

## บทที่ 1

### บทนำ



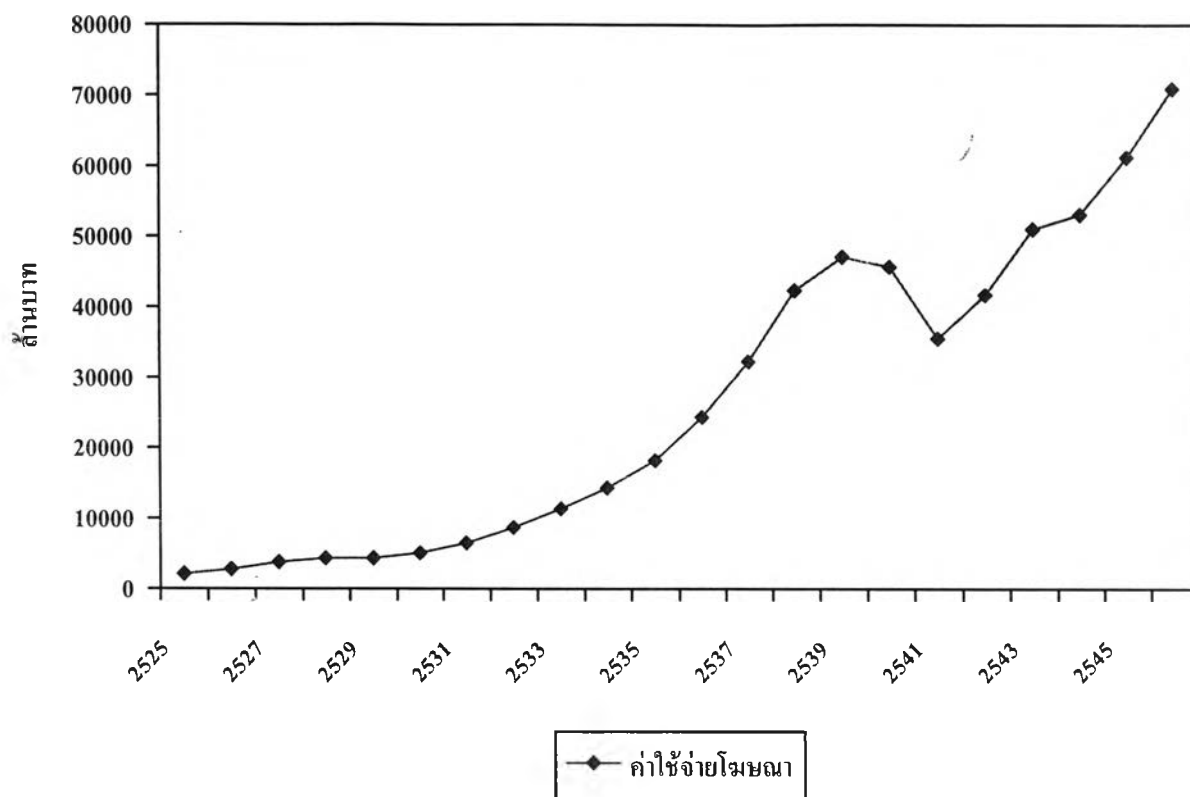
#### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การโฆษณาถือเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญต่อระบบธุรกิจการตลาดในปัจจุบัน เพื่อทำหน้าที่ให้ข้อมูลของสินค้าและบริการ ชักจูงใจให้ผู้บริโภคเป้าหมายเกิดความรู้สึกคล้อยตาม และเกิดพฤติกรรมตามที่คุณโฆษณาต้องการ ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของเม็ดเงินงบประมาณโฆษณาผ่านสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องตลอด 20 ปีที่ผ่านมา จนมีมูลค่ากว่า 50,000 ล้านบาทในปี 2544 ดังตารางที่ 1.1 และภาพที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 : งบประมาณรวมทั้งอุตสาหกรรมที่ใช้ผ่านสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ในปี 2525-2546

ปี พ.ศ.	ค่าใช้จ่ายโฆษณา (ล้านบาท)	สัดส่วนที่เพิ่มขึ้น/ลดลง (%)
2525	2,085	+ 12.07
2526	2,809	+ 34.68
2527	3,816	+ 35.85
2528	4,330	+ 13.49
2529	4,328	- 0.06
2530	5,073	+ 17.21
2531	6,497	+ 28.09
2532	8,632	+ 32.85
2533	11,346	+ 31.44
2534	14,322	+ 26.23
2535	18,197	+ 27.05
2536	24,344	+ 33.78
2537	32,239	+ 32.43
2538	42,234	+ 16.90
2539	47,086	+ 11.49
2540	45,660	- 3.03
2541	35,480	- 22.29
2542	41,585	+ 17.00
2543	51,065	+ 22.79
2544	53,053	+ 3.89
2545	61,210	+ 15.37
2546*	71,000	+ 16.00

ที่มา : The Advertising Book, 2001 และ [www.adasso thai.com](http://www.adasso thai.com) (\* ประมาณการ)



ภาพที่ 1.1 แสดงงบโฆษณารวมทั้งอุตสาหกรรม พ.ศ. 2525 - 2546

ที่มา : The Advertising Book, 2001 และ [www.adasso thai.com](http://www.adasso thai.com)

เมื่อพิจารณาบทบาทของการโฆษณาที่มีต่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลเห็นความสำคัญของการโฆษณามากกว่ากึ่งศตวรรษแล้ว ดังจะเห็นได้จากการดำเนินการของรัฐดังต่อไปนี้ (พรทิพย์ พิมลสินธุ์, 2539; อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, 2542; อุบลวรรณ ปิติพัฒนะไมเขต, 2543)

นับตั้งแต่ปี 2476 คณะรัฐบาลหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ได้จัดตั้ง "กองการโฆษณาการ" เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเผยแพร่กิจกรรมต่าง ๆ ของทางราชการให้แก่ประชาชน กองการโฆษณาการในขณะนั้นมีฐานะเป็นกรมอิสระขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี โดยประกอบด้วยแผนกหนังสือพิมพ์และวิทยุกระจายเสียง และทำหน้าที่เพื่อเผยแพร่ความคิดเห็นทางการเมืองของคณะราษฎร

ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี มีการดำเนินการใช้สื่อวิทยุกระจายเสียงเพื่อการโฆษณาทางการเมืองอย่างเป็นระบบ โดยรัฐให้อิโณกองทะเบียนวิทยุและกระจายเสียงจากกรมไปรษณีย์โทรเลขไปขึ้นกับกรมโฆษณาการ สำนักนายกรัฐมนตรี อันเป็นการปรับให้

มาขึ้นกับฝ่ายการเมืองโดยตรง และเปลี่ยนชื่อสถานีวิทยุกรุงเทพฯ เป็นสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ภายใต้การดำเนินการกระจายเสียงของกรมโฆษณาการ ในขณะนั้นรายการของสถานีวิทยุจะนำเสนอแต่ข่าวของทางราชการเป็นส่วนใหญ่ ต่อมาเมื่อสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินนโยบายขยายเครือข่ายของวิทยุกระจายเสียง จึงเป็นเครือข่ายใหญ่ที่ทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงในการโฆษณาชวนเชื่อทางการเมืองของรัฐบาลและเป็นแหล่งธุรกิจบันเทิงที่ทำรายได้จำนวนมากให้แก่หน่วยงานรัฐจนกลายเป็นปัญหาที่ยากต่อการควบคุมของรัฐ

ต่อมาในสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการปรับปรุงสื่อของรัฐในด้านการจัดระเบียบด้านเทคนิค เนื้อหารายการ และการโฆษณา เพื่อลดทอนอิทธิพลทางการเมืองของฝ่ายอำนาจนิยมทหาร โดยออกระเบียบและควบคุมการจัดตั้งสถานีใหม่ และวางหลักการเกี่ยวกับการโฆษณาและบริการธุรกิจเป็นสำคัญ แต่ต่อมาในสมัย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ยกเลิกระเบียบดังกล่าวและประกาศใช้ระเบียบบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ใหม่

จากประเด็นหลักของระเบียบดังกล่าวมุ่งไปที่การควบคุมที่เข้มงวดขึ้นเพื่อจัดระเบียบวิทยุทหาร (ทั้งในด้านเทคนิค รายการ และการโฆษณา) สื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ยังคงเป็นเครื่องมือในการโฆษณาทางการเมืองของคณะรัฐบาลและส่วนราชการต่าง ๆ ต่อไป เนื่องจากรัฐบาลมิได้ปฏิรูปโครงสร้างของระบบ จะเห็นได้ว่า ในอดีต รัฐบาลใช้อำนาจและสถานะความเป็นเจ้าของนั้นในการใช้สื่อต่าง ๆ เพื่อการเผยแพร่ข่าวสารของรัฐได้อย่างง่ายดาย

