

บทที่ 7

ปัญหาและแนวทางแก้ไข

จากข้อค้นพบและการวิเคราะห์กระบวนการจัดทำและบริหารงบประมาณโฆษณาของหน่วยงานรัฐในบทที่ 4 และบทที่ 5 รวมทั้งการรายงานรายละเอียดของกระบวนการจัดทำและบริหารงบประมาณโฆษณาของหน่วยงานตัวอย่าง 2 กรณีในบทที่ 6 นั้น จะเห็นได้ว่า กระบวนการจัดทำและบริหารงบประมาณโฆษณาของรัฐนั้น มีปัญหาและอุปสรรคที่ขัดขวางความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้งบประมาณอยู่หลายประการด้วยกัน และอาจจัดเป็นกลุ่มปัญหาใหญ่ได้ดังนี้

- ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณ ได้แก่ ความจำเป็นของการตั้งขอใช้งบประมาณด้านการโฆษณาของหน่วยงานราชการ ปัญหาการจัดหมวดหมู่งบประมาณด้านการโฆษณาและกิจกรรมเพื่อการสื่อสารสาธารณะอื่น ๆ และปัญหาด้านเกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอต่อการรณรงค์
- ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระเบียบการพัสดุเรื่องวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่ การใช้วิธีการประกวดราคาและการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษเป็นหลักในการจัดจ้างบริษัทเอกชนให้เข้ามารับดำเนินการโครงการ ปัญหาการตัดสินใจจ้างแบบเหมาทั้งโครงการหรือการจ้างแบบแยกส่วนกิจกรรมที่มีลักษณะไม่สอดคล้องกับลักษณะการทำธุรกิจของบริษัทเอกชนในอุตสาหกรรมการโฆษณา รวมทั้งความไม่ต่อเนื่องของการจ้างงานที่เป็นไปตามระเบียบของการเรียกประกวดราคาทุกปี
- ปัญหาการกำหนดรายละเอียดในข้อกำหนดการว่าจ้าง (TOR) ที่ขาดข้อมูลที่จำเป็นต่อการเสนอโครงการที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ข้อมูลสถานการณ์ วัตถุประสงค์เฉพาะของการจ้าง การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย การแสดงยอดงบประมาณโครงการ การกำหนดคุณสมบัติผู้รับจ้าง และเกณฑ์การประเมินผลแผนงาน
- ปัญหาด้านเกณฑ์และวิธีการพิจารณาคัดเลือกบริษัทผู้รับจ้าง รวมทั้งระเบียบการประกวดราคาที่กำหนดให้พิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาต่ำสุดโดยไม่ได้แยกอัตราค่าบริการออกจากยอดงบประมาณที่นำเสนอ ซึ่งรวมไปถึงปัญหาที่หน่วยงานราชการไม่มีพฤติกรรมการพิจารณาอัตราค่าตอบแทนการให้บริการ หรือ agency commission/agency fee ตามระบบที่มีการใช้กันอยู่ในอุตสาหกรรมโฆษณา ในการจ้างดำเนินโครงการด้วย

ผู้วิจัยได้นำเอาประเด็นปัญหาที่ได้จากการศึกษาข้างต้นไปสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เพื่อเทียบเคียงความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่มีต่อประเด็นปัญหาในการประกวดราคาโครงการโฆษณา และปัญหาอื่น ๆ ที่ได้พบเห็นจากประสบการณ์ทำงานโฆษณาให้กับหน่วยงานรัฐ เพื่อตรวจสอบความตรงของข้อมูลจากหลายแหล่งตามวิธี triangulation of data (Cresswell, 1994) รวมทั้งขอรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาล่าช้าจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการโฆษณาที่มีความน่าเชื่อถือ และเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานประสานกับหน่วยงานของรัฐในโครงการที่เกี่ยวกับการโฆษณาและการสื่อสาร ดังรายนามที่แสดงไว้ในบทที่ 3 จำนวน 5 ท่าน จนได้ข้อสรุปดังรายละเอียดต่อไปนี้

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณ

1. ความจำเป็นเหมาะสมของการใช้งบประมาณโฆษณา

ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณดังกล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่า ได้แก่ ความจำเป็นของการขอจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการโฆษณาของหน่วยงาน ซึ่งในทางทฤษฎีนั้น หน่วยงานราชการจำเป็นต้องใช้งบประมาณเพื่อตอบสนองต่อภารกิจขององค์กรเท่านั้น การใช้งบประมาณด้านการโฆษณาและการประชาสัมพันธ์จึงต้องเป็นไปเพื่อการรายงานเรื่องราวต่าง ๆ ให้ประชาชนทราบ รวมทั้งต้องเผยแพร่ข้อมูลเพื่อสร้างความเข้าใจและเรียกร้องความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนในเรื่องที่รัฐบาลเห็นว่ามีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารประเทศให้เจริญก้าวหน้า และเป็นสิ่งจำเป็นที่จะขาดเสียมิได้สำหรับรัฐบาลในประเทศประชาธิปไตย (วิรัช ลภีรัตนกุล, 2544)

เมื่อเป็นเช่นนี้หน่วยงานรัฐจึงพึงพิจารณาใช้งบประมาณด้านนี้เท่าที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานเพียงประการเดียว และพึงหลีกเลี่ยงการใช้งบประมาณด้านนี้เพื่อการสร้างภาพลักษณ์องค์กรดังความเห็นของทั้งรองอธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออกและวุฒิสมาชิก ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล ที่ได้อ้างถึงในบทที่ 4 และได้รับการขานรับเป็นเสียงเดียวกันจากคุณวิทวัส ที่ว่า "แม้ภาพลักษณ์จะเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการทำธุรกิจเอกชน หรือแม้แต่กับหน่วยงานรัฐเอง แต่การเอาเงินงบประมาณมาทุ่มโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างภาพลักษณ์อย่างเดียวน่าจะไม่ถูกต้อง ที่จริงถ้าทำชิ้นงานที่ใช้ธรรมาภิบาล ๆ ก็น่าจะช่วยได้ ภาพลักษณ์เกิดได้จากหลายทาง ไม่จำเป็นต้องทำเป็นชิ้นงานที่มีวัตถุประสงค์สร้างภาพลักษณ์ก็ได้" (สัมภาษณ์ วิทวัส ชัยปาณี, 26 พฤศจิกายน 2546)

ยิ่งไปกว่านั้น แม้การใช้งบประมาณโฆษณาของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ อาจจะสามารถอธิบายได้ว่าเป็นการตอบสนองต่อภารกิจ หน่วยงานรัฐเองยังพึงตั้งคำถามถึงเป้าหมายที่มุ่งผลสัมฤทธิ์จากการใช้งบประมาณโฆษณาด้วย เนื่องจากมีข้อสังเกตจากผู้ทรงคุณวุฒิว่า “หน่วยงานราชการส่วนใหญ่ หวังแต่จะใช้งานโฆษณาเพื่อสร้างการรับรู้ เมื่อสร้างการรับรู้ได้แล้วยังไงต่อ ทำเหมือนไฟลามทุ่ง อย่างการรณรงค์เรื่องให้เราประหยัดไฟ พอรู้แล้วก็เลิกกัน ไม่มีการรณรงค์ต่อเนื่องเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง” (สัมภาษณ์ สุทธิพรพรณ นุชฉายา, 25 พฤศจิกายน 2546) ที่ยิ่งไปกว่านั้นคงเป็นความเห็นของคุณวิฑูรย์ ชัยปาณี ที่แสดงความเห็นจากประสบการณ์ โดยตั้งข้อสังเกตต่อโครงการโฆษณาของหน่วยงานรัฐที่มุ่งแต่จะสร้างการรับรู้ว่า “หน่วยงานลับแต่ทำเพื่อให้มีผลงาน เช่น มีสปอตโฆษณา หรือเทพสารคดี ไร่รายงานเจ้านาย มากกว่าจะคำนึงถึงผลลัพธ์ที่ได้จากการใช้เงินงบประมาณด้านนี้” (สัมภาษณ์ วิฑูรย์ ชัยปาณี, 26 พฤศจิกายน 2546)

2. การจัดหมวดหมู่งบประมาณด้านการโฆษณา และการสื่อสารอื่น ๆ

ส่วนประเด็นปัญหาเรื่องการจัดหมวดหมู่งบประมาณด้านการโฆษณา และการประชาสัมพันธ์ รวมทั้งกิจกรรมการสื่อสารสาธารณะอื่น ๆ ที่ปรากฏว่ามักถูกจัดอยู่ในหมวดค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุ โดยอยู่กระจัดกระจายในรายการค่าโฆษณาและเผยแพร่บ้าง รายการวัสดุโฆษณาและเผยแพร่บ้าง รายการค่าจ้างเหมาบริการบ้าง หรือรายการรายจ่ายอื่น ๆ นั้น ก็เป็นที่เข้าใจได้ว่ามีสาเหตุเบื้องต้นมาจากความเข้าใจที่สับสนของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อคำว่า “การโฆษณา” และ “การประชาสัมพันธ์” รวมทั้งทัศนคติที่มีแนวโน้มหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า “การโฆษณา” ก็ส่งผลทำให้หน่วยงานส่วนใหญ่ไม่มีการแยกแยะว่าอะไรคืองบประมาณโฆษณา อะไรคืองบการประชาสัมพันธ์ และอะไรคืองบกิจกรรมสื่อสารอื่น ๆ และใช้ชื่อเรียกโครงการแตกต่างกัน และปรากฏว่ามีหน่วยงานน้อยรายที่จัดให้อยู่ในรายการค่าโฆษณาและเผยแพร่ซึ่งน่าจะตรงที่สุดกับประเภทงบประมาณ

เมื่อประกอบเข้ากับการได้รับคำแนะนำจากสำนักงานงบประมาณซึ่งให้คำแนะนำการจัดหมวดงบประมาณ ไปตามลักษณะและชื่อของโครงการที่ต้องการงบประมาณนั่นเอง งบประมาณเพื่อการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงอยู่กระจัดกระจายในหมวด และรายการงบประมาณต่าง ๆ ดังที่ปรากฏ

