

กระบวนการจัดทำและการบริหารงบประมาณโฆษณาของรัฐ



นายนิวัต วงศ์พรหมปรีดา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาวิทยาศาสตร

คณะวิทยาศาสตร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2546

ISBN 974-17-3979-6

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

GOVERNMENT ADVERTISING BUDGETARY PRACTICE
AND MANAGEMENT PROCESS

Mr. Niwat Wongprompreeda

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy in Communication Arts

Faculty of Communication Arts

Chulalongkorn University

Academic Year 2003

ISBN 974-17-3979-6

นิวัต วงศ์พรหมปรีดา : กระบวนการจัดทำและบริหารงบประมาณโฆษณาของรัฐ (GOVERNMENT ADVERTISING BUDGETARY PRACTICE AND MANAGEMENT PROCESS) อาจารย์ที่ปรึกษา :
รศ. ดร. พนา ทองมีอาคม, 248 หน้า ISBN 974-17-3979-6


การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์จะศึกษาเพื่ออธิบายสภาพปัญหาอุปสรรค ที่เป็นปัจจัยลดทอนความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้งบประมาณโฆษณาของหน่วยงานรัฐ โดยมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การแสวงหาข้อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงกระบวนการจัดทำและบริหารงบประมาณโฆษณาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้งบประมาณให้ดียิ่งขึ้นและตรวจสอบได้ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ สัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐจำนวน 22 คนที่รับผิดชอบดำเนินโครงการโฆษณาใน 5 หน่วยงาน จาก 5 กระทรวงที่มีการใช้งบประมาณสูงสุด พร้อม ๆ กับการวิเคราะห์เอกสารข้อกำหนดการว่าจ้างที่เกี่ยวข้องให้ได้ข้อสรุปประเด็นปัญหาและอุปสรรค เพื่อนำไปสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ทรงคุณวุฒิด้านวิชาชีพโฆษณา 5 คน เพื่อสรุปเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกระบวนการจัดทำและบริหารงบประมาณโฆษณาของรัฐ

การวิจัยพบว่า ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณและบริหารงบประมาณโฆษณาของรัฐ ประกอบด้วย 5 ด้านหลักที่บั่นทอนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้งบประมาณ ได้แก่ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณเอง ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระเบียบการพัสดุและวิธีการจัดจ้าง ปัญหารายละเอียดในข้อกำหนดการว่าจ้าง ปัญหาด้านเกณฑ์และวิธีการพิจารณาคัดเลือกผู้รับจ้าง และปัญหาสัญญาจ้างไม่เป็นธรรม

การวิจัยได้ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกระบวนการจัดทำและบริหารโฆษณา เริ่มตั้งแต่การที่หน่วยงานราชการจะต้องขอจัดสรรงบประมาณโฆษณาเพื่อใช้ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและจงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติและพฤติกรรมของประชาชน เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการตอบสนองภาระกิจหลักของหน่วยงานเท่านั้น หน่วยงานพึงหลีกเลี่ยงการขอจัดสรรงบประมาณโฆษณาเพื่อใช้ในการเสริมสร้างภาพลักษณ์องค์กร หน่วยงานรัฐต้องพิจารณาเปลี่ยนแปลงลักษณะการจัดจ้าง จากที่เคยแยกจ้างรายกิจกรรม เป็นการจ้างวางแผนกลยุทธ์และสร้างสรรค์โฆษณา การจ้างวางแผนและจัดซื้อสื่อ และการจ้างกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ รวมทั้งต้องปรับปรุงรายละเอียดในข้อกำหนดการว่าจ้างให้มีข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นต่อการวางแผนงานโฆษณาที่ดี เพื่อให้สามารถประเมินประสิทธิภาพต้นทุนแผนงาน และประสิทธิผลได้ นอกจากนี้ หน่วยงานราชการจะต้องกำหนดคุณสมบัติผู้รับจ้างให้สอดคล้องกับข้อกำหนดการว่าจ้างที่เปลี่ยนแปลงใหม่ ซึ่งควรเป็นคุณสมบัติที่สอดคล้องกับประเภทธุรกิจในอนาคตของโฆษณาปัจจุบัน รวมทั้งเลือกใช้วิธีการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ที่มุ่งพิจารณาความคุ้มค่ามากกว่าราคาต่ำที่สุด ประกอบกับการใช้เกณฑ์และวิธีการพิจารณาคัดเลือกที่ชัดเจนและรัดกุมขึ้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ข้อเสนอแนะประการสุดท้ายที่หน่วยงานควรพิจารณา ได้แก่ การพิจารณาใช้สัญญาจ้างมาตรฐานของสมาคมโฆษณารัฐกิจแห่งประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยสัญญาตั้งตัวแทนโฆษณา และสัญญาจ้างทำโฆษณา ให้เหมาะสมกับลักษณะการจ้างด้วย