ความพยายามที่จะใช้ทรัพยากรการสื่อสารมวลชนเพื่อสนองตอบนโยบายของรัฐมีมาโดยตลอด แต่ก็ทวีความยากลำบากขึ้นเป็นลำดับเนื่องจากการเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ซึ่งนับเป็นจุดสิ้นสุดของการใช้อำนาจรัฐในการจำกัดเสรีภาพของสื่อ ในอีกด้านหนึ่งก็นับเป็นจุดเริ่มต้นของการเผยแพร่ข่าวสารของรัฐที่จำเป็นต้องใช้ “งบประมาณ” แทน “อำนาจ” เมื่อใดที่รัฐแสดงความต้องการใช้ “อำนาจ” แทน “งบประมาณ” ในการเผยแพร่ข่าวสารของรัฐ ก็จะได้รับต่อต้านจากสังคมเสมอ ดังจะเห็นได้จากกรณี การจัดตั้งศูนย์ประชาสัมพันธ์ข่าวสารของรัฐบาลทักษิณเมื่อเร็ว ๆ นี้ที่ได้รับเสียงต่อต้านคัดค้านจากทุกสารทิศ อาทิเช่น

นายจรินทร์ ลักษณะวิศิษฎ์ ประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน(วิป) ฝ่ายค้านกล่าวว่า “เป็นเครื่องยืนยันว่ารัฐบาลได้พยายามแทรกแซงสื่ออย่างต่อเนื่อง รัฐบาลพยายามจะควบคุมสื่อ โดยเฉพาะที่เป็นสื่อของรัฐ เพราะเห็นว่าสามารถควบคุมได้ อีกทั้งจะสามารถชักจูงประชาชนไปในทางที่รัฐบาลต้องการได้” (เชิงอรรถฯ สถานการณ์. มติชน, 17 มกราคม 2545: 18)

นายอลงกรณ์ พลบุตร ส.ส.เพชรบุรี พรรคประชาธิปัตย์ กล่าวว่า “หากรัฐมนตรีสั่งวิทยุในเครื่องกึ่งพกพาออกมาให้ชาวสนับสนุนรัฐบาล พฤติกรรมเช่นนี้เข้าข่ายแทรกแซงสื่อ ชัด รัฐธรรมนูญ” (เชิงอรรถสถานการณ์. มติชน, 17 มกราคม 2545: 18)

นายธานี ศักดิ์เศรษฐ์ รองเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ กล่าวว่า “สื่อต้องการอิสระ การตั้งศูนย์ขึ้นมาเพื่อตอบโต้ข่าวของสื่อมวลชนถือเป็นการรวบอำนาจ นี่คือโครงสร้างระบบทุนผูกขาด กลไกของรัฐถูกนำไปปรับไปปรับใช้รัฐบาล” (ศูนย์ข่าว ร.บ. มติชน, 20 มกราคม: 19)

นายชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี เลขาธิการสมาคมนักข่าวและนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย “คัดค้านพฤติกรรมที่เข้าแทรกแซงและครอบงำการทำงานของสื่อมวลชนในรูปแบบต่างๆ ที่รัฐบาลได้ดำเนินการต่อเนื่องมา นับตั้งแต่กรณีความพยายามของรัฐบาลในการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพิ่มประสิทธิภาพและปฏิรูปสื่อ จนถึงความพยายามตั้ง ศขป. แม้เพียงจะมีการเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการชุดนี้โดยใช้ชื่อย่อเดิม แต่เป้าหมายยังเหมือนเดิม ดังนั้นรัฐบาลไม่ควรเข้ามาใช้สื่อของประชาชน ทั้งอ.ส.ม.ท.และกรมประชาสัมพันธ์เป็นเครื่องมือหรือประโยชน์ของรัฐ” (นักวิชาการ เหมินร่วมถก ศขป. ینگยุทธ เล่นเชิงเปลี่ยนแค่ชื่อ. มติชน, 23 มกราคม 2545: 5)

ในขณะที่นักวิชาการอย่างนายวิทยากร ท่อแก้ว ประธานสาขาวิชานิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ก็ให้ความเห็นว่า “รัฐบาลกำลังมีบทบาทเข้าไปแทรกแซงสื่อเต็มรูปแบบโดยไม่มีแนวคิดจะปฏิรูปสื่อเลย” (นักวิชาการ เหมินร่วมถก ศขป. ینگยุทธ เล่นเชิงเปลี่ยนแค่ชื่อ. มติชน, 23 มกราคม 2545: 5)

นายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ กล่าวว่า “ไม่ทราบที่รัฐบาลเล็งผลเลิศอะไร หรืออาจเป็นเพราะเริ่มรู้สึกว่าการกระแสของตัวเองเริ่มตกต่ำ ก็จำเป็นต้องมีการโฆษณาชวนเชื่อ” (ฝ่ายค้านรุมสับรัฐบาลตั้งศขป. มติชน, 24 มกราคม 2545: 24)

ปัจจุบัน แรงต้านการครอบงำสื่อมวลชนของรัฐ ทำให้รัฐไม่สามารถใช้อำนาจในการบังคับให้สื่อต่างๆ ทำประชาสัมพันธ์เผยแพร่นโยบายรัฐ หรือเผยแพร่กิจกรรมการเมืองที่เป็นผลประโยชน์ของรัฐฝ่ายเดียวได้อีกต่อไป หรือหากรัฐจะใช้สื่อที่มีอยู่ในมืออย่างสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 ของกรมประชาสัมพันธ์ ก็ใช้ไม่ได้ผล เนื่องจากประชาชนไม่นิยมเลือกรับชมสื่อของรัฐ ดังจะเห็นได้จากตัวเลขการสำรวจความนิยมรายการโทรทัศน์ของบริษัทสำรวจความนิยม และโพลสำรวจต่าง ๆ การโฆษณาจึงนับว่าเป็นวิธีการเผยแพร่ข่าวสารของรัฐวิธีสุดท้ายที่รัฐมีสิทธิในการใช้สื่อมวลชนอย่างเท่าเทียมกับหน่วยสังคมอื่น ๆ ตามปรัชญาประชาธิปไตยแบบไทย ๆ โดยไม่มีแรงต่อต้านเสียดทาน

เมื่อเป็นเช่นนั้น เราจึงอาจคาดหมายได้ว่า แนวโน้มการใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อการโฆษณาจะมีเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีต ดังจะเห็นได้จากการรวบรวมภาพยนตร์โฆษณาของหน่วยงานราชการที่บันทึกได้จากการออกอากาศปกติของสถานีโทรทัศน์ช่องต่าง ๆ ตั้งแต่เดือนมกราคม 2543 ถึงธันวาคม 2544 ที่จัดทำโดยบริษัท วิดีโอคอมมูนิเคชั่นกรุ๊ป จำกัด พบว่ามีภาพยนตร์โฆษณาของหน่วยงานราชการมากถึง 85 เรื่องดังรายละเอียดที่สรุปแสดงไว้ในตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.2 : รายชื่อหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภาพยนตร์โฆษณาที่ออกอากาศระหว่างปี 2543 - 2544

ปี	ลำดับ	ชื่อหน่วยงาน	ชื่อโครงการ/ชื่อชุดโฆษณา	ความยาว (วินาที)
2543	1	สำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้ง	พร้อมใจเลือกตั้งวุฒิสมาชิก	30
2543	2	สำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้ง	เข้าคูหา กาบอร์เดียว	30
2543	3	สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม	ข้อมูลผลผลิตอุตสาหกรรม	30
2543	4	สนงคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	แปรรูปรัฐวิสาหกิจ	15
2543	5	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	เที่ยวเมืองไทยไม่ไปไม่รู้ /ทะเล	15
2543	6	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	เที่ยวเมืองไทยไม่ไปไม่รู้ /เชียงใหม่	15
2543	7	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	เที่ยวเมืองไทยไม่ไปไม่รู้ /ที่ช้าง	15
2543	8	สำนักงานสถิติแห่งชาติ	สำรวจและเก็บสถิติประชากร	30
2543	9	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	เที่ยวเมืองไทยไม่ไปไม่รู้ /นักเรียน	45
2543	10	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	เที่ยวเมืองไทยไม่ไปไม่รู้ /ประสาธินพนมรุ้ง	15
2543	11	สำนักงานสถิติแห่งชาติ	สำรวจและเก็บสถิติประชากร	15
2543	12	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ	รวมพลังหารสอง	90
2543	13	กรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์	การประกันภัยผู้ประสบภัยกรณยนต์	30
2543	14	สำนักงานสถิติแห่งชาติ	สำรวจและเก็บสถิติประชากร	15
2543	15	อย.	อ่านฉลาก	30
2543	16	กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์	ให้ติดป้ายราคาสินค้า	30
2543	17	กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม	สำนักความปลอดภัย	30
2543	18	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	สายด่วน 1155	30
2543	19	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	40 ปี ททท.ให้อะไรบ้าง	30
2543	20	อย.	อ่านฉลาก	15
2543	21	กรมควบคุมโรคติดต่อ	สะอาดสุขใหม่ ปลอดภัยจากห้องร่วม	30
2543	22	กรมการแพทย์	เมาไม่ขับ	15
2543	23	กรมอนามัย	เศรษฐกิจจะก้าวไกล คนไทยต้องแข็งแรง	30
2543	24	กรุงเทพมหานคร	แยกขยะ	30
2543	25	กรมควบคุมโรคติดต่อ	เลฟโตสไปโรซิส	30
2543	26	สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ	เปลี่ยนความคิดเปลี่ยนพฤติกรรม	30
2543	27	อย.	เครื่องสำอางห้า	30
2543	28	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ	ประหยัดพลังงานหารสอง	60

