

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “กลยุทธ์การสื่อสารในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแบบประชาชนมีส่วนร่วม” ซึ่งประกอบไปด้วยแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในด้านการสื่อสาร และแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบประชาชนมีส่วนร่วม ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการสื่อสาร
2. แนวคิดเกี่ยวกับกลยุทธ์การสื่อสาร
3. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางการสื่อสาร
4. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นแบบประชาชนมีส่วนร่วม
5. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการสื่อสาร

การสื่อสาร (communication) เป็นพฤติกรรมขั้นพื้นฐานซึ่งความจำเป็นที่จะขาดเสียมิได้ในการดำรงชีวิตของมนุษย์ การสื่อสารนั้นเป็นรากฐานของกิจกรรมทางสังคมและการเมืองทุกชนิด มนุษย์ต้องอาศัยการสื่อสารเป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตนเองและอาศัยการสื่อสารเพื่อให้การอยู่ร่วมกันกับคนในสังคมเป็นไปโดยปกติสุข

การสื่อสารมาจากคำภาษาอังกฤษว่า communication อันมีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า communis แปลว่า ความเหมือนกัน ความร่วมกัน ดังนั้นถ้าแปลความตามรากศัพท์เดิมย่อมหมายความว่า เมื่อใดที่มนุษย์ทำการสื่อสารนั้นหมายถึงเขากำลังทำกิจกรรมที่มุ่งสร้างความเหมือนกัน หรือความคล้ายคลึงกันให้เกิดขึ้นกับบุคคลที่เขาเกี่ยวข้องด้วย หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการ สื่อสารคือการที่มนุษย์พยายามที่จะแลกเปลี่ยน (share) ข้อมูลข่าวสาร (information) ความคิด (idea) และทัศนคติ (attitude) ซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ มีผู้กล่าวถึงความหมายของ "การสื่อสาร" ไว้มากมาย อาทิ

ปรมะ สตะเวทิน (2537:7) กล่าวว่า “การสื่อสาร คือ กระบวนการของการถ่ายทอดสาร (message) จากบุคคลฝ่ายหนึ่งซึ่งเรียกว่า ผู้ส่งสาร(Source)ไปยังบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเรียกว่า ผู้รับสาร (receiver) โดยผ่านสื่อ (channel)”

สวนิต ขมาภัย (2536:18) กล่าวว่า “การสื่อสาร หมายถึง การนำเรื่องราวต่างๆ ที่เป็นข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็น หรือความรู้สึก โดยอาศัยเครื่องนำไปโดยวิธีใดวิธีหนึ่งให้ไปถึงจุดหมายปลายทางที่ต้องการ จนทำให้เกิดการกำหนดความหมายแห่งเรื่องราวนั้นร่วมกันได้”

วิรัช ฤทธิรัตนกุล (2546:159) กล่าวว่า การติดต่อสื่อสาร คือ กระบวนการในการส่งผ่านหรือสื่อความหมายระหว่างบุคคลสังคมมนุษย์เป็นสังคมที่สมาชิกสามารถใช้ความสามารถของตนเองสื่อความหมายให้ผู้อื่นเข้าใจได้ โดยแสดงออกในรูปของความต้องการ ความปรารถนา ความรู้สึกนึกคิด ความรู้ และประสบการณ์ต่างๆจากบุคคลหนึ่งไปสู่อีกบุคคลหนึ่ง”

จะเห็นได้ว่า การสื่อสาร (communication) เป็นกระบวนการถ่ายทอดสารระหว่างมนุษย์ โดยผ่านเครื่องมือที่เรียกว่า “ภาษา” เพื่อติดต่อกัน ด้วยวิธีการต่างๆ อันจะส่งผลให้ฝ่ายผู้ส่งสารและผู้รับสารเกิดความเข้าใจได้ตรงกัน เช่น การถ่ายทอดความรู้สึกนึกคิด การบอกเล่าเรื่องราว ประสบการณ์ เป็นต้น แต่ละบุคคลอาจนำวิธีการหรือมีกระบวนการสื่อสารที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสมหรือความจำเป็นของตนเองและคู่สื่อสาร

ถึงแม้จากสังคมเผ่าพันธุ์ในยุคดึกดำบรรพ์มาสู่สังคมที่ทันสมัยและสลับซับซ้อนเช่นในปัจจุบัน การสื่อสารยังคงมีความสำคัญอยู่อย่างไม่เปลี่ยนแปลง จะมีเพียงแต่เครื่องมือและโครงสร้างทางการสื่อสารเท่านั้นที่เปลี่ยนแปลงและพัฒนาไป เพื่อขยายบทบาทให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมแต่ละสมัย นอกจากนี้การสื่อสารยังเป็นได้ทั้งดัชนี (index) วัดการเปลี่ยนแปลง และเป็นตัวแทนของการเปลี่ยนแปลง (change of agent) ในระบบสังคมทั้งระบบได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม จากความหมายของการสื่อสารดังกล่าวสามารถแยกแยะให้เห็นองค์ประกอบของการสื่อสารได้ว่า การสื่อสารนั้นประกอบด้วยส่วนที่สำคัญ คือ ผู้ส่งสาร สาร สื่อ และผู้รับสาร และในบางครั้งอาจมีองค์ประกอบของการสื่อสารที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ผลสะท้อนกลับ (Feedback) หรือปฏิกิริยาสะท้อนกลับ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

1.1 ผู้ส่งสาร (sender) คือ ผู้ที่เริ่มต้นการสื่อสาร (เริ่มต้นสร้างและส่งสารไปยังผู้อื่น) ในการสื่อสารครั้งหนึ่งๆ นั้น ผู้ส่งสารจะทำหน้าที่เข้ารหัส (encoding) ซึ่งเป็นการแปลสารให้อยู่ในรูปของสัญลักษณ์ที่มนุษย์คิดสร้างขึ้นแทนความคิด ได้แก่ 1) ภาษา คือ ภาษาพูด, ภาษาเขียน (วัจนภาษา) 2) อากัปกิริยาท่าทางต่างๆ (อวัจนภาษา) ในกระบวนการสื่อสารผู้ส่งสาร อาจจะเป็นบุคคล

กลุ่มบุคคล องค์กร หรือสถาบันก็ได้ โดยคุณสมบัติของผู้ส่งสารในกระบวนการสื่อสารที่น่าสนใจ ควรมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้คือ

1. การมีวัตถุประสงค์ในการสื่อสารที่แน่ชัด
2. การเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอในเนื้อหาของเรื่องราวที่ตนจะสื่อสารกับผู้อื่น
3. การเป็นผู้มีความพยายามที่จะเข้าใจความสามารถและความพร้อมในการรับสารของผู้ที่ตนสื่อสารด้วย
4. การเป็นผู้รู้จักเลือกใช้วิธีในการสื่อสารให้เหมาะสมกับเรื่อง โอกาส และผู้รับสารของตน

ผู้กำหนดในการส่งสาร (อิรนันท์ และคณะ, 2547:37) ในการสื่อสารผู้นำกลุ่มควรมีบุคลิกภาพที่โดดเด่น และทำให้สมาชิกมีความเชื่อถือ มั่นใจและไว้วางใจ ซึ่งก็ควรเป็นคนที่เคารพ และเชื่อมั่นในตัวเอง เปิดเผย ใจกว้าง จริงใจและมีความสามารถในการสร้างแรงกระตุ้นให้กลุ่มทำงานได้ตรงตามวัตถุประสงค์และบรรลุเป้าหมาย สามารถคิดเชิงวิเคราะห์ วิเคราะห์ได้เป็นอย่างดี

ในกลุ่มที่ประสบความสำเร็จ สมาชิกจะสามารถวางตัวให้ตรงกับลักษณะของผู้นำ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ด้วย บางครั้งสมาชิกต้องได้รับอิสระในการร่วมมือกันคิด แต่บางครั้งก็ต้องพึ่งพาความเด็ดขาดของผู้นำ ลักษณะที่สำคัญของผู้นำอาจแบ่งได้ 3 แบบ คือ ผู้นำแบบอัตนัย ผู้นำแบบประชาธิปไตย และผู้นำแบบเสรีนิยม อย่างไรก็ตาม ผู้นำแต่ละแบบก็มีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันไป นอกจากนั้นบางกลุ่มอาจดำเนินไปได้ด้วยดีโดยไม่จำเป็นต้องมีผู้นำเลย

ผู้มีหน้าที่ในการส่งสารตาม ทฤษฎีความทันสมัย ของ แดเนียล เลินเนอร์ (Daniel Lerner) อ้างถึงใน (อิชญา อยู่ในธรรม, 2547:10) นำเสนอแนวคิดที่ว่า ระบบการสื่อสารเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคม ดังนั้น การพัฒนาระบบการสื่อสารถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบสังคมโดยมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม ระบบการสื่อสารมีบทบาทในการเปลี่ยนจากสังคมโบราณ มาเป็นสังคมสมัยใหม่ ระบบการสื่อสารของทั้งสองสังคมมีความแตกต่างกัน

ระบบการสื่อสาร ในสังคมโบราณ ใช้การติดต่อสื่อสารโดยปากเปล่า ขณะที่สังคมสมัยใหม่ ใช้การติดต่อสื่อสารโดยผ่านสื่อมวลชน ด้านสื่อหาข่าวสาร ในสังคมโบราณ ใช้กฎระเบียบ ข้อบังคับของสมาชิกภายในกลุ่ม ขณะที่ด้านเนื้อหาข่าวสารในสังคมสมัยใหม่มุ่งเน้น การรายงานเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกกลุ่มชน

สำหรับผู้ทำหน้าที่ด้านการสื่อสาร ในสังคมโบราณมุ่งเน้นผู้ที่มีตำแหน่งทางสังคมสูง ทำหน้าที่ด้านการสื่อสาร แต่ในสังคมสมัยใหม่ มุ่งเน้นผู้ที่ทำหน้าที่ด้านการสื่อสารผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมและมีความชำนาญด้านการสื่อสารโดยเฉพาะ

ส่วนทางด้านขอบเขตการแลกเปลี่ยนข่าวสาร สังคมโบราณจำกัดเฉพาะในกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีส่วนน้อย ขณะที่สังคมสมัยใหม่มองด้านขอบเขตการแลกเปลี่ยนข่าวสารกว้างขวาง ครอบคลุมไปยังกลุ่มคนที่อยู่กระจัดกระจายในสังคม

จะเห็นได้ว่าผู้ส่งสารนั้นย่อมต้องการที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือตอบสนองของผู้รับสารได้ ซึ่งผู้ส่งสารจะต้องมีความรู้ความเข้าใจ ในเรื่องของการสื่อสารและจะต้องมีความสัมพันธ์กับองค์ประกอบอื่นๆ ทั้งในด้านทักษะการสื่อสาร ทักษะคิด ระดับความรู้และความรู้ความเข้าใจในบุคคล ระบบสังคมและวัฒนธรรม

1.2 สาร (message) คือ เรื่องราวอันมีความหมายและแสดงออกมาโดยอาศัยภาษาหรือสัญลักษณ์ใดๆ ก็ตามที่สามารถทำให้เกิดการรับรู้ร่วมกันได้ สารโดยทั่วไปประกอบไปด้วยส่วนที่สำคัญ 3 ส่วน คือ

รหัสของสาร (message codes) คือ ภาษา (language) หรือสัญลักษณ์ (symbolic) หรือสัญญาณ (signal) ที่มนุษย์คิดขึ้นเพื่อใช้แสดงออกแทนความคิดเกี่ยวกับบุคคลและสรรพสิ่งต่างๆ ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1) รหัสของสารที่ใช้เป็นคำพูด (verbal message codes) ได้แก่ ภาษาทุกภาษาของมนุษย์ อันเป็นระบบสัญลักษณ์ที่ได้มีการพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

2) รหัสของสารที่ไม่ใช่คำพูด (nonverbal message codes) ได้แก่ระบบสัญลักษณ์ต่างๆ สัญญาณ หรือเครื่องหมายใดๆ ก็ตามที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้ถ้อยคำภาษาเช่น อากัปกริยา

เนื้อหาของสาร (message content) เนื้อหาของสารนั้นมีขอบเขตกว้างมาก แต่เราอาจแบ่งเนื้อหาของสารได้ 3 ประเภท คือ

1) สารประเภทข้อเท็จจริง ได้แก่ สารที่รายงานให้ทราบถึงความเป็นจริงต่างๆ ที่มีอยู่ในโลกของกายภาพ และอยู่ในวิสัยของมนุษย์ที่สามารถตรวจสอบได้ถึงความแน่นอนถูกต้องของสาร เมื่อพิสูจน์แล้วว่าสารนั้นเป็นจริง สารนั้นก็จัดได้ว่าเป็นสารที่มีคุณภาพสามารถเชื่อถือได้

2) สารประเภทข้อคิดเห็น ได้แก่สารที่เกิดขึ้นในจิตใจจากการประเมินของผู้ส่งสาร อาจเป็นความรู้สึก แนวคิด ความเชื่อที่ที่ตนเองมีต่อบุคคลอื่น วัตถุ หรือเหตุการณ์ใดๆ ก็ตาม สารประเภทนี้เป็นสารที่ไม่อยู่ในวิสัยที่สามารถจะถูกตรวจสอบได้ว่าจริงหรือไม่ อาจทำได้เพียงแค่การประเมินความน่าเชื่อถือ และความสมเหตุสมผล และความเป็นไปได้ของสารเท่านั้น

3) สารประเภทความรู้สึก ได้แก่พวก กาพย์ กลอน นวนิยาย เรื่องสั้น และสิ่งอื่นๆ ที่เกิดขึ้นจากจินตนาการและการเพ้อฝัน ซึ่งยากต่อการตรวจสอบความจริง ของข้อมูล เช่นเดียวกับ สารประเภทข้อคิดเห็น

การจัดสาร (message treatment) คือสารที่ถูกจัดเตรียมอย่างดี ทั้งในเรื่องของการ เรียงลำดับ ความยากง่าย รูปแบบการใช้ภาษา จะทำให้สารนั้นมีคุณสมบัติในการสื่อสารได้ดี

การสร้างประสิทธิผลให้แก่ภาษาโฆษณาและการประชาสัมพันธ์(พรทิพย์ คีสมโชค, 2546: 298) กล่าวว่า ผู้เขียนข้อความโฆษณาและการประชาสัมพันธ์ต้องเลือกใช้ภาษาที่ช่วย สร้างการจดจำ ผลทางการสื่อสาร การโน้มน้าวใจ และการโต้ตอบกับสารเชิงบวก มีรายละเอียด ดังนี้

1. การจดจำ ภาษาการโฆษณาและการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิผลนั้น ต้องสามารถช่วยสื่อความหมายให้ผู้รับสารเกิดการจดจำชื่อตราสินค้า องค์การ และจุดเด่นของภาษาการ โฆษณาและการประชาสัมพันธ์นั้น ๆ ได้

2. ผลทางการสื่อสาร หลังจากที่ได้รับสารได้เปิดรับสารจากการโฆษณาและการ ประชาสัมพันธ์แล้ว ทำให้ผู้รับสารสามารถอธิบายความคิด และระบุประเด็นสำคัญได้ตรงกับที่การ โฆษณาและการประชาสัมพันธ์ต้องการสื่อสารได้ จึงถือว่าภาษาการ โฆษณาและการ ประชาสัมพันธ์นั้นมีประสิทธิผลทางการสื่อสาร

3. การโน้มน้าวใจ ภาษาการโฆษณาและการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิผลนั้น ต้องสามารถสร้างทัศนคติการซื้อที่ดีต่อสินค้า และทัศนคติที่ดีต่อองค์การ จนทำให้ผู้รับสารเกิด ความตั้งใจที่จะซื้อสินค้านั้น และเชื่อถือในองค์การนั้น รวมทั้งสามารถแยกแยะความแตกต่างของ ชื่อตราสินค้าและชื่อองค์การได้ จนเกิดความพึงพอใจและความนิยมในชื่อตราสินค้าและชื่อองค์การ หนึ่งมากกว่าอีกชื่อหนึ่ง

4. การโต้ตอบกับสารเชิงบวก ถ้าผู้เขียนข้อความการโฆษณาและการ ประชาสัมพันธ์ต้องการให้ภาษาที่ตนเองเขียนมีประสิทธิผลสูง จะต้องเลือกใช้ภาษาที่สื่อสารกับ ผู้รับสารแล้ว ทำให้ผู้รับสารเกิดความชอบ ความเห็นด้วยและจดจำสารการโฆษณาและการ ประชาสัมพันธ์ดังกล่าวได้ในระดับสูง เรียกว่าเป็นการใช้ภาษาที่สามารถสร้างการโต้ตอบกับสาร เชิงบวก

ภาษาการโฆษณาและการประชาสัมพันธ์ช่วยให้ผู้รับสารเกิดความชอบ มีอิทธิพล ต่อการจดจำ ผลเชิงบวกมีผลต่อการเข้ารหัสของผู้รับสาร แล้วจึงมีการเก็บรักษาไว้ และเมื่อต้องการ ใช้ ความทรงจำเชิงบวกนี้จะส่งผลให้ผู้รับสารตอบสนองเชิงบวกต่อตราสินค้าและองค์การนั้น ในทางตรงกันข้าม ผู้รับสารจะพยายามหลีกเลี่ยงหรือเพิกเฉยสารการโฆษณาและการ

ประชาสัมพันธที่ตนเองไม่ชอบหรือเข้ารหัสไว้ และเมื่อต้องการนำความทรงจำนี้มาใช้ใหม่ก็มีผลตอบสนองเชิงลบต่อตราสินค้าและองค์การ นอกจากนี้ยังพบว่า ภาษาการโฆษณาและการประชาสัมพันธ์ที่มีการโต้ตอบกับสารเชิงบวก ช่วยให้เกิดการจดจำได้ดีมากเท่าใด ก็ยิ่งช่วยให้เกิดประสิทธิผลได้มากขึ้นเท่านั้น และมากกว่าภาษาการโฆษณาและการประชาสัมพันธ์ที่มีได้สร้างความประทับใจให้เหลืออยู่เลยในความทรงจำของผู้รับสาร

สารเป็นองค์ประกอบที่สำคัญองค์ประกอบหนึ่งของกระบวนการสื่อสาร สารจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้ส่งสารเกิดความคิดขึ้นและต้องการจะส่งหรือถ่ายทอดความคิดนั้นไปสู่การรับรู้ของผู้อื่น(ผู้รับสาร) การที่ผู้รับจะรับสารที่ถูกส่งมาในรูปของสัญลักษณ์ได้หรือไม่ นั้น ก็ขึ้นอยู่กับว่าผู้รับมีทักษะในการรับสารมากหรือน้อยเพียงใด

1.3 สื่อ หรือ ช่องทาง (media or channel) ในการสื่อสารใดๆ ก็ตาม ผู้ส่งสารย่อมต้องอาศัยช่องทางหรือสื่อ ให้ทำหน้าที่นำสารไปยังผู้รับสาร โดยทั่วไปแล้วสารที่ถูกผู้ส่งสารถ่ายทอดไปยังผู้รับสาร จะเข้าไปสู่ระบบการรับรู้ของมนุษย์โดยผ่านประสาทสัมผัสทางใดทางหนึ่ง หรือหลายทาง ได้แก่ การได้เห็นทางประสาทตา การได้ยินทางประสาทหู การได้กลิ่นทางประสาทจมูก การสัมผัสทางประสาทกาย และการลิ้มรสทางประสาทลิ้น

ในการจัดแบ่งประเภทสื่อที่มนุษย์ใช้ในการสื่อสารนั้น สามารถแบ่งได้หลายแบบ มีข้อกำหนดที่แน่นอนตายตัว ในที่นี้จะแบ่งเป็น 2 แบบ คือ

1. แบ่งจากลักษณะของสื่อเป็นเกณฑ์ แบ่งได้ 5 ประเภท คือ

1.1 สื่อธรรมชาติ ได้แก่ บรรยากาศที่อยู่รอบตัวมนุษย์อันมีอยู่ตามธรรมชาติที่หน้าที่เป็นติดต่อของการสื่อสารระหว่างบุคคลแบบเผชิญหน้า

1.2 สื่อมนุษย์ ได้แก่ บุคคลที่นำสารไปสู่ผู้รับ เช่น คนนำสาร โฆษก ตัวแทนการเจรจาปัญหา เป็นต้น

1.3 สื่อสิ่งพิมพ์ ได้แก่ สื่อทุกชนิดที่อาศัยเทคนิคการพิมพ์ เช่น หนังสือ หนังสือพิมพ์ โบปลิว แผ่นพับ วารสาร นิตยสาร เป็นต้น

1.4 สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ สื่อที่พัฒนาขึ้นโดยใช้ระบบเครื่องกลไฟฟ้า เช่น วิทยุ โทรทัศน์ โทรพิมพ์ เทปเสียง วีดีโอเทป จนถึงคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

1.5 สื่อระยะคน ได้แก่ สื่อที่ไม่สามารถจัดไว้ได้ใน 4 ประเภทข้างต้น เช่น หนังสือพิมพ์กำแพง วัตถุจารึก สื่อพื้นบ้าน เป็นต้น

2. แบ่งจากจำนวนและลักษณะในการเข้าถึงสื่อ แบ่งได้ 4 ประเภท คือ

2.1 สื่อระหว่างบุคคล เป็นสื่อที่ใช้เฉพาะบุคคล มีลักษณะเป็นส่วนตัว มีบุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องในระหว่างการสื่อสาร แต่อาจมีเครื่องมือหรือสื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการ

สื่อสารหากอยู่ห่างไกลกัน เช่น ถ้าเป็นการสื่อสารระหว่างบุคคลสองคน อาจใช้ โทรศัพท์ โทรเลข จดหมาย ในการสื่อสาร แต่ถ้าเป็นการสื่อสารระหว่างบุคคลที่เป็นกลุ่มทั้งกลุ่มย่อยหรือกลุ่มใหญ่ที่สามารถเห็นหน้ากันโดยตรง อาจมีเครื่องมือหรือสื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการสื่อสาร เช่น เอกสาร หนังสือ เครื่องกระจายเสียง เป็นต้น

2.2 สื่อมวลชน เป็นสื่อที่สามารถเข้าถึงผู้รับสารได้เป็นจำนวนมากในเวลาเดียวกันและภายในเวลาอันรวดเร็ว เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ เป็นต้น

2.3 สื่อเฉพาะกิจ เป็นสื่อที่ใช้สำหรับการสื่อสารและสนับสนุนกิจกรรมบางอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ จำนวนกลุ่มผู้รับสารมีลักษณะที่แน่นอน เมื่อเทียบกับสื่อมวลชนแล้ว สื่อเฉพาะกิจจะแคบกว่าในแง่ของผู้รับสาร เช่น การจัดทำนิตยสารเพื่อประชาสัมพันธ์หน่วยงาน

2.4 สื่อประสม การนำสื่อทั้ง 3 ประเภทข้างต้น มาใช้ร่วมกัน

ช่องทางการสื่อสารทางการเมือง ที่จะเป็นเครื่องมือในงานการสื่อสารทางการเมืองจะต้องมีองค์ประกอบพื้นฐานดังต่อไปนี้ (สุรพงษ์ โสธนะเสถียร, 2537: 94-96)

1. ประสิทธิภาพของสายงานการสื่อสาร (chains of commands) ในที่นี้ หมายถึง เอกภาพของการสั่งงานที่ทำให้แผนงาน คำสั่ง นโยบาย และอื่นๆ ไปสู่ประชาชนได้โดยสะดวก ด้วยการอาศัยช่องทางการสื่อสาร ที่สามารถควบคุมการไหลเวียนของสารสนเทศให้เป็นไปตามการคาดหวัง หรือ ตามแผนการ

2. ความสามารถในการนำเสนอสารสนเทศที่หลากหลายได้ไม่ว่าสารสนเทศนั้นจะเป็นเรื่องของการเมืองโดยตรง หรือเป็นเพียงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมือง เช่น เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อมุ่งหวังให้การเมืองมีโครงสร้างและหน้าที่ที่เป็นพลวัตน์

3. การคำนึงถึงการย้อนกลับสาร (feedback) นอกเหนือจากการที่ช่องทางการสื่อสารจะทำหน้าที่ในการถ่ายทอดสารสนเทศแล้ว ช่องทางการสื่อสารก็จะเป็นช่องทางในการนำสารสนเทศย้อนกลับไปยังแหล่งสาร แท้จริงแล้ววิศวกรรมการสื่อสารมิได้มุ่งหมายแต่เฉพาะประสิทธิภาพของการบังคับบัญชาเท่านั้น มิฉะนั้นก็จะทำให้โครงสร้างทางการเมืองกลายไปสู่ความเป็นเผด็จการเต็มรูปแบบได้ เนื่องจากการสื่อสารทางการเมืองจะไปมีลักษณะตามทฤษฎีเข็มฉีดยา (hypodermic needle หรือ bullet theory) กล่าวคือ การสื่อสารถูกใช้เป็นเครื่องมือของอำนาจทางการเมืองเพื่อมุ่งแต่การครอบงำสังคมการเมืองฝ่ายเดียว แต่การย้อนกลับสารจะทำให้ระบบหรือรัฐตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อการรับฟังมติมหาชน (public opinion) ทั้งนี้เพื่อการตอบสนองต่อเจตนารมณ์ และปัญหาภายในสังคมอย่างแท้จริง อุดมการณ์แบบประชาธิปไตยยึดมั่นในหลักที่ว่า การย้อนกลับสารเป็นต้นเหตุของพลังงานในการขับเคลื่อนสังคมการเมือง โดยต้องแท้ ถึงกับได้มี

การยอมรับว่า การย้อนกลับสารเป็นกลไกควบคุมระบบการเมืองบนพื้นฐานการแสดงออกของระบบที่เป็นจริง มากกว่าการแสดงออกของระบบที่เป็นความคาดหวัง และในส่วนนี้จึงได้มีการศึกษาที่เน้นเป็นพิเศษถึงระบบการเมืองภายใต้ทฤษฎีวิวัฒนาการสื่อสารการเมือง (cybernetics) ซึ่งมีหลักการพื้นฐานที่เชื่อว่า การย้อนกลับสารสามารถช่วยป้องกันระบบการเมือง มิให้ไปสู่สภาวะทางการเมืองที่สับสนอลหม่าน (entropy) และผลักดันระบบที่กำลังปั่นป่วนให้กลับคืนไปสู่ความเป็นระเบียบของสังคม (order) ทั้งนี้เนื่องจากการควบคุมโดยการย้อนกลับสารภายในระบบการเมืองนั่นเอง

4. ประสิทธิภาพของช่องทางการสื่อสาร แม้ว่าโครงสร้างทางการเมืองจะประกอบด้วย การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ สามารถนำเสนอสารสนเทศที่หลากหลาย และคำนึงถึงการย้อนกลับสารก็ตาม แต่ก็อาจจะไม่เพียงพอต่อการสื่อสารทางการเมืองในระบบ เพราะปรากฏการณ์ของการสื่อสารทางการเมืองเป็นไปก็เพื่อเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้ว ประสิทธิภาพของช่องทางการสื่อสารจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

นอกเหนือจากคุณสมบัติของช่องทางการสื่อสารในข้อก่อนหน้านี สิ่งที่จะต้องตระหนักในประสิทธิภาพของช่องทางการสื่อสาร ในฐานะที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชนนั้น คือ

1. ตำแหน่งของเป้าหมาย (position)
2. ระยะ (distance) นับจากการเริ่มต้นกิจกรรมไปสู่เป้าหมายทางการเมือง ในขั้นตอนเริ่มกิจกรรมการเมืองจำเป็นต้องตระหนักถึงตำแหน่งปัจจุบันของกิจกรรม สถานการณ์รอบข้าง และความพยายามทั้งหมดที่มีอยู่

3. อัตราความเร็ว (speed) หมายถึง เวลาที่สิ้นไปในการเดินทางของสาร ทั้งนี้เมื่อรู้ระยะและตำแหน่งของเป้าหมายในข้อที่ผ่านมาแล้ว

หากเงื่อนไขทั้งสามสอดคล้องกัน ช่องทางการสื่อสารก็จะเอื้ออำนวยในการไปถึงเป้าหมายได้โดยสะดวก สำหรับเกณฑ์ในการเลือกสื่อมีดังต่อไปนี้

1. มีสื่ออะไรให้เลือกใช้ได้บ้าง (what is available) เช่นในชนบทอาจไม่มีโทรทัศน์ผู้ส่งสารจึงต้องเลือกใช้สื่อประเภทอื่นแทน
2. มีเงินมากน้อยแค่ไหน (how much money can be spent) ในการใช้สื่อ นั้น ผู้ส่งสารจะถูกจำกัดการเลือกโดยงบประมาณ เพราะสื่อแต่ละชนิดย่อมมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานแตกต่างกันไป
3. ความนิยมของผู้ส่งสาร (source's preferences) ผู้ส่งสารบางคนอาจมีความผูกพันหรือความนิยมที่จะใช้สื่อชนิดใดชนิดหนึ่งโดยเฉพาะ

4. สื่อใดเข้าถึงประชาชนมากที่สุดโดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด (which channels are received by the most people at the lowest cost) ในการสื่อสาร โดยอาศัยสื่อมวลชนเพื่อให้สารไปถึงคนจำนวนมากนั้น ผู้ส่งสารจะคำนึงถึงสมรรถนะในการเข้าถึงคนจำนวนมากโดยเสียค่าใช้จ่ายต่อหัวน้อยที่สุดเป็นเกณฑ์ด้วย

5. สื่อใดมีอิทธิพลมากที่สุด (which channels have the most impact) เกณฑ์อีกอันหนึ่งก็คือการพิจารณาอิทธิพลของสื่อแต่ละชนิดว่าสื่อใดมีอิทธิพลมากกว่ากัน และสื่อใดมีอิทธิพลมากที่สุด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ สถานที่และผู้รับสาร

6. สื่อใดเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของผู้ส่งสารมากที่สุด (which channels are most adaptable to the kind of purpose which the source has) ผู้ส่งสารมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งเช่น ให้ความรู้ ให้ความบันเทิงหรือชักจูงใจ ผู้ส่งสารก็ต้องพิจารณาว่าสื่อใดจะเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของตน

7. สื่อใดเหมาะสมกับเนื้อหาสารมากที่สุด (adaptability to the message content) ในทำนองเดียวกันเนื้อหาของสารก็มีส่วนที่ผู้ส่งสารสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเลือกใช้สื่อของตนได้ด้วย เนื้อหาสาระประเภทหนึ่งชนิดหนึ่งอาจต้องการใช้สื่อประเภทหนึ่ง ในขณะที่เนื้อหาของสาระของสารอีกประเภทหนึ่งสามารถใช้สื่อประเภทอื่นได้

สื่ออันนี้มีมากมายหลายประเภท ซึ่งแต่ละประเภทก็จะมีคุณสมบัติเฉพาะที่จะเป็นแรงจูงใจกระตุ้นให้ผู้รับสารเลือกเปิดรับข้อมูลข่าวสารแตกต่างกัน นอกจากนี้แล้วประสิทธิภาพของช่องทางการสื่อสาร และ ความถี่ในการนำเสนอก็เป็นอีกปัจจัยสำคัญหนึ่ง ที่จะกระตุ้นให้กลุ่มเป้าหมายเกิดพฤติกรรมตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ กล่าวคือยิ่งนำเสนอข่าวสารถี่เท่าไร โอกาสที่ประชาชนจะรับรู้ก็ยิ่งมากขึ้นเท่านั้น

1.4 ผู้รับสาร (receiver) คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นเป้าหมายของการสื่อสาร และเป็นจุดหมายปลายทางของการสื่อสาร โดยเป็นผู้รับข่าวสารที่ผู้ส่งสารส่งมาให้โดยผ่านทางสื่อหรือช่องทาง ผู้รับสารจึงเป็นผู้ที่ผู้ส่งสารพยายามที่จะสร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจตามที่ผู้ส่งสารประสงค์หรือปรารถนา

ในกระบวนการสื่อสาร ผู้รับสารมีบทบาทขั้นพื้นฐาน 2 ประการ คือ

1. การรู้ความหมายตามเรื่องราวที่ผู้ส่งสาร ส่งผ่านสื่ออย่างใดอย่างหนึ่งมาถึงตน
2. การแสดงปฏิกิริยาตอบกลับต่อผู้ส่งสาร

ดังนั้น ในกระบวนการสื่อสารใดๆ ก็ตาม การสื่อสารจะเกิดประสิทธิผลได้ก็ต่อเมื่อผู้รับสารได้พัฒนาตนเองให้เป็นผู้ที่มีทักษะในการสื่อสาร ได้แก่ การเป็นผู้ฟัง ผู้อ่าน ตลอดจนเป็นผู้ที่สามารถคิดและรับรู้ความหมายได้ การมีทัศนคติที่ดีต่อผู้ส่งสารต่อเรื่องที่ได้ทำการ

สื่อสาร ตลอดจนการเป็นผู้ที่มีความพยายามในการรับสารและสามารถแสดงปฏิกิริยาตอบสนองต่อผู้ส่งสาร เพื่อการบรรลุเป้าหมายในการสื่อสารนั่นเอง

ผู้รับสารนั้นเรียกได้ว่า มีความสำคัญต่อการสื่อสาร มีความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของกระบวนการสื่อสาร หากไม่มีผู้รับสาร กระบวนการสื่อสารจะไม่เกิดขึ้น ยกเว้นกรณีที่เป็นการสื่อสารภายในตัวบุคคล และผู้รับสารยังมีอิทธิพลต่อองค์ประกอบอื่นๆ เช่น ผู้ส่งสาร ข่าวสาร และสื่อ เป็นต้นในเรื่องของการสื่อสารเพื่อจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน หากต้องการให้แผนที่ได้มีประสิทธิภาพสูงสุด ผู้รับสารจะมีความเข้าใจและสามารถตอบสนองเนื้อหาสารที่น่าเสนอผ่านสื่อในแต่ละประเภทอย่างบรรลุเป้าหมาย

2 แนวคิดเกี่ยวกับกลยุทธ์การสื่อสาร

การเปลี่ยนแปลงในสังคมเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ทั้งที่เกิดจากสาเหตุโดยธรรมชาติที่องค์กรควบคุมไม่ได้ และทั้งที่เกิดจากการวางแผนล่วงหน้าอย่างเป็นระบบในกระบวนการสื่อสาร ดังนั้นการสร้างระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดกลยุทธ์ในการสื่อสารทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กรเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของการสื่อสาร ให้สามารถเชื่อมโยงสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้บริหาร พนักงานหรือกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการ

กลยุทธ์การสื่อสาร ในกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ด้านการสื่อสารมีขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 การระบุปัญหา (defining the problem)

ด้วยการแสวงหาและวิเคราะห์ข้อมูล งานขั้นต้นของการดำเนินงานประชาสัมพันธ์คือ การรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลที่จำเป็นเพื่อระบุปัญหาและสถานภาพที่องค์กรเผชิญ เพื่อให้การกำหนดนโยบายด้านการประชาสัมพันธ์เป็นไปอย่างเหมาะสมกับปัญหาที่องค์กรเผชิญอยู่ ข้อมูลที่สำคัญๆ ที่จำเป็นต้องรวบรวม ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับองค์กร ข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกองค์กรที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กร เป็นต้น

ประเภทของข้อมูล ที่จำเป็นจะต้องรวบรวมและนำมาศึกษาในการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์เพื่อกำหนดกลยุทธ์การประชาสัมพันธ์

1. ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยภายในองค์กร ได้แก่ ข้อมูลด้านองค์กร ด้านการบริการขององค์กร และด้านการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น
2. ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอกองค์กร ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับสาธารณชนต่างๆ ข้อมูลเกี่ยวกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกที่อาจมีผลกระทบต่อ

การดำเนินการขององค์กร ได้แก่ ประชากรกลุ่มเป้าหมาย ปัจจัยทางด้านสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยด้านการเมือง ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ และปัจจัยด้านเทคโนโลยี เป็นต้น

ขั้นที่ 2 การวางแผนงานและกำหนดโครงการด้านประชาสัมพันธ์ (planning and programming) นำข้อมูลซึ่งรวบรวมได้จากขั้นตอนการระบุปัญหาใช้ในการกำหนดนโยบาย และเป้าหมายขององค์กร และใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนงาน จัดทำแผนงาน และกำหนด โครงการหรือกิจกรรมทางการประชาสัมพันธ์ ทั้งนี้จะต้องระบุวัตถุประสงค์เฉพาะเชิงพฤติกรรม ของการดำเนินกิจกรรมโครงการต่างๆ พร้อมระบุดัชนีชี้วัดความสำเร็จในการทำงาน เพื่อใช้เป็น แนวทางในการติดตามประเมินผลงานในขั้นต่อไป

ขั้นที่ 3 การปฏิบัติงานสื่อสารและดำเนินกิจกรรมด้านการประชาสัมพันธ์ (taking action and communicating) คือการพยายามสื่อความหมายให้เกิดการรับรู้ สร้างความเข้าใจ ร่วมกันให้เกิดขึ้นในระหว่างกลุ่มเป้าหมายกลุ่มต่างๆ กับองค์กรตามแผนงานที่ไว้กำหนดไว้ ทั้งนี้ การใช้สื่อและการออกแบบสารควรมีการสร้างสรรค้ออกแบบให้สอดคล้องกับความสนใจและ เป็นไปตามลักษณะเฉพาะของกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ในขั้นการสื่อสารนี้นักประชาสัมพันธ์จะต้องมี การพิจารณาปฏิกริยาป้อนกลับ (Feedback) จากกลุ่มเป้าหมายต่างๆ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการ ปรับเปลี่ยนกิจกรรมแผนงานต่างๆ ได้อย่างเหมาะสมต่อไป

ขั้นที่ 4 การประเมินผล (evaluation) เพื่อประเมินผลลัพธ์ของการที่ได้ดำเนิน กิจกรรมการสื่อสารไปยังกลุ่มต่างๆ ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ เกิดมีการ เปลี่ยนแปลงในด้านความรู้ ความคิด ความเชื่อ หรือพฤติกรรมในตัวกลุ่มเป้าหมายตามที่ได้กำหนด ไว้ตามดัชนีชี้วัดที่ระบุไว้ในขั้นตอนการวางแผนมากน้อยเพียงใด การประเมินในขั้นนี้ยังรวมไปถึง การประเมินกระบวนการทั้งหมด กล่าวคือ มีการประเมินก่อนการดำเนินงาน การประเมินระหว่าง ดำเนินการ และการประเมินหลังจากเสร็จสิ้นในแต่ละโครงการอีกด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อนำเอาผลการ ประเมินมาใช้ในการพิจารณาปรับแก้กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์ให้สามารถสนองตอบในการ สนับสนุนองค์กรและแก้ไขปัญหาให้แก่องค์กรในประเด็นที่เกี่ยวกับองค์กรให้ได้ผลดีอีกต่อไป

จากที่กล่าวมาผู้ศึกษาได้สรุปในเรื่องของกลยุทธ์การสื่อสารเพื่อให้ผู้อ่านได้มีความ เข้าใจได้ง่ายขึ้น โดยประยุกต์กับการปฏิบัติจริงจากการศึกษาและประสบการณ์ที่ผ่านมา โดยได้ สรุปไว้ 3 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนการวางแผน ระบุปัญหา และการกำหนดโครงการในการสื่อสาร เนื่องจากในทางปฏิบัติจริงนั้นจะต้องทำไปพร้อมๆ กัน กล่าวคือ เมื่อเรามีปัญหาใดๆ เกิดขึ้นแล้ว การวางแผนและการกำหนดโครงการจะต้องต่อเนื่องกันทันทีเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ ซึ่งใน

เรื่องกลยุทธ์การสื่อสารสิ่งที่เราต้องคำนึงต้องครอบคลุมในเรื่องต่างๆ คือ ผู้ส่งสาร สาร สื่อ และ ผู้รับสาร ซึ่งหากแยกออกจากกันอาจทำให้เกิดความสับสนและเกิดความผิดพลาดขึ้นได้ง่าย

2. ขั้นตอนการปฏิบัติงานการสื่อสารและดำเนินกิจกรรม หลังจากที่เราได้ตัวโครงการ ซึ่งจะมีรายละเอียดต่างๆ ที่ชัดเจนตามรูปแบบของการเขียนโครงการซึ่งสามารถนำไปปฏิบัติได้เลย โดยในขั้นตอนนี้ องค์การหรือหน่วยปฏิบัติจะต้องมีการระดมทรัพยากรในการบริหารทั้งหมดมาใช้ ซึ่ง ได้แก่ 4M (คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ)

3. ขั้นตอนการประเมินผลการสื่อสาร เป็นการประเมินสิ่งที่ได้ดำเนินการตามโครงการ ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่หรือได้ผลมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้จะต้องมีการวัดประสิทธิภาพในมิติต่างๆ เช่น ความคุ้มค่า ความมีประสิทธิภาพ ด้วย

จากการสรุปดังกล่าว หากเราปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าวแล้ว สามารถที่จะแก้ปัญหาการสื่อสารขององค์การได้ และจะนำไปสู่การปรับปรุงการดำเนินการเพื่อให้เกิดความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น คือ การสื่อสารของเราได้รับการตอบสนองในทางบวกมากที่สุด

2.1 การเลือกใช้สื่อเพื่อการสื่อสาร

การสื่อสารของมนุษย์อาจเกิดขึ้นได้ในบริบทหรือระดับของขนาดและความซับซ้อนที่แตกต่างหลากหลายตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคล ระดับกลุ่มขนาดเล็ก ระดับองค์กรที่เป็นทางการ ระดับเครือข่ายทางสังคม ระดับชุมชนท้องถิ่น/ภูมิภาค /ในประเทศ/ระหว่างประเทศ ระดับหมู่บ้าน /ตำบล/อำเภอ/จังหวัด และอีกหลายๆ รูปแบบ แต่ไม่ว่าจะเป็นการสื่อสารในขนาดหรือความซับซ้อนเช่นใด เราอาจจัดแบ่ง “สื่อ” ได้เป็น 7 ประเภทด้วยกันคือ สื่อบุคคล สื่อวัตถุ สื่อพื้นบ้าน สื่อเฉพาะกิจ สื่อเชิงวัฒนธรรม สื่อมวลชน และสื่อแบบใหม่ ดังรายละเอียดของแต่ละสื่อ

1. สื่อบุคคล/สื่อกลุ่ม สื่อบุคคล การสื่อสารจึงเข้ามาเกี่ยวข้องกับแต่ละบุคคลในฐานะส่วนหนึ่งของสังคม และตัวบุคคลนั้นก็มิมีสถานภาพเป็น “สื่อ” ประเภทหนึ่งในการสื่อสารด้วยกัน

2. สื่อวัตถุ จะมีความสำคัญมากและดำรงอยู่ในกระบวนการสื่อสารของมนุษย์มาตั้งแต่เดิม แต่ทว่า ความสนใจในเรื่อง “สื่อวัตถุ” ของนักวิชาการด้านการสื่อสารค่อนข้างมีน้อยมาก นักทฤษฎีกลุ่มหนึ่งที่อาจถือได้ว่าสนใจศึกษาสื่อชนิดนี้จริงจัง

3. สื่อพื้นบ้าน สื่อพื้นบ้าน หรือบางครั้งเรียกว่า “สื่อประเพณี” เป็นสื่อในการสื่อสารของมนุษย์ที่มีอายุยืนยาวมานานแล้ว เช่น โปงลางของภาคอีสาน เพลงฉ่อยของภาคกลาง และโนรา ของภาคใต้ เป็นต้น

4. สื่อเฉพาะกิจ สื่อเฉพาะกิจนั้นหมายถึงการสื่อสารระหว่างบุคคลหรือการสื่อสารแบบกลุ่มที่ต้องผ่านตัวกลางบางอย่าง และกระบวนการสื่อสารดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อเฉพาะกิจหรือยังประโยชน์ในโอกาสเงื่อนไขบางประการ รูปแบบของสื่อเฉพาะกิจ อาจจำแนกได้ตั้งแต่สื่อดั้งเดิม เช่น ม้าเร็ว นกพิราบ คนเดินสาร ไปจนถึงสื่อสมัยใหม่เช่น แฟกซ์ อีเมลล์ เทเลคอนเฟอเรนซ์ เป็นต้น

5. สื่อเชิงวัฒนธรรม โดยข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้คนในกลุ่มสังคมที่แตกต่างกันย่อมสร้างวัฒนธรรมมารองรับเฉพาะกลุ่มของตนแตกต่างกัน เช่น คนพุทธจะสร้างวัฒนธรรมการเข้าวัดทำบุญ คนอิสลามจะทำพิธีละหมาดในสุเหร่า ในขณะที่คนคริสต์จะเข้าโบสถ์ทุกเช้าวันอาทิตย์ ดังนั้นกิจกรรมทางวัฒนธรรม หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ “สื่อเชิงวัฒนธรรม”

6. สื่อมวลชน แม้จะเป็นสื่อที่มีอายุน้อยกว่าสื่อประเภทอื่นๆ อีกหลายชนิด แต่สำหรับแวดวงวิชาการด้านการสื่อสารแล้ว “สื่อมวลชน” จะได้รับความสนใจมากที่สุด และยังคงบ่งชี้ของนิยามความหมาย “สื่อ” มาเป็นเวลาช้านานแล้ว หากจะนิยามแบบง่ายๆ “สื่อมวลชน” ก็คงหมายถึง สื่อที่สามารถนำสารหรือพหุพาคความหมายจากผู้ส่งสารกลุ่มหนึ่งไปสู่ผู้รับสารที่ประกอบด้วยคนจำนวนมากโดยรวดเร็ว ภายในเวลาที่ใกล้เคียงกันหรือในเวลาเดียวกัน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะหมายถึงสื่อประเภทหนังสือพิมพ์ นิตยสาร วิทยุ โทรทัศน์ และภาพยนตร์ และในบางครั้งก็ยังหมายถึง หนังสือ นวนิยาย วิดีโอเทป และผลผลิตจากอุตสาหกรรมเพลงสมัยใหม่ เช่น เทปเพลง แผ่นเสียง คาราโอเกะ ซีดี วีซีดี เป็นต้น

7. สื่อแบบใหม่ เป็นการพิจารณาความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกเทคโนโลยีของสื่อตั้งแต่ราวทศวรรษ 1970 เมื่อมีการผสมผสาน “ระบบโทรคมนาคม” ให้เข้ากับ “ระบบสารสนเทศ” โดยผ่านเครือข่ายคอมพิวเตอร์ เช่น สื่ออินเทอร์เน็ต ให้เข้ากับเครือข่ายใยแมงมุม

2.2 การวางแผนการสื่อสาร

การวางแผนการสื่อสาร หมายถึงกระบวนการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ และต้องมีการปฏิบัติงานตามแผน แนวทางหรือกรอบทฤษฎี การวางแผนการสื่อสารไม่จำกัดเฉพาะกิจกรรมของรัฐเท่านั้น แต่ภาคเอกชนก็มีส่วนร่วมด้วย (บุญเลิศ ศุภคติเลก 2543:233)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการวางแผน แผนงาน โครงการ การบริหารโครงการและการประเมินผลการทำงานมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดเป็นกระบวนการทำงานที่มีความเกี่ยวเนื่องกัน จำเป็นต้องทำความเข้าใจ หลักการหรือการแนวทางการดำเนินการ (course action) ขององค์กร ซึ่งผู้

มีอำนาจหน้าที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหรือการตัดสินใจให้ผู้ร่วมปฏิบัติงานในองค์กรถือปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการดำเนินงานไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้นโยบายมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการบริหารและสนับสนุนซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา การบริหารงานโดยปราศจากนโยบายย่อมก่อให้เกิดความผิดพลาดหรือหลงทาง และในขณะเดียวกันนโยบายจะปรากฏผลในทางปฏิบัติได้ต้องอาศัยการบริหารเป็นกลไกหลัก

ในการนำแผนมาสู่การปฏิบัติในปัจจุบันการวางแผนการสื่อสารมีการใช้ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ เป็นการวางแผนการสื่อสารที่เกิดขึ้นเมื่อเกิดปัญหาต่างๆ ขึ้นภายในสังคม ซึ่งอาจจะเป็นแผนระยะสั้นหรือระยะยาวก็ได้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องมีการสร้างระเบียบในด้านการวางแผนขึ้นเพื่อผสมผสานวัตถุประสงค์หลายๆ อย่างเข้าด้วยกัน การวางแผนปฏิบัติเป็นการแปลงนโยบาย และแผนเชิงกลยุทธ์ต่างๆ ออกมาเป็นการกำหนดในด้านวัตถุประสงค์และมนุษย์ให้กลายเป็นโครงการสร้างบริการและการดำเนินการ การวางแผนระบบสื่อเชิงเบ็ดเตล็ด เป็นการวางแผนในด้านการใช้ช่องทางการสื่อสารที่รวบรวมสื่อแต่ละประเภทเข้าไว้ด้วยกันในการดำเนินการเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมาย เพราะแต่ละสื่อมีข้อดีและแตกต่างกัน ดังนั้นการรวมสื่อสารจึงเป็นการระดมคุณลักษณะของสื่อตามขั้นตอนของแผนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการสื่อสาร (พรทิพย์ ศีสมโชค: 2548) การวางแผนการสื่อสารจะต้องขึ้นบนข้อมูลที่ได้มาจากการวิเคราะห์สถานการณ์ ซึ่งก็คือการวิเคราะห์ถึงเงื่อนไขต่างๆ โดยเฉพาะการประเมินสถานการณ์ภายในองค์กรทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน สถานการณ์ภายนอกองค์กรคือโอกาสและอุปสรรค

1. ปัจจัยภายในองค์กร ปัจจัยในองค์กรจะถูกวิเคราะห์ในลักษณะจุดแข็ง และจุดอ่อน ขององค์กรทั้งในเรื่องของบุคลากร การอำนวยความสะดวกในองค์กร ฐานะทางการเงินขององค์กร รวมถึงการวิเคราะห์ภาพลักษณ์ ชื่อเสียงขององค์กร จุดแข็ง หมายถึงข้อได้เปรียบคู่แข่ง เป็นทรัพยากรส่วนที่จะทำให้บริษัทสามารถเสนอคุณประโยชน์ที่คู่แข่งไม่สามารถมีได้ หรือไม่ก็ไม่สามารถมีคุณภาพในระดับเดียวกับเราได้ จุดอ่อนหมายถึง ข้อเสียเปรียบโดยเปรียบเทียบกับคู่แข่ง

2. ปัจจัยภายนอกองค์กร เป็นปัจจัยภายนอกองค์กรที่จะถูกวิเคราะห์ออกมาในลักษณะของโอกาส และอุปสรรค ที่เกิดจากภายนอกองค์กร เช่นกิจกรรมของคู่แข่ง กฎหมาย หรือกฎระเบียบต่างๆ ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อองค์กร เงื่อนไขต่อเศรษฐกิจและสังคม

2.4 การดำเนินการสื่อสาร

การสื่อสารในองค์กรเกิดขึ้นในหลายรูปแบบของระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะสามารถส่งผ่านข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในองค์กร ดังนั้นโครงสร้างการสื่อสารในองค์กรเมื่อพิจารณาจากลำดับขั้นของการสื่อสาร พบว่ามี 5 ลำดับที่สำคัญคือ

1. การสื่อสารภายในบุคคล หมายถึง กระบวนการที่บุคคลสื่อสารกับตนเอง โดยการแปลความหมายข่าวสารที่ได้รับ และสร้างข่าวสารเพื่อส่งออกไปยังผู้อื่น
2. การสื่อสารระหว่างบุคคล หมายถึง กระบวนการสื่อสารระหว่างบุคคลสองคน ซึ่งมักจะเป็นเป็นการสื่อสารแบบเห็นหน้ากัน หรือผ่านเครื่องมือสื่อสาร
3. การสื่อสารกลุ่ม หมายถึง การสื่อสารระหว่างบุคคลมากกว่าสองคนขึ้นไป ซึ่งต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการร่วมกัน โดยอาจเกิดขึ้นแบบเห็นหน้ากันหรือผ่านเครื่องมือสื่อสาร
4. การสื่อสารในองค์การ หมายถึง การสื่อสารที่เกิดขึ้นระหว่างพนักงานในองค์การ
5. การสื่อสารมวลชน หมายถึง การสื่อสารระดับสังคมโดยผ่านสื่อมวลชน ได้แก่ การโฆษณา การประชาสัมพันธ์ การสื่อสารข้ามวัฒนธรรม

การสื่อสารทั้ง 5 ลำดับนี้มีความสัมพันธ์กัน โดยการสื่อสารในระดับสูงกว่าจะรวมคุณลักษณะของการสื่อสารในระดับต่ำกว่าไว้ และการสื่อสารในระดับต่ำก็จะมีอิทธิพลต่อการสื่อสารในระดับสูงกว่าเช่นกัน

โครงสร้างการสื่อสาร โครงสร้างการสื่อสารสามารถแบ่งเป็น

1. โครงสร้างการสื่อสารอย่างเป็นทางการ หมายถึง ระบบการสื่อสารในองค์การที่กำหนดไว้โดยฝ่ายบริหาร โดยอาจอยู่ในรูปของแผนภูมิโครงสร้างองค์การ ซึ่งจะระบุถึงลำดับชั้นและผู้รับผิดชอบในการบริหารงานอย่างชัดเจน รวมถึงระบุถึงรูปแบบการสื่อสารที่อาจเกิดขึ้นอีกด้วย
2. การสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ หมายถึง รูปแบบการสื่อสารในองค์การซึ่งเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้สื่อสารสอดคล้องกับความสนใจต่างๆ ที่ผู้สื่อสารมีส่วนร่วม การสื่อสาร
3. สื่อสารระหว่างบุคคล หมายถึง การสื่อสารระหว่างสมาชิกในองค์การซึ่งอาจเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องกับการกิจในองค์การก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นกับความสัมพันธระหว่างสมาชิกในองค์การ

คุณสมบัติของผู้ส่งสารในการสื่อสารสาธารณะ อริสโตเติล กล่าวถึงผู้ส่งสารหรือผู้พูดในการสื่อสารสาธารณะต้องมีคุณสมบัติหรือคุณลักษณะที่สำคัญ คือความน่าเชื่อถือ (ethos, credibility) การเข้าถึงเหตุผล (logos, logical appeals) และการเข้าถึงอารมณ์ (pathos, emotional appeals)

โรเซนเฟลด์ และเบอร์โค (Rosenfeld, B. and Berko, Roy M, 1990) กล่าวถึงความน่าเชื่อถือว่าประกอบด้วย ความสามารถ (competency) ความน่าไว้วางใจ (trustworthiness) และความตั้งใจ (goodwill)

เบอร์โล กล่าวว่าผู้ส่งสารต้องมีคุณสมบัติในด้านต่างๆ ที่สอดคล้องกันในด้านต่าง คือทักษะในการสื่อสาร ได้แก่ ทักษะในการเข้ารหัสสาร (การพูด และการเขียน) การถอดรหัสสาร (การฟังและการอ่าน) การใช้ความคิด และเหตุผล

ทัศนคติ หมายถึงทัศนคติในทางบวกต่อตนเอง ต่อผู้ร่วมกระทำการสื่อสาร และต่อสารที่ส่งออกไป

ความรู้ เบอร์โล กล่าวว่านอกจากความรู้เกี่ยวกับเรื่องที่กำลังเป็นหัวข้อของการสื่อสาร และเนื้อหาสารและผู้รับสารจำเป็นต้องตระหนักรู้ (aware) ในท่าทีหรือทัศนคติของผู้ร่วมกระทำการสื่อสาร ความสามารถในการสร้างสาร (เช่น บางคนมีความสามารถในการเขียน มากกว่าพูด) และการเลือกใช้ช่องทางการสื่อสารให้มีความสอดคล้องกับสารที่ส่งไป

ระบบและวัฒนธรรม แม้ว่าในแบบจำลอง เบอร์โลจะแยกระบบสังคมจากวัฒนธรรมแต่ในความเป็นจริงแล้ว สังคมและวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแยกจากกันได้โดยเด็ดขาด ผู้ส่งสารต้องตระหนักถึงระบบ สังคมและวัฒนธรรมของตนเองและผู้รับสารในการสื่อสาร เพื่อมิให้เกิดผลกระทบด้านกฎระเบียบบรรทัดฐาน ทางสังคม ขนบธรรมเนียม ค่านิยม ความเชื่อ

ในกระบวนการสื่อสาร “สาร” ไม่ได้มีความหมายในตัวเอง แต่ความหมายของสารจะเกิดขึ้นโดย “ผู้ส่งสาร” และ “ผู้รับสาร” ซึ่งต้องมีการรับรู้ร่วมกันในระดับหนึ่ง “สาร” จะไม่มีความหมายอะไรเลย ถ้าเป็นเพียงถ้อยคำ หรืออาภักิริยาที่ถูกส่งผ่านจากผู้ส่งสารไปยังผู้รับสารโดยปราศจากการรับรู้ในเชิงสัญลักษณ์ร่วมกัน

2.5 การติดตามประเมินผลการสื่อสาร

การประเมินผลทางการสื่อสาร (ธนวุฒิ บุญลือ, 2548: 198) ได้ให้ความหมายไว้ว่า กระบวนการที่กระทำอย่างต่อเนื่องกันไป ซึ่งทำให้ผู้บริหาร โครงการสามารถปรับปรุง แก้ไข โครงการที่ต้องเกี่ยวข้องกับความคิดเห็นของประชาชน เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่ต้องทำเพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานเป็นการประเมินผลระหว่างการทำงานและการประเมินผลเมื่อเสร็จสิ้นการสื่อสาร ผลของการประเมินทำให้สามารถเรียนรู้ข้อบกพร่อง ตลอดจนความสำเร็จของโครงการหรือการดำเนินงาน

ซักมาน (Suchman) ได้แบ่งกระบวนการประเมินผลการประชาสัมพันธ์ออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

1. การวิเคราะห์และพิจารณาทบทวนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการสื่อสารเนื่องจากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้มักไม่ชัดเจนและวัดไม่ได้ การวิเคราะห์หรือทบทวนให้สามารถปรับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้มักไม่ชัดเจนและวัดไม่ได้ การวิเคราะห์ หรือทบทวนทำให้สามารถปรับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ใหม่เพื่อประโยชน์ทางการประเมินผล

2. การตั้งเกณฑ์เพื่อวัดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในกรณีที่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน เกณฑ์วัดอาจไม่ชัดเจนหรือเหมาะสม จึงต้องพิจารณาจัดตั้งเกณฑ์หรือปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

การวิเคราะห์การกำหนดกิจกรรมตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์นั้น คือการศึกษาการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงานที่ได้กำหนดไว้แล้ว เพื่อดูว่ากิจกรรมนั้นมีความเป็นไปได้เพียงไรขณะนี้ได้ดำเนินการไปถึงไหนแล้ว มีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไร

3. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการสื่อสาร

การดำเนินการประชาสัมพันธ์นั้น ถือว่าเป็นส่วนที่สำคัญยิ่งของการประชาสัมพันธ์ เพราะหากมีการวางแผนที่ดี มีการกำหนดกลยุทธ์ที่ดี แต่หากขาดการดำเนินการที่ดีก็มิอาจทำให้งานประชาสัมพันธ์นั้นประสบผลสำเร็จได้ ซึ่งในการดำเนินการประชาสัมพันธ์จำเป็นต้องนำหลักบริหารจัดการเข้ามาเป็นหัวใจหลักด้วย เนื่องจากองค์การที่ต้องการดำเนินการประชาสัมพันธ์นั้นมักเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่ ยังมีขนาดใหญ่มากเท่าใดก็จะยิ่งซับซ้อนมากขึ้นเท่านั้น และเป็นการยากที่คนเพียงคนเดียวจะสามารถทำได้ทั้งหมด นอกจากนี้อีกการซึ่งเป็นที่รวมของคนจำนวนมาก การก็มาก จึงจำเป็นต้องนำการบริหารจัดการมาประกอบเพื่อให้งานเกิดความเหมาะสมกับโครงสร้างองค์การ บุคลากร เทคโนโลยีสารสนเทศและอุปกรณ์ เครื่องมือต่างๆ ที่องค์การมีอยู่เพื่อให้เกิดความสมดุลกันให้มากที่สุด

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

การจัดการเป็นกระบวนการที่มีความสัมพันธ์กับการกำหนดจุดมุ่งหมายขององค์การและแปรเปลี่ยนจุดมุ่งหมายนั้นสู่การปฏิบัติงานจริง ซึ่งผู้จัดการจะทำให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์การไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยผ่านกระบวนการที่เป็นระบบ ขั้นตอนและกระบวนการจะมีชื่อเรียกต่างๆ กัน แต่ล้วนมีความหมายที่คล้ายคลึงกัน เช่น Henri Fayol ได้แสดงทัศนะว่า การจัดการเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ การพยากรณ์และการวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุม ส่วน Gulick (1963: 24-25) ได้เสนอแนวคิดหน้าที่การบริหารที่เรียกว่า Posdcorb ซึ่งได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารไว้ 7 ขั้นตอน

ด้วยกัน คือ การวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) การจัดบุคคลเข้าทำงาน (staffing) การอำนวยการ (directing) การประสานงาน (coordinating) การรายงาน (reporting) และการงบประมาณ (budgeting) ซึ่งการดำเนินการเป็นขั้นตอนดังกล่าวจะนำไปสู่เป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้ (สมยศ นาวิการ, 2545: 17; สมิหรา จิตตลดากร, 2546: 77-78)

จากแนวคิดดังกล่าว พอสรุปได้ว่า การบริหารจัดการเป็นกระบวนการหนึ่งประกอบด้วยการดำเนินงานเป็นขั้นตอนเพื่อนำไปสู่เป้าหมายความสำเร็จขององค์กร ผู้ศึกษาได้นำเอาแนวคิด Posdcorb ของ Gulick มาเป็นกรอบในการศึกษากลยุทธ์การดำเนินการสื่อสารเพื่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด 5 อันดับแรก ปี 2548 โดยเลือกมาเฉพาะในส่วนของ Posdcorb

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การ

องค์การทุกองค์การไม่ว่าเป็นองค์การประเภทใดต่างมีการทำงานในลักษณะเป็นกลุ่มหรือทำงานร่วมกัน จึงจำเป็นจะต้องมีการจัดแบ่งงาน (organization) หรือแบ่งอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ และมีการดำเนินการที่เรียกว่า การจัดการ (management) เป็นเครื่องมือช่วยให้เกิดการทำงานร่วมกันและใช้ทรัพยากรร่วมกัน ให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ซึ่งได้มีผู้ให้ความหมายของการจัดการองค์การไว้ดังนี้

Wehrich และ Koontz (1993: 4) ได้ให้ความหมายของการจัดการ (management) หมายถึง กระบวนการในการทำงาน โดยการสั่งการและการทำงานร่วมกับบุคคลอื่นอย่างมีประสิทธิภาพ (efficient) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ

บรรยงค์ ไตจินดา (2545: 20) ได้สรุปความหมายขององค์การไว้ว่า เป็นกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป มีการรวมตัวกัน เข้าเป็นหนึ่งเดียวกัน และร่วมกันทำงานในลักษณะกลุ่มที่มีการรวบรวมทรัพยากรและความพยายามของทุกฝ่ายมาดำเนินการร่วมกัน โดยมุ่งที่จะดำเนินการให้บรรลุถึงผลสำเร็จในเป้าหมายที่สูงขึ้น ซึ่งไม่อาจทำให้สำเร็จลงได้ด้วยการกระทำโดยลำพังหรืออิสระ

มัลลิกา ดันสอน (2544: 115-116) การจัดองค์การ หมายถึง การกำหนดรูปแบบ กฎเกณฑ์ ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงาน และการอยู่ร่วมกันของสมาชิกในองค์การ โดยตัดสินใจจัดกลุ่มงานและกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน จัดตำแหน่งงาน ขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการตัดสินใจและแก้ปัญหาเรื่องต่างๆ ณ ระดับใดภายในองค์การ การจัดสายงาน และสายการบังคับบัญชา ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรทางการจัดการให้สนับสนุนต่อการทำงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

จากนิยาม และความหมายของการจัดการองค์การดังกล่าวข้างต้น ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า การจัดการองค์การ เป็นกระบวนการดำเนินงาน กิจกรรมต่างๆ ขององค์การไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้โดยผ่านกระบวนการที่เป็นระบบ มีการประสานงาน และความร่วมมือร่วมใจจากทรัพยากรจากมนุษย์

3.3 โครงสร้างองค์การ

การแบ่งชนิดขององค์การมีการจัดแบ่งออกเป็นหลายชนิด ในที่นี้จะเสนอชนิดขององค์การที่ส่วนใหญ่กล่าวถึง โดยสามารถแบ่งองค์การออกตามลักษณะของการจัดตั้งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (มัลลิกา ต้นสอน, 2544: 114-115; สมพร เพ็ญจันทร์, 2547: 139-140)

3.3.1 องค์การแบบเป็นทางการ (Formal Organization) หมายถึง องค์การที่จัดตั้งขึ้นอย่างมีแบบแผนและขอบเขตที่ชัดเจน มีการจัดโครงสร้างขององค์การตามหน้าที่ หรือบทบาทในการปฏิบัติงาน ซึ่งสามารถแสดงออกในรูป “แผนภูมิโครงสร้างองค์การ (organization chart)” หรือ OC ปกติผู้บริหารจะกำหนดโครงสร้างองค์การแบบเป็นทางการอย่างแน่นอน เพื่อให้สมาชิกขององค์การได้ทราบถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของตนและการทำงานร่วมกับบุคคลอื่น เพื่อความเป็นระบบ ระเบียบ โดยไม่มีการทำงานซ้ำซ้อนกัน อย่างไรก็ตามการจัดการองค์การแบบเป็นทางการ ก็สามารถที่จะยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงได้ โดยผู้บริหารสามารถตัดสินใจปรับเปลี่ยนองค์การตามความเหมาะสมของสถานการณ์และสภาพแวดล้อม ซึ่งองค์การแบบเป็นทางการจะมีลักษณะสำคัญ ได้แก่

- 1) มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน
- 2) มีการกำหนดโครงสร้างและสายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน
- 3) มีขอบเขตและจำนวนสมาชิกที่แน่นอน
- 4) มีการแบ่งงานกันทำและมอบหมายงานอย่างเป็นระบบ

3.3.2 องค์การแบบไม่เป็นทางการ (informal organization) หมายถึง การรวมตัวของกลุ่มบุคคล เพื่อทำกิจกรรมหรือมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันทั้งภายในระบบและต่อสภาพแวดล้อม โดยปราศจากจุดประสงค์ที่เป็นทางการ การจัดโครงสร้างองค์การ และการกระจายงานอย่างชัดเจน ปกติองค์การแบบไม่เป็นทางการ มักเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ส่วนตัวของสมาชิก ตัวอย่างเช่น พนักงานในแผนกต่างๆ มาเล่นตะกร้อด้วยกันหลังเลิกงาน ทำให้เกิดความสนิทสนมและมีการช่วยเหลือกันในการทำงาน เป็นต้น

3.4 การจัดคนเข้าทำงาน

การจัดคนเข้าทำงาน การจัดการทรัพยากรบุคคล การบริหารงานบุคคล การบริหารทรัพยากรมนุษย์แปลมาจากภาษาอังกฤษหลายคำ คือ Personnel Administration หรือ Modern

Personnel Management หรือ Management of Human Resources คือการจัดการที่เกี่ยวข้องกับบุคคล ตั้งแต่ก่อนบรรจุเข้าทำงานจนออกจากงาน มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ดังนี้

เสนาะ ดิยาวั (2532: 10) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลเป็น กระบวนการที่ทำให้ได้คน ใช้คนและบำรุงรักษาคนที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสม นั่นคือ หน้าที่ทางด้านการรับสมัคร การคัดเลือก การฝึกอบรม การพัฒนาบุคคล การรักษาระเบียบวินัย การให้สวัสดิการ และการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง

พะยอม วงศ์สารศรี (2534:153) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ พิจารณานโยบายที่อยู่ในสังคม เพื่อดำเนินการพิจารณาสรรหาคัดเลือกและบรรจุบุคคล ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ามาอยู่ในองค์กร และขณะที่บุคคลเข้ามาปฏิบัติงานในองค์กร ได้มีการจัดกิจกรรมพัฒนาธำรงรักษา ให้บุคคลที่คัดเลือกเข้ามาเพิ่มพูนความรู้ความสามารถมีสุขภาพ

ธงชัย สันติวงษ์ (2536: 67) กล่าวว่า การจัดคนเข้าทำงานเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องจากการจัดหน่วยงาน เพราะการจัดหน่วยงานตำแหน่งต่างๆ ธุรการและกำหนดไว้ให้เห็นถึงขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่งเหล่านั้นด้วย

จากแนวความคิดของนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ลักษณะของการบริหารงานบุคคลว่า เป็นกระบวนการที่ได้คน และบำรุงรักษาคน โดยมีขอบเขต ตั้งแต่เริ่มต้นจนออกจากงาน จึงขอสรุปความหมายของการจัดคนเข้าทำงานว่า เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับบุคคล ตั้งแต่ก่อนการบรรจุคนพ้นจากหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสานประโยชน์ระหว่างบุคคลและองค์กร

3.5 เทคโนโลยี

คำว่า เทคโนโลยี ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า "Technology" แปลว่า การกระทำที่มีระบบ ซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2539: 406) ได้ให้ความหมายของเทคโนโลยี คือ วิทยาการที่เกี่ยวกับศิลปะในการนำเอาวิทยาศาสตร์ประยุกต์มาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติและอุตสาหกรรม นอกจากนั้นยังมีผู้ให้ความหมายของเทคโนโลยีไว้หลากหลาย ดังนี้ คือ

ผดุงยศ ดวงมาลา (2523: 16) ได้ให้ความหมายของเทคโนโลยีว่าปัจจุบันมีความหมายกว้างกว่ารากศัพท์เดิม หมายถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเครื่องจักรกล สิ่งประดิษฐ์ใหม่ๆ ทาง อุตสาหกรรม ถ้าในแง่ของความรู้ เทคโนโลยีจะหมายถึง ความรู้หรือศาสตร์ที่เกี่ยวกับเทคนิคการผลิตในอุตสาหกรรม และกิจกรรมอื่นๆ ที่จะเอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ หรืออาจสรุปว่า เทคโนโลยี คือ ความรู้ที่มนุษย์ใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์แก่มนุษย์เอง ทั้งในแง่ความเป็นอยู่และการควบคุมสิ่งแวดล้อม

ธรรมเนียม โรจนะบุรานนท์ (2531: 170) กล่าวว่า เทคโนโลยี คือ ความรู้วิชาการ รวมกับความรู้วิธีการ และความชำนาญที่สามารถนำไปปฏิบัติการให้มีประสิทธิภาพสูง โดยปกติ เทคโนโลยีนั้นมีความรู้วิทยาศาสตร์รวมอยู่ด้วย นั่นคือวิทยาศาสตร์เป็นความรู้ เทคโนโลยีเป็นการ นำความรู้ไปใช้ในทางปฏิบัติ จึงมักนิยมใช้สองคำด้วยกัน คือ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อเน้น ให้เข้าใจว่า ทั้งสองอย่างนี้ต้องควบคู่กันไปจึงจะมีประสิทธิภาพสูง

ส่วน ชำนาญ เขวกีรติพงศ์ (2534: 5) ได้ให้ความหมายสั้นๆ ว่า เทคโนโลยี หมายถึง วิชาที่ว่าด้วยการประกอบวัตถุเป็นอุตสาหกรรม หรือวิชาช่างอุตสาหกรรม หรือการนำเอา วิทยาศาสตร์มาใช้ในทางปฏิบัติ

จากการที่มีผู้ให้ความหมายของเทคโนโลยีไว้หลากหลาย สรุปได้ว่า เทคโนโลยี หมายถึง วิชาที่นำเอาวิชาการทางวิทยาศาสตร์และศาสตร์อื่นๆ มาประยุกต์ใช้ตามความต้องการ ของมนุษย์ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

3.6 การอำนวยการ

การอำนวยการเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหาร หลังจากที่ผู้บริหาร หรือผู้จัดการได้ใช้ความคิดในการวางแผนเป็นอย่างดีแล้ว ในขั้นตอนต่อไปก็คือการนำแผนไป ปฏิบัติ ในขั้นนี้ผู้บริหารหรือผู้จัดการจะต้องอำนวยการหรือสั่งการเพื่อให้งานดำเนินไปด้วยดี สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ในเรื่องการอำนวยการนั้น ได้มีนักวิชาการ ให้ความหมายไว้ดังนี้

Dale (1965: 454-455) กล่าวว่า การอำนวยการ หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชาชี้แนะ และตรวจตราดูแลการปฏิบัติงานของบุคลากร

Argyris (1957: 67-68) กล่าวว่า การอำนวยการที่ดีย่อมเกี่ยวข้องกับขวัญกำลังใจ การเพิ่มผลผลิตและความพึงพอใจในงานของผู้ปฏิบัติ

ศิริอร ชันธหัตต์ (2544: 128) การอำนวยการ หมายถึง การสั่งการ การนิเทศงาน และการติดตามผล เพื่อให้งานดำเนินไปตามแผนหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้

จากนิยาม และความหมาย สามารถสรุปได้ว่า การอำนวยการ หมายถึง การสั่งการ และการติดตามผลเพื่อให้งานดำเนินไปตามแผนหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในการสั่งการหรือ การอำนวยการ ผู้บริหารองค์การจะต้องใช้การจูงใจ การติดต่อสื่อสาร และการสร้างความสัมพันธ์ ระหว่างบุคคลกับองค์การ เพื่อใช้เป็นองค์ประกอบในการสั่งการหรือการอำนวยการ ซึ่งอาจสั่งการ หรืออำนวยการ

3.6.1 องค์ประกอบของการอำนวยการในการสั่งหรือการอำนวยการมี

องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องอยู่ 4 ประการ ดังที่จุมพล หนีมพานิช (2523 : 159 – 212) ได้ให้แนวคิดไว้คือ

1) *ความเป็นผู้นำ* ความเป็นผู้นำเป็นกระบวนการของการสั่งการ และการใช้อิทธิพลต่อกิจกรรมต่างๆ ของสมาชิกของกลุ่มในองค์กร การที่ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือเพื่อนร่วมงานปฏิบัติตามคำสั่งของผู้นำนั้นเพราะยอมรับในอำนาจ ซึ่งมาจาก 3 แหล่ง ได้แก่ ขนบธรรมเนียมประเพณีที่สืบทอดกันมา อำนาจจากบารมีและอำนาจตามกฎหมาย ผู้นำจะใช้อำนาจในรูปแบบต่างๆ กัน จึงก่อให้เกิดลักษณะผู้นำแบบต่างๆ 3 แบบ ได้แก่ ผู้นำแบบประชาธิปไตย ซึ่งให้โอกาสเพื่อร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย และร่วมคิดร่วมทำ ผู้นำแบบต่อมา ได้แก่ ผู้นำแบบเผด็จการ ผู้นำแบบนี้ไม่ชอบรับฟังความคิดเห็นจากใครทั้งสิ้น ชอบที่จะออกคำสั่งให้ผู้อื่นปฏิบัติเสมอ และผู้นำแบบสุดท้าย ได้แก่ ผู้นำแบบตามสบาย ผู้นำแบบหลังสุดนี้จะไม่ค่อยยินดียินร้ายต่อองค์การเท่าใดนักจะปล่อยตามสบาย จึงเห็นได้ว่า ลักษณะผู้นำมีผลต่อพฤติกรรมองค์การเป็นอย่างมาก

2) *การูงใจ* การูงใจเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการสั่งการหรือการอำนวยการ เพราะผู้บริหารต้องทำงานเกี่ยวข้องกับบุคลากร สั่งการหรือมอบหมายงานให้บุคลากรปฏิบัติงาน จึงจำเป็นต้องใช้การูงใจหรือการกระตุ้นให้บุคลากรอยากจะทำงาน โดยอาศัยหลักความเข้าใจในธรรมชาติของมนุษย์ว่ามนุษย์หรือบุคลากรทั้งหลายมีความต้องการ 5 ระดับ ได้แก่ ความต้องการขั้นพื้นฐานคือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย ความต้องการทางด้านสังคม ความต้องการมีเกียรติยศชื่อเสียงและความต้องการประสบความสำเร็จในชีวิต ดังนั้นในการสั่งการหรือการอำนวยการจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยเหล่านี้ เช่น ก่อนมอบหมายงานควรถามบุคลากรก่อนว่าพอมีเวลาหรือไม่ หรือคุณจะช่วยงานนี้ได้ไหมเพื่อให้เขาปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจหลังจากที่ได้รับมอบหมายงานแล้ว

3) *การติดต่อสื่อสาร* การติดต่อสื่อสารเป็นกระบวนการสำคัญที่จะช่วยในการสั่งการหรือการอำนวยการดำเนินไปได้ด้วยดีและมีประสิทธิภาพ เพราะว่าการอำนวยการจะต้องสั่งการ หรือมอบหมายงานระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาหรือเพื่อนร่วมงานเสมอ ยิ่งผู้บริหารมีตำแหน่งใหญ่เท่าใดก็ต้องสั่งการหรือติดต่อสื่อสารกับบุคคลระดับต่างๆ เป็นจำนวนมากนับตั้งแต่รับแขก พูดโทรศัพท์ สั่งการด้วยวาจา และสั่งการด้วยลายลักษณ์อักษร จนกระทั่งเกือบจะไม่มีเวลาเป็นส่วนตัวของตัวเองเลย ในการสั่งการหรือการอำนวยการ ผู้บริหารอาจใช้การติดต่อสื่อสารได้ 2 ลักษณะ คือ

(1) การติดต่อสื่อสารแบบทางเดียว (one way) เป็นการสั่งการจากระดับผู้บังคับบัญชาลงมายังผู้ใต้บังคับบัญชาหรือเพื่อนร่วมงานในองค์การหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น อธิบดีสั่งการมายังผู้อำนวยการกอง เป็นต้น

(2) การติดต่อสื่อสารแบบสองทาง (two way) เป็นการสั่งการจากระดับผู้บังคับบัญชาลงมายังผู้ใต้บังคับบัญชาหรือเพื่อนร่วมงานในองค์การหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยผู้รับคำสั่งมีโอกาสซักถามข้อสงสัย หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้ เช่น ผู้จัดการโทรศัพท์ถามหัวหน้าแผนกการเงินเกี่ยวกับจำนวนเงินและรายชื่อของลูกค้าที่จ่ายเช็คสปริงในรอบเดือนที่ผ่านมา ในกรณีนี้ หัวหน้าแผนกการเงินจะรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้ผู้จัดการทราบอาจจะผ่านทางโทรศัพท์ในขณะนั้น ถ้ามีข้อมูลอยู่ หรืออาจรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร หรือรายงานด้วยวาจาเมื่อค้นพบข้อมูลแล้วก็ได้ เป็นต้น

3.7 การประสานงาน

การประสานงานเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้งานขององค์การดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

กิตติมา ปรีดีดิลก (2529: 221) ให้ทรงสนะว่า การประสานงานเป็นกิจกรรมที่จำเป็นในการบริหาร และผู้บริหารที่ดีนั้นต้องมีความสามารถในการกระทำให้เกิดความผสมกลมกลืนในหน่วยงานที่เกี่ยวกับปัจจัยต่างๆ ในการบริหาร อันได้แก่ คน เงิน เวลา วัสดุ และวิธีการปฏิบัติงาน อันจะก่อให้เกิดความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพของการบริหารได้

สมคิด บางโม (2538: 178) กล่าวว่า การประสานงาน (coordination) หมายถึง การจัดระเบียบการทำงานและการติดต่อกัน เพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ร่วมมือปฏิบัติงานเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวไม่ทำงานซ้อนกัน ขัดแย้งกันหรือเหลื่อมล้ำกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานดำเนินไปโดยราบรื่น รวดเร็ว ประหยัดและมีประสิทธิภาพ ถ้าขาดการประสานงานในหน่วยงานแล้ว ผลและคุณภาพของงานจะไม่ได้ตามเป้าหมาย การทำงานจะสิ้นเปลืองทั้งอุปกรณ์ วัสดุ ครุภัณฑ์ เวลา และก่อให้เกิดความขัดแย้งในที่สุด

สมยศ นาวิการ (2544: 202) ได้กล่าวว่า การประสานงาน เป็นกระบวนการของการทำให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในกิจกรรมและเป้าหมายของแผนกงานต่างๆ ขององค์กรที่แยกจากกัน เพื่อความสำเร็จขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าหากปราศจากการประสานงานแล้ว บุคคลและแผนกงานต่างๆ จะสูญเสียการมองเห็นบทบาทของพวกเขาภายในองค์การ

สำหรับความหมายของการประสานงานนั้น สรุปได้ว่าการประสานงานเป็นการจัดให้คนในองค์การทำงานให้สัมพันธ์และสอดคล้องกัน โดยจะต้องตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมาตรฐานการปฏิบัติขององค์การเป็นหลัก

3.7.1 รูปแบบของการประสานงาน ในการประสานงานในองค์การหรือระหว่างองค์การโดยทั่วไปนั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ (ศิริอร จันทรหัตถ์, 2544: 156)

1) การประสานงานนอกแบบ ดังได้กล่าวแล้วว่าภารกิจในการประสานงานมีมากมาย เช่น การประสานนโยบาย ประสานใจ ประสานแผน ประสานงานที่รับผิดชอบ ประสานคน และประสานทรัพยากร สำหรับรูปแบบการประสานงานที่จะได้ผลดังนั้น จำเป็นต้องใช้การประสานงานนอกแบบซึ่งเป็นกิจกรรมที่ไม่มีในรูปแบบที่แน่นอน อาจจัดทำได้ในกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้การประสานงานสำเร็จด้วยดี เช่น รัฐบาลจัดงานเลี้ยง ส.ส. ในสังกัดพรรค รัฐบาลก่อนวันประชุมสภาฯ เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีในพรรครัฐบาล กรณีเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการหนึ่งนำเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณไปเยี่ยมชมกิจการของส่วนราชการนั้นก่อนที่จะขอตกลงเป็นทางการกับสำนักงบประมาณ กรณีผู้จัดการของบริษัทหนึ่งเลี้ยงต้อนรับคณะของผู้จัดการอีกบริษัทหนึ่ง เพื่อเป็นการเอาอกเอาใจในการตกลงทำสัญญารับงานใหม่จากบริษัทนั้น กรณีการส่งตัวแทนไปเจรจา การทบทวนการพูดคุยกัน ตลอดจนการเลี้ยงดูปู่เฒ่าก็เป็นรูปแบบการประสานงานนอกแบบทั้งสิ้น

2) การประสานงานในแบบ การประสานงานในแบบนี้จะเป็นการปฏิบัติงานตามปกติไม่ว่าในส่วนราชการหรือองค์การธุรกิจ ผู้บริหารหรือผู้จัดการจะต้องดำเนินการเองหรืออาจมอบผู้รับผิดชอบดำเนินการแทนก็ได้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นสำคัญ ผู้บริหารหรือผู้จัดการอาจใช้รูปแบบการประสานงานโดยใช้ทางวาจาหรือลายลักษณ์อักษรหรือเชิญมาพบก็ได้ นอกจากนั้นอาจใช้การตรวจเยี่ยมหน่วยงานและบุคลากรในสังกัดก็ได้

สรุป การประสานงานเป็นการจัดให้คนในองค์การทำงานให้สัมพันธ์และสอดคล้องกัน โดยยึดถือหน้าที่ วัตถุประสงค์ และมาตรฐานการปฏิบัติขององค์การเป็นหลักการประสานงานมีวัตถุประสงค์เพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมายมีคุณภาพ ประหยัดเวลา และทรัพยากร ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีแก่ผู้เกี่ยวข้อง หลักการประสานงาน ได้แก่ การจัดระบบการติดต่อสื่อสารที่ดี จัดให้มีระบบของความร่วมมือที่ดี จัดให้มีระบบการประสานงานทุกระดับชั้นของสายการบังคับบัญชา จัดให้มีการประสานนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การ และจัดให้มีการประสานงานในรูปกระบวนการบริหารที่ครบวงจร วิธีประสานงานอาจทำได้โดยให้หน่วยงานกำหนดแผนงาน หรือโครงการพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ ให้จัดทำแผนภูมิขององค์การ (organization chart) และรายละเอียดของงาน (job description) ของหน่วยงานและตำแหน่งต่างๆ ไว้จูงใจให้ทุกคนตั้งใจและเต็มใจทำงานให้แก่องค์การ จัดประสานงานกับแนวความคิดของผู้บริหาร องค์การตลอดจนประสานงานกับตำแหน่งต่างๆ ทางการบริหารด้วย การประสานงานที่มี

ประสิทธิภาพ มีข้อควรปฏิบัติหลายประการ ผู้บริหารองค์การพึงใช้ภาวะผู้นำในการประสานงานในองค์การให้จงได้

3.8 การควบคุม

Mockler (1970: 14) ได้ให้ความหมายของการควบคุม คือ ความพยายามอย่างมีระบบเพื่อกำหนดมาตรฐานของการปฏิบัติงาน การออกแบบระบบข้อมูลย้อนกลับ การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ล่วงหน้า พิจารณามีข้อแตกต่างหรือไม่ และทำการแก้ไขใดๆ ที่ต้องการ

กาญจนา ศรีพงษ์ (2540: 4) ได้ให้ความหมายของการควบคุม (controlling) หมายถึง กระบวนการหาเครื่องบ่งชี้หรือวิธีการต่างๆ เพื่อเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานจริงกับแผนงานที่กำหนดไว้ว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ ซึ่งเน้นย้ำว่าในการทำงานให้ได้ผลตามเป้าหมายจะยึดหลักการบริหาร โดยยึดข้อแตกต่าง (management by expectation) โดยเปรียบเทียบรายงานผลการปฏิบัติงานกับแผนที่วางไว้ ถ้ารายงานแตกต่างไปจากแผนจะต้องสำรวจหาสาเหตุและแก้ไขต่อไป

สำหรับความหมายของการควบคุมนั้น สรุปได้ว่า การควบคุม หมายถึง การตรวจตราการปฏิบัติงานว่าเป็นไปตามการวางแผน วิธีการ ตลอดจนมาตรฐานของผลงาน บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายอย่างไร เพียงใด ซึ่งการติดตามหรือการประเมินผลการปฏิบัติงานนี้ จะสามารถช่วยแก้ไข แนะนำข้อบกพร่องต่างๆ ที่ได้พบ ช่วยให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันความผิดพลาด ข้อบกพร่องไม่ให้เกิดซ้ำซ้อนได้อีกด้วย

4. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นแบบประชาชนมีส่วนร่วม

4.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมในมิติต่างๆ

จากรายงานการประชุมของThe Ad Hoc Group of Experts เรื่อง “Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and National Development” (อ้างใน พรณนิภา วงษ์มิตร , 2540:48) ได้กล่าวไว้ว่า “คำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นไม่สามารถให้คำจำกัดความที่ตายตัวได้ และมีการให้ความหมายต่างๆ กันไปในแต่ละประเทศ หรือแม้แต่ในประเทศเดียวกัน ในการจะเข้าใจความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นต้องดูที่บริบท (context) ของแต่ละประเทศ และสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศนั้น”

4.2 การมีส่วนร่วมในการพัฒนา

องค์การสหประชาชาติ (ม.ป.ป.อ้างถึงใน ประภาเพ็ญ เวสวัชช์ 2528,3-5) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การสร้างโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมกิจกรรมเพื่อได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียมกันบนพื้นฐานความสมัครใจ การตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย นโยบาย การวางแผนและการดำเนินงานโครงการพัฒนา

เออวิล วิลเลียม (อ้างใน สุเมธ ทราชแก้ว, 2536:14) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมว่าเป็นกระบวนการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของประชาชน ใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความชำนาญของประชาชนแก้ปัญหาร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ภูมิธรรม เวชยชัย (2527: 34) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงว่าหมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตน จัดการและควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจ และสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคมและได้พัฒนา การรับรู้และภูมิปัญญาซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง และได้นำเสนอแนวทางปฏิบัติเพื่อจะให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา

ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2531: 6-10) ได้ให้คำนิยามของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา หมายถึง การที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดและร่วมมือในการพัฒนาชุมชนของตนเอง โดยเริ่มตั้งแต่ การรู้ถึงสภาพปัญหา ความต้องการ เสนอแนวทางการแก้ปัญหา และลงมือแก้ปัญหาของชุมชนในส่วนที่สามารถกระทำได้

เสน่ห์ จามริก (2527: 22) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนไม่ได้หมายความว่าเพียงดึงประชาชนเข้ามาร่วมกิจกรรมตามที่นักวิชาการ หรือ องค์กรการพัฒนาดังขึ้น แต่ต้องให้ชุมชนมีกิจกรรม และ วิธีการดำเนินการของเขาเองในชุมชน

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2547, หน้า 3) การมีส่วนร่วมคือ “กระบวนการที่ส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ชาวบ้านทั้งในรูปของส่วนบุคคลและกลุ่มคนต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งหรือหลายกิจกรรม โดยจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ มิใช่เข้าร่วมเพราะการหวังรางวัลตอบแทน และที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องสอดคล้องกับชีวิตความเป็น ความต้องการและวัฒนธรรมของคนส่วนใหญ่ในชุมชนด้วย

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2547, 1-5) ให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการและควบคุมการ

ใช้ และการกระจายทรัพยากรกลยุทธ์การสื่อสารในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแบบประชาชนมีส่วนร่วมและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมตามความเป็นจริงอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคม โดยในการมีส่วนร่วมนั้น ประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญาซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตนอย่างเป็นตัวของตัวเอง

4.3 การมีส่วนร่วมทางการเมือง และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะมุ่งเน้นการใช้อิทธิพลทางการเมืองให้เกิด “ผล” ที่ต้องการ ดังนี้

Norman H. Nie and Sidney Verba ได้ให้ความหมาย “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” หมายถึงกิจกรรมทางกฎหมายของพลเมืองที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลในการเลือกกำหนดบุคคลในวงการรัฐบาลหรือกดดันรัฐบาลให้กระทำตามที่พลเมืองผู้นั้นหรือกลุ่มนั้นต้องการ”

Myron Weiner ได้ให้ความหมาย “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” (political participation) หมายถึง การกระทำใดๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นโดยความเต็มใจ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ไม่ว่าจะมีการจัดอย่างเป็นระเบียบหรือไม่ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐ หรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นไปในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม

จันทนา สุทธิจารีย์ ได้ให้ความหมาย “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” หมายถึง การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เป็นการกระทำที่ต้องเกิดขึ้นจากความสมัครใจของประชาชน เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งในการเมือง การปกครองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ”

วิสุทธ์ โพธิ์แท่น (ความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้ความรู้ในทางการเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพในประเทศไทย, รัฐศาสตร์สาร 15, 20 2519:36) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองนี้เป็นการแสดงออกถึงสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชน โดยมีได้หมายความว่าเฉพาะการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือแต่เพียงการสมัครเข้ารับเลือกตั้ง เพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือแม้แต่ลงสมัครเข้าหน่วยงานของพรรคการเมืองที่ตนนิยมเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองในระดับต่างๆ ตามความเหมาะสม ความสามารถ และโอกาส ตลอดจนการกระทำซึ่งแสดงถึงความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของตน เพื่อมุ่งประสงค์ที่จะทำให้เกิดผลต่อกระบวนการตัดสินใจในทางการเมือง

ในขณะเดียวกันพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยได้ให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่มุ่งเน้นการใช้สิทธิพลผ่านช่องทางการเมือง จึงมีลักษณะของการมีส่วนร่วมในการบริหารหรือการพัฒนามากขึ้น และจะเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นนอกจากเป็นเงื่อนไขหลักของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแล้ว ยังจะช่วยให้กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาและโครงการต่างๆของรัฐบาลเป็นไปด้วยความรอบคอบ ลดความขัดแย้งในสังคมและบังเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งแก่ชุมชนและประเทศชาติ

อรรถ ก๊กผล ได้กล่าวว่า ในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนมักหมายถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง โดยให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นไปตามหลักการของ “ประชาธิปไตยแบบตัวแทน” ในปัจจุบันสังคมหันมาให้ความสำคัญกับระบบ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ซึ่งเป็นระบบที่นอกจากประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปปกครองและบริหารแล้ว ยังมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอีกด้วย

เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นทั้งวิธีการ (means) และเป้าหมาย (ends) ตามแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจะต้องได้รับการพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสดแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่างๆเกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ ตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งถึงการติดตามประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้-เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย (อรรถ)

4.4 การมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักคือ หน้าที่ด้านการปกครอง การพัฒนาท้องถิ่น และการบริการสาธารณะ โดยที่ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้น และการเมืองอยู่ด้วยกัน ดังนั้นความหมายและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารท้องถิ่นจึงมีความเกี่ยวเนื่องและสอดคล้องกับการมีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆ เช่น การมีส่วนร่วมในการพัฒนา การมีส่วนร่วมทางการเมืองและการมีส่วนร่วม ของชุมชน ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับปาริชาติ วลัยเสถียร (2543, หน้า 138) ได้สรุป ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ 2 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการพัฒนา โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากร และเทคโนโลยีในท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยโครงการพัฒนา ดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิต และวัฒนธรรมชุมชน

2. การมีส่วนร่วมในนัยทางการเมือง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท

1) การส่งเสริมสิทธิ และพลังอำนาจของประชาชน หรือชุมชน พัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้ และกระจายทรัพยากรของชุมชน อันจะก่อให้เกิดกระบวนการ และโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตนและได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา

2) การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐ มาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลัก โดยการกระจายอำนาจในการวางแผนจากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาค เพื่อให้ภูมิภาคมีลักษณะเป็นเอกเทศ ให้มีอำนาจทางการเมือง การบริหาร มีอำนาจต่อการจัดการทรัพยากรอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน โดยที่ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเสริมสร้างอำนาจ (empowerment) ในการพัฒนาให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง

4.5 กระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น

กระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นเป็นกระบวนการสื่อสารสองทาง ที่เริ่มตั้งแต่การส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยความร่วมมือนั้นมีลักษณะของการกระทำผ่านกลุ่ม เพื่อบรรลุถึงการเปลี่ยนแปลง หรือเป้าหมายที่พึงประสงค์ร่วมกัน

1. กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) เป็น กระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้น และได้รับการยอมรับจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณะ และให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกๆ คน (วันชัย วัฒนาศัพพ์, 2543 : 19)

2. กระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนา เริ่มตั้งแต่ กระบวนการที่ส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาส ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมด้วยความสมัครใจ (นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, 2547, หน้า 3) จนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการ

3. ความร่วมมือของประชาชนไม่ว่าของปัจเจกชน บุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันและเข้ามารับผิดชอบร่วมกันนั้น เป็นการกระทำผ่านกลุ่ม หรือองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์ (กรรณิการ์ ชมดี 2524 : 9)

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับความหมายของการมีส่วนร่วมนั้น โดยสรุปหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมใน โครงการหรือ กิจกรรมต่างๆ ด้วยความสมัครใจเพื่อพัฒนาชุมชน

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้นิยามการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าหมายถึงการที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมและขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องและสอดคล้องในการที่จะทำการสื่อสารให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

4.6 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารเทศบาล

ในส่วนของการพัฒนาท้องถิ่นนั้น สามารถแบ่งขั้นตอนของการปฏิบัติการ เพื่อกำหนดรูปแบบของการมีส่วนร่วมได้ ดังนี้ คือ 1) ขั้นตอนการค้นหาปัญหา ความต้องการ 2) ขั้นตอนการวางแผน ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนา และ ข้อบัญญัติงบประมาณ 3) ขั้นตอนการปฏิบัติการ ได้แก่ การกำหนดคุณลักษณะ การจัดซื้อจัดจ้าง การควบคุมงาน 4) ขั้นตอนการตรวจสอบ ได้แก่ การร่วมเป็นคณะกรรมการในกิจการสภา การร่วมประชุมสภา การถอดถอน 5) ขั้นตอนการประเมินผลงานและการรายงาน ทั้งนี้ เทศบาลควรมีกิจกรรมส่งเสริม และพัฒนาศักยภาพประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น อคิน ระพีพัฒน์ (2527:101) ได้แบ่งรูปแบบการแบ่งการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนออกเป็น

1. การค้นหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประเมินผล ประการ สำคัญคือต้องมีส่วนร่วมการตัดสินใจด้วย

3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
4. การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

องค์การอนามัยโลก (world health organization 198: 41-49) ได้เสนอรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่แท้จริง หรือสมบูรณ์อันประกอบด้วยกระบวนการ 4 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามและประเมินผล และ ประการสำคัญคือ ต้องมีส่วนร่วมการตัดสินใจด้วย

2. การดำเนินกิจกรรม ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดสรรควบคุมทางการเงินและ การบริการ

3. การใช้ประโยชน์ ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการนำเอากิจกรรมมาใช้ประโยชน์ได้ซึ่งเป็นการเพิ่มพูนตนเองและควบคุมทางสังคม

4. การได้รับประโยชน์ ประชาชนต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์ในพื้นที่ที่เท่ากัน ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว สังคม หรือวัตถุก็ได้

โคเฮนและอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1980) (อ้างถึงใน บัญชร แก้วส่อง, 2531) ได้แบ่ง รูปแบบการมีส่วนร่วมเป็น 4 แบบดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในรูปแบบการตัดสินใจ (decision making) ประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน คือ ริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากรการบริหาร และการประสานงานขอความร่วมมือ

3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (benefits) ไม่ว่าจะเป็น ผลประโยชน์ทางด้านวัตถุผลประโยชน์ทางด้านสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (evaluation)

ซึ่งสอดคล้องกับ เจมส์ คีลปี (2526: 10) ที่อธิบายขั้นตอนที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมการติดตามและประเมิน

White (1982:18) ได้กล่าวว่า ขั้นตอนสำคัญของการมีส่วนร่วม และเป็นการแสดงการมีส่วนร่วมที่แท้จริง คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

4.7 การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

1) เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนา

2) เสนอความคิดเห็นในการจัดทำแผน

3) มีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ / ทิศทางการพัฒนา

4) มีส่วนร่วมในการตรวจสอบแผนว่าตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น

หรือไม่

การให้ข้อมูลข่าวสาร ส่วนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารท้องถิ่น (เทศบาล) ดังที่สรุปไว้ข้างต้นแล้วว่าองค์กรท้องถิ่นมีหน้าที่ในการชักนำ ส่งเสริม

สนับสนุน ให้โอกาส และพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม และประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ตลอดทั้งกระบวนการบริหารท้องถิ่น

การให้ข้อมูลข่าวสาร และพัฒนาศักยภาพประชาชนรวมทั้งการชักชวน ประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารเทศบาล ซึ่งเน้นในเรื่องจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งได้สรุปขั้นตอนต่างๆ ที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ในแต่ละขั้นตอน คือ การค้นหาปัญหา ความต้องการ การวางแผน การปฏิบัติการ การตรวจสอบ และการประเมินผลงาน และระดับการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาเพื่อให้สามารถใช้การสื่อสารเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มากที่สุด

เครื่องมือในการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากพระราชกำหนดฯ ได้กำหนดให้รัฐ จะต้อง

1. เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงการให้ประชาชนทราบ (ข้อ 5) ในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย (ข้อ 8)
2. รับฟังความคิดเห็นของประชาชน(ข้อ 5 , 6) อาจใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้ (ข้อ 9)

2.1 การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

- 1) การสัมภาษณ์รายบุคคล
- 2) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือโทรสารทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางหนึ่งทางใด
- 3) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ

4) การสนทนากลุ่มย่อย

2.2 การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

- 1) การประชาพิจารณ์
- 2) การอภิปรายสาธารณะ
- 3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร
- 4) การประชุมเชิงปฏิบัติการ
- 5) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

2.3 วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

ในด้านเครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น พบว่า มีเครื่องมือหลายประการ เช่น การทำประชาพิจารณ์ การออกเสียงประชามติ เป็นต้น ส่วนเครื่องมือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีหลากหลาย เช่น การเลือกตั้ง และการแสดงประชามติ เป็นต้น

1. เทคนิคการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลแก่ประชาชน เป็นกลุ่มเทคนิคที่เป็นการสื่อสารทางเดียวเพื่อให้ประชาชนรับทราบข้อมูล ประกอบด้วย 13 เทคนิค โดยแบ่งเรื่องสื่อประเภทต่างๆ สื่อเอกสาร เช่น การจัดทำเอกสารข้อเท็จจริง จดหมายข่าว และรายงานการศึกษา การจัดทำสื่อวีดิทัศน์ การจัดตั้งศูนย์ข้อมูล เทคนิคในกลุ่มนี้ยังรวมรูปแบบการสื่อสารกับประชาชนผ่านทางสื่อมวลชนรูปแบบต่างๆ เช่น วิทยุ การแถลงข่าว การสัมมนาทางวิชาการให้แก่สื่อมวลชน รวมทั้ง การจัดทัศนศึกษา เทคนิคการนำเสนอ และการชี้แจงข้อมูลในการประชุมอย่างเป็นทางการ

2. เทคนิคการมีส่วนร่วมที่เน้นการรับฟังความคิดเห็น เทคนิคในกลุ่มนี้สามารถเป็นการสื่อสารสองทาง มีการพูดคุย แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นแต่จุดเน้นหรือวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การได้ข้อมูลและความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งประกอบไปด้วย 6 เทคนิค คือ 1) การสัมภาษณ์รายบุคคล 2) การสนทนากลุ่มย่อย 3) การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ 4) การสำรวจความคิดเห็น 5) สายด่วน สายตรง และ 6) ประชาพิจารณ์

3. เทคนิคการมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นการสื่อสารสองทาง มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความเห็นในเนื้อหาของเทคนิคอย่างชัดเจน จึงเป็นกลุ่มเทคนิคการมีส่วนร่วมที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับค่อนข้างสูง ประกอบด้วย 5 เทคนิคการมีส่วนร่วม คือ 1) เวทีสาธารณะ 2) การพบปะแบบไม่เป็นทางการ 3) การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนแก่ชุมชน 4) การประชุมเชิงปฏิบัติการ และ 5) คณะที่ปรึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับเครื่องมือในการมีส่วนร่วมซึ่งทางส่วนราชการได้จัดทำแนวทางปฏิบัติ ตลอดจนถึงเทคนิคต่างๆ ที่สามารถให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ให้เกิดผลอย่างแท้จริงก็มีด้วยกันมากมาย

ซึ่งจากแนวคิดด้านการมีส่วนร่วมทั้งหมดที่กล่าวมา ผู้ศึกษาวิจัยได้ สรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องและสอดคล้องในการที่จะทำการสื่อสารให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

โดยสรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. รวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในขั้นตอนนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนจากทฤษฎีแล้ว ในส่วนที่สามารถดำเนินการคือ ประชาชนต้องให้ข้อมูลที่ถูกต้องเป็นจริง และเป็นปัจจุบันมากที่สุด นั่นคือ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (implementation) ประกอบด้วย การเข้าร่วมการทำแผนในระดับชุมชน เทศบาล และร่วมแสดงความคิดเห็นในกิจกรรมต่างๆ ของเทศบาลอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนการพยายามศึกษาในกฎระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความรู้ความเข้าใจ

2. จัดทำแผนยุทธศาสตร์ในขั้นตอนนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่สุด และจะต้องมีให้มากที่สุดในทุกระดับ ซึ่งในขั้นตอนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ๆ เข้ามาในองค์กร เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรบรรลุถึงเป้าหมายที่ปรารถนา เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงาน ดังนั้นขั้นตอนในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญสามารถสรุปได้ คือ

1) การมีส่วนร่วมในรูปแบบการตัดสินใจ (decision making) เพราะในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนฯ นั้นกำหนดให้ประชาชนต้องมีส่วนร่วม กล่าวคือ มีตัวแทนของภาคประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและในคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ก็เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมรู้เห็นกับการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 หมวด 1 องค์กรจัดทำแผนพัฒนา ข้อ 7 องค์กรจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย (6) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่น คัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน แต่ไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ ข้อ 9 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นประกอบด้วย (3) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน เป็นกรรมการ

2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (implementation) ในส่วนนี้ในการปฏิบัติการหรือการดำเนินโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ได้กำหนดให้ประชาชน ต้องเป็นกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างร่วมกับพนักงานประจำของเทศบาล

3. เผยแพร่และนำแผนยุทธศาสตร์ไปใช้ ในขั้นตอนนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่สุด และจะต้องมีให้มากที่สุดในทุกระดับ ซึ่งในวัตถุประสงค์ของขั้นตอนนี้ คือ เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้ทราบแนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ เพื่อ

ใช้แผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการติดตามและประเมินผล ดังนั้นขั้นตอนในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญสามารถสรุปได้ คือ

1) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (benefits) ไม่ว่าจะเป็น ผลประโยชน์ทางด้านวัตถุผลประโยชน์ทางด้านสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งเช่นเดียวกันภาคประชาชนต้องเป็นคณะกรรมการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างในการดำเนินโครงการทุกโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากที่สุด ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2545 หมวด 2 การจัดหา ข้อ 28 คณะกรรมการท้องถิ่นตามข้อ 27 แต่ละคณะให้ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอย่างน้อยสองคน โดยให้แต่งตั้งจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการอื่นตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ถ้าประธานกรรมการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการคนหนึ่งคนใดดังกล่าวทำหน้าที่ประธานกรรมการแทน สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา ประเมินราคา และวิธีพิเศษให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาแต่งตั้งผู้แทนชุมชนหรือประชาชน

2) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (evaluation) คือร่วมติดตาม กำกับ ตลอดถึงให้คำแนะนำกับ ฝ่ายที่ดำเนินการ ในส่วนนี้ คณะกรรมการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาเทศบาลซึ่งประกอบด้วยตัวแทนภาคประชาชน สมาชิกสภา และหัวหน้าส่วนราชการอื่นๆ ก็ร่วมเข้ามากำหนดการติดตามและประเมินผล และส่งผลจากการติดตามและข้อเสนอแนะต่างให้คณะผู้บริหารได้นำไปปรับปรุงการดำเนินงานต่อไป นอกจากนี้ในทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้มีช่องทางสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและประเมินผล ไม่ว่าจะเป็นการโทรศัพท์ การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการร้องเรียนผ่านสื่อต่างๆ

เทคนิคและวิธีการประเมินผล กล่าวอย่างกว้างๆ เทคนิคและวิธีการประเมินผลแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ (สมพร เฟื่องจันทร์, 2547: 265-266)

1) การประเมินผลโดยการวิจัย (Evaluation Research)

เป็นการประเมินผลงาน โดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเป็นกรอบในการประเมิน นั่นคือ การแปลงปัญหาการประเมินผลไปเป็นปัญหาวิจัย แล้วใช้ระเบียบวิธีวิจัยเป็นกรอบดำเนินการประเมินโดยทั่วๆ ไปแล้ว ขั้นตอนการประเมินโดยวิธีวิจัยประกอบไปด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังต่อไปนี้

- (1) การตั้งคำถาม หรือปัญหาการวิจัย
- (2) การทบทวนวรรณกรรมหรือกรอบแนวความคิด

- (3) การกำหนดแบบของการวิจัย
- (4) การเก็บรวบรวมข้อมูล
- (5) ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล
- (6) การวิเคราะห์ข้อมูล

การรายงานผลการวิเคราะห์และสรุปการประเมินผล

จากการใช้รูปแบบการวิจัยเพื่อมาประเมินผลโครงการหรืองานต่างๆ ซึ่งให้เห็นว่า เราสามารถใช้รูปแบบการวิจัยมาเป็นวิธีประเมินผลได้เป็นอย่างดี

2) ประเมินผลโดยไม่อิงรูปแบบการวิจัย

การประเมินผลแบบนี้มักเป็นที่นิยมในส่วนราชการต่างๆ ทั้งนี้เพราะการประเมินผลแบบนี้ไม่มีระเบียบวิธีการซับซ้อน หรือยุ่งยากแต่ประการใด การจัดการในการประเมินทำได้ไม่ยาก วิธีการประเมินผลดังต่อไปนี้ เป็นวิธีที่นิยมกัน

(1) ตรวจสอบและติดตามงาน (site visit) เป็นรูปแบบการประเมินผลอย่างง่ายๆ มักเป็นการติดตามงานของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางที่ติดตามงานที่ดำเนินไปในส่วนภูมิภาค วิธีนี้ผู้ตรวจติดตามงานก็อาจมีแผนหรือโครงการติดมือไปด้วย แล้วก็ดูว่าการดำเนินงานเป็นไปตามแผนหรือไม่เพียงใด ถ้าการดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนก็สามารถสั่งการแก้ไขได้ทันที

(2) วัดผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับมาตรฐานวิชาชีพ เป็นวิธีการวัดผลการดำเนินงานที่เป็นที่นิยมอีกวิธีหนึ่ง กล่าวคือ นำเอามาตรฐานวิชาชีพมาเปรียบเทียบกับผลการดำเนินงาน แล้วสรุปได้ว่าผลการดำเนินงานเป็นไปตามความมุ่งหมาย หรือเป้าหมายมากน้อยเพียงใด ตัวอย่างมาตรฐานวิชาชีพ เช่น อัตราส่วนครูต่อนักเรียน อัตราส่วนแพทย์ต่อประชากรพันคน ร้อยละของครัวเรือนที่มีโทรศัพท์ใช้ และร้อยละของครัวเรือนที่มีน้ำประปาใช้ เป็นต้น

(3) ประเมินผลโดยเปรียบเทียบผลงานระหว่างพื้นที่ ที่มีการดำเนินโครงการนั้นๆ กับพื้นที่ที่ไม่ได้ดำเนินงานอะไรเลย เปรียบเทียบผลการดำเนินงาน โดยการกำหนดเกณฑ์วัดขึ้นชุดหนึ่งหรือหลายชุด เพื่อใช้วัดผลการดำเนินงาน เช่น ผลการดำเนินงานวางแผนครอบครัว ผลการสอนวิชาบางด้านเพิ่มเติมจากหลักสูตร เป็นต้น

(4) ประเมินโดยนำเอาผลการดำเนินงานในอดีตมาเปรียบเทียบกับผลการดำเนินในโครงการปัจจุบัน วิธีการประเมินผลเช่นนี้ มีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลในอดีตมาประกอบ ซึ่งจะช่วยให้เปรียบเทียบได้ชัดเจนว่า ผลการดำเนินงานในปัจจุบันประสบผลสำเร็จเพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลผลการดำเนินงานในอดีต

นอกจากนี้ ได้มีผู้แบ่งแยกประเภทของการประเมินผลดังนี้ (สมพร เพื่องจันทร์, 2547: 261)

1. การประเมินผลก่อนการปฏิบัติตามแผน (exacted or pre-fvaluation of planned activities) การประเมินผลกลุ่มนี้ เป็นเพียงการประเมินความคาดหวังว่าผลงานที่เกิดขึ้นเมื่อดำเนินตามแผนแล้ว จะเกิดผลอย่างไร แต่ไหน ด้วยการประเมินรูปแบบนี้เป็นการประเมินความคาดหวังว่าจะเกิดผลตามหวังในอนาคต ดังนั้น จึงมีความใกล้ชิดกับการปฏิบัติงานจริงว่าได้ดำเนินการไปตามแผนอย่างเคร่งครัดทุกขั้นตอนเท่านั้น ผลของการประเมินต่อการปฏิบัติตามแผน จึงจะเป็นจริง

2. การประเมินผลขณะปฏิบัติงาน (operational or on-going project evaluation) เป็นการประเมินระหว่างที่โครงการ หรือแผนงานยังคงอยู่ในช่วงการดำเนินงาน วัตถุประสงค์ของการประเมินผลในระดับนี้ ก็เพราะเพื่อให้แน่ใจว่าการดำเนินงานเป็นไปตามแผนอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าเกิดมีข้อผิดพลาดในระหว่างดำเนินการก็จะได้แก้ไขทันทั่วทั้งที่ ด้วยเหตุที่การดำเนินงานประเมินผลในลักษณะนี้ มีความใกล้เคียงกับการควบคุมกำกับงาน (monitoring) มาก ดังนั้น จึงต้องแยกแยะให้ออก กล่าวคือ การควบคุมกำกับนั้นเป็นการคุมให้การดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนเป็นไปตามแผน โดยขอย่อยขั้นตอนการดำเนินงานให้ละเอียด และมีการใช้เครื่องมือควบคุมกำกับงานในแต่ละขั้นตอนอย่างเหมาะสม ในขณะที่การประเมินผลนั้นจะเป็นการประเมินผลในช่วงระหว่างการดำเนินการ ซึ่งจะมีค่าของการประเมินผลน้อยกว่าการควบคุมกำกับ ผู้ที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลในระยะนี้ จะเป็นผู้ที่ร่วมในหน่วยปฏิบัติร่วมกับผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก หรือที่ปรึกษาเฉพาะด้าน

3. การประเมินผลหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ (post-project evaluation) เป็นการแสดงหรือวัดว่าโครงการนั้นๆ ได้ผลตามระดับที่กำหนดไว้หรือไม่ หรือว่ามีปัญหาอะไรเกิดขึ้นบ้าง

จากแนวคิดที่กล่าวมา สรุปได้ว่า กลยุทธ์การสื่อสารในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแบบประชานิยมมีส่วนร่วม เป็นการศึกษาคำเนินงานการประชาสัมพันธ์ คือ หลักการจัดการองค์การ ตามส่วนประกอบขององค์การทั้งโครงสร้างองค์การบุคลากร และเทคโนโลยีสารสนเทศ การอำนวยความสะดวก Posdcorb เพื่ออธิบายหน้าที่โดยตรงของผู้บริหารในการสั่งงานและมอบหมายงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ทิศทางของการประสานงานทั้งภายในและภายนอกองค์การ เพื่อให้ฝ่ายต่าง ๆ สามารถจัดระเบียบการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานด้วยกันเองภายในองค์การและหน่วยงานภายนอกองค์การได้อย่างราบรื่นไม่ขัดแย้งกัน

และการควบคุมการทำงานตามช่วงระยะเวลาของการปฏิบัติงาน เพื่อให้องค์การสามารถวัดผลการดำเนินงานและประเมินผลการทำงานเพื่อรักษาให้อยู่ในแนวทางที่องค์การต้องการได้

5. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม

5.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1.1 ความหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หมายถึงหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นหลากหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญ ประชากร หรือขนาดพื้นที่ มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม มีสิทธิตามกฎหมายที่จะปกครองตนเองทั้งตรากฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ และกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ มีองค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อปกครองตนเอง และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมี 5 ประเภท คือ 1) เทศบาล 2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 3) กรุงเทพมหานคร 4) เมืองพัทยา และ 5) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

5.1.2 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้

1) การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าตนมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2518 : 6-7) โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (self government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็น การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื่องบน การปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วย วิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึก ในความสำคัญของตน ต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นของตน (อนันต์ อนันตกุล, 2521 : 6-7)

3) นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่าง แท้จริงหรือ การกระจายอำนาจไปในระดับ ต่ำสุดคือ รากหญ้า (grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญ ยิ่ง ของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของ ระบอบ ประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขาดอันหนึ่ง ก็คือการขาดรากฐานใน ท้องถิ่น (ลิขิต ธีรเวคิน, 2525: 3)

4) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการ สำคัญของ การกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาระยะ ของ รัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539: 28-29)

(1) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะ เห็นได้จาก งบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

(2) รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของ ประชาชน ในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหา และความต้องการ ที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นโดยรูปแบบที่เหมือนกัน ย่อมไม่บังเกิดผล สูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่า ผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่น จึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

(3) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น อื่น และไม่มีส่วนได้ ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนใน ท้องถิ่น ดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระ ดำเนินการทุกอย่าง และไม่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้อง ดำเนินการ เฉพาะท้องถิ่นนั้นๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น เพื่อ

ดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแค่ควบคุม ดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

ซึ่งจากข้อมูลในเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ศึกษาดังกล่าวในการที่จะให้มีการพัฒนาที่เป็นรูปแบบที่ถูกต้อง และเป็นแนวทางเดียวกันจึงต้องให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลดังกล่าวผู้ศึกษาจะได้ทราบและใช้เป็นแนวทางในการศึกษาการจัดการสื่อสารในการจัดทำยุทธศาสตร์ ที่จะได้ทำการศึกษาต่อไป

5.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็น 2 ลักษณะ คือ การร่วมในฐานะของหุ้นส่วนการพัฒนาท้องถิ่น และในฐานะของเจ้าของอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น ดังนี้

1. ในฐานะของหุ้นส่วนการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับชุมชนในเขตเทศบาลเพื่อรับรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยจัดให้มีคณะกรรมการชุมชนขึ้นในแต่ละชุมชนภายในเขตเทศบาล และร่วมมือกับเทศบาลในการพัฒนาชุมชนนั้น ๆ ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้ได้มีการดำเนินการอยู่แล้วในเทศบาลส่วนใหญ่

2. ในด้านการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน มีที่มาจากมุมมองทัศนคติที่แตกต่างกัน แล้วแต่จะให้ความสำคัญกับมุมมองใด เช่น การตรวจสอบองค์กรภาครัฐอาจมองจากหลักการ ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นทัศนคติที่เชื่อมโยงมาจาก หลักการถ่วงดุลอำนาจ (check and balance) หรืออาจมองจากทัศนคติเรื่องประสิทธิภาพ และความโปร่งใสขององค์กรตามหลักองค์การธรรมาภิบาล (good governance)

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว ได้กำหนดให้ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ก็เพื่อให้เกิดการยอมรับในการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งประชาชนเป็นเจ้าของ และสิ่งที่จะตามมาคือ การที่จะเข้าร่วมทำ ร่วมสนับสนุนการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำไปสู่ความสำเร็จเป้าหมายสุดท้ายคือ ความต้องการของประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่การที่จะนำกระบวนการสื่อสารไปใช้ให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

5.3 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นระเบียบที่ประกาศตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งคณะกรรมการต่างๆ เพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ด้วยการจัดตั้งองค์กรจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หมวด 1 ข้อ 7) ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย (หมวด 1 ข้อ 8)

- 1) ผู้บริหารท้องถิ่น
- 2) รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทุกคน
- 3) สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน
- 4) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน
- 5) ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ ที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือก
- 6) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่น ที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก
- 7) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 8) หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน

โครงสร้างการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 โดย

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (ข้อ 10)

1) กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น โดยพิจารณาจาก อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจถ่ายโอนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด แนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ที่แถลงต่อสภาท้องถิ่น และแผนชุมชน โดยต้องคำนึงถึง สถานะทางการคลังของท้องถิ่น และความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องการดำเนินการ

2) ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา และการแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา

3) พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนการดำเนินงาน

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น (ข้อ 9) ประกอบด้วย

- 1) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่น
- 4) หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน
- 5) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหาร

ท้องถิ่นมอบหมาย

โดยคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น (ข้อ 11) มีหน้าที่

1) จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด

2) จัดทำร่างแผนการดำเนินงาน

3) จัดทำร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานตามข้อ 19 (1)

3. คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น (ข้อ 28)

ประกอบด้วย

1) สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน

2) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน

3) ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน

4) หัวหน้าส่วนการบริหารที่คัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

5) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน

โดยคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น (ข้อ 29) มีอำนาจ

หน้าที่ ดังนี้

1) กำหนดแนวทาง วิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

2) ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

3) รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้ จากการติดตามและประเมินผล

แผนพัฒนาท้องถิ่น และประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่

เห็นสมควร

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ (ข้อ 16) โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทางและข้อมูล นำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

3. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และประกาศใช้

ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งในขั้นตอนนี้ ประกอบด้วย

1. การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่น
2. การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น
3. การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
4. การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น
5. การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา และแนวทางการพัฒนา
6. การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น

โดยวัตถุประสงค์ของขั้นตอนนี้ คือ

1. เพื่อลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการจัดโอกาสทางด้านการจัดการให้ผู้วางแผนมีสายตากว้างไกล ของเหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ปัญหาความต้องการของประชาชนในสังคมนั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารอุป้าหมายขององค์การ ดังนั้น องค์การจึงจำเป็นต้องเตรียมตัวและเผชิญกับสิ่งที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อมอันได้แก่สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นต้น

2. เพื่อให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ๆ เข้ามาให้องค์การ ทั้งนี้เนื่องมาจากปรัชญาของการวางแผนยึดถือและยอมรับเรื่องการเปลี่ยนแปลง ไม่มีสิ่งใดอยู่อย่างนิรันดร์จึงทำให้มีการยอมรับแนวความคิดเชิงระบบ (system approach) เข้ามาใช้ในองค์การยุคปัจจุบัน

3. เพื่อให้การดำเนินการขององค์การบรรลุถึงเป้าหมายที่ปรารถนา ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์การ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันดำเนินการเป็นไปด้วยความมั่นคงและมีความเจริญเติบโต

4. เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน เพราะการวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์การที่ชัดเจนและยังเป็นการอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบขององค์การให้มีความเหมาะสมกับลักษณะงานมากยิ่งขึ้น เป็นการจำแนกงานแต่ละแผนกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

5. ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงาน เนื่องจากการวางแผนเป็นการกระทำโดยอาศัยทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยต่างๆ (a rational approach) มาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมาย และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพองค์กรที่ดำเนินอยู่

กล่าวโดยสรุปว่า ไม่มีองค์การใดที่ประสบความสำเร็จได้ โดยปราศจากการวางแผน ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญของการบริหารที่ดี

ขั้นตอนการเผยแพร่และนำแผนยุทธศาสตร์ไปใช้ ซึ่งก็คือ การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์คือ

1. เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้ทราบแนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าจากการดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้ว ผลจากการมีส่วนร่วมมาจัดทำแผนแล้วเราได้ข้อสรุปที่จะเป็นตัวชี้ นำให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้รับรู้ นำไปศึกษาให้เข้าใจ เพื่อจะได้ปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน หรือในเป้าหมายการพัฒนาอันเดียวกัน

2. เพื่อใช้แผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการติดตามและประเมินผล ว่าการดำเนินโครงการของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะได้ข้อมูลจากการติดตามและประเมินผลดังกล่าวไปทำการพัฒนาปรับปรุงในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในครั้งต่อไป เพื่อให้สามารถพัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นไปตามสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

ขั้นตอนการเผยแพร่และนำแผนยุทธศาสตร์ไปใช้สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้
ขั้นตอนที่ 1 การรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างสมบูรณ์และครอบคลุมมาจัดทำแผน

ขั้นตอนที่ 2 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ๆ เข้ามาในองค์กร เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรบรรลุถึงเป้าหมายที่ปรารถนา เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน และเพื่อทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 3 การเผยแพร่และนำยุทธศาสตร์ไปใช้ ขั้นตอนดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้ทราบแนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อใช้แผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการติดตามและประเมินผล

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในปัจจุบันเอกสารการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารทางการเมืองโดยตรงนั้นมีจำนวนน้อยมาก อย่างไรก็ตาม จะได้นำเอาผลการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการสื่อสาร ที่มีความสัมพันธ์กับเรื่องที่ทำการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

Pool (1968) ได้กล่าวถึง การสื่อสารไว้ว่า เป็นการถ่ายทอดความหมาย สัญลักษณ์ หรือสัญลักษณ์ใดๆ ก็ตามระหว่างบุคคล การเมือง คือเรื่องของคนที่บุคคลพยายามที่จะมีอำนาจ หรืออิทธิพลต่อบุคคลอื่นในสังคมโดย Pool อธิบายว่า ในความหมายที่แคบ การสื่อสารทางการเมืองเป็นกิจกรรมใดๆ ของสถาบันที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่กระจายข้อมูลข่าวสาร ความคิดทัศนคติ อันเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง

Welsh (1973) ได้กล่าวถึงเรื่องการศึกษาการเมืองเกี่ยวกับแนวทางการสื่อสารว่าเป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ของการสื่อสารกับเป้าหมายของระบบผ่านบุคคล กลุ่ม องค์การ กลไกของรัฐบาลที่เป็นกระบวนการของการส่งผ่าน จึงควรมุ่งถึงสิ่งที่เรียกว่า ช่องทาง (channels) ที่จะผ่านไปถึงตัวแสดงทางการเมืองภายใต้กระบวนการและกฎเกณฑ์ เพราะระบบการเมืองก็เป็นเสมือนกลไกของสิ่งมีชีวิตต้องมีการทำงานอย่างประสานสอดคล้องกันโดยมีความแตกต่างระหว่างสิ่งที่เรียกว่าระบบการเมืองเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการ สิ่งที่จะลดช่องว่างระหว่างการตอบสนองกับความต้องการก็คือ การสื่อสารโดยผ่านช่องทางการสื่อสาร ที่รับทราบระบบปฏิกิริยาตอบสนองถึงสิ่งที่รัฐบาลได้กระทำลงไปและสื่อสารจากประชาชนสู่รัฐบาล

Shippley (1976) ได้ทำการวิจัยโดยใช้การสัมภาษณ์ กลุ่มแม่บ้านจำนวน 60 คน ที่อาศัยอยู่ในชุมชนฟิลาเดเฟีย และนิวยอร์กซิตี โดยจำแนกพฤติกรรมในการสื่อสารออกเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง รับทุกอย่าง บุคคลเหล่านี้ใช้สื่อมวลชน ทั้งสื่อมวลชน หนังสือ และสื่อบุคคล โดยเน้นหนักที่ใช้สื่อมวลชนมากกว่าสื่อบุคคล มีความสนใจเนื้อหาข่าวสารทุกประเภท นับตั้งแต่ข่าว จนถึงบันเทิง ประเภทที่สอง เลือกรับ ได้แก่ ผู้ที่มีพฤติกรรมการเลือกใช้สื่อหรือการเลือกรับสารเฉพาะรับสารที่ตนสนใจ อาจเลือกประเภทสื่อ แต่รับเนื้อหาของสารทั่วไป เช่น ชอบชมรายการโทรทัศน์ทุกประเภท แต่ไม่สนใจอ่านหนังสือพิมพ์หรือฟังวิทยุ ส่วนอีกพวกหนึ่งรับเฉพาะเนื้อหาที่ชอบ จากสื่อหลายๆ ประเภท เช่น ชอบเฉพาะข่าวการเมืองก็จะอ่านหรือฟังแต่ข่าวเกี่ยวกับการเมือง ไม่คำนึงถึงว่าข่าวนั้นจะมาจากหนังสือพิมพ์ วิทยุ หรือโทรทัศน์ ประเภทที่สาม หลีกเลียงไม่ยอมรับ ได้แก่ ผู้มีพฤติกรรมหลีกเลียงไม่ยอมรับสารทั้งจากสื่อมวลชนและสื่อบุคคลแต่จะรับเฉพาะข่าวสารที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตไปวันๆ หนึ่งเท่านั้น เช่น ข่าวเกี่ยวกับงานประจำวัน และข่าวอื่นๆ เล็กน้อย ที่ผู้เป็นสามีหรือภรรยานำมาบอกเล่า

โดยทั่วไปแล้วบุคคลนี้มักหลีกเลี่ยงการใช้สื่อมวลชน ตลอดจนการแลกเปลี่ยนข่าวสารกับบุคคลอื่น เว้นแต่จากคู่สามีหรือภรรยาของตน (นิภา วินิจและคณะ, 2526:12)

สุรพงษ์ โสธนะเสถียร (2526) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับช่องทางการสื่อสาร โดยอ้างอิงจากโครงสร้างการสื่อสารของอัลมอนต์และเพาเวลต์ใน 5 รูปแบบ

1. วงสนทนา
2. โครงสร้างสังคมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง เช่น สมาคมต่างๆ
3. โครงสร้างสังคมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง เช่น พรรคการเมือง
4. โครงสร้างปัจจัยนำออกจากระบบการเมือง เช่น หน่วยราชการ
5. สื่อมวลชน ได้แก่ สิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ นิตยสาร โดยพบว่าในการสื่อสาร

ของไทยมักมีกับข้อ 3, 4, 5 ส่วนข้อ 2 ค่อนข้างห่างไกลกับการเมืองไทย ข้อ 1 มีความสำคัญ แต่ไม่กว้างขวางและเสี่ยงต่อการแปรสภาพเป็นข่าวลือ

อำพล สิงห์โกวินทร์ และสวัสดิ์ กฤตรัชต์นันท์ (2516) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความตื่นตัวทางการเมือง กับการสื่อสารพบว่า สื่อมวลชนประเภทวิทยุกระจายเสียง และหนังสือพิมพ์มีผลทำให้สามารถยกระดับความรู้ความเข้าใจทางการเมืองของประชาชนในเขตชนบทได้ ผลของสื่อมวลชน ปรากฏชัดมากในกลุ่มประชาชนที่มีการศึกษาระดับต่ำ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยพบว่า การสนทนาหรือบอกเล่าของญาติพี่น้อง ตลอดจนเพื่อนบ้าน เป็นแหล่งข่าวสารที่สำคัญที่ช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจทางการเมือง

เสน่ห์ นนทะโชติ (2524) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การสื่อสารทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในชุมชนชนบทไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีบ้านวังคล้า อำเภอสองาง จังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่า

1. ในด้านการสื่อสารทางการเมือง ประชาชนในชุมชนชนบทส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลจากการเปิดรับสื่อมวลชนมากกว่าการสื่อสารระหว่างบุคคล
2. ประชาชนในชุมชนชนบท ที่ได้รับข่าวสารทางการเมือง จากช่องทางการเปิดรับสื่อมวลชนจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในระดับที่สูงว่า ผู้ที่ได้รับข่าวสารทางการเมืองจากช่องทางการสื่อสารระหว่างบุคคล
3. ประชาชนในชนบท ที่ได้รับข่าวสารทางการเมืองจากช่องทางการเปิดรับสื่อมวลชนจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ด้วยความสำเร็จของตนเองมากกว่าผู้ที่ได้รับข่าวสารทางการเมืองจากช่องทางการสื่อสารระหว่างบุคคลและในทางตรงกันข้ามประชาชนที่ได้รับข่าวสารทางการเมืองจากช่องทางการสื่อสารระหว่างบุคคลมีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมทางการเมือง ในลักษณะของการถูกชักจูงระดมพลมากกว่าผู้ที่ได้รับข่าวสารทางการเมืองจากการเปิดรับสื่อมวลชน

แนวคิดและงานวิจัยดังกล่าวนำมาใช้ในการศึกษาถึงกลยุทธ์การสื่อสารในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแบบประชาชนมีส่วนร่วม นั้น มีการวางแผนการสื่อสารด้านการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการสื่อสาร การวางแผนด้านผู้ส่งสาร การวางแผนด้านเนื้อหาสาร การวางแผนด้านสื่อ การวางแผนด้านผู้รับสาร ทำอย่างไรจึงประสบความสำเร็จ และการดำเนินงานการสื่อสาร ด้านโครงสร้างองค์กร การจัดการทรัพยากรบุคคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และเวลา การควบคุมทำอย่างไร การประเมินผลการสื่อสาร ด้านประเมินผลการรับรู้ ประเมินผลการมีส่วนร่วม ทำอย่างไรจึงประสบความสำเร็จ ตลอดจนการศึกษาถึงปัญหา ปัจจัยแห่งความสำเร็จและแนวทางการปรับปรุงการสื่อสารนั้นมีการจัดทำอย่างไร