นอกจากนี้ ยังมีเหตุผลด้านความสะดวกและความยืดหยุ่นของการขอตั้งเบิกเงินประจำงวดของหมวดงบประมาณดังกล่าว (หมวดค่าตอบแทน วัสดุ และสวัสดิ) เนื่องจากเป็นหมวดงบประมาณหนึ่งใน 4 หมวดที่สำนักงบประมาณสามารถอนุมัติได้โดยตามตัวโครงการและรายการงบประมาณ ไม่ว่าจะอยู่ในรายการงบประมาณใดในหมวดนี้ โดยไม่จำเป็นต้องตรวจสอบเกี่ยวกับความเหมาะสมของราคาก่อนซึ่งตั้งเบิกได้รวดเร็วกว่าการตั้งให้อยู่ในหมวดงบประมาณอื่นซึ่งจะใช้เวลาในการพิจารณามากกว่า (งบประมาณ, สำนัก. 2544ก : 19) ปัญหาเรื่องการจัดหมวดงบประมาณจึงเป็นปัญหาในเชิงเทคนิคที่ทำให้ยากแก่การติดตามตรวจสอบว่าในแต่ละปี รัฐบาลได้ใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการสื่อสารกับประชาชนเป็นจำนวนมากน้อยเท่าใด ทำให้ความสามารถในการบริหารงบประมาณด้านนี้ของรัฐบาลอ่อนด้อยลงไปด้วย

จะเห็นได้ว่าเนื่องจากความไม่เป็นเอกภาพในการจัดหมวดงบประมาณดังกล่าว ทำให้สำนักงบประมาณไม่สามารถติดตามรายงานยอดงบประมาณด้านนี้ทั้งหมดของหน่วยงานรัฐตั้งได้อ้างไว้ในบทที่ 4 จึงมีความจำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงเพื่อจัดการรวมงบประมาณด้านนี้ไว้ในหมวด และรายการงบประมาณให้เหมือนกันทั้งระบบ เพื่อให้ง่ายต่อการบริหารจัดการและการติดตามตรวจสอบของรัฐบาล เนื่องจากเป็นค่าใช้จ่ายที่รัฐใช้ไปเพื่อการสื่อสารกับประชาชน โดยอาจเรียกว่าเป็นการใช้งบประมาณเพื่อ “การสื่อสารสาธารณะ” รวมทั้งต้องสื่อสารให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในหน่วยงานของรัฐว่า งบประมาณใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์จะใช้เพื่อการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของราชการไม่ว่าจะเป็นงบประมาณโฆษณา (ที่มักใช้ชื่อเรียกว่าเป็น “การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน”) การประชาสัมพันธ์ การจัดกิจกรรมพิเศษ และกิจกรรมเพื่อการสื่อสารอื่น ๆ พึงจัดรวมไว้ในรายการงบประมาณนี้เช่นเดียวกันทั้งหมด และอยู่ภายใต้หมวดค่าตอบแทน วัสดุ และสวัสดิ เช่นเดิม

ปัญหาที่เกี่ยวพันกับการติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณโฆษณาของรัฐประเด็นสุดท้ายที่น่าจะได้รับการแก้ไข ได้แก่การแจ้งความต้องการผ่านบริษัทตัวแทนโฆษณาที่ดำเนินโครงการให้หน่วยงานรัฐ ไปยังบริษัทเอกชนที่ทำหน้าที่ติดตามการใช้จ่ายงบโฆษณาผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ ของอุตสาหกรรมโฆษณา ให้ทำการจัดเก็บงบประมาณโฆษณาของโครงการต่าง ๆ ตามความต้องการของหน่วยงานรัฐเพื่อประโยชน์ต่อการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณด้านนี้เมื่อเปรียบเทียบกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของอุตสาหกรรมโฆษณาทั้งระบบ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ 2 ประการ ประการแรกคือหน่วยงานเจ้าของโครงการจะมีข้อมูลมาเทียบเคียงกับงบประมาณที่ใช้ไปจริง ซึ่งแม้ตัวเลขที่ได้รับรายงานจะเป็นตัวเลขที่ประมาณการจากราคาตั้ง ที่มักมีแนวโน้มสูงกว่าราคาซื้อขายจริง แต่ก็น่าจะเป็นประโยชน์มากกว่าการไม่มีตัวเลขใดเลยที่เชื่อถือ

ได้มาเทียบเคียง ประการที่สองคือ รัฐเองจะสามารถรู้ได้ว่าในแต่ละปี หน่วยงานรัฐโดยรวมแล้วใช้จ่ายงบประมาณด้านนี้คิดเป็นสัดส่วนเท่าใดของอุตสาหกรรมโฆษณาทั้งระบบ ซึ่งอาจนำมาใช้เป็นดัชนีชี้วัดว่ารัฐกำลังใช้งบประมาณด้านนี้มากหรือน้อยเกินไปหรือไม่เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาทางสังคมในระดับเดียวกัน

3. เกณฑ์การพิจารณาจัดสรรงบประมาณทำให้ได้งบประมาณไม่เพียงพอต่อการรณรงค์

ปัญหาการได้รับจัดสรรงบประมาณโฆษณาไม่เพียงพอต่อการรณรงค์อันมีสาเหตุเบื้องต้นมาจากความไม่รู้ของเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ตั้งงบประมาณ ดังที่คุณวินิจ สุรพงษ์ชัยกล่าว ว่า “บุคคลากรภาครัฐส่วนใหญ่ ไม่มีประสบการณ์ในการบริหารงบประมาณ และมีทัศนคติว่าเงิน 10 ล้านบาทเยอะมากแล้ว” (สัมภาษณ์ วินิจ สุรพงษ์ชัย, 9 พฤศจิกายน 2546) ประกอบกับ พฤติกรรมการจัดสรรงบประมาณโดยใช้งบประมาณในอดีตเป็นเกณฑ์ รวมทั้งวัฒนธรรมการตั้งงบประมาณเพื่อถูกต้อง โดยไม่มีการพิจารณาความจำเป็น และสถานการณ์แวดล้อมตัวโครงการที่อาจเปลี่ยนแปลงไปนั้น ล้วนส่งผลต่อยอดเงินงบประมาณโฆษณาที่หน่วยงานราชการได้รับจัดสรรจากรัฐบาลทั้งสิ้น และมีผลโดยตรงต่อหน่วยงานราชการที่เริ่มเห็นความจำเป็นของการใช้การโฆษณาในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน และเริ่มขอตั้งงบประมาณด้านนี้ เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่คุณวินิจ สุรพงษ์ชัยเป็นที่ปรึกษาด้านการประชาสัมพันธ์อยู่

เจ้าหน้าที่รัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องปรับความรู้ ความเข้าใจ รวมทั้งทัศนคติต่อการใช้งบประมาณด้านนี้ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงมากขึ้น รวมทั้งจำเป็นต้องเข้าใจและรู้ถึงข้อดีข้อเสียของกิจกรรมการสื่อสารต่าง ๆ ดังที่ คุณวินิจ สุรพงษ์ชัยแสดงความเห็นว่า “วงการข้าราชการรู้อยู่อย่างเดียวว่า ประชาสัมพันธ์ หนึ่งคือใช้เงินน้อย เรียกนักข่าว เลี้ยงน้ำร้อนน้ำชา ก็ได้แล้ว ข้อเสียของการประชาสัมพันธ์ก็คือมันเป็นเหมือนคลื่นกระทบฝั่ง ไม่มี maintenance ไม่มีกระแส พูดใหม่ก็ไม่ได้ เพราะเก่าแล้ว มันถูก ไม่แพง แต่มันไม่มี maintenance ขึ้นอยู่กับวินิจชัยของนักข่าวว่าจะเอาไปเขียนลงหรือไม่ โฆษณาต้องจ่ายเงิน หน่วยงานราชการจะมีความรู้สึกว่าเงินงบประมาณโฆษณาจำนวน 10 ล้านบาทนั้นเยอะมาก แต่สำหรับนักโฆษณาที่มีประสบการณ์แล้วจะรู้ทันทีว่ามันน้อยเหลือเกิน ยิ่งถ้าใช้กับการโฆษณาทางโทรทัศน์ ใช้ 2 เดือนก็หมดแล้ว ทำให้เสียตายว่าบางครั้งการรณรงค์กำลังไปได้ดี ๆ อยู่ ก็ต้องมาหยุดลงเพราะงบไม่เพียงพอ” (สัมภาษณ์ วินิจ สุรพงษ์ชัย, 9 พฤศจิกายน 2546)

ด้านคุณวิวัฒน์ ชัยปาณี ก็ให้คำแนะนำเรื่องการจัดงบประมาณว่า “ผู้ที่เกี่ยวข้องน่าจะศึกษาหาข้อมูลจากโครงการรณรงค์ที่ประสบความสำเร็จอย่าง โครงการพลังงานหารสองว่าเขาใช้เงินรณรงค์ไปเท่าไร ได้ผลอย่างไร ถ้าเป็นโครงการคล้ายกันก็ต้องใช้เงินประมาณนั้น” (สัมภาษณ์ วิวัฒน์ ชัยปาณี, 26 พฤศจิกายน 2546) การพิจารณากำหนดและจัดสรรงบประมาณจึงไม่ควรใช้เกณฑ์ยอดงบประมาณที่เคยได้รับในอดีต แต่ควรปรับให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และความจำเป็นเร่งด่วนที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งน่าจะพิจารณาได้จากข้อมูลสถานการณ์โครงการที่ควรจะต้องมีแนบไปกับตัวโครงการเมื่อยื่นขออนุมัติงบประมาณด้วย (และน่าจะถูกนำมาบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของ TOR ด้วย ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป)

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระเบียบการพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง

1. ระเบียบการประกวดราคาและการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ

การที่หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบพัสดุที่กำหนดวิธีปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างละเอียด และมีบทลงโทษทางวินัยถึงขั้นปลดออกจากราชการ โทษทางแพ่ง และโทษทางอาญา เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่กล้าที่จะใช้ความคิดเพื่อเสนอวิธีปฏิบัติใหม่ ๆ ทั้ง ๆ ที่จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานของรัฐเห็นประโยชน์และข้อดีของการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษซึ่งมีความยืดหยุ่นกว่า แต่ก็เสี่ยงต่อการถูกตรวจสอบ เช่นเดียวกับที่ เมธี ครองแก้ว (2535 : 65) ให้ความเห็นว่า “ระบบการบริหารพัสดุที่สลับซับซ้อนนี้เป็นตัวป้องกันไม่ให้เกิดการเสนอวิธีปฏิบัติใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ ข้าราชการหลายคนอาจจะรู้สึกว่ายุ่งเหยิง ๆ ดีกว่าที่จะคิดหรือทำอะไรที่เป็นการผิดแปลกไปจากรธรรมเนียมปฏิบัติเดิม”