ตารางที่ 1.2 : รายชื่อหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภาพยนตร์โฆษณาที่ออกอากาศระหว่างปี 2543 - 2544 (ต่อ)

ปี	ลำดับ	ชื่อหน่วยงาน	ชื่อโครงการ/ชื่อชุดโฆษณา	ความยาว (วินาที)
2543	29	สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค	ร้องทุกข์สายด่วน สคบ.	42
2543	30	กระทรวงอุตสาหกรรม	999 ก้าวใหม่SME Fair	30
2543	31	อย.	ยาแผนโบราณ	30
2543	32	กระทรวงสาธารณสุข	โครงการเพื่อคนไทยไร้เอดส์	30
2543	33	สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ	ศึกษาสัณนิค คิดก่อนทำ	30
2543	34	กระทรวงสาธารณสุข	ทุกชีวิตปลอดภัยจากไข้เลือดออก	30
2543	35	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ	ประหยัดพลังงานหารสอง	75
2543	36	ปปช.	ไม่ให้ไม่รับ	60
2543	37	กรมวิทยาศาสตร์ การแพทย์	สุสหัสวรรษใหม่ เด็กไทยปลอดภัย	30
2543	38	กรมการค้าภายใน	กินไข่ทุกวัน สุขสันต์ แข็งแรง	15
2543	39	ปปช.	ไม่ให้ไม่รับ	60
2544	40	สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง	รณรงค์การเลือกตั้ง	30
2544	41	สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง	รณรงค์การเลือกตั้ง	20
2544	42	กรมควบคุมโรคติดต่อ	กำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย1	30
2544	43	อย.	1556 สายด่วนผู้บริโภคกับ อย.	15
2544	44	อย.	อ่านฉลาก	30
2544	45	อย.	หยุดใช้ยาลดความอ้วน	30
2544	46	กรมการแพทย์	เมาไม่ขับ	30
2544	47	กรมการแพทย์	เมาไม่ขับ	15
2544	48	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	ป้องกันโรคเอดส์	30
2544	49	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	เที่ยวเมืองไทยไม่ไปไม่รู้	30
2544	50	กรมทะเบียนการค้า	การส่งมอบดุลย์	30
2544	51	สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ	รณรงค์ไม่สูบบุหรี่	30
2544	52	สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ	รณรงค์ไม่สูบบุหรี่	30
2544	53	สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ	พัฒนาบุคคล	30
2544	54	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	ท่องเที่ยววันหยุด สุด..สุดในเมืองไทย1	45
2544	55	สำนักเลขาธิการ นายกษ	กองทุนหมู่บ้าน ตอนที่ 1	45
2544	56	กรมส่งเสริมการส่งออก	ใช้สินค้าไทย	15
2544	57	กรมส่งเสริมการส่งออก	ใช้สินค้าไทย	15
2544	58	ททท.	ท่องเที่ยววันหยุด สุด..สุดในเมืองไทย2	60
2544	59	ททท.	ท่องเที่ยววันหยุด สุด..สุดในเมืองไทย3	40
2544	60	สำนักเลขาธิการ นายกษ	กองทุนหมู่บ้าน ตอนที่ 2	45
2544	61	สำนักเลขาธิการ นายกษ	กองทุนหมู่บ้าน ตอนที่3	45
2544	62	ททท.	อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวยั่งยืน	60
2544	63	ททท.	ความมหัศจรรย์	15

ตารางที่ 1.2 : รายชื่อหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภาพยนตร์โฆษณาที่ออกอากาศระหว่างปี 2543 - 2544 (ต่อ)

ปี	ลำดับ	ชื่อหน่วยงาน	ชื่อโครงการ/ชื่อชุดโฆษณา	ความยาว (วินาที)
2544	64	ททท.	ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมชาติ	15
2544	65	ททท.	รายได้ท้องถิ่น	15
2544	66	ททท.	100 โครงการวัฒนธรรม	15
2544	67	สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค	บ้าน ไม่แน่ใจจริง ๆ อย่าซื้อ	30
2544	68	กรมควบคุมโรคติดต่อ	กำจัดยุงลาย2	30
2544	69	กรมการแพทย์	รักแม่...มาไม่ขับ	30
2544	70	ททท.	ท่องเที่ยววันหยุด สุด...สุดในเมืองไทย4	15
2544	71	ททท.	คู่มือสวนลัดไทยเที่ยวไทย1	15
2544	72	ททท.	คู่มือสวนลัดไทยเที่ยวไทย2	15
2544	73	กระทรวงสาธารณสุข	ติดยา รักษาได้	30
2544	74	อย.	อำนาจลากโภชนาการ	30
2544	75	กองทุนเพื่อส่งเสริม การอนุรักษ์พลังงาน	ประหยัดไฟ กำไรสองต่อ	30
2544	76	กองทุนเพื่อส่งเสริม การอนุรักษ์พลังงาน	ประหยัดพลังงานเป็นเรื่องของไทยทั้งชาติ	30
2544	77	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ	ประหยัดไฟกำไรสองต่อ /TV	30
2544	78	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ	ประหยัดไฟกำไรสองต่อ /แอร์	30
2544	79	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ	รวมพลังหยุดรถคนน้ำมัน1	30
2544	80	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ	รวมพลังหยุดรถคนน้ำมัน2	15
2544	81	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ	รวมพลังหารสอง /รถแข่ง	45
2544	82	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ	รวมพลังหารสอง /มอเตอร์ไซด์	45
2544	83	ททท.	1672 แฟกซ์เดียวเที่ยวทั่วไทย	30
2544	84	สนง. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	แนะนำหน้าที่ของสำนักงานฯ	30
2544	85	สนง.คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	แปรรูปรัฐวิสาหกิจ	30

เมื่อพิจารณารายชื่อภาพยนตร์โฆษณาข้างต้น หน่วยงานรัฐอาจมีความเห็นว่าทั้งหมดไม่ใช่สปอตโฆษณา แต่เป็นสปอตเผยแพร่เพื่อการประชาสัมพันธ์ และเรียกการใช้งบประมาณดังกล่าวว่าเป็นงบประมาณประชาสัมพันธ์ ดังจะเห็นได้จากชื่อเรียกโครงการต่าง ๆ ดังปรากฏในเอกสารของหน่วยงานรัฐ แต่สำหรับนักวิชาชีพโฆษณาแล้ว สปอตทั้งหมดข้างต้นไม่ใช่การประชาสัมพันธ์แน่นอน เนื่องจากมีลักษณะเป็นสปอตตรงรณรงค์ที่มีการใช้งบประมาณเพื่อซื้อเวลาเผยแพร่อันเป็นลักษณะหนึ่งของการโฆษณา (ดูนิยามท้ายบทที่หนึ่ง และดูเรื่องความแตกต่างระหว่าง การโฆษณา และ การประชาสัมพันธ์ ในบทที่ 2) ผู้อ่านงานวิจัยนี้จึงควรทำความเข้าใจให้เห็นความแตกต่างว่าอะไรคือการประชาสัมพันธ์ และอะไรคือการโฆษณา นับตั้งแต่บรรทัดนี้ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยจะยังคงใช้ชื่อเรียก "ประชาสัมพันธ์" ตามที่ปรากฏในเอกสารของรัฐอยู่ แม้จะมีลักษณะเป็นการโฆษณาก็ตามเพื่อรักษานัยความเข้าใจของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ ไว้ดังเดิม

นอกจากจำนวนภาพยนตร์โฆษณาในระหว่างปี 2543-2544 จะมีมากถึง 85 เรื่องดังแสดงในตารางข้างต้นแล้ว เมื่อพิจารณาด้านการรับรู้ของประชาชนซึ่งเป็นผลจากการเปิดรับข้อมูลข่าวสารจากการรณรงค์ของหน่วยงานรัฐซึ่งพบในรายงานผลการวิจัยสำรวจการรับรู้โครงการประชาสัมพันธ์ "อ่านฉลากก่อนซื้อ" ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุขปี 2543 (เดอะเลิฟเชอร์, 2543) ซึ่งเป็นการสำรวจเพื่อประเมินผลการดำเนินโครงการจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่มีอายุระหว่าง 12-50 ปีจำนวน 1,200 ตัวอย่างและรายงานผลการวิจัยสำรวจการรับรู้โครงการประชาสัมพันธ์ "อ่านฉลากก่อนซื้อ" ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุขปี 2544 (เดอะเลิฟเชอร์, 2544) ซึ่งเป็นการสำรวจเพื่อประเมินผลการดำเนินโครงการจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่มีอายุระหว่าง 11-60 ปี จำนวน 2,000 ตัวอย่าง การสำรวจทั้ง 2 ครั้งพบว่ามีการศึกษาการจดจำได้ของผู้บริโภคที่มีต่อการโฆษณาของหน่วยงานราชการอื่น ๆ รายงานดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าผู้บริโภคสามารถเอ่ยชื่อหรือบอกเนื้อหา (หรือสารโฆษณา) ส่วนใดส่วนหนึ่งของโฆษณาของหน่วยงานราชการได้เป็นจำนวนมาก ดังรายละเอียดในตารางที่ 1.3 ซึ่งเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของการใช้การโฆษณาที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินมาเป็นเครื่องมือในการสื่อสารกับประชาชน