สาขาวิชา นิเทศศาสตร์
ปีการศึกษา 2546

ลายมือชื่อนิสิต.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

##4285451728 : MAJOR COMMUNICATION ARTS

KEY WORD : ADVERTISING BUDGETARY PRACTICE / GOVERNMENT ADVERTISING

NIWAT WONGPROMPREEDA : GOVERNMENT ADVERTISING BUDGETARY PRACTICE

AND MANAGEMENT PROCESS. THESIS ADVISOR: ASSOC.PROF.PANA TONGMEEARKOM,

Ph.D. 248 pp. ISBN 974-17-3979-6

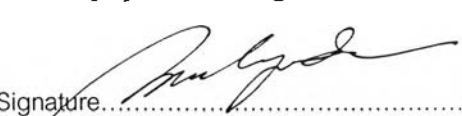
The objective of this research is to explain the on-going problem process of government advertising budgetary practice which currently undermines most of the government advertising projects, as well as to draw practical recommendations to help improve its effectiveness and efficiency resulting in a more transparent budgetary and management process. The research adopts a qualitative approach using depth-interview method to interview 22 government officers in 5 departments of 5 different ministries. Content analysis is also used in parallel to analyze 13 TORs (Term of Reference) of those related advertising activity projects. Both methods are employed to crystallize related advertising budgetary and management problems which are consequently posted to question 5 advertising professionals for practical recommendations

The research findings reveal 5 major problems, i.e., problem related to advertising budgetary process, problem related to procurement laws and regulations, problem related to content of TOR, problem related to process and criteria of advertising (supplier) agency selection, and unfair contract problem.

The research concludes with practical recommendations to improve the process. It is recommended that government agencies should only set advertising budget in response to perform their department's mission which calls for necessary dissemination of information and persuasion. No budget should be set and spent mainly to build up their agencies' image. Regarding the procurement process, it is recommended that government agencies must consider changing from the concept of having separate suppliers to undertake different advertising activities to commission the whole ad/media/below-the-line activity project to respective agencies according to their main business activity. Consequently, TOR's content must be adjusted to include basic information needed to develop a good strategic plan as well as to enable necessary campaign effectiveness and cost efficiency evaluation. Moreover, they must set supplier's qualification criteria so it reflects suppliers' main business interest which qualifies them for each particular advertising project. They also must consider changing their supplier selection criteria from the lowest price bidding to price-quality trade off, as well as to make the selection process transparent. Advertising professionals and experts interviewed all suggest that government agencies should consider using standard contract developed by The Advertising Association of Thailand to help solve the problem of unfair contract popular among them.

Communication Arts

Academic Year 2003

Student's Signature.....

Advisor's Signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ ส่วนหนึ่งมาจากแรงผลักดันที่อยากจะทำให้เป็นแบบอย่างที่ดีกับบุตรสาวคนเดียวของผู้วิจัย ว่าถ้าตั้งใจจะเดินแล้วต้องเดินให้สุดทาง แม้ประสบการณ์ระหว่างทางอาจจะไม่ใช่แบบที่เราคิดเสมอไป

อีกส่วนหนึ่งมาจากแรงสนับสนุนของภรรยาที่เห็นด้วยกับจุดหมายปลายทาง และเดินเคียงข้างมาด้วยกันโดยตลอด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการการเสียสละเวลาของผู้อื่นอยู่มาก และโชคดีที่ได้รับความกรุณาอย่างล้นเหลือจากอาจารย์พนา ที่เลี้ยงข้าวเที่ยงทุกครั้งที่ทำให้คำปรึกษาชี้แนะ ได้รับความห่วงใยและแรงจูงใจจากอาจารย์เสรี ด้วยคำทักทายทุกครั้งที่เจอหน้าว่า "เมื่อไหร่จะจบเสียที" ได้รับกำลังใจและคำแนะนำในการรายงานผลวิจัยอย่างไม่เป็นทางการจากอาจารย์ กมล. วิฎฐารช ได้รับคำแนะนำและคำปรึกษาเป็นกันเอง และให้เกียรติจากอาจารย์ยุบล กับอาจารย์จุมพลทุกครั้งที่ยกเข้าพบโดยไม่ต้องรอคิว ขอขอบคุณคุณสุภาและคุณอ้อยที่คอยเป็นธุระเตือนเรื่องการทำหน้าที่นิสิต ทั้งลงทะเบียนเรียน นัดสอบ และแจ้งจบ รวมทั้งชี้แนะเรื่องระเบียบการต่าง ๆ อย่างไม่รู้เหน็ดรู้เหนื่อย

ที่ลืมไม่ได้คงเป็นคณะผู้ช่วยวิจัย ที่ระดมกันนัดหมายเจ้าหน้าที่รัฐ เตรียมการสัมภาษณ์ ช่วยบันทึกข้อมูล ถอดคำสัมภาษณ์ คำนวณข้อมูลสนับสนุนการเขียน เรื่อยไปจนถึงการรวบรวมทำรายการอ้างอิง ถ้าฟังเวลาของผู้วิจัยที่มีเหลืออยู่หลังจากเจียดไปหาเลี้ยงชีพ ทำหน้าที่หัวหน้าครอบครัว ประมวลงานวิจัยเรตติ้งโทรทัศน์ สวมบทเลขาธิการสมาคมโฆษณาฯ สอนหนังสือเท่าที่ขัดไม่ได้ ไปเลือกตั้ง ตามข่าวตึกเวิร์ลเทรด สงครามสหรัฐ-อิรัก และตึกอัลฟองส์ปาดาน์ครั้ง คงไม่สามารถเรียนและทำวิทยานิพนธ์นี้จนเสร็จได้ภายใน 5 ปี

ขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลทุกท่าน รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ทุกคนด้วยใจจริง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตารางและแผนภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
ปัญหำนำการวิจัย.....	19
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	20
ขอบเขตการการวิจัย.....	20
ข้อตกลงเบื้องต้น.....	21
นิยามศัพท์.....	21
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	22
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	23
ปรัชญาด้านการบริหารภาครัฐ.....	23
กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน.....	28
วิธีการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน.....	44
ความแตกต่างระหว่างการโฆษณา กับ การประชาสัมพันธ์.....	51
ทฤษฎีการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการสื่อสาร.....	54
การวัดประสิทธิภาพต้นทุนของแผนรณรงค์โฆษณา.....	54
การวัดการเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติและพฤติกรรม.....	57
การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	65
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	68
วิธีวิจัย.....	68
การคัดเลือกหน่วยงานตัวอย่าง.....	69
แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา.....	70

สารบัญ (ต่อ)

แหล่งข้อมูลประเภทเอกสาร.....	70
แหล่งข้อมูลประเภทบุคคล.....	72
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	75
การตรวจสอบข้อมูล.....	76
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	76
บทที่ 4 ลักษณะโครงการ กระบวนการจัดทำและบริหารงบประมาณโฆษณา ของหน่วยงานรัฐ.....	78
ลักษณะโครงการโฆษณา.....	83
การแยกความแตกต่างระหว่างการโฆษณาและการประชาสัมพันธ์.....	83
ความจำเป็นในการจัดทำโครงการโฆษณา.....	84
การจัดทำงบประมาณโครงการโฆษณา.....	88
วิธีการกำหนดงบประมาณโครงการโฆษณา.....	88
การจัดหมวดหมู่งบประมาณโครงการโฆษณา.....	91
การบริหารงบประมาณโครงการโฆษณา.....	94
การเบิกจ่ายเงินประจำงวด.....	94
การใช้จ่ายเงินงบประมาณ.....	95
การเปลี่ยนแปลง โยกย้าย หรือโอนงบประมาณโครงการโฆษณา.....	97
การประเมินผลสำเร็จและความคุ้มค่าของโครงการ.....	98
บทที่ 5 การประกวดราคา การจัดจ้าง และการประสานงานกับบริษัทโฆษณา.....	99
การพิจารณาร่างข้อกำหนดการว่าจ้าง (TOR).....	102
การกำหนดวัตถุประสงค์.....	102
การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย.....	105
การกำหนดรูปแบบสื่อและรูปแบบกิจกรรม.....	107
การกำหนดคุณสมบัติของผู้รับจ้าง.....	109
การกำหนดงบประมาณ.....	111
การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือก.....	113
การประเมินผลโครงการ/กิจกรรม.....	114
การติดต่อประสานงานกับบริษัทเอกชน.....	115

สารบัญ (ต่อ)

บริษัทเอกชนกับข้อกำหนดการว่าจ้าง.....	115
ระบบการจัดจ้างบริษัทเอกชน.....	117
บทที่ 6 กรณีศึกษา.....	123
กรณีศึกษาสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา.....	123
บทบาทหน้าที่.....	123
ลักษณะของโครงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์.....	125
การจัดทำงบประมาณ.....	131
ที่มาและความจำเป็นของการจัดทำโครงการเผยแพร่ข่าวสาร	131
วิธีการกำหนดงบประมาณโครงการเผยแพร่ข่าวสาร.....	132
วงเงินและสัดส่วนงบประมาณโครงการเผยแพร่ข่าวสาร.....	133
การจัดหมวดหมู่งบประมาณโครงการเผยแพร่ข่าวสาร.....	134
การบริหารงบประมาณ.....	135
การใช้จ่ายเงินงบประมาณ.....	135
วิธีการจัดจ้างบริษัทเอกชน.....	136
เอกสารข้อกำหนดการว่าจ้าง (TOR).....	137
การคัดเลือกบริษัทเอกชน.....	140
การประสานงาน ควบคุม และตรวจสอบงานกับบริษัทเอกชน	141
การจ่ายค่าจ้างแก่บริษัทเอกชน.....	142
การประเมินผลโครงการ.....	143
กรณีศึกษากองการเอดส์ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.....	143
บทบาทหน้าที่.....	143
ลักษณะของโครงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์.....	148
การจัดทำงบประมาณ.....	150
ที่มาและความจำเป็นของการจัดทำโครงการเผยแพร่ข่าวสาร	150
วิธีการกำหนดงบประมาณโครงการเผยแพร่ข่าวสาร.....	150
การจัดหมวดหมู่งบประมาณโครงการเผยแพร่ข่าวสาร.....	151
การบริหารงบประมาณ.....	151
การใช้จ่ายเงินงบประมาณ.....	151

สารบัญ (ต่อ)

วิธีการจัดจ้างบริษัทเอกชน.....	152
เอกสารข้อกำหนดการว่าจ้าง (TOR).....	152
การคัดเลือกบริษัทเอกชน.....	156
การประสานงาน คอบคุม และตรวจสอบงานกับบริษัทเอกชน	156
การจ่ายค่าจ้างแก่บริษัทเอกชน.....	156
การประเมินผลโครงการ.....	157
บทที่ 7 ปัญหาและแนวทางแก้ไข.....	158
ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณ.....	159
ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระเบียบการพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง.....	163
ปัญหารายละเอียดในข้อกำหนดการว่าจ้าง.....	168
ปัญหาด้านเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบริษัทผู้รับจ้าง.....	174
ปัญหาเรื่องสัญญาจ้างไม่เป็นธรรม.....	180
บทที่ 8 สรุปและข้อเสนอแนะ.....	182
สรุปผล.....	182
ข้อจำกัดในการวิจัย.....	194
ข้อเสนอแนะสำหรับวิชาชีพการโฆษณา.....	194
ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัย.....	195
รายการอ้างอิง.....	197
ภาคผนวก.....	206
ภาคผนวก ก. ตารางแสดงรายชื่อกองทุน/เงินทุนหมุนเวียนที่จัดสรรเงิน งบประมาณให้กับหน่วยงานราชการในสังกัด.....	207
ภาคผนวก ข. แนวคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก.....	214
ภาคผนวก ค. ตัวอย่าง Creative Brief และ Media Brief.....	221
ภาคผนวก ง. ตัวอย่างสัญญาตั้งตัวแทนโฆษณา และสัญญาจ้างทำโฆษณา ของสมาคมโฆษณารัฐกิจแห่งประเทศไทย.....	226
ภาคผนวก จ. ตัวอย่างข้อกำหนดการว่าจ้างและข้อมูลประกอบการนำเสนอ แผนประชาสัมพันธ์ ของกรมส่งเสริมการส่งออก.....	231
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	248

สารบัญตารางและแผนภาพ

ตารางที่		หน้า
1.1	งบโฆษณารวมทั้งอุตสาหกรรรมปี 2523-2544	1
1.2	รายชื่อหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภพยนตรโฆษณาที่ออกอากาศ ระหว่างปี 2543-2544.....	5
1.3	จำนวนโครงการ/ประเด็นสารโฆษณาของหน่วยงานราชการที่ผู้บริโภค จดจำได้ในปี 2543-2544.....	8
1.4	ค่าใช้จ่ายโฆษณาของหน่วยงานราชการปี 2542-2544 จำแนกตาม กระทรวง.....	12
1.5	กลุ่มประเภทผลิตภัณฑ์/บริการที่ใช้งบโฆษณาสูงสุด 10 อันดับ ในปี 2543-2544.....	13
1.6	งบโฆษณาของหน่วยงานราชการ 5 อันดับที่ใช้งบประมาณสูงสุดในปี 2543 เปรียบเทียบข้อมูลระหว่างศูนย์ข้อมูลคู่แข่งกับสำนักงบประมาณ..	17
2.1	ตารางวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน กับ กระบวนการขออนุมัติงบประมาณ จากเงินกองทุนเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน.....	41
4.1	ค่าใช้จ่ายโฆษณาของหน่วยงานราชการปี 2543-2544 จำแนกตาม กระทรวง.....	78
4.2	ค่าโฆษณาเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ ปี2543-2544 จำแนกตาม ส่วนราชการ.....	79
6	การดำเนินงานโดยหมวดค่าจ้างเหมาบริการ แผนงานพัฒนาศักยภาพ ผู้บริโภค ปีงบประมาณ 2544.....	126
8	ประเด็นปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขที่ได้จากการศึกษาโดยสรุป..	182
แผนภาพที่		
1.1	แสดงงบโฆษณารวมทั้งอุตสาหกรรรมปี 2523-2544.....	2
1.2	อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยระหว่างปี 2539-2544....	10
1.3	งบโฆษณาของอุตสาหกรรรมโฆษณาระหว่างปี 2539-2544.....	10
1.4	ค่าใช้จ่ายการโฆษณาของหน่วยงานราชการระหว่างปี 2539-2544.....	11
2.1	วงจรงบประมาณแผ่นดิน.....	29

สารบัญตารางและแผนภาพ (ต่อ)

2.2	แสดงโครงสร้างความรับผิดชอบของคณะกรรมการกองทุนเพื่อส่งเสริม การอนุรักษ์พลังงาน.....	41
2.3	ระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน.....	51
2.4	ตัวแบบแสดงผลลัพธ์ของการโฆษณาตามแนวคิด DAGMAR.....	60
2.5	ตัวแบบแสดงแนวคิดการวัดผลแบบ CAPP.....	62
3	แผนภาพแสดงวัตถุประสงค์และระเบียบวิธีวิจัย.....	68
4	วงจรงบประมาณแผ่นดิน.....	82