ดังได้กล่าวไปแล้วในบทก่อน ๆ ว่าหน่วยงานราชการส่วนใหญ่จะจัดจ้างบริษัทเอกชนโดยใช้วิธีประกวดราคา ซึ่งตามระเบียบผู้เข้าประกวดราคาต้องเสนอข้อเสนอมูลค่าทางเทคนิค แยกออกจากของประกวดราคา เพื่อให้คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นของหน่วยงานราชการพิจารณาคุณภาพของงาน/แผนงานที่น่าเสนอ (ของเทคนิค) ข้อเสนอที่ผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดไว้แล้วเท่านั้นจึงจะได้รับการพิจารณาราคา (ของราคา) ซึ่งระเบียบการพัสดุว่าด้วยเรื่องวิธีการประกวดราคาของทางราชการกำหนดให้เลือกบริษัทที่เสนอราคาต่ำสุด เป็นผู้ชนะการประกวดราคาในที่สุด

แม้จะมีหน่วยงานราชการบางแห่งใช้วิธีการจ้างโดยวิธีพิเศษที่อาจจะทำได้ตามระเบียบ และไม่จำเป็นต้องเลือกบริษัทที่เสนอราคาต่ำที่สุด แต่จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐเองก็รับทราบว่าเป็นวิธีการที่เสี่ยงต่อการถูกตรวจสอบทั้งจากผู้บริหารในหน่วยงานเดียวกัน และการตรวจ

สอบจากหน่วยงานอื่น ๆ ทำให้การจ้างดำเนินโครงการโฆษณาของหน่วยงานรัฐส่วนใหญ่ยังคงใช้วิธีการประกวดราคา ทั้งที่รู้ว่าจะไม่ไดงานที่มีคุณภาพเท่าการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ แต่ก็เป็นที่โปร่งใส และไม่เสี่ยงต่อการถูกตรวจสอบ หน่วยงานส่วนใหญ่จึงหลีกเลี่ยงการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ

ในทำนองตรงกันข้าม ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการโฆษณาต่างมีความเห็นเหมือนกันว่า ระเบียบการประกวดราคาที่ใช้กับการคัดเลือกบริษัทโฆษณานั้นเป็นการยกเอาระเบียบที่เหมาะสมกับการประกวดราคาคัดเลือกผู้รับเหมาโครงการก่อสร้างมาใช้กับการคัดเลือกบริษัทตัวแทนโฆษณาที่มีธรรมชาติแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ดังความเห็นของคุณวินิจ สุรพงษ์ชัย และคุณวิทวัส ชัยปาณีที่แสดงไว้ในบทที่ 5 แล้ว นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้ทรงคุณวุฒิเห็นด้วยกับวิธีการจัดจ้างของกรมส่งเสริมการส่งออกที่ใช้วิธีจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ โดยให้บริษัทเอกชนนำเสนอแต่เพียงแผนงานและกลยุทธ์ดำเนินงานเท่านั้น โดยเชิญบริษัทเอกชนเข้าเสนอแผนงานและแผนกลยุทธ์ในการดำเนินโครงการที่ต้องการ แล้วพิจารณาจ้างบริษัทที่เสนอแผนงานที่ดีที่สุดโดยไม่ได้กำหนดให้ต้องเสนอราคาดำเนินโครงการด้วย จากนั้นจึงควบคุมประสิทธิภาพการใช้งบประมาณที่มีอยู่อย่างใกล้ชิดในระดับขั้นตอนของการปฏิบัติตามแผนงาน โดยไม่กังวลในประเด็นเรื่องความโปร่งใสของการจัดจ้างเลย คุณสิทธิพรพรณ นุชฉายา ให้ความเห็นว่า “เคยถามเรื่องความโปร่งใส แต่ผู้บริหารก็ตอบว่าเนื่องจากกรรมการพิจารณาคัดเลือกบริษัทเอกชนประกอบด้วยตัวแทนจากหลาย ๆ หน่วยงานพิจารณาด้วยกัน มีทั้งจากกรมฯ เอง จากสมาคมฯ ต่าง ๆ ร่วมกันพิจารณา” (สัมภาษณ์ คุณสิทธิพรพรณ นุชฉายา, 25 พฤศจิกายน 2546)

จึงอาจสรุปได้ว่าวิธีการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษนั้นน่าจะมีความเหมาะสมกับธรรมชาติของธุรกิจโฆษณามากกว่าวิธีการประกวดราคาซึ่งต้องพิจารณาผู้เสนอราคาต่ำสุดเสมอ ดังจะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่มีความกล้าหาญ มีความโปร่งใสและบริสุทธิ์ใจ และเชื่อในวิธีการที่มีประสิทธิภาพกว่าอย่างออย. และกรมส่งเสริมการส่งออก จึงเลือกดำเนินการจัดจ้างบริษัทโฆษณาด้วยวิธีพิเศษที่เปิดโอกาสให้เลือกจ้างบริษัทที่นำเสนอแผนงานได้น่าสนใจที่สุด ส่วนปัญหาเรื่องความเสี่ยงต่อการถูกตรวจสอบนั้น หากหน่วยงานสามารถตอบคำถามได้ ก็น่าจะเพียงพอแล้ว ทั้งนี้หน่วยงานอาจจะพิจารณาใช้เกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจน และมีวิธีการให้คะแนนที่เป็นธรรม โปร่งใส รวมทั้งมีองค์ประกอบของกรรมการพิจารณาที่เหมาะสมด้วย ดังข้อเสนอแนะของคุณวิทวัส ชัยปาณี ซึ่งจะอธิบายรายละเอียดต่อไปในเรื่องเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกบริษัทเอกชน

2. การตัดสินใจจ้างรวมทั้งโครงการ และการแยกจ้างเป็นส่วนย่อย ๆ

ก่อนที่จะกล่าวถึงเกณฑ์การพิจารณา และวิธีการให้คะแนนที่เป็นธรรมต่อไปนั้น มีประเด็นที่จำเป็นต้องแก้ไขให้สำเร็จเสียก่อน ได้แก่ การที่หน่วยงานรัฐน่าจะใช้งบประมาณด้านการโฆษณาด้วยการจัดจ้างแบบรวมทั้งโครงการ หรือจะจัดจ้างแยกเป็นกิจกรรมย่อย ๆ หลาย TOR ภายใต้โครงการเดียวกันดังที่หน่วยงานรัฐส่วนใหญ่ถือปฏิบัติอยู่ ที่ต้องแก้ไขให้ตกไปก่อนก็สืบเนื่องจากการจ้างแต่ละลักษณะงานนั้น จำเป็นต้องมีเกณฑ์การพิจารณาที่แตกต่างกันด้วย

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 5 คนพบว่าทั้งหมดมีความเห็นเหมือนกันว่าการจัดจ้างบริษัทเอกชนให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุด ควรจะจัดจ้างแบบรวม TOR ทั้งโครงการโดยแยกส่วนของกิจกรรมพิเศษ (events และ below-the-line activities) ออกเป็น TOR ย่อย ๆ ได้ ทั้งนี้ โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากการจัดจ้างในลักษณะเช่นนี้ทำให้บริษัทมีความสามารถในการแสดงความคิดเห็น สร้างสรรค์ และทำการวางแผนการสื่อสาร ซึ่งอาจประกอบกับการวางกลยุทธ์สื่อได้อย่างตรงเป้าหมายที่วางไว้ รวมทั้งทิศทางการวางแผนการสื่อสารจะเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งแผนรณรงค์ คุณวิทวัสให้เหตุผลเพิ่มเติมว่า "การทำโฆษณานั้นการสื่อสารในด้าน tone and manner เป็นสิ่งสำคัญ ที่จะทำให้อุปกรณ์เป้าหมายจดจำสิ่งที่ต้องการจะสื่อสารทั้งหมด อันจะนำมาสู่การยอมรับพิจารณาข้อความที่สื่อสารออกไป การจ้างแบบรวมทั้งโครงการยังทำให้สามารถประเมินผลโครงการในด้านประสิทธิภาพได้ง่ายอีกด้วย เนื่องจากมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการสื่อสารเป็นบริษัทแห่งเดียว การสื่อสารสร้างผลอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการวางแผนการสื่อสารของบริษัทนั้น ๆ" (สัมภาษณ์ วิทวัส ชัยปาณี, 26 พฤศจิกายน 2546)

อย่างไรก็ตาม หากต้องแยกการจ้างออกเป็น TOR ย่อยนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นด้วยกับการแยกการจัดจ้างออกเป็น 3 ส่วน คือ

— ส่วน Strategic Planning และ Creative Pitch

ในส่วนนี้ จะเป็น TOR ที่ต้องการว่าจ้างบริษัทโฆษณาให้เข้ามาวางแผนและกลยุทธ์โฆษณา รวมทั้งคิดสร้างสรรค์ชิ้นงานโฆษณาด้วย บริษัทที่ได้รับการว่าจ้างจะต้องทำการวางกลยุทธ์แผนงานโฆษณา และจัดทำชิ้นงานโฆษณา

คุณวิทวัส ชัยปาณี ให้ความเห็นว่า "ในส่วนของการวางแผนและการสร้างสรรค์งานโฆษณานั้น ผู้ทำงานในส่วนราชการจะต้องเข้าใจว่าจะพิจารณาจากราคาไม่ได้ เนื่องจากจะต้องคำนึงถึงคุณภาพของบุคลากรที่ร่วมทำงานด้วยกัน บุคลากรแต่ละคนของแต่ละบริษัทมีความเชี่ยวชาญและความสามารถต่างกันถึงแม้จะเป็นบุคลากรใน

ตำแหน่งเดียวกัน ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องทำความเข้าใจว่าบางครั้งอาจจะต้องยอมเสียค่าใช้จ่ายที่มากกว่าเพื่อจ้างบุคลากรที่มีความสามารถมากกว่ามาเป็นผู้ทำงานให้" (สัมภาษณ์ วิทวัส ชัยปาณี, 26 พฤศจิกายน 2546) การใช้วิธีการประกวดราคาที่ต้องตัดสินที่ราคาต่ำสุดจึงไม่เหมาะกับ TOR ลักษณะนี้

— ส่วนการวางแผนและการจัดซื้อสื่อโฆษณา

ในส่วนนี้ จะเป็น TOR ที่ต้องการว่าจ้างบริษัทวางแผนและซื้อสื่อโฆษณา หรือบริษัทโฆษณาที่มีบริการดังกล่าวให้เข้ามาดำเนินการให้ บริษัทที่ได้รับการว่าจ้างจะต้องรับผิดชอบในการวางแผนและจัดซื้อสื่อทั้งหมดในโครงการ คุณวินิจ สุรพงษ์ชัย ให้ความเห็นที่ "ไม่น่าจะตัดสินกันที่งบประมาณรวมว่าของใครต่ำสุด แต่น่าจะใช้ตัวเลขประสิทธิภาพต้นทุนเป็นตัววัด เช่น Cost per TARP หรือ CPM เป็นต้น เป็นต้น รวมทั้งต้องพิจารณาว่า ใคร บริษัทไหน คิด fee เท่าไหร่มาเปรียบเทียบกัน" (สัมภาษณ์ วินิจ สุรพงษ์ชัย, 9 พฤศจิกายน 2546)

