

บทที่ 5

การประกวดราคา การจัดจ้าง และการประสานงานกับบริษัทตัวแทนโฆษณา

เมื่อได้มีการเสนอโครงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (ซึ่งมีแผนงานการโฆษณารวมอยู่ด้วย) และมีการอนุมัติงบประมาณประจำปีให้กับโครงการแล้ว หน่วยงานรัฐจำเป็นที่จะต้องจัดซื้อจัดจ้างเพื่อคัดเลือก และว่าจ้างหน่วยงานเอกชนอื่น ๆ ให้เข้ามารับจ้างดำเนินโครงการต่าง ๆ ต่อไป ทั้งนี้รูปแบบของการจัดจ้าง อาจเป็นทั้งในรูปบริษัทรับเหมาจัดทำทั้งโครงการคือจัดทำโครงการทั้งในขั้นตอนการผลิตและเผยแพร่ หรือในรูปแบบการจัดจ้างแบบแยกบริษัทรับผิดชอบในแต่ละส่วนแต่ละกิจกรรม เช่นบริษัทผู้ผลิตสื่อหรือผลิตชิ้นงานโฆษณา และบริษัทวางแผนสื่อแยกออกจากกัน หรือบริษัทจัดทำส่วนงานวิทยุ และส่วนงานโทรทัศน์แยกจากกัน เมื่อหน่วยงานพิจารณาคัดเลือกได้บริษัทที่รับผิดชอบดำเนินการแล้ว จะมีการทำสัญญาจ้างตามแบบสัญญามาตรฐานที่หน่วยงานรัฐกำหนด โดยมีรายละเอียดตามข้อกำหนดของการจ้าง (TOR) ก่อนที่ทั้งหน่วยงานรัฐ และบริษัทเอกชนที่ได้รับการว่าจ้างจะประสานงานกัน เพื่อดำเนินโครงการนั้น ๆ ให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ที่หน่วยงานกำหนดไว้

เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้น ในกระบวนการจัดจ้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานรัฐ รวมทั้งการประสานงานกับบริษัทผู้รับจ้างเพื่อดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จอันจะนำไปสู่ความเข้าใจที่ชัดเจนว่าเกิดอะไรขึ้นบ้างในกระบวนการดังกล่าว ในบทนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการวิเคราะห์ระบบการประสานงานกับหน่วยงานรัฐ 2 ส่วน คือ ส่วนการวิเคราะห์รายละเอียดในข้อกำหนดการว่าจ้าง (TOR) โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มตัวอย่างหน่วยงานรัฐ และส่วนการวิเคราะห์กระบวนการติดต่อและประสานงานของหน่วยงานรัฐกับบริษัทเอกชนผู้รับจ้างจากบทสัมภาษณ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดจ้างในหน่วยงานรัฐ และบทสัมภาษณ์ของผู้รับผิดชอบโครงการในบริษัทเอกชน

ผู้วิจัยได้ขออนุเคราะห์ข้อมูลรายละเอียดและข้อกำหนดการว่าจ้าง (TOR) ของโครงการของหน่วยงานกลุ่มตัวอย่างต่าง ๆ ในภาครัฐที่มีการขออนุมัติงบประมาณจากสำนักงบประมาณในระหว่างปี 2543-2544 เป็นหลัก เพื่อนำมาใช้วิเคราะห์เปรียบเทียบในความเหมือนความแตกต่าง และปัญหาของข้อกำหนดการว่าจ้างของแต่ละหน่วยงาน และนำมาสรุป เสนอแนะประเด็นพึงประสงค์ของข้อกำหนดการว่าจ้างของรัฐ เอกสารที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ทั้งหมดได้แก่

- ข้อกำหนดการว่าจ้างของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในหัวข้อการประกวดราคา กิจกรรมรณรงค์โครงการ"อ่านฉลากโภชนาการ" ปีงบประมาณ 2543
- ข้อกำหนดการว่าจ้างของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในหัวข้อการประกวดราคา กิจกรรมรณรงค์โครงการ"อ่านฉลากโภชนาการ" ปีงบประมาณ 2544
- ข้อกำหนดการว่าจ้างของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในหัวข้อการประกวดราคา กิจกรรมรณรงค์โครงการ"อ่านฉลากก่อนซื้อ" ปีงบประมาณ 2543 (งวดแรก)
- ข้อกำหนดการว่าจ้างของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในหัวข้อการประกวดราคา กิจกรรมรณรงค์โครงการ"อ่านฉลากก่อนซื้อ" ปีงบประมาณ 2544 (งวดที่ 2)
- ข้อกำหนดการว่าจ้างของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในหัวข้อการประกวดราคา กิจกรรมรณรงค์โครงการ"อ่านฉลากก่อนซื้อ" และโครงการ "เสริมสร้างความตื่นตัวในการปกป้องสิทธิผู้บริโภค" ปีงบประมาณ 2544
- รายละเอียดและข้อกำหนดการว่าจ้างบริษัทที่จะดำเนินกิจกรรมผลิตและเผยแพร่รายการทางโทรทัศน์ ภายใต้โครงการส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ ปีงบประมาณ 2544
- รายละเอียดและข้อกำหนดการว่าจ้างบริษัทที่จะดำเนินกิจกรรมผลิตและเผยแพร่สโปตประชาสัมพันธ์ ผ่านสื่อโทรทัศน์ ภายใต้โครงการส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ ปีงบประมาณ 2544
- รายละเอียดและข้อกำหนดการว่าจ้างบริษัทที่จะดำเนินกิจกรรมผลิตและเผยแพร่สโปตประชาสัมพันธ์ ผ่านสื่อวิทยุ ภายใต้โครงการส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ ปีงบประมาณ 2544
- ข้อกำหนดในการจัดจ้างบริษัทผู้เชี่ยวชาญด้านการผลิตรายการเพื่อดำเนินการตามโครงการผลิตสารคดีเชิงข่าว เกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เผยแพร่ทางสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง 11

นอกจากนี้ ยังใช้ข้อกำหนดการว่าจ้าง TOR ของหน่วยงานตัวอย่างของปีงบประมาณ 2545 และ 2546 ซึ่งไม่ได้อยู่ในขอบเขตการวิจัยที่มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะงบประมาณโครงการโฆษณา ในปีงบประมาณ 2543 – 2544 มาเป็นตัวอย่างในการวิเคราะห์ทดแทนสำหรับหน่วยงานบางหน่วยงาน เนื่องจากหน่วยงานไม่สามารถค้นหาเอกสารของปีงบประมาณที่ต้องการได้ ดังนี้

- คุณสมบัติการจ้างและการดำเนินงาน (ของกรมส่งเสริมการส่งออก เพื่อการเผยแพร่ข่าวในรูปแบบต่าง ๆ ปีงบประมาณ 2546)

- ข้อกำหนดการว่าจ้าง การเสนอแผนงานประชาสัมพันธ์งานแสดงสินค้าของขวัญและของใช้ในบ้าน 2546
- ข้อกำหนดในการว่าจ้างผลิตและเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์ เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการทางสื่อมวลชนแบบครบวงจร ปีงบประมาณ 2545
- รายละเอียดและข้อกำหนดการว่าจ้างบริษัทที่จะดำเนินกิจกรรมผลิตและเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์ ภายใต้โครงการส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ ปีงบประมาณ 2545

จากการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด พบว่าสามารถจัดกลุ่มข้อกำหนด TOR ออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ตามรูปแบบการจัดจ้าง คือ TOR ที่มีลักษณะการจ้างรวมทั้งโครงการ ซึ่งมีทั้ง TOR ที่เป็นการจ้างทั้งโครงการรวมกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ (ซึ่งมีลักษณะเป็นกิจกรรมการสื่อสารที่เป็นกิจกรรมเสริมเพื่อการโฆษณาและประชาสัมพันธ์ ในอุตสาหกรรมโฆษณาเรียกรวมกันทั้งหมดว่าเป็น below-the-line activities) เช่น TOR ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และ TOR ที่เป็นการจ้างเฉพาะการวางแผนการสื่อสารทั้งโครงการ ได้แก่ TOR ของกรมส่งเสริมการส่งออก

TOR อีกลักษณะหนึ่งได้แก่ TOR ที่เป็นการจ้างแยกส่วนงานรับผิดชอบออกเป็น ส่วน ๆ ภายใต้โครงการเดียวกัน เช่น TOR ของสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ ลักษณะ TOR ทั้งหมดดังกล่าวข้างต้นนั้นมีทั้งข้อดีและข้อด้อยแตกต่างกัน กล่าวโดยสรุปคือ TOR แบบรวมโครงการสามารถจะทำให้ผู้ดำเนินโครงการเห็นภาพรวมทั้งหมดของการรณรงค์ และสามารถจะวางแผนการรณรงค์ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งโครงการได้ แต่อย่างไรก็ดีการจัดทำ TOR ในรูปแบบนี้ทำให้ผู้รับจ้างเพียงรายเดียวซึ่งอาจจะไม่ได้มีความถนัดในการจัดทำและวางแผนให้กับทุก ๆ กิจกรรมการรณรงค์ ในขณะที่ TOR แบบแยกส่วนนั้นทำให้ได้ผู้เชี่ยวชาญอย่างแท้จริงในด้านต่าง ๆ แต่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของแผนงานอาจจะน้อยกว่า ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไป

การศึกษาพบว่า TOR ของหน่วยงานราชการในปีงบประมาณ 2543 – 2544 หรือแม้แต่ในปี 2545 และ 2546 มีลักษณะเป็น TOR ที่ไม่มีแบบฟอร์มร่วมที่เป็นมาตรฐาน ต่างหน่วยงานต่างจัดทำขึ้นเองตามประสบการณ์ที่มี ส่งผลให้การดำเนินการจัดจ้างมีมาตรฐานที่แตกต่างกันไป

ในส่วนของงานประสานงานกับบริษัทเอกชน รวมทั้งบริษัทตัวแทนโฆษณา พบว่าระบบการประกวดราคาของทางราชการยังเป็นปัญหาสำคัญเนื่องจากเอกชนจะต้องผ่านระบบที่

ซับซ้อน หลายขั้นตอนในการยื่นซอง และเมื่อยื่นซองและผ่านระบบการพิจารณากลับกรองแล้ว ส่วนใหญ่หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาเลือกผู้เสนอประกวดราคาต่ำที่สุด ซึ่งเป็นการดำเนินการตามระเบียบการประกวดราคาที่จะทำให้เกิดผลงานที่ไม่ได้คุณภาพ นอกจากนั้นการที่มีข้อกำหนดมากมายในการจัดซื้อสื่อ หรือลักษณะสื่อที่จะต้องทำตามแบบของ TOR ทำให้บุคลากรที่ทำงานในบริษัทเอกชนไม่มีโอกาสแสดงความคิด หรือได้ใช้ความเชี่ยวชาญพิเศษที่มีอยู่ ถือเป็น การสูญเสียทรัพยากรความคิดจากผู้ทำงานในบริษัทผู้รับจ้างดำเนินการซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ ด้าน สำหรับประเด็นการแยกจ้างผู้ดูแลสื่อและผู้ดูแลโครงการ หรือจะต้องเปลี่ยนผู้ดำเนินโครงการ โดยการประกวดราคาทุกปี ทำให้เกิดปัญหาความต่อเนื่องของการรณรงค์ โดยเฉพาะโครงการที่ต้องรณรงค์ต่อเนื่องหลายปีงบประมาณ ซึ่งมักออกมาไม่เป็นในทิศทางเดียวกัน

ทั้งนี้ รายละเอียดของการวิเคราะห์ในแต่ละหัวข้อ มีดังนี้

1. การพิจารณาร่างข้อกำหนดการว่าจ้าง (TOR)

ในขั้นตอนการวิเคราะห์ TOR นี้ ได้แบ่งส่วนการวิเคราะห์หรือออกเป็นหัวข้อที่มีปรากฏ ในรายละเอียดข้อกำหนดการว่าจ้างส่วนใหญ่ ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดกลุ่ม เป้าหมาย การกำหนดรูปแบบสื่อ และ/หรือ รูปแบบกิจกรรม การกำหนดคุณสมบัติของผู้รับจ้าง การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณา และการกำหนดงบประมาณ รวมทั้งการติดตามประเมินผล

1) การกำหนดวัตถุประสงค์

จากการวิเคราะห์รายละเอียดข้อกำหนดการว่าจ้างของหน่วยงานราชการ พบว่า วัตถุประสงค์ของข้อกำหนดส่วนใหญ่ เป็นวัตถุประสงค์ของโครงการที่ต้องการจะกระทำให้บรรลุ เป้าหมาย (ซึ่งอาจเทียบได้กับวัตถุประสงค์ด้านการตลาดหากเป็นการดำเนินงานของบริษัทเอกชน ทั่วไป) โดยไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินโครงการให้สำเร็จ และไม่มีลักษณะการระบุ วัตถุประสงค์เฉพาะของการจ้างงานนั้น ๆ (ซึ่งน่าจะเทียบได้กับวัตถุประสงค์ด้านการสื่อสาร หรือ วัตถุประสงค์ด้านการซื้อสื่อ ของแผนงานที่จัดทำโดยทั่วไปในภาคเอกชน) เช่น ถ้าเป็นการจ้างซื้อ สื่อ ก็ไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับแผนสื่อ ได้แก่การกำหนด reach, frequency, CPRP ใน TOR ของหน่วยงานใด ๆ เลย ทั้ง ๆ ที่วัตถุประสงค์ดังกล่าวมีความจำเป็นต่อการ วางแผนสื่อโฆษณาและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในการวางแผนจัดซื้อสื่อของหน่วยงานเอกชน

ตัวอย่างเช่น TOR ของโครงการส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ ปีงบประมาณ 2544 ของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์เพื่อควบคุมปัญหาโรคเอดส์ ซึ่งเป็น TOR ที่มีการแบ่งการจัดจ้างออกเป็นส่วน ๆ 3 TOR คือ TOR การผลิตและเผยแพร่รายการ

โทรทัศน์ TOR การเผยแพร่สปอตประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อโทรทัศน์ และ TOR การเผยแพร่สปอตประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อวิทยุ ทั้ง 3 TOR มีวัตถุประสงค์เหมือนกันทั้ง 5 ข้อ กล่าวคือ TOR ทั้งหมดกำหนดว่ากิจกรรมทั้ง 3 ส่วนมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือ

1. เพื่อสร้างกระแสสังคมให้ประชาชนทั่วไปตระหนักถึงปัญหาเอดส์ โดยการผลิตและเผยแพร่ภาพยนตร์ประชาสัมพันธ์ทางโทรทัศน์ และวิทยุ
2. เพื่อสร้างค่านิยมและทัศนคติที่ดีในการใช้ถุงยางอนามัยทุกครั้งที่มีเพศสัมพันธ์กับคู่นอน เพื่อป้องกันการติดเอดส์และโรคทางเพศสัมพันธ์
3. เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจและการยอมรับในการอยู่ร่วมกันกับผู้ติดเชื้อเอดส์
4. เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับเรื่องเพศสัมพันธ์และเอดส์ จนนำไปสู่การปฏิบัติตัวที่เหมาะสม ในการทำให้ตนเองและคนใกล้ชิดปลอดภัยจากการได้รับเชื้อ
5. เพื่อลดอัตราการติดเชื้อเอดส์รายใหม่ในกลุ่มหญิง/ ชายวัยเจริญพันธุ์ ให้น้อยลง

จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ทั้งหมดทุกข้อแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายที่เป็นบทบาทหน้าที่ของคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์เพื่อควบคุมปัญหาโรคเอดส์ คือต้องการรณรงค์ให้เกิดผลในการลดอัตราการติดเชื้อเอดส์รายใหม่ในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ดังกล่าวมีลักษณะครอบคลุมเป้าหมายของการรณรงค์ที่น่าจะเกิดขึ้นอย่างเป็นขั้นเป็นตอน เริ่มจากการสร้างกระแสตระหนักรู้ในประเด็นการรณรงค์ การเปลี่ยนทัศนคติ การสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง เรื่อยไปจนถึงการลดอัตราการติดเชื้อเอดส์ที่อาจสำเร็จได้ด้วยการสื่อสาร การกำหนดวัตถุประสงค์ทั้งหมดลงในข้อกำหนดการว่าจ้างในคราวเดียวทำให้เข้าใจได้ว่าต้องการรณรงค์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งหมดทันทีในแผนการรณรงค์ปีนั้น ซึ่งไม่น่าจะเป็นไปได้โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาว่ามิงงบประมาณในการรณรงค์ราว 20 ล้านบาทต่อปี

ทั้งนี้การรณรงค์ในแต่ละขั้นตอนควรมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันและพัฒนาไปตามลำดับของสถานการณ์ที่พัฒนาไป เช่นการสร้างกระแสสำคัญในลำดับแรกของการรณรงค์ แต่เมื่อสถานการณ์พัฒนาไป ผู้รณรงค์อาจต้องการรณรงค์ให้เกิดพฤติกรรมปฏิบัติ จึงควรมีการจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน วัตถุประสงค์ที่ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญ คือต้องการตั้งแต่การสร้างค่านิยม สร้างทัศนคติในการใช้ถุงยางอนามัย การส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจในปัญหาโรคเอดส์ ไปจนถึงการลดอัตราการติดเชื้อ ทำให้เกิดความสับสนในการเลือกประเด็นการรณรงค์ และการจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์แต่ละข้อ ส่งผลให้การรณรงค์ไม่ได้ผล

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาว่า TOR ทั้งสามมีความต้องการจัดจ้างที่แตกต่างกัน ได้แก่ การ

จัดจ้างผลิตและเผยแพร่รายการโทรทัศน์ จัดจ้างดำเนินกิจกรรม เผยแพร่สื่อบทประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อวิทยุ และจัดจ้างดำเนินกิจกรรม เผยแพร่สื่อบทประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อโทรทัศน์ ยิ่งทำให้เกิดข้อสงสัยในความเหมาะสมของวัตถุประสงค์ที่เขียนไว้ใน TOR ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ส่วนวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดการว่าจ้างผลิตและเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการทางสื่อมวลชนแบบครบวงจร ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งเป็น TOR ของปี 2545 ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับ TOR เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ คือ มีลักษณะเป็นวัตถุประสงค์ของโครงการซึ่งกว้างมาก และไม่ได้จัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์แต่ละข้อให้ชัดเจน ทำให้เอกชนอาจต้องพิจารณาเลือกเสนอแผนงานที่เน้นให้บรรลุวัตถุประสงค์เพียงบางข้อ และอาจเลยไปถึงการเลือกสรรองค์กับกลุ่มเป้าหมายเพียงบางกลุ่ม หากเป็นเช่นนี้ การพิจารณาคัดเลือกหน่วยงานเอกชนให้มาดำเนินโครงการก็อาจเกิดความไม่ยุติธรรม โปร่งใส เนื่องจากหน่วยงานรัฐไม่สามารถพิจารณาแผนงานต่าง ๆ บนพื้นฐานเดียวกันได้ ดังเช่นการจัดจ้างบริษัทดำเนินกิจกรรม เผยแพร่สื่อบทประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อวิทยุ ซึ่งได้แก่บริษัทเอกชนที่เสนอแผนการใช้สื่อบทวิทยุที่เน้นจะบรรลุวัตถุประสงค์เพียง 2 ข้อ คือการลดอัตราการติดเชื้อเอดส์รายใหม่ และการส่งเสริมความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโรคเอดส์ และกำหนดกลุ่มเป้าหมายหลักเป็นหญิงไทยวัยเจริญพันธุ์ อายุ 15-39 ปี ทั้ง ๆ ที่ใน TOR กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 5 ข้อ และกำหนดกลุ่มเป้าหมายหลักเป็น หญิง/ชายไทยวัยเจริญพันธุ์ อายุ 15-49 ปี

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อความที่ระบุลักษณะการใช้สื่อของโครงการทั้งสองกลับอยู่ในหัวข้อ "ขอบเขตของงาน" (แต่ไม่ปรากฏใน TOR ของหน่วยงานตัวอย่างอื่น ๆ) โดย TOR เผยแพร่สื่อบทประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อโทรทัศน์ของโครงการส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ ปีงบประมาณ 2544 มีการระบุถึงความต้องการให้ผู้รับจ้างเสนอตัวเลขที่แสดงถึงประสิทธิภาพของแผนสื่อ รวมทั้งตัวเลขแสดงประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณ ได้แก่ อัตราการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย (Reach) ความถี่ในการเผยแพร่ (Frequency) จำนวนสื่อบทประชาสัมพันธ์ รวมทั้ง Rating รวมทั้งหมดของแผนงานโฆษณาทางโทรทัศน์ที่วางไว้ในแต่ละสัปดาห์ (GRP) และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในแผนงานต่อ 1 rating (CPRP) ซึ่งนับเป็นข้อดีที่จะช่วยให้การพิจารณาแผนงานมีความชัดเจนเนื่องจากมีเกณฑ์ในการเปรียบเทียบแผนงานที่น่าเสนอโดยเอกชนต่างรายกัน แต่น่าเสียดายว่าไม่มีการนำเอาเกณฑ์เหล่านี้มาใช้กำหนดเป็นวัตถุประสงค์ซึ่งจะทำให้ข้อกำหนดมีความชัดเจนยิ่งขึ้น และทำให้วัตถุประสงค์มีเกณฑ์การประเมินผลในเชิงปริมาณที่ชัดเจนด้วย

การที่วัตถุประสงค์มีลักษณะกว้างดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ประกอบกับพฤติกรรมของหน่วยงานราชการที่ชอบแยกการจ้างออกเป็นหลาย TOR จึงมีความเป็นไปได้ที่จะส่งผลให้การประกวดราคาจบลงด้วยการคัดเลือกได้เอกชน 3 รายที่ดีต่อความต้องการจาก TOR แตกต่างกันไปและรณรงค์กันไปคนละทิศคนละทาง

ส่วน TOR ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยานั้น เป็นการจัดจ้างแบบทั้งโครงการ และเป็น TOR ที่มีความชัดเจนในการกำหนดวัตถุประสงค์ โดยจะแบ่งวัตถุประสงค์และเป้าหมายออกจากกัน โดยวัตถุประสงค์ของ TOR เป็นวัตถุประสงค์ของโครงการเพื่อให้เข้าใจได้อย่างคร่าว ๆ ว่าโครงการนั้น ๆ ต้องการอะไร เช่น ใน TOR ของโครงการ "อ่านฉลากโภชนาการ" ระบุไว้ในวัตถุประสงค์ว่า เพื่อให้ผู้บริโภคกลุ่มเป้าหมายได้ทราบ มีความเข้าใจความหมาย และสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลโภชนาการบนฉลากเพื่อการบริโภคที่เหมาะสม โดยมีการกำหนดเป้าหมายที่สามารถวัดผลได้ คือ มีการกำหนดเป็นวัตถุประสงค์ว่าต้องการให้กลุ่มเป้าหมายไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 มีทัศนคติที่ดีในการอ่านฉลากโภชนาการ และกลุ่มเป้าหมายไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 มีความเข้าใจข้อมูลโภชนาการบนฉลาก สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการเลือกบริโภคผลิตภัณฑ์ที่เหมาะสมได้ ทำให้ผู้รับจ้างวางแผนโครงการสามารถมองเห็นภาพที่ชัดเจนของสิ่งที่โครงการนี้ต้องการจะบรรลุผล

2) การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย

การศึกษาพบว่า การกำหนดกลุ่มเป้าหมายของ TOR ส่วนใหญ่ เป็นการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในลักษณะกว้าง ทั้งนี้จะเป็นปัญหาสืบเนื่องจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่กว้างและหลากหลายจนเกินไป เช่น ในข้อกำหนดในการจ้างผลิตและเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการทางสื่อมวลชนแบบครบวงจร ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายว่าเป็นทั้งกลุ่มประชาชนทั่วไปและกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งที่อยู่ในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตรงกับลักษณะกลุ่มเป้าหมายในเชิงทฤษฎีการประชาสัมพันธ์ ที่ว่าการทำประชาสัมพันธ์ ต้องสร้างความเข้าใจกับสาธารณชนที่เกี่ยวข้อง (stake-holder) แตกต่างจากหลักของการโฆษณาที่มักจะมีกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มเป้าหมายเดียว (single target group) ในขณะที่การประชาสัมพันธ์มักจะมีกลุ่มเป้าหมายหลายกลุ่ม (multi target group หรือ multiple target group) (เสรี วงษ์มณฑา, 2540ค : 171-172) ทั้ง ๆ ที่ TOR ส่วนใหญ่ที่ศึกษานั้นเป็น TOR ที่เป็นกิจกรรมการโฆษณา

กลุ่มเป้าหมายที่กว้างเช่นนี้ อาจกระทำไม่ได้หากเป็นการใช้กิจกรรมประชาสัมพันธ์ที่มีอยู่อย่างหลากหลาย และหน่วยงานของรัฐมีการจัดสรรงบประมาณในการรณรงค์อย่างเพียงพอ แต่เมื่อพิจารณาว่าหน่วยงานนี้ได้รับการจัดสรรงบประมาณด้านการประชาสัมพันธ์เพียงประมาณปีละ 3 ล้านบาท ทำให้เห็นว่าขนาดของงบประมาณไม่สอดคล้องกับขนาดและความหลากหลายของกลุ่มเป้าหมาย ทำให้ไปก็เหมือนต้ำน้ำพริกละลายแม่น้ำ นอกจากนี้ การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่กว้างเช่นนี้ยังอาจส่งผลกระทบต่อถึงการพิจารณาคัดเลือกบริษัทเอกชนอีกด้วย เนื่องจากในความเป็นจริงแล้ว หน่วยงานเอกชนผู้ประกวดราคาอาจเสนอข้อเสนอการประกวดราคาตามที่ TOR กำหนด หรืออาจจะเลือกที่จะเสนอแผนรณรงค์กับกลุ่มเป้าหมายใดกลุ่มเป้าหมายหนึ่งโดยเฉพาะ ทำให้หน่วยงานของรัฐได้ข้อเสนอที่มุ่งเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน ทำให้การพิจารณาคัดเลือกต้องพิจารณาบนพื้นฐานกลุ่มเป้าหมายและแผนงานที่แตกต่างกันด้วย ส่งผลให้การพิจารณาคัดเลือกเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก

นอกจากการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่กว้างแล้ว การศึกษาพบว่าใน TOR ไม่มีการให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับรายละเอียดปัญหาเฉพาะหรือสภาพปัญหาในปัจจุบันของกลุ่มเป้าหมายรวมทั้งรายละเอียดพฤติกรรมทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการรณรงค์ด้วย เช่น ในกรณีของโครงการจ้างผลิตและเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการทางสื่อมวลชนแบบครบวงจร มีการระบุไว้ในข้อ 1. หลักการทั่วไปและเหตุผลเพียงว่า "...แต่จากการประเมินผลงานประชาสัมพันธ์ที่ผ่านมา พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่รู้จักพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ดีพอ..." โดยไม่ได้ระบุเหตุผลว่าเนื่องจากอะไร และไม่ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเลย ซึ่งหากมีการให้รายละเอียดเกี่ยวกับสภาพปัญหาเฉพาะของกลุ่มเป้าหมายไว้ด้วย จะทำให้ผู้รับจ้างสามารถวางแผนรณรงค์ได้เหมาะสมและตอบสนองต่อปัญหาได้มากขึ้น ตรงประเด็นขึ้น

อย่างไรก็ตาม การศึกษาพบว่า การกำหนดกลุ่มเป้าหมายของโครงการของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา มีความชัดเจนกว่าหน่วยงานอื่น โดยโครงการส่วนใหญ่จะแบ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายทั่วไปคือผู้บริโภคทั่วไป โดยในข้อกำหนดสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาในการประกวดราคากิจกรรมรณรงค์ โครงการ "อ่านฉลากโภชนาการ" ปีงบประมาณ 2543 กำหนดกลุ่มเป้าหมายทั่วไปคือ ประชาชนผู้บริโภค อายุ 13-50 ปี พักอาศัยอยู่ในเขตเมืองและมีความรู้ระดับมัธยมศึกษาทั่วไป และกลุ่มเป้าหมายเฉพาะคือ เด็กและเยาวชน อายุ 13-25 ปี ซึ่งทำให้เข้าใจได้ว่ากลุ่มเป้าหมายใดเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของการรณรงค์ นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดลักษณะภูมิหลังที่จำเป็นทำให้เห็นภาพกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนขึ้น เช่น กำหนดว่าจะต้องเป็นผู้ที่อยู่

ในเขตเมือง และมีระดับความรู้อย่างน้อยในระดับมัธยมศึกษา เป็นต้น ทำให้การผลิตชิ้นงาน การกำหนดสื่อ ทำได้ง่ายและมีประสิทธิภาพขึ้น

การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในลักษณะข้างต้น เมื่อพิจารณากับเงินงบประมาณที่มีการจัดสรรให้ 8,000,000 บาท ทำให้ผู้สนใจเสนอราคาสามารถตัดสินใจเสนอแผนงานได้ง่ายกว่าที่หน่วยงานไม่ได้ระบุกลุ่มเป้าหมายหลักแต่อย่างใด นอกจากนี้ เมื่อมีการจัดกิจกรรมรณรงค์เป็นกิจกรรมที่ดำเนินต่อเนื่องกันเป็นงวด ๆ ในปีงบประมาณเดียวกัน เช่น โครงการ "อ่านฉลาดก่อนซื้อ" ในงวดแรกก็มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่กว้างเช่นเดียวกันโดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายเป็นประชาชนชาย หญิง อายุ 15-50 ปี แต่ในงวดที่สองมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายเป็นนักเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษาทั่วประเทศ ซึ่งจะเห็นว่าการแบ่งงวดเช่นนี้ใช้วิธีการสร้างความเข้าใจก่อน โดยการหว่านแหกลุ่มเป้าหมายให้ได้เข้าใจทั่วกัน หลังจากนั้นก็เป็นการเจาะไปยังกลุ่มเป้าหมายเฉพาะของโครงการ นับเป็นการกำหนดกลุ่มเป้าหมายอย่างมีกลยุทธ์

การวิจัยพบ TOR การเสนอแผนงานประชาสัมพันธ์งานแสดงสินค้าของขวัญและของใช้ในบ้าน 2546 ของกรมส่งเสริมการส่งออก เป็น TOR เดียวที่มีการให้รายละเอียดสถานการณ์ ประกอบ ภาวะการส่งออกของข้าวสวยและเครื่องประดับตกแต่งบ้านของไทย ปี 2544 ข้อมูลสัดส่วนและจำนวนผู้เข้าร่วมงาน และผู้เข้าชมงาน จำแนกตามประเทศ รวมทั้งแผนการลงโฆษณาฯ ผ่านสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ปี 2545 ซึ่งเป็นข้อมูลที่จำเป็นต่อการวางแผนงาน และช่วยให้ผู้เข้าร่วมเสนอแผนงานสามารถวางแผนงานได้ชัดเจน ตอบสนองความต้องการของกรมได้ดียิ่งขึ้น ดังความเห็นของคุณสุทธิพรณ นุชฉายา ว่า "ในฐานะ agency ต้องเรียนว่าอุปมาอุปไมยก็เหมือนหม้อ คือเราจะทำอย่างไรให้การสื่อสารตรงนี้ดีขึ้นได้ มีประสิทธิภาพขึ้นได้ตรงขึ้นได้ ข้อมูลสถานการณ์ยิ่งลึกและละเอียดมากขึ้นเท่าไรยิ่งดี และมันจะเป็นตัววัดผลงานของ agency อย่างแท้จริง ก็ไม่รู้หน่วยงานจะเก็บหวงไว้ทำไม เพราะยิ่งให้ agency เดา โอกาสผิดพลาดยิ่งสูง โอกาสที่หน่วยงานที่จัดจ้างจะได้ agency ผิดยิ่งสูง ข้อมูลสถานการณ์จะช่วยให้สามารถทำการบ้านและจับทิศทางทางการตลาดได้แม่นยำมากขึ้น" (สัมภาษณ์ สุทธิพรณ นุชฉายา, 25 พฤศจิกายน 2546)

3) การกำหนดรูปแบบสื่อ และรูปแบบกิจกรรม

การศึกษาพบว่า TOR ที่เป็นข้อกำหนดการว่าจ้างให้มีการจัดซื้อสื่อชิ้นส่วนใหญ่มิมีการกำหนดรูปแบบของสื่อที่ต้องการ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดลักษณะรูปแบบรายการ ช่วงเดือนที่ต้องการให้ออกอากาศ ช่วงเวลาที่ต้องการให้ออกอากาศ สถานีโทรทัศน์ที่ต้องการให้ออกอากาศ

ความยาวของสื่อ ความถี่ ฯลฯ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วผู้ร่าง TOR ย่อมมีข้อมูลพฤติกรรมการรับสื่อของกลุ่มเป้าหมายน้อยกว่าผู้เข้าประกวดราคา จึงน่าจะถือได้ว่าเป็นการกำหนดความต้องการโดยไม่มีข้อมูลเพียงพอ และยังเป็นกำกวมการใช้ความคิดสร้างสรรค์งานของผู้รับจ้างอีกด้วย

การกำหนดรายละเอียดในส่วนนี้มีลักษณะเหมือนกับระเบียบการจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ ดังเช่นผู้ให้ข้อมูลที่เป็นตัวแทนบริษัทโฆษณาต่างพูดเป็นเสียงเดียวกันว่าเหมือน "โครงการก่อสร้าง" ดังที่ วิจิตร สุรพงษ์ชัย กล่าวว่า "รัฐประมูลงานโฆษณาโดยทำคล้ายการประมูลสร้างถนน เขียนสเปคแล้วเปรียบเทียบราคาต่ำสุดโดยไม่มีความเข้าใจในธรรมชาติของงบโฆษณา" (สัมภาษณ์ วิจิตร สุรพงษ์ชัย, 9 พฤศจิกายน 2546) เช่นเดียวกับคุณวิฑูรย์ ชัยปาณี ที่แสดงความเห็นว่า "การกำหนดรายละเอียด TOR ของหน่วยงานราชการมีพื้นฐานมาจาก TOR งานก่อสร้าง คือมีทั้งส่วนเทคนิคและการประกวดราคาซึ่งมันใช้การไม่ได้ทั้งสองกรณี ข้อมูลเทคนิค ถามว่าคุณจะไปวัดได้ อยากรู้อะไรดีกว่าอะไรเพราะมันไม่มีสเปคเหมือนวัสดุ เช่น เหล็ก 4 หุน แผนงานโฆษณาเป็นการเลือกที่ความชอบมากกว่า กรณีที่สองคือการประกวดราคา ก็ไม่เข้าใจว่าจะประกวดราคากันไปหาอะไร เพราะในที่สุดแล้วถ้าได้รับการบอกว่ามีงบประมาณ 80 ล้าน ก็จะเสนอกันที่ 80 ล้านกันทุกคน ถ้ามีใครยื่นที่ 79 ล้านก็จะชนะ ซึ่งมันใช้ไม่ได้ เพราะแม้แต่คนที่ยื่น 80 ล้านเท่า ๆ กัน ก็ต้องมาดูว่าใครให้ได้มากกว่ากัน ซึ่งภาครัฐการพูดว่ามากกว่ามักมองในเชิงปริมาณทั้งสิ้น ไม่ได้มองว่าแผนของใครมีประสิทธิภาพมากกว่ากัน เคยมีประสบการณ์ประกวดราคาเสนอจำนวนสปอตวิทยุ เช่นเสนอไป 800 สปอต แต่อีกเจ้าหนึ่งเสนอ 1600 สปอตก็ชนะไป โดยที่รัฐไม่ดูว่า 800 สปอตเป็นสปอตวิทยุในสถานีที่มีคนฟังมาก ในขณะที่ 1600 สปอตไปออกวิทยุต่างจังหวัดอะไรก็ไม่รู้ เล็กมากและไม่มีคนฟัง เพราะฉะนั้น การวัดด้วยจำนวนสปอตก็เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง" (สัมภาษณ์ วิฑูรย์ ชัยปาณี, 26 พฤศจิกายน 2546) การตัดสินที่ราคาต่ำสุดตามระเบียบพัสดุ จึงไม่เหมาะสมกับธรรมชาติของแผนงานโฆษณาที่ไม่น่าจะมียอะไรตายตัว

ตัวอย่าง TOR ที่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้นได้แก่ TOR เพื่อผลิตและเผยแพร่รายการโทรทัศน์ของโครงการส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ TOR ดังกล่าวมีการกำหนดรายละเอียดของรูปแบบสื่อ โดยระบุตั้งแต่รูปแบบรายการ ช่วงเดือนที่ต้องการให้ออกอากาศ ช่วงเวลาที่ต้องการให้ออกอากาศ ความยาวของสื่อ กำหนดสถานีที่จะออกอากาศ และความถี่ในการออกอากาศไว้

ส่วน TOR โครงการส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ ของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์เพื่อควบคุมปัญหาโรคเอดส์พบว่าใน TOR การเผยแพร่สปอต

ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อโทรทัศน์ มีการกำหนดให้ผู้ประกวดราคาเสนอตัวเลขแสดงการจัดสัดส่วนของสล็อตให้ได้ทั้ง primetime และ non primetime แต่ไม่ได้กำหนดว่าหน่วยงานต้องการสล็อต primetime และ non primetime ในสัดส่วนอย่างไร ทำให้ยากแก่การเปรียบเทียบเนื่องจากเอกชนอาจนำเสนอแผนงานที่มีสัดส่วน primetime และ non primetime แตกต่างกัน (ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อ cost per rating point (CPRP)) ในทำนองเดียวกัน TOR นี้ก็มีการกำหนดให้เอกชนเสนอตัวเลขแสดงประสิทธิภาพอื่น ๆ ของแผนงาน ด้วย เช่น reach frequency CPRP แต่ไม่ได้กำหนดเป้าหมายที่หน่วยงานต้องการ การกำหนดให้มีการแสดงตัวเลขที่สะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพของแผนงานนั้นเป็นสิ่งที่พึงปฏิบัติ แต่จะได้ประโยชน์มากยิ่งขึ้นหากหน่วยงานจะพิจารณากำหนดเป้าหมายตัวเลขประสิทธิภาพที่ต้องการไว้ด้วย เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเปรียบเทียบ และใช้เป็นเกณฑ์การประเมินผลแผนงานเมื่อนำไปปฏิบัติจริงด้วย

นอกจากนี้ ยังพบว่าการทำงานของหน่วยงานนี้โดยของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์เพื่อควบคุมปัญหาโรคเอดส์ในปี 2544 มีลักษณะการจ้างงาน 3 TOR แยกกัน ทั้งที่เป็นงานที่น่าจะจ้างบริษัทเอกชนเพียงรายเดียวให้ดำเนินงานทั้งโครงการได้ เนื่องจากเป็น TOR ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อสื่อให้แผนรณรงค์เดียวกัน นอกจากนี้เมื่อศึกษารายละเอียดของแต่ละ TOR ก็พบว่าใน TOR กิจกรรมเผยแพร่สล็อตประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อโทรทัศน์ มีการกำหนดให้จัดซื้อสื่อในสถานีโทรทัศน์ 3, 5, 7, 9 และ ITV ในขณะที่ TOR ผลิตและเผยแพร่รายการทางโทรทัศน์ กลับไม่ระบุให้มีการเผยแพร่ทาง ITV แสดงให้เห็นถึงความไม่สม่ำเสมอของแผนงาน และไม่สามารถเข้าใจได้ว่าหน่วยงานไม่ต้องการเผยแพร่รายการทาง ITV ด้วยเหตุผลใด ทั้ง ๆ ที่เมื่อต้องการซื้อสล็อต กลับต้องการซื้อเวลาทาง ITV

4) การกำหนดคุณสมบัติของผู้รับจ้าง

การศึกษาพบว่า รายละเอียดของการกำหนดคุณสมบัติของผู้รับจ้างในทุก TOR ที่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้รับจ้าง จะใช้ข้อความเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันทั้งหมด ได้แก่ การกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องเป็นนิติบุคคลที่มีอาชีพเกี่ยวกับ "การผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ทางด้านสื่อมวลชน" ซึ่งเป็นการกำหนดคุณสมบัติอย่างกว้าง และขาดการชี้ชัดถึงลักษณะคุณสมบัติ ความชำนาญพิเศษของผู้รับจ้างที่ต้องการ เนื่องจากโดยทั่วไปแล้ว บริษัทเอกชนที่มีอาชีพ "ผลิตสื่อ" ไม่ได้หมายความว่าบริษัทดังกล่าว จะมีความเชี่ยวชาญในการวางแผนรณรงค์และวางแผนสื่อ แต่เป็นเพียงบริษัทที่มีความเชี่ยวชาญในการผลิตสื่อ ซึ่งเป็นได้ทั้งผลิตรายการ และอาจไม่มีทักษะความชำนาญในการผลิตชิ้นงานโฆษณาที่ต้องใช้ทักษะ ประสบการณ์ และความชำนาญที่แตกต่างกันด้วย นอกจากนี้ การใช้คำว่าอาชีพผลิตสื่อ "ประชาสัมพันธ์" แทนที่จะใช้คำว่าโฆษณาแทนก็

ทำให้นักวิชาชีพอาจเข้าใจไขว่เขวได้เนื่องจากความแตกต่างของ 'ประชาสัมพันธ์' และ 'โฆษณา' ดังได้กล่าวมาแล้ว

การกำหนดคุณสมบัติแบบนี้ทำให้หน่วยงานของรัฐอาจได้ผู้รับจ้าง ไม่ตรงกับความต้องการของการว่าจ้าง เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้บริษัทผลิตรายการโทรทัศน์ ผู้ผลิตรายการวิทยุ หรือโรงพิมพ์ รวมทั้งบริษัทประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญแตกต่างจากบริษัทตัวแทนโฆษณา หรือบริษัทวางแผนและซื้อสื่อโฆษณาเข้ามาเสนองานได้ โดยมีข้อน่าสังเกตว่าบริษัทที่พบว่าถูกว่าจ้างในโครงการที่ศึกษา มีบริษัทโฆษณาอยู่เพียงไม่กี่บริษัท ในขณะที่มีบริษัทประเภทอื่นๆ ด้วย เช่น บริษัท กันตนา จำกัด บริษัท บรอดคาสท์ไทยเทเลวิชั่น จำกัด บริษัท วิลเลชั่นเตอร์ จำกัด เป็นต้น ซึ่งเป็นบริษัทที่มีความชำนาญด้านการผลิตรายการโทรทัศน์ และรายการวิทยุมากกว่าการวางแผนรณรงค์โฆษณา ได้รับการว่าจ้างให้รับผิดชอบการวางแผนทั้งงานโฆษณา และรายการทางสื่อโทรทัศน์ และสื่อวิทยุ ทั้ง ๆ ที่ความเป็นจริงการวางแผนรณรงค์โฆษณา และวางแผนสื่อ จำเป็นต้องใช้ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ของบริษัทโฆษณาโดยเฉพาะ เป็นต้น

อีกตัวอย่างหนึ่งได้แก่โครงการส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์เพื่อควบคุมปัญหาโรคเอดส์ซึ่งแยกส่วนจัดจ้างผลิตสื่อและการจัดซื้อสื่อโฆษณาเพื่อการรณรงค์ออกเป็น 3 TOR พบว่า TOR ทั้ง 3 ใช้ข้อความเดียวกันในการกำหนดเกณฑ์ผู้รับจ้าง โดยกำหนดให้ผู้รับจ้างจะต้องเป็นนิติบุคคลที่มีอาชีพเกี่ยวกับ "ผลิตสื่อหรือประชาสัมพันธ์ทางสื่อมวลชน" โดยมีความแตกต่างกันเล็กน้อยที่ตัวเลขวงเงินของผลงานเก่าทั้ง ๆ ที่คุณสมบัติของผู้รับจ้างเพื่อผลิตสื่อ และการซื้อสื่อเพื่อการรณรงค์โฆษณา น่าจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญแต่ละด้านแตกต่างกัน แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานรัฐยังกำหนดคุณสมบัติของผู้รับจ้างโดยไม่ได้คำนึงถึงความรู้ความเข้าใจและลักษณะคุณสมบัติของผู้รับจ้างที่เหมาะสมกับลักษณะงานที่ต้องการว่าจ้าง ซึ่งต้องมีความสามารถและความชำนาญตรงกับวัตถุประสงค์ของงานด้วย ยกตัวอย่างเช่นถ้าหน่วยงานต้องการจะผลิต "งานโฆษณา" เพื่อที่จะใช้ในการรณรงค์ ก็น่าจะระบุจ้างบริษัทตัวแทนโฆษณา เพราะการระบุบุคคลรับจ้างเป็นบุคคลที่มีอาชีพเกี่ยวกับ "ผลิตสื่อหรือประชาสัมพันธ์ทางสื่อมวลชน" มีความหมายกว้างมากเกินไป อาจจะทำให้ได้ผู้เชี่ยวชาญด้านการผลิตรายการโทรทัศน์ที่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในด้านการความคิดสร้างสรรค์โฆษณาเข้ามาดำเนินโครงการ รวมทั้งยังอาจมีแนวโน้มที่จะเน้นวางแผนซื้อเวลาออกอากาศจากรายการที่หน่วยงานนั้นเป็นผู้ผลิตเองด้วย เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังขาดความรู้ความเข้าใจในระบบธุรกิจด้านการสื่อสารในประเทศที่มีการดำเนินธุรกิจแยกไปตามความต้องการใช้บริการของลูกค้า

ในตลาด เช่นบริษัทตัวแทนโฆษณา บริษัทซื้อสื่อโฆษณา บริษัทผลิตภาพยนตร์โฆษณา บริษัทประชาสัมพันธ์ บริษัทผลิตรายการโทรทัศน์ บริษัทบริหารจัดการกิจกรรมส่งเสริมการขาย บริษัทบริหารจัดการกิจกรรมพิเศษ เป็นต้น

ส่วน TOR ผลิตและเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการทางสื่อมวลชนแบบครบวงจร นอกจากจะกำหนดคุณสมบัติผู้รับจ้างว่าจะต้องเป็นนิติบุคคลที่มีอาชีพเกี่ยวกับการผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ทางด้านสื่อมวลชน (ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นบริษัทตัวแทนโฆษณาดังได้กล่าวแล้ว) หน่วยงานนี้ยังมีการกำหนดไว้ในคุณสมบัติของผู้รับจ้างข้อที่ 8.3 ว่า “ผู้รับจ้างต้องมีศักยภาพในการจูงสื่อเพื่อประชาสัมพันธ์ได้ทุกประเภท” ซึ่งหากดูเงิน ๆ เหมือนจะมีการกำหนดคุณสมบัติรอบคอบขึ้น แต่ในความเป็นจริงบริษัทเอกชนประเภทใดก็ได้ล้วนมีศักยภาพในการซื้อเวลาออกอากาศโฆษณา และพื้นที่โฆษณาในสื่อต่าง ๆ ได้ทั้งสิ้น ดังจะเห็นได้ว่ามีบริษัทเจ้าของสินค้าติดต่อซื้อพื้นที่และเวลาโฆษณาเองเป็นจำนวนมาก การกำหนดคุณสมบัติเรื่องศักยภาพในการจูงสื่อเพื่อการประชาสัมพันธ์จึงไม่ได้ช่วยให้หน่วยงานสามารถคัดเลือกบริษัทที่มีความเชี่ยวชาญในการวางแผนและจูงสื่อโดยเฉพาะได้

นอกจากนี้ ยังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าบริษัทวางแผนและซื้อสื่อโฆษณา (Media Specialist) ที่มีอยู่ในประเทศไทยนั้นมีอำนาจต่อรองในการซื้อสื่อแตกต่างกัน และบริษัทที่มีขนาดใหญ่กว่าก็มีอำนาจต่อรองมากกว่าบริษัทที่เล็กกว่าเนื่องจากปริมาณเงินงบประมาณในการซื้อสื่อที่แตกต่างกัน การวางแผนและซื้อสื่อโดยบริษัทที่ไม่ได้ทำธุรกิจนี้โดยตรงจึงมีอำนาจต่อรองน้อยกว่า ประสิทธิภาพในการใช้เงินงบประมาณจึงมีแนวโน้มต่ำกว่า

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ได้กำหนดกฎเกณฑ์สำหรับผู้เสนอราคาไว้สั้น ๆ และกว้างมากว่าจะต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ ผลงาน และความชำนาญในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และโฆษณา โดยไม่ได้ระบุว่าเมื่อเกณฑ์คุณสมบัติอย่างไรที่จะนำมาใช้ในการวัดว่าหน่วยงานผู้รับจ้างที่เสนอตัวเข้าประกวดราคานั้นเป็นผู้มีความชำนาญในการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ตรงตามความต้องการของหน่วยงานเช่นกัน ประเด็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมการประกวดราคาตาม TOR ที่เป็นกิจกรรมด้านการโฆษณาตามที่ปฏิบัติอยู่นั้นจึงมีจุดอ่อนอยู่มาก และน่าจะได้รับแก้ไข

5) การกำหนดงบประมาณ

การศึกษาพบว่า TOR ของหน่วยงานแห่งเดียวที่มีการระบุตัวเลขงบประมาณ ได้แก่

TOR ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในขณะที่ TOR ของหน่วยงานตัวอย่างที่เหลือทั้งหมดไม่มีการระบุตัวเลขงบประมาณใด ๆ ใน TOR เลย

การที่ TOR ไม่มีการระบุตัวเลขงบประมาณการรณรงค์นั้นอาจทำให้ผู้รับจ้างมีปัญหาในการกำหนดขอบเขตและปริมาณของงานในแผนการรณรงค์ เนื่องจากไม่ทราบว่าควรจะใช้งบประมาณจำนวนเท่าใด และเมื่อพิจารณาประกอบกับระเบียบราชการที่กำหนดให้หน่วยงานราชการต้องเลือกบริษัทที่ผ่านการคัดเลือกทางเทคนิคที่เสนอราคาต่ำสุด ทำให้เกิดคำถามว่าหน่วยงานราชการจะเลือกบริษัทเอกชนอย่างเป็นทางการได้อย่างไรในเมื่อแผนงานที่นำเสนอโดยบริษัทต่าง ๆ อาจประกอบด้วยเนื้อหา และแผนสื่อโฆษณาที่แตกต่างกัน เมื่อไม่มีการกำหนดงบประมาณที่ชัดเจน แต่ละบริษัทก็ย่อมไม่ทราบว่าควรวางแผนสื่อและผลิตสื่อด้วยงบประมาณเท่าไร การตัดสินใจคัดเลือกด้วยการเปิดซองราคาจึงไม่อาจใช้เป็นเกณฑ์ตัดสินใจยุติธรรมและโปร่งใสได้

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ในการปฏิบัติจริงในระบบการจัดซื้อและจัดจ้างของราชการทั่วไป บริษัทที่เข้าร่วมประกวดราคามักจะโทรศัพท์ถามหน่วยงานเจ้าของ TOR แต่การไม่ระบุยอดงบประมาณที่แน่นอนให้เป็นกิจลักษณะก็เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเลือกปฏิบัติต่อผู้เข้าร่วมประกวดราคาอย่างไม่เท่าเทียมกันได้ ดังนั้นจึงน่าจะมีการกำหนดวงเงินงบประมาณไว้ในแต่ละ TOR ด้วย

ในภาคเอกชน การเสนองานแข่งขันในด้านนี้ ผู้ว่าจ้างจะกำหนดวงเงินงบประมาณให้เพื่อผู้เสนองานสามารถรู้ขอบเขตงานที่ผู้ว่าจ้างต้องการ เพราะงานโฆษณามีลักษณะ sky is the limit การพิจารณาคัดเลือกบริษัทผู้เสนองานจึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับบริษัทที่เสนองบประมาณต่ำที่สุด แต่จะให้ความสำคัญกับแผนงานที่สามารถใช้งบประมาณที่กำหนดให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดแทน ทั้งนี้นอกจากจะมีการกำหนดงบประมาณการจัดทำและวางแผนสื่อแล้ว หน่วยงานราชการยังสามารถกำหนดให้เสนอ วิธีและอัตราค่าตอบแทน (agency compensation) ต่างหาก ซึ่งจะช่วยให้ผู้ว่าจ้างสามารถเปรียบเทียบราคาและความคุ้มค่าของการให้บริการของบริษัทเอกชนต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน และคุ้มค่ายิ่งขึ้น

สำหรับ TOR ของโครงการในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา มีการระบุจำนวนงบประมาณอย่างชัดเจน โดยแยกเป็นงบประมาณสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะ ยกตัวอย่างเช่น TOR ของกิจกรรมรณรงค์โครงการอ่านฉลากก่อนซื้อ และ

โครงการเสริมสร้างความตื่นตัวในการปกป้องสิทธิผู้บริโภค ปีงบประมาณ 2544 ได้มีการระบุงบประมาณสำหรับดำเนินการออกเป็น 2 ส่วน คือ งบประมาณเพื่อผลิตสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ครอบคลุมสำหรับกลุ่มเป้าหมายทั่วไปและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ผ่านสื่อโทรทัศน์เป็นหลัก มีงบประมาณการดำเนินการ 20,000,000 บาท และงบประมาณดำเนินการสำหรับการสร้างสรรค์กิจกรรมพิเศษสำหรับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะจำนวน 20,200,000 บาท โดยมีการระบุในข้อกำหนดการประกวดราคาว่าผู้เสนอราคาสามารถเสนอราคาทั้ง 2 ส่วนการดำเนินการ หรือจะเลือกเสนอราคาเฉพาะการดำเนินการส่วนใดส่วนหนึ่งก็ได้ นอกจากนั้นยังมีการระบุอีกว่าจะมีการจัดสรรงบประมาณดำเนินการออกเป็น 2 งวดและระบุจำนวนเงินในแต่ละงวด เพื่อให้ผู้เสนอราคาการดำเนินงานสามารถเสนอราคาให้สอดคล้องกับงวดเงิน ซึ่งการที่หน่วยงานรัฐมีการกำหนดราคาที่ชัดเจนเช่นนี้สามารถจะสร้างความโปร่งใส และอำนวยความสะดวกให้กับเอกชนในการวางแผนผลิตสื่อ จัดทำกิจกรรม และวางแผนสื่อ อย่างไรก็ตาม อย. ก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ไม่ได้ระบุให้ผู้เสนองานเสนออัตราค่าตอบแทนในการดำเนินการไว้ด้วยเช่นกัน ซึ่งน่าจะเป็นเกณฑ์ราคาหนึ่งที่ใช้ในการเปรียบเทียบราคาต่ำสุด มากกว่าการใช้ตัวเลขงบประมาณดำเนินการทั้งหมดเป็นตัวเปรียบเทียบ

6) การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือก

การศึกษาพบว่า TOR ของบางส่วนราชการ เช่น TOR โครงการผลิตรายการเพื่อดำเนินการตามโครงการผลิตสารคดีเชิงข่าวฯ เผยแพร่ทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง 11 ของปีงบประมาณ 2544 และโครงการจ้างผลิตและเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางสื่อมวลชนแบบครบวงจร ของปีงบประมาณ 2545 ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร และ TOR การเสนอแผนงานประชาสัมพันธ์งานแสดงสินค้าของขวัญและของใช้ในบ้าน 2546 ของกรมส่งเสริมการค้าส่งออก ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาและข้อครหาเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสในการพิจารณาคัดเลือกบริษัทผู้รับจ้างได้

สำหรับ TOR โครงการของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งเป็นการจ้างทั้งโครงการ มีการกำหนดเกณฑ์การพิจารณาออกเป็น 4 ส่วน คือ รูปแบบกิจกรรม 40 คะแนน สื่อที่ใช้ในกิจกรรม 40 คะแนน แผนเผยแพร่สื่อและกำหนดระยะเวลาดำเนินกิจกรรม 15 คะแนน และประสบการณ์ของผู้เข้าประกวด 5 คะแนน อย่างไรก็ตาม การศึกษาไม่พบคำอธิบายเกณฑ์การให้คะแนนในแต่ละส่วน ซึ่งอาจเปิดโอกาสให้กรรมการแต่ละท่านพิจารณาให้คะแนนไปคนละทิศละทาง มีลักษณะอัตวิสัย ส่วน TOR โครงการส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์

ของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์เพื่อควบคุมปัญหาโรคเอดส์ พบว่าทั้ง 3 TOR มีการระบุหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเหมือนกันทั้ง ๆ ที่ เป็นการจ้างงานที่มีลักษณะต่างกันทั้ง 3 TOR คือใช้เกณฑ์พิจารณาแยกเป็น 5 ส่วนเหมือนกัน ได้แก่ คุณภาพและประสิทธิภาพของแผนงาน 30 คะแนน รายละเอียดของแผนงาน 40 คะแนน คุณภาพทั่วไปของข้อเสนอ 10 คะแนน เจ้าหน้าที่ผู้จะดำเนินการ 10 คะแนน และ ข้อเสนออื่น ๆ 10 คะแนน

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าเกณฑ์การพิจารณาของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ไม่มีเกณฑ์การพิจารณาที่เป็นมาตรฐาน ทั้ง ๆ ที่ในทางปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐน่าจะใช้เกณฑ์พิจารณาเดียวกัน นอกจากนี้ การจ้างงานที่มีลักษณะเนื้องานแตกต่างกัน ก็น่าจะใช้เกณฑ์พิจารณาแตกต่างกันด้วย แต่จากการศึกษา จะเห็นว่าเกณฑ์การพิจารณาของโครงการส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ที่มีการจ้างผลิตและเผยแพร่รายการโทรทัศน์ การจ้างผลิตและเผยแพร่สโปตวิทยุ และการจ้างเผยแพร่สโปตทางโทรทัศน์ ซึ่งเป็นแผนสื่อ ซึ่งเป็นการจ้างงานที่มีรายละเอียดเนื้องานแตกต่างกัน แต่ก็ใช้เกณฑ์การพิจารณาเดียวกัน นับเป็นจุดอ่อนอีกประการหนึ่งที่น่าจะได้รับการแก้ไข

7) การประเมินผลโครงการ/กิจกรรม

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนว่า การศึกษาพบว่า หน่วยงานราชการส่วนใหญ่จะเน้นการติดตามประเมินผลการเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรมและเชิงทัศนคติของกลุ่มเป้าหมายทั้งก่อนและหลังการรณรงค์เท่านั้น โดยไม่มีการติดตามประเมินผลผลิต (output) ซึ่งน่าจะได้แก่ การเข้าถึง (Reach) ความถี่ในการเข้าถึง (Frequency) รวมทั้ง GRP และประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณ (Cost Efficiency) ของแผนงานใดเลย

การวิเคราะห์ TOR ทั้งหมดทำให้ได้ข้อสรุปดังกล่าวข้างต้นอย่างชัดเจนและนับเป็นจุดอ่อนอีกประการหนึ่งของกระบวนการจัดจ้างและบริหารงบประมาณโฆษณาที่หน่วยงานของรัฐน่าจะพิจารณาแก้ไข

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาเฉพาะการระบุรายละเอียดของการประเมินผลโครงการแล้ว จะเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ให้ความสำคัญกับการวิจัย ประเมินผลเป็นอย่างดี โดยมีการระบุอย่างชัดเจนว่าในการเสนอโครงการ จะต้องมีส่วนการวิจัยประเมินผล โดยให้ผู้เสนอราคานำเสนอที่มิวิจัยที่พิจารณาว่าเหมาะสมให้คณะกรรมการคัดเลือกจำนวน 3 ราย

โดยต้องระบุกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการวิจัย และพื้นที่การวิจัย ซึ่งทีมงานที่เสนอนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการวิจัย และมีผลงานเป็นที่ยอมรับ โดยมีการระบุว่าถ้าคณะกรรมการเห็นว่าทีมวิจัยไม่เหมาะสม คณะกรรมการมีสิทธิในการปรับเปลี่ยนทีมงานวิจัยได้ ซึ่งนับเป็นการกำหนดลักษณะมาตรฐานในการประเมินผลโครงการอย่างชัดเจน โปร่งใส แตกต่างจากหน่วยงานตัวอย่างอื่น ๆ

2. การติดต่อ ประสานงานกับบริษัทเอกชน

1) บริษัทเอกชนกับข้อกำหนดการว่าจ้าง (TOR)

เนื่องจาก TOR ของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่มีลักษณะที่ตายตัว และมีความแตกต่างกันทั้งในด้านของรูปแบบ และรายละเอียดต่าง ๆ ดังได้กล่าวไปแล้ว โดยอาจแยกเป็นสองกลุ่มใหญ่ได้แก่

- TOR ที่มีลักษณะความต้องการจัดจ้างทั้งโครงการ คือ ทั้งผลิตและวางแผนโฆษณา (มีลักษณะเป็นการจ้างคิดสร้างสรรค์แผนงาน) ทั้งเผยแพร่สปอต (มีลักษณะเป็นการวางแผนและจัดซื้อสื่อโฆษณา) และ/หรือ การดำเนินกิจกรรมประชาสัมพันธ์อื่น ๆ (มีลักษณะตรงกับกิจกรรม below the line) และ
- TOR ที่มีลักษณะความต้องการจัดจ้างแบบแยกเป็นส่วน ๆ ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งการแยกการจ้างการผลิตและการเผยแพร่ และการดำเนินกิจกรรมประชาสัมพันธ์อื่น ๆ ออกจากกัน หรือ อาจเป็นได้ทั้งการแยกการจ้างเผยแพร่สื่อแต่ละชนิดออกจากกัน

ดังได้กล่าวแล้วว่า การจัดทำข้อกำหนดการว่าจ้างทั้งสองลักษณะต่างมีข้อดี ข้อด้อยแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม การศึกษาพบว่า บริษัทเอกชนผู้รับจ้างมีความคิดเห็นที่หลากหลายดังนี้

ผู้บริหารบริษัท สเปาแอดเวอร์ไทซิง จำกัด ให้ความเห็นว่า "หากหน่วยงานแบ่งการจ้างออกเป็นส่วน ๆ จะทำให้หน่วยงานได้บริษัทเอกชนเล็ก ๆ เข้ามารับผิดชอบดำเนินโครงการเต็มไปหมด กระแสการรณรงค์ก็จะไม่แรง คือมีกิจกรรมเล็ก ๆ หลากหลายแต่ไม่สามารถเห็นภาพรวมของการรณรงค์ได้" (สัมภาษณ์ เขมทัตต์ พลเดช, 7 พฤศจิกายน 2545)

ในทำนองเดียวกัน ผู้บริหารบริษัท แมสซีฟแอดเวอร์ไทซิง จำกัด แสดงความเห็นว่าเป็น "หากจะจัดจ้างแบบแยกส่วน ก็ควรพิจารณาจัดจ้างเป็นส่วน ๆ อย่างชัดเจน และอย่างที่ควรจะเป็น

เช่น แยกจ้างเฉพาะกิจกรรมรวมทั้งหมด ส่วนการจ้างซื้อสื่อและจ้างคิดสร้างสรรค์ควรรวมอยู่ใน TOR เดียวกัน เนื่องจากจะเห็นผลดีกว่า" (สัมภาษณ์ สุชาติ สุพุทธิพงษ์, 21 พฤศจิกายน 2545) ซึ่งตรงกับความคิดเห็นของผู้บริหารบริษัท บรอดคาสท์ไทยเทเลวิชั่น จำกัดที่มีความเห็นว่า "จะได้ผลการรณรงค์ดีกว่าเนื่องจากมีการเริ่มการรณรงค์พร้อมกัน ด้วยแนวทางเดียวกัน เพราะหากทำโดยหลายบริษัท อาจเกิดการก้าวคนละก้าว ซึ่งอาจทำให้ขัดกันเองได้" (สัมภาษณ์ จุฑารัตน์ อัมพะมัต, 4 ธันวาคม 2545)

ความเห็นของวินิจ สุรพงษ์ชัย น่าจะสรุปสิ่งที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี เมื่อกล่าวว่า "รัฐไม่เข้าใจคำว่า campaign จึงมักมีการแยก TOR ซื้อสื่อประเภทต่าง ๆ ออกจากกัน" (สัมภาษณ์ วินิจ สุรพงษ์ชัย, 9 พฤศจิกายน 2546)

นอกจากนี้ในประเด็นด้านการทำงานกับหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารบริษัท สป่า แอดเวอร์ไทซิง จำกัด กล่าวว่า "จะต้องถือตาม TOR ซึ่งลักษณะ TOR ของหน่วยงานราชการจะเป็นแบบบังคับให้บริษัทโฆษณาทำตามในทุกขั้นตอน ไม่เปิดกว้างให้บริษัทได้เสนอความคิดที่แปลกใหม่ อีกทั้งยังมีความหนาแน่น มีรายละเอียดมาก ทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซื้อข้อกำหนด (TOR) ถือเป็นสิ่งยุ่งยาก" (สัมภาษณ์ เขมทัตต์ พลเดช, 7 พฤศจิกายน 2545) ทั้งนี้ทางบริษัทโฆษณาเสนอว่าน่าจะทำข้อกำหนดแบบ brief ของสินค้าที่มีเพียง 1 ใบสั้น ๆ ที่ระบุวัตถุประสงค์และข้อมูลสำคัญของโครงการที่จะต้องทราบเท่านั้น

ตามบทวิเคราะห์ที่ได้เสนอไปแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่ข้อกำหนดการว่าจ้างมีรายละเอียดปลีกย่อยอย่างมายนั้น ไม่ได้หมายความว่าจะทำให้ข้อกำหนดการว่าจ้างมีความชัดเจน รัดกุมขึ้น หรือ ช่วยให้การตัดสินใจการประกวดราคาโปร่งใสขึ้น หากแต่กลับทำให้การทำงานของบริษัทเอกชนขาดอิสระ และไม่ยืดหยุ่นอย่างที่ควรจะเป็น

การศึกษาพบว่า หน่วยงานรัฐส่วนมากจะมีวิธีการร่างข้อกำหนดการว่าจ้างโดยอาศัยรูปแบบ TOR ของปีก่อนเป็นตัวอย่าง และทำตาม ๆ กันไปโดยขาดความเข้าใจในเทคนิคการผลิตและเผยแพร่สื่อดิจิทัลโฆษณาอย่างดีพอ ทำให้ยากต่อการปฏิบัติตามข้อกำหนดการว่าจ้างในบางกรณี เช่นการกำหนดให้ส่งมอบวัสดุสื่อที่ล้าสมัยเกินไป หรือส่งมอบจำนวนวัสดุมากเกินความจำเป็น ทั้งนี้ ผู้บริหารบริษัท สป่าแอดเวอร์ไทซิง จำกัด กล่าวว่า "เคยเจอหน่วยงานรัฐที่กำหนดขอเทปเบต้าเป็นจำนวน 12 ม้วน หรือ 100 ม้วน โดยที่ไม่ได้ทราบว่าเทป 1 ม้วนมีราคา 2,000 บาท การกำหนดให้ใช้เทปจำนวนมากเช่นนี้ไม่สามารถทำได้จริงทางการตลาด เนื่องจากบริษัทผู้ผลิต

จะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากโดยใช้เหตุหากบริหารจัดการให้ดี เทปจำนวนเท่ากับสถานีโทรทัศน์ที่ต้องการออกอากาศก็เพียงพอแล้ว” (สัมภาษณ์ เขมทัตต์ พลเดช, 7 พฤศจิกายน 2545)

ผู้บริหารบริษัท บรอดคาสท์ไทยเทเลวิชั่น จำกัด กล่าวว่า “บางทีคนเขียน TOR ไม่เข้าใจ เคยเจอเหมือนกันปัญหาเรื่องเทคนิค คนเขียน TOR ไม่มีความรู้ในด้านที่เขาจะจ้าง เช่น ข้อกำหนดจ้างผลิตเป็นเทปแบบยูเมติก ซึ่งในตลาดไม่มีใครทำแล้ว ก็ถามเขา เขาก็บอกว่าผมไม่รู้ ผมเคยแต่จ้างเป็นยูเมติก เทปเบต้าดีกว่ายูเมติกหรือ แต่แก้ไขไม่ได้ต้องหายูเมติก” (สัมภาษณ์ จุฑารัตน์ อัมพวะมัต, 4 ธันวาคม 2545)

ข้อกำหนดต่าง ๆ เหล่านี้ เมื่อถึงขั้นตอนการทำสัญญาจ้างแล้วจะถูกใช้เป็นเนื้อหาของสัญญาจ้าง หากบริษัทเอกชนไม่สามารถปฏิบัติตามได้จะถือว่าเป็นการกระทำผิดสัญญา โดยหลักปฏิบัติทั่วไปแล้ว แม้การแก้ไขสัญญานั้นจะมีความเป็นไปได้ แต่ก็กระทำได้ยากเนื่องจากมีขั้นตอนราชการที่ยุ่งยาก และอาจแสดงให้เห็นผู้บังคับบัญชาได้รับรู้ถึงความไม่รู้ของผู้ปฏิบัติดังกล่าวอย่างชัดแจ้ง จึงตกเป็นหน้าที่ของบริษัทเอกชนที่จะต้องตอบสนองความต้องการตามสัญญาให้ได้ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่น่าจะได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานรัฐเองก็ตาม

ลักษณะสัญญาจ้างดำเนินการโครงการโฆษณาจึงน่าจะมีลักษณะพิเศษที่ยืดหยุ่นกว่าสัญญาจัดซื้อจัดจ้างงานลักษณะอื่น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของงานที่ไม่มีอะไรตายตัว และสื่อมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

2) ระบบการจัดจ้างบริษัทเอกชน

การศึกษาพบว่าหน่วยงานราชการส่วนใหญ่มักจะจัดจ้างบริษัทเอกชนโดยใช้วิธีประกวดราคาเนื่องจากเป็นวิธีการจัดจ้างที่เข้าใจว่าโปร่งใสที่สุด และจะไม่ถูกสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ ทั้งนี้ การประกวดราคาโดยทั่วไปจะพิจารณาคุณภาพของงาน/แผนงานที่นำเสนอ (ของเทคนิค) ซึ่งต้องผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดไว้ แล้วจึงพิจารณาราคา (ของราคา) ซึ่งระเบียบการพัสดุว่าด้วยเรื่องวิธีการประกวดราคาของทางราชการกำหนดให้เลือกบริษัทที่เสนอราคาต่ำสุด เป็นผู้ชนะการประกวดราคา

อย่างไรก็ตาม การศึกษาพบว่า ในปีงบประมาณ 2543-2544 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เป็นหน่วยงานเดียวที่มีการจัดจ้างโดยมีการตั้งเงื่อนไขว่าหน่วยงานสงวนสิทธิที่จะไม่เลือกบริษัทที่เสนอราคาต่ำสุด เนื่องจากต้องการให้ความสำคัญกับคุณภาพของ

แผนงาน/งานที่บริษัทเอกชนนำเสนอมากกว่า ทำให้หน่วยงานมีความยืดหยุ่นของระบบการพิจารณาสูงคือสามารถจะจ้างบริษัทเอกชนที่มีการจัดทำผลงานและการวางแผนงานที่ดีกว่าได้ แม้จะเสนอราคาสูงกว่าก็ตาม

ผู้อำนวยการกองเผยแพร่และควบคุมโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กล่าวว่า "ในช่วงปี 2543-2544 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา พิจารณาแต่ของเทคนิคเป็นหลัก คณะเทคนิคเป็นการประเมินความคุ้มค่าของงาน โดยจะมีคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญจากหลายฝ่าย อาทิ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ผู้เชี่ยวชาญจากสำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุข และผู้เชี่ยวชาญในสินค้าเฉพาะทาง มาเป็นผู้ร่วมพิจารณา ส่วนของราคาแค่ขอให้อยู่ในงบประมาณที่กำหนด ทำให้ได้งานที่มีคุณภาพ เนื่องจากพิจารณาที่คุณภาพของงานเป็นหลัก แต่ต่อมาในปี 2545 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเปลี่ยนวิธีการพิจารณาใหม่ เนื่องจากถูกทักท้วงว่าวิธีเดิมนั้นมีระเบียบพัสดุ จึงหันมาใช้วิธีการเปิดซองเทคนิคก่อน เพื่อคัดเลือกผู้ผ่านเกณฑ์ด้านเทคนิค แล้วจึงพิจารณาเลือกผู้เสนอราคาต่ำที่สุดในจำนวนผู้ผ่านของเทคนิคนั้น วิธีเช่นนี้เป็นวิธีที่หน่วยงานราชการส่วนใหญ่ยึดถือและปฏิบัติ ลักษณะงานที่ได้จึงอาจจะไม่ค่อยได้คุณภาพเท่าวิธีแรก แต่ตรงตามระเบียบพัสดุ และสามารถจะลดข้อครหาได้" (สัมภาษณ์ นิภาภรณ์ จัยวัฒน์, 10 กันยายน 2545)

จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่มีประสบการณ์การจัดจ้างให้ดำเนินโครงการโฆษณาอย่าง อย. นั้นเห็นข้อดีของการคัดเลือกบริษัทเอกชนโดยยึดเอาคุณภาพของแผนงานที่นำเสนอเป็นหลัก แต่ก็มีความกังวลในเรื่องข้อกล่าวหาว่าการจัดจ้างไม่โปร่งใส หากไม่ตัดสินใจเลือกบริษัทที่เสนอราคาต่ำสุด ซึ่งหน่วยงานจะต้องชี้แจงเหตุผลแก่ผู้บริหาร รวมทั้งจะต้องชี้แจงเมื่อถูกตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และเสี่ยงต่อการได้รับการร้องเรียนเรื่องความไม่โปร่งใสจากบุคคลภายนอกอื่น ๆ ด้วย หน่วยงานส่วนใหญ่จึงมีแนวโน้มหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าวด้วยการปฏิบัติตามระเบียบพัสดุไปเลยแม้จะรู้อยู่แก่ใจว่าเป็นวิธีการที่ทำให้ได้งานคุณภาพต่ำกว่า

ในด้านความเห็นของผู้รับจ้างดำเนินโครงการที่มีต่อการจัดจ้างของหน่วยงานรัฐนั้น พบว่ามีความพอใจกับวิธีการจัดจ้างแบบประกวดราคา ผู้บริหารบริษัท แมสซีฟแอดเวอร์ไทซิ่ง จำกัด กล่าวว่า "บริษัทค่อนข้างพอใจกับความโปร่งใสในผลการประกวดราคาของราชการ บริษัทที่ได้รับการคัดเลือกจะต้องผ่านเกณฑ์เทคนิคก่อนประมาณ 75-80 % หลังจากนั้นจะเป็นการพิจารณาราคา หน่วยงานราชการจะมีการแสดงคะแนนที่บริษัทเอกชนแต่ละแห่งได้รับ และบริษัทเอกชนสามารถสอบถามได้หากมีข้อสงสัย" (สัมภาษณ์ สุชาติ สุพุทธพิงศ์, 21 พฤศจิกายน 2545)

แต่การพิจารณาถึงราคาเป็นหลักนั้น ไม่ได้เป็นที่พอใจของบริษัทโฆษณา และหน่วยงานราชการ บางหน่วยงาน เช่นสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เนื่องจากมองว่าเป็นการลดคุณภาพ ของงานที่จะได้ โดยผู้อำนวยการกองเผยแพร่และควบคุมกล่าวว่

“วิธีนี้ไม่ค่อยดีเท่าไร เพราะบางที่ Agency แห่งหนึ่งเสนองานที่มีคุณภาพดี แต่มี ราคาแพงกว่าอีกแห่งหนึ่งแค่ 100,000 บาท แต่เราต้องเลือก Agency ที่ให้ราคาถูก กว่า อาจทำให้ได้งานที่คุณภาพด้อยไปบ้าง แต่ก็ช่วยไม่ได้ ปัจจุบันเราพยายามแก้ ปัญหาโดยการเอาเงินที่เหลือจากราคาต่ำสุดไปจ้างบริษัทอื่น หรือลงสื่ออื่นเพิ่ม”
(สัมภาษณ์ นิกภรณ์ จัยวัฒน์, 10 กันยายน 2545)

อย่างไรก็ตาม ต่อกรณีระเบียบราชการที่กำหนดให้หน่วยงานต้องพิจารณาคัดเลือกผู้ เสนอราคาต่ำสุดนั้น มีข้อสงสัยกันว่าหน่วยงานของรัฐมักพิจารณาตัวเลขงบประมาณโดยรวมที่ เสนอโดยบริษัทที่เข้าร่วมการประกวดราคา ได้แก่ ตัวเลขงบประมาณของแผนงานรณรงค์ทั้งหมด ในกรณีที่เป็นข้อกำหนดการจ้างทั้งกิจกรรมการผลิตและเผยแพร่ หรือตัวเลขงบประมาณของแผน สื่อในกรณีที่เป็นข้อกำหนดการจ้างเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นตัวเลขที่ไม่สามารถใช้เป็น เกณฑ์เปรียบเทียบความถูก-แพงของข้อเสนอได้เนื่องจากแผนรณรงค์ รวมทั้งแผนสื่อต่างล้วนมี รายละเอียดที่แตกต่างกัน เปรียบเทียบกันไม่ได้ ต่างจากการจัดซื้อเครื่องมือ เครื่องจักรที่จะมี ลักษณะจำเพาะ (specifications) ที่กำหนดไว้มาเปรียบเทียบกันได้ การดูตัวเลขงบประมาณรวม จึงเป็นการปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ แต่ผิดเป้าประสงค์ของระเบียบดังกล่าวที่ต้องการรักษา ประโยชน์ของทางราชการ

วินิจ สุรพงษ์ชัย พูดถึงเรื่องนี้ว่า “การตัดสินกันที่ยอดรวมเลยไม่น่าจะดี อย่างการ เสนอ production cost นั้น เงินมันเข้าไปอยู่ใน production cost นั้นด้วย เป็น production cost เหมาที่ agency ยัดใส่เหมารวมเอา agency fee เข้าไปด้วย คำว่า agency fee ไม่มีอยู่ในภาษา ของเขา” (สัมภาษณ์ วินิจ สุรพงษ์ชัย, 9 พฤศจิกายน 2546) เช่นเดียวกับคุณวิฑูรย์ ชัยปาณีที่แสดง ความคิดเห็นในทำนองเดียวกัน

คำถามจึงมีอยู่ว่า ก็เมื่อหน่วยงานรัฐพึงต้องปฏิบัติตามระเบียบพัสดุที่กำหนดให้ต้อง เลือกที่ราคาเสนอต่ำสุด หน่วยงานจะมีทางออกอย่างไร

ตามหลักปฏิบัติของหน่วยงานเอกชนแล้ว ตัวเลขที่ใช้เปรียบเทียบความคุ้มค่าของ การใช้งบประมาณมีหลายตัวเลข ได้แก่ อัตราค่าตอบแทนของบริษัทตัวแทนโฆษณาและ/หรือ

บริษัทสื่อโฆษณา (agency fee/commission fee) ซึ่งอาจอยู่ในรูปของอัตราร้อยละของงบประมาณที่ใช้ก็ได้ หรืออยู่ในรูปของค่าจ้าง/ค่าบริการที่กำหนด (fixed fee) ก็ได้ การจ้างบริษัทตัวแทนโฆษณาจะถูกหรือแพงจึงขึ้นอยู่กับค่าตอบแทนที่จ่ายเมื่อเทียบกับปริมาณงานที่มอบหมายให้ดำเนินการ

อีกตัวเลขหนึ่งที่ใช้วัดความคุ้มค่าของแผนสื่อโฆษณาทางโทรทัศน์ได้แก่ ค่า CPRP (ดูรายละเอียดในบทที่ 2) ซึ่งได้แก่ค่าประมาณความคุ้มค่าของงบประมาณที่ใช้ไปต่อโอกาสการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายซึ่งคำนวณต่อ 1 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งแผนสื่อที่ใช้งบประมาณรวมต่ำที่สุดอาจไม่ใช่แผนสื่อที่คุ้มค่าที่สุดก็ได้ หน่วยงานรัฐจึงน่าจะพิจารณาศึกษาเกณฑ์การเปรียบเทียบราคาใหม่

นอกจากนี้ การจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาซึ่งเป็นที่นิยมของหน่วยงานรัฐยังทำให้โครงการโฆษณาของหน่วยงานราชการขาดความต่อเนื่องด้วย เพราะบริษัทเอกชนที่ได้รับคัดเลือกในแต่ละปีอาจเป็นคนละบริษัทกัน และเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้บริษัทโฆษณาใหญ่ ๆ ไม่ให้ความสนใจต่อการเข้าเสนอประกวดราคาโครงการโฆษณาของรัฐ “เนื่องจากต้องประกวดราคาแข่งขันทุกปีทำให้ไม่มีกำไร” (สัมภาษณ์ อาภัสสร บุณนาค, 16 กันยายน 2546) ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับพฤติกรรมการแยกการจ้างซื้อสื่อต่าง ๆ ออกจากกันของหน่วยงาน ก็ยังทำให้โครงการโฆษณาของหน่วยงานราชการขาดความเป็นเอกภาพยิ่งขึ้นไปอีก เนื่องจากหน่วยงานราชการอาจต้องจ้างบริษัทเอกชนหลายแห่งมาทำงานต่างประเภทกันภายใต้แผนโครงการเดียวกัน การขาดเอกภาพมีแนวโน้มเกิดขึ้นได้ง่ายเพราะบริษัทเอกชนแต่ละแห่งไม่ทราบว่ามีบริษัทอีกแห่งวางกลยุทธ์เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ทำให้โครงการไม่ค่อยเกิดกระแส ตามที่ผู้บริหารบริษัท สปา แอดเวอร์ไทซิง จำกัด กล่าวไว้ว่า “ก่อนหน้าที่ทางบริษัทจะเข้าไปทำงานให้กับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สำนักงานฯ จะชอยงบประมาณโครงการออกเป็นส่วนตัว ๆ ย่อย ๆ มีบริษัทเอกชนรับผิดชอบหลายบริษัท ทำให้งานที่ออกมากระแสมันไม่แรงเท่าที่ควร เมื่อบริษัท Spa เข้ามาเสนอแนวความคิด ทางสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา จึงจัดทำโครงการแบบใหญ่ ๆ ขึ้นมาเป็น Campaign ต่อมาในภายหลังมีการเปลี่ยนผู้บริหารและเปลี่ยนนโยบาย โครงการต่าง ๆ ก็มีการชอยใหม่ เป็นงานย่อยทำให้ไม่สามารถมองเห็นว่าทางองค์กรทำอะไรอยู่ในขณะนี้” (สัมภาษณ์ เขมทัตต์ พลเดช, 7 พฤศจิกายน 2545)

ในทางตรงกันข้าม ต่อประเด็นด้านความต่อเนื่องของการรณรงค์ที่มีสาเหตุมาจากการประกวดราคาคัดเลือกบริษัทผู้ดำเนินโครงการทุกปีนั้น หน่วยงานราชการไม่เห็นว่าเป็นปัญหา เพราะเชื่อว่าการได้บริษัทใหม่ทำให้ได้ความคิดสร้างสรรค์ใหม่ และถือว่าได้วางกลยุทธ์หลัก

สำหรับโครงการโฆษณาไว้แล้ว ดังผู้อำนวยการกองเผยแพร่และควบคุมโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยากกล่าวว่า “ไม่คิดว่าการประกวดราคาจะทำให้งานไม่ต่อเนื่อง เพราะโครงการทุกปีจะเป็นโครงการใหม่เพื่อรับกับสถานการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การผูกขาดบริษัทเอกชนทำให้ความคิดของคนทำงานตัน ‘ไม่ค่อยสร้างสรรค์’” (สัมภาษณ์ นิภาภรณ์ จัยวัฒน์, 10 กันยายน 2545) ในขณะที่นักวิชาชีพอย่างคุณวิฑูรย์ ชัยปาณี กลับเห็นตรงกันข้าม “ทำให้ยากต่อการบริหารกำลังคน และการส่งเสริมพัฒนาให้พนักงานมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องที่ต้องการ ราคากลางของลูกค้า เปลี่ยนเอเยนซีที่ ก็ต้องเรียนรู้กันใหม่ที่ เปลืองทั้งเวลา และงบประมาณ ไม่คุ้มในเชิงธุรกิจ” (สัมภาษณ์ วิฑูรย์ ชัยปาณี, 26 พฤศจิกายน 2546)

นอกจากการประกวดราคาแล้ว หน่วยงานราชการบางแห่งก็มีการจัดจ้างบริษัทเอกชนโดยวิธีพิเศษอีกด้วย ซึ่งให้อำนาจหน่วยงานในการเลือกจ้างบริษัทเอกชนที่เห็นสมควร เช่น อาจจะมีสื่อตรงกับกลุ่มเป้าหมายหรือมีกิจการพิเศษที่หายากตามท้องตลาด ทำให้ได้งานตามที่ต้องการมากกว่าการจัดจ้างแบบประกวดราคา อย่างไรก็ตาม การจัดจ้างในรูปแบบนี้มีความไม่โปร่งใส คืออาจจะเปิดโอกาสให้ทำการทุจริตในการจัดจ้างได้ เสี่ยงกับการถูกตรวจสอบจากผู้บริหารและผู้ตรวจสอบของรัฐ การใช้วิธีพิเศษจึงไม่ค่อยมีการปฏิบัติกันนอกจากในระยะเวลาจำเป็น กระชั้นชิด และจะต้องชี้แจงเหตุผลแก่ผู้บริหารในการปฏิบัติด้วย

ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกล่าวว่า “โดยส่วนตัวชอบวิธีพิเศษ เพราะว่ามันยืดหยุ่นได้ดีกว่าเยอะ เราสามารถเลือกอะไรก็ได้ แต่ในเรื่องความโปร่งใสก็อาจจะตอบประชาชนลำบากกว่าทำไมถึงเลือกเขา ซึ่งหลายหน่วยงานพยายามจะใช้วิธีพิเศษกัน เพราะเราอยากได้อะไรก็ได้เช่นนั้นเลย แต่วิธีประกวดราคา สมมุติบริษัทแต่ละที่เสนออะไรมา เราก็ไม่สามารถเปลี่ยนอะไรเค้าได้แล้ว คือใส่ซองเทคนิค ของราคามาแล้ว เราไม่รู้ คือตอบยาก เพราะอาจจะไม่ตรงกับใจที่หน่วยงานราชการต้องการ แต่ความโปร่งใส ความยุติธรรม นั้นตอบได้ 100%” (สัมภาษณ์ กมล สุขสมบูรณ์, 28 สิงหาคม 2545)

กรณีที่น่าสนใจ ได้แก่กรณีการจัดจ้างของกรมส่งเสริมการส่งออก ที่พิจารณาเลือกบริษัทเอกชนจากแผนงานและกลยุทธ์การสื่อสารที่นำเสนอเท่านั้น คุณสุทธิพรพรณ นุชฉายาให้ข้อมูลว่า “บริษัทเข้าเสนอแผนงานกับคณะกรรมการตามความต้องการใน TOR ที่กรมส่งเสริมฯ ส่งมาให้และเชิญเข้าเสนองานแข่งขัน โดยบริษัทนำเสนอแผนและกลยุทธ์เป็นภาพใหญ่ พร้อมทั้งแผนการจัดสรรงบประมาณอย่างคร่าว ๆ คือเป็นการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้กับสื่อต่าง ๆ อย่างหยาบ ๆ คณะกรรมการจะตัดสินใจเลือกบริษัทเอกชนจากแผนงานที่นำเสนอเท่านั้น ส่วนการควบคุม

งบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดจะทำในขั้นตอนของการดำเนินโครงการแล้ว" (สัมภาษณ์
สุทธิพรพรณ นุชฉายา, 25 พฤศจิกายน 2546) กรณีดังกล่าวมีลักษณะเป็น strategic pitch ตาม
ความเห็นของคุณสุทธิพรพรณ ซึ่งน่าจะดีกว่าการเสนอแผนที่ประกอบด้วยรายละเอียดแผนสื่อ
ทั้งหมดที่มีการระบุจำนวนสปอต และน่าจะเป็นทางเลือกหนึ่งของการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงาน
ราชการนำไปพิจารณาปฏิบัติต่อไป

