย ถ้าแผนมีส่วนประกอบมาก มีความสลับซับซ้อน มีลักษณะซึ่งจะต้องใช้ปัจจัยทางเทคนิคมาก การวางแผนและการปฏิบัติการตามแผนก็ย่อมจะมีความซับซ้อนตามไปด้วย แผนจะมีความซับซ้อนมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ กล่าวคือ

1.1 ส่วนต่าง ๆ ของแผน แผนซึ่งมีส่วนประกอบมากมาย แต่ละส่วนของแผนต้องปฏิบัติไปให้ประสานกัน มีการร่วมมือระหว่างกัน และต้องอาศัยซึ่งกันและกันอยู่ทุกขั้นตอน ส่วนต่าง ๆ ของแผนต้องสัมพันธ์ต่อกัน งานบางอย่างของส่วนประกอบหนึ่งอาจยังกระทำไม่ได้จนกว่างานอีกอย่างหนึ่งของส่วนประกอบอีกส่วนหนึ่งจะต้องกระทำให้สำเร็จไปก่อน การที่แผนประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ มากและแต่ละส่วนมีความสัมพันธ์กันเช่นนี้ทำให้แผนมีความยากตามไปด้วย

1.2 จำนวนของทางเลือก (ALTERNATIVES) ที่จะต้องพิจารณาในแต่ละส่วนประกอบของแผน เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้แผนมีความซับซ้อน เพราะในแต่ละประเภทของส่วนประกอบยังมีระดับของส่วนประกอบ ทางเลือกก็อาจแบ่งเป็นประเภทและระดับเช่นเดียวกัน

1.3 ลักษณะเทคนิคของแผน ถ้าแผนประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ มากทั้งด้านประเภทและระดับ ในแต่ละส่วนหากมีความจำเป็นต้องใช้หลักวิชาและประสบการณ์ทางเทคนิคเข้า

มาช่วยอีกหลาย ๆ ด้าน ย่อมจะเป็นการเพิ่มความยากให้กับผู้วางแผนขึ้นอีก เพราะจะต้องอาศัยผู้มีความรู้เฉพาะด้านตามลักษณะทางเทคนิคดังกล่าว องค์การใดที่มีตัวบุคคลที่มีความรู้หลายด้านก็ย่อมจะระดมกำลัง (MOBILIZE) เข้าร่วมงานวางแผนได้ แต่ถ้าองค์การใดมีกำลังคนไม่ครบถ้วนตามต้องการก็อาจต้องอาศัยผู้รู้จากแหล่งอื่นเป็นที่ปรึกษาหรือร่วมงานด้วย อย่างไรก็ตาม แผนที่มีลักษณะเช่นนี้มาก ย่อมจะเพิ่มความซับซ้อนให้กับผู้วางแผนตามตัวไป

1.4 ลักษณะการแบ่งส่วนของแผน แผนบางประเภทมีลักษณะที่สามารถแบ่งเป็นส่วนประกอบได้ ในแต่ละส่วนอาจปฏิบัติงานไปได้โดยอิสระหรืออาจต้องอาศัยซึ่งกันและกัน หากแผนประกอบด้วยส่วนของแผนมากมายและการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนต้องอาศัยซึ่งกันและกัน มีการประสานงาน การติดต่อร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด และแต่ละส่วนต้องขึ้นต่อกันคือ ส่วนที่ 10 จะกระทำมิได้ ถ้าส่วนที่ 8 หรือ 9 ของอีกส่วนหนึ่งยังไม่เสร็จ เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้ทำให้แผนมีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งเป็นไปตามอัตราของการแบ่งส่วนหรือจำนวนส่วนต่าง ๆ ของแผนและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ

2. <u>ความสำคัญ</u> (SIGNIFICANCE)

ในแต่ละองค์การหรือหน่วยงานย่อมมีหน่วยงานย่อยลงไปอีก ซึ่งมีจำนวนและระดับแตกต่างออกไปตามขนาดเล็กใหญ่ขององค์การนั้น ๆ แผนงานก็เช่นเดียวกันย่อมมีแผนย่อยส่วนประกอบของแผน และระดับของแผนด้วย ความสำคัญของแผนในองค์การจึงมีความแตกต่างกันอันขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน และ "ความสำคัญมากน้อยของแผนใดแผนหนึ่งมีอิทธิพลเหนือกระบวนการวางแผนทั้งหมด" แผนใดมีความสำคัญมากย่อมช่วยให้กิจกรรมวางแผนและการดำเนินการตามแผนเป็นไปได้อย่างมีผลมากตามไปด้วย แผนที่น่าจะมีความสำคัญมากที่สุดคงได้แก่แผนซึ่งสามารถช่วยให้วัตถุประสงค์ขององค์การนั้นบรรลุความสำเร็จได้ดีที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความสำคัญของแผนขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์การ

อย่างไรก็ตาม กล่าวโดยทั่วไปแล้ว มาตราฐานสามารถนำมาพิจารณาว่าแผนไหนมีความสำคัญหรือไม่ อาจดูได้จากหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

2.1 งบประมาณทั้งหมดที่ใช้ในการเตรียมการวางแผนและการดำเนินการตามแผนการที่จะทราบได้ว่าแผนไหนมีความสำคัญมากน้อยเพียงใดหรือไม่นั้นอาจดูได้จากงบประมาณการใช้จ่ายต่าง ๆ เกี่ยวกับการเตรียมการ การวางแผน และการดำเนินการตามแผน หากรวม

ค่าใช้จ่ายดังกล่าวสูงก็ย่อมเป็นเครื่องแสดงได้ส่วนหนึ่งว่า แผนนั้นมีความสำคัญ แต่ก็มิได้หมายความว่าจะเป็นหลักที่ใช้ได้ทุกกรณีไป จะต้องพิจารณาปัจจัยด้านอื่น ๆ ประกอบกันไป หรือต้องดูมิติด้านอื่นของแผนด้วย

2.2 ผลที่คาดว่าจะได้จากการใช้แผน จะเป็นผลโดยตรงหรือโดยทางอ้อมสุดแต่ประเภทและวัตถุประสงค์ของแผนงานและขององค์การนั้น ๆ ผลงานที่คาดว่าจะได้รับนี้บางครั้งเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายที่จะพิจารณาหรือกำหนดให้เห็นโดยชัดเจนได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะของแผน แผนงานของทางราชการส่วนใหญ่ไม่อาจคิดเป็นจำนวนเงินได้ อันต่างกับแผนขององค์การธุรกิจเอกชน ผู้วางแผนและผู้ที่พิจารณาความสำคัญของแผนโดยอาศัยหลักการนี้จะต้องศึกษาแผนและประมาณคุณค่าของผลที่คาดว่าจะได้รับอย่างรอบคอบและพยายามหาปัจจัยหลาย ๆ ด้านมาเป็นเครื่องวัดให้เหมาะสม

2.3 ลักษณะและส่วนประกอบที่มีความสำคัญต่อแผน การพิจารณาความสำคัญของแผนด้านนี้เน้นหนักมาทางด้านการบริหารและกลไกต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการวางแผน รวมทั้งการปฏิบัติตามแผน เช่น อาจมีการใช้มาตรการในการปฏิบัติงานและมีการควบคุมงานที่ใหม่ทันสมัยและก้าวหน้าอันจะช่วยให้แผนดำเนินไปอย่างมีผล ถ้าแผนนี้เป็นส่วนหนึ่งของแผนใหม่ก็อาจพิจารณาว่าแผนนี้จะช่วยให้แผนใหม่บรรลุผลได้มากน้อยเพียงใด หากช่วยได้มากก็ย่อมมีความสำคัญมาก

3. <u>ความครอบคลุม</u> (COMPREHENSIVENESS)

ความครอบคลุมของแผน หมายถึง ขอบเขตของแผนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือองค์การ ซึ่งเป็นไปได้ทั้งในทางตั้ง (VERTICAL) และในทางราบ (HORIZONTAL) หรือทั้งสองทางพร้อม ๆ กัน

4. <u>ความสมบูรณ์</u> (COMPLETENCESS)

แนวความคิดเกี่ยวกับความสมบูรณ์คลุมถึงทุกส่วนของแผน รวมทั้งข้อมูลที่จำเป็นเพื่อใช้ในการพิจารณาตัดสินใจ รายละเอียดของวิธีการปฏิบัติ และผลที่คาดว่าจะได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสมบูรณ์ในเรื่องส่วนประกอบต่าง ๆ คำแนะนำสำหรับผู้ปฏิบัติตามแผนและข้อกำหนดของการควบคุมแผน

สาเหตุที่ทำให้แผนขาดความสมบูรณ์นั้นที่สำคัญมีอยู่ 2 ประการ คือ

4.1 การขาดแคลนปัจจัยที่สำคัญของแผน เช่น งบประมาณ เวลา ตัวเลข ข้อมูล และตัวบุคคลผู้วางแผนและดำเนินการตามแผน การขาดแคลนดังกล่าวนี้มิได้หมายความว่าไม่มีปัจจัยดังกล่าวเลย แต่มีอย่างไม่สมบูรณ์

4.2 ลักษณะและส่วนประกอบของแผน นั่นก็คือ ความยาก ความซับซ้อน ขอบเขต และลักษณะที่ต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคของแผน หากแผนมีความซับซ้อน มีส่วนประกอบมากมาย การทำงานก็ย่อมจะยากขึ้น ความสมบูรณ์ถูกต้องก็มีน้อยลง อันเป็นเรื่องธรรมดาทั่ว ๆ ไป ยิ่งไปกว่านั้น หากต้องวางแผนในอนาคตเป็นเวลายาวมาก ก็อาจทำให้การทำนายเหตุการณ์ล่วงหน้าบกพร่องตามมาด้วย

นอกจากสาเหตุสำคัญดังกล่าวแล้ว ยังมีปัจจัยอีกมากมายทั้งด้านวัตถุและการบริหารงานที่ทำให้แผนขาดความสมบูรณ์ อาจมีเรื่องการเมือง ผลประโยชน์ส่วนตัว การเล่นพรรคพวกแทนที่จะมอบหมายงานวางแผนและการดำเนินการตามแผนให้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสม แต่กลับมอบให้พรรคพวกของตนที่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับแผน เป็นต้น

5. <u>ความจำเพาะ</u> (SPECIFICITY)

ความจำเพาะได้แก่ ข้อความที่แน่ชัดว่า จะทำอะไร ทำอย่างไร จะกระทำให้มีประสิทธิภาพแค่ไหน รวมทั้งความแน่ชัดในเรื่องเครื่องมือเครื่องใช้ เทคนิคต่าง ๆ เกี่ยวกับการวัดผลและการประเมินผลงาน ส่วนประกอบต่าง ๆ ของแผนอาจเป็นไปได้ทั้งในแง่ของการกำหนดไว้กว้าง ๆ และการกำหนดไว้อย่างจำเพาะรัดกุม การระบุรายละเอียดทุกสิ่งทุกอย่างของส่วนประกอบของแผนและวิธีการตามแผนไว้โดยแน่ชัดรัดกุม ปราศจากช่องโหว่หรือมีช่องโหว่น้อยที่สุดย่อมมีอิทธิพลต่อการนำแผนนั้นไปปฏิบัติอย่างมาก นั่นก็คือ ความบกพร่องต่าง ๆ ทางปฏิบัติจะลดน้อยตามไปด้วย

ส่วนประกอบที่สำคัญบางประการที่แสดงให้เห็นถึงความจำเพาะของแผนก็คือ

5.1 เวลา ได้แก่ เวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดของส่วนต่าง ๆ ของแผน รวมทั้งเวลาดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ของแผนทุกด้านว่ากำหนดไว้อย่างเฉพาะหรือกำหนดไว้โดย

ประมาณให้มีการยืดหยุ่นได้

5.2 ปริมาณและคุณภาพของส่วนประกอบทั้งหลายและเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ได้แก่ วัตถุดิบ วัสดุของใช้ที่จะต้องหามาและจะต้องผลิต ได้กำหนดมาตรฐานและลักษณะไว้เฉพาะมากน้อยเพียงใด

5.3 การกำหนดความรับผิดชอบในการดำเนินการตามแผน การประสานงานและการควบคุมงานของแผนทุกด้าน ผู้วางแผนอาจระบุวิธีการและลักษณะการดำเนินงานไว้อย่างแน่นอน โดยผู้กำหนดการตามแผนจะต้องปฏิบัติตาม โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติใช้ดุลพินิจได้ในทุกเรื่อง แผนลักษณะนี้ย่อมมีความจำเพาะมาก

6. <u>เวลา</u> (TIME)

เวลาเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งในการวางแผน และเป็นตัวแปร (VARIABLE) ที่สำคัญทั้งของการวางแผนและการดำเนินการตามแผน การกล่าวถึงเวลาคงจะเป็นที่ทราบว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากน้อยเพียงใดต่อมนุษย์และต่อการทำงานทุกอย่างของมนุษย์ สำหรับเวลาที่เกี่ยวกับแผนสามารถแบ่งได้เป็นส่วนสำคัญอย่างน้อย 4 ส่วนคือ

6.1 เวลาในการเตรียมแผน (PREPARATION TIME) การเตรียมแผนง่าย ๆ ที่ไม่มีความซับซ้อนและไม่เป็นทางการ (INFORMAL) สามารถกระทำได้โดยบุคคลที่มีประสบการณ์พอสมควรเพียงคนเดียวหรือคนกลุ่มเล็ก ๆ ที่มีข้อมูล ข่าวสาร ตัวเลขอยู่แล้วได้ในเวลาไม่นานนัก แต่ถ้าแผนงานหลายด้านและจำนวนมาก การเตรียมแผนก็ย่อมต้องใช้เวลานานตามมาด้วย วัตถุประสงค์และนโยบายก็มีว่าทำให้การเตรียมแผนต้องใช้เวลามากน้อยได้เช่นกัน เพราะถ้าวัตถุประสงค์และนโยบายไม่แน่นอนชัดเจนพอที่จะเข้าใจได้ง่าย ทำให้ต้องเสียเวลาในการตีความหรืออาจตีความผิดพลาดได้ ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องทำงานซ้ำหรือแก้ไขงานอยู่เสมอด้วย

6.2 เวลาที่ต้องคอยเพื่อให้ส่วนสำคัญของแผนกระทำเสร็จเสียก่อน เวลาที่ต้องคอย (LEAD TIME) คือ เวลาที่จะต้องคอยเพื่อกระทำกิจกรรมและแผนย่อยอื่น ๆ บางอย่างที่จำเป็นให้เสร็จเสียก่อน ส่วนสำคัญของแผนใดแผนหนึ่งจะยังกระทำไม่ได้ เพราะต้องคอยให้งานบางส่วนของแผนกระทำเสร็จก่อน ปรากฏการณ์เช่นนี้อาจเกิดขึ้นบ่อยถ้าแผนประกอบด้วยแผนย่อยและส่วนประกอบมากมายหลายด้าน

6.3 เวลาที่ใช้ในการดำเนินการตามแผนทั้งหมด ได้แก่ เวลาที่ใช้ตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินการตามแผนไปจนสิ้นสุดการทำงานนั้น เวลาดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นเวลาปฏิบัติงานที่แท้จริง การกำหนดเวลาทำงานของแผนจึงมักกำหนดไว้เป็น 3 ทาง คือ เวลาที่เสร็จเร็วที่สุดเวลาที่ควรจะเสร็จในสภาพการณ์ปกติ และเวลาที่นานกว่าปกติ

6.4 เวลาในอนาคตระยะยาว ปัจจัยเกี่ยวกับเวลาประการสุดท้ายก็คือ เวลาในอนาคตที่ต้องตรวจสอบดูก่อนการวางแผนว่าจะใช้เวลานานมากน้อยอย่างไร โดยปกติจะกำหนดเป็นแผนระยะสั้น ระยะปานกลาง และแผนระยะยาว คือตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปถึง 10 ปี หรือ 20 ปี ก็อาจเป็นได้ ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับเวลาในอนาคตก็คือการคาดการณ์ต่าง ๆ ทางด้านแวดล้อม เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และอุตมการณ์ต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงในวันข้างหน้า ในทางปฏิบัติ นักบริการส่วนมากจะวางแผนในอนาคตได้ไกลเท่าที่เขาสามารถจะหาหรือเก็บข้อมูลที่แน่นอนถูกต้องได้เท่านั้น และมักกำหนดแผนเป็นระยะเวลาไม่ยาวนานมากนัก ทั้งนี้เพื่อทราบปัญหาอุปสรรคและหาข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปรับปรุงแผนในช่วงต่อไป

7. <u>ความอ่อนไหวหรือความยืดหยุ่น</u> (FLEXIBILITY)

แผนซึ่งจะมีประโยชน์และคุณค่ามากสำหรับองค์การหรือหน่วยงานควรจะเป็นแผนที่สะท้อนให้เห็นการบริหารในแนวทางที่ดีที่สุด คือ สามารถสนองให้เกิดผลแก่วัตถุประสงค์สูงสุดด้วย ตามลักษณะของแผนส่วนใหญ่มักจะมีแนวโน้มให้ยืดหยุ่นได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดเบื้องต้นของแผนว่าจะเปิดโอกาสให้ผู้ดำเนินการตามแผนใช้ดุลพินิจได้มากน้อยเพียงใด หรืออาจมีแนวปฏิบัติหลาย ๆ ทาง ไว้ให้ผู้ดำเนินการตามแผนเลือกใช้เองให้เหมาะสมกับสถานการณ์ หรือมีคำแนะนำในเรื่องการดำเนินการตามแผนไว้ด้วย

8. <u>ความถี่</u> (FREQUENCY)

มิติเรื่องนี้มีความสำคัญต่อแผนอย่างมาก. ความถี่ในที่นี้หมายถึง จำนวนครั้งของการเตรียมแผนดังตัวอย่างจะเห็นว่า แผนบางประเภทเตรียมกันอยู่เสมอ แต่แผนบางอย่างอาจมีการเตรียมกันนาน ๆ ครั้งหนึ่ง หรือเตรียมแผนครั้งเดียวสามารถใช้ได้ตลอดไป ส่งที่น่าสนใจในเรื่องมิติความถี่ของการวางแผนคงจะได้แก่ ความรับผิดชอบของนักบริหารที่จะต้องพิจารณาว่าแผนใดควรจะใช้ต่อไปได้ หรือควรจะมีการวางแผนใหม่ หรือทำการปรับปรุงแผนเก่าเพื่อใช้ต่อไปหรือใช้อีกครั้งหนึ่ง

9. ลักษณะเป็นความลับ (CONFIDENTIAL NATURE)

การเป็นความลับของแผนเป็นมิติที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เพราะแผนงานบางประเภทต้องเป็นความลับ หากเปิดเผยให้ผู้อื่นนอกเหนือไปจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายตรงข้ามทราบแล้ว จะทำให้แผนนั้นสูญสิ้นคุณค่าไปทันที ลักษณะเป็นความลับของแผนนี้ มิได้หมายความว่าแผนนั้นจะต้องลับโดยตลอดเสมอไปไม่เพราะแผนบางอย่างอาจมีความจำเป็นต้องปกปิดเป็นความลับเฉพาะในขั้นของการวางแผนเท่านั้น เมื่อนำแผนออกไปปฏิบัติความลับจะหมดไปทันที ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะและประเภทของแผน

อย่างไรก็ตาม แผนใดจะเป็นความลับหรือไม่อย่างไรนั้น สามารถพิจารณาได้จากสถานการณ์และปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการ คือ

9.1 ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการแข่งขัน

9.2 ลักษณะเฉพาะของแผนเองและแผนซึ่งมีความยืดหยุ่นมากในบางตอน อันจำเป็นต้องถือเป็นความลับ หากเปิดเผยแล้วจะเกิดผลเสียแก่งานหรือผลงานที่จะได้จากแผนนั้น

9.3 แผนซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของตัวบุคคลในองค์การบางคนบางกลุ่มในด้านขวัญ ความกระตือรือร้นในการทำงาน หรืออาจมีปฏิกิริยาต่อต้านอันทำให้การปฏิบัติงานของแผนไม่ได้ผลเท่าที่ควร

10. การปฏิบัติเป็นทางการ (FORMALITY)

ความเป็นทางการของแผนจะมีมากน้อยเพียงใด หรือต้องการให้เป็นทางการมากแค่ไหน สามารถพิจารณาจากขั้นต่าง ๆ ของกระบวนการวางแผน รวมทั้งแบบฟอร์มของการเตรียมข้อเสนอ การรับรองหรือเหตุผลสนับสนุนแผนเพื่อเสนอให้ผู้บังคับบัญชาอนุมัติซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

10.1 การริเริ่มแผน แผนส่วนใหญ่ริเริ่มโดยเจ้าหน้าที่ในระดับบริหารหรือผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งอาจเริ่มจากการประสบปัญหาที่พบอยู่เสมอเป็นประจำ ประสบการณ์ในการทำงานนั้น ๆ และการศึกษาค้นคว้าเมื่อเห็นว่าควรจะมีการทำเป็นแผน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจพูดคุย วิจารณ์และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน เมื่อได้ข้อมูลหรือเหตุผลมากขึ้น สามารถมองเห็นภาพของความสำคัญที่จะทำเป็นแผนชัดเจนแล้ว การดำเนินการในขั้นลายลักษณ์อักษรก็ตามมา

10.2 การเตรียมแผน การรวบรวม จัดทำและวิเคราะห์ตัวเลขหรือข้อมูล รวมทั้งปัญหาต่าง ๆ จะต้องมีขึ้นอย่างแน่นอนในการเตรียมแผน หากแผนมีลักษณะซับซ้อนยุ่งยากจะต้องร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานและองค์การอื่น ๆ หลายด้าน ทั้งในทางแนวราบและแนวดิ่ง การดำเนินการดังกล่าวเกี่ยวกับการเตรียมแผนย่อมจะมีลักษณะเป็นทางการยิ่งขึ้น

10.3 การอนุมัติแผน ได้กล่าวมาแล้วว่าแผนอาจเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นก็ได้ และโดยปกติแผนง่าย ๆ ไม่ยุ่งยากซับซ้อน มีขอบเขตไม่กว้างขวาง การอนุมัติหรือการทำแผนก็อาจไม่จำเป็นต้องเป็นลายลักษณ์อักษรหรือกระทำกันด้วยวาจาก็ได้ แต่ในทางตรงกันข้าม แผนมีลักษณะซับซ้อน ยุ่งยาก มีขอบเขตกว้างขวาง เป็นแผนระยะยาวทั้งต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานและองค์การอื่น ๆ มากมาย

10.4 การดำเนินการตามแผน การกระทำขั้นนี้มีความสำคัญต่อแผนอย่างมาก ถ้าเป็นการปฏิบัติของแผนง่าย ๆ ขนาดเล็ก การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและการสั่งงานก็อาจกระทำได้โดยวาจา แต่ถ้าแผนมีลักษณะตรงข้าม การดำเนินการตามแผนทุกขั้นตอนตั้งแต่ต้นจนจบจะต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งเป็นหลักฐานที่ยืนยันได้ ตรวจสอบได้ และใช้ประโยชน์ในการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบกันเป็นสัดส่วน ขั้นตอน เพราะมีบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมากขึ้น

10.5 การควบคุมแผน การควบคุมนี้จะเริ่มตั้งแต่ขั้นสูงสุดคือ ผู้อนุมัติแผนลดหลั่นกันลงไปตามสายการบังคับบัญชา ดังนั้น แผนที่มีลักษณะซับซ้อน มีความสำคัญ มีขอบเขตกว้างขวาง การควบคุมก็ย่อมต้องมีหลักเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น แผนที่เป็นทางการมักจะมีลักษณะซับซ้อน ยุ่งยาก มีความสำคัญ มีขอบเขตกว้างขวาง มีหน่วยงานร่วมด้วยหลายหน่วย และมักจะเป็นแผนระยะยาว เป็นต้น

11. การมอบหมายอำนาจหน้าที่ (AUTHORIZATION)

งานที่สำคัญอย่างหนึ่งของนักบริหารก็คือ การวางแผน นักบริหารจึงมักมีส่วนร่วมในกิจกรรมวางแผนอยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นแผนบริหารหรือแผนงานด้านอื่น ๆ บทบาทของนักบริหารจะแตกต่างกันไปอันขึ้นอยู่กับแต่ละประเภท อันพิจารณาได้จากขั้นตอนของการวางแผน คือ เริ่มตั้งแต่การริเริ่มวางแผนไปจนถึงการอนุมัติแผนขั้นสุดท้าย แผนที่มีความสำคัญมีความซับซ้อนและต้องการงบประมาณเป็นจำนวนมาก อาจต้องการให้มีคณะกรรมการประเมิน ตรวจสอบ และรับรองก่อนจะ

มีการอนุมัติก็ได้ ในบางกรณีผู้มีอำนาจอนุมัติหรือนักบริหารชั้นสูงอาจมอบอำนาจดังกล่าวให้ผู้วางแผนโดยทั้งหมดก็ได้

12. ความง่ายในการควบคุม (EASE OF CONTROL)

การควบคุมในที่นี้เปรียบเสมือนการวัดการกระทำโดยอาศัยมาตรฐาน (STANDARD) ที่กำหนดไว้เป็นเครื่องเทียบ เมื่อการวางแผนเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะมีการมอบหมายงานให้ดำเนินการตามแผน ในการดำเนินการตามแผนนี้จะต้องมีการควบคุม เพื่อให้งานดำเนินไปตามแผนที่วางไว้ และเพื่อทราบว่าจะมีปัญหา อุปสรรคอะไรเกิดขึ้นบ้าง เป็นไปตามความประสงค์ที่กำหนดไว้เพียงใด ในขณะเดียวกันอาจจะช่วยในการปรับปรุงแก้ไขบางส่วนของแผนให้เหมาะสมหรือเข้ากับสถานการณ์อีกด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า แผนงานทุกแผนมักจะขึ้นอยู่กับข้อกำหนดเบื้องต้นหรือข้อสมมติในอนาคต

13. ความง่ายในการดำเนินการตามแผน (EASE OF IMPLEMENTATION)

เมื่อมีการอนุมัติแผนขั้นสุดท้ายแล้ว งานขั้นต่อไปก็คือ การดำเนินการตามแผน ถึงแม้ว่าการดำเนินการตามแผนจะมีความสำคัญมากก็ตาม แต่จะได้ผลมากเพียงใดนั้นยังขึ้นอยู่กับการเตรียมการวางแผนและส่วนประกอบต่าง ๆ ของแผน ถ้าการวางแผนไม่ดีพอ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของแผนบกพร่องย่อมจะทำให้เกิดปัญหาในขั้นการนำแผนไปปฏิบัติได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พอจะชี้ให้เห็นได้ว่า แผนจะดำเนินการไปยากหรือง่ายสามารถสังเกตได้จากลักษณะของแผนด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

13.1 ความยากของเรื่อง ถ้าแผนมีขอบเขตกว้างขวาง เป็นโครงการใหญ่เป็นงานที่ไม่ง่ายนักหรืออาจยากเหลือเกิน ในทางตรงข้ามหากแผนเกี่ยวกับเรื่องเล็ก ๆ แผนการจัดสำนักงาน แผนการเลี้ยงหมู ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ซับซ้อน ไม่ยาก และไม่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นเลย การปฏิบัติตามแผนก็ย่อมไม่ยากเย็นอะไร

13.2 ลักษณะทางเทคนิคของแผน แผนใดมีลักษณะที่มีเทคนิควิทยาและต้องอาศัยทรัพยากรทางด้านเทคนิคมาก กล่าวคือ ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้เฉพาะด้าน ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้มากมาย การดำเนินการตามแผนก็ย่อมจะมีความยากตามมาอย่างไม่มีปัญหา

13.3 กระบวนการวางแผน ดังได้กล่าวมาแล้วว่า กระบวนการของแผนมีอยู่ 3 ขั้นใหญ่ ๆ คือ การวางแผน การดำเนินการตามแผน และการประเมินผลงานของแผนในแต่ละขั้นดังกล่าว ยังมีลำดับการปฏิบัติงานแบ่งย่อยลงไปอีก ในแง่ของการวางแผน หากผู้วางแผนได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและแนวปฏิบัติได้อย่างรอบคอบถูกต้อง ทั้งนี้โดยอาศัยหลักการที่ว่า "บุคคลที่จะปฏิบัติได้ดีมีประสิทธิภาพมากขึ้น ถ้าเขาเข้าใจวัตถุประสงค์และวิธีการปฏิบัติงานนั้นอย่างถูกต้อง" อย่างไรก็ตาม การควบคุม การสั่งและมอบหมายงาน และการติดต่อประสานงาน ฯลฯ ก็เป็นสิ่งเกื้อกูลอยู่กับเรื่องนี้ด้วย

13.4 ปัญหาด้านจิตวิทยา วัตถุประสงค์ก็ดี ข้อกำหนดเบื้องต้น นโยบาย และวิธีการปฏิบัติของแผน ลักษณะของแผนทั้งหมดหรือบางส่วนก็ดี อาจกระทบถึงอารมณ์จิตใจของผู้ที่เกี่ยวข้องกับแผนได้ อาจถึงขั้นมีปฏิกิริยาต่อต้านแผนอย่างรุนแรงได้ บางครั้งแผนงานมีลักษณะยุ่งยาก มีการเปลี่ยนแปลงใหม่หลายอย่าง ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ประสงค์ให้เป็นเช่นนั้น การต่อต้านก็ย่อมเกิดขึ้น การดำเนินการตามแผนย่อมทำได้ยากหรืออาจไม่ได้เลยก็ได้

ปัญหาเหล่านี้ นักวางแผนไม่ควรจะมองข้าม ควรจะได้ศึกษาหาข้อมูลและหาทางป้องกันไว้ด้วย ในขั้นของการวางแผนเพื่อป้องกันไว้ล่วงหน้า ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินการตามแผนเป็นไปได้ตามเป้าหมาย แม้จะเป็นเรื่องเล็กน้อยก็อาจมีปัญหาได้ ดังนั้น นักบริหารและนักวางแผนจะต้องมีความรอบคอบและคำนึงถึงจิตวิทยาบ้าง

มิติที่สำคัญต่อกระบวนการวางแผนและกระบวนการปฏิบัติตามแผนที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวิจัยนี้ในด้านการศึกษาถึงกระบวนการวางแผนและกระบวนการปฏิบัติตามแผนการประชาสัมพันธ์โครงการพัฒนา ซึ่งจะทำให้ทราบถึงลักษณะของแผนการประชาสัมพันธ์โครงการพัฒนาในแง่มุมต่าง ๆ รวมถึงความสอดคล้องในการปฏิบัติตามแผนการประชาสัมพันธ์โครงการพัฒนาในงานวิจัยนี้