— ส่วนกิจกรรมพิเศษอื่น ๆ หรือ below-the-line activities

ในส่วนนี้จะเป็น TOR ย่อยที่ต้องการว่าจ้างบริษัทที่มีความชำนาญเฉพาะด้านให้มาเสนอตัวดำเนินการให้ เช่น การจัดรายการพิเศษทางโทรทัศน์ การจัดกิจกรรมพิเศษในต่างจังหวัด การจัดสัมมนา เป็นต้น โดยอาจจะมีการเชิญหลายบริษัทมารับผิดชอบดำเนินการกิจกรรมที่ต่างกันในส่วน Below the line นี้

การแยกการจ้างดังกล่าวสอดคล้องกับวิธีปฏิบัติของบริษัทเอกชนในปัจจุบันที่แยกการจ้างออกเป็น 3 ส่วนดังกล่าวข้างต้น ดังเช่นที่คุณรุ่งทิภา วงศ์พรหมปรีดาอดีตนักโฆษณาซึ่งปัจจุบันทำงานให้บริษัท โคคาโคลา (ประเทศไทย) จำกัด ให้ข้อมูลว่า "ปัจจุบันบริษัทแยกงบประมาณด้านนี้ออกเป็น 3 ก้อนใหญ่ ๆ เพื่อจ้างบริษัทต่าง ๆ ทำ เช่น งานวางแผนและ creative ก็จ้าง Lowe ทำ งาน media ก็ให้ Initiative ทำ ส่วนงาน below-the-line ก็ให้ supplier ที่เหมาะสมทำไป" (สัมภาษณ์ รุ่งทิภา วงศ์พรหมปรีดา, 27 พฤศจิกายน 2546)

ทั้งคุณสุทธิพรรณ คุณวิทวัส และคุณรุ่งทิภา เห็นตรงกันว่า การแยกจ้างในลักษณะข้างต้นดังกล่าว ยังมีข้อดีในเรื่องการกำหนดคุณสมบัติของผู้รับจ้างด้วย เนื่องจากการแยกจ้างที่ตรงกับประเภทธุรกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัทที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละด้านแตกต่างกันไปในอุตสาหกรรมโฆษณาปัจจุบัน เช่น "TOR ส่วนวางแผนกลยุทธ์และความคิดสร้างสรรค์ (strategic planning and creative) ก็เหมาะกับธุรกิจประเภทบริษัทตัวแทนโฆษณา และบริษัทที่ปรึกษาด้านการสื่อสารการตลาด ส่วนการวางแผนและการจัดซื้อสื่อโฆษณาก็เหมาะกับธุรกิจประเภท media

specialist ต่าง ๆ ในขณะที่ส่วนงานด้านกิจกรรมพิเศษอื่น ๆ ก็มีบริษัทเอกชนรับจ้างดำเนินงาน เฉพาะด้านมากมายในอุตสาหกรรมโฆษณา

3. การจัดจ้างที่เปลี่ยนทุกปีทำให้แผนงานโฆษณาไม่ต่อเนื่อง

เนื่องจากระเบียบการประกวดราคากำหนดให้ต้องทำการจัดจ้างเป็นโครงการ ๆ ไป และเนื่องจากการขออนุมัติงบประมาณด้านการโฆษณามักเป็นการขออนุมัติแบบปีต่อปี ทำให้หน่วยงานราชการต้องทำการประกวดราคาเพื่อจัดจ้างทุกปี ซึ่งแม้จะมีหน่วยงานรัฐบางแห่งอย่าง อย. จะมองว่าไม่ได้เป็นข้อเสียแต่อย่างใดก็ตาม แต่ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมดกลับเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่ น่าจะเกิด เพราะเหตุว่าจะทำให้การรณรงค์โฆษณาไม่ต่อเนื่องหากมีการจัดจ้างบริษัทใหม่ทุกปี นอกจากนี้ จะส่งผลเสียต่อหน่วยงานราชการเองเนื่องจากบริษัทเอกชนเดิมมักไม่ยอมลงทุนสร้าง บุคคลากรให้มารับผิดชอบงาน เพราะไม่มีหลักประกันว่าจะได้งานอย่างต่อเนื่อง และบริษัท โฆษณาใหญ่ ๆ ก็ไม่ให้ความสนใจเข้าเสนองาน ดังความเห็นของคุณอภิสิทธิ์ บุญภาค ที่กล่าวว่า “บริษัทโฆษณาใหญ่ ๆ ไม่สนใจเข้าประมูลงานของรัฐเนื่องจากต้องประกวดราคาทุกปี ไม่ต่อเนื่อง ทำให้ไม่มีกำไร” (สัมภาษณ์ อภิสิทธิ์ บุญภาค, 16 กันยายน 2546)

คุณสุทธิพรพรณ กล่าวว่า “ไม่เห็นด้วยกับการทำการจัดจ้างแบบปีต่อปี แม้ขณะนี้ บริษัทจะได้รับการว่าจ้างให้ดำเนินการในส่วนขอของโครงการสื่อสาร (Communication) ให้กับ กรมส่งเสริมการส่งออก ถึงปีละประมาณ 4-5 โครงการ เช่นงาน Bangkok Gems and Jewelry, Bangkok International Gift & Houseware แต่ระบบการจัดจ้างแบบปีต่อปี ถือว่าเป็นการเสี่ยง และไม่คุ้มค่าหากหน่วยงานเอกชนต้องลงทุนสร้างบุคลากรในระยะยาว ทำให้เอกชนไม่มีความ ผูกพันกับงานที่ทำ เนื่องจากไม่มีหลักประกันว่าถ้าทำงานดี มีประสิทธิภาพและทุ่มเทแล้วจะ สามารถได้ทำงานต่อไปในปีหน้า จึงทำให้มีบริษัทโฆษณาเอกชนไม่มากนักที่จะยินยอมเสี่ยง พัฒนาบุคลากรของตนให้มีความเชี่ยวชาญพิเศษในการทำงานให้กับโครงการรัฐบาล” (สัมภาษณ์ สุทธิพรพรณ นุชฉายา, 25 พฤศจิกายน 2546)

สำหรับแนวทางแก้ไขเรื่องนี้นั้น คุณสุทธิพรพรณเสนอว่า “หากรัฐไม่สามารถแก้ไข กฎเกณฑ์ที่ต้องประกวดราคาทุกปี ก็น่าจะมีเกณฑ์การให้คะแนนพิเศษ สำหรับผู้ที่ดำเนินโครงการ ให้กับหน่วยงานรัฐในปีที่ผ่านมา เหมือนกับการพิจารณาการสมัครงานหรือสมัครเรียนต่อของ นักศึกษา คือมีคะแนนสำหรับผู้เห็นว่าทำงานหนัก เช่น ในการสมัครเข้าทำงาน ผู้ที่สามารถพูด ภาษาอังกฤษ หรือฝรั่งเศสได้คล่องก็จะมีการเพิ่มส่วนคะแนนพิเศษให้ ในกรณีของการประกวด

ราคา ผู้ที่เคยทำงานในโครงการมาก่อน ก็น่าจะจะได้คะแนนพิเศษโดยการพิจารณาจากประสิทธิภาพของการทำงาน บริษัทเอกชนที่ทำงานดีในปีก่อน ๆ น่าจะได้รับคะแนนพิเศษบวกเพิ่มจากคะแนนเดิมจำนวนหนึ่ง ส่วนบริษัทที่ทำงานได้ไม่เป็นที่พอใจ ทางหน่วยงานราชการก็ไม่จำเป็นจะต้องให้คะแนนในส่วนพิเศษนี้" (สัมภาษณ์ สุทธิพรณ นุชฉายา, 25 พฤศจิกายน 2546) ส่วนคุณวิทวัส ชัยปาณี เสนอการแก้ไขด้วยการขอให้หน่วยงานราชการทำสัญญาต่อเนื่องอย่างน้อย 3 ปี "แต่หากทำงานแล้วไม่ได้ผลตามเป้าหมายที่วางไว้ หน่วยงานรัฐก็มีสิทธิ์จะ terminate สัญญาได้เมื่อครบหนึ่งปี อย่างนี้ถือว่าแฟร์" (สัมภาษณ์ วิทวัส ชัยปาณี, 26 พฤศจิกายน 2546)

ปัญหารายละเอียดในข้อกำหนดการว่าจ้าง (TOR)

1. การขาดข้อมูลที่จำเป็นต่อการเสนอโครงการที่มีประสิทธิภาพ

การศึกษพบว่า มีเพียง TOR ของกรมส่งเสริมการส่งออกเท่านั้นที่มีการแนบข้อมูลสถานการณ์ วัตถุประสงค์เฉพาะของการจ้าง การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ของแผนงานที่ต้องการ อย่างชัดเจนครบถ้วน แตกต่างจาก TOR ที่ศึกษาอื่น ๆ ที่มักมีจุดอ่อนด้านข้อมูลสถานการณ์ และหรือขาดวัตถุประสงค์เฉพาะของการรณรงค์ และหรือมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่กว้างเกินไปไม่เหมาะสมกับยอดงบประมาณโครงการ อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งหมดที่กล่าวมา

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการให้ข้อมูลสถานการณ์เพื่อใช้ประกอบการเสนอแผนงานมีข้อดีด้านการให้ทิศทางและภูมิหลังที่จำเป็นต่อการวางแผนและกำหนดกลยุทธ์การรณรงค์ ดังที่ คุณสุทธิพรณ นุชฉายาแสดงความเห็นไว้ในบทที่ 5 นอกจากนี้ ตัวแทนบริษัทโฆษณาอย่าง คุณแชมป์ตต์ พลเดช และคุณสุชาติ สุพุทธพงศ์ ก็ต้องการเห็นลักษณะของ brief (ข้อมูลเบื้องต้นที่ใช้สำหรับการศึกษาเพื่อวางแผนงานโฆษณาตามที่ลูกค้าต้องการ—ผู้วิจัย)

จากการสัมภาษณ์ คุณรุ่งทิภา วงศ์พรหมปรีดา พบว่า "บริษัทลูกค้าทั่วไปจะมีการจัดทำ brief ที่มีสภาพเป็นเหมือนโจทย์การบ้านให้กับบริษัทตัวแทนโฆษณาต่าง ๆ ได้ใช้สำหรับการวางแผนงานเพื่อตอบโจทย์" (สัมภาษณ์ รุ่งทิภา วงศ์พรหมปรีดา, 27 พฤศจิกายน 2546) TOR และข้อมูลประกอบของกรมส่งเสริมการส่งออกจึงน่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับหน่วยงานราชการอื่นจะได้ศึกษาและนำไปปฏิบัติใช้กับการจัดจ้างการเสนอแผนโฆษณาที่เป็น strategic & creative pitch ดังได้กล่าวมาแล้ว (ดูภาคผนวก จ.)

นอกจากนี้ ในกรณีที่เป็นการจัดจ้างเพื่อวางแผนซื้อสื่อ ก็จำเป็นต้องมีการให้ข้อมูลสถานการณ์ และวัตถุประสงค์ รวมทั้งกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนเช่นกัน ซึ่งผู้วิจัยได้รับความ

อนุเคราะห์ตัวอย่าง creative brief and media brief จากผู้ทรงคุณวุฒิแสดงไว้ในภาคผนวก ค. สำหรับหน่วยงานราชการที่สนใจจะได้นำไปศึกษาและประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนา brief ที่เป็นข้อมูลสถานการณ์เบื้องต้นของโครงการรณรงค์ต่าง ๆ และนำมาใช้ประกอบกับการตั้งขอจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งใช้เป็นโจทย์ประกอบกับข้อกำหนดการว่าจ้างเพื่อบริษัทเอกชนจะได้สามารถนำไปใช้สร้างสรรค์และพัฒนาแผนงานโฆษณาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

2. การขาดวัตถุประสงค์เฉพาะของการว่าจ้าง และการกำหนดกลุ่มเป้าหมายกว้างเกินไป

การจะดำเนินโครงการใด ๆ ให้บรรลุเป้าหมายนั้น จำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ รวมทั้งต้องมีการกำหนดเป้าหมายเฉพาะของแต่ละกิจกรรมอย่างชัดเจน แต่จากการศึกษาพบว่าหน่วยงานราชการส่วนใหญ่ไม่มีการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เฉพาะของการจัดจ้างในแต่ละกิจกรรม ส่วนใหญ่จะกำหนดแต่เพียงวัตถุประสงค์โครงการซึ่งเป็นเป้าหมายใหญ่และเป็นเป้าหมายรวมของโครงการ ทำให้การดำเนินกิจกรรมย่อยขาดเป้าหมายและทิศทางที่ชัดเจน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดได้แก่การที่หน่วยงานรัฐไม่ได้กำหนดเป้าหมายที่ต้องการในการจัดจ้างที่เป็นแผนสื่อโฆษณา ซึ่งจำเป็นต้องมีการกำหนดเป้าหมายด้านการวางแผนสื่อ เช่น การกำหนดอัตราการเข้าถึง ความถี่ในการเข้าถึง และค่าประสิทธิภาพของต้นทุนสื่อที่ต้องการ เป็นต้น

นอกจากนั้นในการรณรงค์โฆษณายังจะต้องมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อประโยชน์ของการเลือกรูปแบบและข้อความที่ต้องการสื่อสารไปยังกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งจากการศึกษา TOR ของหน่วยงานราชการพบว่าหน่วยงานราชการส่วนมากมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายกว้างมาก หลากหลายกลุ่ม มีลักษณะเป็นการกำหนดกลุ่มเป้าหมายด้านการประชาสัมพันธ์ ที่มักจะมีกลุ่มเป้าหมายหลายกลุ่ม (เสรี วงษ์มณฑา, 2540ก: 172) และเมื่อพิจารณาประกอบกับปัญหาของการกำหนดวัตถุประสงค์ที่กว้างและหลากหลายจนเกินไป รวมทั้งไม่มีการให้ข้อมูลสถานการณ์ที่จำเป็น ก็ยังทำให้เกิดการตีความความต้องการอย่างเป็นอัตวิสัย และยากต่อการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนออย่างเป็นธรรม

คุณวินิจ สุรพงษ์ชัย กล่าวว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดวัตถุประสงค์และกลุ่มเป้าหมายว่า “มีพื้นฐานมาจากความรู้และไม่เข้าใจในการวางแผนโครงการที่เป็นโครงการโฆษณา วิธีการแก้ปัญหาคือ หน่วยงานผู้จัดทำโครงการจะต้องเข้าใจธรรมชาติของแผนโฆษณาก่อนว่ามีกลุ่มเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง เป็นส่วนหนึ่งของแผนการสื่อสารทั้งระบบ และต้องจ่ายเงิน

โฆษณาอย่างเพียงพอ เป็นขั้นตอน ต่อเนื่อง จนกว่าจะบรรลุเป้าหมาย" (สัมภาษณ์ วิณิช สุรพงษ์ชัย, 9 พฤศจิกายน 2546)

ทางทฤษฎี เป้าหมายเฉพาะของโครงการรณรงค์โฆษณา ได้แก่ เป้าหมายในการจูงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติและ/หรือพฤติกรรมกับกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งอาจประยุกต์ใช้ทฤษฎี DAGMAR หรือ ทฤษฎี diffusion of innovation หรือ CAPP ดังได้อธิบายไว้ในบทที่ 2 ส่วนเป้าหมายเฉพาะของแผนสื่อโฆษณา ก็น่าจะประยุกต์ใช้ทฤษฎีการประเมินสิทธิภาพต้นทุน ดังได้อธิบายไว้เช่นกัน

ด้านการกำหนดกลุ่มเป้าหมายนั้น แผนงานโฆษณามักมีกลุ่มเป้าหมายเดียวที่เฉพาะเจาะจงและชัดเจน (เสรี วงษ์มณฑา, 2540ก: 171) หน่วยงานราชการจึงน่าจะพิจารณาปรับปรุงการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของโครงการที่มีลักษณะเป็นโฆษณาให้แคบเข้า ซึ่งอาจจะลองพิจารณาตัวอย่างดังแสดงไว้ในภาคผนวก ค.

3. การแสดงยอดงบประมาณใน TOR

การศึกษาพบว่า ไม่มีการระบุตัวเลขงบประมาณใด ใน TOR ของหน่วยงานราชการ ยกเว้นใน TOR ของอย. อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ พบว่าบริษัทเอกชนจะใช้ความพยายามส่วนตัวสอบถามและหาข้อมูลให้ทราบถึงจำนวนเงินงบประมาณที่มีของแต่ละโครงการให้ได้ แม้ในบางกรณีจะมีการแจ้งข้อมูลงบประมาณอย่างคร่าวในการประชุมให้ข้อมูลเบื้องต้นประกอบการเสนอแผนงานเพื่อการประกวดราคาก็ตาม ก็ยังอาจก่อให้เกิดความลำเอียงได้สำหรับบริษัทเอกชนที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุม การไม่ระบุยอดงบประมาณที่มีจึงกลายเป็นเรื่องใหญ่ ดังที่คุณวิวัฒน์ ชัยปาณี กล่าวไว้ว่า "อาจจะมีการไม่โปร่งใสได้เนื่องจากบริษัทเอกชนที่มาประกวดราคาจะต้องกำหนดงบประมาณเอง ทำให้ไม่ยุติธรรมในการเปิดซองราคา เนื่องจากบริษัทไม่ทราบแน่ชัดว่าราคาใดคือราคากลางในการกำหนด โดยบริษัทที่มีความสัมพันธ์ภายในกับหน่วยงานรัฐอาจจะสามารถทราบถึงงบประมาณที่หน่วยงานของรัฐวางเอาไว้ แล้วดำเนินการตั้งงบประมาณการจัดทำโครงการตามนั้น ทำให้ได้เปรียบกว่าในการประกวดราคาอีกด้วย" (สัมภาษณ์ วิวัฒน์ ชัยปาณี, 26 พฤศจิกายน 2546)

ทั้งนี้ ทั้งคุณวิณิช คุณอภิสิทธิ์ และคุณวิวัฒน์เสนอว่า รัฐบาลควรระบุงบประมาณที่ชัดเจนในการจัดทำโครงการแต่ละโครงการว่ามีงบประมาณอยู่เท่าไร เนื่องจากเป็นข้อมูลที่ควร

จะเปิดให้บริษัทเอกชนทั่วไปได้รับรู้ได้ แล้วจึงพิจารณาดูความคุ้มค่าของการจัดทำโครงการ ด้วยการพิจารณาถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของแผนงานแทน

4. คุณสมบัติผู้รับจ้าง

เนื่องจากผู้ที่ทำงานในหน่วยงานรัฐบาลไม่ได้มีประสบการณ์หรือความเข้าใจโดยตรงในเรื่องการโฆษณาอย่างเพียงพอ ทำให้มีการกำหนดลักษณะคุณสมบัติผู้รับจ้างแบบกว้าง ๆ เป็นนิติบุคคลที่ผลิตและเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์ทางด้านสื่อมวลชน (ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะการที่หน่วยงานรัฐไม่นิยมแยกการโฆษณาออกจากการประชาสัมพันธ์—ผู้วิจัย) โดยมองข้ามไปว่าการกำหนดคุณสมบัติเช่นนี้ ขาดการชี้ชัดถึงลักษณะความชำนาญพิเศษเฉพาะที่จำเป็นในการรับจ้างดำเนินโครงการและกิจกรรมสื่อสารต่าง ๆ ของรัฐ ทำให้หน่วยงานของรัฐอาจได้ผู้รับจ้างไม่ตรงกับความต้องการของการว่าจ้าง

นอกจากความไม่เข้าใจในการกำหนดการจ้างแล้ว คุณวิทวัส ยังให้ความเห็นว่า "การกำหนดคุณสมบัติของผู้รับจ้างนั้นสามารถสร้างข้อครหาในเรื่องของความโปร่งใสได้ เนื่องจากหน่วยงานรัฐสามารถกำหนดคุณสมบัติให้เป็นประโยชน์ต่อบริษัทเอกชนรายใดรายหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การกำหนดวงเงินทุนจดทะเบียนบริษัท โดยไม่จำเป็นต้องแจกแจงเหตุผลว่าทำไมจึงกำหนดวงเงินทุนจดทะเบียนเป็นจำนวนดังกล่าว ทำให้ถึงแม้จะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้รับจ้างเพื่อความโปร่งใส ก็ไม่มีสิ่งใดการันตีได้เลยว่าการจ้างมีความโปร่งใสจริง การกำหนดคุณสมบัติผู้รับจ้างที่เหมาะสม ควรจะคำนึงถึงลักษณะงานที่จะจ้างเป็นอันดับแรก แล้วจึงพิจารณาถึงคุณสมบัติด้านการประกอบธุรกิจที่ตรงกับการจ้างงานครั้งนั้น ๆ เช่น ถ้าเป็นการจ้างวางแผนการโฆษณา ก็ควรระบุคุณสมบัติผู้รับจ้างว่าเป็นบริษัทที่มีรายได้ส่วนใหญ่มาจากการประกอบธุรกิจในด้านการวางแผนการโฆษณา (Advertising Agency Business) และมีวัตถุประสงค์หลักในการประกอบธุรกิจด้านการวางแผนและให้คำปรึกษาทางด้านการโฆษณา หรือถ้าเป็นการจ้างวางแผนสื่อ ก็ต้องกำหนดว่าต้องมีคุณสมบัติด้านการประกอบธุรกิจเป็นด้านการวางแผนและจัดซื้อสื่อโฆษณา ซึ่งตรงกับธุรกิจ media specialist ในปัจจุบัน" (สัมภาษณ์ วิทวัส ชัยปาณี, 26 พฤศจิกายน 2546)

หน่วยงานราชการจึงน่าจะพิจารณากำหนดคุณสมบัติผู้รับจ้างให้ตรงกับความต้องการจ้าง ดังข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้พิจารณาแยกจ้างงานโครงการโฆษณาตามที่เป็นปฏิบัติโดยทั่วไปในอุตสาหกรรมโฆษณา แล้วกำหนดกำหนดคุณสมบัติของผู้รับจ้างให้ตรงกับประเภทธุรกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัทที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละด้านแตกต่างกันไป กล่าวคือ

ถ้าเป็น TOR ส่วนวางแผนกลยุทธ์และความคิดสร้างสรรค์ (strategic planning and creative) ก็กำหนดคุณสมบัติผู้รับจ้างว่าต้องประกอบธุรกิจประเภทบริษัทตัวแทนโฆษณา และ/หรือ บริษัทที่ปรึกษาด้านการสื่อสารการตลาด ถ้าเป็น TOR จ้างวางแผนและการจัดซื้อสื่อโฆษณา ก็กำหนดคุณสมบัติผู้รับจ้างว่าต้องประกอบธุรกิจประเภท media specialist หรือเป็นบริษัทตัวแทนโฆษณาที่มีบริการด้านการวางแผนและจัดซื้อสื่อ ต่าง ๆ ส่วน TOR จ้างดำเนินกิจกรรมพิเศษอื่น ๆ ก็กำหนดคุณสมบัติผู้รับจ้างตามประเภทธุรกิจที่บริษัทเอกชนดำเนินการเป็นหลัก

5. การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการโฆษณา

การศึกษาพบว่ามาตรการด้านการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการโฆษณายังไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างกว้างขวางทั่วถึงในหน่วยงานรัฐ ดังจะเห็นได้ว่าไม่มีหน่วยงานใดที่ประยุกต์ใช้แนวคิดเรื่องการประเมินประสิทธิภาพต้นทุน (Cost Efficiency) เข้ากับแผนงานโฆษณาที่ดำเนินการไปแล้ว อย่างไรก็ตาม ยังน่ายินดีว่าหน่วยงานรัฐส่วนใหญ่ตระหนักถึงความสำคัญของการประเมินผลแผนงาน ดังที่การศึกษานี้พบว่าการประเมินผลโครงการในหลายหน่วยงาน แม้จะมีเพียง อย. เท่านั้นที่มีการกำหนดเป้าหมายเชิงการเปลี่ยนแปลงทางทัศนคติและพฤติกรรมไว้ในวัตถุประสงค์โครงการด้วย และทำการประเมินผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการเทียบเคียงกับเป้าหมายดังกล่าวตรงตามทฤษฎี ก็ตาม

การศึกษายังพบความเข้าใจของหน่วยงานราชการส่วนใหญ่ว่าการกำหนดจำนวนชิ้นงานโฆษณาที่ผลิตได้ ตลอดจนจำนวนสถานี จำนวนสล็อตโฆษณาที่เผยแพร่เป็นเกณฑ์การวัดผลผลิต (output) ซึ่งอันที่จริงแล้ว จำนวนสล็อตที่เท่ากันอาจมีต้นทุนดำเนินการที่ต่างกันดังที่ วินิจ สุรพงษ์ชัย ให้ความเห็นว่า “รัฐมักกำหนดจำนวนสล็อตที่ต้องการ แล้วนับดูว่าใครให้มากให้น้อยเท่าไร ไม่มองว่าแต่ละสล็อตมี rating ไม่เท่ากัน ราคาไม่เท่ากัน จริง ๆ น่าจะกำหนดสัดส่วน prime time กับ non-prime แล้วประเมินกันที่ CPRP” (สัมภาษณ์ วินิจ สุรพงษ์ชัย, 9 พฤศจิกายน 2546)

เมื่อพิจารณาความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว จะเห็นว่า ในกรณีที่เป็นแผนงานโฆษณานั้น หน่วยงานรัฐพึงกำหนดเป้าหมายเชิงการเปลี่ยนแปลงทางทัศนคติไว้ในวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับที่อย. กำหนดไว้ใน TOR กิจกรรมรณรงค์ โครงการอ่านฉลากโภชนาการ ว่ามีเป้าหมาย ต้องการให้กลุ่มเป้าหมายไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 มีทัศนคติที่ดีในการอ่านฉลาก

โภชนาการ และไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 มีความเข้าใจข้อมูลโภชนาการบนฉลากจนสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการเลือกบริโภคผลิตภัณฑ์ที่เหมาะสมได้ และเมื่อดำเนินการจนถึงสุดแผนงานในระยะนั้นแล้ว ก็มีการประเมินผลเทียบเคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ (ดูข้อเสนอแนะในเรื่องการกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะของการว่าจ้าง หน้า 168 –169 ประกอบ)

ส่วนแผนซื้อสื่อโฆษณา (รัฐใช้คำว่ากิจกรรมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์--ผู้วิจัย)

หน่วยงานรัฐน่าจะพิจารณากำหนดค่าวัดประสิทธิภาพของแผนงาน เช่น ต้องการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายใดจำนวนกี่เปอร์เซ็นต์ (reach) ด้วยความถี่เฉลี่ยเท่าใด (frequency) และด้วย CPRP เท่าใดภายใต้เงื่อนไขสัดส่วน prime time กับ non-prime time ที่กำหนด เป็นต้น และใช้ตัวเลขเหล่านี้เป็นการประเมินผลผลิตแทนจำนวนสล็อตที่เคยใช้กันมาโดยตลอด คุณวินิจฉัยให้ความเห็นว่า "รัฐน่าจะเอาตัวเลขความคุ้มค่า เช่น CPRP มาใช้เป็นเกณฑ์ราคาต่ำสุดเพื่อคัดเลือกบริษัทเอกชน แทนการพิจารณาราคาดำเนินการของทั้งโครงการ" (สัมภาษณ์ วิจิตร สุรพงษ์ชัย, 9 พฤศจิกายน 2546)

คุณวิทวัส เสริมว่า "หน่วยงานของรัฐยังวัดผลงานโครงการจากปริมาณงานที่ได้รับ เช่น เมื่อผู้บริหารถามว่าได้ทำอะไรไปแล้วบ้าง ก็จะต้องมีสารคดี หรือมีการตัดข่าว หรือสล็อตโฆษณาเสนอให้ดู ในกรณีสื่อมวลชน ก็จะเพิ่มการรายงานจำนวนครั้งที่ออกอากาศ ทั้งนี้หน่วยงานราชการไม่ได้คำนึงว่าการออกอากาศนั้นเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ เป็นจำนวนกี่ครั้ง และพอเพียงหรือไม่ในการสร้างความจดจำและความเข้าใจของกลุ่มเป้าหมาย รัฐไม่น่าจะพิจารณาความมีประสิทธิภาพจากจำนวนสล็อตที่มากกว่า แต่น่าจะคำนึงถึงความคุ้มค่าของงบประมาณมากกว่า" (สัมภาษณ์ วิทวัส ชัยปาณี, 26 พฤศจิกายน 2546)

ในทำนองเดียวกัน คุณสุทธิพรณ เน่นนำว่า "โดยเริ่มแรกรัฐบาลควรจะกำหนดเป้าหมายและแนวทางที่แน่นอนของโครงการ ว่าโครงการที่ทำหนึ่งโครงการนั้นมุ่งหวังในด้านใด ทั้งนี้การวางแผนดังกล่าวควรจะเป็นการวางแผนในระยะยาวโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์สูงสุดที่ต้องการจะบรรลุ และวิธีการประเมินผลวัตถุประสงค์นั้น เช่นในกรณีที่ต้องการจะเปลี่ยนทัศนคติของผู้บริโภค ก็ควรจะมีการออกแบบวิธีการประเมินผลที่สามารถจะทราบถึงการเปลี่ยนทัศนคติของผู้บริโภค โดยการทำข้อกำหนดจัดจ้างโครงการ อาจจะแบ่งเป็นช่วง ๆ ตามปีงบประมาณ โดยแต่ละช่วงของโครงการควรมีการกำหนดการประเมินผลความคุ้มค่าของโครงการตามเป้าหมายของโครงการในช่วงนั้น และนอกจากจะมีการประเมินผลในแง่ของความคุ้มค่าของสื่อโฆษณาแล้ว

ควรจะมีประสิทธิผลสัมฤทธิ์จากเป้าหมายในแต่ละช่วงโครงการอีกด้วย เพื่อดำเนินโครงการให้ได้ประสิทธิผลอย่างแท้จริง" (สัมภาษณ์ สุทธิพรณ นุชฉายา, 25 พฤศจิกายน 2546)

ปัญหาด้านเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบริษัทผู้รับจ้าง

1. เกณฑ์การตัดสินคัดเลือกผู้เข้าประกวดราคาที่ไม่เป็นมาตรฐาน

จากบทที่ 4 และ 5 จะเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่มีเกณฑ์การพิจารณาที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และมีปัญหาเรื่องการใช้เกณฑ์พิจารณาเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องงานการว่าจ้างที่แตกต่างกัน ต่อประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยได้รับอนุเคราะห์ตัวอย่างเกณฑ์จากประเมินจากคุณรุ่งทิภา วงศ์พรหมปริดา ที่ใช้ในการพิจารณาคัดเลือกบริษัทโฆษณา และบริษัทวางแผนและซื้อสื่อโฆษณา มาใช้เป็นตัวอย่างสอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิท่านอื่น ๆ ซึ่งล้วนเห็นว่ามี ความละเอียดและตรงประเด็นกว่า จึงน่าจะนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเกณฑ์การพิจารณา สำหรับใช้ในหน่วยงานรัฐแทนเกณฑ์การพิจารณาเดิมที่ต่างคนต่างใช้กันอยู่ (ดูหน้า 176-177 เกณฑ์การพิจารณาบริษัทโฆษณา/แผนกลยุทธ์และสร้างสรรค์โฆษณา และหน้า 178 เกณฑ์การพิจารณาบริษัท/แผนสื่อและการจัดซื้อสื่อโฆษณา) ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขว่า การจัดจ้างโครงการโฆษณาของหน่วยงานรัฐจะเป็นการจ้างทั้งโครงการ ซึ่งอาจแยกย่อยเป็น strategic & creative pitch และ media pitch ดังอธิบายไว้ในหัวข้อก่อนหน้านี้

ต่อประเด็นเรื่องเกณฑ์การพิจารณานี้ คุณวิทวัส ชัยปาณี กล่าวว่า "ที่จริง ไม่ว่าจะใช้เกณฑ์พิจารณาอะไร สิ่งสำคัญคือ หน่วยงานรัฐจะต้องประกาศให้ทราบชัดเจนว่ามีเกณฑ์อะไรบ้าง และมีกระบวนการให้คะแนนอย่างไร โปร่งใส คือต้องไม่ใช่เป็นเพียงการให้คะแนนของกรรมการแต่ละคน แล้วนำคะแนนของกรรมการทุกคนมารวมกันเฉย ๆ โดยไม่มีใครเห็นว่ากรรมการแต่ละคนให้คะแนนแต่ละบริษัทอย่างไร เนื่องจากกรรมการที่มีความลำเอียงนั้น สามารถกดคะแนนให้ต่ำ ๆ ได้ แล้วไปให้คะแนนสูง ๆ กับบริษัทที่ตัวเองเชียร์ ซึ่งไม่ยุติธรรม ที่จริงกระบวนการให้คะแนน น่าจะต้องเปิดให้กรรมการทุกคนเห็นว่าแต่ละคนให้คะแนนแต่ละบริษัทอย่างไร แล้วต้องเปิดโอกาสให้กรรมการที่ให้คะแนนต่างกันมาก ๆ ได้ debate ว่าทำไมถึงให้คะแนนแตกต่างกันมากมายขนาดนั้น และต้องสามารถเปิดเผยต่อสาธารณะได้ ต้องไม่เป็นการให้คะแนนลับ รวมทั้งเวลาประกาศผล ก็ต้องแสดงให้เห็นคะแนนที่ได้อย่างไร โปร่งใสว่าการกรรมการแต่ละคนให้คะแนนบริษัทต่าง ๆ ใดๆ เวลาอาจารย์ตรวจสอบลูกศิษย์ยังรู้เลยว่าอาจารย์อะไรให้คะแนน เพราะถ้าคุณมั่นใจว่าการตัดสินของคุณเป็นธรรม ตรงนี้ต้องเปิดได้" (สัมภาษณ์ วิทวัส ชัยปาณี, 26 พฤศจิกายน 2546) ซึ่ง

สอดคล้องกับวิธีปฏิบัติจริงของคุณรุ่งทิวา ที่ใช้ในการคัดเลือกบริษัทโฆษณาและบริษัทซื้อสื่อ โฆษณามารับผิดชอบแผนงานโฆษณาต่าง ๆ ของบริษัท “ปกติเมื่อบริษัทแต่ละบริษัทเสนอแผนงานเสร็จ กรรมการจะต้องให้คะแนนตามแบบฟอร์มที่กำหนดทันที และเมื่อทุกบริษัทเสนอแผนงานจนครบทุกบริษัทแล้ว จะมีการประชุมเพื่อ debate คะแนนของกรรมการแต่ละคน โดยเฉพาะคะแนนในเกณฑ์ที่มีการให้คะแนนแตกต่างกันมาก ๆ ก็ต้องเถียงกันนาน จนได้ข้อสรุป จากนั้นจึงรวมคะแนนให้เห็นว่าแต่ละบริษัทได้คะแนนเท่าใด ถ้าชนะกันขาดก็สรุปได้เลย แต่ถ้าคะแนนใกล้เคียงกันมากก็จะ debate กันอีกรอบเพื่อให้ทุกคนเห็นด้วยกันหมดว่าบริษัทที่ควรชนะเป็นบริษัทใด” (สัมภาษณ์ รุ่งทิวา วงศ์พรหมปรีดา, 27 พฤศจิกายน 2546)

Creative Agency Selection Criteria

- 1-3 indicates a lack of understanding or vague match with our expectations
 4-6 indicates an understanding yet does not meet our full expectations
 7-9 indicates the answer we would expect from the ideal cluster agency for TCCC

Level	Assessment Criteria / Attributes	% Importance Weight	Rating	Guidelines for Rating
A	CREATIVE STRATEGY - Ability to translate brand Proposition	20%		
		10%	1-3	Lacks of understanding of brand proposition
		4-6	Shows some understanding of brand proposition	
		7-9	Creative strategy is clearly translated brand proposition	
	- Creative strategy is developed based on consumers and brand beliefs	10%	1-3	Creative strategy is not based on consumers
			4-6	Creative strategy is based on consumers but not brand beliefs
			7-9	A clear, relevant and ownable creative strategy is developed
				Based on consumers and brand beliefs.
B	CAMPAIGN CREATIVE IDEA - Ability to articulate strategy	30%		
		10%	1-3	No ability to articulate the strategy
			4-6	Shows some ability to articulate the strategy
		7-9	Well-articulated the strategy	
	- Execution is original, breakthrough, and convincing	10%	1-3	Poor execution and not convincing
			4-6	Good execution but not breakthrough and not convincing
			7-9	Execution is impactful, breakthrough and delivers strategy in a Convincing manner
	- Campaign idea is campaignable and can be executed across cluster countries. It also connects and is relevant with Southeast Asian teens	10%	1-3	Poor campaign creative idea and not relevant to consumers
		4-6	Good idea but not campaignable and not relevant to consumers nor Cluster countries	
		7-9	Creative idea is campaignable, connects with Southeast Asian Teens and can be executed across multiple executions, themes, Medium and countries.	
C	THEMATIC ADVERTISING - Creative executions best bring creative idea to life	20%		
		10%	1-3	Poor execution
			4-6	Mediocre execution
		7-9	Creative executions best bring core creative idea to life.	
	- Campaign idea is well incorporated in creative executions.	10%	1-3	Campaign idea is not incorporated in creative executions.
			4-6	Incorporated some campaign idea in creative executions.
		7-9	Campaign idea is well incorporated in creative executions.	

D	OPERATION CAPABILITY	20%		
	- Team structure supports how to effectively execute and implement creative idea across the cluster countries	10%	1-3 4-6 7-9	The structure does not support SEA cluster business The structure supports SEA cluster business but not convincing The structure shows how to effectively execute and implement the creative across the member cluster countries.
	- The structure provides superior operational benefits versus current agency structure	5%	1-3 4-6 7-9	The structure is the same as current local structure The structure provides operational benefits but not impressive Impressive structure which provides superior operational benefits Versus current structure
	- Ability to leverage the network to develop cross-country integration	5%	1-3 4-6 7-9	Not capable to leverage the network Leverage the network but cannot develop cross-country integration Ability to leverage the network to develop cross-country integration
E	COST EFFICIENCIES	10%		
	- Proposed fees for cluster business are logical, reasonable and drive cost Efficiencies	5%	1-3 4-6 7-9	Proposed fees are unreasonably expensive and not logical Proposed fees are logical but do not drive cost efficiencies Proposed fees are logical, reasonable and drive cost efficiencies.
	- Ability to drive cost synergies across the cluster which result in cost savings	5%	1-3 4-6 7-9	No cost synergies, no cost savings There are some cost synergies but little cost savings Ability to drive cost synergies across the cluster which result in Meaningful cost savings to each country

Total 100%

MEDIA AGENCY EVALUATION FORM

Question	Attributes	Weight	Score
1. Vision & Foresight	- Sense of mission – goal oriented - Vision for the media department - Identified special functions		
2. Development of Planning Strategy	- Steps reflected clear understanding of the Process		
3. Portfolio Management	- Understood key principles of portfolio Management - Marriage of media and marketing		
4. Development of Buying Strategy	- Steps reflected clear understanding of the process		
5. Systems & Database	- Technology edge and usage of software - Databases to understand consumer media consumption - Operations/proprietary software		
6. Monitoring/Feedback	- Identified effective steps of execution demonstrate control over the process		
7. Negotiation Skills	- Negotiation enhanced media buying directly - Quantified added value was cohesive with brand/media strategy		
8. Outstanding Media Buys Exemplified	- Examples given were strategic/creative and added value to the activity		
9. Relationships with Media	- Have strong relationships with key suppliers		
10. Proactivity	- Comprehensive networking structure - Info. and intelligence flow on media industry - Examples show clear lead over competition		
11. Staffing	- The plan matched our requirements. It is ambitious yet convincing		
12. Compensation	- Fee structure is logical and comprehensive (Fee range 7-8 MMBt)		
13. Agency Evaluation Criterion	- Parameters are matching with company criteria		
14. 2010 Media in Thailand	- Futuristic media outlook based on knowledge of current realities - A good presentation which was analytical/logical and creative		
Sub Total			
<u>Other Impressions:</u>			
15. Think strategically	- See the big picture & have long range perspective		
16. Problem solving ability	- Use disciplined process to define, identify, evaluate and solve problems		
17. Attention to details	- Comprehensive and thorough approach to assignments		
18. Results focused	- Set goals and work towards these Do not get caught up in unnecessary details		
19. Leadership	- Can lead company to achieve superior performance in buying		
20. Flexibility	- Adaptable and open-minded to changes		
Sub Total			
GRAND TOTAL			

หากพิจารณาแบบฟอร์มเกณฑ์การพิจารณาทั้งสองแบบจะเห็นได้ว่าเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกบริษัทโฆษณา กับเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกบริษัทวางแผนและซื้อสื่อโฆษณานั้นมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนไปตามลักษณะเนื้องาน และเป็นที่น่าสังเกตว่า เกณฑ์การพิจารณาทั้งสองแบบมีการให้คะแนนต่อประเด็นประสิทธิภาพต้นทุน (cost efficiency) ซึ่งได้แก่การพิจารณาความคุ้มค่าของค่าตอบแทนการให้บริการที่ต้องจ่ายไปเพื่อแลกกับผลงานที่นำเสนอด้วย ซึ่งทั้งคุณวิทวัส และคุณวินิจต่างเห็นตรงกันว่าไม่จำเป็นต้องเลือกบริษัทที่เสนอโครงสร้างค่าตอบแทนการให้บริการที่ต่ำที่สุด อย่างไรก็ตาม การจะเลือกผู้เสนอราคาต่ำที่สุดก็ไม่ผิดกติกาแต่อย่างใด เพียงแต่ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับความคุ้มค่า และประสบการณ์ของบุคลากรที่หน่วยงานต้องทำงานด้วยละเอียดยุทธศาสตร์ของตนเอง

2. ระเบียบการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาต่ำสุดและการกำหนดอัตราค่าตอบแทน

แม้หน่วยงานราชการจะสามารถพิจารณาเลือกใช้วิธีการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ แต่การศึกษาพบว่าวิธีการประกวดราคายังคงเป็นวิธีที่ได้รับความนิยมเนื่องจากเป็นวิธีจัดจ้างที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าเป็นวิธีที่ปลอดภัยจากการถูกตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม บริษัทเอกชนกลับมองเห็นว่าเป็นวิธีการที่ขัดกับธรรมชาติของการจ้างงานโฆษณาเนื่องจากระเบียบที่กำหนดให้ต้องพิจารณาบริษัทที่เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวมาแล้ว

ยิ่งไปกว่านั้น การสัมภาษณ์พบว่าบริษัทเอกชนที่เสนอราคาในการประกวดราคาโครงการโฆษณา ต่างพูดเป็นเสียงเดียวกันว่า ราคาดำเนินการที่เสนอนั้นได้รวมเอาค่าตอบแทนการบริการ (agency fee/agency commission) ไว้แล้วด้วย ราคาดำเนินการที่เสนอต่ำสุด จึงไม่ได้หมายความว่า เป็นราคาที่คุ้มที่สุด ด้วยเหตุผล 2 ประการ หนึ่งคือเนื้องานที่เสนออาจแตกต่างกัน และ สองคือ ค่าตอบแทนการบริการที่เสนออาจไม่ได้ต่ำที่สุดด้วย เนื่องจากไม่รู้ว่าค่าตอบแทนการให้บริการมีสัดส่วนเท่าใดในราคาดำเนินการทั้งหมดที่เสนอ การเปรียบเทียบราคาดำเนินการทั้งโครงการ จึงเสมือนการนำเอาระเบียบมาปฏิบัติอย่างผิดวัตถุประสงค์ของระเบียบ ที่ต้องการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ

อย่างไรก็ตาม ต่อประเด็นเรื่องการตัดสินใจคัดเลือกบริษัทโฆษณาโดยใช้เกณฑ์ค่าตอบแทนการบริการต่ำสุดนั้น คุณวิทวัส ชัยปาณี ไม่เห็นด้วยกับวิธีนี้ โดยให้เหตุผลว่า “เนื่องจากต้นทุนค่าจ้างคนของ agency แต่ละแห่งไม่เท่ากัน แม้ชื่อตำแหน่งเหมือนกัน แต่เก่งไม่เท่ากัน ซึ่งใน

วงการเราจะรู้จักกันอยู่ เห็นชื่อก็รู้แล้วว่าใครเป็นใคร ต่อให้เขาคิดราคามาเหมือนกัน เจ้าหนึ่ง 15% อีกเจ้าหนึ่งคิด 12% ก็ไม่ได้หมายความว่าเจ้าที่คิด 12% จะดีกว่า เหมือนกับการจ้าง consultant หรือ จ้างทนาย ถ้าต้องการฝีมือระดับนี้ คุณก็ต้องยอมที่จะจ่ายแพงกว่า เพราะว่าความชนะแน่นอน เหมือนการทำงานโฆษณา แม้ strategy อาจไปในทางเดียวกันได้ แต่เวลา implement แล้วใครทำได้เหมือนอย่างที่ไม่วัหรือเปล่า อาจทำได้ไม่เหมือนกัน ยิ่งสำหรับ strategic pitch นี้ผมไม่เห็นเลยว่าราคาเป็นเรื่องสำคัญ อย่างถ้าเป็นลูกค้าเอกชน แล้วสมมุติว่าเห็นว่าผมเป็นนักสร้าง brand หนึ่งแล้วอยากมาจ้างผม ผมคิด 1 ล้าน แต่ถ้าต่อเก้าแสนผมก็ไม่เอาด้วย แต่กับราชการผมกลับพูดแบบนี้ไม่ได้ ซึ่งผมคิดว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ถ้าราคามาตรฐานของ agency นั้นเป็นอย่างไร ถ้ารู้สึกว่างานอะไรเหมาะสม ก็ต้องยอมรับไปตามนั้น ส่วน media pitch มี cost มีตัวเลข คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ ก็น่าจะยังรับกับระบบเก่าได้ แต่ถ้าเป็น strategic pitch คนร่าง TOR ควรจะต้องศึกษาว่าระบบ agency ปัจจุบันนั้นเป็นอย่างไร" (สัมภาษณ์ วิทวัส ชัยปาณี, 26 พฤศจิกายน 2546)

หน่วยงานของรัฐจึงมีทางเลือกในการจัดจ้างดำเนินโครงการโฆษณา 2 วิธี วิธีแรกคือหลีกเลี่ยงวิธีการประกวดราคาที่ต้องพิจารณาข้อเสนอราคาต่ำที่สุด หรือ หากยังยืนยันจะใช้วิธีการประกวดราคา หน่วยงานรัฐควรพิจารณาปรับเกณฑ์การเปรียบเทียบราคาใหม่โดยอาจใช้การเปรียบเทียบค่าวัดประสิทธิภาพของแผนงานตามความเห็นของคุณวิญญู สุรพงษ์ชัยในเรื่องการประเมินผลแผนงานที่กล่าวไปแล้ว และ/หรือ กำหนดให้บริษัทเอกชนเสนอราคาโดยแยกแสดงค่าตอบแทนการบริการออกจากต้นทุนดำเนินการ เช่น ถ้าเป็นแผนกลยุทธ์และสร้างสรรค์โฆษณา ก็ให้เสนอแต่อัตราค่าตอบแทนการบริการ ถ้าเป็นแผนสื่อและจัดซื้อสื่อ ก็ให้แสดงต้นทุนสื่อที่จะใช้ (พร้อมแสดงค่าวัดประสิทธิภาพต้นทุนแผนสื่อ) แยกออกจากอัตราค่าตอบแทนการบริการ และถ้าเป็นกิจกรรมพิเศษ ก็ให้แยกต้นทุนการจัดกิจกรรม และอัตราค่าตอบแทนการบริการออกจากกัน

ปัญหาเรื่องสัญญาจ้างไม่เป็นธรรม

การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ พบว่า การรับจ้างดำเนินโครงการโฆษณาให้หน่วยงานของรัฐของบริษัทโฆษณาโดยทั่วไปนั้น ยังประสบกับปัญหาใหญ่อีกประการหนึ่ง ที่ไม่มีหน่วยงานราชการใดกล่าวถึง ได้แก่ การต้องทำสัญญาจ้างที่ไม่เป็นธรรม และไม่มีคามยืดหยุ่น คุณวิทวัส อธิบายว่า "agency ไม่มีสิทธิอะไรเลย บิดพริ้วไม่ได้ ส่งงานไม่ตรงเวลาต้องถูกปรับ ถูกอะไรเต็มที่ต้องวาง bank guarantee แต่ในทางตรงกันข้าม ทางรัฐมีสิทธิยกเลิก ไม่ใช้เงินตามที่เราประมูลมาได้ ตกกลงเป็น project 100 ล้าน ใช้งบจริง ๆ แค่ 10 ล้านก็ยกเลิก ไม่ผิด ยกเลิกได้โดยไม่มีเหตุผล

ได้หมดเลย ในขณะที่เราต้องลงทุนลงแรง ต้องทำ projection ทั้งด้านการเงิน ด้านกำลังคน หลาย ๆ อย่าง เจ้าหน้าที่รัฐยังสามารถทวงหนี้ยวงงานได้ตลอด ไม่ approve ไม่อะไรเต็มไปหมด โดยที่เอกชนไม่มีสิทธิเรียกร้องหรือได้ค่าปรับอะไรเลย" (สัมภาษณ์ วิทวัส ชัยปาณี, 26 พฤศจิกายน 2546)

นอกจากนี้ คุณวิทวัสยังได้กล่าวถึงข้อกำหนดใน TOR ที่มีถูกนำมาบรรจุไว้ในสัญญา เช่น ข้อกำหนดที่ว่าบริษัทเอกชนไม่มีสิทธิในการจ้างบุคคลที่ 3 ให้มาทำงานในโครงการเลย โดยรัฐบาลมีสิทธิที่จะยกเลิกสัญญาในกรณีที่พบว่ามีการจัดจ้างบุคคลที่ 3 มาทำงานในโครงการดังกล่าว ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่เอาแนวคิดมาจากกรณีจ้างโครงการก่อสร้าง เนื่องจากกลัวมีบุคคลที่ไม่มีความสามารถในการก่อสร้างมารับสัมปทานไป แล้วให้คนอื่นทำ แต่ในระบบการทำงานแบบโฆษณาณั้น บริษัทเอกชนผู้ทำการวางแผนการโฆษณาจะต้องจัดจ้างบริษัทอื่น ๆ มาช่วยในการสร้างสรรค์ผลงานโฆษณา (Production) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้อยู่แล้ว รัฐจึงไม่น่าจะมีข้อกำหนดในลักษณะนี้ ทั้งใน TOR และในสัญญาจ้าง

ต่อประเด็นสัญญาจ้างไม่เป็นธรรมนี้ คุณวิทวัส กล่าวเพิ่มเติมว่า "รัฐน่าจะพิจารณาใช้สัญญามาตรฐานที่จัดทำโดยสมาคมโฆษณารุกิจแห่งประเทศไทย ซึ่งมีทั้งสัญญาแต่งตั้งตัวแทนโฆษณา และสัญญาจ้างทำโฆษณา ที่มีลักษณะสัญญามาตรฐานและเป็นธรรมกว่า ทั้งต่อลูกค้า และ agency เอง" (สัมภาษณ์ วิทวัส ชัยปาณี, 26 พฤศจิกายน 2546)

ผู้วิจัยได้นำเอารูปแบบสัญญาทั้ง 2 แบบมาแสดงไว้ในภาคผนวก ง. แล้วสำหรับหน่วยงานราชการที่สนใจจะได้นำไปใช้กับการทำสัญญาจ้างดำเนินโครงการต่อไปที่เป็นธรรมกับทั้งสองฝ่ายต่อไป