ตารางที่ 1.3 : จำนวนประเด็นสารโฆษณาของหน่วยงานราชการที่ผู้บริโภคจดจำได้ในปี 2543 และ 2544

ชื่อหน่วยงานราชการเจ้าของโครงการ	จำนวนประเด็นสารโฆษณา		
	พ.ศ. 2544	พ.ศ. 2543	รวม
1. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ	5	4	9
2. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	19	4	23
3. กระทรวงคมนาคม	1	6	7
4. กระทรวงสาธารณสุข	8	9	17
5. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	5	3	8
6. กรมการค้าภายใน	1	6	7
7. กรมการปกครอง	2	2	4
8. กระทรวงพาณิชย์	2	6	8
9. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	2	2	4
10. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	1	6	7
11. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	2	7	9
12. กระทรวงการคลัง	3	6	8

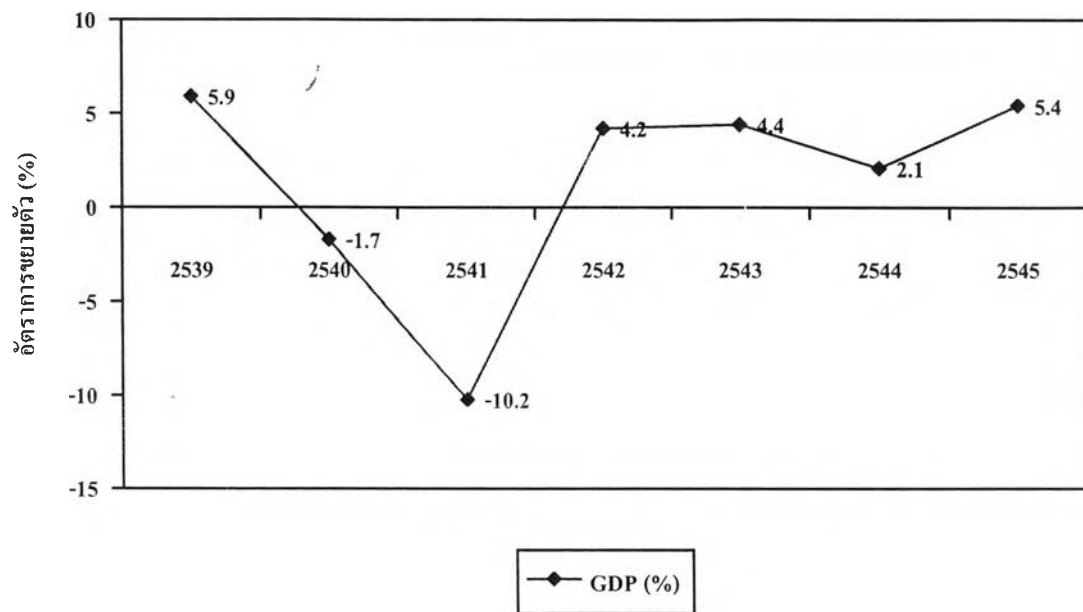


ชื่อหน่วยงานราชการเจ้าของโครงการ	จำนวนประเด็นสารโฆษณา		
	พ.ศ. 2544	พ.ศ. 2543	รวม
13. กรุงเทพมหานคร	2	3	5
14. กระทรวงศึกษาธิการ	2	3	5
15. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม	3	2	5
16. กระทรวงอุตสาหกรรม	0	3	3
รวม	58	72	130

ที่มา : เดอะเลิฟเชอร์ จำกัด, บริษัท (2543) รายงานผลการวิจัยประเมินผลโครงการประชาสัมพันธ์ 'อ่านฉลากก่อนซื้อ' ของ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข และ เดอะเลิฟเชอร์ จำกัด, บริษัท (2544) รายงานผลการวิจัยประเมินผลโครงการประชาสัมพันธ์ 'อ่านฉลากก่อนซื้อ' ของ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข

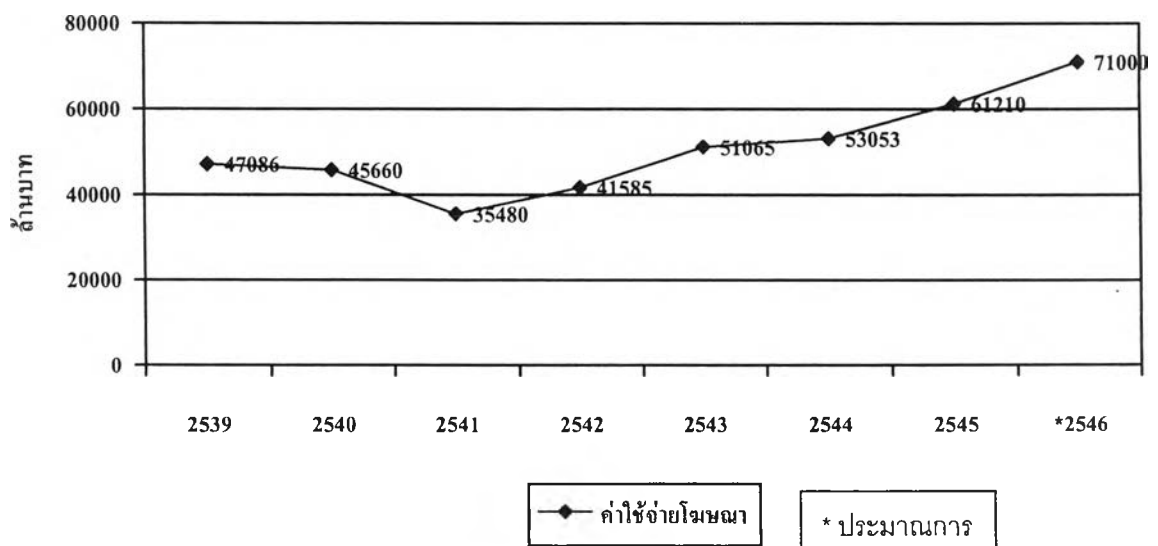
เมื่อหันมาพิจารณาด้านขนาดงบประมาณการโฆษณาที่ใช้จ่ายโดยหน่วยงานของรัฐด้วยการตรวจสอบย้อนหลังตั้งแต่ปี 2540 ซึ่งเป็นปีที่เศรษฐกิจประเทศไทยส่ออาการถดถอยอย่างชัดเจน และเป็นปีที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พบข้อเท็จจริงที่น่าสนใจประการหนึ่งคือในขณะที่สภาวะเศรษฐกิจของประเทศกำลังตกต่ำ และอุตสาหกรรมโฆษณาโดยรวมทั้งอุตสาหกรรมนั้นใช้จ่ายเงินโฆษณาลดลง หน่วยงานราชการกลับใช้งบประมาณเพื่อการโฆษณาเพิ่มขึ้น สวนกระแสเศรษฐกิจ และสวนพฤติกรรมการใช้จ่ายงบประมาณโฆษณาของทั้งอุตสาหกรรม ดังจะเห็นได้จากภาพที่ 1.2-1.4 ต่อไปนี้

ภาพที่ 1.2 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยระหว่างปี 2539 - 2545



