

แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์แนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540-2544 ผู้วิจัย
ได้นำแนวความคิด ทฤษฎี ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาศึกษาเพื่อใช้เป็นแนวทางการวิจัย
ดังต่อไปนี้

1. แนวคิด เรื่องการประชาสัมพันธ์และนโยบายสาธารณะ
2. แนวคิด เรื่องการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ
3. แนวคิด เรื่องมิติที่สำคัญต่อกระบวนการวางแผนและกระบวนการปฏิบัติตามแผน
4. ทฤษฎีเกี่ยวกับ "ระบบ" การวางแผน (SYSTEM THEORY)
5. ทฤษฎีว่าด้วยโครงสร้างการวางแผน (STRUCTURAL PLANNING)
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเรื่องการประชาสัมพันธ์และนโยบายสาธารณะ

ความหมายของการประชาสัมพันธ์

คำว่า การประชาสัมพันธ์ มีความหมายกว้างขวางมาก นักวิชาการ นักวิชาชีพ ต่างให้คำ
อธิบายคำว่า การประชาสัมพันธ์ในแง่มุมต่าง ๆ ดังนี้

คำว่า การประชาสัมพันธ์ ตรงกับภาษาอังกฤษว่า PUBLIC RELATIONS ซึ่งถ้าพิจารณา
คู่ศัพท์ตามภาษาแล้ว ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ มีความกลมกลืนกันนั่นคือ

PUBLIC = ประชาชน หมู่คน กลุ่มคน

RELATIONS = สัมพันธ์ ผูกพัน เกี่ยวข้อง

ดังนั้น คำว่าการประชาสัมพันธ์ คือ การผูกพันเกี่ยวข้องกับกลุ่มชน หรือความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน สถาบันกับกลุ่มประชาชน หรืออาจกล่าวได้ว่า การประชาสัมพันธ์ หมายถึง ความพยายามของสถาบันที่จะแสวงหาความสัมพันธ์และความร่วมมือจากประชาชน ตลอดจนสร้างไว้ซึ่งทัศนคติที่ดีของประชาชนต่อสถาบันเพื่อสร้างสรรค์ความรู้ (KNOWLEDGE) ความเข้าใจ (UNDERSTANDING) เชื่อถือ (BELIEF) ศรัทธา (TRUST) ฯลฯ ให้เกิดแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนยอมรับ สนับสนุนให้ความร่วมมือในการดำเนินงาน กระบวนการ นโยบาย และความเคลื่อนไหวของสถาบันหรือหน่วยงานนั้น

อย่างไรก็ตาม สถาบันการศึกษาและนักประชาสัมพันธ์ได้ให้คำนิยาม และความหมายที่แตกต่างกันอีกมากมาย โดยมีผู้ให้คำจำกัดความของการประชาสัมพันธ์ไว้ดังนี้

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

พจนานุกรม WORLD BOOK DICTIONARY อธิบาย "การประชาสัมพันธ์" ว่าเป็น

1. กิจกรรมของหน่วยงาน องค์กร สถาบันหรือบุคคลที่ปฏิบัติเพื่อชนะใจประชาชนทั่วไปรวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าใจถึงนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยการแพร่กระจายข่าวสาร ทางเครื่องมือสื่อสารต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ นิตยสาร วิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ และภาพยนตร์ เป็นต้น
2. ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อหน่วยงาน องค์กร 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)

CUTLIP และ CENTER ให้คำจำกัดความการประชาสัมพันธ์ไว้ว่า การประชาสัมพันธ์เป็นความพยายามที่มีการวางแผนล่วงหน้า เพื่อสร้างอิทธิพลต่อความคิดเห็นของประชาชนโดยอาศัยหลักการที่ดีและการกระทำอย่างมีความรับผิดชอบด้วยวิธีการสื่อสารสองทาง ในอันที่จะสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน (1978 : 16)

BERNEYS คนสำคัญในวงการประชาสัมพันธ์ของสหรัฐอเมริกา ให้ความหมายว่า (1955 : 7)

1. เป็นการเผยแพร่ข่าวสารความรู้ให้ประชาชนได้รับทราบ
 2. ชักชวนให้ประชาชนมีส่วนร่วมสนับสนุน และ เห็นชอบกับความมุ่งหมายการดำเนินงานของสถาบัน
 3. ช่วยกำหนดแนวความคิดของประชาชนและสถาบันให้มีส่วนประสานสอดคล้อง
- ต้องกัน

BERTSAND CANFIELE ให้ความหมายว่า เป็นปรัชญาของการจัดการซึ่งแสดงโดยนโยบายและการปฏิบัติที่จะรับใช้ผลประโยชน์ของสาธารณะ เป็นหน้าที่ของการจัดการที่จะตรวจสอบประชามติ หรือเครื่องมือ และดำเนินการสื่อสารที่จะอธิบายความเกี่ยวกับนโยบายของสถาบัน และการกระทำต่อประชาชนเพื่อให้ได้รับความเข้าใจและความรู้สึกที่ดี (ข้างาน ชม ภูมิภาค. 2526 : 2)

ประจวบ อินฮ็อค อธิบายความหมายของการประชาสัมพันธ์ (PUBLIC RELATIONS) ว่า คือกิจกรรมที่ปฏิบัติต่อเนื่องตามแผนที่วางไว้ เพื่อสร้างเสริมความเชื่อถือศรัทธาในบุคคลและสถาบัน

สุพิน ปัญญาภัก อธิบายว่า "การประชาสัมพันธ์ คือ ความพยายามที่มีแผนที่จะมีอิทธิพลต่อความคิดและทัศนคติของประชาชน เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนกับหน่วยงาน" มีหลักสำคัญ 4 ประการ คือ (2526 : 27)

ก. การประชาสัมพันธ์นั้น ต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและหยุดไม่ได้ ต้องพยายามโดยไม่มีที่สิ้นสุด เพราะตัวแปรที่สำคัญ คือความรู้สึกนึกคิดหรือความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเรียกว่าประชามติ (PUBLIC OPINION) เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงจำเป็นต้องรักษาความคิดเห็นที่สนับสนุนหน่วยงานให้คงที่ตลอดไป

ข. การประชาสัมพันธ์นั้น ต้องกระทำอย่างมีแผน มีระบบ เป็นขั้นตอน มีการศึกษารวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มประชาชนของหน่วยงานให้มากที่สุด การทำงานต้องมีเอกภาพสอดคล้องกันทุกขั้นตอน

ค. การประชาสัมพันธ์นั้น ต้องนำมโนทัศน์หรือความคิดเห็นของประชาชนให้สนับสนุนกิจกรรมการของหน่วยงาน

ง. การประชาสัมพันธ์นั้น ต้องสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับประชาชนให้เกิดความเข้าใจกันและไม่ขัดแย้งกัน กล่าวคือต้องเข้าใจความต้องการชุมชนว่าต้องการอะไร ทักคนคิดอย่างไรบ้างที่ควรจะใช้ หรือปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกัน บางครั้งก็ต้องยอมรับความคิดเห็นของประชาชนด้วย

เสรี วงษ์มณฑา ได้ให้นิยามว่า "การประชาสัมพันธ์" เป็นความพยายามที่มีการวางแผนในการที่จะมีอิทธิพลเหนือความคิดจิตใจของสาธารณชนที่เกี่ยวข้อง โดยกระทำกับสิ่งที่มีคุณค่ากับสังคม เพื่อให้สาธารณชนเหล่านั้นมีทัศนคติที่ดีต่อหน่วยงาน องค์กร บริษัท ห้างร้านหรือสมาคม ตลอดจนภาพพจน์ที่ดีเกี่ยวกับหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อให้หน่วยงานได้รับการสนับสนุน และความร่วมมือที่เกื้อจากสาธารณชนที่เกี่ยวข้องในระยะยาวต่อเนื่องกันไปเรื่อย ๆ (2517 : 2)

วรัช ลภีรัตนกุล ได้นิยามความหมายของคำว่า การประชาสัมพันธ์ (PUBLIC RELATIONS) คือการติดต่อสื่อสาร (COMMUNICATION) หรือการสื่อความหมายทางด้านความคิดเห็นและข่าวสาร จากหน่วยงานหรือองค์การสถาบันไปสู่กลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นหรือประชามติ (PUBLIC OPINION) ที่ประชาชนมีต่อหน่วยงานหรือองค์การสถาบันและกลุ่มประชาชน อีกทั้งยังเป็นการช่วยให้สถาบันสามารถปรับตัวเองให้สอดคล้องกลมกลืน (HARMONIOUS ADJUSTMENT) กับสังคมได้ ฉะนั้น วัตถุประสงค์สำคัญของการประชาสัมพันธ์ก็คือ การสร้างสรรค์ความเข้าใจอันดีกับประชาชน ตลอดจนการเสริมสร้างภาพพจน์ที่ดี (FAVORABLE IMAGE) ให้แก่หน่วยงานเพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกนึกคิดที่ดีต่อหน่วยงานและให้ความร่วมมือสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์การสถาบัน (2530 : 1)

บุญเลิศ ศุกคิลก ได้ให้คำอธิบาย ตลอดจนอธิบายถึงขอบเขตและหน้าที่ของการประชาสัมพันธ์ว่า การประชาสัมพันธ์ หมายถึงการดำเนินงานอย่างมีแผนโดยอาศัยการสื่อสารสองวิธี เพื่อเน้นนำความคิดเห็นมหาชนให้เข้าใจและยอมรับนโยบาย และการปฏิบัติงานของสถาบันที่เกี่ยวข้อง (2523 : 218-219)

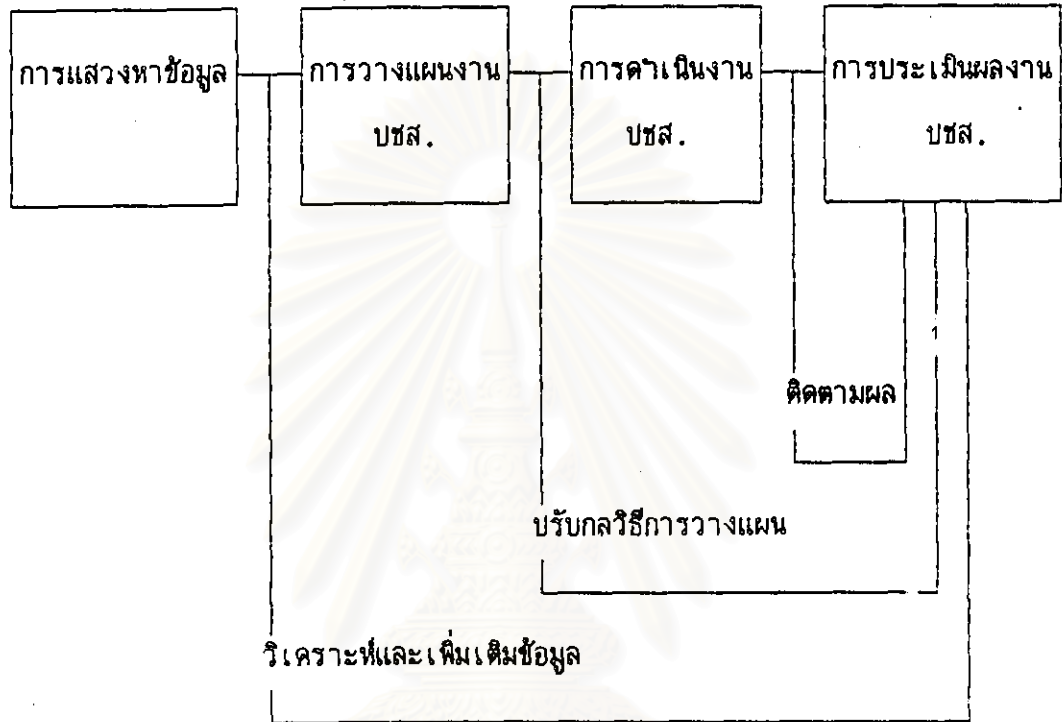
ชัยศิริ สมุทวณิช ได้อธิบายว่า สิ่งสำคัญที่สุดในการประชาสัมพันธ์ คือเป้าหมายของการประชาสัมพันธ์ การทำประชาสัมพันธ์มักถูกทำโดยปราศจากเป้าหมาย มีนโยบายของประเทศไม่น้อยที่วางเป้าหมายไว้ที่ผู้บริหารมากกว่าที่ตัวประชาชน สาเหตุเป็นเพราะขาดความเข้าใจต่อกระบวนการที่ถูกต้อง นโยบายการประชาสัมพันธ์ของรัฐที่ถูกต้องนั้นไม่ได้เริ่มมาจากความต้องการของรัฐบาลที่ต้องการให้ประชาชนได้เข้าใจรัฐบาล แต่จะต้องมาจากการที่รัฐบาลเข้าใจประชาชนให้ต้องแท้ว่า เข้าใจจนเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ของชาติ เป็นปัญหาของชาติได้มากน้อยแค่ไหน เป็นลำดับ เฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องที่เป็นปัญหาของประชาชนหรือเป็นประโยชน์ของประชาชนนั้น เขาย่อมสังเกตเห็นด้วยตนเองอยู่แล้ว ปัญหาของการประชาสัมพันธ์จึงอยู่ในประเด็นที่ว่า ทาอย่างไร ผลประโยชน์ในระดับของประชาชนจึงจะได้รับการถ่ายทอดขึ้นไปยังถูกต้องในระดับบริหารได้ เมื่อการถ่ายทอดถูกต้องแล้ว การประมวลปัญหาและนำเสนอนโยบายเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ เห็นความสำคัญของการรณรงค์โครงการต่าง ๆ ที่เป็นการประชาสัมพันธ์ก็จะถูกกำหนดขึ้นตามขั้นตอนที่ถูกต้องเป็นผลสำเร็จของการวางแผน

นอกจากนี้ ชัยศิริ สมุทวณิช สรุปว่า วัฏจักรการประชาสัมพันธ์จะต้องใช้กระบวนการทางความรู้และกระทำอย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การทำประชาสัมพันธ์เพื่อให้คนในชาติเกิดน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เห็นประโยชน์ของชาติร่วมกัน จะทำได้อผลต่อเมื่อจุดยืนขององค์การต่าง ๆ หรือหน่วยงานต่าง ๆ วางเป้าหมายชัดเจน มีการกำหนดแผนปฏิบัติการได้ตามความต้องการในสังคม และสามารถประเมินการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้อย่างถูกต้อง (2528 : 42-45)

การประชาสัมพันธ์ ประกอบด้วยกระบวนการ 4 ประการ คือ

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

กระบวนการประชาสัมพันธ์ (อ้างอิง มูล เบ็ญจรงค์กิจ 2531 : 4)



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นโยบายและการวางแผนการประชาสัมพันธ์

บุญเลิศ ศุภศิลา อธิบายนโยบายและการวางแผนการประชาสัมพันธ์ (2529 : 220) ว่า

1. การประชาสัมพันธ์ที่สัมฤทธิ์ผลนั้น ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการสื่อสารแบบสองวิถี (TWO-WAY COMMUNICATION) ซึ่งเกิดขึ้นทั้งในแนวตั้งและแนวนอน (VERTICAL AND HORIZONTAL PROCESS) กล่าวคือ ในทางแนวตั้งนั้น การสื่อสารเป็นกระบวนการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นแหล่งสารและประชาชนซึ่งเป็นผู้รับสาร ส่วนในทางแนวนอนนั้น เป็นการแสดงปฏิภพการติดต่อระหว่างกลุ่มบุคคลในระดับเดียวกันทั้งฝ่ายผู้ส่งสารและรับสาร
2. การประชาสัมพันธ์ของรัฐ ควรมุ่งสนับสนุนนโยบายและโครงการพัฒนาประเทศ อีกนัยหนึ่ง การประชาสัมพันธ์ของรัฐไม่ควรจำกัดตัวเอง เพียงแต่เพื่อเผยแพร่ข่าวสารและโน้มน้าวใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมเท่านั้น แต่ควรใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดแนวนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศ
3. การประชาสัมพันธ์ของรัฐควรถือเป็นทั้งรากฐานการกำหนดเป้าหมาย และนโยบายของชาติ และขณะเดียวกันเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติตามเป้าหมายและนโยบายนั้นให้สำเร็จ ดังนั้น การประชาสัมพันธ์จึงไม่ควรทำหน้าที่เพียงแค่ชี้แจงหรือเผยแพร่ข่าวสารให้ประชาชนทราบเท่านั้น แต่ควรถือเป็นเครื่องมือเพื่อถ่ายทอดและแลกเปลี่ยนข่าวสารที่เป็นสาระประโยชน์แก่การพัฒนากระบวนการความคิด (COGNITIVE) เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความสนใจต่อการพัฒนาประเทศ (MOTIVATIONAL) และเป็นพื้นฐานให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศ (BEHAVIORAL)
4. การประชาสัมพันธ์ของรัฐนั้น ควรจัดเป็นระบบ (SYSTEM APPROACH) ให้มีความสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องและสอดคล้องอย่างดี ตลอดจนการประสานงานระหว่างระบบย่อยต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้ เพื่อขจัดความขัดแย้งในแนวนโยบายและการปฏิบัติ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศอย่างมาก

การประชาสัมพันธ์จึงต้องมีการวางแผนในการดำเนินงานทางสร้างสรรค์ และดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีระหว่างสถาบันกับประชาชน โดยอาศัยประชาสัมพันธ์เป็นแนวทางการประชาสัมพันธ์ เป็นกระบวนการสื่อสารสองทาง เป็นตัวกลางที่คอยเร่งเข้าให้ทุกฝ่ายเข้าใจดีต่อกันและกัน การประชาสัมพันธ์จะมีส่วนในการพัฒนา และสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมและประเทศชาติเป็นอย่างดี

นอกจากนี้แล้วยังได้อธิบายต่อไปอีกว่า สำคัญของนโยบายและการวางแผนการประชาสัมพันธ์ เพื่อการพัฒนาอยู่ที่การให้บริการข่าวสาร และข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนจะได้มีความรู้ ความเข้าใจ มีทัศนคติที่ดีและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ การให้ข่าวสารและข้อมูลที่มีสาระประโยชน์อย่างเพียงพอนั้น เป็นพื้นฐานสำคัญที่จะช่วยให้ประชาชนตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตอย่างถูกต้องและเหมาะสมกับสภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะช่วยให้การพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายได้เร็วยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป การวางแผนนโยบายการประชาสัมพันธ์คือ การกำหนดแนวทางในการให้บริการข่าวสารแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และมีการวางแผนอย่างเป็นระบบ มีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

ขอบเขตการประชาสัมพันธ์

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

ในระดับชาตินั้น เริ่มมีแนวโน้มที่จะใช้คำ PUBLIC INFORMATION หรือข่าวสารสาธารณะแทนคำว่า PUBLIC RELATIONS (ซึ่งมีความหมายแคบและในทางลบ) โดยทั่วไปแล้ว

PUBLIC INFORMATION SYSTEM ในระดับชาติคลุมถึงงานประชาสัมพันธ์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

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

ในภาคเอกชนนั้น การประชาสัมพันธ์คลุมกิจกรรมของบริษัทการค้า อุตสาหกรรมและองค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร เช่น สมาคมและมูลนิธิต่าง ๆ ตลอดจนธุรกิจโฆษณาและสื่อสารมวลชน ภาคเอกชน ได้แก่ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร และภาพยนตร์ด้วย

ความจำเป็นที่ต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ในระดับประเทศชาติ

1. มนุษย์ต้องมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกัน มนุษย์ต้องมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่อยู่โดยรอบ ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ค่านิยม ประชาชนด้านอื่น ๆ สิ่งแวดล้อมดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อความเข้าใจ ความสัมพันธ์เป็นเรื่องสำคัญหากมีการทำความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ และทาสอย่างสม่ำเสมอ ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ก็จะบรรเทาเบาบางลงไป
2. สถาบันต้องเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนในสังคม องค์กรต่าง ๆ เกิดขึ้นจากความต้องการของคนในสังคม ดังนั้น สถาบันจะหนีไม่พ้นการเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนองค์กรและหน่วยงานในสังคม จึงจำเป็นต้องมีการประชาสัมพันธ์
3. ความสัมพันธ์ของมนุษยชาติ มิได้ราบรื่น มีแนวโน้มว่ามนุษย์ยิ่งอยู่รวมกันมากเท่าไร ก็จะมีปัญหาความขัดแย้งมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ถ้าสังคมในชาติมีความรู้ ความเข้าใจ รับผิดชอบ

รักษาไว้ การประชาสัมพันธ์ก็จำเป็น แต่เนื่องจากไม่เป็นเช่นนั้น การประชาสัมพันธ์จึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทสำหรับสังคม

4. เพื่อเสริมสร้างความรักใคร่สามัคคีของคนในชาติ ประเทศชาติจะได้เจริญก้าวหน้ามั่นคง การประชาสัมพันธ์เป็นกรรมวิธีหนึ่งที่จะสร้างสิ่งเหล่านี้

เหตุผลสำคัญในการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล

การที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์กับประชาชน ก็ด้วยเหตุผลสำคัญและจำเป็นยิ่งหลายประการด้วยกัน

CUTLIP และ CENTER กล่าวว่ารัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยต้องมีหน้าที่รายงานกิจกรรมของรัฐต่อประชาชน และประการสำคัญการบริหารของฝ่ายปกครองจะประสบผลสำเร็จได้ ต้องอาศัยความร่วมมือ และได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

นอกจากนี้ BLACK ได้ให้ความเห็นว่า ภารกิจอันสำคัญยิ่งของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ คือจะต้องการรายงานข่าวสารต่อประชาชนอย่างสม่ำเสมอ ได้แก่ การแจ้งนโยบาย ความเคลื่อนไหวในกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งผลงานของฝ่ายปกครอง และการให้ข่าวสารที่เป็นความรู้ต่อประชาชนอย่างสม่ำเสมอ (อ้างใน ชาคริต จุลกะเสรี 2530 : 95)

วิรัช ลภีรัตนกุล ได้เขียนถึง คำกล่าวของบุคคลสำคัญของโลกที่เกี่ยวข้องกับงานประชาสัมพันธ์รัฐบาล คือ

ประธานาธิบดี ลินคอล์น แห่งสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า ถ้าเป็นความพอใจของประชาชนแล้ว ไม่มีคำว่าล้มเหลว แต่ถ้าปราศจากความพอใจของประชาชนแล้ว ก็ไม่มีคำว่าสำเร็จเช่นกัน

ประธานาธิบดี จอห์นสัน แห่งสหรัฐอเมริกาเช่นกัน กล่าว่า ข้าพเจ้าทราบดีว่า ปัญหาที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของเราก็คือ การติดต่อสื่อสาร ถ้าเราสามารถสื่อสารถึงประชาชนได้แล้ว ประชาชนจะเข้าใจถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เรากำลังเผชิญร่วมกันอยู่

นอกจากนั้น ทางประเทศอังกฤษ เซอร์ซิล ได้กล่าวถึงงานประชาสัมพันธ์ต่อรัฐสภาอังกฤษว่า รัฐสภามีความยินดีเป็นอย่างยิ่ง แม้ว่าจะงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจะต้องลดขอบเขตลง ในยามสงคราม แต่งานประชาสัมพันธ์ยังคงมีส่วนสำคัญ และมีสภาพถาวรอยู่ในกลไกบริหารงานของรัฐบาล (วีรช ลภีรัตนกุล, 2526 : 391)

เพราะฉะนั้น จึงเห็นได้ว่า การประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล เพื่อสร้างความเข้าใจและเรียกร้องความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนนี้ เป็นสิ่งจำเป็นที่จะขาดเสียมิได้ สำหรับรัฐบาลในประเทศประชาธิปไตย เพราะรัฐบาลจะดำรงอยู่ได้ก็ด้วยความเห็นชอบยินยอม และสนับสนุนจากประชาชน มิใช่ด้วยอำนาจ ซึ่งบรรดาผู้นำประเทศในระบอบประชาธิปไตยในอดีตและปัจจุบันต่างก็ตระหนักดีในความจริงข้อนี้

หน้าที่ของการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานรัฐบาล

1. ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางแลกเปลี่ยนติดต่อข่าวสารและประสานงานระหว่างหน่วยงานและภายในองค์กรของรัฐ
2. ทำหน้าที่แจ้งข่าวสารและให้การศึกษาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ และการปฏิบัติการบริหาร ที่รัฐดำเนินการ
3. มีหน้าที่ในการศึกษาและตรวจวัดผลเพื่อหาประสิทธิภาพ อันเป็นช่องทางที่ประชาชนจะได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหาร ในการตัดสินใจแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งส่งผลถึงการปรับปรุงระเบียบกฎเกณฑ์พระราชกำหนด และเป็นที่ยอมรับปฏิบัติมากขึ้น
4. มีหน้าที่สร้างสัมพันธภาพกับข้าราชการทุกระดับในหน่วยงานเดียวกัน และหน่วยงานอื่น ตลอดจนถึงประชาชนภายนอกในภาคธุรกิจเอกชน อันได้แก่ สื่อมวลชน นักธุรกิจ นักเรียน นักศึกษา ประชาชนทั่วไป

5. ทาหน้าที่สร้างสัมพันธภาพกับทุกฝ่าย อันจะเป็นแหล่งสนับสนุนให้แก่องค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่เกิดภาวะวิกฤต หรือความขัดแย้ง
6. หน้าที่ในการนำนโยบายมาวางแผน และกำหนดกิจกรรมการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสภาพสังคม และสถานการณ์ความเป็น
7. หน้าที่ในการสร้างทัศนคติของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานให้ถูกต้อง และลดความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นให้น้อยลง
8. ในด้านการเมืองในระบอบประชาธิปไตย การประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานรัฐบาล มีหน้าที่เป็นผู้ทำการรณรงค์ การออกเสียงเลือกตั้ง (จิตรภรณ์ สุทธิวรเศรษฐ : 2528)

วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล

1. เพื่อแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องในหน่วยงานของรัฐบาล และก้าวไปสู่สังคมที่ทันสมัย
2. ทำให้ประชาชนได้รู้ข่าวสารการบริหารงานของรัฐบาลอย่างแท้จริง เพื่อเป็นที่ยอมรับและสนับสนุนจากประชาชน
3. เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ได้บริการประชาชนอย่างเต็มที่ อันนำมาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกัน
4. เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความรู้สึกนึกคิดต่อผู้บริหาร
5. ประชาสัมพันธ์ของประชาชนจะย้อนกลับไปยังองค์กรของรัฐบาล และได้นำข้อเสนอแนะเหล่านั้นมาพิจารณาว่าควรดำเนินการอย่างไรต่อไป
6. เพื่อชักจูงให้ประชาชนเข้าใจ ระเบียบข้อบังคับในการบริหารงานของรัฐบาล
7. เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น รัฐบาลต้องการความร่วมมือร่วมใจจากประชาชน

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของรัฐ และเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในการดำเนินนโยบายเพื่อพัฒนาประเทศ จึงได้มีการให้ความหมายคำว่า

นโยบายสาธารณะไว้หลากหลาย ทั้งในลักษณะที่คล้ายคลึงกันและในลักษณะที่แตกต่างกันออกใบ
การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะจึงควรทำความเข้าใจความหมายของนโยบายฯ ในแง่ต่าง ๆ
เสียก่อน ซึ่งสามารถจัดกลุ่มของความหมายได้เป็น 3 กลุ่มดังนี้

กลุ่มที่ 1

เจมส์ แอนเดอร์สัน (JAMES ANDERSON) ได้ให้นิยามไว้ว่า นโยบายสาธารณะ
หมายถึง "แนวทางการกระทำ (COURSE OF ACTION) ของรัฐ (STATE) เกี่ยวกับเรื่องใด
เรื่องหนึ่ง"

ไอรา ชาร์แคนสกี (IRA SHARKANSKY) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง
"กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การจัดบริการสาธารณะ การออก
กฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ และการจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม" เป็นต้น

ทอมัส ดาย (THOMAS DYE) ได้ให้นิยามไว้ว่า นโยบายสาธารณะ "เป็นเรื่องเกี่ยวกับ
ประเด็นที่ว่ารัฐบาลต้องการจะทำอะไร ทำไมจึงต้องกระทำเช่นนั้นและอะไรเป็นความแตกต่างที่
รัฐบาลกระทำขึ้น นโยบายสาธารณะ คืออะไรก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่
กระทำ"

กลุ่มที่ 2

ลินตัน คอลด์เวลล์ (LYNTON CALDWELL) ได้อธิบายความหมายว่า นโยบายสาธารณะ
ได้แก่ "บรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สังคมจะดำเนินการ
ยินยอมอนุญาตหรือที่จะห้ามมิให้กระทำ"

วิลเลียม กรีนวูด (WILLIAM GREENWOOD) ให้ความหมายว่า "การตัดสินใจขั้นต้นที่จะ
กำหนดแนวทางกว้าง ๆ อย่างทั่วไป เพื่อนำเอาไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นไป
อย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้"

อมร รักษาสัตย์ ได้ให้ความหมายไว้ 2 นัยด้วยกัน คือ "ในความหมายแคบ หมายถึง
หลักการและกลวิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดเอาไว้ แต่ความหมายอย่างกว้าง ๆ จะครอบคลุม
ไปถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดตัวเป้าหมายอีกด้วย"

กลุ่มที่ 3

ชาโรลด์ ลาสเวลล์ กับอับราฮัม แคปแลน (HAROLD LASSWELL & ABRAHAM KAPLAN) ให้นิยามนโยบายของรัฐไว้ว่า หมายถึง "แผนหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้น อันประกอบด้วยเป้าหมาย ปลายทาง คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ"

ชาร์ลส์ จาคอบ (CHARLES JACOP) ได้ให้นิยามไว้สั้น ๆ กล่าวคือนโยบายสาธารณะ หมายถึง "หลักการ แผนงานหรือแนวทางการกระทำต่าง ๆ"

กินหันส์ นาเคตะ อธิบายว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง "โครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้น ให้เป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม"

ซูบ กาญจนบุตร ให้นิยามนโยบาย คือ "แนวปฏิบัติที่ข้าราชการทุกคนทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำจะต้องปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผลภายในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย ค่าสิ่ง และระเบียบแบบแผนของทางราชการ"

ส่วน กุลธน ธนาพงศธร ได้สำรวจความหมายของนโยบายสาธารณะของนักวิชาการ ทั้งหลายแล้วสรุปว่า นโยบายสาธารณะน่าจะหมายถึง แนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาล (ทุกระดับ) ของประเทศหนึ่ง ๆ ได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการ แผนงานหรือกำหนดการเอาไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางชี้้นำให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้ เพื่อทำให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ที่ได้กำหนดเอาไว้ (อ้างใน คุชฎี สินเจิมสิริ, 2535)

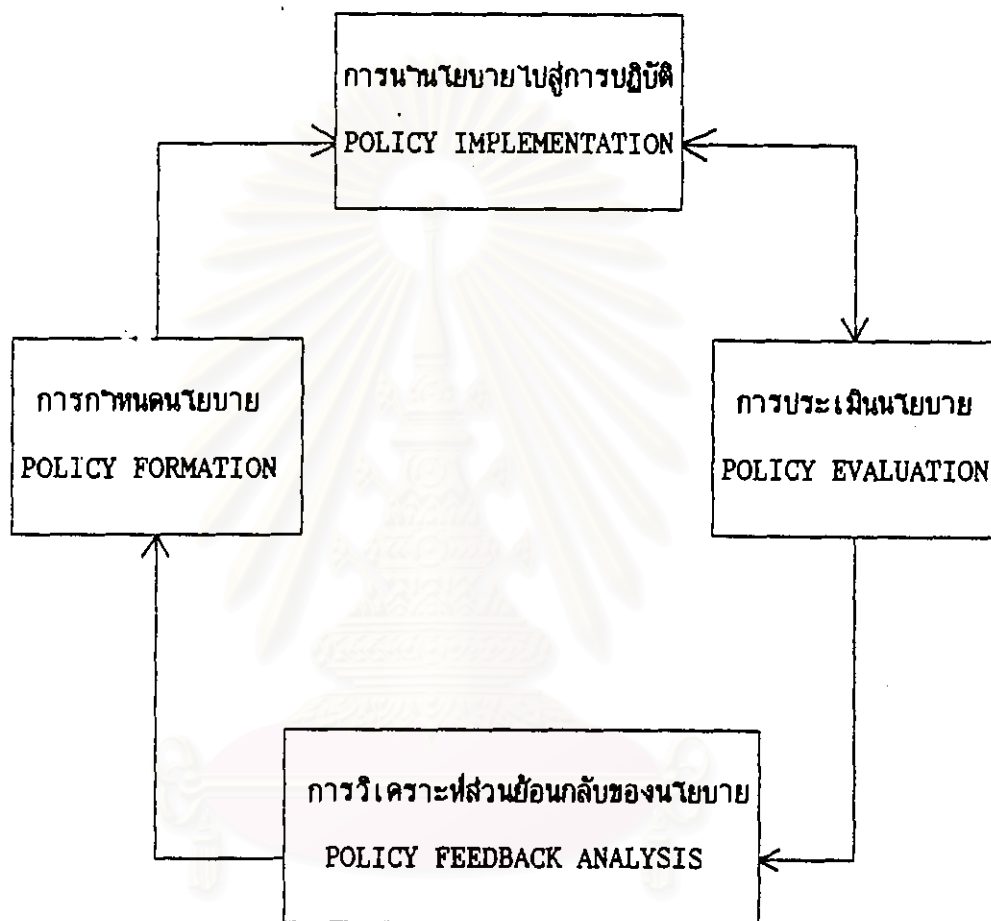
ทฤษฎีและแนวความคิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ และเป็นภารกิจหลักของระบบบริหาร ซึ่งนำเอาเจตนารมณ์ของฝ่ายการเมืองที่ได้กำหนดเป็นนโยบายไปปฏิบัติ อาจจะอยู่ในรูปของกฎหมาย ค่าสิ่ง มติคณะรัฐมนตรีหรือประกาศกระทรวงก็ได้

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นส่วนหนึ่งของศาสตร์การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (PUBLIC POLICY ANALYSIS) ที่ได้มองกรอบของความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกัน ได้แก่ การกำหนดนโยบาย แผนและหรือโครงการ การนำนโยบาย แผนและหรือโครงการไปสู่การปฏิบัติ การ

ประเมินผลกระทบของนโยบาย แผนและหรือโครงการ และการศึกษาวิเคราะห์ส่วนย้อนกลับที่จะนำไปสู่การปรับปรุงกำหนดนโยบาย แผนและหรือโครงการเสียใหม่

แผนภูมิที่ 1 องค์ประกอบหลักในศาสตร์การวิเคราะห์นโยบาย



GRINDLE ได้นำเสนอกรอบทฤษฎีหรือแนวความคิดในการวิเคราะห์นโยบาย/โครงการ การพัฒนาของรัฐในประเทศโลกที่ 3 โดยให้ความสนใจกับเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าการกำหนดนโยบายและได้เพิ่มมิติทางการเมืองเข้าไปวิเคราะห์ โดยให้เหตุผลว่า ระหว่างการวางนโยบายจนถึงการปฏิบัตินั้น มีช่องว่างหรือปัญหาเกิดขึ้นมากมาย การทำความเข้าใจกับช่องว่างนี้จะช่วยให้เราเห็นถึงความยากลำบาก และความซับซ้อนของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมากขึ้นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเลือกว่าควรทำอะไร ไม่ควรทำอะไรบ้าง และยิ่งเป็น

นโยบาย/โครงการพัฒนาด้วยแล้วยิ่งมีปัญหามาก เพราะมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องกับอง
 ภาครได้ใครเสีย อันเนื่องมาจากน่านโยบาย/โครงการพัฒนานั้น ๆ ไปปฏิบัติ

GRINDLE มีความเห็นว่าการน่านโยบาย/โครงการไปปฏิบัติในประเศโลกที่ 3 อิ่งมี
 ความลำบากมากขึ้น เนื่องมาจากอิทธิพลทางการเมือง ทั้งนี้ เพราะเวทีการเมืองของประเทศ
 เหล่านี้ไม่ได้อยู่ที่ระดับของการกำหนดนโยบายหรือ Input Stage อย่างที่พบเห็นกันในประเทศ
 ที่เจริญแล้ว แต่กลับย้อนมาอยู่ที่ OUTPUT STAGE หรือการน่านโยบายไปปฏิบัติมากกว่าเพราะผู้นำ
 ทางการเมืองอาจใช้เรื่องของการน่านโยบาย/โครงการไปปฏิบัติ เป็นเครื่องมือในการหาเสียง
 ทางการเมือง ดังนั้น การน่านโยบาย/โครงการไปปฏิบัติในประเศโลกที่ 3 จึงเป็นเวทีของการต่อสู้
 ทางการเมืองที่แหลมคม เพราะเป็นเรื่องของอำนาจผลประโยชน์และความขัดแย้งจึงไม่ใช่เรื่อง
 ง่าย ๆ ทั้งนี้ เพราะมีปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมากจึงต้องให้ความสนใจต่ปัจจัยสำคัญ 2
 ประการ คือ

1. เนื้อหาสาระของนโยบาย/โครงการนั้น ๆ ว่าเป็นอย่างไร (POLICY CONTENT)
2. สภาพแวดล้อม สภาพสังคมที่นโยบาย/โครงการนั้น ๆ ดำเนินการอยู่ (POLICY
 CONTEXT)

ประการที่ 1 เนื้อหาสาระของนโยบาย GRINDLE มีความเห็นว่าจะมีผลกระทบต่อการนำ
 นโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกันคือ

- 1.1) นโยบาย/โครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานทางด้านการเมือง
 เศรษฐกิจและสังคม ย่อมได้รับการต่อต้านจากกลุ่มที่เสียประโยชน์
- 1.2) นโยบาย/โครงการที่นำผลประโยชน์อย่างกว้าง ๆ ไปสู่ชุมชนจะได้ผล
 ในทางปฏิบัติมากกว่านโยบาย/โครงการที่แคบ
- 1.3) นโยบาย/โครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคน อาจมี
 ผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในทางปฏิบัติ
- 1.4) นโยบาย/โครงการที่หวังผลในระยะยาว อาจยากแก่การปฏิบัติมากกว่า
 นโยบาย/โครงการที่หวังผลในระยะสั้น

- 1.5) ลักษณะของนโยบาย/โครงการจะมีส่วนกำหนดความยากง่ายในการนำปฏิบัติ
- 1.6) เนื้อหาสาระของนโยบายที่กำหนดว่าใครหรือหน่วยงานใดจะรับผิดชอบ ค่าเงินการจะมีส่วนทำให้การปฏิบัติมีผลสำเร็จหรือล้มเหลวต่างกัน
- 1.7) รูปแบบการนำเสนอเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ของนโยบาย/โครงการมีส่วนอย่างมาก ในการนำไปสู่การปฏิบัติที่แตกต่างกัน ถ้าเป้าหมายชัดเจน มีผู้ให้การสนับสนุนมากการปฏิบัติจะมีโอกาสสำเร็จสูง

ประการที่ 2 สภาพแวดล้อมและสภาพสังคมนอกเหนือจากสถานที่ ๆ นโยบาย/โครงการ เข้าไปดำเนินการแล้ว ตัวบุคคลก็มีความสำคัญมากนับตั้งแต่ผู้วางแผนระดับชาติ นักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ผู้นำกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคม ผู้ได้รับผลกระทบและข้าราชการผู้ปฏิบัติทุกระดับ

นอกจากตัวบุคคลแล้ว อิทธิพลของสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติยังประกอบด้วย

- 2.1) ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ
- 2.2) สภาพสังคมและการเมือง และ
- 2.3) อิทธิพลของนโยบาย/โครงการข้างเคียงที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน

การวิเคราะห์ของ GRINDLE พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา หรือประเทศโลกที่ 3 ทั้งนี้เพราะหัวใจของการเมืองในประเทศเหล่านี้ตามที่ GRINDLE ให้เหตุผลไว้มี 3 ประการ คือ

1. ระบบการเมืองของประเทศเหล่านี้มีลักษณะเป็นเผด็จการ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะกำหนดนโยบาย
2. เป็นประเทศที่ยากจนและมีทรัพยากรจำกัด ไม่มีสถาบันการเมืองที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ยากแก่การกำหนดนโยบายเพื่อประชาชนส่วนใหญ่

3. ทิศนคติของผู้บริหารทางการเมืองและข้าราชการในประเทศเหล่านี้ มักต่อต้านการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

GRINDLE จึงสรุปว่า นโยบาย/โครงการ คือ ผลลัพธ์ของการต่อสู้หรือต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม เพื่อแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดภายใต้กรอบหรือกติกาของสังคมหนึ่ง ๆ นั่นเอง

2. แนวคิดเรื่องการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

ความจริงแนวคิดเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์แห่งชาติมีช่ของาใหม่ ในต่างประเทศได้มีการอภิปรายถกเถียงเรื่องนี้มานานแล้ว และหลายประเทศได้นำแนวคิดไปทดลองปฏิบัติแล้วด้วยซ้ำไป แต่ส่วนใหญ่เขากล่าวถึง "การสื่อสาร" (COMMUNICATION) มีช่จากักคอยู่ที่ "การประชาสัมพันธ์" (PUBLIC RELATIONS) แต่เนื่องจากเมืองไทยใช้การประชาสัมพันธ์กันแพร่หลายและครอบคลุมกว้างขวางมาก จึงนิยมใช้การประชาสัมพันธ์แทนการสื่อสารเสียเลย

แนวคิดเรื่องนี้ สืบเนื่องมาจากความจำเป็นในการกำหนดนโยบายการสื่อสาร และระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ทั้งนี้เพราะในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกการดำเนินงานด้านการสื่อสารประเภทต่าง ๆ ทั้งสื่อสารมวลชน สื่อสารสาธารณะ โทรคมนาคม ฯลฯ เป็นไปอย่างแพร่หลาย กว้างขวางและกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ บางครั้งก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน สิ้นเปลืองทรัพยากรและงบประมาณแผ่นดิน ซ้ำยังไม่เป็นผลดีแก่การพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม ด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวคิดว่าจำเป็นต้องมีองค์กรรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย และวางแผนการสื่อสารเพื่อให้เป็นระบบ มีเอกภาพและมีการประสานงานที่ดีในทุกระดับ ทั้งนี้ เพื่อจะสามารถนำทรัพยากรการสื่อสารที่มีอยู่มาใช้ในการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จากการสัมมนาและประชุมเชิงปฏิบัติการหลายต่อหลายครั้ง ผู้เชี่ยวชาญด้านการสื่อสาร ทั้งจากวงวิชาการและวิชาชีพต่างลงความเห็นว่ สมควรจะได้จัดตั้งองค์กรขึ้นมารับผิดชอบในการ

กำหนดนโยบายและวางแผนการสื่อสารระดับชาติโดยตรง องค์กรนี้นิยมเรียกกันว่า "สภานโยบายการสื่อสารแห่งชาติ" (NATIONAL COMMUNICATION POLICY COUNCIL) หรือ "คณะกรรมการนโยบายการสื่อสาร" (COMMITTEE FOR COMMUNICATION POLICY) ความคิดที่จะจัดตั้งสภานโยบายการสื่อสารแห่งชาติหรือคณะกรรมการนโยบายการสื่อสารจึงเริ่มแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ ทั้งกลุ่มประเทศตะวันตกและตะวันออก รวมทั้งประเทศไทยเราด้วย ควบคู่ไปกับแนวคิดในการกำหนดนโยบายและวางแผนการสื่อสารด้วย ทั้งนี้ โดยมีองค์การว่าด้วยการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) เป็นแกนนำสำคัญในด้านนี้

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว สภานโยบายการสื่อสารมีหน้าที่สำคัญในการวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรสื่อสาร เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสังคม สภานโยบายนี้จะเสนอแนะแนวนโยบาย และคำแนะนำต่อรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาการสื่อสาร ตลอดจนหาแนวทางกระตุ้นให้มวลชนและกลุ่มสนใจทางการเมือง เข้ามีส่วนร่วมในการวางแผนด้วย สภานโยบายนี้จะต้องมีสำนักเลขานุการ (SECRETARIAT) เพื่อศึกษารวบรวมข้อมูลที่จำเป็นและประสานงานด้านนโยบายและวางแผนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กล่าวโดยสรุปแล้วหน้าที่ของสภานโยบายการสื่อสารครอบคลุมถึง

1. ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการส่งเสริม การวางแผนและประสานงานนโยบายการสื่อสารแห่งชาติ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย
2. ทำหน้าที่ติดตามวิวัฒนาการด้านการสื่อสารทุกประเภท รวมทั้งศึกษา ประมวลข้อมูล และผลการวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการสื่อสาร ตลอดจนค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับความต้องการ และทรัพยากรการสื่อสารด้วย
3. ริเริ่มและจัดทำกรวางแผนการสื่อสารระยะยาว รวมทั้งเสนอแนะแนวนโยบายการสื่อสารด้วย
4. ติดตามมติและการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐบาลที่อาจมีผลเกี่ยวกับการสื่อสาร พร้อมทั้ง เสนอแนวมาตรการและนโยบายการสื่อสาร เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

ประเทศที่ได้จัดตั้งสภานโยบายการสื่อสารแห่งชาติแล้ว มีอาทิ ประเทศฟินแลนด์ ประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย และในกลุ่มของประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น อินเดีย มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย ในการศึกษานโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ จึงจำเป็นต้องทราบเรื่องราวและพิจารณาในขั้นการกำหนดนโยบายเสียก่อนอันเบื้องต้นก่อนที่จะพิจารณาการนำไปสู่การปฏิบัติงานลำดับต่อไป

นโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ มีจุดเริ่มต้นมาจากการศึกษาโดยนักวิชาการ นักปฏิบัติ และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยอาศัยแนวคิดทางด้านนโยบายการสื่อสารและสภากการสื่อสาร รวมทั้งทฤษฎีต่าง ๆ เพื่อเป็นปทัสฐานในการกำหนดให้เป็นแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ของชาติขึ้น มีการจัดตั้งในรูปของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการกว้าง คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยผู้ที่อยู่ในระบบราชการแทบทั้งสิ้น ท่ามกลางรัฐข้าราชการหรือที่เรียกกันว่า บิวโรคราติคพลีตี ในระบอบประชาธิปไตยแบบครึ่งใบของรัฐบาลสมัย พลเอกเปรมฯ ซึ่งการก่อตัวและการกำหนดเป็นนโยบายและแผนฯ นี้ มิได้มีส่วนร่วมของภาคเอกชนหรือมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดมากนัก การศึกษาของ บุญเปศล ทັນชัยบุตร (2529) จึงให้ข้อสังเกตไว้ว่า การกำหนดนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติฉบับนี้ การเข้าร่วมของภาคเอกชนที่เป็นเจ้าของสื่อ และประชาชนในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมจะอยู่ในลักษณะขอบเขตที่จำกัด ลักษณะของการกำหนดนโยบายจึงเป็นแบบการกำหนดจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง (TOP DOWN) แม้ว่าจะมีการศึกษาของ อีราวัณ พงษ์สุวรรณ (2531) พบว่า ขั้นตอนและกระบวนการในการกำหนดจะถูกต้องตามหลักทฤษฎีทางการจัดการแผนหรือนโยบายตามรูปแบบประชาธิปไตยและถูกต้องตามหลักทฤษฎีทางการสื่อสาร โดยจัดให้มีการสัมมนาขอความเห็นจากกลุ่มต่าง ๆ เพื่อนำ มาปรับปรุงแนวนโยบายและแผนฯ ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงสิ่งที่รัฐต้องการและเห็นว่าจะเกิดผลดีแก่ประเทศชาติ จึงได้พร้อมใจกันกำหนดขึ้นโดยไม่สามารถทราบข้อเท็จจริงได้ว่า นโยบายนี้ได้รับ การเห็นชอบและมีการสนับสนุนจากประชาชนหรือภาคเอกชนมากน้อยเพียงไร โดยเฉพาะในด้าน ของบริษัทเอกชน ผู้ประกอบการที่รับเหมาช่วงเวลาควาเนน

ธุรกิจของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ของภาคราชการอยู่ ลักษณะการบริหารและโครงสร้างทางการบริหาร จึงเน้นหนักไปทางบังคับ ควบคุม และเน้นสู่ภาคราชการด้วยกันเอง เพื่อให้ได้ความร่วมมือในการประชาสัมพันธ์ การดำเนินงานในแนวนโยบายนี้จึงเห็นได้ชัดเจนว่า การที่รัฐดึงเอาทรัพยากรที่หน่วยราชการต่าง ๆ ครอบครองอยู่กลับมาช่วยในการดำเนินงานด้านการประชาสัมพันธ์ของชาติให้มีเอกภาพนั้น ย่อมกระทบต่อผล ประโยชน์ของผู้ที่มีสิทธิครอบครองสื่อฯ กับผู้แสวงหาก้าวร้าวในธุรกิจการสื่อสารมวลชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ถึงแม้ว่านโยบายดังกล่าว จะเป็นที่ยอมรับจากบุคคลที่เกี่ยวข้องว่าเป็นนโยบายที่ดีและเหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศ ที่มีความมุ่งหมายจะพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมให้ทัดเทียมกับนานาประเทศ จากการศึกษาพบว่า ผู้เกี่ยวข้องเห็นด้วยกับการประกาศใช้นโยบายดังกล่าวถึงร้อยละ 100.0 แต่ก็ยังไม่อาจบ่งบอกถึงความเป็นไปได้ต่อการที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลได้มากนัก ทั้งนี้ เพราะขาดมิติในการศึกษาด้านแรงสนับสนุนของนโยบาย บริบททางสังคมและการเมืองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการจัดองค์การและระบบการบริหารให้เอื้ออำนวยต่อการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการที่จะกำหนดวิธีการว่าได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร

3. แนวคิดเรื่องมิติที่สำคัญต่อกระบวนการวางแผนและกระบวนการปฏิบัติตามแผน

มิติ (DIMENSION) ของแผนได้แก่ การพิจารณาและวิเคราะห์แผนในด้านต่าง ๆ เพื่อที่จะได้ทราบว่าแผนหนึ่ง ๆ มีลักษณะอย่างไร ซึ่งอาจพิจารณาส่วนต่าง ๆ ของแผนได้ด้วย กล่าวคือ กระบวนการวางแผน การดำเนินการตามแผน และการประเมินผลงานของแผน ในการพิจารณาี้ จำต้องอาศัยมิติเป็นแนวทางการวิเคราะห์แผนหนึ่ง ๆ นั้น มีลักษณะอย่างไรตามรูปของมิติด้านต่าง ๆ ผู้ดำเนินการตามแผนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับแผนหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของแผนก็มีความจำเป็นต้องทราบถึงมิติของแผน ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นประโยชน์ทำให้การวิเคราะห์แผนเป็นไปได้อย่างถูกต้องแล้ว ยังช่วยให้การวางแผนการดำเนินการตามแผน และการประเมินผลงานของแผนประสบความสำเร็จอีกด้วย

มิติของแผนนี้มีหลายด้าน งานที่นี้จะกล่าวถึงมิติที่สำคัญ ซึ่งขึ้นอยู่กับโดยทั่ว ๆ ไปกับแผนและกระบวนการของแผน คือ (อนันต์ เกตุวงศ์, 2526 ; 154-171)

1. ความซับซ้อน (COMPLEXITY)
2. ความสำคัญ (SIGNIFICANT)
3. ความครอบคลุม (COMPREHENSIVENESS)
4. ความสมบูรณ์ (COMPLETENESS)
5. ความจำเพาะ (SPECIFY)
6. ระยะเวลา (TIME)
7. ความอ่อนไหว (FLEXIBILITY)
8. ความถี่ (FREQUENCY)
9. ลักษณะเป็นความลับ (CONFIDENTIAL NATURE)
10. การปฏิบัติเป็นทางการ (FORMALITY)
11. การมอบหมายอำนาจหน้าที่ (AUTHORIZATION)
12. ความง่ายในการควบคุม (EASE OF CONTROL)
13. ความง่ายในการดำเนินการตามแผน (EASE OF IMPLEMENTATION)

วิธีทางการวางแผน และการนำแผนนั้นไปใช้อาจได้รับอิทธิพลจากความเข้มของมิติทั้งหลายที่เกิดขึ้น ความเข้มของมิติดังกล่าวอาจมีมากน้อยหรือปานกลางอย่างไรนั้น เป็นสิ่งที่ควรพิจารณา ความคิดเกี่ยวกับมิติช่วยทำให้เกิดความเข้าใจลักษณะของแผนต่าง ๆ ทั้งยังช่วยทำให้เกิดความเข้าใจถึงแผนต่าง ๆ ขององค์การโดยส่วนรวม

สิ่งที่ควรสังเกตก็คือ มิติอย่างเดียวกันอาจนำมาพิจารณาได้กับกระบวนการทั้งสองประเภท คือ กระบวนการวางแผนและการปฏิบัติตามแผน ลักษณะของมิติจะแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับกระบวนการที่ไม่เหมือนกัน เช่น ในกระบวนการวางแผน ผู้วางแผนจะถือว่ามิติความซับซ้อน (COMPLEXITY) เป็นเรื่องเกี่ยวกับลักษณะทางเทคนิคของเครื่องมือหรือสิ่งที่จะใช้ ความยุ่งยาก

ซับซ้อนของปัจจัยต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในการวางแผน ส่วนในกระบวนการปฏิบัติตามแผน ผู้ปฏิบัติตามแผนจะถือว่ามีความซับซ้อนเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการนำแผนมาใช้ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงเพราะแผนส่วนใหญ่มักให้มีการเปลี่ยนแปลง

มิติที่สำคัญที่ควรจะกล่าวถึงเพื่อการวิเคราะห์ เปรียบเทียบแผน ทาการวางแผน และดำเนินการตามแผนที่ถูกต้องตามความต้องการยิ่งขึ้น มีดังนี้คือ

1. ความซับซ้อน (COMPLEXITY)

ความซับซ้อนก่อให้เกิดความยุ่งยาก ถ้าแผนมีส่วนประกอบมาก มีความสลับซับซ้อน มีลักษณะซึ่งจะต้องใช้ปัจจัยทางเทคนิคมาก การวางแผนและการปฏิบัติตามแผนก็ย่อมจะมีความซับซ้อนตามไปด้วย แผนจะมีความซับซ้อนมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ กล่าวคือ

1.1 ส่วนต่าง ๆ ของแผน แผนซึ่งมีส่วนประกอบมากมาย แต่ละส่วนของแผนต้องปฏิบัติบาให้ประสานกัน มีการร่วมมือระหว่างกัน และต้องอาศัยซึ่งกันและกันอยู่ทุกขั้นตอนส่วนต่าง ๆ ของแผนต้องสัมพันธ์ต่อกัน งานบางอย่างของส่วนประกอบหนึ่งอาจยังกระทำไม่ได้จนกว่างานอีกอย่างหนึ่งของส่วนประกอบอีกส่วนหนึ่งจะต้องกระทำให้สำเร็จไปก่อน การที่แผนประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ มากและแต่ละส่วนมีความสัมพันธ์กันเช่นนี้ทำให้แผนมีความยากตามไปด้วย

1.2 จำนวนของทางเลือก (ALTERNATIVES) ที่จะต้องพิจารณาในแต่ละส่วนประกอบของแผน เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้แผนมีความซับซ้อน เพราะในแต่ละประเภทของส่วนประกอบยังมีระดับของส่วนประกอบ ทางเลือกก็อาจแบ่งเป็นประเภทและระดับเช่นเดียวกัน

1.3 ลักษณะเทคนิคของแผน ถ้าแผนประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ มากทั้งด้านประเภทและระดับ ในแต่ละส่วนหากมีความจำเป็นต้องใช้หลักวิชาและประสบการณ์ทางเทคนิคเข้ามาช่วยอีกหลาย ๆ ด้าน ย่อมจะเป็นการเพิ่มความยากให้กับผู้วางแผนขึ้นอีก เพราะจะต้องอาศัยผู้มีความ

รู้เฉพาะด้านตามลักษณะทางเทคนิคดังกล่าว องค์การใดที่มีตัวบุคคลที่มีความรู้หลายด้านก็ย่อมจะระดมกำลัง (MOBILIZE) เข้าร่วมงานวางแผนได้ แต่ถ้าองค์การใดมีกำลังคนไม่ครบถ้วนตามต้องการก็อาจต้องอาศัยผู้รู้จากแหล่งอื่นเป็นที่ปรึกษาหรือร่วมงานด้วย อย่างไรก็ตาม แผนที่มีลักษณะเช่นนี้มาก ย่อมจะเพิ่มความซับซ้อนให้กับผู้วางแผนตามไปด้วย

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

2. ความสำคัญ (SIGNIFICANCE)

ในแต่ละองค์การหรือหน่วยงานย่อมมีหน่วยงานย่อยลงไปอีก ซึ่งมีจำนวนและระดับแตกต่างออกไปตามขนาดเล็กาใหญ่ขององค์การนั้น ๆ แผนงานก็เช่นเดียวกันย่อมมีแผนย่อย ส่วนประกอบของแผน และระดับของแผนด้วย ความสำคัญของแผนในองค์การจึงมีความแตกต่างกัน อันขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน และ "ความสำคัญมากน้อยของแผนใดแผนหนึ่งมีอิทธิพลเหนือกระบวนการวางแผนทั้งหมด" แผนใดมีความสำคัญมากย่อมช่วยให้กิจกรรมวางแผนและการดำเนินการตามแผนเป็นไปได้อย่างมีผลมากตามไปด้วย แผนที่น่าจะมีความสำคัญมากที่สุดคงได้แก่แผนซึ่งสามารถช่วยให้วัตถุประสงค์ขององค์การนั้นบรรลุความสำเร็จได้ดีที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความสำคัญของแผนขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์การ

อย่างไรก็ตาม กล่าวโดยทั่วไปแล้ว มาตรฐานสามารถนำมาพิจารณาว่าแผนใดมีความสำคัญหรือไม่ อาจดูได้จากหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

2.1 งบประมาณทั้งหมดที่ใช้ในการเตรียมการวางแผน และการดำเนินการตามแผน การที่จะทราบได้ว่าแผนไหนมีความสำคัญมากน้อยเพียงใดหรือไม่นั้น อาจดูได้จากงบประมาณการใช้จ่ายต่าง ๆ เกี่ยวกับการเตรียมการ การวางแผน และการดำเนินการตามแผน หากรวมค่าใช้จ่ายดังกล่าวสูงก็ย่อมเป็นเครื่องแสดงให้ส่วนหนึ่งว่าแผนนั้นมีความสำคัญ แต่ก็มิได้หมายความว่า จะเป็นหลักที่เข้าได้ทุกกรณี จะต้องพิจารณาปัจจัยด้านอื่น ๆ ประกอบกันไป หรือต้องดูมิติด้านอื่นของแผนด้วย

2.2 ผลที่คาดว่าจะได้จากการใช้แผน จะเป็นผลโดยตรงหรือโดยทางอ้อมสุดแต่ประเภทและวัตถุประสงค์ของแผนงานและขององค์การนั้น ๆ ผลงานที่คาดว่าจะได้รับนี้บางครั้ง เป็นเรื่องที่ไม่ง่ายที่จะพิจารณาหรือกำหนดให้เห็นโดยชัดเจนได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะของแผน แผนงานของทางราชการส่วนใหญ่มักคิดเป็นจำนวนเงินได้ อันต่างกับแผนขององค์การธุรกิจเอกชน ผู้วางแผนและผู้ที่จะพิจารณาความสำเร็จของแผนโดยอาศัยหลักการนี้จะต้องศึกษาแผนและประมาณคุณค่าของผลที่คาดว่าจะได้รับอย่างรอบคอบ และพยายามหาปัจจัยหลาย ๆ ด้านมาเป็นเครื่องวัดให้เหมาะสม

2.3 ลักษณะและส่วนประกอบที่มีความสำคัญต่อแผน การพิจารณาความสำคัญของแผนด้านนี้เน้นหนักมาทางด้านการบริหารและกลไกต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการวางแผน รวมทั้งการปฏิบัติตามแผน เช่น อาจมีการใช้มาตรการในการปฏิบัติงานและมีการควบคุมงานที่หมิ่นทันสมัยและก้าวหน้าอันจะช่วยทำให้แผนดำเนินไปอย่างมีผล ถ้าแผนนี้เป็นส่วนหนึ่งของแผนใหญ่ก็อาจพิจารณาว่าแผนนี้จะช่วยให้แผนใหญ่บรรลุผลได้มากน้อยเพียงใด หากช่วยได้มากก็ย่อมมีความสำคัญมาก

3. ความครอบคลุม (COMPREHENSIVENESS)

ความครอบคลุมของแผน หมายถึง ขอบเขตของแผนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือองค์การ ซึ่งเป็นไปได้ทั้งงานทางตั้ง (VERTICAL) และงานทางราบ (HORIZONTAL) หรือทั้งสองทางพร้อม ๆ กัน

4. ความสมบูรณ์ (COMPLETENESS)

แนวความคิดเกี่ยวกับความสมบูรณ์คลุมถึงทุกส่วนของแผน รวมทั้งข้อมูลที่จำเป็นเพื่อใช้ในการพิจารณาตัดสินใจ รายละเอียดของวิธีการปฏิบัติ และผลที่คาดว่าจะได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสมบูรณ์ในเรื่องส่วนประกอบต่าง ๆ คำแนะนำสำหรับผู้ปฏิบัติตามแผนและข้อกำหนดของการควบคุมแผน

สาเหตุที่ทำให้แผนขาดความสมบูรณ์นั้นที่สำคัญมีอยู่ 2 ประการ คือ

4.1 ก) ขาดแคลนปัจจัยที่สำคัญของแผน 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 ก็อาจทำให้การทนายเหตุการณ์ล่วงหน้าบกพร่องตามมาด้วย

นอกจากสาเหตุสำคัญดังกล่าวแล้ว ยังมีปัจจัยอีกมากมายทั้งด้านวัตถุและการบริหารงานที่ทำให้แผนขาดความสมบูรณ์ อาจมีเรื่องการเมือง ผลประโยชน์ส่วนตัว การเล่นพรรคพวก แทนที่จะมอบหมายงานวางแผนและการดำเนินการตามแผนให้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสม แต่กลับมอบให้พรรคพวกของตนที่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับแผน เป็นต้น

5. ความจำเพาะ (SPECIFY)

ความจำเพาะได้แก่ ข้อความที่แน่ชัดว่า จะทำอะไร ทำอย่างไร จะกระทำให้มี ประสิทธิภาพแค่ไหน รวมทั้งความแน่ชัดใน เรื่องเครื่องมือเครื่องใช้ เทคนิคต่าง ๆ เกี่ยวกับการ วัดผลและการประเมินผลงาน ส่วนประกอบต่าง ๆ ของแผนอาจเป็นไปได้ทั้งงานเ่งของการกำหนด ไว้กว้าง ๆ และการกำหนดไว้อย่างจำเพาะรัดกุม การบรรยายละเอียดทุกสิ่งทุกอย่างของส่วน ประกอบของแผนและวิธีการตามแผนไว้โดยแน่ชัดรัดกุม ปราศจากช่องโหว่หรือมีช่องโหว่น้อยที่สุด ย่อมมีอิทธิพลต่อการนำแผนนั้นไปปฏิบัติอย่างมาก นั่นก็คือ ความบกพร่องต่าง ๆ ทางปฏิบัติจะลด น้อยตามไปด้วย

ส่วนประกอบที่สำคัญบางประการที่แสดงให้เห็นถึงความจำเพาะของแผนก็คือ

5.1 เวลา ได้แก่ เวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดของส่วนต่าง ๆ ของแผน รวมทั้ง เวลาดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ของแผนทุกด้านว่ากำหนดไว้อย่างเฉพาะหรือกำหนดไว้โดย ประมาณให้มีการยืดหยุ่นได้

5.2 ปริมาณและคุณภาพของส่วนประกอบทั้งหลายและเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ได้แก่ วัสดุดิบ วัสดุของใช้ที่จะต้องหามาและจะต้องผลิต ได้กำหนดมาตรฐานและลักษณะไว้เฉพาะ มากน้อยเพียงใด

5.3 การกำหนดความรับผิดชอบในการดำเนินการตามแผน การประสานงานและ การควบคุมงานของแผนทุกด้าน ผู้วางแผนอาจจะระบุวิธีการและลักษณะการดำเนินงานไว้อย่าง แน่นนอน โดยผู้กำหนดตามแผนจะต้องปฏิบัติตาม โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติใช้ดุลยพินิจดำเนินทุก เรื่อง แผนลักษณะนี้ย่อมมีความจำเพาะมาก

6. ระยะเวลา (TIME)

เวลาเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งในการวางแผนและเป็นตัวแปร (VARIABLE) ที่สำคัญทั้งของการวางแผนและการดำเนินการตามแผน การกล่าวถึงเวลาคงจะเป็นที่ทราบว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากน้อยเพียงใดต่อมนุษย์และต่อการทำงานทุกอย่างของมนุษย์ สำหรับเวลาที่เกี่ยวข้องแผนสามารถแบ่งได้เป็นส่วนสำคัญอย่างน้อย 4 ส่วนคือ

6.1 เวลาในการเตรียมแผน (PREPARATION TIME) การเตรียมแผนงาน ๆ ที่ไม่มีความซับซ้อนและไม่เป็นทางการ (INFORMAL) สามารถกระทำได้โดยบุคคลที่มีประสบการณ์พอสมควรเพียงคนเดียวหรือคนกลุ่มเล็ก ๆ ที่มีข้อมูล ข่าวสาร ตัวเลขอยู่แล้วในเวลานั้นนัก แต่ถ้าแผนงานหลายด้านและจำนวนมาก การเตรียมแผนก็ย่อมต้องใช้เวลาตามมามากด้วย วัตถุประสงค์และนโยบายที่มีว่าทำให้การเตรียมแผนต้องใช้เวลาอย่างน้อยได้เช่นกัน เพราะถ้าวัตถุประสงค์และนโยบายไม่แน่นอนชัดเจนพอที่จะเข้าใจได้ง่าย ทำให้ต้องเสียเวลาในการตีความหรืออาจตีความผิดพลาดได้ ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องทำงานซ้ำหรือแก้ไขงานอยู่เสมอด้วย

6.2 เวลาที่ต้องคอยเพื่อให้ส่วนสำคัญของแผนกระทำเสร็จเสียก่อน เวลาที่ต้องคอย (LEAD TIME) คือเวลาที่จะต้องคอยเพื่อกระทำกิจกรรมและแผนย่อยอื่น ๆ บางอย่างที่จะเป็นนำให้เสร็จเสียก่อน ส่วนสำคัญของแผนใดแผนหนึ่งจะยังกระทำไม่ได้ เพราะต้องคอยทำงาน บางส่วนของแผนกระทำเสร็จก่อน บราฎฎการณ์เช่นนี้อาจเกิดขึ้นบ่อยถ้าแผนประกอบด้วยแผนย่อย และส่วนประกอบมากมายหลายด้าน

6.3 เวลาที่ใช้ในการดำเนินการตามแผนทั้งหมด ได้แก่ เวลาที่ใช้ตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินการตามแผนไปจนถึงสิ้นสุดการทำงานนั้น เวลาดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นเวลาปฏิบัติงานที่แท้จริง การกำหนดเวลาทำงานของแผนจึงมักกำหนดไว้เป็น 3 ทาง คือเวลาที่เสร็จเร็วที่สุด เวลาที่ควร จะเสร็จในสภาพการณ์ปกติ และเวลาที่นานกว่าปกติ

6.4 เวลารอบการดำเนินงาน ปัจจัยเกี่ยวกับเวลาประการสุดท้าย ก็คือ เวลารอบการดำเนินงานที่ต้องตรวจสอบก่อนการวางแผนว่าจะใช้เวลาานมากน้อยอย่างไร โดยปกติจะกำหนดเป็นแผนระยะสั้น ระยะปานกลาง และแผนระยะยาว คือตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปถึง 10 ปี หรือ 20 ปี ก็อาจเป็นได้ ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับเวลารอบการดำเนินงานก็คือการคาดการณ์ต่าง ๆ ทางด้านเวลาดล้อม เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และอุดมการณ์ต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงงานวันข้างหน้า ในทางปฏิบัติ นักบริหารส่วนมากจะวางแผนรอบการดำเนินงานได้ไกลเท่าที่เขาสามารถจะหาหรือเก็บข้อมูลที่แน่นอนถูกต้องได้เท่านั้น และมักกำหนดแผนเป็นระยะเวลาไม่ยาวนานมากนัก ทั้งนี้เพื่อทราบปัญหาอุปสรรคและหาข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปรับปรุงแผนในช่วงต่อไป

7. ความอ่อนไหวหรือความยืดหยุ่น (FLEXIBILITY)

แผนซึ่งจะมีประโยชน์และคุณค่ามากสำหรับองค์การหรือหน่วยงาน ควรจะเป็นแผนที่สะท้อนให้เห็นการบริหารงานแนวทางที่ดีที่สุด คือ สามารถสนองงาให้เกิดผลแก่วัตถุประสงค์สูงสุดด้วย ตามลักษณะของแผนส่วนใหญ่มักจะมีแนวโน้มให้ยืดหยุ่นได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดเบื้องต้นของแผนว่าจะเปิดโอกาสให้ผู้ดำเนินการตามแผนใช้ดุลพินิจได้มากน้อยเพียงใด หรืออาจมีแนวปฏิบัติหลาย ๆ ทาง ไว้ให้ผู้ดำเนินการตามแผนเลือกใช้เองให้เหมาะสมกับสถานการณ์ หรือมีคำแนะนำในเรื่องการดำเนินการตามแผนไว้ด้วย

8. ความถี่ (FREQUENCY)

มติเรื่องนี้มีความสำคัญต่อแผนอย่างมาก ความถี่ในที่นี้หมายถึง จำนวนครั้งของการเตรียมแผนดังตัวอย่างจะเห็นว่า แผนบางประเภทเตรียมกันอยู่เสมอ แต่แผนบางอย่างอาจมีการเตรียมกันนาน ๆ ครั้งหนึ่ง หรือเตรียมแผนครั้งเดียวสามารถใช้ได้ตลอดไป สิ่งที่น่าสนใจในเรื่องมิติตามถี่ของการวางแผนคงจะได้แก่ ความรับผิดชอบของนักบริหารที่จะต้องพิจารณาว่าแผนควรจะใช้ต่อไปได้ หรือควรจะมีการวางแผนใหม่ หรือทำการปรับปรุงแผนเก่าเพื่อใช้ต่อไป หรือใช้สักครั้งหนึ่ง

9. ลักษณะเป็นความลับ (CONFIDENTIAL NATURE)

การเป็นความลับของแผนเป็นมิติที่สำคัญอีกประการหนึ่งเพราะแผนงานบางประเภทต้องเป็นความลับ หากเปิดเผยให้ผู้อื่นนอกเหนือไปจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายตรงข้ามทราบแล้ว จะทำให้แผนนั้นสูญสิ้นคุณค่าไปทันที ลักษณะเป็นความลับของแผนนี้ มิได้หมายความว่า แผนนั้นจะต้องลับโดยตลอดเสมอไปไม่เพราะแผนบางอย่างอาจมีความจำเป็นต้องปกปิดเป็นความลับเฉพาะในขั้นของการวางแผนเท่านั้น เมื่อนำแผนออกปฏิบัติความลับจะหมดไปทันที ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะและประเภทของแผน

อย่างไรก็ตาม แผนใดจะเป็นความลับหรือไม่อย่างใดนั้น สามารถพิจารณาได้จากสถานการณ์และปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการ คือ

9.1 ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการแข่งขัน

9.2 ลักษณะเฉพาะของแผนเอง และแผนซึ่งมีความยืดหยุ่นมากในบางตอน อันจำเป็นต้องถือเป็นความลับ หากเปิดเผยแล้วจะเกิดผลเสียแก่งานหรืองานที่จะได้จากแผนนั้น

9.3 แผนซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของตัวบุคคลในองค์การบางคน บางกลุ่มในด้านขวัญ ความกระตือรือร้นในการทำงาน หรืออาจมีปฏิกิริยาต่อต้านอันทำให้การปฏิบัติงานของแผนไม่ได้ผลเท่าที่ควร

10. การปฏิบัติเป็นทางการ (FORMALITY)

ความเป็นทางการของแผนจะมีมากน้อยเพียงใด หรือต้องการให้เป็นทางการมากแค่ไหน สามารถพิจารณาจากชั้นต่าง ๆ ของกระบวนการวางแผน รวมทั้งแบบฟอร์มของการเตรียมข้อเสนอ การรับรองหรือเหตุผลสนับสนุนแผน เพื่อเสนอให้ผู้บังคับบัญชาอนุมัติซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

10.1 การริเริ่มแผน แผนส่วนาหรือริเริ่มโดยเจ้าหน้าที่ในระดับบริหาร หรือผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งอาจเริ่มจากการประสบปัญหาที่พบอยู่เสมอเป็นประจำ ประสบการณ์การทำงานนั้น ๆ และการศึกษาค้นคว้าเมื่อเห็นว่าควรจะมีการทำเป็นแผน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจพูดคุย วิจารณ์และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน เมื่อได้ข้อมูลหรือเหตุผลมากขึ้น สามารถมองเห็นภาพของความสำคัญที่จะทำเป็นแผนชัดเจนแล้ว การดำเนินการในชั้นลายลักษณ์อักษรก็ตามมา

10.2 การเตรียมแผน การรวบรวม จัดทำและวิเคราะห์ตัวเลขหรือข้อมูล รวมทั้งปัญหาต่าง ๆ จะต้องมีขั้นตอนอย่างแน่นอนในการเตรียมแผน หากแผนมีลักษณะซับซ้อนยุ่งยากจะต้องร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานและองค์การอื่น ๆ หลายด้าน ทั้งในทางแนวราบและแนวตั้ง การดำเนินการดังกล่าวเกี่ยวกับการเตรียมแผนย่อมจะมีลักษณะเป็นทางการยิ่งขึ้น

10.3 การอนุมัติแผน ได้กล่าวมาแล้วว่าแผนอาจเป็นลายลักษณ์อักษร หรือไม่เป็นที่ได้ 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 การควบคุมนี้จะเริ่มตั้งแต่ขั้นสูงสุด คือผู้อนุมัติแผนลดหลั่นกันลงไปตามสายการบังคับบัญชา ดังนั้น แผนที่มีลักษณะซับซ้อน มีความสำคัญ มีขอบเขตกว้างขวาง การควบคุมก็ย่อมต้องมีหลักเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น แผนที่เป็นทางการมักจะมีลักษณะ

ซับซ้อน ยุ่งยาก มีความสำคัญ มีขอบเขตกว้างขวาง มีหน่วยงานร่วมด้วยหลายหน่วยงาน และมักจะเป็นแผนระยะยาว เป็นต้น

11. การมอบหมายอำนาจหน้าที่ (AUTHORIZATION)

งานที่สำคัญอย่างหนึ่งของนักบริหาร ก็คือ การวางแผน นักบริหารจึงมักมีส่วนร่วมในกิจกรรมวางแผนอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นแผนบริหารหรือแผนงานด้านอื่น ๆ บทบาทของนักบริหารจะแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละประเภทซึ่งพิจารณาได้จากขั้นตอนของการวางแผน คือ เริ่มตั้งแต่การริเริ่มวางแผน ไปจนถึงการอนุมัติแผนขั้นสุดท้าย แผนที่มีความสำคัญมีความซับซ้อนและต้องการงบประมาณเป็นจำนวนมาก อาจต้องการให้มีคณะกรรมการประเมิน ตรวจสอบ และรับรองก่อนจะมีการอนุมัติก็ได้ ในบางกรณีผู้มีอำนาจอนุมัติหรือนักบริหารชั้นสูงอาจมอบอำนาจดังกล่าวให้ผู้วางแผนโดยทั้งหมดก็ได้

12. ความง่ายในการควบคุม (EASE OF CONTROL)

การควบคุมงานที่นี้เปรียบเสมือนการวัดการกระทำโดยอาศัยมาตรฐาน (STANDARD) ที่กำหนดไว้เป็นเครื่องเทียบ เมื่อการวางแผนเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะมีการมอบหมายงานให้ดำเนินการตามแผน ในการดำเนินการตามแผนนี้จะต้องมีการควบคุม เพื่อให้งานดำเนินไปตามแผนที่วางไว้ และเพื่อทราบว่าจะมีปัญหา อุปสรรคอะไรเกิดขึ้นบ้าง เป็นไปตามความประสงค์ที่กำหนดไว้เพียงใด ในขณะที่เดียวกันอาจจะช่วยในการปรับปรุงแก้ไขบางส่วนของแผนให้เหมาะสมหรือเข้ากับสถานการณ์อีกด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่าแผนงานทุกแผนมักจะมีขึ้นอยู่กับการกำหนดเบื้องต้นหรือข้อสมมติฐานอนาคต

13. ความง่ายในการดำเนินการตามแผน (EASE OF IMPLEMENTATION)

เมื่อมีการอนุมัติแผนขั้นสุดท้ายแล้ว งานขั้นต่อไปก็คือ การดำเนินการตามแผน ถึงแม้ว่าการดำเนินการตามแผนจะมีความสำคัญมากก็ตาม แต่จะได้ผลมากเพียงใดนั้นยังขึ้นอยู่กับการ

เตรียมการวางแผนและส่วนประกอบต่าง ๆ ของแผน ถ้าการวางแผนไม่ดีพอ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของแผนบกพร่องย่อมจะทำให้เกิดปัญหาในขั้นการนำแผนไปปฏิบัติได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พอจะชี้ให้เห็นได้ว่า แผนจะดำเนินการไปยากหรือง่ายสามารถสังเกตได้จากลักษณะของแผนด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

13.1 ความยากของเรื่อง ถ้าแผนมีขอบเขตกว้างขวางเป็นโครงการใหญ่เป็นงานที่ไม่ถนัดหรืออาจยากเหลือเกิน ในทางตรงกันข้ามหากแผนเกี่ยวกับเรื่องเล็ก ๆ แผนการจัดสำนักงาน แผนการเลี้ยงหมู ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ซับซ้อน ไม่ยาก และไม่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นเลย การปฏิบัติตามแผนก็ย่อมไม่ยากเย็นอะไร

13.2 ลักษณะทางเทคนิคของแผน แผนใดมีลักษณะที่มีเทคนิควิทยาและต้องอาศัยทรัพยากรทางด้านเทคนิคมาก กล่าวคือ ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้เฉพาะด้าน ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้มากมาย การดำเนินการตามแผนก็ย่อมจะมีความยากตามมาอย่างไม่มีปัญหา

13.3 กระบวนการวางแผน ดังได้กล่าวมาแล้วว่ากระบวนการของแผนมีอยู่ 3 ขั้นใหญ่ ๆ คือ การวางแผน การดำเนินการตามแผน และการประเมินผลงานของแผนในแต่ละขั้นดังกล่าว ยังมีลำดับการปฏิบัติงานแบ่งย่อยลงไปอีก ในแง่ของการวางแผน หากผู้วางแผนได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและแนวปฏิบัติได้อย่างรอบคอบถูกต้อง ทั้งนี้โดยอาศัยหลักการที่ว่า "บุคคลที่จะปฏิบัติได้ต้องมีประสิทธิภาพมากขึ้น ถ้าเขาเข้าใจวัตถุประสงค์และวิธีการปฏิบัติงานนั้นอย่างถูกต้อง" อย่างไรก็ตาม การควบคุม การสั่งและมอบหมายงาน และการติดต่อประสานงาน ฯลฯ ก็เป็นสิ่งเกื้อหนุนอยู่กับเรื่องนี้ด้วย

13.4 ปัญหาด้านจิตวิทยา วัตถุประสงค์ที่ดี ข้อกำหนดเบื้องต้น นโยบายและวิธีการปฏิบัติของแผน ลักษณะของแผนทั้งหมดหรือบางส่วนก็ดี อาจกระทบถึงอารมณ์จิตใจของผู้ที่เกี่ยวข้องกับแผนได้ อาจถึงขั้นมีปฏิกิริยาต่อต้านแผนอย่างรุนแรงได้ บางครั้งแผนงานมีลักษณะยุ่งยาก มีการ

เปลี่ยนแปลงใหม่หลายอย่าง ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ประสงค์ให้เป็นเช่นนั้น การต่อต้านก็ย่อมเกิดขึ้น การดำเนินการตามแผนย่อมทำได้ยากหรืออาจไม่ได้เลยก็ได้

มิตีที่สำคัญต่อกระบวนการวางแผน และกระบวนการปฏิบัติตามแผนที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ครั้งใหม่ในด้านการศึกษาถึงกระบวนการวางแผน และกระบวนการปฏิบัติตามแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงลักษณะของนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ในแง่มุมต่าง ๆ รวมถึงความสอดคล้องในการปฏิบัติตามด้วย

4. 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 WORDS ARE BOUNDARY AND INTERDEPENDENT." (1963 : 30)

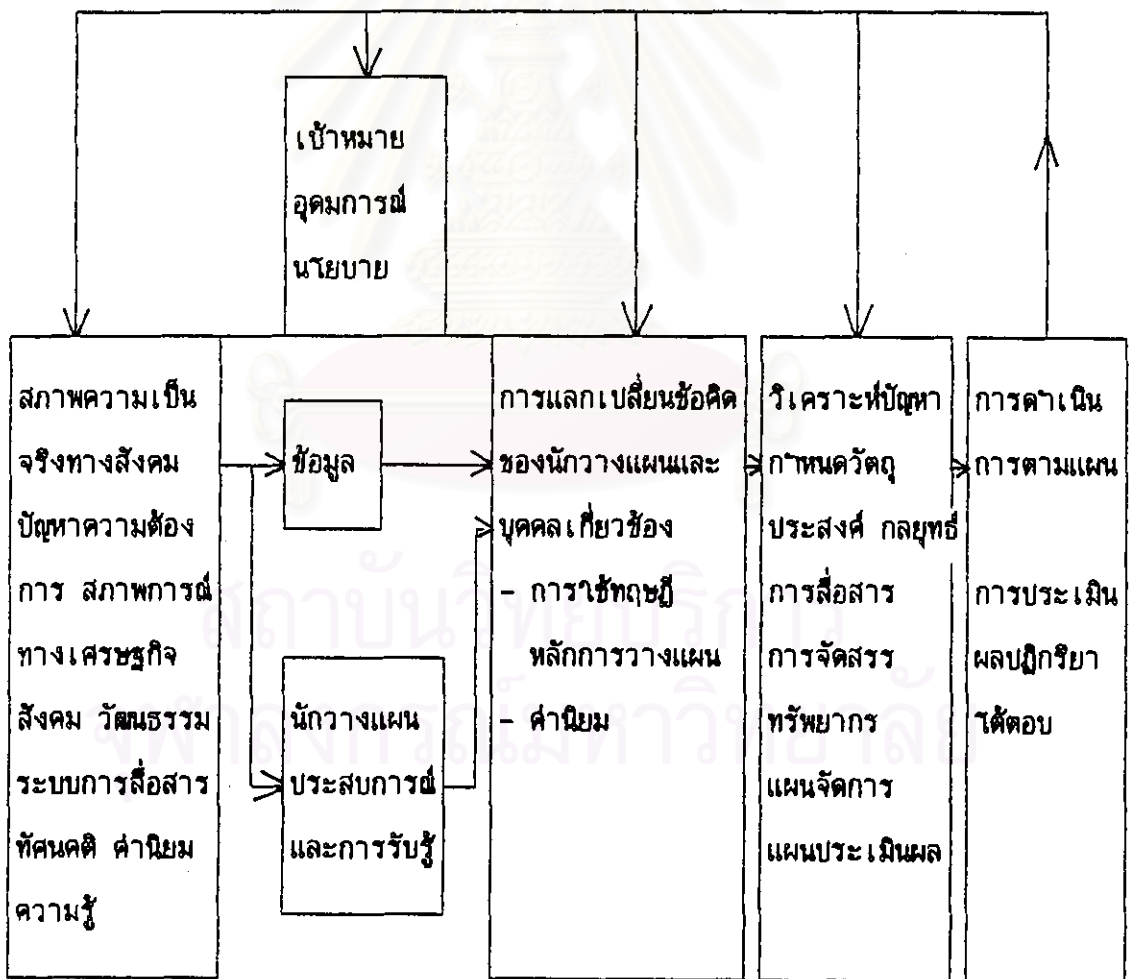
คำว่าระบบ หมายถึงโครงสร้างทั้งหมดซึ่งประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ซึ่งมีขอบเขตที่ชัดเจนแน่นอน และต่างมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังนั้น ลักษณะสำคัญของระบบ คือองค์ประกอบแต่ละส่วนที่มีขอบเขตของตนเองและต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

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

จากทฤษฎีระบบการวางแผนโดยทั่วไป จึงมีองค์ประกอบหรือโครงสร้างที่สำคัญ 5 ประการ คือ (บุญเลิศ ศุภคิลก 2530 ; 231-235).

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

ปัจจัยนำเข้า การควบคุมและแทรกซ้อน กระบวนการวางแผน ผลลัพธ์ การปฏิบัติ



โครงสร้างระบบการวางแผนการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์

ดังนั้น ระบบการวางแผนการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์จึงมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการดังกล่าวข้างต้น ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยนำเข้า

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

2. ปัจจัยควบคุมและแทรกซ้อน

2.1 ปัจจัยควบคุมการวางแผนการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์คล้ายกับการวางแผนทางสังคมอื่น ๆ ต้องดำเนินไปภายใต้ข้อจำกัดหรือการควบคุมอย่างใดอย่างหนึ่งตามแผนภาพที่แสดงไว้ ข้อจำกัดนี้ ได้แก่ เป้าหมาย อุดมการณ์ และนโยบาย ซึ่งเรียกรวมว่า "โครงสร้างปทัสถานทางสังคม" (NORMATIVE STRUCTURE) ปัจจัยเหล่านี้โดยกำหนดทิศทางว่าการวางแผนควรจะเป็นอย่างไร นอกจากนั้น ยังกำหนดประเภทของการวางแผนที่จะเกิดขึ้นด้วย อีกนัยหนึ่ง ปัจจัยการควบคุมดังกล่าวจำกัดทั้งจุดหมายปลายทางที่การวางแผนมุ่งจะบรรลุ และวิธีการที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทางนั้น ยกตัวอย่างเช่น การจัดทำแผนโครงการนำร่องระบบการประชาสัมพันธ์

เพื่อการพัฒนาแบบผสมผสาน จำเป็นต้องจัดทำให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ซึ่งถือว่าเป็นแผนชาติและนโยบายชาติ อันเป็นแผนรวมของทุกกระทรวง ทบวง กรม แผนงานทุกแผนงานจะต้องสัมพันธ์สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน หากแผนไม่เชื่อมโยงให้สอดคล้องกับแผนชาติ จะมีผลทางด้านการจัดสรรงบประมาณและอัตรากำลังได้อีกด้วย ดังนั้น จากตัวอย่างนี้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ถือว่าเป็นปัจจัยควบคุม

2.2 ปัจจัยแทรกซ้อน เป็นปัจจัยที่อาจก่อให้เกิดการวางแผนคลาดเคลื่อนเนื่องจากการวางแผนแต่ละครั้งนั้น นักวางแผนอาจทำงานโดยไม่ทราบถึงสภาพความเป็นจริงอย่างต่อแท้ แต่อาศัยข้อมูล ประสบการณ์ และการรับรู้ของตนเอง ทำให้การวางแผนจึงไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น สิ่งที่จะแก้ไขปัญหานี้ได้ คือจำเป็นต้องมีการสำรวจวิจัยอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อที่จะได้ข้อมูลที่ตรงความเป็นจริงมากที่สุด

3. กระบวนการวางแผน

กระบวนการวางแผน ได้แก่ รูปแบบของความสัมพันธ์และปฏิบัตินี้ได้ตอบระหว่าง นักวางแผนและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อแสวงหาข้อมูลในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ เพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ โดยอาศัยปัจจัยนำเข้าและปัจจัยควบคุมและแทรกซ้อนตามที่กล่าวมาแล้ว อีกนัยหนึ่ง เป็นขั้นตอนการตัดสินใจของบุคคลหรือมองงานเชิงของการทำงานบุคคลที่เกี่ยวข้อง เราพิจารณากระบวนการในแง่การทำงานวางแผนของเขานั้นเอง

กระบวนการวางแผนขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 3 ประการด้วยกัน คือแนววิธีที่ใช้ในการวางแผน ทฤษฎี และระเบียบวิธีที่ใช้

แนววิธีการวางแผนอาจจำแนกได้เป็นแบบรวบยอด แบบสะสม แบบผสม หรือแบบการเข้ามีส่วนร่วม เป้าหมายในการวางแผนโดยคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่ สภาพสิ่งแวดล้อมทั่วไป และความสามารถในการดำเนินงาน

3.1 แบบรวบยอด อาศัยหลักเกณฑ์การวิเคราะห์เหตุผลเป็นที่ตั้ง และมีขั้นตอนการดำเนินงานเป็นแบบแผน คายตัว แน่นนอน โดยทั่วไปการวางแผนตามวิธีนี้มักจะเริ่มจากการกำหนดปัญหา การตั้งเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ และการเลือกวิธีต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่วางเอาไว้ นักวางแผนจะต้องประเมินเลือกเอาวิธีที่เห็นว่าเหมาะสม และดีที่สุดเพื่อบรรลุเป้าหมาย

3.2 แบบสะสม เป็นแบบที่ค่อนข้างจะหละหลวม ไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน บางครั้งอาศัยสามัญสำนึกเข้าช่วย มักจะเป็นการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่า นักวางแผนมักจะอาศัยประสบการณ์ หรือวิธีการซึ่งเห็นว่าเหมาะสมมาประยุกต์แก้ปัญหาค่ะแต่ละด้านให้ลุ่ส่วงไป โดยไม่มีโอกาสเลือกวิธีการต่าง ๆ เหมือนอย่างเช่นแบบแรก

ในประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทยมักจะเข้าลักษณะนี้เสียส่วนมาก นักวางแผนไม่ได้มีความรู้ทางวิชาการดีพอ อาศัยแต่เพียงสามัญสำนึกและหาวิธีแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้นเอง วิธีการวางแผนแต่ละกรณีมีมากมายและทับถมกันขึ้นทุกที จนบางครั้งแทบจะประสานกันไม่คิด

3.3 แบบผสม เป็นการรวมเอาวิธีการทั้งสองแบบที่กล่าวเข้าด้วยกัน คือ มีทั้งการวางแผนอย่างเป็นระเบียบ โดยอาศัยหลักการและเหตุผลเป็นที่ตั้ง และในขณะเดียวกันก็อาศัยสามัญสำนึกและความเคยชินเข้าแก้ไขปัญหาคด้วย

3.4 แบบการเข้ามีส่วนร่วม หมายถึง การวางแผนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปที่ได้รับผลกระทบจากการวางแผนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทาง วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และการแก้ไขปัญหาคด้วย เป็นการประสานงานระหว่างนักวางแผนและบุคคลที่จะได้รับผลจากการนำแผนไปปฏิบัติ แนววิธีนี้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างมากที่เน้นสิทธิเสรีภาพในการสื่อสารและแสดงออก อย่างไรก็ตาม แนววิธีนี้เพิ่งเริ่มนำมาปฏิบัติยังต้องอาศัยเวลาพัฒนาอีกมาก

นอกจากแนววิธีการวางแผนแล้ว นักวางแผนจำเป็นต้องอาศัยทฤษฎีเป็นกรอบอ้างอิงด้วย ทฤษฎีจะช่วยให้นักวางแผนตัดสินใจได้ถูกต้องว่าจะทำอะไรและควรทำอย่างไร นักวางแผนการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ต้องใช้ทฤษฎีจากสาขาวิชาการต่าง ๆ มากมาย นับตั้งแต่ทฤษฎีการสื่อสาร ทฤษฎีการพัฒนา ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ทฤษฎีการจัดการองค์กร ทฤษฎีจิตวิทยาสังคม หรือ ทฤษฎีรัฐศาสตร์ ฯลฯ

นักวางแผนจำเป็นต้องอาศัยระเบียบวิธีด้วย ในขณะที่ทฤษฎีช่วยนักวางแผนมองเห็นภาพพจน์ของการวางแผนทั้งหมด ระเบียบวิธีช่วยให้นักวางแผนแต่ละประเด็นสำเร็จลงด้วยดี เช่น ทฤษฎีการสื่อสารช่วยให้สามารถกำหนดกลยุทธ์ในการใช้สื่อเพื่อการรณรงค์ให้มีน้ำใจใจอย่างสัมฤทธิ์ผล ขณะเดียวกัน นักวางแผนอาจใช้ระเบียบหรือเทคนิคต่าง ๆ เช่น การวิเคราะห์ระบบในการวิเคราะห์ศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้อง หรือใช้เทคนิค PERT เพื่อกำหนดแผนจัดการ หรือตารางกิจกรรมต่าง ๆ หรือใช้การวิเคราะห์จุดคุ้มทุนในการประเมินว่าควรใช้กลยุทธ์อะไรบ้างในการแก้ไขปัญหาก็จะคุ้มทุนที่ลงไป

ปัญหาค่านิยม (VALUE ISSUES) การใช้แนววิธีการวางแผนทฤษฎีหรือระเบียบวิธีต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น มักจะควบคู่กับค่านิยมเสมอ ความจริงแล้วการวางแผนในตัวของมันเองเกี่ยวกับค่านิยมอย่างใดอย่างหนึ่งตลอดเวลา เช่น การคาดคะเนความเปลี่ยนแปลงในอนาคต การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การประเมินสถานภาพสิ่งแวดล้อมหรือความสามารถของบุคคลที่จะควบคุมสถานการณ์ทั่วไป สิ่งเหล่านี้มีความหมายแตกต่างกันไปตามแต่ละสังคม การวางแผนจึงย่อมแตกต่างกันไปด้วย

4. ผลลัพธ์

ผลลัพธ์ของการวางแผนอาจแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะของปัจจัยนำเข้า ปัจจัยควบคุมและแทรกซ้อน และกระบวนการวางแผนในแต่ละสังคม อย่างไรก็ตามแผนการประชาสัมพันธ์ส่วนมากมักประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก แผนควรประกอบด้วยการวิเคราะห์และกำหนดปัญหา ชัดเจนเกี่ยวกับแผนควรมีวัตถุประสงค์ในการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันกับปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งกลยุทธ์ที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และสามารถนำไปปฏิบัติได้ด้วย แผนควรเน้นการจัดสรรทรัพยากรทางการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์โดยครอบคลุมถึงบุคลากร งบประมาณ และระยะเวลาด้วย นอกจากนี้ควรมีแผนจัดการหรือแผนดำเนินการเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานด้วย ตลอดจนแผนในการติดตามและประเมินผล แผนทั้งหมดควรสัมพันธ์กับเป้าหมายทางสังคม อุดมการณ์ และนโยบายของชาติดังกล่าวข้างต้น

รูปแบบของแผนอาจแตกต่างกันไป แผนต่าง ๆ อาจรวมเป็นแผนแม่บทฉบับเดียว หรือมีอาจแยกเป็นแผนต่าง ๆ ที่ประสานสอดคล้องกันสำหรับหน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

5. การปฏิบัติ

แผนต่าง ๆ ที่ร่างเสร็จแล้วจะต้องนำไปปฏิบัติหรือดำเนินการและจากการดำเนินงานนี้เอง นักวางแผนสามารถเรียนรู้อะไรต่าง ๆ มากมาย โดยจากการติดตามและประเมินผล

การปฏิบัติสามารถมีผลกระทบอย่างมากต่อปัจจัยนำเข้า ซึ่งก่อให้เกิดสถานการณ์ใหม่สำหรับการวางแผน ปัจจัยนำเข้าอาจแปรเปลี่ยนไปตลอดเวลา สืบเนื่องมาจากเหตุต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นในภายหลัง ด้วยเหตุนี้ การวางแผนจึงไม่แตกต่างไปจากการโจมตีเป้าหมายที่เคลื่อนที่ได้ การวางแผนที่มีประสิทธิภาพนั้น จำต้องกระทำอย่างต่อเนื่องเป็นกระบวนการที่ไม่มีวันสิ้นสุด

ผลจากการปฏิบัติ สามารถมีผลกระทบต่อปัจจัยควบคุมและแทรกซ้อน ตลอดจนกระบวนการวางแผนด้วย เป้าหมายทางสังคมที่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จำเป็นต้องปรับปรุงและพัฒนาให้เหมาะสม ในทำนองเดียวกัน อุดมการณ์และนโยบายย่อมพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา

และประสบการณ์ ข้อมูลและการรับรู้ของนักวางแผนย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามเวลาด้วยเช่นกัน กล่าวโดยสรุป ผลจากการนำแผนไปปฏิบัติสามารถชักนำให้นักวางแผนเปลี่ยนแนววิธีการวางแผนที่เคยทำมาแล้วสิ้นเชิง เขาอาจเปลี่ยนใช้ทฤษฎี ระเบียบวิธีใหม่หรือกระทั่งเปลี่ยนค่านิยมและทัศนคติที่เคยยึดถือมาแล้วก็ได้ การวางแผนจึงเป็นวัฏจักรแต่ละส่วนต่างสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ไม่มีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดเช่นนี้เอง

จากทฤษฎีเกี่ยวกับ "ระบบ" การวางแผนนี้สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางการศึกษา วิเคราะห์แนวโน้มขยายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ.2540-2544 นี้

5. ทฤษฎีว่าด้วยโครงสร้างการวางแผน (STRUCTURAL PLANNING)

จากนิยาม "การวางแผนการสื่อสาร" ของ DR. JOHN MIDDLETON ซึ่งกล่าวไว้ว่าการวางแผนการสื่อสาร หมายถึง กระบวนการจัดสรรทรัพยากร การสื่อสารเพื่อบรรลุถึงเป้าหมายทางสังคมภายใต้สภาพการทางสังคม วัฒนธรรม การเมือง และเศรษฐกิจ กระบวนการวางแผนนี้ ถูกกำหนดโดยนโยบาย และอาจเกี่ยวข้องกับระบบการสื่อสารระบบใดระบบหนึ่งหรือทุกระบบก็ได้ ลักษณะการวางแผนต้องอาศัยทฤษฎีและความรู้ทางวิชาการอย่างจริงจัง เพื่อก่อให้เกิดผลทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

ตามคานิยามนี้สามารถเห็นได้ว่า 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. การวางแผนระดับหน่วยงานหรือสถาบันแห่งชาติ
 4. การวางแผนระดับโครงการภายในหน่วยงานหรือสถาบัน
- (UNESCO : 49-50)

การวางแผนทั้งสี่ระดับนี้ สามารถอธิบายและเขียนเป็นภาพได้ดังนี้

1. ระดับนโยบายชาติ เป็นการกำหนดทั่วไประดับชาติ ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางการวางแผนระดับชาติเช่นเดียวกัน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งถือว่าเป็นแผนงานหลักในการพัฒนาประเทศสำหรับกระทรวง ทบวง กรม ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ

2. ระดับวางแผนชาติ เป็นการกำหนดแผนระดับชาติให้สอดคล้องกับการกำหนดนโยบายในข้อแรก โดยทั่วไปแล้วการกำหนดนโยบายและแผนระดับชาติมักดำเนินการไปพร้อมกัน เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าวข้างต้น การกำหนดแผนระดับชาติมักเกี่ยวข้องกับ กระทรวง ทบวง กรม หลายแห่งซึ่งจะต้องปฏิบัติงานร่วมกัน

3. ระดับการวางแผนหน่วยงานหรือสถาบัน หมายถึง การกำหนดแผนงานซึ่งหน่วยงานแต่ละแห่งจัดทำขึ้นเองโดยมิได้เกี่ยวกับหน่วยงานอื่น อาจเป็นแผนงานของกระทรวง ทบวง กรม โดยเฉพาะ

4. ระดับวางแผนโครงการ เป็นการวางแผนระดับต่ำสุด จัดทำเป็นรูปโครงการภายในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือคาบเกี่ยวหน่วยงานหลายแห่งก็ได้

ความจริงแล้ว การวางแผนทั้งสี่ระดับเกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน แยกจะแยกจากกันไม่ได้ การวางแผนในแต่ละระดับมีคาบบรรยายประกอบพอเข้าใจบ้างตามสมควร สิ่งที่ต้องสังวรก็คือ

โครงสร้างนี้จำลองมาจากการวางแผนที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ซึ่งให้ภาพรวมในลักษณะที่เป็น "นามธรรม" แต่สภาพความเป็นจริงของการวางแผนในบางประเทศอาจแตกต่างกันออกไป โดยบางประเทศ การวางแผนการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์อาจเกิดขึ้นเพียงระดับใดระดับหนึ่งเท่านั้น เช่น ภายใต้งานหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือโครงการใดโครงการหนึ่ง

ในระดับนโยบายชาตินั้น การวางแผนการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ได้ผนวกไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งครอบคลุมถึงระบบโครงสร้างการสื่อสารโทรคมนาคม ระบบสื่อสารมวลชน และการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ เพื่อสนับสนุนการพัฒนา เป็นต้น การวางแผนระดับนี้ถือเป็นกรอบอ้างอิงสำหรับการวางแผนระดับอื่น ๆ

บางประเทศนโยบายระดับชาติ อาจไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนดังเช่นปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แต่จะจัดกระจายอยู่ในรูปแบบ "เอกสารราชการ" หรือเอกสารทั่วไปที่ยึดถือปฏิบัติติดต่อเรื่อยมา ยิ่งกว่านั้น ในบางประเทศอาจปรากฏเป็นนารูปจารีตประเพณีที่ใช้อย่างยิ่งเรื่อยมา แต่ไม่ได้กำหนดเป็นตัวอักษรแต่อย่างใด

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

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

ส่วนการวางแผนอีกสองระดับ คือ ระดับหน่วยงานและระดับโครงการนั้น เกิดขึ้นภายในสถาบันหรือองค์กรแห่งเดียว โดยไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น คำว่า หน่วยงานในที่นี้อาจหมายถึง กระทรวง ทบวง กรม แห่งใดแห่งหนึ่งก็ได้ สถานการณ์สิ่งแวดล้อมแผนการสื่อสารหรือการประชาสัมพันธ์ระดับนี้ที่เห็นได้ชัด ได้แก่ แผนงานของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งจัดทำกันเป็นประจำ โดยรวบรวมเอาแผนโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานย่อยภายในกระทรวง ทบวง กรม นั้น เข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งมีการวางแผนไว้ เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือโครงการเป็นการเฉพาะ

สำหรับทฤษฎีโครงสร้างการวางแผนที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์นโยบาย และแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540-2544 ด้วย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ระดับ

ผลจากการวางแผน

ระดับนโยบายชาติ
 แผนพัฒนา - พัฒนาเป้าหมาย อุดมการณ์และ
 เศรษฐกิจและ - แผนการลงทุนและลำดับความสำคัญ
 สังคมแห่งชาติ - เป้าหมายและความรับผิดชอบของ
 ระยะ 5 ปี ภาครัฐบาลและเอกชน
 - นโยบายและระบบสื่อสารมวลชน

- แผนระบบโทรคมนาคม
- แผนสื่อสาร/ประชาสัมพันธ์ เพื่อการพัฒนา
- กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสื่อสาร

ระดับวางแผนชาติ ;
 เป็นการประสานงานระหว่างกระทรวง
 - การประสานงานโครงการและโครงการ
 - การใช้ทรัพยากรร่วมกัน

- กลไกการประสานงานอย่างต่อเนื่อง
- แผนการใช้สื่อมวลชน

ระดับวางแผนหน่วยงานหรือสถาบัน
 - การวางแผนโครงการพัฒนา
 - การวางแผนสนับสนุนโครงการ

- โครงการสื่อสารพัฒนาการแบบผสมผสาน
- แผนการประสานระหว่างโครงการ
- แผนการวิจัยและประเมินผล
- แผนโครงการต่าง ๆ
- กลยุทธ์การใช้สื่อ กลุ่มเป้าหมาย

ระดับวางแผนโครงการ
 - เป้าหมายของโครงการ
 - การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย
 - กลยุทธ์การใช้สื่อ
 - แผนปฏิบัติการ
 - แผนประเมินผล

ฯลฯ

ระดับการกำหนดนโยบายและการวางแผนการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. บุญโปรด พันชัยบุตร (2529) ศึกษาพัฒนาการของนโยบายการสื่อสารในประเทศไทย ; การศึกษาวิเคราะห์ที่แนวนโยบายและแผนแม่บทการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พบว่า

1.1 แนวนโยบายการประชาสัมพันธ์แห่งชาติฉบับนี้ (ปี พ.ศ.2528) กำหนดขึ้นตามกระบวนการประชาธิปไตย มีการระดมความคิดจากหลายฝ่าย ทั้งภาคราชการและภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม การเข้ามีส่วนร่วมของภาคเอกชนที่เป็นเจ้าของสื่อ ยังอยู่ในขอบเขตจำกัด

1.2 ปัญหาที่นำมาเป็นแนวในการกำหนดนโยบายและแผนแม่บทการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่ได้มาจากการสัมมนา ดังนั้น การส่งเสริมโครงการวิจัยการสื่อสารอย่างจริงจัง เพื่อนำผลการวิจัยมาใช้ในการปรับนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติในอนาคต จึงเป็นเรื่องจำเป็น

1.3 นอกจากการเข้าร่วมของภาคเอกชนที่เป็นเจ้าของสื่อจะอยู่ในขอบเขตจำกัดแล้ว การเข้าร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายโดยประชาชน ในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมก็อยู่ในลักษณะจำกัดเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เนื่องจากกลไกของรัฐบาลการรับรู้ประชามติที่มีอยู่ ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

1.4 ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการกำหนดแนวนโยบายและแผนแม่บทการประชาสัมพันธ์แห่งชาติฉบับนี้ ได้ใช้ความพยายามอย่างดีที่สุด ในการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับมอบจนบรรลุเป้าหมาย แนวนโยบายและแผนแม่บทการประชาสัมพันธ์แห่งชาติฉบับนี้ เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ต่าง ๆ ในสังคมไทยปัจจุบัน

2. ธีรารักษ์ โพธิ์สุวรรณ (2531) ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบาย และแผนการประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาในประเทศไทย พบว่า ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สมบูรณ์ต่อไปในด้านการผลิตบุคลากรด้านการวางแผนประชาสัมพันธ์ การพัฒนาความรู้ แนวคิด ทฤษฎี รูปแบบอย่างเหมาะสมเพื่อใช้ในประเทศไทย การประสานงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งนักวิชาการและนักวิชาชีพ อันจะก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ และสมควรมีการวางแผนทั้งระยะสั้นและระยะยาว สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง คือการสนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐบาล

3. พรพิพัฒน์ กลิ่นพงษา (2532) ศึกษาวิเคราะห์แผนการสื่อสารของประเทศไทยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ.2504-2531) พบว่า

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า แผนการสื่อสารในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-5 ส่วนใหญ่เน้นหนักไปทางด้าน การพัฒนาอุปกรณ์และเครื่องมือสื่อสาร (HARDWARE) มากกว่าที่จะเป็นการพัฒนาทางด้านเนื้อหาของข่าวสาร (SOFTWARE) อย่างไรก็ตามแผนการสื่อสาร ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเนื้อหาของข่าวสาร ก็ได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และหันมาให้ความสำคัญกับการสื่อสารในฐานะที่เป็นทั้งปัจจัยสนับสนุน และกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ ปรากฏการณ์เหล่านี้บ่งเป็นนิตินัยอันดีว่า แผนการสื่อสารจะได้รับการพัฒนาต่อไปจนมีความสมบูรณ์เป็นแผนการสื่อสารในระดับมหภาค เพื่อที่จะเป็นปัจจัยสนับสนุนให้การพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้านประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฯ ต่อไปในอนาคต

4. รัตนา ศรีชนะชัยโชค (2533) ศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาชนบทในประเทศไทยกับแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พบว่าปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของการประชาสัมพันธ์โครงการพัฒนา ได้แก่

4.1 ปัญหาด้านการเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ ไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานโดยตรงและเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ในเรื่องการประชาสัมพันธ์

4.2 ปัญหาด้านยอมรับของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนไม่ค่อยเห็นความสำคัญของโครงการพัฒนา ทำให้การยอมรับเฉพาะที่ได้รับประโยชน์ระยะสั้น

4.3 ปัญหาด้านเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ กล่าวคือ ไม่มีเครื่องมือเพียงพอและอยู่ในสภาพเก่า ไม่มีคุณภาพต้องยืมจากหน่วยงานอื่น

4.4 ปัญหาด้านงบประมาณ กล่าวคือ ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยมาก บางครั้งไม่มีเงินงบประมาณต้องอาศัยการบริจาค

จากสภาพโดยทั่วไปแล้ว การดำเนินการประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาชนบทในประเทศไทย ยังไม่เป็นไปตามแนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติที่วางไว้เท่าที่ควร

5. ดุซงกี ลินเจิมลิวี (2535) ศึกษาเรื่อง การกำหนดนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ;
นโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พบว่า

- 5.1 ปัจจัยทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด
- 5.2 ปัญหาทางด้านโครงสร้างทางการบริหารและความต่อเนื่องของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (กปช.) เป็นอุปสรรคสำคัญของนโยบาย
- 5.3 ขั้นตอนการเปลี่ยนนโยบายมาสู่การปฏิบัติในรูปของแผนงานและโครงการต่าง ๆ ส่วนใหญ่ยังไม่อยู่ในรูปของระบบแผนงานและโครงการที่ดีหรือรูปธรรมที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านผลลัพธ์และระยะเวลาในการบรรลุผลสำเร็จ การจัดทำแผนงานและโครงการที่มีคุณภาพจะทำให้เกิดระบบประสานงานที่มีประสิทธิภาพการดำเนินงานที่สำคัญ ต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

6. ดวงทิพย์ วรพันธุ์ (2541) ศึกษาวิจัยโครงการพัฒนาระบบการติดตามและการประเมินผลการประชาสัมพันธ์ของรัฐ พบว่า

- 6.1 ส่วนราชการไทยยังไม่มีแผนประชาสัมพันธ์หลักระยะ 5 ปี ครบทุกหน่วยงาน
- 6.2 ส่วนใหญ่แผนประชาสัมพันธ์ระยะ 5 ปี มีลักษณะเป็นแผนปฏิบัติการประชาสัมพันธ์ประจำปีต่อเนื่องกันทุกปี เพราะไม่ได้ระบุถึงโครงการ (PROJECTS) และกิจกรรม (ACTIVITIES) ว่ามาจากโครงการแม่บท (PROGRAM) ใดในแผน และแบบฟอร์มของแผนอยู่ในลักษณะแผนเสนอของบประมาณ
- 6.3 เนื้อหาของแผนส่วนใหญ่เป็นแผนให้ข้อมูลข่าวสารประชาสัมพันธ์อย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง เพื่อสร้างความเข้าใจ และความสนใจของสาธารณชนที่มีต่อองค์กร เป็นแผนให้ข้อมูลข่าวสาร เน้นย้ำเพื่อรักษาภาพลักษณ์เชิงบวกขององค์กร พัฒนาชุมชนสัมพันธ์ และสื่อมวลชนสัมพันธ์ ยิงขาด แผนประชาสัมพันธ์เชิงรุก ; แผนให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับกิจกรรมหรือเหตุการณ์ฉุกเฉิน ภัยพิบัติ (CRISIS PLAN) และแผนให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดและภาพลักษณ์เชิงลบ เพราะพบว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงเดียวที่มีแผนโครงการด้านการป้องกันและช่วยเหลือผู้ประสบภัย

6.4 แผนประชาสัมพันธ์ส่วนใหญ่มักได้ระบุถึงวิธีการติดตามและประเมินผล

6.5 กรมประชาสัมพันธ์ ควรทำหน้าที่ประสานงานการวางแผนการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐให้มีระบบและสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน เพราะขณะนี้สภาพงานประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลปัจจุบันยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ มีการแบ่งงานซ้ำซ้อน และไม่ชัดเจน

6.6 การประสานแผนประชาสัมพันธ์ควรดำเนินการในรูปการจัดตั้งคณะกรรมการกลางขึ้นชื่อ อนุกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ทำหน้าที่ร่วมประสานแผนประชาสัมพันธ์ในทุกขั้นตอนของแผนประชาสัมพันธ์ซึ่งเป็นระดับชาติ จัดตั้งเครือข่ายการติดต่อสื่อสารและศูนย์ข้อมูลเพื่อการประชาสัมพันธ์ ประชุมชี้แจง / สัมมนาระหว่างผู้เกี่ยวข้อง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย