บทที่ 6

กรณีศึกษา

จากการศึกษากระบวนการจัดทำ และการบริหารงบประมาณโครงการโฆษณา ในบทที่ 4 และบทที่ 5 พบว่ามีหน่วยงานราชการที่น่าจะยกเป็นกรณีศึกษาโดยละเอียด 2 หน่วยงาน ได้แก่ กองการเอดส์ สำนักนโยบายและแผน สังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และ กองเผยแพร่และควบคุมโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการจัดทำ และการบริหารงบประมาณของหน่วยงานทั้งสองนี้มีทั้งความเหมือนและความแตกต่างกัน อันอาจส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้งบประมาณด้านนี้

กรณีศึกษาสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

บทบาทหน้าที่

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุข สนับสนุนการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุขในส่วนภูมิภาค และส่งเสริมการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยการควบคุม กำกับ กำหนดมาตรฐาน และเฝ้าระวังความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์สุขภาพ ได้แก่ อาหาร ยา เครื่องสำอาง วัตถุอันตราย ยาเสพติด วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท เครื่องมือแพทย์ รวมทั้งรณรงค์เผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชน โดยดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายจำนวน 8 ฉบับ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติอาหาร
2. พระราชบัญญัติยา
3. พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง
4. พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย
5. พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท
6. พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ
7. พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์
8. พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย

กฎหมายทั้ง 8 ฉบับนี้ดำเนินการภายใต้คณะกรรมการ 6 คณะ ได้แก่

1. คณะกรรมการอาหาร
2. คณะกรรมการยา
3. คณะกรรมการเครื่องสำอาง
4. คณะกรรมการวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท
5. คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ
6. คณะกรรมการเครื่องมือแพทย์

ส่วนคณะกรรมการอีก 2 คณะดำเนินการร่วมกับหน่วยงานราชการอื่น ได้แก่

1. คณะกรรมการป้องกันการใช้สารระเหย มีกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการร่วมกัน

2. คณะกรรมการวัตถุอันตราย มีกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินการร่วมกัน

นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการอีก 3 คณะซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบาย สนับสนุน ส่งเสริมการพัฒนาด้านสาธารณสุข และประสานงานกับหน่วยงานอื่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอาหาร ยา และความปลอดภัยทางด้านเคมีวัตถุ (www.fda.org.th) ได้แก่

1. คณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหาร
2. คณะกรรมการแห่งชาติด้านยา
3. คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยความปลอดภัยทางด้านเคมีวัตถุ

จากภาระกิจดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา จึงเล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็นของการเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับอาหารและยาให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับทราบ โดยแยกการเผยแพร่ข่าวสารออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่การเผยแพร่ข่าวสารที่สำนักงาน ฯ พิจารณาว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหากประชาชนได้รับทราบข้อมูล เช่น การรณรงค์ให้ประชาชนเห็นความสำคัญของข้อมูลโฆษนาการของผลิตภัณฑ์อาหาร เป็นต้น และการเผยแพร่ข่าวสารเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา เช่นปัญหาที่เกิดจากการใช้ยาลดความอ้วน ซึ่งเป็นที่มาของการรณรงค์ให้ประชาชนอ่านฉลากผลิตภัณฑ์เพื่อสุขภาพต่าง ๆ เป็นต้น

นอกจากนี้ ผู้บริหารสำนักงานฯ ยังมีความคิดเห็นว่า เนื่องจากแต่ละกรมของกระทรวงสาธารณสุขมีภารกิจและหน้าที่แตกต่างกัน ดังนั้น ต่างก็มีข่าวสารสำคัญที่ต้องการแจ้งให้

ประชาชนทราบแตกต่างกันไปด้วย จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายในด้านการโฆษณาและประชาสัมพันธ์ในระดับกระทรวง ซึ่งอาจจะทำให้เนื้อหาข่าวสารในระดับกรมมีความสำคัญลดลง โครงการโฆษณาทั้งหมดในความรับผิดชอบของสำนักงานฯ จึงเกิดจากความคิดริเริ่มในระดับหน่วยงาน และเสนอผ่านผู้บริหารสำนักงานฯ ขึ้นไปสู่ผู้บริหารระดับกระทรวง เพื่อเสนอขออนุมัติงบประมาณจากรัฐบาล มีลักษณะ bottom-up

ลักษณะของโครงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

เช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่นที่มองว่าหน้าที่ของหน่วยงานราชการประการหนึ่งคือการเผยแพร่ข่าวสาร ของทางราชการซึ่งมีลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา จึงไม่ได้ใช้ชื่อโครงการรณรงค์ใดเลยว่าเป็นโครงการโฆษณา และไม่ได้ใช้ชื่อกิจกรรมใด ๆ ว่าเป็นกิจกรรมโฆษณา เช่นกัน แม้ว่าบางโครงการหรือบางกิจกรรมจะมีการใช้จ่ายเงินผ่านสื่อมวลชนตรงตามนิยามของการโฆษณาของการศึกษานี้ก็ตาม

อย่างไรก็ตาม อย. แบ่งโครงการเผยแพร่ข่าวสารออกเป็น 2 ประเภทคือ 1) โครงการเผยแพร่ความรู้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมผู้รับสาร และ 2) โครงการประชาสัมพันธ์เชิงรุก (สัมภาษณ์ นิภาภรณ์ จัยวัฒน์, 10 กันยายน 2545)

โครงการรณรงค์ที่ อย. ดำเนินการในปี 2543 และ 2544 จัดอยู่ในประเภทโครงการเผยแพร่ความรู้ และโครงการประชาสัมพันธ์เชิงรุก เพื่อพัฒนาศักยภาพผู้บริโภคด้านสุขภาพ ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณอยู่ในกลุ่มงบประมาณด้านงานนโยบายและแผน ประเภทแผนงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุข ในปี 2543 และ 2544 อย.ได้รับการจัดสรรงบประมาณด้านนี้ราว 200 ล้านบาท แยกเป็นงบประมาณปี 2543 และปี 2544 ปีละประมาณ 100 ล้านบาท คิดเป็น 20% ของงบประมาณที่ได้รับทั้งหมดของ อย. ทั้งนี้ ภายใต้งบประมาณปีละราว 100 ล้านบาทดังกล่าวนั้น อย. ได้รับการจัดสรรงบประมาณภายใต้โครงการหลักจำนวนทั้งหมด 4 โครงการ ได้แก่ โครงการอ่านฉลากโภชนาการ, โครงการอ่านฉลากก่อนซื้อ, โครงการเสริมสร้างความตื่นตัวในการปกป้องสิทธิ, โครงการสายด่วนกับผู้บริโภคกับ อย.

จำนวนงบประมาณรวมราว 100 ล้านบาทในแต่ละปี จะได้รับการจัดสรรอยู่ในหมวดค่าจ้างเหมาบริการ และแบ่งไปตามแผนงานต่าง ๆ ดังตัวอย่างรายละเอียดการดำเนินงานโดยเงินงบประมาณหมวดค่าจ้างเหมาบริการแผนงานพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค ปีงบประมาณ 2544 ดังนี้

ตารางที่ 6 การดำเนินงานโดยเงินหมวดค่าจ้างเหมาบริการแผนงานพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค ปีงบประมาณ 2544

หัวข้อ	ระยะเวลา	กิจกรรม	ผู้ดำเนินงาน	วงเงิน
1. **การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์** 1.1 จ้างตรวจตัดข่าวหนังสือพิมพ์ (CLIPPING)	ก.พ. – ธ.ค. 44	ตรวจและตัดข่าวที่เกี่ยวข้องกับอย. จากหนังสือพิมพ์รายวัน,ราย 3 วัน,รายสัปดาห์, รายปักษ์ และรายเดือนรวม 25 รายการ ทุกวัน และรวมข่าวที่ตัดส่งให้อย. ใน CD-Rom เพื่อส่งให้ อย. เป็นรายเดือน	บริษัท มติชน จำกัด (มหาชน)	282,715
1.2 โครงการประชาสัมพันธ์เชิงรุก	มี.ค.44 - ก.พ. 45	1. ดำเนินการประกาศผลการดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืน พระราชบัญญัติและประเด็นประชาสัมพันธ์เชิงรุกที่สำคัญทางหนังสือพิมพ์ไทยรัฐขนาด 12x10 คอลัมน์นิ้ว/สี่สีหน้าตรงข้ามสตรี จำนวน 14 ครั้ง 2. จัดทำสกู๊ปข่าว 1 นาที ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 5,7,9 ช่วงข่าวภาคค่ำ เดือนละ 4 ครั้ง (ช่อง 7จำนวน 2 ครั้ง ช่อง 5 และช่อง 9 จำนวนช่องละ 1 ครั้ง) รวม 48 ครั้ง 3. ประเมินผลโดยหน่วยงานภายนอก	บริษัท โปร อิมเมจ จำกัด	7,950,000
1.3 จ้างผลิตและเผยแพร่รายการประจำทางวิทยุ	มี.ค. – ธ.ค. 44 เม.ย. - ก.ย. 44	รายการ "ไออีโซว์ ดอทคอม" ช่วงคลิกนี้มีคำตอบ ความยาว 5 นาที ออกอากาศวันอาทิตย์ เวลา 10.50 – 10.55 น. ทางช่อง 5 จำนวน 42 ตอน รายการ "เปิดประเด็น" เป็นรายการสด 20 นาทีออกอากาศเดือนละ 2 ครั้ง ทางช่อง 3 เวลาประมาณนาที 7.00-8.00 น. จำนวน 18 ตอน	บริษัท แมสซีฟ แอดเวอร์ไทซิ่ง จำกัด บริษัท โปร อิมเมจ จำกัด	6,360,000 963,000
1.4. จ้างผลิตและเผยแพร่รายการประจำทางวิทยุ	พ.ย.43 - เม.ย. 44 มี.ค. 44 - ก.พ. 45	รายการ "อย. คุ้มครองประชาชน" ทางสถานี 96.0 MHz เป็นรายการสด 2 ชั่วโมง รายการ "ชีวิตสดใส ใส่ใจคุณภาพ" เป็นรายการ ปกิณกะ 5 นาที ออกอากาศ วันเสาร์ - อาทิตย์ FM 89.5 MHz และสถานีต่างจังหวัด 10 สถานี	บริษัท ไอเอ็นเอ็น บ.เนเจอร์ซาวด์	3,251,600 1,899,040

หัวข้อ	ระยะเวลา	กิจกรรม	ผู้ดำเนินงาน	วงเงิน
	เม.ย. - มิ.ย. 44	รายการ "จอดป้ายอาหารและยา" เป็นรายการสัมภาษณ์ 25 นาที ทุกวันจันทร์ - พุธ FM 97.5 MHz	บ.โปรบัฟฟ์ จำกัด	240,000
1.5 เผยแพร่สปอตโทรทัศน์โดยเช่าซื้อเวลาออกอากาศ	เม.ย.-ส.ค.44	ออกสปอต เรื่อง ยาลดความอ้วน ชุด ไม่รู้ตัว และแอโรบิกทางช่อง 3,5,7,9,itv จำนวน 371 ครั้ง	บ.บางกอกเอนเตอร์เทนเมนต์	3,453,425
			บ.JSL	2,980,164
			บ. แกรมมี่	4,376,835
			บ. กันตนา	3,923,300
			บ. เดอะโอเรียลเต็ล	513,600
			กรมปชส. ช่อง 11	845,000
			บ. แอฟฟอร์ด	982,260
1.6 เผยแพร่สปอตวิทยุโดยเช่าเวลาออกอากาศ	เม.ย. - ส.ค.44	ออกสปอต เรื่องยาลดความอ้วนชุด คิดสักนิด,ลูกสาว, คิดให้ดี จำนวน 2,302 ครั้ง	อสมท.	828,372
			บ. ทราฟฟิกคอนเนอร์	449,400
			บ. คลิกเรดิโอ	750,000
			บ. เอ-ไทม์	896,148
			กรม ปชส.	370,000
1.7 เผยแพร่สปอตทางโรงภาพยนตร์	มี.ค. – ก.ค. 44	ออกสปอต เรื่อง ยาลดความอ้วน ชุดไม่รู้ตัว และแอโรบิกจำนวน 15,696 ครั้ง	บ.มิกซ์มีเดีย	1,665,287
			บ.แอ็กทีฟพอยด์	1,895,777
1.8 จ้างผลิตคอลัมน์ประจำหนังสือพิมพ์	เม.ย. - ธ.ค. 44	คอลัมน์ "อย. ห่วงใยใส่ใจคุณภาพ" หนังสือพิมพ์ เดลินิวส์หน้าบันเทิง ทุกวัน พฤหัสบดี จำนวน 39 ตอน	บ. แมสซีฟ จำกัด	3,257,475

หัวข้อ	ระยะเวลา	กิจกรรม	ผู้ดำเนินงาน	วงเงิน
2. **โครงการ "อ่านฉลากก่อนซื้อ"**	กิจกรรมที่ 1 กิจกรรมผลิตสื่อโฆษณาสำหรับกลุ่มเป้าหมายทั่วไป และกลุ่มเป้าหมายเฉพาะผ่านสื่อโทรทัศน์เป็นสื่อหลัก มี.ค. - ส.ค. 44	1. ผลิตและเผยแพร่ภาพยนตร์โทรทัศน์ 1 เรื่อง ความยาว 30 วินาที จำนวน 306 ครั้ง 2. ออกแบบและจัดทำสื่อหนังสือพิมพ์ ในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐและข่าวสด 4 แบบ จำนวน 8 ครั้ง 3. ออกแบบและจัดทำนาฬิกาข้อมือพลาสติก 1,000เรือนสำหรับเป็นรางวัล ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ 4. ผลิตและเผยแพร่สปอตวิทยุความยาว 30 วินาทีจำนวน 7,680 ครั้ง 5. ผลิตและเผยแพร่คำถามความรู้เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สุขภาพ ทางรายการ "ยัวร์โชว์" ทางช่อง 3 ทุกวันอังคาร เวลา 15.00น. 6. วิจัยและประเมินผล	บ. สปา แอด เวอร์ไทซิ่ง	19,800,000
	กิจกรรมที่ 2 กิจกรรมพิเศษสำหรับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (เยาวชนชายหญิง 11-18 ปี กำลังศึกษาระดับมัธยม) มี.ค.-ส.ค. 2544	1. กิจกรรม "สังสรรค์ค์สื่อมวลชน" เพื่อเปิดตัวโครงการฯกับสื่อมวลชน 2. กิจกรรมเปิดตัวโครงการกับประชาชนทั่วไป" น้องใหม่พาซ่าอ่านฉลาก โครงการ 2" 3. กิจกรรมตอบปัญหาชิงทุนการศึกษา "สุดยอดนักเรียนเขียนอ่านฉลาก" กับนักเรียนในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศรวม 13 ครั้ง 65 โรงเรียน นักเรียนเข้าร่วมกิจกรรม13,000 คน 4.กิจกรรมประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อโทรทัศน์ รวม 9 รายการ 5. กิจกรรมตอบคำถามผ่าน "อ่านฉลากดอทคอม" ทางเวบไซต์ JOEJAE.COM 6. กิจกรรมวิจัยและประเมินผล สื่อสนับสนุนโครงการพิเศษประกอบด้วย 1. สารคดีสั้นมีภาพวาดการ์ตูนประกอบหนังสือพิมพ์ข่าวสด จำนวน 13 ครั้ง 2. เพลงประจำโครงการ 3. สัมภาษณ์พิเศษและสัมภาษณ์กลุ่มย่อย	บริษัท บรอดคาสท์ ไทยเทเลวิชั่น จำกัด	18,700,000

หัวข้อ	ระยะเวลา	กิจกรรม	ผู้ดำเนินงาน	วงเงิน
3. โครงการเสริมสร้างความตื่นตัวในการปกป้องสิทธิผู้บริโภค		เป็นการนำเอาโครงการมารวมกับโครงการอ่านฉลากก่อนซื้อ มีกิจกรรมเหมือนโครงการอ่านฉลากก่อนซื้อ โดยใช้งบประมาณร่วมกัน		
4. โครงการอ่านฉลากโภชนาการ	ก.ค. - พ.ย. 44	1. ผลิตและเผยแพร่สปอตโฆษณา จำนวน 121 ครั้ง 2. สัมภาษณ์สดทางรายการวิทยุ รวม 2 ครั้ง 3. ทำข่าวแจกสื่อมวลชนเพื่อเผยแพร่ทางหนังสือพิมพ์/วารสาร/วิทยุ 4. ประชาสัมพันธ์การอ่านฉลากโภชนาการโดย ดีเจ(ในรูปแบบ เดินแข่งแรลลี่ผ่านทางสถานีวิทยุ) ใน 4 ภาค 5. ประชาสัมพันธ์ในรายการโทรทัศน์ 10 รายการ 6. ผลิตและเผยแพร่สกู๊ปละครแทรกในรายการโทรทัศน์รวม 4 รายการ 7. ผลิตสารคดีความยาว 1 นาที เผยแพร่ทางช่อง 9หลังข่าววันเสาร์ 12 ครั้ง 8. วิจัยและประเมินผล	บ.แมสซีฟ แอดเวอร์ไทซิ่ง จำกัด	7,429,500
5.โครงการสายด่วนผู้บริโภคกับ อย.	ส.ค.-พ.ย. 44 มี.ค.-เม.ย. 44	ค่าเช่าระบบ HARDWARE/SOFTWARE ค่าโฆษณาประชาสัมพันธ์โครงการฯ 1. ผลิตและเผยแพร่สปอตทีวี ความยาว 15 วินาทีเผยแพร่ทางช่อง 3,5,7,9 รวม96 ครั้ง 2. ผลิตและเผยแพร่สปอตวิทยุความยาว 30 วินาทีจำนวน 3,010 ครั้ง 3. ผลิตแผ่นผับคู่มือค่าโฆษณาประชาสัมพันธ์โครงการฯจำนวน 3 ล้านใบ	บ. สามารถอินโฟมีเดีย บ.แมสซีฟ แอดเวอร์ไทซิ่ง จำกัด	1,120,000 4,990,480

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. ข้อมูลการใช้งบประมาณโดยเงินหมวดค่าจ้างเหมาบริการแผนงานพัฒนา ศักยภาพผู้บริโภค ปีงบประมาณ 2544

จะเห็นได้ว่า โครงการและกิจกรรมทั้งหมดที่อย. ดำเนินการในปี 2544 ไม่มีโครงการหรือกิจกรรมใดเลยที่ใช้ชื่อเรียกว่าเป็นโครงการโฆษณาแม้จะเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการโฆษณาตามนิยามที่นักวิชาการหลายท่านได้แสดงความเห็นไว้ (ดูบทที่ 2 ความแตกต่างระหว่างการโฆษณา กับ การประชาสัมพันธ์) ตัวอย่างเช่น ข้อ 1.2 ใช้ชื่อว่าโครงการประชาสัมพันธ์เชิงรุก ทั้งที่มีการจัดซื้อสื่อหนังสือพิมพ์เพื่อประกาศผลการดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติทางหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ หรือ ข้อ1.5, 1.6 และ 1.7 ก็ใช้ชื่อกิจกรรมจ้างผลิตและเผยแพร่สปอตโทรทัศน์ สปอตวิทยุ และสปอตทางโรงภาพยนตร์เรื่องยาลดความอ้วน ทั้งที่ทั้ง 3 กิจกรรมมีลักษณะของแผนรณรงค์โฆษณาอย่างเห็นได้ชัดโดยมีการรณรงค์ผ่านสื่อโทรทัศน์ วิทยุ และโรงภาพยนตร์ เป็นต้น

นอกจากนี้ ภายใต้ชื่อโครงการอย่าง "โครงการอ่านฉลากก่อนซื้อ" ก็ประกอบด้วยแผนงานโฆษณาในกิจกรรมที่ 1, 2 และ 4 หรือ "โครงการอ่านฉลากโภชนาการ" ก็มีแผนงานโฆษณาในกิจกรรมที่ 1 หรือ "โครงการสายด่วนผู้บริโภคกับอย." ก็มีแผนงานโฆษณาในกิจกรรมที่ 1, 2 และ 3 กิจกรรมดังกล่าวข้างต้นใช้งบประมาณรวมกันทั้งสิ้นคิดเป็นราว 70% ของงบประมาณด้านการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ทั้งหมดของ อย. จึงอาจกล่าวได้ว่า จริง ๆ แล้ว อย. ใช้การโฆษณาเป็นเครื่องมือหลักในการเผยแพร่ข่าวสารของหน่วยงาน โดยมีกิจกรรมการสื่อสาร และกิจกรรมประชาสัมพันธ์เป็นเครื่องมือสนับสนุน จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่และผู้บริหารของอย. เองก็แสดงให้เห็นว่ามีความเข้าใจว่าใช้งบส่วนใหญ่กับการโฆษณา เช่นกัน เพียงแต่ไม่ใช้ชื่อเรียกว่าการโฆษณา และไม่จัดให้งบนี้เป็นงบค่าโฆษณาและเผยแพร่ เท่านั้น

นอกจากนี้ ยังมีข้อน่าสังเกตว่าค่าผลิตเอกสารสิ่งพิมพ์ เช่นแผ่นพับ ใบปลิว และโปสเตอร์ เป็นงบประมาณที่ถูกจัดอยู่ในรายการค่าวัสดุโฆษณาและเผยแพร่ แยกต่างหากออกจากงบประมาณโครงการซึ่งอยู่ในรายการค่าจ้างเหมาบริการดังได้กล่าวมาแล้ว ทั้ง ๆ ที่จริง ๆ แล้วเอกสารสื่อสิ่งพิมพ์ดังกล่าวจัดเป็นสื่อสนับสนุนสื่อหนึ่งของโครงการที่อย.ดำเนินการ การที่งบประมาณทั้งสองประเภทซึ่งน่าจะเป็นงบประมาณโครงการเดียวกัน แต่ถูกจัดแยกจากกันในส่วนงบประมาณที่ต่างกันทำให้เป็นอุปสรรคต่อการสรุปเม็ดเงินที่ใช้ไปจริงภายใต้โครงการต่าง ๆ ต่อประเด็นนี้ อย.ให้เหตุผลว่าเนื่องจากงบค่าผลิตเอกสารสิ่งพิมพ์นั้นอย.ดำเนินการเอง เป็นการจ้างพิมพ์โดยมีระเบียบซึ่งเป็นคำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้ต้องจ้างโรงพิมพ์ขององค์การทหารผ่านศึกและชุมนุมสหกรณ์การเกษตร และมักมีราคาแพงกว่าโรงพิมพ์เอกชน (สัมภาษณ์ วารีรัตน์ เลิศนที, 8 สิงหาคม 2545) ทำให้จัดอยู่ในรายการค่าจ้างเหมาบริการไม่ได้ แต่หากพิจารณาวิธีปฏิบัติของเอกชนแล้วจะเห็นได้ว่าเอกชนมักจะจ้างบริษัทตัวแทนโฆษณาให้ดำเนินการให้ทั้งหมด เพื่อให้สื่อต่าง ๆ มีลักษณะแนวคิดในการสื่อสารสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน การยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตามที่เป็นข่าวใน

หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ฉบับวันที่ 26 และ 27 ตุลาคม 2546 จึงน่าจะเป็นผลดีต่อการบริหารงบประมาณสิ่งพิมพ์ที่เป็นส่วนหนึ่งของแผนประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานราชการ

<u>การจัดทำงบประมาณ</u>

1. ที่มาและความจำเป็นของการจัดทำโครงการเผยแพร่ข่าวสาร

โครงการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ของ อย. เกิดจากการที่เลขาธิการ อย. เล็งเห็นถึงความสำคัญของการเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับอาหารและยาให้ประชาชนรับทราบ เนื้อหาข่าวสารที่ อย. ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดทำเป็นโครงการรณรงค์แบ่งออกเป็น 2 ประเภทได้แก่

1) ข่าวสารที่ อย. พิจารณาเอาเองว่าน่าจะให้ประชาชนรับทราบ เช่น ข้อมูลโฆษณาการของผลิตภัณฑ์อาหาร และ

2) ข่าวสารที่เกิดจากปัญหาที่มีอยู่ในขณะนั้น เช่น ปัญหาจากการใช้ยาลดความอ้วน ควรรณรงค์ให้ประชาชนอ่านฉลากผลิตภัณฑ์สุขภาพ

อย. ใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการเผยแพร่ข่าวสารทั้งสองประเภทใกล้เคียงกัน (สัมภาษณ์ นิภาภรณ์ จัยวัฒน์, 11 มีนาคม 2545)

นอกจากนี้ อย. มองเห็นความจำเป็นในการจัดทำโครงการรณรงค์ประชาสัมพันธ์เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ของตนเท่านั้น ผู้บริหาร อย. เห็นความสำคัญของการเผยแพร่ข่าวสาร จึงตัดสินใจจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อจัดทำโครงการรณรงค์ อย. มองว่าแต่ละกรมในกระทรวงสาธารณสุขทำหน้าที่แตกต่างกัน ต่างก็มีข่าวสารที่สำคัญที่ต้องการแจ้งให้ประชาชนรับทราบ ดังนั้น อย. ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกรมไม่จำเป็นต้องโฆษณาในภาพรวม ซึ่งอาจทำให้เนื้อหาข่าวสารที่ อย. เห็นว่าสำคัญลดความสำคัญลง (สัมภาษณ์ นิภาภรณ์ จัยวัฒน์, 10 กันยายน 2545)

จากข้อมูลโครงการรณรงค์ของอย. ในปี 2543 – 2544 จะเห็นได้ว่า ในส่วนของกองเผยแพร่และควบคุมโฆษณามีการใช้เงินงบประมาณเพื่อการเผยแพร่ข่าวสารเพื่อตอบสนองต่อภารกิจของหน่วยงานเป็นหลัก โดยไม่ได้คิดจัดทำโครงการโฆษณาขึ้นมาลอย ๆ อย่างไร้เหตุผล แต่ระบุถึงที่มาหรือความจำเป็นในการจัดทำโครงการรณรงค์อย่างชัดแจ้ง ที่มาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการทำหน้าที่ที่ อย. มีต่อประชาชน ซึ่งก็คือการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับอาหารและยา อย. ไม่ได้ใช้โครงการรณรงค์เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนเท่านั้น แต่ยังใช้เพื่อเผยแพร่ข่าวสารที่เป็นประโยชน์หรือป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นล่วงหน้าแก่ประชาชน สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า

อย. ไม่ได้มองภาระหน้าที่ของหน่วยงานราชการว่ามีเพียงการแก้ไขปัญหา แต่ต้องมีการป้องกันปัญหาล่วงหน้าด้วย

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งคือ อย. ไม่มีโครงการรณรงค์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการเสริมสร้างภาพลักษณ์ของหน่วยงานเป็นหลักเลย แตกต่างจากหน่วยงานราชการอีกหลาย ๆ แห่ง ทั้งนี้ ภญ. นิภาภรณ์ จัยวัฒน์ ให้ความเห็นว่า "เป้าหมายของเราคือต้องการเปลี่ยนพฤติกรรมคน ส่วนภาพลักษณ์ของอย. คือการทำโครงการประชาสัมพันธ์เชิงรุกการดำเนินงานทั่วไปในโครงการต่าง ๆ เท่ากับการสร้างภาพลักษณ์แล้ว" (สัมภาษณ์ นิภาภรณ์ จัยวัฒน์, 10 กันยายน 2545)

2. วิธีการกำหนดงบประมาณโครงการเผยแพร่ข่าวสาร

อย. กำหนดงบประมาณโครงการเผยแพร่ข่าวสารและโครงการรณรงค์ต่าง ๆ ตามระเบียบราชการที่สำนักงบประมาณกำหนด กระบวนการเริ่มจากการที่หน่วยงานระดับล่างสุดเขียนโครงการที่คาดว่าจะทำในปีงบประมาณหน้า จากนั้นหน่วยงานระดับกองนำเสนอโครงการต่างๆ ไปยังเลขาธิการ อย. โดยปกติเลขาธิการ อย. มอบหมายให้กองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณาเป็นผู้กลั่นกรองโครงการต่าง ๆ ก่อนนำเสนอต่อผู้บริหาร งบประมาณโครงการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลเพื่อพัฒนาศักยภาพของผู้บริโภคและงบประมาณด้านอื่นของ อย. ถูกรวบรวมพร้อมกับงบประมาณของกรมอื่น ๆ ในกระทรวงสาธารณสุขเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีพิจารณาต่อไป เมื่อรัฐมนตรีพิจารณาเสร็จเรียบร้อย จึงนำงบประมาณทั้งหมดไปยื่นต่อสำนักงบประมาณซึ่งเป็นตัวกลางในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมาธิการงบประมาณเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป หลังจากที่รัฐสภาอนุมัติงบประมาณแล้ว สำนักงบประมาณจะประสานงานส่งงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติแล้วกลับมายังหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งสามารถเบิกจ่ายได้ตามที่อนุมัติ งบประมาณโครงการเผยแพร่ข่าวสารจึงมีลักษณะเป็น bottom-up

ผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กองเผยแพร่และควบคุมโฆษณาไม่เคยได้รับนโยบายเกี่ยวกับการต้องจัดสรรงบประมาณโครงการเผยแพร่ข่าวสารจากคณะรัฐมนตรีเป็นกรณีพิเศษเลย ผู้ให้ข้อมูลของ อย. ให้รายละเอียดว่า โดยปกติการขออนุมัติงบประมาณต้องผ่านจากระดับล่างสู่ระดับบน ผู้บริหารระดับกระทรวงและคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่รับทราบแล้วพิจารณาว่าโครงการต่าง ๆ ที่ขอเสนอไปสอดคล้องกับแนวคิดหรือนโยบายที่วางไว้หรือไม่ แต่ไม่ได้กำหนดตายตัวลงมาว่าต้องการให้หน่วยงานระดับกรมทำอะไรบ้าง

การเปิดโอกาสให้หน่วยงานคิดโครงการต่าง ๆ เองแล้วเสนอขึ้นไปยังผู้บริหารระดับบนนับได้ว่าเป็นข้อดีของการจัดทำงบประมาณ เป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานระดับล่างเสนอความคิดเห็น และมีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติที่อยู่ใกล้ชิดกับสถานการณ์มากกว่าได้มีโอกาสเสนอโครงการต่อผู้บริหาร ซึ่งผู้ปฏิบัติงานของอย. เองก็มีความพึงพอใจต่อการนำเสนองบประมาณโครงการในลักษณะนี้

3. วงเงินและสัดส่วนงบประมาณโครงการเผยแพร่ข่าวสาร

อย. กำหนดวงเงินงบประมาณโครงการเผยแพร่ข่าวสารและโครงการรณรงค์แตกต่างกันไปตามเนื้อหาของโครงการในแต่ละปี และไม่มีการกำหนดสัดส่วนว่างบประมาณโครงการเผยแพร่ข่าวสารจะต้องมีสัดส่วนเป็นเท่าใดเมื่อเทียบกับงบประมาณที่ได้รับทั้งหมด สัดส่วนงบประมาณด้านนี้ของ อย.จึงมีลักษณะเป็น task-oriented

นอกจากนี้ อย. ก็นับเป็นอีกหน่วยงานราชการหนึ่งที่มีการกำหนดงบประมาณแบบเผื่อถูกตัด เนื่องจากมีประสบการณ์จากการขออนุมัติงบประมาณในอดีตว่า เมื่อส่งคำขออนุมัติงบประมาณไปยังคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมาธิการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เป็นเรื่องปกติที่งบประมาณจะถูกตัดทอนลดลง เนื่องจากคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมาธิการงบประมาณพิจารณาคำขออนุมัติงบประมาณโดยดูจากจำนวนงบประมาณที่ใช้ในปีที่แล้วมากกว่าวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ของโครงการที่ขออนุมัติในปีนั้น หาก อย. กำหนดงบประมาณให้พอดีกับที่ควรจะเป็นจริง งบประมาณที่ได้รับอาจไม่เพียงพอแก่การจัดทำโครงการรณรงค์ ดังนั้นการกำหนดงบประมาณแบบเผื่อถูกตัดทำให้ อย. ได้งบประมาณเพียงพอที่จะนำไปดำเนินโครงการได้

การพิจารณางบประมาณโดยอิงยอดงบประมาณของปีก่อน ๆ ทำให้เกิดข้อจำกัดต่อผู้ปฏิบัติ กล่าวคือผู้ปฏิบัติจะไม่สามารถเสนอโครงการใหม่ ๆ ที่ต้องการงบประมาณมากกว่าเดิมได้ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการรณรงค์ที่ต้องทำต่อเนื่องหลาย ๆ ปี เช่น โครงการรณรงค์อ่านฉลากโภชนาการ หรือโครงการรณรงค์อ่านฉลากก่อนซื้อ เป็นต้น โครงการใหม่ ๆ จะทำให้ยอดงบประมาณโดยรวมสูงกว่างบประมาณปีก่อน ๆ อย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้นหากการพิจารณางบประมาณมีลักษณะอิงยอดงบประมาณในปีก่อน ๆ จะทำให้อย.ไม่สามารถมีงบประมาณมารณณรงค์ประเด็นใหม่ ๆ ได้เลย

4. การจัดหมวดหมู่งบประมาณโครงการเผยแพร่ข่าวสาร

จากเอกสารการจำแนกงบประมาณของสำนักงบประมาณพบว่า งบประมาณโครงการโฆษณาจะต้องจัดอยู่ในรายการค่าโฆษณาและเผยแพร่ซึ่งอยู่ในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ (ค่าโฆษณาและเผยแพร่หมายถึงค่าจ้างเหมาโฆษณาและเผยแพร่ เช่น โฆษณาทางสิ่งพิมพ์, โฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น) ในกรณีของ อย.นั้น อย. จัดงบประมาณโครงการเผยแพร่ข่าวสารทั้งหมด (ไม่ว่าจะมีลักษณะเป็นโครงการโฆษณาตามนิยามของการศึกษานี้หรือไม่) ไปอยู่ในรายการค่าจ้างเหมาบริการ โดยไม่มีงบประมาณใดปรากฏอยู่ในงบประมาณรายการค่าโฆษณาและเผยแพร่เลย

ต่อประเด็นดังกล่าว อย. ระบุว่า งบประมาณโครงการเผยแพร่ไม่ว่าจะมีลักษณะเป็นโครงการโฆษณาหรือไม่นั้นจะได้รับการจัดสรรให้อยู่ในข้อ 9. งานพัฒนาศักยภาพผู้บริโภคด้านสุขภาพและเป็นค่าจ้างเหมาบริการทั้งหมด โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากค่าจ้างเหมาบริการหมายถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการว่าจ้างบริษัทเอกชนภายนอกให้มาทำงานซึ่งเป็นงานอะไรก็ได้ การว่าจ้างบริษัทเอกชนให้จัดทำโครงการเผยแพร่ทั้งโครงการโฆษณาและโครงการรณรงค์อื่น ๆ จึงเข้าข่ายค่าจ้างเหมาบริการ นอกจากนี้เมื่อ อย. ส่งแบบคำขออนุมัติงบประมาณไปยังสำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณก็ไม่เคยทักท้วงแต่อย่างใดว่าจัดหมวดหมู่งบประมาณผิด มิหนำซ้ำสำนักงบประมาณเองยังแนะนำด้วยว่าควรจัดงบประมาณโครงการโฆษณาและโครงการเผยแพร่ข่าวสารต่าง ๆ ให้อยู่ในหมวดค่าจ้างเหมาบริการ ทั้งหมดนี้ อย. ไม่เห็นว่าเป็นปัญหาในด้านกระบวนการงบประมาณ หรือก่อให้เกิดปัญหาด้านการปฏิบัติแต่อย่างใด

การจัดงบประมาณโครงการโฆษณาให้อยู่ในรายการค่าจ้างเหมาบริการเช่นนี้แม้ในเบื้องต้นจะเป็นที่เข้าใจได้เนื่องจากมีลักษณะการจัดงบประมาณแบบแผนงาน แต่ก็น่าจะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารและติดตามตรวจสอบอยู่บ้าง เนื่องจากระเบียบกำหนดให้ต้องทำอย่างหนึ่งแต่การปฏิบัติจริงของหน่วยงานราชการกลับปฏิบัติอีกอย่างหนึ่ง ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อผู้วิจัยสอบถามถึงงบประมาณการโฆษณาไปยังสำนักงบประมาณ ตัวเลขที่ได้รับนั้นไม่ได้รวมงบประมาณที่แฝงอยู่ตามแผนงานต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นแผนงานเผยแพร่ข่าวสาร นอกจากนี้ จากการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยสันนิษฐานว่า โดยทั่วไปหน่วยงานราชการมีความเข้าใจว่าไม่มีกิจกรรมการรณรงค์ใดที่จะเรียกว่าเป็นการโฆษณาได้ เนื่องจากโครงการที่มีลักษณะเป็นการโฆษณานั้น หน่วยงานราชการจะเรียกว่าเป็นการ "ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน" เมื่อเรียกเสียอย่างนี้แล้ว ก็ไม่มีงบประมาณใดที่ต้องจัดให้อยู่ในรายการค่าโฆษณาและเผยแพร่ ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นที่ต้องการความคิดเห็นจากสำนักงบประมาณว่าควรมีการปรับปรุงหมวดหมู่งบประมาณเสียใหม่หรือไม่ หรือเปลี่ยนชื่อ

หมวดหมู่งบประมาณใหม่เป็น "ค่าใช้จ่ายด้านการสื่อสารสาธารณะ" เพื่อให้หน่วยงานราชการปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งหมด ซึ่งจะทำให้ง่ายต่อการติดตามตรวจสอบในอนาคตด้วย

<u>การบริหารงบประมาณ</u>

1. การใช้จ่ายเงินงบประมาณ

ตามปกติแล้ว อย. จะเสนอของงบประมาณเป็นรายโครงการ ว่ามีโครงการอะไรบ้างที่ต้องการดำเนินการ และต้องการงบประมาณเท่าใด เสนอต่อสำนักงบประมาณเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ และดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนกระบวนการงบประมาณ ทั้งนี้ อย. จะไม่ระบุรายละเอียดกิจกรรมที่ต้องการดำเนินการเนื่องจากรายละเอียดกิจกรรมเป็นเรื่องที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้หากมีเหตุผลและความจำเป็นเพียงพอ เช่นสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น แสดงให้เห็นว่ามีความยืดหยุ่นในด้านวิธีปฏิบัติมากพอสมควร

ในกรณีที่งบประมาณเหลือจากที่ได้รับอนุมัติ อย. ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่าจำเป็นต้องหากิจกรรมอื่นมาเพิ่มเพื่อจะได้ใช้งบประมาณจนหมด ซึ่งผู้รับผิดชอบของอย. มีความเห็นว่าการนำงบประมาณที่เหลือมาจัดกิจกรรมอื่นเพิ่มถือว่าเป็นสิ่งที่ดี เพราะทำให้ผู้บริโภคได้รับข่าวสารเพิ่มขึ้น (สัมภาษณ์ นิภาภรณ์ จัยวัฒน์, 11 มีนาคม 2545)

จะเห็นได้ว่าหน่วยงานมีความพยายามจะใช้งบประมาณที่ขอมาได้ทั้งหมด เนื่องจากมีระเบียบราชการกำหนดให้หน่วยงานราชการต้องใช้งบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้หมดภายในปีงบประมาณนั้น ๆ หากใช้ไม่หมด หน่วยงานจะส่งคืนคลัง ไม่สามารถของบประมาณเพิ่มในปีถัดไปได้ ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการบังคับทางอ้อมให้หน่วยงานใช้งบประมาณให้หมดในแต่ละปีงบประมาณ จึงอาจเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณเกินความจำเป็น ทั้งนี้ เมื่อพิจาณาว่ามีโครงการโฆษณาบางโครงการที่เป็นโครงการรณรงค์ต่อเนื่องหลายปี กรณีการใช้งบประมาณไม่หมดจึงน่าจะมีทางออกที่ดีกว่าการเร่งรีบใช้ให้หมด ๆ ไปภายในปีงบประมาณเดียวกัน

ในกรณีที่งบประมาณขาดหรืองบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอนั้น อย. เห็นว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นปกติ และเป็นปัญหามากกว่าเนื่องจากการให้เหตุผลเพื่อการของบประมาณเพิ่มนั้นเป็นไปได้ยาก ต่อกรณีดังกล่าว อย. มักแก้ปัญหาด้วยการโอนงบประมาณระหว่างกองต่าง ๆ ภายใน อย. เอง เมื่อถึงเวลาปฏิบัติงานจริง งบประมาณที่กองหนึ่งขออนุมัติไว้อาจมีเหลือและนำไปให้แก่กองที่งบประมาณขาดแคลนได้ วิธีการเช่นนี้สามารถกระทำได้เนื่องจากระเบียบราชการเปิด

โอกาสให้หน่วยงานสามารถเปลี่ยนแปลง โยกย้าย หรือโอนงบประมาณได้ ถ้ามีเหตุผลเพียงพอ และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงาน

นอกจากนี้ วิธีการพิจารณางบประมาณของคณะรัฐมนตรี คือการพิจารณางบประมาณของกรมแล้วปรับลดลงทั้งกรมโดยไม่พิจารณาเป็นรายโครงการ วิธีการเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารประเทศไม่ได้ให้ความสำคัญแก่งบประมาณในระดับโครงการซึ่งเป็นส่วนรายละเอียดมากนัก หากแต่มองถึงภาระงานของกรมในภาพรวมเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ขอไปมากกว่า อย. ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า ระเบียบราชการที่ยืดหยุ่นได้และวิธีการพิจารณางบประมาณโดยมองภาพรวมช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ นอกจากการโยกย้ายหรือโอนงบประมาณภายในกรมเดียวกันได้แล้ว ระเบียบราชการยังเปิดโอกาสให้หน่วยงานสามารถโยกย้ายหรือโอนงบประมาณไปให้หน่วยงานอื่นได้ อย. เองก็เคยใช้ระเบียบราชการนี้โอนงบประมาณให้แก่หน่วยงานราชการในจังหวัดที่ให้ความร่วมมือในการจัดกิจกรรมร่วมกับ อย. ได้ แต่ก็ไม่ค่อยชอบทำนักเพราะทำให้การปฏิบัติงานยุ่งยากขึ้นและกลายเป็นภาระให้แก่บุคลากรใน อย. ที่จะต้องมาจัดสรรแบ่งปันงบประมาณอีกครั้ง (สัมภาษณ์ นิภาภรณ์ จัยวัฒน์, 10 กันยายน 2545)

2. วิธีการจัดจ้างบริษัทเอกชน

เมื่องบประมาณได้รับการอนุมัติแล้ว อย. นำงบประมาณไปใช้จัดจ้างบริษัทเอกชนให้มาดำเนินงานโครงการเผยแพร่ข่าวสารต่าง ๆ วิธีการจัดจ้างบริษัทเอกชนที่ อย. ใช้มี 2 วิธี ได้แก่

1) วิธีประกวดราคา วิธีประกวดราคาคือการปิดประกาศเอกสารการประกวดราคาในที่สาธารณะเพื่อให้บริษัทเอกชนทั่วไปรับทราบ บริษัทเอกชนรายใดที่สนใจสามารถติดต่อขอซื้อเอกสารการประกวดราคาและเข้าร่วมแข่งขันการประกวดราคาได้ที่หน่วยงานราชการนั้น การประกวดราคาใช้ในกรณีที่งบประมาณการจัดจ้างมีจำนวนมาก โครงการอ่านฉลากโภชนาการและโครงการอ่านฉลากก่อนซื้อของ อย. เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก จึงใช้วิธีประกวดราคา รายละเอียดเกี่ยวกับการประกวดราคาอยู่ในเอกสารการประกวดราคา ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

2) วิธีพิเศษ วิธีพิเศษคือการระบุตัวบริษัทเอกชนให้เข้ามารับงานได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการแข่งขัน ทั้งนี้ต้องผ่านความเห็นชอบจากหัวหน้าหน่วยงานก่อน การจัดจ้างโดยวิธีพิเศษของ อย. แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

2.1) วิธีพิเศษแบบคัดเลือกบริษัทเอกชนเข้ามานำเสนอผลงาน เป็นวิธีที่คล้ายกับการประกวดราคา เพียงแต่ไม่ได้ประกาศในที่สาธารณะและส่งจดหมายเชิญบริษัทเอกชนที่มีชื่อเสียงหรือผลงานดีจำนวน 4 – 5 ราย เข้ามาแข่งขันกัน วิธีนี้ใช้กับบริษัทเอกชนที่เป็นเจ้าของสื่อ เช่น มีรายการโทรทัศน์หรือรายการวิทยุเป็นของตนเอง

2.2) วิธีพิเศษแบบเจาะจงเลือกบริษัทเอกชน เป็นการระบุชื่อบริษัทเอกชนที่ต้องการให้เข้ามาทำงานโดยตรง วิธีนี้ใช้กับบริษัทที่ดำเนินกิจการเฉพาะทางซึ่งมีอยู่น้อยราย เช่น เป็นเจ้าของโรงภาพยนตร์, ให้บริการ Audiotext

ระหว่างวิธีการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษทั้งสองประเภท อย. เลือกใช้วิธีพิเศษแบบคัดเลือกบริษัทเอกชนเข้ามานำเสนอผลงานมากกว่า เพราะไม่ต้องเสียเวลามากเหมือนวิธีประกวดราคา และไม่ถูกมองว่าเป็นช่องทางในการคอรัปชั่นเหมือนวิธีพิเศษแบบเจาะจง ส่วนวิธีพิเศษแบบเจาะจงนั้น อย. ใช้ในกรณีที่เห็นว่าบริษัทเอกชนมีช่องทางการสื่อสารที่เหมาะสมแก่โครงการและกลุ่มเป้าหมาย จึงจำเป็นต้องเจาะจงตัวบริษัท อย่างไรก็ตาม อย. พยายามใช้วิธีการประกวดราคามากกว่า และใช้วิธีพิเศษในกรณีที่จำเป็นเท่านั้น เพราะหากใช้วิธีพิเศษบ่อยครั้ง อาจถูกเพ่งเล็งจากผู้บริหารและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ (สัมภาษณ์ นิภาภรณ์ จัยวัฒน์, 11 มีนาคม 2545)

จากการสัมภาษณ์บริษัทสปา แอดเวอร์ไทซิ่ง จำกัด บริษัท แมสซีฟ แอดเวอร์ไทซิ่ง จำกัด และบริษัท บรอดคาสท์ ไทย เทเลวิชั่น จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนที่เคยจัดทำโครงการโฆษณาให้ อย. ทั้งสามแห่งพบว่า บริษัทโฆษณาอย่างเช่น สปา แอดเวอร์ไทซิ่ง และแมสซีฟ แอดเวอร์ไทซิ่ง ได้รับงานโครงการโฆษณาของ อย. โดยวิธีประกวดราคา ความคิดเห็นของทั้งสองแห่งมีข้อแตกต่างกันอยู่บ้างเล็กน้อยตรงที่บริษัท แมสซีฟ แอดเวอร์ไทซิ่ง จำกัด ไม่เคยประสบปัญหาเกี่ยวกับวิธีการประกวดราคา ในขณะที่บริษัท สปา แอดเวอร์ไทซิ่ง จำกัด ดูเหมือนไม่ค่อยพอใจนัก โดยเห็นว่าหน่วยงานราชการบางแห่งลำเอียงที่ให้บริษัทโฆษณาของคนไทยใช้วิธีการประกวดราคา แต่บริษัทโฆษณาของต่างชาติใช้วิธีพิเศษได้ ส่วนบริษัทบรอดคาสท์ ไทยเทเลวิชั่น จำกัด ให้ความเห็นว่า บริษัทยอมรับได้ไม่ว่าจะเป็นวิธีการประกวดราคาหรือวิธีพิเศษ แต่ขอให้การคัดเลือกโปร่งใส

3. เอกสารข้อกำหนดการว่าจ้าง (Term of Reference / TOR)

จากการศึกษาเอกสารการประกวดราคาที่ได้รับจากอย. จำนวน 5 ฉบับซึ่งอย. ใช้เพื่อการประกวดราคาโครงการอ่านฉลากโภชนาการและโครงการอ่านฉลากก่อนซื้อทั้งปี 2543 และปี

2544 (โครงการอ่านฉลากก่อนซื้อ ปี 2543 แยกเอกสารการประกวดราคาออกเป็น 2 ฉบับคือ งวดแรกและงวดสอง) พบว่าอย. ร่างเอกสารการประกวดราคาด้วยรูปแบบที่เหมือนกัน ซึ่งมีรายละเอียดหลักดังนี้

1) วัตถุประสงค์

2) กลุ่มเป้าหมาย

3) งบประมาณ

4) เป้าหมาย

5) ข้อกำหนดการประกวดราคา

5.1) ความเชี่ยวชาญในงานโฆษณาประชาสัมพันธ์ของผู้เสนอราคา

5.2) การแยกเอกสารเสนอราคาออกเป็นซองเทคนิคและซองราคา

6) รายละเอียดการเสนอกิจกรรม

6.1) รูปแบบกิจกรรม

6.2) สื่อที่ใช้ในกิจกรรม

6.3) แผนงานและกำหนดเวลา

6.4) การประเมินผล

6.5) ประวัติของผู้เสนอราคา

7) ข้อกำหนดการพิจารณา

- รูปแบบกิจกรรม	40	คะแนน
- สื่อที่ใช้ในกิจกรรม	35 – 40	คะแนน
- แผนเผยแพร่สื่อและกำหนดเวลาการลงสื่อ	15 – 20	คะแนน
(บางโครงการ	35 – 40	คะแนน)
- ความเหมาะสมของสื่อกับราคา	10 – 15	คะแนน
- ประสบการณ์และความชำนาญ	5 – 10	คะแนน
รวม	100	คะแนน

8) ระยะเวลาดำเนินการ

โดยภาพรวมแล้วเอกสารการประกวดราคาของ อย. มีรายละเอียดครบถ้วนและชัดเจนมากเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานราชการอื่น ตัวอย่างเช่น

- การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายเป็นตัวเลขที่วัดผลได้
- การระบุเวลาส่งมอบงาน เกณฑ์การขอรับเงินค่าจ้าง และรายการวัสดุที่ส่งมอบงาน
- การขอรายละเอียดในการประเมินผลเกี่ยวกับจำนวนกลุ่มตัวอย่าง พื้นที่ในการทำ

วิจัย ระยะเวลาการวิจัย และเงื่อนไขในการเปลี่ยนแปลงทีมงานวิจัย

- การระบุวิธีการนำเสนอสื่อในรูปแบบของสตอรี่บอร์ด (Storyboard) สคริปท์ (Script) หรืออื่นๆ
- การกำหนดให้บริษัทเอกชนนำกิจกรรมที่ประสบความสำเร็จในปีก่อนอย่างเช่น "ยอดเยาวชนคนอ่านฉลากออนทัวร์" กลับมาใช้อีกครั้ง

อย่างไรก็ตามการระบุรายละเอียดที่ปลีกย่อยเกินไปอาจไม่เป็นผลดี สาเหตุอาจเกิดจากการที่บุคลากรของ อย. มีประสบการณ์ในการจัดทำโครงการโฆษณามากขึ้น จึงนำความรู้และประสบการณ์จากโครงการโฆษณาในอดีต มากำหนดรายละเอียดเพิ่มขึ้นสำหรับโครงการโฆษณาปีปัจจุบัน การกำหนดรายละเอียดที่ตนเองคุ้นเคย หรือคิดว่าเป็นสิ่งที่ทำให้โครงการโฆษณาในอดีตประสบผลสำเร็จอาจเป็นอุปสรรคต่อการวางแผนงานโฆษณาได้ เพราะการยึดติดอยู่กับรูปแบบเดิมปิดกั้นความคิดสร้างสรรค์ในการวางแผนงานโฆษณา ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญย่อมรู้ได้เองว่ากิจกรรมใด แนวคิดใด หรือ สื่อโฆษณาใดที่ควรนำกลับมาใช้รณรงค์ได้อีก

นอกจากนี้การที่ อย. กำหนดกลยุทธ์หลัก เช่น สื่อโทรทัศน์ กิจกรรมพิเศษ หรือสิ่งพิมพ์ สำหรับการรณรงค์ไว้อย่างชัดเจนทุกโครงการทำให้โครงการโฆษณาของ อย. แตกต่างจากแนวปฏิบัติของบริษัทผู้ผลิตสินค้าที่เห็นหน่วยงานเอกชน กล่าวคือ บริษัทเอกชนมักกำหนดโจทย์อย่างกว้างแล้วมอบหมายให้บริษัทผู้รับจ้างวางแผนกลยุทธ์ที่เหมาะสมมานำเสนอ อย่างไรก็ตาม การศึกษาพบว่าอย. พอใจกับการกำหนดกลยุทธ์หลักเช่นนี้ โดยมองว่าจะทำให้ได้โครงการโฆษณาในแบบที่ตนเองต้องการอย่างแท้จริง แต่เมื่อมองในทางกลับกันกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และกลุ่มเป้าหมายของแผนงานโฆษณามีอยู่หลายรูปแบบ การกำหนดกลยุทธ์บางอย่างมาให้ตั้งแต่แรกอาจทำให้ผู้วางแผนไม่ทราบว่ามีกลยุทธ์อื่นที่ดีกว่าหรือไม่ อย่างไร ทำให้ไม่ได้ใช้ทักษะและความเชี่ยวชาญพิเศษที่มีอย่างเต็มที่

บริษัทเอกชนแต่ละแห่งมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยและกลยุทธ์ที่ตายตัวของ อย. แตกต่างกัน บริษัทเอกชนบางแห่งมองว่า สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของบริษัท ความคิดสร้างสรรค์ที่แปลกใหม่จะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าผู้ว่าจ้างกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยจำนวนมาก ดังนั้นหน่วยงานราชการไม่ควรมีเอกสารการประกวดราคา นอกจากนี้บางครั้งรายละเอียดปลีกย่อยไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เช่น การกำหนดให้ใช้เทปบันทึกภาพรุ่นเก่าซึ่งไม่มีผู้นิยมใช้กันแล้วและหาซื้อได้ยาก บริษัทเอกชนแก้ปัญหาโดยการพยายามหาวัสดุให้ได้ตามที่กำหนด หรือขอให้หน่วยงานราชการแก้ไขรายละเอียดในกรณีที่ทำไม่ได้ แต่บริษัทเอกชน

บางแห่งมองว่า อย. เปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนใช้ความคิดสร้างสรรค์อยู่แล้ว ดังจะเห็นได้จากการที่เอกสารการประกวดราคาระบุว่าบริษัทสามารถนำเสนอกิจกรรมที่คิดว่าเหมาะสมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้นบริษัทไม่เดือดร้อนและสามารถสร้างสรรค์ผลงานให้แตกต่างจากบริษัทอื่นได้

4. การคัดเลือกบริษัทเอกชน

ในปีงบประมาณ 2543 และ 2544 อย. คัดเลือกบริษัทเอกชนโดยใช้เกณฑ์ตามที่ปรากฏในเอกสารการประกวดราคา กล่าวคือ อย. ระบุไว้ใน TOR ว่า "ทั้งนี้จะยึดถือประสิทธิภาพของกิจกรรมและความคุ้มค่าของกิจกรรมเป็นหลัก ดังนั้นผู้ที่เสนอราคาต่ำสุดอาจไม่ใช่ผู้ที่ได้รับคัดเลือกเป็นลำดับที่ 1" แสดงให้เห็นว่าอย. ให้ความสำคัญแก่คุณภาพของงานมากกว่าราคา

อย. เห็นว่า เกณฑ์การพิจารณาเช่นนี้เอื้อประโยชน์สูงสุดให้แก่ อย. และผลที่ออกมาเป็นที่น่าพอใจเพราะ อย. ได้งานที่มีคุณภาพ ดังจะเห็นได้จากการประเมินผลโครงการของ อย. ดังนั้นในบางครั้งการยึดถือราคาต่ำสุดตามระเบียบราชการอาจไม่เป็นผลดี เพราะทำให้ได้งานที่ไม่มีคุณภาพ เท่าที่ผ่านมา อย. สามารถใช้วิธีการพิจารณาคุณภาพเป็นหลักได้โดยให้เหตุผลแก่ผู้บริหารระดับบนว่าเหตุใดจึงเลือกวิธีดังกล่าว ปัจจุบันนี้ อย. กำลังประสบปัญหาที่ว่าผู้บริหารกำลังนำวิธีการพิจารณาโดยใช้ราคาต่ำสุดมาเป็นเกณฑ์อีกครั้ง เพื่อป้องกันการถูกตรวจสอบในภายหลัง บุคลากรของ อย. ในระดับผู้ปฏิบัติงานเองไม่ค่อยพอใจกับวิธีการนี้เท่าใดนัก แต่ไม่สามารถทำอะไรได้เนื่องจากเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย ประเด็นนี้สอดคล้องกับความคิดเห็นของบริษัทเอกชนซึ่งเห็นด้วยกับการให้ความสำคัญกับการพิจารณากลยุทธ์มากกว่าราคา เพราะไม่มีสินค้าคุณภาพดีที่ใดที่ราคาถูก

สำหรับคณะกรรมการผู้คัดเลือกบริษัทเอกชนนั้น อย. ใช้วิธีแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาคัดเลือก คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายใน อย. ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าเนื้อหาของโครงการโฆษณาเกี่ยวข้องกับเรื่องใด เช่น ถ้าเนื้อหาเกี่ยวกับอาหาร อย. เชิญกรรมการบางคนจากกองอาหารมาร่วมเป็นคณะกรรมการฯ

หลังจากที่ได้บริษัทเอกชนที่ต้องการแล้ว อย. จะประกาศผลให้แก่บริษัทผู้เสนอราคาทุกรายทราบ หากบริษัทเอกชนรายใดมีข้อสงสัย ก็สามารถซักถามได้ บริษัทเอกชนที่เคยจัดทำโครงการโฆษณาให้แก่ อย. รู้สึกพึงพอใจกับผลการตัดสิน และคิดว่าผลการตัดสินมีความโปร่งใส

ในกรณีที่จัดทำโครงการโฆษณาต่อเนื่องหลายปี อย. เห็นว่า การว่าจ้างบริษัทเอกชนให้จัดทำโครงการโฆษณาแบบต่อเนื่องหลายปีไม่จำเป็นต้องผูกขาดอยู่กับบริษัทเอกชนเพียงรายเดียว เนื่องจาก อย. คิดเนื้อหาของโครงการใหม่ทุกปีไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปโดยยังคงใช้ชื่อโครงการเดิม การเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนหลายแห่งเข้ามาแข่งขันกันเสนองานทุกปีทำให้ อย. ได้เลือกงานที่ดีที่สุด การคัดเลือกบริษัทที่หลากหลายเช่นนี้รวมถึงการว่าจ้างหลายบริษัทให้จัดทำโครงการโฆษณาเดียวกันแต่เป็นคนละงวดอีกด้วย ข้อเสียของการผูกขาดบริษัทเอกชนคือความคิดสร้างสรรค์ของบริษัทเอกชนที่ทำงานมานานมักไม่ค่อยแปลกใหม่ อย่างไรก็ตามบริษัทเอกชนที่เคยทำงานให้ อย. อาจได้เปรียบเพราะคุ้นเคยกับการทำงานของ อย. มาก่อน แต่ อย. พิจารณาจากผลงานที่นำเสนอเป็นหลัก

ขณะเดียวกันบริษัทเอกชนบางแห่งมองว่า การที่ อย. เปลี่ยนบริษัทเอกชนทุกปีสำหรับโครงการโฆษณาแบบต่อเนื่องน่าจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดีด้วยเหตุสองประการ ประการแรกคือบริษัทเอกชนเสียเวลาในการเตรียมงานเพื่อแข่งขันทุกปี ประการที่สองคือการเปลี่ยนบริษัทเอกชนทุกปีทำให้กลยุทธ์การสื่อสารสะดุด การใช้บริษัทเอกชนหลายแห่งดำเนินงานโครงการโฆษณาเดียวกันไม่เป็นผลดีเช่นกัน ถึงแม้ว่า อย. กำหนดแนวทางของโครงการไว้ แต่การควบคุมแต่ละบริษัทให้ทำงานไปในทิศทางเดียวกันทั้งหมดเป็นไปได้ยาก

5. การประสานงาน ควบคุม และตรวจสอบงานกับบริษัทเอกชน

ขั้นตอนในการประสานงานกับบริษัทเอกชนจะเริ่มจากการมอบหมายงาน การดำเนินการตามแผนงาน การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียด (ถ้ามี) ไปจนถึงการตรวจรับงาน บริษัทเอกชนที่เคยจัดทำโครงการโฆษณาให้แก่ อย. เห็นว่า การประสานงานกับ อย. ในส่วนของการมอบหมายงานและการตรวจรับงานไม่มีปัญหา ปัญหาอยู่ตรงที่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดของโครงการระหว่างการดำเนินงาน โดยปกติเอกสารการประกวดราคาที่ออกประกาศไปแล้วไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ แต่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีสิทธิแก้ไขรายละเอียดได้ หลังจากที่ตกลงในเรื่องรายละเอียดของโครงการแล้ว บริษัทเอกชนที่ได้รับคัดเลือกจะต้องทำสัญญากับ อย. เกี่ยวกับรายละเอียดการจ้างดังกล่าว จากนั้นบริษัทเอกชนจึงค่อยดำเนินงานโครงการตามรายละเอียดที่ได้ตกลงกันไว้

ระหว่างการดำเนินงาน อย. พบว่า "บางครั้งบริษัทเอกชนไม่ทำตามที่ตกลงกันไว้ เช่น การลงสื่อที่มีราคาถูกเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายโดยไม่ได้พิจารณาความคุ้มค่าของสื่อ อย. แก้ไขปัญหาโดยการยืนยันให้เป็นไปตามสัญญาหรือให้บริษัทเอกชนชี้แจงเหตุผล" (สัมภาษณ์

นิภาภรณ์ จัยวัฒน์, 10 กันยายน 2545) ขณะเดียวกันบริษัทเอกชนมองว่า ตนเองพยายามอย่างดีที่สุดที่จะทำให้ได้ตามที่ตกลงกันไว้ แต่ถ้าเกิดเหตุสุดวิสัย เช่น เจ้าของสื่อไม่สามารถลงสื่อให้ได้ เนื่องจากมีการถ่ายทอดสดหรือรายการพิเศษ บริษัททำหนังสือชี้แจงเหตุผลพร้อมแนบหลักฐานจากเจ้าของสื่อส่งให้แก่ อย. ข้อมูลนี้ตรงกับฝ่าย อย. ที่กล่าวว่า "ยอมรับได้ถ้าบริษัทเอกชนจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของการลงสื่อหรือรายละเอียดของกิจกรรมด้วยเหตุสุดวิสัย แต่ขอให้บริษัทแจ้งอย่างเป็นทางการมาให้ อย. ทราบ เท่าที่ผ่านมาไม่ประสบปัญหาในเรื่องนี้แต่อย่างใด บริษัทเอกชนส่วนใหญ่ที่เข้ามารับงานของ อย. เข้าใจเรื่องนี้ดี" (สัมภาษณ์ นิภาภรณ์ จัยวัฒน์, 10 กันยายน 2545) อย่างไรก็ตามบางบริษัทเห็นว่า "การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดของโครงการโฆษณาสำหรับหน่วยงานราชการมีขั้นตอนยุ่งยากกว่าบริษัทผู้ผลิตสินค้า เพราะต้องทำเอกสารใหม่จนวุ่นวาย" (สัมภาษณ์ เขมทัตต์ พลเดช, 7 พฤศจิกายน 2545)

6. การจ่ายค่าจ้างแก่บริษัทเอกชน

หลังจากที่บริษัทเอกชนส่งมอบงานเรียบร้อยแล้ว อย. จะจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่บริษัทเอกชน เป็นงวด ๆ ตามเนื้องานที่แล้วเสร็จตามแต่จะตกลงกันในสัญญา สาเหตุที่ อย. ต้องกำหนดจ่ายเงินค่าจ้างเป็นงวดเนื่องจากต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบราชการที่กำหนดให้แบ่งจ่ายเงินค่าจัดซื้อจัดจ้างเป็นงวด ๆ ในกรณีที่โครงการใช้งบประมาณจำนวนมาก การจ่ายเงินเป็นงวด ๆ นี้ไม่เกี่ยวกับการแบ่งโครงการออกเป็นงวดย่อยๆ ของ อย. ซึ่งเป็นผลจากการที่ อย. ต้องทำเรื่องขออนุมัติเบิกเงินประจำงวดกับสำนักงบประมาณเป็นรายไตรมาส จากนั้นจึงไปวางฎีกาที่กรมบัญชีกลางเพื่อขอเบิกจ่ายเงินงบประมาณมาใช้ดำเนินการตามโครงการที่ตั้งไว้

ปัญหาที่ อย. พบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินประจำงวดคือการที่สำนักงบประมาณจ่ายเงินประจำงวดล่าช้ากว่าที่กำหนด แต่ อย. ต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่บริษัทเอกชนทันทีที่งานเสร็จ เกี่ยวกับเรื่องนี้บริษัทเอกชนทั้ง 3 รายที่เคยจัดทำโครงการโฆษณาให้แก่ อย. ให้ข้อมูลว่า บริษัทไม่ประสบปัญหาแต่อย่างใดเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าจ้างของ อย. เท่าที่ผ่านมา อย. จ่ายเงินค่าจ้างตรงตามเวลา ซึ่งถือว่าจุดนี้หน่วยงานราชการได้เปรียบบริษัทผู้ผลิตสินค้า อย่างไรก็ตาม "การจ่ายเงินประจำงวดล่าช้าอาจส่งผลให้โครงการที่วางแผนไว้ต้องเลื่อนออกไป ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อ อย. เพราะโครงการโฆษณามีกำหนดช่วงเวลาในการเผยแพร่ที่คาดว่าจะก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด หากเลื่อนโครงการออกไป อาจทำให้ประสิทธิผลที่ควรจะได้รับลดลง" (สัมภาษณ์ นิภาภรณ์ จัยวัฒน์, 11 มีนาคม 2545) อย. แก้ไขปัญหาการจ่ายเงินประจำงวดล่าช้าโดยการหยิบยืมงบประมาณจากหมวดอื่นมาใช้ชั่วคราวก่อน เมื่อได้เงินประจำงวดสำหรับโครงการโฆษณามาแล้ว

จึงค่อยนำไปคืนหมวดที่ยืมมา อย. เสนอว่าสำนักงบประมาณควรจ่ายเงินประจำงวดให้ตรงเวลา มิฉะนั้นแล้วภาระในการแก้ไขปัญหาตกอยู่ที่ อย. แต่เพียงผู้เดียว

การประเมินผลโครงการ

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เป็นหน่วยงานที่ให้ความสำคัญกับการวิจัยประเมินผลเป็นอย่างยิ่ง โดยมีการระบุอย่างชัดเจนไว้ในประกาศประกวดราคา ว่าในการเสนอโครงการ จะต้องมีส่วนการวิจัยประเมินผลด้วย โดยให้ผู้เสนอราคานำเสนอทีมวิจัยที่พิจารณาว่าเหมาะสมให้คณะกรรมการคัดเลือกจำนวน 3 ราย โดยต้องระบุกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการวิจัย และพื้นที่การวิจัย ซึ่งทีมงานที่เสนอนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการวิจัย และมีผลงานเป็นที่ยอมรับ ซึ่งนับเป็นการกำหนดลักษณะมาตรการในการประเมินผลโครงการอย่างชัดเจน โปร่งใส แตกต่างจากหน่วยงานตัวอย่างอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าอย.เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่เน้นการประเมินผลโครงการที่เป็นการประเมินการเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติและพฤติกรรมเป็นหลัก เป็นการประเมิน outcome ที่สามารถใช้เทียบเคียงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่านั้น ทั้งนี้ ไม่ปรากฏการประเมิน output ซึ่งได้แก่การตั้งเกณฑ์การประเมินความคุ้มค่าของงบประมาณ การเข้าถึงและความถี่ ในโครงการของอย.ซึ่ง อย.มองว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานซึ่งเป็นระบบใหม่และยังมีปัญหา เนื่องจากเห็นว่าผลสัมฤทธิ์ของงานบางประเภทวัดได้ยาก (สัมภาษณ์ นิภาภรณ์ จัยวัฒน์, 10 กันยายน 2545)

กรณีศึกษากองการเอดส์ สำนักนโยบายและแผน สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

บทบาทหน้าที่

สำนักนายกรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่ที่สำคัญในการกำหนดนโยบายของสำนักนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับการบริหารราชการแทนนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี กับมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในสำนักนายกรัฐมนตรี

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 บัญญัติอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีไว้ว่า "สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของ

นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี กิจการเกี่ยวกับการทำงบประมาณแผ่นดิน และราชการอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือราชการอื่นๆ ซึ่งมิได้อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ"

นอกจากนี้ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2543 มีการกำหนดหน้าที่ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีไว้ดังนี้

1. ให้สำนักงานปลัดสำนักนายรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของสำนักนายกรัฐมนตรี และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดสำนักนายรัฐมนตรีโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี ยกเว้นราชการของส่วนราชการซึ่งกฎหมายกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึง
   (1) เสนอแนะนโยบายให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของนายกรัฐมนตรี จัดทำแผนปฏิบัติการของสำนักนายกรัฐมนตรี ประสานแผนปฏิบัติงาน และเสนอแนะนโยบายในการตั้งและจัดสรรงบประมาณประจำปี รวมทั้งติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตลอดจนพัฒนาระบบ รูปแบบและวิธีปฏิบัติราชการ
   (2) ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี หรือปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รักษาการหรือสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าของเรื่อง รวมทั้งกฎหมายและระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง
   (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องราวร้องทุกข์ และการจัดระบบข้อมูลการตรวจราชการ รวมทั้งเร่งรัดและติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน กรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ทุจริตในทางการเงิน
   (4) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
   (5) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ
   (6) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ
   (7) ดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง

(8) ดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(9) ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมและประสานงานสตรีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ

(10)ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือตามที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

จะเห็นได้ว่านอกจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะมีหน้าที่ กำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรียังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของสำนักนายกรัฐมนตรี และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดสำนักนายรัฐมนตรีโดยเฉพาะอีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า หน่วยงาน หรือกรม กองต่าง ๆ ภายใต้สังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีความแตกต่างจากหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาอย่างสิ้นเชิงในแง่ของความสอดคล้องกันของวัตถุประสงค์การดำเนินงานในแต่ละหน่วยงานย่อยในสังกัด โดยหน่วยงานย่อยในสังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่ละหน่วยงานมีวัตถุประสงค์และบทบาทหน้าที่เฉพาะของตัวเอง นำมาซึ่งลักษณะการทำงานที่แตกต่างกันในแต่ละหน่วยงาน

ยกตัวอย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีหน้าที่เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชน ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติจะดูแลและรณรงค์เรื่องอุบัติเหตุ/อุบัติภัย ส่วนกลุ่มงานประสานนโยบายและแผนงานโรคเอดส์นั้น ขึ้นกับสำนักนโยบายและแผน มีหน้าที่ในการช่วยประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ในสังกัดหน่วยงานราชการอื่น ๆ ในการรณรงค์เรื่องเอดส์ โดยมีการตั้งคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์เรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีผู้แทนหน่วยงานภาคต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และเอ็นจีโอ เข้ามาเป็นคณะอนุกรรมการ มีสำนักนโยบายและแผนเป็นเลขานุการ (สัมภาษณ์ กมล สุขสมบูรณ์, 29 สิงหาคม 2545)

ดังนั้นงบประมาณที่ใช้ในแต่ละปีของแต่ละหน่วยงาน จึงมีระบบการจัดการงบประมาณแบบต่างคนต่างทำตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ไม่มีการแบ่งปันประสบการณ์เพื่อ

ช่วยเหลือกันในการดำเนินโครงการ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ และความสอดคล้องของเนื้อหาการรณรงค์ของแต่ละหน่วยงานไม่เหมือนกัน กลุ่มเป้าหมายก็แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม กลุ่มประสานงานนโยบายและแผนงานโรคเอดส์ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่เพื่อตอบสนองนโยบายของสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยสังเขปคือ "เป็นศูนย์กลางประสานกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนเพื่อให้การดำเนินงานประชาสัมพันธ์การป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและทิศทางเดียวกัน และเป็นหน่วยงานกลางในการผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ป้องกัน แก้ไขปัญหาเอดส์ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับเอดส์" โดยมีขอบเขตภารกิจหลัก ดังนี้

1. <u>งานในฐานะที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะอนุกรรมการการประชาสัมพันธ์เพื่อควบคุมปัญหาโรคเอดส์</u>

    1. รวบรวมแนวนโยบายของรัฐบาล สาระสำคัญของมติคณะกรรมการป้องกันและควบคุมโรคเอดส์แห่งชาติ ข้อมูลสถานการณ์โรคเอดส์ วิเคราะห์ปัญหา และเสนอแนะต่อคณะอนุกรรมการเพื่อควบคุมปัญหาโรคเอดส์ เพื่อกำหนดแผน แนวทางและสาระในการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ และเอกชน เพื่อให้สามารถรองรับแนวนโยบายของคณะกรรมการป้องกันและควบคุมโรคเอดส์แห่งชาติ
    2. ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้แต่ละหน่วยงานดำเนินการเพื่อให้การประชาสัมพันธ์ป้องกันโรคเอดส์เป็นไปตามแผนงาน
    3. รวบรวมแผนการประชาสัมพันธ์ป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการป้องกันและควบคุมโรคเอดส์แห่งชาติ เพื่อกำหนดแนวทางและมาตรการปฏิบัติ
    4. รวบรวมและกลั่นกรองคำของบประมาณด้านการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ป้องกันและควบคุมปัญหาโรคเอดส์ของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อนำเสนอคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์เพื่อควบคุมปัญหาโรคเอดส์และคณะกรรมการป้องกันและควบคุมโรคเอดส์แห่งชาติ
    5. ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการกำกับ ติดตามและประเมินผลการประชาสัมพันธ์เพื่อควบคุมปัญหาโรคเอดส์

6. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์เพื่อควบคุมปัญหาโรคเอดส์มอบหมาย
7. งานวิทยากรบรรยายเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์เพื่อควบคุมปัญหาโรคเอดส์

2. งานในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติเกี่ยวกับการรณรงค์ป้องกันและควบคุมโรคเอดส์

1. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำสื่อและเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์ป้องกันโรคเอดส์ทุกรูปแบบ เพื่อประชาสัมพันธ์ทางสื่อมวลชน หน่วยงานภาครัฐ/ เอกชน และประชาชนทั่วไป
2. สร้างสิ่งแวดล้อมทางข่าวสารที่เหมาะสมแก่สังคม โดยสนับสนุนภาคเอกชน สื่อมวลชน และสื่อบันเทิง
3. ปฏิบัติการทางสังคมจิตวิทยาเพื่อให้บุคคลรอบข้างและสังคมมีความเข้าใจ และยอมรับผู้ติดเชื้อ ผู้ป่วยเอดส์และครอบครัว เพื่อให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขปฏิบัติตนได้อย่างเหมาะสม โดยไม่มีการรังเกียจและไม่มีการละเมินสิทธิอันเนื่องมาจากโรคเอดส์
4. ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันดำเนินการจัดงานรณรงค์วันเอดส์โลก
5. จัดประชุมสัมมนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์ป้องกันและควบคุมปัญหาโรคเอดส์
6. ดำเนินการจัดฝึกอบรมวิทยากรกลาง เพื่อทำหน้าที่เป็นวิทยากร หรือสื่อบุคคลในการเผยแพร่ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคเอดส์
7. ให้ความร่วมมือกับองค์การ และหน่วยงานต่างประเทศทั้งภาครัฐและเอกชน ในการขอดูงานประชาสัมพันธ์และข้อมูลด้านสื่อประชาสัมพันธ์ เพื่อควบคุมปัญหาโรคเอดส์ โดยจัดบรรยายสรุปงานและแนวทางปฏิบัติ
8. จัดนิทรรศการเกี่ยวกับการรณรงค์ป้องกันและควบคุมปัญหาโรคเอดส์ตามสถานที่ต่าง ๆ ที่มีการจัดสัมมนา และการจัดงานรณรงค์ป้องกันโรคเอดส์ของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน
9. รวบรวมเกี่ยวกับข้อมูลสื่อประชาสัมพันธ์ เพื่อควบคุมปัญหาโรคเอดส์เพื่อเป็นศูนย์สื่อเอดส์ สำหรับค้นคว้าและวิจัยทางวิชาการ

จะเห็นได้ว่ากลุ่มประสานงานนโยบายและแผนงานเอดส์ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่หลัก ๆ ต้องตอบสนองภารกิจใหญ่ ๆ 2 ประการ คือ ภารกิจในฐานะที่เป็น

สำนักงานเลขานุการของคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์เพื่อควบคุมปัญหาโรคเอดส์ และภารกิจในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติเกี่ยวกับการรณรงค์ป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ กล่าวคือในฐานะเป็นสำนักงานเลขานุการของคณะอนุกรรมการการประชาสัมพันธ์เพื่อควบคุมปัญหาโรคเอดส์ มีหน้าที่ประสานงานกับส่วนราชการที่ร่วมดำเนินการรณรงค์โดยจะต้องรวบรวมและกลั่นกรองคำของบประมาณด้านการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ของหน่วยงานต่าง ๆ พร้อมทั้งกำกับการติดตามและประเมินผลการประชาสัมพันธ์เพื่อควบคุมปัญหาโรคเอดส์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าจะต้องมีการประสานงานการรณรงค์ตั้งแต่ในขั้นตอนของการวางแผนการประชาสัมพันธ์จนถึงขั้นตอนการประเมินผล

ในฐานะเป็นหน่วยปฏิบัติงาน กลุ่มประสานงานนโยบายและแผนงานโรคเอดส์ ยังจะต้องใช้งบประมาณเพื่อการโฆษณาและประชาสัมพันธ์ ดังระบุในภารกิจหลักว่าจะต้องเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำสื่อและเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์ป้องกันโรคเอดส์ทุกรูปแบบเพื่อประชาสัมพันธ์ทางสื่อมวลชน หน่วยงานภาครัฐและเอกชน และประชาชนทั่วไป โดยการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนนั้นรวมถึงการใช้การโฆษณาเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินภารกิจด้วย การใช้งบประมาณผ่านแผนงานโครงการเผยแพร่ข่าวสารของหน่วยงานแห่งนี้จึงนับได้ว่าเป็นการใช้งบประมาณเพื่อสนองตอบภาระหน้าที่ที่เป็นภารกิจโดยตรงของหน่วยงาน

<u>ลักษณะของโครงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์</u>

เช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ไม่มีโครงการรณรงค์ใดในความรับผิดชอบของกลุ่มประสานงานนโยบายและแผนงานโรคเอดส์ใช้ชื่อว่าเป็นโครงการโฆษณา แม้ว่าภายในโครงการจะมีการใช้จ่ายเงินผ่านสื่อมวลชนตรงตามนิยาม "โครงการโฆษณา" ของการศึกษาในครั้งนี้

การศึกษาไม่พบโครงการสร้างภาพลักษณ์ อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ 2543 มีการผลิตและเผยแพร่สปอตโฆษณารณรงค์เพื่อหยุดยั้งเอดส์ทางโทรทัศน์จำนวน 2เรื่องได้แก่ สปอตเรื่อง "ตรวจเลือดก่อนคบหากันลึกซึ้งเพื่อตัวคุณและคู่ของคุณ"และสปอตเรื่อง "ไม่มียาขนานใดกั้นภัยเอดส์นอกจากใช้ถุงยางอนามัย ส่วนในปีงบประมาณ 2544 กลุ่มประสานงานนโยบายและแผนงานโรคเอดส์ มีการดำเนินโครงการเกี่ยวกับเอดส์จำนวน 1 โครงการ คือ "โครงการส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์" ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนประมาณ 23 ล้านบาท จากคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ คิดเป็นประมาณ 1.5% ของงบประมาณเพื่อการรณรงค์เกี่ยวกับโรคเอดส์ทั้งหมด โดยมีการ

จำแนกงบประมาณการรณรงค์ประมาณ 1,460 ล้านบาทสำหรับการดำเนินการแผนงาน 2 แผนงาน คือแผนงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์แห่งชาติด้านการสาธารณสุข คือการป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ และแผนงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์แห่งชาติด้านบริการสังคม คือการป้องกันและแก้ไขโรคเอดส์ (http://www.bb.go.th : 7 ตุลาคม 2545)

หน่วยงานแห่งนี้จัดสรรงบประมาณดังกล่าว ไว้ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ รายการค่าจ้างเหมาบริการ โดยผู้จัดทำโครงการแบ่ง TOR เพื่อจัดจ้างโครงการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนผลิตและเผยแพร่รายการโทรทัศน์ ส่วนผลิตและเผยแพร่สปอตประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อวิทยุ และส่วนเผยแพร่สปอตประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อโทรทัศน์ โดยในส่วนของสปอตประชาสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการโฆษณา) 2 ส่วนคือ ส่วนเผยแพร่สปอตโฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อโทรทัศน์ ได้คัดเลือกว่าจ้างให้บริษัทกันตนา เป็นผู้ดำเนินการ และส่วนผลิตและเผยแพร่สปอตโฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อวิทยุได้คัดเลือกว่าจ้างให้บริษัทวิไลเซนเตอร์แอนด์ซันส์ เป็นผู้ดำเนินการ

ในการจัดจ้างดังกล่าว ผู้จัดจ้างต้องการเผยแพร่สปอตประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับเรื่องเอดส์จำนวนสื่อละ 2 สปอตเป็นเวลา 6 เดือน โดยหน่วยงานกำหนดว่าการรณรงณ์จะต้องครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย หญิง/ ชาย วัยเจริญพันธุ์ อายุระหว่าง 15-49 ปี ทั้งในกรุงเทพและต่างจังหวัด ภาพยนตร์ 2 ชุดทางโทรทัศน์ได้แก่ภาพยนตร์โฆษณาเรื่องรู้หน้าไม่รู้ใจ และภาพยนตร์โฆษณาเรื่องง่ายแต่สำคัญ โดยภาพยนตร์เรื่องแรกมีอัตราส่วนการออกอากาศ 60% ของเวลาออกอากาศทั้งหมด เนื่องจากต้องการเน้นให้ความรู้กลุ่มเป้าหมายเกี่ยวกับช่วงเวลา window period และวิธีการตรวจเลือดซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยเวลาในการทำความเข้าใจ ส่วนภาพยนตร์โฆษณาเรื่องที่ 2 มุ่งเน้นให้กลุ่มเป้าหมายเข้าใจถึงประโยชน์ของการใช้ถุงยางอนามัยในการป้องกันโรคเอดส์ มีอัตราส่วนในการออกอากาศ 40% ของเวลาทั้งหมด

สำหรับสปอตโฆษณา ผ่านสื่อวิทยุนั้น บริษัทวิไลเซนเตอร์แอนด์ซันส์ ได้แบ่งกลุ่มเป้าหมายหลักเป็นหญิงไทยวัยเจริญพันธ์อายุ 15-39 ปี และหญิงตั้งครรภ์ ส่วนกลุ่มเป้าหมายรองคือประชาชนทั่วไป โดยมีการนำเสนอจิงเกิลโฆษณา สปอตโฆษณา สารคดี และรายการวิทยุ ทางสถานีวิทยุทั้งในและนอกกรุงเทพมหานครเป็นเวลา 2 เดือน โดยมีการนำเสนอสปอตโฆษณาจำนวน 2 เรื่อง ความยาวเรื่องละ 30 วินาที โดยสปอตเรื่องแรกชี้ให้เห็นว่าประชาชนทุกคนมีโอกาสเสี่ยงในการติดโรคเอดส์ทั้งสิ้น และสปอตเรื่องที่สองเป็นการสร้างความตระหนักรู้ให้ผู้หญิงสนใจในเรื่องการใส่ถุงยางอนามัยของผู้ชายเพื่อป้องกันตัวเองจากโรคเอดส์ ส่วนจิงเกิลโฆษณานั้นมี 3

รูปแบบในแนวคิดเดียวกัน คือต้องการให้กลุ่มเป้าหมายตระหนักถึงโรคเอดส์ว่าไม่ได้เป็นเรื่องไกลตัวอีกต่อไป

จากจำนวน TOR ทั้งหมดของโครงการจะเห็นได้ว่าหน่วยงานให้ความสำคัญกับการโฆษณาและถือว่าการโฆษณาเป็นปัจจัยหลักในการรณรงค์ เนื่องจากจากการจัดจ้าง 3 ส่วน มีถึงสองส่วนด้วยกันเป็นการจัดจ้างทำสปอตโฆษณาและมีการจัดจ้างทำสปอตโฆษณาผ่านสื่อมวลชนใหญ่ถึงสองสื่อด้วยกัน แต่ถึงแม้จะใช้การโฆษณาเป็นหลักในการรณรงค์ ก็ยังไม่มีการใช้ชื่อการโฆษณาลงไปว่าเป็นองค์ประกอบหลักของโครงการนี้ ดังจะเห็นว่า หน่วยงานใช้ชื่อกิจกรรมว่าสปอตประชาสัมพันธ์ โดยใช้คำว่า "เผยแพร่และผลิตสปอตประชาสัมพันธ์ ผ่านสื่อวิทยุ" และ "เผยแพร่สปอตประชาสัมพันธ์ ผ่านสื่อโทรทัศน์" เป็นชื่อกิจกรรมที่มีการว่าจ้าง

<u>การจัดทำงบประมาณ</u>

1. ที่มาและความจำเป็นของการจัดทำโครงการเผยแพร่ข่าวสาร

โครงการรณรงค์ของกลุ่มงานประสานนโยบายและแผนงานโรคเอดส์ ในปี 2543 – 2544 มีลักษณะการรณรงค์ผ่านสื่อมวลชนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากโรคเอดส์ การเผยแพร่ข่าวสารเน้นเพื่อสนองหน้าที่ของหน่วยงานโดยตรง คือเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำสื่อและเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์ป้องกันโรคเอดส์ทุกรูปแบบ เพื่อประชาสัมพันธ์ทางสื่อมวลชน หน่วยงานภาครัฐ/ เอกชน และประชาชนทั่วไป และเนื่องจากโครงการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาโรคเอดส์เป็นโครงการที่อาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน กลุ่มงานประสานนโยบายและแผนงานโรคเอดส์จึงไม่มีความจำเป็นที่จะทำโครงการรณรงค์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการเสริมสร้างภาพลักษณ์ของหน่วยงาน และไม่ปรากฏว่ามีการใช้งบประมาณไปกับการดังกล่าวเลย

อย่างไรก็ดี ถึงแม้กลุ่มงานประสานนโยบายและแผนงานโรคเอดส์มีหน้าที่โดยตรงในการเป็นศูนย์กลางในการรณรงค์ประชาสัมพันธ์โครงการดังกล่าว แต่เนื่องจากมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่ร่วมโครงการรณรงค์เดียวกัน และจะต้องทำหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์เช่นกัน ทำให้งบประมาณในการประชาสัมพันธ์ถูกกระจายไปอยู่ในหลาย ๆ หน่วยงาน ทั้ง ๆ ที่ควรจะนำมารวมกันเพื่อจะได้กำหนดทิศทางการรณรงค์ได้เป็นเอกภาพ และมีเม็ดเงินการรณรงค์มากขึ้น

2. วิธีการกำหนดงบประมาณโครงการเผยแพร่ข่าวสาร

การกำหนดงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในปีงบประมาณ 2543 – 2544 นั้น มีลักษณะเป็นแบบ Bottom Up คือกระบวนการเริ่มจากการที่หน่วยงานระดับล่างสุดเขียนโครงการที่คาดว่าจะทำในปีหน้า จากนั้นหน่วยงานระดับกอง

นำเสนอโครงการต่างๆ ไปยังหน่วยงานต้นสังกัดของตนเพื่อพิจารณา เช่นเดียวกับหน่วยงานตัวอย่างอื่น ๆ ที่ศึกษาในครั้งนี้

กระบวนการงบประมาณที่แตกต่างออกไปสำหรับกลุ่มงานประสานนโยบายและแผนงานโรคเอดส์ ได้แก่การที่หน่วยงานจะต้องกำหนดงบประมาณโครงการขึ้น เพื่อนำเสนอคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ โดยกระบวนการนำเสนองบประมาณโครงการจะเป็นไปในลักษณะปีต่อปี อย่างไรก็ดีเนื่องจากมีหลายหน่วยงานร่วมในการรณรงค์ป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ งบประมาณ 1,460 ล้านบาทจึงถูกจัดสรรปันส่วนไปเพื่อตอบสนองภารกิจต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงานในสังกัดคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ ซึ่งมีหน่วยงานที่ร่วมดำเนินการเป็นจำนวน 8 กระทรวง 42 กรม และ 2 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดกระทรวงใด ๆ

ในขั้นตอนของการอนุมัติงบประมาณนั้น หน่วยงานทุกหน่วยงานจะประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาสัดส่วนเปอร์เซนต์ของงบประมาณที่แต่ละส่วนการทำงานจะได้รับ โดยจะคิดจากฐานงบประมาณเดิม เพิ่มเติม บวกลบด้วยจำนวนเปอร์เซนต์ของงบประมาณที่ควรจะเพิ่มขึ้น หรือลดลงในอนาคต คำนวนจากแนวทางการดำเนินงานในปีงบประมาณที่กำลังจะมาถึง

3. การจัดหมวดหมู่งบประมาณโครงการ

กลุ่มประสานงานนโยบายและแผนงานโรคเอดส์ จะจัดงบประมาณโครงการทั้งหมดไว้ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ โดยในหมวดนี้ประกอบด้วยรายการงบประมาณย่อย 3 รายการ คือ รายการค่าโฆษณาและเผยแพร่ รายการค่าจ้างเหมาบริการ และรายการค่าวัสดุโฆษณาและเผยแพร่ เนื่องจากการกำหนดงบประมาณในหมวดหมู่นี้ ทำให้เบิกจ่าย และโอนย้ายงบประมาณง่ายกว่าในหมวดอื่น ๆ

<u>การบริหารงบประมาณ</u>

1. การใช้จ่ายเงินงบประมาณ

เนื่องจากงบประมาณที่กลุ่มประสานนโยบายและแผนงานได้รับมาเป็นงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรโดยตรงจากคณะกรรมการแห่งชาติฯ เพื่อใช้ในโครงการส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์โดยเฉพาะ และเป็นงบประมาณที่ได้รับการคำนวนและจัดสรรมาแล้วเป็นอย่างดี จึงไม่เคยปรากฏว่าทางหน่วยงานจะต้องทำการโยกย้ายหรือโอนงบประมาณภายในกรมเดียวกันแต่อย่างใด (สัมภาษณ์ กมล สุขสมบูรณ์, 29 สิงหาคม 2545)

ในการประสานงานกับบริษัทเอกชน กลุ่มประสานนโยบายและแผน จะแบ่งการจ่ายเงินงบประมาณออกเป็น 3 งวด โดยจะต้องมีการวางฎีกาเบิกเงินประจำงวดตามปกติของขั้นตอนราชการ ซึ่งกระบวนการเบิกจ่ายเงินประจำงวดนี้มีปัญหาคือ ในบางครั้งการวางเงินงวดล่าช้า เบิกจ่ายที่ไม่ตรงกับเป้าหมายแผนที่ตั้งไว้ สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการส่งมอบแผนงานล่าช้าของบริษัทเอกชน และสาเหตุอีกส่วนหนึ่งเกิดจากระบบราชการที่ล่าช้า เนื่องจากจะต้องผ่านคณะกรรมการหลายชุดในการกลั่นกรอง จึงทำให้งานออกมาช้าเพราะต้องใช้เวลาในการขอมติที่ประชุม แจ้งเวียน และขั้นตอนอื่น ๆ อีกมากมาย (สัมภาษณ์ กมล สุขสมบูรณ์, 29 สิงหาคม 2545)

2. วิธีการจัดจ้างบริษัทเอกชน

เมื่องบประมาณได้รับการอนุมัติแล้ว กลุ่มประสานนโยบายและแผนงานโรคเอดส์นำงบประมาณไปใช้จัดจ้างบริษัทเอกชนให้มาดำเนินงานโครงการ โดยใช้วิธีการประกวดราคาเป็นหลัก เนื่องจากตรงตามระเบียบวิธีการงบประมาณ คือกำหนดให้โครงการที่มีงบประมาณเกิน 1 ล้านบาทใช้วิธีการประกวดราคาเพื่อคัดสรรจัดจ้างบริษัทเอกชน "โดยมีการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษบ้างในกรณีที่มีบริษัทสัมปทานรายเดียวเท่านั้น" (สัมภาษณ์ กมล สุขสมบูรณ์, 29 สิงหาคม 2545)

อย่างไรก็ดี ระหว่างวิธีการประกวดราคา และการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ กลุ่มประสานงานนโยบายและแผนงานโรคเอดส์ มีความคิดเห็นว่าอยากจะเลือกใช้วิธีพิเศษให้บริษัทเอกชนเข้ามาทำงานมากกว่า เนื่องจากการจัดจ้างแบบวิธีพิเศษมีความยืดหยุ่นกว่าการจัดจ้างแบบประกวดราคา นอกจากนี้ทางหน่วยงานเองก็มีโอกาสเลือกบริษัทได้มากกว่า แต่วิธีการประกวดราคานั้นมีความโปร่งใสมาก (สัมภาษณ์ กมล สุขสมบูรณ์, 29 สิงหาคม 2545)

3. เอกสารข้อกำหนดการว่าจ้าง (Term of Reference / TOR)

จากการศึกษาเอกสารการประกวดราคาที่ได้รับจากกลุ่มประสานงานนโยบายและแผนงานโรคเอดส์ จำนวน 3 ฉบับซึ่งใช้เพื่อการประกวดราคาโครงการส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ ในปี 2544 พบว่า TOR ทั้ง 3 ฉบับเป็น TOR ที่แยกการจ้างออกเป็น 3 กิจกรรมภายใต้โครงการเดียวกัน ได้แก่ การจัดจ้างดำเนินกิจกรรมเผยแพร่สปอตประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อโทรทัศน์ การจัดจ้างดำเนินกิจกรรมผลิตและเผยแพร่สปอตประชาสัมพันธ์ ผ่านสื่อวิทยุ และการจัดจ้างดำเนินกิจกรรมผลิตและเผยแพร่รายการทางโทรทัศน์

การวิเคราะห์เนื้อหา TOR ทั้ง 3 ฉบับ พบว่ามีรูปแบบที่เหมือนกัน แม้จะเป็นการจัดจ้างต่างกิจกรรมกัน โดยมีองค์ประกอบดังนี้

1) ข้อความทั่วไป คือข้อความสรุปบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน ซึ่งเป็นข้อความเดียวกันในทั้ง 3 TOR

2) วัตถุประสงค์ เป็นวัตถุประสงค์ของโครงการ และใช้ข้อความเดียวกันในทั้ง 3 TOR โดยไม่มีวัตถุประสงค์เฉพาะของกิจกรรมที่ต้องการจัดจ้างให้ดำเนินการ

3) กลุ่มเป้าหมาย เป็นข้อความเดียวกันทั้ง 3 TOR

4) ขอบเขตของงาน สิ่งที่ต้องการให้เอกชนกระทำ แตกต่างกันในรายละเอียดการจัดจ้างในแต่ละส่วน

5) การดำเนินงาน

5.1) ทำแผนงาน เวลาการออกอากาศ และตารางการดำเนินงานจำนวน 15 ชุด

5.2) การเตรียมพร้อมในการเข้าประชุม บริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานจะต้องพร้อมที่จะประชุมตลอดเวลาของสัญญา

6) ระยะเวลาการดำเนินงาน ต่างกันตามลักษณะงาน

7) ผลที่คาดว่าจะได้รับ

7.1) ประชาชนได้มีโอกาสเห็นการรณรงค์ จำแนกตามสื่อและลักษณะกิจกรรม

7.2) กลุ่มเป้าหมายเชื่อมั่นในการใช้ถุงยางอนามัย

7.3) เข้าใจและยอมรับผู้มีเชื้อเอดส์

7.4) ลดอัตราการติดเชื้อ

8) คุณสมบัติของผู้รับจ้าง มีการกำหนดคุณสมบัติประสบการณ์อย่างกว้างเหมือนกันทั้ง 3 TOR รวมทั้งมีการกำหนดวงเงินผลงานในการผลิตสื่อในอดีตที่แตกต่างกันตั้งแต่ 500,000 บาท ถึง 2,750,000 บาท

9) การเสนอข้อเสนอ

9.1) ข้อเสนอด้านเทคนิค 15 ชุด

9.2) รายชื่อและประวัติการทำงานของคณะทำงาน

9.3) ข้อเสนอด้านราคา

10) หลักเกณฑ์และสัดส่วนในการพิจารณา

10.1) รายละเอียดแผนการดำเนินงานโดยรวม ประกอบด้วยเอกสาร 3 ส่วน คือ

- ขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Work Plan)
- รายชื่อและประวัติการทำงาน (Curriculum Vitae)
- ประวัติและผลงานที่ผ่านมาของผู้เสนอราคา (Company Profile)

10.2) เปิดซองราคาเฉพาะบริษัทที่ได้ผ่านการคัดเลือกตามข้อ 10.1 และจะต้องมีการแจกแจงรายละเอียดงบประมาณ และเงื่อนไขการขอรับค่าจ้าง

10.3) การนำเสนองาน จะมีการนำเสนองานอีกครั้ง

11) เกณฑ์ในการพิจารณาผู้รับทำโครงการประชาสัมพันธ์

คุณภาพและประสิทธิภาพของแผนงาน	30	คะแนน
รายละเอียดของแผนงาน	40	คะแนน
คุณภาพทั่วไปของข้อเสนอ	10	คะแนน
เจ้าหน้าที่ผู้จะดำเนินการ	10	คะแนน
(การปฏิบัติงานในอดีตและรูปแบบองค์กร 5 คะแนน)		
(คุณสมบัติและความพร้อมของบุคลากร 5 คะแนน)		
ข้อเสนออื่น ๆ	10	คะแนน
รวม	100	คะแนน

12) การจ่ายเงิน

12.1) เงินงวดแรก หลังจากการเผยแพร่ 3 เดือน (40%)

12.2) เงินงวดสุดท้าย เมื่อเผยแพร่ครบถ้วนตามสัญญา

จะเห็นได้ว่า แม้จะมีการกำหนด TOR เพื่อจัดจ้างบริษัทเอกชนผู้ปฏิบัติงานในสื่อต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาจากหัวข้อหลักทั้ง 12 ข้อ ใน TOR จะพบว่าหน่วยงานได้จัดทำรูปแบบหัวข้อเป็นแบบแผนเดียวกันในทุก TOR ยกเว้นในหัวข้อที่ 4 ขอบเขตของงานที่มีการแยกรายละเอียดของแนวทางกิจกรรมที่ต้องการจะให้ปฏิบัติตามลักษณะสื่อและการจ้างงานที่ต่างกัน กล่าวคือ TOR ผลิตและเผยแพร่รายการโทรทัศน์กำหนดให้มีการผลิตและเผยแพร่รายการโทรทัศน์ที่ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเอดส์เป็นรายการความยาวไม่น้อยกว่า 60 นาที จำนวนไม่น้อยกว่า 1 รายการ ออกอากาศไม่น้อยกว่า 12 ครั้ง ทั้งนี้มีการกำหนดเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ที่หน่วยงานราชการกำหนดด้วย

สำหรับ TOR เพื่อผลิตและเผยแพร่สปอตวิทยุและ TOR เผยแพร่สปอตโทรทัศน์นั้น มีการกำหนดให้ผู้รับจ้างเผยแพร่สปอตโฆษณาความยาว 30 วินาที จำนวน 2 เรื่องเช่นเดียวกัน โดยTOR สปอตวิทยุกำหนดให้มีการแจกแจงประสิทธิภาพของการวางแผนงานที่บริษัทเอกชนนำเสนอ ส่วน TOR เผยแพร่สื่อโทรทัศน์ก็มีการกำหนดให้แจกแจงประสิทธิภาพการใช้งบประมาณด้วยการขอให้มีการนำเสนอจำนวนสปอต สัดส่วนจำนวนสปอตใน primetime และ non-

primetime ค่า reach, frequency, GRP's และ CPRP รวมทั้งให้ผู้รับจ้างระบุจำนวนสปอตแถม ซึ่งเมื่อพิจารณาดูจากข้อกำหนดการจัดจ้างข้างต้น แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพของต้นทุน แตกต่างจากหน่วยงานราชการอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การกำหนดขอบเขตของงานโดยให้แสดงจำนวนสปอตรวมทั้งสปอตแถมในขั้นตอนของการเสนองาน อาจเป็นปัญหาเมื่อถึงเวลาปฏิบัติจริงได้เนื่องจากช่วงเวลาที่วางแผนเสนองาน กับช่วงเวลาที่มีการซื้อสื่อเพื่อเผยแพร่จริงนั้นสถานการณ์และเงื่อนไขการซื้อขายเวลาอาจเปลี่ยนไปแล้ว และเป็นปัญหาต่อบริษัทเอกชนผู้รับดำเนินงานเนื่องจากต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญา ดังที่คุณเขมทัตต์กล่าวว่า "ทำไมต้องเป็นอย่างนี้ ต้องมานั่งแก้สัญญา เช่น เราเสนอ media plan แต่ช่วงนั้นปรากฏว่ารายการนี้โดยยุบ สถานีนี้ต้องมาถายทอดสด เราต้องมานั่งแก้สัญญาเพราะ commit ก่อนหน้านี้ 3-4 เดือน เสียเวลา ถ้าเจอกรรมการตรวจรับที่ไม่ค่อยเข้าใจก็รื้อกันยาว" (สัมภาษณ์ เขมทัตต์ พลเดช, 7 พฤศจิกายน 2545)

นอกจากหัวข้อที่ 4 แล้ว แต่ละ TOR จะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการแตกต่างกัน (หัวข้อที่ 6) โดย TORผลิตและเผยแพร่สปอตโฆษณาทางวิทยุ และ TOR ผลิตและเผยแพร่สปอตโฆษณาทางโทรทัศน์ กำหนดระยะเวลาดำเนินงานไว้กว้าง ๆ คือไม่น้อยกว่า 6 เดือน โดยไม่มีการระบุเดือนที่ต้องการให้เริ่มโครงการ ส่วน TOR ผลิตและเผยแพร่รายการทางโทรทัศน์ได้กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการออกอากาศคือระหว่างเดือนกรกฎาคม 2544 - มิถุนายน2544 แสดงให้เห็นว่าจังหวะจะโคนในการรณรงค์นั้นไม่ได้มีความสำคัญต่อการรณรงค์เลย ทั้งที่ในทางปฏิบัติแล้วนักวิชาชีพโฆษณามักให้ความสำคัญกับระยะเวลาการรณรงค์อย่างมาก

นอกจากนี้ ทั้ง 3 TOR ยังมีการระบุหลักเกณฑ์ในการพิจารณา โดยมีการให้รายละเอียดการให้คะแนนจำแนกเป็นหัวข้อ ที่มีคะแนนแตกต่างกัน และใช้เกณฑ์การพิจารณาเดียวกันกับการจัดจ้างกิจกรรมที่แตกต่างกันทั้ง 3 กิจกรรม

จากเกณฑ์การพิจารณาทั้งหมด คะแนนสูงที่สุดตกอยู่ในเกณฑ์การพิจารณา 2 เรื่อง เกณฑ์แรกคือคุณภาพและประสิทธิภาพของแผนงาน สัดส่วน 30 คะแนนซึ่งหมายถึงความเข้าใจในวัตถุประสงค์หลัก และความสามารถในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ รวมถึงความชัดเจนของกลยุทธ์ เกณฑ์ที่ 2 คือ รายละเอียดในการจัดซื้อสื่อ สัดส่วน 40 คะแนน หมายถึงสื่อที่จะนำมาเสนอ ซึ่งเมื่อพิจารณาเกณฑ์การตัดสินทั้งสอง เปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ และกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดไว้ใน TOR ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าจะใช้เกณฑ์ดังกล่าวพิจารณาตัดสินงานให้เกิดความยุติธรรมได้อย่างไร เนื่องจากมีความเป็นไปได้สูงที่ทางบริษัทเอกชนจะตีความหมายความต้องการ

ของหน่วยงานนี้ต่างออกไปจากความต้องการที่แท้จริงของหน่วยงาน เนื่องจากจากวัตถุประสงค์และกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดใน TOR นั้นครอบคลุมขอบเขตที่กว้างมาก โดยไม่มีการให้รายละเอียดของสถานการณ์ประกอบการนำเสนอแผนงานเลย

4. การคัดเลือกบริษัทเอกชน

สำนักนายกรัฐมนตรีจะทำการคัดเลือกบริษัทเอกชนโดยใช้เกณฑ์ตามที่ปรากฏในเอกสารการประกวดราคา โดยมีการพิจารณาข้อเสนอทางเทคนิคและข้อเสนออื่น ๆ ก่อน โดยสิ่งที่จะพิจารณาในข้อเสนอทางเทคนิคคือ แผนและขั้นตอนการดำเนินงาน รายชื่อและประวัติการทำงานของคณะทำงาน รวมทั้งประวัติและผลงานที่ผ่านมาของผู้เสนอราคา หลังจากผ่านการพิจารณาข้อเสนอด้านเทคนิค ทางหน่วยงานจึงจะเปิดข้อเสนอด้านราคา เพื่อพิจารณาดูความคุ้มค่าของเนื้องานกับราคา ทั้งนี้ผู้เสนอรายใดที่ไม่ผ่านข้อเสนอด้านเทคนิค ทางสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะคืนซองราคาโดยจะไม่มีการเปิดดู ผู้เสนอผลงานจะต้องแสดงรายละเอียดของการประมาณค่าใช้จ่ายแต่ละรายการตามแผนปฏิบัติการ และเสนอสรุปเป็นราคาค่าบริการทั้งหมด เพื่อให้หน่วยงานสามารถนำข้อมูลเหล่านี้มาพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เสนอราคาถูกที่สุด นอกจากนี้ ผู้เสนอราคายังสามารถแจ้งเงื่อนไขการขอรับค่าจ้างเอาไว้ในข้อเสนอด้านราคาในซองเสนอราคาด้วย เพื่อทั้งสองฝ่ายจะสามารถเข้าใจในความจำเป็นและความต้องการของกันและกันล่วงหน้า เพื่อสามารถสร้างข้อตกลงในสัญญาได้ง่ายขึ้น

5. การประสานงาน ควบคุม และตรวจสอบงานกับบริษัทเอกชน

สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีขั้นตอนในการประสานงานกับบริษัทเอกชนโดยเริ่มจากการมอบหมายงาน การดำเนินการตามแผนงาน การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียด (ถ้ามี) ไปจนถึงการตรวจรับงาน โดยในส่วนของการประสานงาน การมอบหมายงานและการตรวจรับงานนั้นหน่วยงานชี้แจงว่าไม่ปรากฏว่ามีปัญหาแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี การศึกษาพบว่าหน่วยงานนี้มีปัญหาเช่นเดียวกับ อย. คือ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดของการปฏิบัติจริงในระหว่างการดำเนินงาน เช่น การขอแก้ไขเวลาออกอากาศในรายการต่าง ๆ ดังได้อธิบายไว้ในตอนต้นแล้ว

6. การจ่ายค่าจ้างแก่บริษัทเอกชน

เป็นที่น่าสังเกตว่า ใน TOR ทั้ง 3 ฉบับของหน่วยงานนี้ไม่มีการกำหนดงบประมาณและค่าตอบแทนหน่วยงานเอกชนในรายละเอียดและข้อกำหนดการว่าจ้างแต่อย่างใด แต่มีการระบุข้อกำหนดในการจ่ายเงินโดยให้ TOR ทั้ง 3 ชิ้นใช้กฎเกณฑ์เดียวกัน คือ การแบ่งจ่ายเงินเป็น 2

งวด งวดแรกเป็นจำนวนเงิน 40% ของวงเงินทั้งหมด และงวดหลังเป็นจำนวนเงินที่เหลือจนครบสัญญาจ้าง แต่มีข้อแตกต่างในการกำหนดระยะเวลาสั่งจ่ายในงวดแรก กล่าวคือ ในกรณีการว่าจ้างบริษัทดำเนินกิจกรรมผลิตและเผยแพร่รายการโทรทัศน์ เงินงวดแรกจะได้รับการสั่งจ่ายหลังจากที่บริษัทเอกชนผู้รับจ้างผลิตและเผยแพร่รายการจำนวน 6 ครั้ง และในกรณีการว่าจ้างบริษัทดำเนินกิจกรรมผลิตและเผยแพร่สปอตประชาสัมพันธ์ทางวิทยุและทางโทรทัศน์ เงินงวดแรกจะได้รับการสั่งจ่ายหลังจากที่บริษัทเอกชนผู้รับจ้างผลิตและเผยแพร่สปอตเป็นเวลา 3 เดือน อย่างไรก็ดี ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า บริษัทสามารถส่งเงื่อนไขการขอรับค่าจ้างมาได้พร้อมกับซองราคา แสดงว่ามีความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการจ่ายเงินตามความเหมาะสม โดยทางสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาเงื่อนไขอีกครั้งหนึ่ง

การสัมภาษณ์พบว่าหน่วยงานเอกชนส่วนใหญ่มองว่าการทำงานให้กับหน่วยงานราชการนั้นมีข้อดีในเรื่องการจ่ายเงิน คือถ้าทำตามสัญญาจะไม่เกิดปัญหาหนี้สูญ ดังที่คุณไจตนย์ ศรีวังพล แสดงความเห็นว่า "ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ Agency หรือบริษัททำสื่ออยู่ได้เนื่องจากงบของราชการ เพราะราชการมีงบประมาณที่แน่นอน และจ่ายเงินตรงเวลาอยู่ตลอด จึงไม่ประสบปัญหาแต่อย่างใดเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าจ้างของราชการ" (สัมภาษณ์ ไจตนย์ ศรีวังพล, 24 ธันวาคม 2545) เช่นเดียวกับคุณอาภัสสร บุนนาคที่กล่าวว่า "ในขณะที่การทำงานให้หน่วยงานราชการมีข้อเสียหลาย ๆ ด้าน แต่ข้อดีประการหนึ่งที่ชัดเจนก็คือการไม่มีหนี้เสีย" (สัมภาษณ์ อาภัสสร บุนนาค, 16 กันยายน 2546)

<u>การประเมินผลโครงการ</u>

ในการพิจารณาเลือกผู้ดำเนินการผลิตและเผยแพร่สปอตโฆษณานั้น กลุ่มประสานนโยบายและแผนงานโรคเอดส์ มีการกำหนดให้บริษัทเอกชนนำเสนอประสิทธิภาพของแผนงานการซื้อเวลาด้วย ได้แก่ การแสดงค่าประสิทธิภาพของแผนงาน เช่น ค่า Reach, Frequency, GRP และ CPRP ด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติ ถือเป็นการใช้ข้อมูลเบื้องต้นในการประเมินผลประสิทธิภาพของโครงการในลักษณะแผนงานโฆษณา อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการจริง ไม่ปรากฏว่าได้มีการนำค่าวัดประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นจริงไปเทียบเคียงกับตัวเลขที่แสดงไว้ในระหว่างการนำเสนอแผนงานเพื่อการประกวดราคาแต่อย่างใด ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเสียดาย นอกจากนี้ การศึกษาไม่พบว่าหน่วยงานนี้มีการติดตามประเมินผลลัพธ์ (outcome) ซึ่งได้แก่ผลกระทบของการรณรงค์ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายแต่อย่างใด