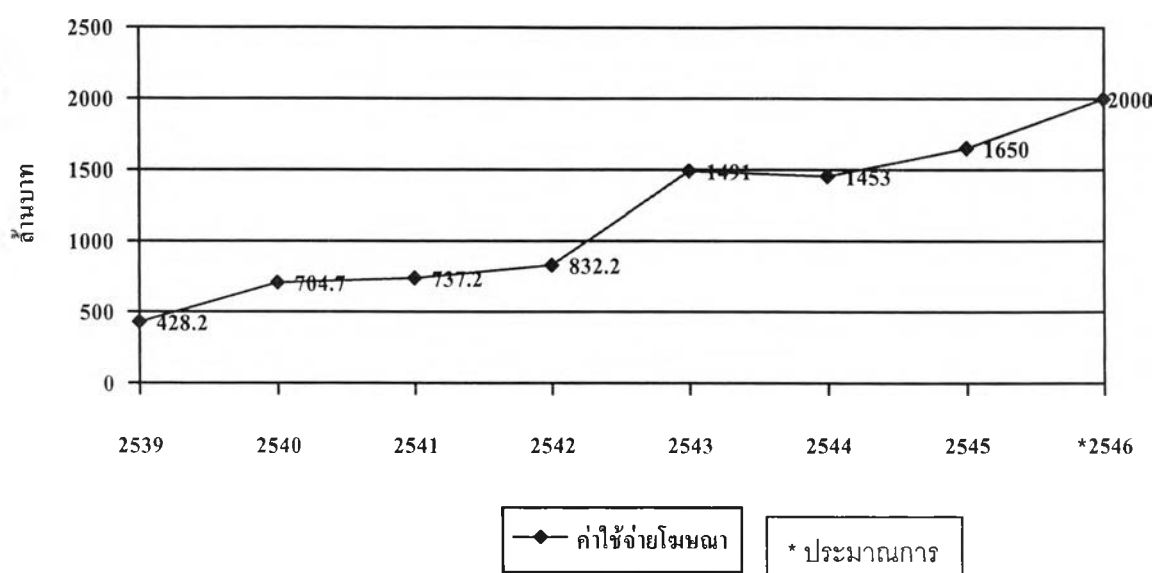
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, [www.nesdb.go.th](http://www.nesdb.go.th), 2546

ภาพที่ 1.3 งบประมาณของอุตสาหกรรมโฆษณาระหว่างปี 2539 - 2546



ที่มา : สมาคมโฆษณารธุรกิจแห่งประเทศไทย, [www.adasso thai.com](http://www.adasso thai.com), 2547

ภาพที่ 1.4 ค่าใช้จ่ายการโฆษณาของหน่วยงานราชการระหว่างปี 2539 - 2546



ที่มา : ศูนย์ข้อมูลคู่แข่ง (2545) และสมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทย, www.adasso thai.com, 2547

จากแผนภูมิทั้งสามข้างต้นจะเห็นได้ว่าในช่วงปี 2539 – 2541 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศลดลงจาก 5.9% ลงเหลือ -10.2% จากนั้นจึงเพิ่มขึ้นเป็น 4.2% ในปี 2542 และยังคงตัวอยู่ที่ระดับ 4.4% ในปี 2543 รูปแบบดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับค่าใช้จ่ายในการโฆษณาของอุตสาหกรรมโฆษณาทั้งหมด เมื่อรวมสินค้าและบริการทุกประเภทแล้ว อุตสาหกรรมเหล่านี้ลดค่าใช้จ่ายในการโฆษณาลงในช่วงปี 2539 – 2541 ในปี 2539 อุตสาหกรรมโฆษณามีมูลค่าทั้งสิ้น 47,086,000,000 บาท ลดลงเหลือ 35,480,000,000 บาทในปี 2541 จากนั้นค่อยเพิ่มขึ้นในปี 2542 ต่อเนื่องไปถึงปี 2546 ในทางกลับกัน รูปแบบดังกล่าวนี้แตกต่างจากการใช้จ่ายค่าโฆษณาของหน่วยงานราชการ ซึ่งยังคงใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงปี 2539 – 2546 โดยเฉพาะในช่วงปี 2539 – 2541 ซึ่งเป็นช่วงที่อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลงและอุตสาหกรรมโฆษณาใช้จ่ายเงินน้อยลง หน่วยงานราชการ ใช้จ่ายค่าโฆษณาในปี 2539 จำนวน 428,200,000 บาท เพิ่มขึ้นเป็น 737,200,000 บาทในปี 2541 และ เป็น มากกว่า 1,400 ล้านบาทในปี 2543 และปี 2544 และเพิ่มเป็นราว 2,000 ล้านบาทในปี 2546

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาไปในรายละเอียดแล้วพบว่าตั้งแต่ปี 2542-2544 เป็นต้นมา กระทรวงต่าง ๆ ใช้งบประมาณในการโฆษณาเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในปี 2543 ซึ่งเป็นปีที่มีการใช้งบประมาณสูงสุด ปรากฏว่ามีถึง 3 กระทรวงที่ใช้งบประมาณในการโฆษณาไม่ต่ำกว่า 150,000,000 บาท ดังตารางที่ 1.4 ต่อไปนี้

ตารางที่ 1.4 ค่าใช้จ่ายโฆษณาของหน่วยงานราชการปี พ.ศ. 2542-2544 จำแนกตามกระทรวง

หน่วยราชการ	ค่าใช้จ่ายในการโฆษณา ('000 บาท)		
	2542	2543	2544
1. สำนักนายกรัฐมนตรี	162,506	158,183	136,136
2. กระทรวงสาธารณสุข	284,927	256,537	293,303
3. กระทรวงพาณิชย์	85,581	224,805	150,525
4. กระทรวงมหาดไทย	17,229	24,778	30,336
5. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	90,343	85,167	78,204
6. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	19,223	28,609	35,965
7. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	61,716	37,386	28,606
8. กระทรวงอุตสาหกรรม	1,969	22,576	16,018
9. กระทรวงกลาโหม	42,677	63,138	27,951
10. กระทรวงศึกษาธิการ	29,265	15,137	8,379
11. ทบวงมหาวิทยาลัย	-	-	2,962
12. กระทรวงคมนาคม	324	131	3,376
13. กระทรวงยุติธรรม	294	4,262	1,618
14. กระทรวงการคลัง	46,515	62,799	55,371
15. กระทรวงการต่างประเทศ	105	-	512

ที่มา : AC Nielsen (Thailand) Ltd., (2545)

จากรายงานสรุปการใช้จ่ายเงินงบประมาณด้านการโฆษณา ของอุตสาหกรรมโฆษณาในประเทศไทยเปรียบเทียบระหว่างปี 2543 และ 2544 แยกตามกลุ่มประเภทผลิตภัณฑ์พบว่าหน่วยงานราชการเป็นกลุ่มที่ใช้งบประมาณสูงเป็นอันดับ 3 ทั้งสองปีติดต่อกันดังแสดงในตารางที่ 1.5 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1.5 กลุ่มประเภทผลิตภัณฑ์และบริการที่ใช้โฆษณาสูงสุด 10 อันดับในปี 2543 – 2544

Categories	Rank	Jan-Dec'01	Jan-Dec'00	%Change
Pre-Recorded Cd's & Audio Tapes	1	3,132.9	3,233.9	-(3)
Mobile Phone Systems	2	1,581.8	1,048.5	51
Government Department	3	1,453.7	1,491.5	-(3)
Beer And Stout	4	1,385.8	1,847.9	-(25)
Communications Corporate	5	1,329.8	643.0	107
Facial-Skin Care Products	6	1,075.3	959.4	12
Motor Vehicles Passenger	7	884.6	945.9	-(6)
Residential Projects	8	846.3	866.4	-(2)
Trade Fairs(Exhibitions&Shows)	9	792.8	662.7	20
Movie	10	776.3	646.3	20

\* หน่วย : ล้านบาท

ที่มา: AC Nielsen (Thailand) Ltd., 2545

ยอดค่าใช้จ่ายด้านการโฆษณาของรัฐดังแสดงในตารางข้างต้นมีสัดส่วนเท่ากับ 2.9% และ 2.7% ของงบประมาณทั้งอุตสาหกรรมในปี 2543 และ ปี 2544 ตามลำดับ ในขณะที่รัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกาใช้จ่ายงบประมาณด้านนี้เพียง 1.3% และ 1.5% ของงบประมาณทั้งอุตสาหกรรมในปี 1999 และปี 2000 ตามลำดับ และติดอันดับที่ 24 ในปี 1999 และอันดับที่ 18 ในปี 2000 (www.adage.com)

จากแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของงบประมาณด้านโฆษณาของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐดังกล่าว แม้ในแง่หนึ่งอาจสันนิษฐานได้ว่าเป็นการอัดฉีดงบประมาณเพื่อหล่อเลี้ยงอุตสาหกรรมโฆษณาที่มีอาการย่ำแย่เช่นเดียวกับอีกหลาย ๆ อุตสาหกรรมในประเทศ แต่แนวโน้มการเพิ่มขึ้นดังกล่าวก็ทำให้งบประมาณด้านนี้ตกเป็นเป้าการโจมตีการบริหารงานของรัฐบาลที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นปัญหาของการบริหารราชการแผ่นดินอย่างต่อเนื่องมาหลายรัฐบาล และล่าสุดในช่วงครึ่งปีหลังของปี 2544 ก็เกิดกระแสข่าวเรียกร้องให้มีการตรวจสอบการใช้งบประมาณโฆษณาของหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะในส่วนของการจัดจ้างหน่วยงานเอกชนภายนอก โดยมีมูลเหตุมาจากความสงสัยของคณะกรรมการงบประมาณที่ว่ารัฐบาลอาจจ้างงบประมาณแผ่นดินไปใช้ว่าจ้างบริษัทเอกชนซึ่งเป็นบริษัทในเครือของสมาชิกพรรครัฐบาลบางคน

กระแสข่าวระบุนับตั้งแต่รัฐบาลชุดใหม่ภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ขึ้นมาบริหารประเทศ รัฐบาลได้ประกาศนโยบายใหม่หลายโครงการ แต่ละโครงการต้องการทำโฆษณา

เพื่อให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านของสำนักนายกรัฐมนตรี, โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคของกระทรวงสาธารณสุข, โครงการธนาคารคนจนของธนาคารออมสิน ฯลฯ (เกาะติดบฟีอาร์ เอื่อนักการเมือง. กรุงเทพธุรกิจ, 20 สิงหาคม 2544: 9) และเป็นที่น่าสังเกตว่า บริษัทเอกชนที่ได้รับคัดเลือกให้ทำโฆษณาคือบริษัท เอส ซี แมทซ์บ็อกซ์ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทในเครือชินคอร์ปอเรชั่น นอกจากนี้บริษัท เอส ซี แมทซ์บ็อกซ์ ยังได้รับคัดเลือกให้ทำโครงการโฆษณาเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานราชการที่ใช้งบประมาณสูงมากแห่งหนึ่งอีกด้วย (เกาะติดบฟีอาร์ เอื่อนักการเมือง. กรุงเทพธุรกิจ, 20 สิงหาคม 2544: 9)

กรณีดังกล่าวทำให้คณะกรรมการปราบปรามมออบหมายให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเข้าไปตรวจสอบการใช้งบประมาณโฆษณาของหน่วยงานราชการต่างๆ และผลการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพบว่าบริษัท เอส ซี แมทซ์บ็อกซ์ ได้รับการว่าจ้างโดยใช้วิธีพิเศษ โดยให้เหตุผลว่าเป็นโครงการเร่งด่วน ซึ่งหากดำเนินการล่าช้าอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการได้ ส่วนโครงการอื่นแม้ว่าจะใช้วิธีประกวดราคา แต่ก็เกิดความเคลือบแคลงว่าการดำเนินการประกวดราคานั้นมีความโปร่งใสหรือไม่ เพราะมีความเข้าใจว่าโครงการของรัฐบาลหลายโครงการมีการวางตัวบริษัทโฆษณาที่ต้องการไว้แล้วโดยไม่เปิดโอกาสให้บริษัทอื่นเข้าแข่งขันกันอย่างยุติธรรม (แมทซ์บ็อกซ์ ชิวโฆษณารัฐเรียบ. สุวนเศรษฐกิจ, 12 สิงหาคม 2544: 17-18; เกาะติดบฟีอาร์ เอื่อนักการเมือง. กรุงเทพธุรกิจ, 20 สิงหาคม 2544: 1, 4, 9; เอเยนซีจัดซื้อ แมทซ์บ็อกซ์ ผนึกปชป. ดีกัน "ผูกขาด" งบโฆษณารัฐ 3 พันล้าน. สุวนเศรษฐกิจ, 26 สิงหาคม 2544: 1, 8, 9; สตง. ลุยสอบบฟีอาร์ฉาว. แนวหน้า, 27 สิงหาคม 2544: 12, 10)

ข้อสงสัยดังกล่าว นำไปสู่คำถามสืบเนื่องตามมามากมาย เกี่ยวกับความชัดเจนโปร่งใสและความจำเป็นในการใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อการโฆษณานโยบายรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องระดับความสำคัญของนโยบายที่จำเป็นต้องได้ใช้งบประมาณสนับสนุนด้านการโฆษณา (อาทิหน่วยงานรัฐมีความจำเป็นเพียงไรในการใช้งบประมาณโฆษณาเพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์ขององค์กร เป็นต้น) ความจำเป็นเร่งด่วนระดับไหน อย่างไรจึงถือเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช่วิธีการจัดซื้อจัดจ้างพิเศษที่เปิดช่องต่อการทุจริต หรือเรื่องความโปร่งใสในการแข่งขันประกวดราคา รวมไปถึงการโยกงบประมาณด้านอื่น ๆ ภายในหน่วยงานเอง ดังกรณีข่าว "สาธารณสุขช่วนโดนใบสั่งโยกบฯ หนูน 30 บ. เลขฯฯ อย.ออกโรงยันไม่กระทบโครงการอื่น" (สาธารณสุขช่วน โดยใบสั่งโยกบฯ หนูน 30 บ. ประชาชาติธุรกิจ, 21 กุมภาพันธ์ 2545: 21) ซึ่งล้วนเป็นประเด็นเกี่ยวพันกับวิธีการงบประมาณ และการบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดินของรัฐทั้งสิ้น

การศึกษารายละเอียดพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 และเอกสารการจำแนกประเภทรายจ่ายตาม งบประมาณพบบ้างงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาอาจถูกจัดอยู่ใน 3 หมวด (งบประมาณ, สำนัก, 2540) ได้แก่

หมวดค่าใช้สอย เรียกว่าค่าโฆษณาและเผยแพร่ หมายถึง “รายจ่ายเกี่ยวกับการจ้างเหมา โฆษณาและเผยแพร่ เช่น การโฆษณาและเผยแพร่ทางวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ โรง มหรสพ หรือสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ เป็นต้น”

หมวดค่าวัสดุ เรียกว่าค่าวัสดุโฆษณาและเผยแพร่ หมายถึง “รายจ่ายเพื่อซื้อ แลกเปลี่ยน จ้างทำ ทำเอง หรือกรณีอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในสิ่งของซึ่งโดยสภาพเมื่อใช้แล้ว ย่อมหมดเปลือง หมดไปเอง แปรสภาพ หรือไม่คงสภาพเดิมอีกต่อไป หรือสิ่งของที่มี ลักษณะคงทนถาวรแต่มีอายุการใช้งานในระยะเวลาประมาณไม่เกิน 1 ปี หรือสิ่งของที่มี ลักษณะคงทนถาวรและมีอายุการใช้งานในระยะเวลาประมาณ 1 ปีขึ้นไปแต่มีราคาหน่วย หนึ่งหรือชุดหนึ่งไม่เกิน 5,000 บาท ยกเว้นสิ่งของตามตัวอย่างสิ่งของที่เป็นครุภัณฑ์ หรือ...” ตัวอย่างเช่น กระดาษเขียนโปสเตอร์, สี, ฟิล์ม, สไลด์, วิดีโอเทป, ขาดังกล่าง, เครื่องกรอ เทป, เล่นส์ซูม ฯลฯ

หมวดค่าครุภัณฑ์ เรียกว่าค่าครุภัณฑ์โฆษณาและเผยแพร่ หมายถึง “รายจ่ายเพื่อซื้อ แลก เปลี่ยน จ้างทำ ทำเอง หรือกรณีอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในสิ่งของที่มีลักษณะคง ทนถาวรมีอายุการใช้งานในระยะเวลาประมาณ 1 ปีขึ้นไปและมีราคาหน่วยหนึ่งหรือชุด หนึ่งเกิน 5,000 บาท หรือสิ่งของตามตัวอย่างสิ่งของที่เป็นครุภัณฑ์ ตัวอย่างเช่น กล้องถ่าย รูป, กล้องถ่ายวิดีโอ, เครื่องฉายสไลด์, เครื่องฉายภาพข้ามศีรษะ, เครื่องเล่นวิดีโอ ฯลฯ...”

อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาเอกสารงบประมาณฉบับที่ 4 (งบประมาณ, สำนัก, 2543ข) ซึ่งเป็นเอกสารที่สำนักงบประมาณสรุปมาจากข้อมูลงบประมาณของหน่วยงานราชการแต่ละแห่งพบว่า มีหน่วยงานจำนวนมากที่ระบุถึงค่าโฆษณาและเผยแพร่ในหมวดค่าใช้สอย ทั้ง ๆ ที่ ความจริงแล้วหน่วยงานราชการหลายแห่งว่าจ้างหน่วยงานเอกชนนอกทำการโฆษณาโดยมี การใช้งบประมาณผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ ดังปรากฏในสถิติค่าใช้จ่ายโฆษณาที่สำรวจพบตาม สื่อมวลชนต่างๆ โดยศูนย์ข้อมูลคู่แข่ง และ AC Nielsen ซึ่งเป็นหน่วยงานเอกชนที่ทำหน้าที่ รายงานตัวเลขการใช้จ่ายเงินผ่านสื่อต่าง ๆ ของอุตสาหกรรมโฆษณา ตัวอย่างเช่น ในปี งบประมาณ พ.ศ. 2544 สำนักคณะกรรมการอาหารและยาว่าจ้างบริษัท สปา แอดเวอร์ไทซิง จำกัด และบริษัท บรอดคาสท์ไทยเทเลวิชั่น จำกัด ให้ทำโฆษณาโครงการอ่านฉลากก่อนซื้อ และ

ว่าจ้างบริษัท แมสซีฟ แอดเวอร์ไทซิ่ง จำกัด ให้ทำโฆษณาโครงการอ่านฉลากโภชนาการ แต่ในเอกสารของสำนักงบประมาณกลับไม่พบรายการค่าโฆษณาและเผยแพร่ในหมวดค่าใช้จ่ายของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข (งบประมาณ, สำนัก, 2544ข)

ดังนั้น จึงเกิดคำถามตามมาว่า เพราะเหตุใดจึงไม่ปรากฏตัวเลขงบประมาณนี้ในเอกสารราชการ แต่เรากลับเห็นการใช้งบประมาณตามสื่อต่าง ๆ หรือมีการตั้งงบประมาณไว้ในหมวดอื่นที่ไม่ใช่หมวดค่าใช้จ่าย รายการค่าโฆษณาและเผยแพร่ รวมทั้งมีการแปลงงบประมาณด้านอื่น มาใช้กับการโฆษณามากน้อยเพียงใด

แม้คำตอบต่อคำถามดังกล่าวจะยังไม่สามารถสืบค้นเพื่อให้ความกระจ่างได้ในตอนนี้ แต่ก็แสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนของการบริหารงบประมาณด้านนี้ของรัฐบาล หากการจัดประเภทหมวดค่าใช้จ่ายไม่ได้เป็นไปตามวิธีกติ รัฐบาลและรัฐสภาในฐานะองค์กรจัดสรรงบประมาณจะพิจารณาถึงความเหมาะสมของงบประมาณด้านนี้โดยภาพรวมได้อย่างไร

เพื่อให้เห็นภาพดังกล่าวชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเบื้องต้น โดยเลือกหน่วยงานราชการ 3 แห่งที่ใช้งบประมาณโฆษณาเกินกว่า 100 ล้านบาทในปี 2543 จากการรวบรวมข้อมูลการใช้งบประมาณโฆษณาที่เกิดขึ้นจริงตามสื่อต่าง ๆ (ดังแสดงในตารางที่ 1.4) ซึ่งได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข สำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงพาณิชย์ แล้วทำการศึกษารายละเอียดหมวดรายจ่ายงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าวดังปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณประจำปีของสำนักงบประมาณ (เอกสารฉบับนี้ สำนักงบประมาณจัดทำขึ้นเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรในการขออนุมัติงบประมาณประจำปี)

การศึกษาดังกล่าวมุ่งเน้นตรวจสอบตัวเลขค่าใช้จ่ายในหมวดค่าใช้จ่าย รายการค่าโฆษณาและเผยแพร่ กับรายการค่าวัสดุโฆษณาและเผยแพร่ เปรียบเทียบกับตัวเลขที่ได้จากศูนย์ข้อมูลคู่แข่ง พบว่าตัวเลขจากทั้งสองแหล่งข้อมูลดังกล่าวมีความแตกต่างกันมาก ดังแสดงในตารางต่อไปนี้



ตารางที่ 1.6 งบประมาณของหน่วยงานราชการ 3 อันดับแรกที่ใช้งบประมาณสูงสุดในปี 2543 เปรียบเทียบข้อมูลระหว่างศูนย์ข้อมูลคู่แข่งและสำนักงานประมาณ

หน่วยงานราชการ	ศูนย์ข้อมูลคู่แข่ง	สำนักงานประมาณ	ความแตกต่าง
<b>กระทรวงสาธารณสุข</b>			
- สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	5,703,000	28,406,700	-22,703,700
- กรมการแพทย์	11,420,000	46,047,600	-34,627,600
- กรมควบคุมโรคติดต่อ	52,903,000	47,000,600	5,902,400
- กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์	9,780,000	288,000	9,492,000
- กรมสุขภาพจิต	45,735,000	4,662,200	41,072,800
- กรมอนามัย	15,544,000	62,174,800	-46,630,800
- สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	69,833,000	14,375,300	55,457,700
<b>รวม</b>	<b>210,918,000</b>	<b>202,955,200</b>	<b>7,962,800</b>
<b>สำนักนายกรัฐมนตรี</b>			
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	1,319,000	0	1,319,000
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	1,048,000	521,800	526,200
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ	125,696,000	20,000	125,676,000
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ	9,110,000	94,400	9,015,600
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	30,000	16,112,500	-16,082,500
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	1,461,000	25,789,000	-24,328,000
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ	9,896,000	0	9,896,000
- สำนักงานคณะกรรมการ สยช.	336,000	145,000	191,000
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ	18,204,000	14,120,000	4,084,000
- กรมประชาสัมพันธ์	102,000	3,372,000	-3,270,000
- สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค	4,308,000	0	4,308,000
<b>รวม</b>	<b>171,510,000</b>	<b>60,174,700</b>	<b>111,335,300</b>
<b>กระทรวงพาณิชย์</b>			
- สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์	7,564,000	900,000	6,664,000
- กรมการค้าภายใน	56,956,000	831,000	56,125,000
- กรมการประกันภัย	37,027,000	262,500	36,764,500
- กรมทะเบียนการค้า	19,844,000	191,500	19,652,500
- กรมทรัพย์สินทางปัญญา	9,258,000	8,000	9,250,000
- กรมส่งเสริมการส่งออก	14,943,000	9,057,000	5,886,000
<b>รวม</b>	<b>145,592,000</b>	<b>11,250,000</b>	<b>134,342,000</b>

จากตารางที่ 1.6 จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างของตัวเลขงบประมาณจากแหล่งข้อมูลทั้งสองแหล่งอย่างเห็นได้ชัด โดยที่สำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงพาณิชย์ มีตัวเลขความแตกต่างสูงกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท

เมื่อกลับมาพิจารณาเอกสารงบประมาณอีกครั้ง ผู้วิจัยพบว่ามีอีกหนึ่งรายการกับอีกสองหมวดงบประมาณ ที่งบประมาณโฆษณาอาจไปแอบแฝงอยู่ ได้แก่ รายการค่าจ้างเหมาบริการ (ในหมวดค่าใช้สอย) หมวดเงินอุดหนุนและหมวดรายจ่ายอื่น รายชื่อของโครงการในรายการค่าจ้างเหมาบริการ หรือ ในหมวดเงินอุดหนุน หรือ ในหมวดรายจ่ายอื่นเป็นตัวบ่งชี้ประการหนึ่งว่าโครงการนั้นน่าจะมีงบประมาณโฆษณารวมอยู่ด้วย เช่น โครงการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ด้านคุ้มครองผู้บริโภคของกรมทะเบียนการค้า โครงการสร้างภาพลักษณ์สินค้าไทยโดยการสร้างชื่อทางการค้า (Brand Name) ของตนเองของกรมส่งเสริมการส่งออก โครงการส่งเสริมและป้องกันปัญหาสุขภาพจิตครอบครัวของกรมสุขภาพจิต ฯลฯ

ตามเอกสารการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณของสำนักงบประมาณ (งบประมาณ, สำนัก 2540) ค่าจ้างเหมาบริการหมายถึง "ค่าจ้างเหมาบริการให้ผู้รับจ้างทำการอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งมิใช่เป็นการประกอบ ดัดแปลง ต่อเติมครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้าง และอยู่ในความรับผิดชอบของผู้รับจ้าง เช่น ค่าจ้างเหมาสูบน้ำ ค่าจ้างแบกหามสัมภาระ ค่าออกของ ค่าบริการกำจัดปลวก ค่าจ้างผู้แสดงแบบ และค่าซ่อมแซมทรัพย์สิน เป็นต้น" ส่วนเงินอุดหนุนแบ่งออกเป็น 2 ประเภทได้แก่ 1) เงินอุดหนุนทั่วไป หมายถึง "เงินที่จ่ายเพื่อช่วยเหลือหรือจ่ายเป็นค่าบำรุงแก่องค์กร เอกชน นิติบุคคล หรือกิจการ อันเป็นสาธารณประโยชน์ 2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึง "เงินที่จ่ายเพื่อช่วยเหลือแก่องค์กร เอกชน นิติบุคคล หรือกิจการ อันเป็นสาธารณประโยชน์ตามรายการและรายละเอียดที่สำนักงบประมาณกำหนด ส่วนรายจ่ายอื่นหมายถึง "รายจ่ายต่างๆ ซึ่งไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดหนึ่งหมวดใดดังกล่าวข้างต้น หรือรายจ่ายที่สำนักงบประมาณกำหนดให้อยู่ในหมวดนี้ ..." จะเห็นได้ว่าหากข้อสันนิษฐานเรื่องการจัดหมวดงบประมาณเป็นจริงแสดงว่าในทางปฏิบัติที่ผ่านมา สำนักงบประมาณได้พิจารณาอนุโลมให้งบประมาณโฆษณารวมอยู่ในสองหมวดกับหนึ่งรายการงบประมาณดังกล่าวข้างต้นนี้ได้ ทั้ง ๆ ที่ค่าใช้จ่ายด้านโฆษณาน่าจะถูกจัดให้อยู่เป็นที่เป็นทางในรายการค่าโฆษณาและเผยแพร่ ที่ผ่านมายังงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านการโฆษณาของหน่วยงานรัฐจึงอาจถูกตั้งแฝงอยู่อย่างกระจัดกระจาย และไม่ง่ายต่อการติดตามตรวจสอบของรัฐ

ภาพสะท้อนของการจัดทำและการบริหารงบประมาณด้านการโฆษณาของรัฐดังได้กล่าวมาทั้งหมด เปรียบเสมือนภาพสะท้อนสภาพปัญหาด้านการงบประมาณของรัฐด้านหนึ่งซึ่งเป็น

ปัญหาเรื้อรังมาโดยตลอด แผนการปฏิรูประบบราชการของไทยจึงได้รวมเอาแผนปฏิรูประบบงบประมาณ เป็นแผนหนึ่งในห้าแผนหลัก และดูเหมือนจะเป็นทิศทางที่สำคัญที่สุดที่ระบบราชการควรได้รับการปฏิรูป คือ การปรับปรุงกลไกและวิธีการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งระบบงบประมาณของประเทศไทย หากได้รับการปฏิรูปไปในแนวทางที่ถูกต้อง จะมีผลทำให้การปฏิรูปในเรื่องต่าง ๆ ดำเนินการได้สะดวกขึ้น โดยอาศัยกลไกด้านงบประมาณเป็นแนวทางในการกำกับและควบคุม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาและให้ความสำคัญกับวิธีการบริหารงบประมาณไปพร้อม ๆ กัน จึงอาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบงบประมาณเป็นกุญแจสำคัญที่จะช่วยให้การปฏิรูปในเรื่องต่างๆ ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวได้เช่นกัน (พิชัย รัตตกุล, 2542: 26-27)

ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นบทสรุปอย่างหนึ่งของความจำเป็นอย่างยิ่งในการศึกษาเพื่อปรับปรุงวิธีการจัดทำและการบริหารงบประมาณโฆษณาของรัฐ เพื่อให้การใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อภารกิจด้านการเผยแพร่ข่าวสารนี้ของรัฐ จะได้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ และประชาชนโดยรวม ประกอบกับการใช้งบประมาณด้านนี้นับเป็นเรื่องใหม่ของหน่วยงานราชการทั่วไปที่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการใช้สื่อมวลชนเพื่อประโยชน์ในการเผยแพร่ข่าวสารของหน่วยงานของตนสู่ประชาชน และเมื่อรวมเข้ากับกระแสการปฏิรูประบบราชการ ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาหาแนวทางในการปรับปรุงวิธีการจัดทำและการบริหารงบประมาณโฆษณาอย่างเป็นระบบเพื่อนำเสนอเป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปการงบประมาณด้านนี้ซึ่งมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากการงบประมาณด้านอื่น ๆ

### ปัญหานำการวิจัย

1. หน่วยงานราชการมีลักษณะ ขั้นตอน และกระบวนการจัดทำและบริหารงบประมาณโฆษณาอย่างไร
2. ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการงบประมาณดังกล่าวประกอบด้วยด้านใดที่ทำให้ตรวจสอบได้ยาก และเป็นปัจจัยลดทอนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้งบประมาณด้านนี้
3. รัฐจะมีแนวทางการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณโฆษณาของหน่วยงานราชการรวมทั้งจะบริหารงบประมาณโฆษณาให้ตอบสนองต่อภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ชัดเจน โปร่งใสและตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้นได้อย่างไร

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะ ขั้นตอน และกระบวนการของการจัดทำและการบริหารงบประมาณโฆษณาของหน่วยงานราชการ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อระบุชี้ปัญหา และอุปสรรคของการจัดทำและการบริหารงบประมาณโฆษณาของหน่วยงานราชการอันเป็นปัจจัยลดทอนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้งบประมาณด้านนี้ และทำให้ตรวจสอบได้ยาก
3. เพื่อค้นหาข้อเสนอแนะหรือแนวทางการปฏิรูปการจัดทำและการบริหารงบประมาณโฆษณาของหน่วยงานราชการ

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะงบประมาณโฆษณา (และ/หรืองบประมาณโฆษณาที่ใช้ชื่ออื่นแต่มีลักษณะเป็นการใช้งบประมาณเพื่อการโฆษณา) ของหน่วยงานราชการที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ไม่รวมที่ขอรับจากเงินกองทุนต่าง ๆ เนื่องจากมีกระบวนการและหลักเกณฑ์การจัดทำและบริหารงบประมาณโฆษณาแตกต่างกัน และไม่นับรวมรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรายจ่ายของหน่วยงานราชการอาศัยงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด ในขณะที่รายจ่ายของรัฐวิสาหกิจบางส่วนมาจากรายได้ที่หามาได้เอง

นอกจากนี้ การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะงบประมาณของโครงการโฆษณาที่หน่วยงานราชการใช้เผยแพร่ผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ ระหว่างปีงบประมาณ 2543-2544 โดยไม่ครอบคลุมงบประมาณวัสดุหรือครุภัณฑ์โฆษณาและเผยแพร่ และกิจกรรมเพื่อการประชาสัมพันธ์อื่น ๆ ทั้งจะเน้นให้ความสำคัญกับหน่วยงานราชการที่มีการใช้จ่ายงบประมาณการโฆษณาสูงสุด 5 อันดับแรก เนื่องจากน่าจะเป็นหน่วยงานที่แสดงให้เห็นแง่มุมด้านการจัดทำและการบริหารงบประมาณโฆษณาที่ครบถ้วนรอบด้านมากกว่าหน่วยงานที่มีการใช้งบประมาณด้านนี้น้อย

## ข้อตกลงเบื้องต้น

1. งบประมาณโฆษณาที่มีหน้าที่สนับสนุนให้รัฐปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ
2. ระบบงบประมาณแบบแผนงานเป็นระบบงบประมาณที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเต็มที่ในการจัดทำและบริหารงบประมาณทุกด้านรวมทั้งงบประมาณโฆษณา
3. กระบวนการจัดทำและบริหารงบประมาณโฆษณาของหน่วยงานรัฐในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเต็มที่ รวมทั้งมีโอกาสจะปรับปรุงให้ดีขึ้นได้

## นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานราชการ/หน่วยงานรัฐ	หมายถึง ส่วนราชการทุกส่วนนับตั้งแต่แผนก กอง กรม ไปจนถึง กระทรวง ทบวง หรือสำนักงานต่าง ๆ ที่เป็นของรัฐและไม่สามารถหารายได้เอง ไม่รวมรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ
โครงการโฆษณา	หมายถึง แผนรณรงค์โฆษณาหนึ่ง หรือโครงการที่มีการเผยแพร่ข่าวสารผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ และหมายถึงโครงการที่ใช้ชื่อว่าโครงการประชาสัมพันธ์ หรือโครงการอื่น ๆ ที่มีการใช้งบประมาณผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ ตามที่ปรากฏในเอกสารของหน่วยงานราชการ
งบประมาณโฆษณาของรัฐ	หมายถึง งบประมาณที่หน่วยงานราชการได้รับและใช้จ่ายกับโครงการโฆษณาไม่รวมงบประมาณวัสดุและครุภัณฑ์โฆษณาและเผยแพร่
การจัดทำงบประมาณ	หมายถึง ขั้นตอนตั้งแต่การที่หน่วยงานราชการจัดเตรียมรายละเอียดเพื่อขออนุมัติงบประมาณจนถึงการได้รับอนุมัติงบประมาณจากรัฐสภา ซึ่งได้แก่ลักษณะโครงการและความจำเป็นในการตั้งของงบประมาณ วิธีการกำหนดงบประมาณ การจัดหมวดหมู่งบประมาณโฆษณา

การบริหารงบประมาณ	หมายถึง การใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนงานที่หน่วยงานราชการได้รับอนุมัติงบประมาณจากรัฐบาล ได้แก่ การเบิกจ่ายเงิน การใช้จ่าย การเปลี่ยนแปลง โยกย้ายงบประมาณ จนถึงขั้นตอนการจัดซื้อหรือการจัดจ้าง เพื่อให้ได้ผลงานตามที่ขออนุมัติ รวมตลอดจนถึงการประเมินผลโครงการ
ประสิทธิภาพ	หมายถึง ประสิทธิภาพในเชิงต้นทุน (cost efficiency) ของการดำเนินโครงการโฆษณาของหน่วยงานราชการซึ่งอาจวัดได้จากความคุ้มค่าของการจัดซื้อสื่อโฆษณา และค่าใช้จ่ายในการจัดจ้างบริษัทตัวแทนโฆษณา
ประสิทธิผล	หมายถึง ผลสัมฤทธิ์ หรือผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินโครงการโฆษณาของหน่วยงานราชการ ได้แก่ ความเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติ และ/หรือ พฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายของโครงการรณรงค์

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. หน่วยงานราชการสามารถนำผลที่ได้จากการวิจัยไปปรับปรุงการจัดทำและการบริหารงบประมาณโฆษณาของตนเองให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ตรวจสอบได้ และป้องกันการรั่วไหล
2. สามารถนำผลการวิจัยไปใช้ศึกษาต่อหรือขยายผลเกี่ยวกับการจัดทำและการบริหารงบประมาณด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาและการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานราชการ