

#### บทที่ 4

### ลักษณะโครงการ กระบวนการจัดทำ และบริหารงบประมาณโฆษณา ของหน่วยงานรัฐ

ก่อนที่งานเก็บรวบรวมข้อมูลและงานภาคสนามจะเริ่มต้นขึ้น นักวิจัยได้ขอข้อมูลงบประมาณโครงการโฆษณาของหน่วยงานรัฐที่มีการขออนุมัติงบประมาณดำเนินการจากสำนักงานงบประมาณในระหว่างปี 2543-2544 เพื่อให้เปรียบเทียบกับตัวเลขที่สำรวจโดยหน่วยงานเอกชนที่ทำการตรวจสอบการใช้งบประมาณจากการติดตามชิ้นงานโฆษณาที่ปรากฏในสื่อมวลชนต่าง ๆ และพบว่าข้อมูลจำนวนงบประมาณจากทั้งสองแหล่งข้อมูลมีความแตกต่างกันอยู่มาก ดังตารางที่ 4.1 และ 4.2

ตารางที่ 4.1 ค่าใช้จ่ายโฆษณาของหน่วยงานราชการปี พ.ศ. 2543-2544 จำแนกตามกระทรวง

หน่วยราชการ	ค่าใช้จ่ายโฆษณา ('000 บาท)	
	2543	2544
1. สำนักนายกรัฐมนตรี	158,183	136,136
2. กระทรวงสาธารณสุข	256,537	293,303
3. กระทรวงพาณิชย์	224,805	150,525
4. กระทรวงมหาดไทย	24,778	30,336
5. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	85,167	78,204
6. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	28,609	35,965
7. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	37,386	28,606
8. กระทรวงอุตสาหกรรม	22,576	16,018
9. กระทรวงกลาโหม	63,138	27,951
10. กระทรวงศึกษาธิการ	15,137	8,379
11. ทบวงมหาวิทยาลัย	-	2,962
12. กระทรวงคมนาคม	131	3,376
13. กระทรวงยุติธรรม	4,262	1,618
14. กระทรวงการคลัง	62,799	55,371
15. กระทรวงการต่างประเทศ	-	512
รวม	1,136,631	940,283

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

ตารางที่ 4.2 ค่าโฆษณา เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ ปีงบประมาณ 2543 –2544 จำแนกตามส่วนราชการ

ส่วนราชการ	ค่าโฆษณาเผยแพร่ และ ประชาสัมพันธ์ ('000 บาท)	
	2543	2544
1. สำนักนายกรัฐมนตรี	22,751	92,119
2. กระทรวงสาธารณสุข	19,762	29,479
3. กระทรวงพาณิชย์	48,045	104,000
4. กระทรวงมหาดไทย	3,505	3,780
5. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	46,475	44,076
6. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	13,159	35,398
7. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	73,588	71,533
8. กระทรวงอุตสาหกรรม	15,450	10,000
9. กระทรวงกลาโหม	3,448	7,509
10. กระทรวงศึกษาธิการ	30,391	55,022
11. ทบวงมหาวิทยาลัย	1,184	1,634
12. กระทรวงคมนาคม	6	6
13. กระทรวงยุติธรรม	9,833	7,879
14. กระทรวงการคลัง	3,213	2,500
15. กระทรวงต่างประเทศ	23,478	22,603
16. ส่วนราชการไม่สังกัดนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง	5,999	6,045
รวม	320,292	493,587

ที่มา : สำนักงบประมาณ (2545)

ต่อประเด็นดังกล่าว การวิจัยพบว่าสาเหตุหลักของความไม่สอดคล้องของตัวเลขา  
งบประมาณจากทั้งสองแหล่งข้อมูลนั้น น่าจะมาจาก 2 สาเหตุหลักด้วยกัน

ประการแรก ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้นิยมตั้งงบประมาณการโฆษณาใน  
รายการค่าโฆษณาและเผยแพร่ แต่กลับปรากฏอยู่ในรายการค่าจ้างเหมาบริการ หรือหมวด  
รายจ่ายอื่น ๆ เนื่องจากงบประมาณโฆษณามักเป็นเพียงส่วนหนึ่งของโครงการรณรงค์ต่าง ๆ ซึ่ง  
ประกอบด้วยงบประมาณอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการรณรงค์ของหน่วยงาน ภายใต้ชื่อโครงการที่  
แตกต่างกันออกไป การแยกแยะเฉพาะงบประมาณด้านการโฆษณาตามนิยามของการศึกษา  
ครั้งนี้จึงกระทำโดยสำนักงบประมาณได้ยาก ดังที่สำนักนโยบายและสารสนเทศการงบประมาณ

สำนักงบประมาณ อธิบายว่า “ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543-2544 ไม่มีการตั้งงบประมาณในลักษณะโครงการโฆษณา นอกจากเป็นการตั้งงบประมาณในหมวดค่าใช้จ่าย รายการค่าโฆษณา และเผยแพร่ และหมวดรายจ่ายอื่น ๆ รายการค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์” (สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่สำนักนโยบายและสารสนเทศการงบประมาณ, 16 กันยายน 2545) แสดงให้เห็นว่าถ้า งบประมาณโฆษณา และ/หรือประชาสัมพันธ์ถูกจัดอยู่ในรายการค่าจ้างเหมาบริการ และไม่ได้ระบุชื่อว่าเป็นโครงการประชาสัมพันธ์ ก็จะไม่ได้รับการรายงานอยู่ในตัวเลขที่ได้รับจากสำนัก งบประมาณดังปรากฏในตาราง 4.2 ทั้ง ๆ ที่หน่วยงานราชการส่วนใหญ่ที่ได้รับการสัมภาษณ์มี พุทธศักราชจัดให้งบประมาณโครงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารซึ่งมีงบประมาณโฆษณารวมอยู่ด้วย นั้นเข้าไปในรายการค่าจ้างเหมาบริการเป็นจำนวนมาก ดังจะได้กล่าวโดยละเอียดภายหลัง

นอกจากนี้ วินิจ สุรพงษ์ชัย ยังพูดถึงทัศนคติของข้าราชการที่มีต่อ “การโฆษณา” ว่า “ส่วนใหญ่มีความเข้าใจดีถึงความจำเป็นในการใช้การโฆษณาในการเผยแพร่ข่าวสาร และสร้างความเข้าใจให้กับหน่วยงานราชการ แต่มักติดใจกับการเรียกชื่อแผนงานว่าเป็นการโฆษณา จึงไม่ยอมใช้คำว่าโฆษณาและเคยถูกร้องขอให้ใช้คำอะไรก็ได้ที่ไม่ใช่คำว่า การโฆษณา” (สัมภาษณ์ วินิจ สุรพงษ์ชัย, 9 พฤศจิกายน 2546)

ประการที่สอง ได้แก่ การที่หน่วยงานเอกชนที่ทำการตรวจสอบการใช้งบประมาณ จากการติดตามชิ้นงานโฆษณาที่ปรากฏในสื่อมวลชนต่าง ๆ รวบรวมและสรุปยอดงบประมาณ รายจ่ายตามความคิดเห็นของตนเองว่าเป็นการใช้งบประมาณของหน่วยงานใด โดยอาศัยข้อมูลที่ ปรากฏอยู่ในชิ้นงานโฆษณา เช่น ถ้าแสดงในสปอตโฆษณาว่าทำโดยกรมส่งเสริมและพัฒนาฝีมือ แรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ก็จะจัดว่าเป็นการใช้งบประมาณของกระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคม แต่ถ้าระบุแต่เพียง กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน งบประมาณของสปอต ดังกล่าวก็จะถูกจัดว่าเป็นการใช้งบประมาณของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยจะไม่สรุปเป็นยอด รวมของกระทรวงที่สังกัด ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์คุณสมจิต คุ้มณีปกรณ์ senior media planner ของบริษัท เอสซี แมทซ์บ็อกซ์ จำกัด ผู้ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลค่าใช้จ่ายโฆษณาของหน่วยงาน รัฐ ให้คำอธิบายว่า “การสรุปยอดงบประมาณงบโฆษณาของหน่วยงานเอกชนก็มีปัญหาเช่นเดียวกัน และใช้วิธีแก้ปัญหาด้วยการโทรศัพท์แจ้งให้บริษัทเอกชนที่ทำการติดตามตรวจสอบการ ใช้งบประมาณให้จัดทำสรุปค่าใช้จ่ายตามประเภท/หมวดหมู่ที่ต้องการ หน่วยงานรัฐก็ควรพิจารณา ทำเช่นเดียวกันว่าสปอตใดต้องการให้จัดเข้าเป็นงบประมาณของหน่วยงานใดเพื่อให้ง่ายต่อการ ติดตามวิเคราะห์” (สัมภาษณ์ สมจิต คุ้มณีปกรณ์, 14 มีนาคม 2545)

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยขอรายงานข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อตอบวัตถุประสงค์ การวิจัยตามกรอบการวิเคราะห์ที่ได้นำเสนอไว้ในบทก่อน ดังต่อไปนี้

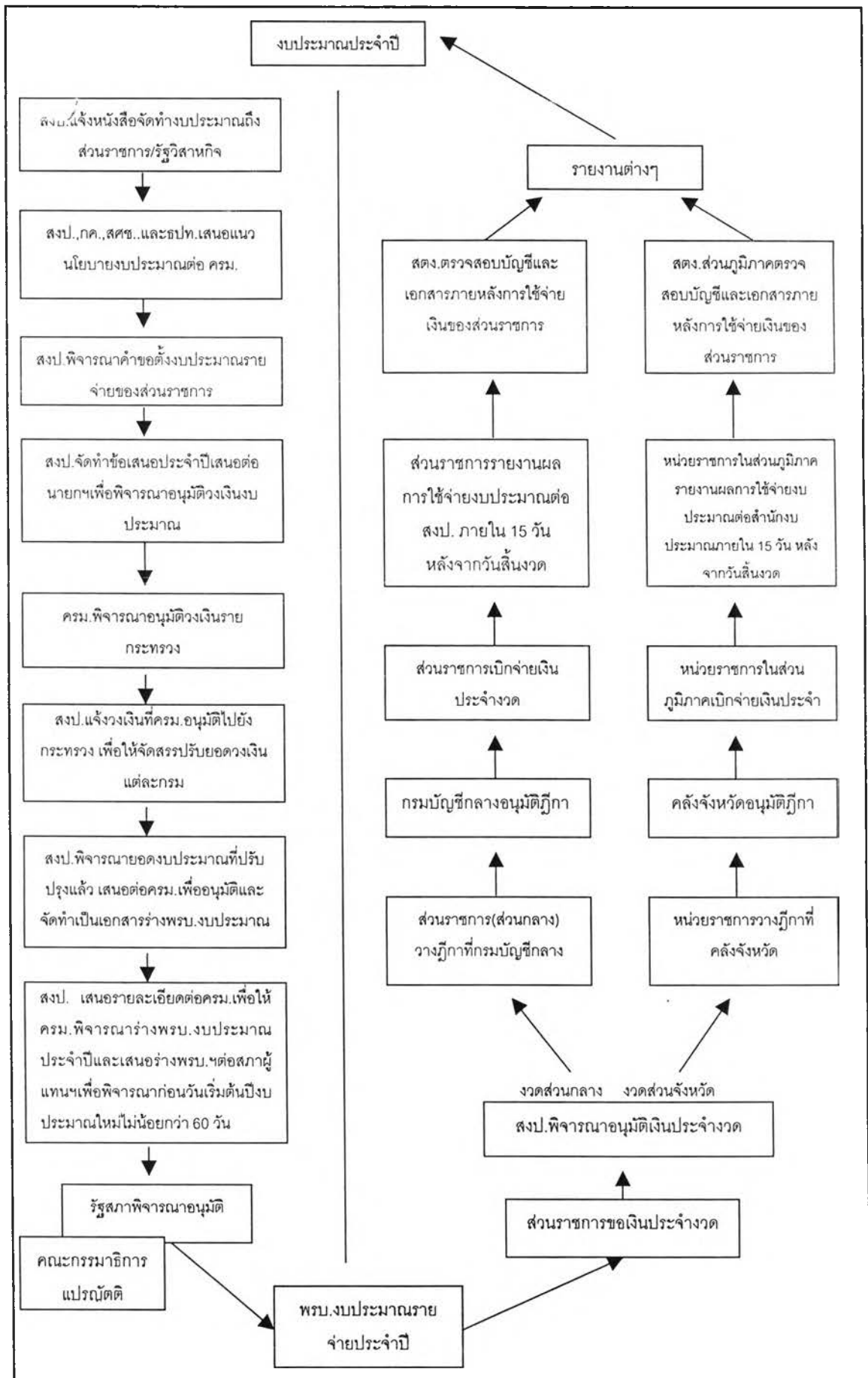
### กระบวนการงบประมาณ

การวิจัยพบว่ากระบวนการจัดทำและบริหารงบประมาณแผ่นดินนั้นมีกฎหมายบัญญัติให้ หน่วยงานราชการปฏิบัติ ได้แก่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511 แก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203 พ.ศ. 2515 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533 และการจัดซื้อ จัดจ้างก็ต้องปฏิบัติตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 พ.ศ. 2539 และ พ.ศ. 2541 กระบวนการงบประมาณด้านการโฆษณาของหน่วยงานราชการจึงจำเป็นต้องได้รับการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะเป็นเรื่องของการปฏิบัติให้เป็นไปตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีบทลงโทษทั้งทางวินัยถึงขั้นปลดออกจากราชการ โทษทางแพ่ง และโทษ ทางอาญา ทั้งนี้โดยมีสำนักงานงบประมาณทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานงานตั้งแต่เริ่มวงจร งบประมาณแผ่นดิน จนจบ ดังจะสามารถแบ่งเป็น 4 ขั้นตอนคือ

- 1) ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation)
- 2) ขั้นตอนอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)
- 3) ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ (Budget Execution) และ
- 4) ขั้นตอนการควบคุมงบประมาณ (Budget Control)

ดังรายละเอียดที่แสดงในแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภาพที่ 4 วงจรงบประมาณแผ่นดิน



อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณด้านงบประมาณของหน่วยงานราชการ พบรายละเอียดซึ่งจะได้รายงานเป็นข้อ ๆ ดังนี้

## I. ลักษณะโครงการโฆษณา

### 1. การแยกความแตกต่างระหว่างการโฆษณาและการประชาสัมพันธ์

การศึกษาครั้งนี้ได้ให้นิยาม "โครงการโฆษณา" ว่าหมายถึงแผนรณรงค์โฆษณาหนึ่งที่มีการเผยแพร่ผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ และหมายถึงโครงการที่ใช้ชื่อว่าโครงการประชาสัมพันธ์ที่มีการใช้งบประมาณผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ ตามที่ปรากฏในเอกสารของหน่วยงานราชการ

เมื่อนำนิยามดังกล่าวมาเทียบเคียงพบว่าหน่วยงานรัฐทั้งหมดที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของการศึกษาถือว่าโครงการโฆษณาตามนิยามนั้นเป็นส่วนหนึ่งของ "การประชาสัมพันธ์" ผ่านสื่อ และตั้งชื่อโครงการเฉพาะเป็นโครงการไป และไม่ได้ใช้ชื่อจำแนกเป็นโครงการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ แต่เป็นชื่อโครงการรณรงค์ต่าง ๆ แทน ยกตัวอย่างเช่น โครงการอ่านฉลากก่อนซื้อ และโครงการเสริมสร้างความตื่นตัวในการปกป้องสิทธิผู้บริโภค สังกัดสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา โครงการส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อปกป้องและแก้ไขปัญหาเอดส์ปีงบประมาณ 2544 สังกัดสำนักนโยบายและแผน สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

ผู้อำนวยการกองเผยแพร่ควบคุมโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาให้ความเห็นว่า เนื่องจากโครงการที่สำนักงานฯ จัดทำขึ้น ส่วนใหญ่เป็นโครงการเผยแพร่ความรู้ และพัฒนาพฤติกรรมผู้บริโภค จึงไม่ใช่คำว่า "โครงการโฆษณา" เนื่องจาก เป้าหมายคือการเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภค ส่วนการเสริมสร้างภาพลักษณ์ของหน่วยงานถือเป็นการทำโครงการประชาสัมพันธ์เชิงรุก การดำเนินงานทั่วไปในโครงการต่าง ๆ เท่ากับเป็นการสร้างภาพลักษณ์ให้กับหน่วยงานไปด้วยในตัว

นอกจากนั้น ในแง่ของการจัดหมวดหมู่กิจกรรมในโครงการก็ไม่ได้มีการแบ่งหมวดหมู่กิจกรรมการโฆษณาและการประชาสัมพันธ์อย่างชัดเจน กล่าวคือ กิจกรรมโฆษณาและประชาสัมพันธ์ จะอยู่ในโครงการเดียวกัน ดังนั้นวิธีการวัดผลสัมฤทธิ์ของโครงการส่วนใหญ่จะเป็นการวัดประสิทธิผล คือผลสัมฤทธิ์ หรือผลลัพธ์ (outcome) ที่เกิดจากการดำเนินโครงการทั้งโครงการของหน่วยงานราชการ ได้แก่ความเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติ และ/หรือ พฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายของโครงการรณรงค์เท่านั้น ไม่ได้มีการวัดประสิทธิภาพในเชิงต้นทุน (cost efficiency)

ของการดำเนินโครงการทั้งในแง่ของมูลค่า และประสิทธิภาพของการจัดซื้อสื่อโฆษณา รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจัดจ้างบริษัทตัวแทนโฆษณาในกรณีที่ใช้งบประมาณเป็นการใช้ในโครงการโฆษณาตามนियามการศึกษาครั้งนี้

นอกจากนี้ยังพบอีกว่า หน่วยงานราชการไม่แยกความแตกต่างระหว่างการโฆษณา และการประชาสัมพันธ์ โดยเรียกงานที่กำลังทำอยู่ว่าการประชาสัมพันธ์ และเรียกการโฆษณา ว่า "การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน" (เช่น โทรทัศน์, วิทยุ, หนังสือพิมพ์ ฯลฯ) แทน โครงการรณรงค์ที่ใช้การโฆษณาเป็นเครื่องมือจึงมีการประเมินประสิทธิผลของโครงการเท่านั้น ไม่ได้มุ่งเน้นไปที่การวัดประสิทธิภาพโฆษณาตามสื่อ ซึ่งมีวิธีที่แน่นอน และสามารถบ่งบอกถึงความสำเร็จของโครงการโฆษณานั้น ๆ ชัดเจนขึ้น

การไม่มีการแบ่งแยกลักษณะโครงการโฆษณาออกจากโครงการประชาสัมพันธ์ ทำให้หน่วยงานรัฐไม่นิยมจัดเงินงบประมาณในหมวด "ค่าโฆษณาและเผยแพร่" ซึ่งปัจจุบันมีสภาพเป็นหมวดหมู่งบประมาณลอย ๆ โดยหน่วยงานส่วนใหญ่ไม่ได้ระบุงบประมาณด้านการโฆษณาไว้ในหมวดหมู่นี้ ส่งผลให้สำนักงบประมาณไม่สามารถตรวจสอบการใช้งบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาได้ดังได้กล่าวไว้ในตอนต้นของบทนี้

ผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกต ไว้ในขั้นนี้ว่าในระหว่างการสัมภาษณ์ มักมีความเข้าใจไขว่เขวระหว่างคำว่า การโฆษณา และการประชาสัมพันธ์ โดยที่ผู้ให้ข้อมูลมักเข้าใจว่าผู้วิจัยหมายถึงโครงการประชาสัมพันธ์ ทั้ง ๆ ที่ผู้วิจัยใช้คำว่าโครงการโฆษณา หรือการโฆษณา ข้อมูลที่ได้รับจึงมักเป็นข้อมูลโครงการรณรงค์ หรือโครงการประชาสัมพันธ์ทั้งหมด โดยที่ผู้วิจัยต้องนำมาแยกแยะเองว่าอะไรเป็นโครงการโฆษณาตามนियาม และอะไรเป็นโครงการประชาสัมพันธ์

## 2. ความจำเป็นในการจัดทำโครงการโฆษณา

ตามทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ ความจำเป็นในการใช้งบประมาณของหน่วยงานรัฐจะต้องเป็นไปเพื่อสนองต่อการดำเนินบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ การใช้งบประมาณด้านการโฆษณาจึงจำเป็นต้องมีเป้าหมายในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือโครงการโฆษณาของหน่วยงานราชการ จำเป็นจะต้องตอบสนองและสอดคล้องกับภาระหน้าที่และบทบาทของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย

การวิจัยพบว่า การใช้เงินงบประมาณด้านการโฆษณาของหน่วยงานที่อยู่ในกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว คือลักษณะโครงการของหน่วยงานราชการส่วนใหญ่ เป็นโครงการที่สอดคล้องกับอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานราชการนั้น ๆ โดยหน่วยงานราชการมองเห็นถึงความจำเป็นในการจัดทำโครงการโฆษณา ก็ต่อเมื่อเห็นว่างานที่ตนรับผิดชอบควรเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นหน่วยงานเกิดใหม่อย่างสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ก็ยังมีความจำเป็นในการสื่อสารกับประชาชนและกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

นอกจากนี้ การวิจัยยังพบการใช้งบประมาณเพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างภาพลักษณ์องค์กร ทั้งในกรณีการใช้งบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ และ ในกรณีของกรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวงพาณิชย์ ทั้งนี้ผู้รับผิดชอบโครงการได้ให้เหตุผลถึงความจำเป็นของตัวโครงการแตกต่างกันคือ

รองอธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออก นายทรงชัย ใสเศวตวารี ให้เหตุผลความจำเป็นของการใช้งบประมาณเพื่อสร้างภาพลักษณ์องค์กรของกรมส่งเสริมการส่งออกว่า กรมฯ มีความจำเป็นต้องสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของหน่วยงานในต่างประเทศ รวมทั้งการมีภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของผู้ประกอบการคนไทย ทั้งนี้เพื่อให้กรมฯ ได้รับความร่วมมือในกิจกรรมต่าง ๆ ที่กรมฯ จัดขึ้นเพื่อสนองภารกิจในการส่งเสริมการส่งออก และกล่าวว่า “หากการสร้างภาพลักษณ์องค์กรส่งเสริมให้หน่วยงานดำเนินการตามภารกิจได้มีประสิทธิภาพขึ้นก็ต้องถือว่าเป็นการใช้งบประมาณที่เหมาะสมกับภารกิจ แต่เราไม่สามารถพูดได้ว่าโครงการเสริมสร้างภาพลักษณ์ทั้งหมดที่ทำโดยหน่วยงานรัฐอื่น ๆ นั้นเป็นการใช้งบประมาณที่เหมาะสม ต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป” (สัมภาษณ์ ทรงชัย ใสเศวตวารี, 30 สิงหาคม 2545)

ส่วนกรณีการใช้งบประมาณใน “โครงการเสริมสร้างภาพลักษณ์ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ” ผู้รับผิดชอบเห็นว่าเป็นการใช้งบประมาณที่เหมาะสมกับภารกิจเช่นกันเนื่องจากเป็นหน่วยงานใหม่ที่ประชาชนยังไม่รู้จักดี ทำให้การปฏิบัติภารกิจยังไม่สมประโยชน์กับการทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในฐานะที่เป็นหน่วยงานใหม่ซึ่งทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเป็นโครงการรณรงค์ให้ประชาชนรู้จักหน่วยงานมากกว่าการเสริมสร้างภาพลักษณ์ดังชื่อโครงการ เช่นเดียวกันที่ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล ให้ความเห็นว่า “งบประมาณโฆษณาและประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานรัฐไม่ควรใช้ไปกับการโฆษณาครบรอบปี หรือเพื่อการสร้างภาพลักษณ์ของหน่วยงาน แต่ควรใช้ไปเพื่อแจ้งข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน”



(สัมภาษณ์ สมเกียรติ อ่อนวิมล, 3 พฤษภาคม 2545)

อย่างไรก็ดี การวิจัยพบว่าโครงการสร้างภาพลักษณ์ทั้ง 2 โครงการไม่ได้มีการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการแต่อย่างใด ทำให้เกิดคำถามคาใจว่าที่จริงแล้วหน่วยงานรัฐจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณเพื่อโฆษณาเสริมสร้างภาพลักษณ์ให้กับองค์กรหรือไม่เพียงไร และเมื่อใช้แล้วเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างไร

การวิจัยยังพบ ลักษณะการจัดทำโครงการในหน่วยงานใหญ่ ๆ ที่มีโครงสร้างซับซ้อน เช่นในสำนักนายกรัฐมนตรี ว่ามีลักษณะที่แต่ละหน่วยงานย่อยจัดทำโครงการกันเองโดยมิได้มีการประสานงานกันในระดับกระทรวง ผู้อำนวยการกองกลาง สำนักปลัดกระทรวง สำนักนายกรัฐมนตรี ให้ความเห็นว่า

“การรวมงบประมาณมีข้อดีข้อเสีย เพราะถ้ามารวมกันก็เพื่อความเป็นเอกภาพเท่านั้น แต่ขั้นตอนจะช้ายาวไกล เรื่องการโฆษณาประชาสัมพันธ์ไม่จำเป็นต้องมารวมศูนย์ เพราะต่างคนต่างมีภารกิจที่แตกต่างกัน ความหลากหลายมีมาก ทั้ง 28 กรมก็มี 28 ภารกิจ ซึ่งแตกต่างจากกระทรวงอื่นๆ เช่น กระทรวงเกษตร ภารกิจหลักคือเรื่องการเกษตร แต่ทางสำนักนายกฯ ไม่ใช่แบบนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีการรวมเป็นเอกภาพ บางหน่วยอาจจะเร่งด่วน หรืออาจจะช้าแล้วแต่กรมนั้นๆ ส่วนเรื่องประชาสัมพันธ์นั้น ภายในกรมนั้น ๆ จะเป็นฝ่ายตัดสินใจกันเอง”

(สัมภาษณ์ ปราณี ศรีวัฒน์, 19 สิงหาคม 2545)

ผู้อำนวยการกองเผยแพร่และควบคุมโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำการเผยแพร่โฆษณาประชาสัมพันธ์แบบรวมส่วนในระดับกระทรวงว่า ตามปกติแต่ละกรม กอง ในกระทรวงสาธารณสุข ต่างก็มีผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบในส่วนของเขาอยู่แล้ว และไม่เห็นด้วยกับการมีหน่วยงานกลางเพื่อดูแลการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ระดับกระทรวง เนื่องจากเชื่อว่าในแต่ละกรม กอง ต่างก็มีข่าวสารสำคัญที่ต้องการส่งไปยังผู้บริโภค ถ้ารวมเป็นหน่วยงานกลางจะทำให้บางเรื่องถูกลดความสำคัญลง

“ตัวอย่างเช่น กระทรวงให้ความสำคัญกับโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค หน่วยงานกลางก็จะประชาสัมพันธ์แต่โครงการนี้ เรื่องอาหารและยาไม่มีคนสนใจทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนรับทราบ พอพูดถึงสาธารณสุข ผู้ใหญ่มักจะให้

ความสำคัญกับโรคติดต่อ จึงให้บเผยแพร่วิวสารเกี่ยวกับเรื่องโรคติดต่อมาก และ  
ละเลยไม่ให้ความสนใจเรื่องอาหารและยา ดังนั้นควรให้แต่ละกรม กอง เสนองงานที่  
ตนคิดว่าสำคัญและต้องการเผยแพร่ดีกว่ารวมเป็นหน่วยงานกลาง"

(สัมภาษณ์ นิภาภรณ์ จัยวัฒน์, 10 กันยายน 2545)

แม้ว่าในแต่ละหน่วยงานจะมีการกำหนดหน้าที่ และบทบาทของตนเองอย่างชัดเจน  
และกำหนดโครงการโฆษณาตามบทบาทและหน้าที่ของตน แต่การศึกษาพบว่า โดยภาพรวม  
หน่วยงานราชการยังมีปัญหาในการดำเนินโครงการโฆษณา และประชาสัมพันธ์ที่ซ้ำซ้อนกันอยู่  
ตัวอย่างเช่น โครงการรณรงค์โรคเอดส์ สำนักงานรัฐมนตรี มีการดำเนินการพร้อม ๆ กับหน่วย  
งานอื่น ๆ เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย  
 เป็นต้น แต่ละหน่วยงานมีการกำหนดนโยบายและแผนโครงการโฆษณาของตน ทำให้การรณรงค์  
ดังกล่าว แม้มีเป้าหมายใหญ่เดียวกันคือพยายามควบคุมปัญหาโรคเอดส์ แต่ก็ขาดการทำงานใน  
ลักษณะบูรณาการ เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณเนื่องจากการจัดสรรงบประมาณมีลักษณะเบี้ย  
หัวแตก ต่างคนต่างทำ ขาดเอกภาพ ทำให้ไม่สามารถจะเห็นภาพรวมของการรณรงค์ในระดับ  
ประเทศได้ ลักษณะเช่นนี้มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นทุกหน่วยงานราชการ

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่าหน่วยงานราชการต่าง ๆ จะจัดทำโครงการที่สอดคล้องกับ  
หน้าที่ ความรับผิดชอบของตน ในบางครั้ง วัตถุประสงค์ของผู้อนุมัติงบประมาณที่มีต่อความสำคัญ  
และจำเป็นของโครงการนั้น ๆ ก็มีส่วนในการสร้างประสิทธิภาพของโครงการเช่นกัน อย่างเช่นใน  
กรณีของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้  
รับงบประมาณเป็นจำนวนเงินประมาณ 1.5 ล้านบาทต่อปี เพื่อใช้ในการรณรงค์เพื่อลดอัตราการเกิด  
อุบัติเหตุและอุบัติเหตุของคนไทย งบประมาณที่ไม่มากนักถือเป็นอุปสรรคในการรณรงค์ป้องกัน  
อุบัติเหตุ

ส่วนกองประชาสัมพันธ์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง (กปส.สป.กค.) พบว่าแม้  
หน่วยงานเอกชนที่ทำการตรวจสอบงบประมาณโฆษณาที่พบตามสื่อต่าง ๆ จะมีรายงานการใช้  
งบประมาณสูงนับสิบล้านบาทในปี 2544 แต่การสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองประชาสัมพันธ์ สำนัก  
งานปลัดกระทรวงการคลัง นายรวิวัฒน์ โชติกฤต พบว่าในปีดังกล่าวสำนักงานปลัดฯ ไม่ได้มีการ  
จัดสรรงบประมาณในการโฆษณา ประชาสัมพันธ์เลย แต่ใช้วิธีการประชาสัมพันธ์ข่าวสาร และการ  
ขอความร่วมมือในการเผยแพร่สโปตโฆษณาโครงการต่าง ๆ ของกระทรวงผ่านทางสื่อมวลชนแทน  
ผู้อำนวยการกล่าวว่า

“งานของกระทรวงการคลังเป็นเรื่องที่ขายได้ เนื้อหาเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับกระทรวงเป็นเรื่องที่ขายได้นักข่าวสนใจ สื่อส่วนใหญ่จะมาขอข่าวหรือทางกระทรวงจะขอไป ดังนั้นจะมีการแลกเปลี่ยนกันมากกว่าการซื้อขาย” (สัมภาษณ์ นรวิวัฒน์ โชติกกุล, 2 ตุลาคม 2545)

ประเด็นดังกล่าวข้างต้นเป็นประเด็นที่หน่วยงานรัฐน่าจะพิจารณาเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่งที่อาจช่วยให้หน่วยงานรัฐประหยัดงบประมาณโฆษณาได้ ด้วยการทำให้ประเด็นการรณรงค์มีความน่าสนใจต่อสาธารณชนจนได้รับความสนใจนำเสนอโดยสื่อมวลชนเอง อย่างไรก็ตามวิธีการนี้ก็อาจมีจุดอ่อนในด้านความเพียงพอของความถี่ในเผยแพร่ประเด็นข่าวสารที่ต้องการสื่อสารของหน่วยงานรัฐก็ได้ดังที่ คุณวิวัฒน์ ชัยปาณี ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัท ศรีเอทีฟลูซ / จีวัน จำกัด ให้ความเห็นว่า “หน่วยงานรัฐส่วนใหญ่ไม่เข้าใจในแนวความคิดเรื่องความถี่ในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่จำเป็นต่อการมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมและทัศนคติ หน่วยงานสักแต่จะทำเพื่อให้มีผลงาน เช่นมีสปอตโฆษณา หรือเทปสารคดี ไร่รายงานเจ้านาย มากกว่าจะคำนึงถึงผลลัพธ์ที่ได้จากการใช้เงินงบประมาณ” (สัมภาษณ์ วิวัฒน์ ชัยปาณี, 26 พฤศจิกายน 2546) สอดคล้องกับความเห็นของคุณวิจิตร สุรพงษ์ชัย ที่กล่าวว่า “ข้อเสียของการประชาสัมพันธ์คือมันเหมือนคลื่นกระทบฝั่ง ไม่มี maintenance ไม่มีกระแส พุดใหม่ก็ไม่ได้ เพราะเก่าแล้ว มันถูกไม่แพง แต่มันไม่มี maintenance ขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของนักข่าวว่าจะเอาไปเขียนลงหรือไม่” (สัมภาษณ์ วิจิตร สุรพงษ์ชัย, 9 พฤศจิกายน 2546)

## II. การจัดทำงบประมาณโครงการโฆษณา

### 1. วิธีการกำหนดงบประมาณโครงการโฆษณา

ในแต่ละปีงบประมาณ หน่วยงานราชการจะกำหนดงบประมาณของโครงการรณรงค์ต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งงบประมาณ (มักอยู่ภายใต้ชื่อโครงการรณรงค์ หรือโครงการเผยแพร่ข่าวสารต่าง ๆ) แล้วยื่นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการงบประมาณพิจารณา เป็นลักษณะการทำงานจากล่างขึ้นบน คือจากระดับกรมถึงคณะรัฐมนตรีและกรรมการงบประมาณ ซึ่งลักษณะการวางแผนงานแบบนี้ พรรคศักดิ์ ผ่องแผ้ว และกระมล ทองธรรมชาติ (2539, 110-116) กล่าวว่า เป็นจุดอ่อนประการหนึ่งของระบบราชการไทยทำให้บางครั้งทำไปโดยเป็นความต้องการของหน่วยงานระดับกรมมากกว่าเป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐบาล

นอกจากนี้ การวิจัยพบว่าลักษณะการกำหนดงบประมาณส่วนใหญ่จะเป็นแบบอิงจำนวนงบประมาณจากปีก่อน ๆ ดังจะเห็นได้จากแบบฟอร์มการขอของงบประมาณ ที่กำหนดโดย

สำนักงบประมาณให้หน่วยราชการต่าง ๆ ใช้ยื่นของงบประมาณ เช่นแบบ ง.135 และ แบบ ง.135/1 (สำนักงบประมาณ, 2530 : 123-126) ที่มีการให้กรอกตัวเลขงบประมาณเทียบกับปีที่ผ่านมาแล้ว กับปีงบประมาณปัจจุบัน และปีที่ขอตั้ง ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่แสดงความเห็นว่ามีแนวโน้มว่าสำนักงบประมาณจะอนุมัติงบประมาณให้หน่วยงานเป็นจำนวนใกล้เคียงกับงบประมาณในปีก่อนหน้านั้นเสมอ ทำให้โครงการที่มีความสำคัญขึ้นเนื่องจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปมีแนวโน้มที่จะได้รับงบประมาณที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ งบประมาณที่ได้รับจึงไม่เพียงพอต่อการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เปลี่ยนแปลงได้ ยิ่งไปกว่านั้น รูปแบบการอนุมัติงบประมาณดังกล่าวทำให้หน่วยงานเกิดการเรียนรู้ เกิดเป็นรูปแบบการขอของงบประมาณแบบ “เมื่อถูกตัด” เนื่องจาก “ส่วนใหญ่จะได้รับการอนุมัติงบประมาณไม่เต็มจำนวนเงินที่ขอไป” ผู้อำนวยการกองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กล่าวเกี่ยวกับการกำหนดงบประมาณว่า

“งบประมาณของกองจะอยู่ที่ประมาณ 20% ของงบประมาณทั้งหมดของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา คือประมาณ 400-500 ล้านบาท หลักเกณฑ์ในการขอของงบประมาณคือ จะต้องทำโครงการแล้วเสนอขึ้นไป ในช่วงที่มีงบประมาณมาก วงเงินในการอนุมัติงบประมาณก็จะสูงไปด้วย แต่ระยะหลังจะได้รับการอนุมัติงบประมาณเท่ากับจำนวนงบประมาณของปีก่อนๆ และจะขอของงบประมาณในลักษณะค่อนข้างจะสูงกว่างบประมาณจริงเอาไว้ก่อน เมื่อถูกการตัดงบประมาณ

งบประมาณที่ได้รับ เป็นงบประมาณที่ถูกตัดไปแล้วเป็นบางส่วน ลักษณะการจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการจึงสามารถแบ่งเป็น 2 ลักษณะสำคัญ ลักษณะแรกคือ ในกรณีที่ มีงบประมาณเพียงพอ หรือพิจารณาแล้วว่าโครงการทั้งหมดเป็นโครงการที่ล้วนแต่มีความจำเป็น จะมีการคงจำนวนโครงการ แต่จะต้องจัดสรรงบประมาณใหม่ให้เฉลี่ยครอบคลุมทุกโครงการ ลักษณะที่ 2 คือในกรณีที่มีการตัดงบประมาณเป็นจำนวนมากจนไม่เพียงพอในการดำเนินโครงการทั้งหมด จะมีการตัดจำนวนโครงการ และเลือกทำเฉพาะโครงการสำคัญก่อน” (สัมภาษณ์ นิภาภรณ์ จัยวัฒน์, 10 กันยายน 2545)

เช่นเดียวกัน กรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวงพาณิชย์ ก็มีการจัดสรรงบประมาณแบบคงจำนวนโครงการที่ทำอยู่เดิมไว้ เนื่องจากเห็นว่า แต่ละโครงการล้วนมีความจำเป็น โดยปกติทางกรม คิดวางแผนจัดทำโครงการในแต่ละปี และตั้งงบประมาณตามโครงการนั้น ๆ ไว้ล่วงหน้าก่อน ส่วนงบประมาณที่ขอไปจะถูกตัดเป็นจำนวน 50% ถึง 70% ดังนั้นเมื่อได้รับอนุมัติเป็นจำนวนเงินงบประมาณที่แน่นอนแล้ว จะต้องมีการเฉลี่ยงบประมาณใหม่อีกรอบในหน่วยงานตามความเหมาะสมของงบประมาณกับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ รวมถึงสื่อที่จะใช้ในโครงการ

คุณทรงชัย ไสเศวตวารี รองอธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออกกล่าวว่า

“ในการของบไปแต่ถูกตัด ทางกรมยังคงยืนยันจะทำงานในสิ่งที่มีอยู่โดยหาทางใช้งบที่จำกัด แต่จะไม่ลดงานลงมา แต่จะหาวิธีอื่นแทน อาจแก้ไขวิธีเปลี่ยนสื่อ เช่นตัดโทรทัศน์ นิตยสาร” (สัมภาษณ์ ทรงชัย ไสเศวตวารี, 30 สิงหาคม 2545)

ในกรณีของกองกลาง สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ก็ถูกตัดงบประมาณไปเป็นจำนวนประมาณ 50% ถึง 60% จึงมีความจำเป็นจะต้องยุบโครงการบางโครงการเพื่อให้เพียงพอกับงบประมาณ และปรับภารกิจประจำปีใหม่ให้เข้ากับโครงการที่เหลือ ผู้อำนวยการกองกลางให้สัมภาษณ์ใจความว่า “อาจจะทำโครงการได้ทุกโครงการ แต่เป็นในรูปแบบของการตัดขอบข่ายของงานให้น้อยลง และลดคุณภาพงานลง เมื่องบประมาณไม่เพียงพอ” (สัมภาษณ์ ปราณี สิริวัฒน์, 19 สิงหาคม 2545)

วัฒนธรรมการกำหนดงบประมาณแบบเผื่อถูกตัด เป็นปัญหาที่มองได้สองมุมมอง ซึ่งต่างเป็นเหตุผลซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ต่างฝ่ายต่างเรียนรู้ในวัฒนธรรมดังกล่าวหน่วยงานจึงต้องกำหนดงบประมาณที่เกินเอาไว้เพื่อความสามารถในการดำเนินโครงการต่อไปในกรณีถูกตัดงบประมาณ ในขณะที่เดียวกันคณะกรรมการงบประมาณ ก็รู้ว่าจะต้องมีการกำหนดงบประมาณเกินแบบเผื่อถูกตัด จึงตัดงบประมาณทุกครั้ง ทำให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณโครงการ ไม่ว่าจะเป็ในแง่ของประสิทธิภาพของงานที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย หรือทำให้เกิดงานที่มีคุณภาพด้อยลง หรือในแง่ของจำนวนงานที่ลดลง รวมทั้งมีแนวโน้มว่าโครงการต่าง ๆ มักจะได้รับเงินงบประมาณไม่เพียงพอต่อความต้องการที่แท้จริงของหน่วยงานระดับกรม ทำให้ต้องมีการปรับลดขนาดโครงการจนรังคืให้เล็กลงกว่าเดิมที่หน่วยงานได้วางแผนไว้ เมื่อพิจารณาเข้ากับความเห็นของวินิจ สุรพงษ์ชัย ที่แสดงความเห็นว่า “หน่วยงานราชการจะมีความรู้สึกที่เงินงบประมาณโฆษณาจำนวน 10 ล้านบาทนั้นเยอะมาก แต่สำหรับนักโฆษณาที่มีประสบการณ์แล้วจะรู้ทันทีว่ามันน้อยเหลือเกิน ยิ่งถ้าใช้กับการโฆษณาทางโทรทัศน์ ใช้ 2 เดือนก็หมดแล้ว ทำให้เสียตายเป็นบางครั้งการรณรงค์กำลังไปได้ดี ๆ อยู่ ก็ต้องมาหยุดลงเพราะงบไม่เพียงพอ” (สัมภาษณ์ วินิจ สุรพงษ์ชัย, 9 พฤศจิกายน 2546) ยิ่งทำให้คิดได้ว่า ยอดงบประมาณด้านโฆษณาที่เสนอตั้งบนั้นมีความเป็นไปได้ว่าจะมีขนาดไม่เพียงพอตั้งแต่ต้นอยู่แล้วเนื่องจากทัศนคติและความไม่รู้ของผู้ขอตั้งบ ประกอบกับวัฒนธรรมดังกล่าวข้างต้น ก็ยิ่งทำให้น่ากังวลยิ่งขึ้นไปอีก

สาเหตุของปัญหาวัฒนธรรมดังกล่าว อาจเกิดจากคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการบริหารงบประมาณพิจารณางบประมาณโดยไม่ได้รับข้อมูลอย่างเพียงพอสำหรับการตัดสินใจ เช่น รายละเอียดของโครงการ และไม่มีความรู้เกี่ยวกับขนาดของงบประมาณโครงการโฆษณาที่ควรจะเป็นเมื่อวิเคราะห์เข้ากับวัตถุประสงค์ของโครงการ จึงพิจารณาอนุมัติงบประมาณจากข้อมูลยอดงบประมาณในปีก่อนหน้านี้เป็นเกณฑ์สำคัญ ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว การพิจารณางบประมาณน่าจะพิจารณาไปตามความจำเป็น ความสำคัญ และ/หรือความเร่งด่วนของโครงการ รวมทั้งการตอบสนองนโยบายของรัฐมากกว่าการยึดเอาฐานงบประมาณปีก่อนหน้ามาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

## 2. การจัดหมวดหมู่งบประมาณโครงการโฆษณา

ดังได้อธิบายไว้ในบทแรกว่าตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511 แก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 203 พ.ศ. 2515 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533 รวมทั้งเอกสารการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณนั้น งบประมาณด้านการโฆษณาอาจถูกจัดอยู่ใน 3 หมวด (งบประมาณ สำนัก, 2540) ได้แก่

หมวดค่าใช้สอย เรียกว่าค่าโฆษณาและเผยแพร่หมายถึง “รายจ่ายเกี่ยวกับการจ้างเหมาโฆษณาและเผยแพร่ เช่น การโฆษณาและเผยแพร่ทางวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ โรงมหรสพ หรือสิ่งพิมพ์ต่างๆ เป็นต้น”

หมวดค่าวัสดุ เรียกว่าค่าวัสดุโฆษณาและเผยแพร่ หมายถึง “รายจ่ายเพื่อซื้อ แลกเปลี่ยน จ้างทำ ทำเอง หรือกรณีอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในสิ่งของซึ่งโดยสภาพเมื่อใช้แล้วย่อมหมดเปลือง หมดไปเอง แปรสภาพ หรือไม่คงสภาพเดิมอีกต่อไป หรือสิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวรแต่มีอายุการใช้งานในระยะเวลาประมาณไม่เกิน 1 ปี หรือสิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวรและมีอายุการใช้งานในระยะเวลาประมาณ 1 ปีขึ้นไปแต่มีราคาหน่วยหนึ่งหรือชุดหนึ่งไม่เกิน 5,000 บาท ยกเว้นสิ่งของตามตัวอย่างสิ่งของที่เป็นครุภัณฑ์ หรือ...” ตัวอย่างเช่น กระดาษเขียนโปสเตอร์, ซี, फिल्म, สไลด์, วิดีโอเทป, ขาดังกล่าง, เครื่องกรอเทป, เลนส์ซูม ฯลฯ

หมวดค่าครุภัณฑ์ เรียกว่าค่าครุภัณฑ์โฆษณาและเผยแพร่ หมายถึง “รายจ่ายเพื่อซื้อ แลกเปลี่ยน จ้างทำ ทำเอง หรือกรณีอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในสิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวรมีอายุการใช้งานในระยะเวลาประมาณ 1 ปีขึ้นไปและมีราคาหน่วยหนึ่งหรือชุด

หนึ่งเกิน 5,000 บาท หรือสิ่งของตามตัวอย่างสิ่งของที่เป็นครุภัณฑ์ ตัวอย่างเช่น กล้องถ่ายภาพรูป, กล้องถ่ายวิดีโอ, เครื่องฉายสไลด์, เครื่องฉายภาพข้ามศีรษะ, เครื่องเล่นวิดีโอ ฯลฯ...”

การศึกษาพบว่า สำนักงานประมาณจัดทำเอกสารการจำแนกงบประมาณขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแยกประเภทงบประมาณให้กับหน่วยงานราชการได้ถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยหน่วยงานราชการจะจัดหมวดหมู่งบประมาณโครงการโฆษณาตามคำแนะนำของสำนักงานประมาณ ซึ่งสามารถอยู่ใน หมวดค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ (แยกเป็น 3 หมวดย่อย ได้แก่ ค่าโฆษณาและเผยแพร่ ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าวัสดุโฆษณาและเผยแพร่) หมวดเงินอุดหนุน และ หมวดรายจ่ายอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว พบว่าแต่ละหน่วยงานต่างจัดงบประมาณโครงการโฆษณาตามแบบแผนที่เคยปฏิบัติมาของตน ด้วยเหตุผลที่แตกต่างกัน

ผู้อำนวยการกองกลาง สำนักปลัดกระทรวง สำนักนายกรัฐมนตรีกกล่าวว่า “การจัดหมวดหมู่งบประมาณของสำนักปลัดจะขึ้นอยู่กับสำนักงานประมาณ ซึ่งจะเป็นผู้ตัดสินลักษณะของงบประมาณว่าจะอยู่ในหมวดหมู่ใด ในบางครั้งเมื่อเห็นว่าการจัดงบประมาณอยู่ในหมวดหมู่ที่ไม่สมควร ทางสำนักงานประมาณก็จะจัดแบ่งให้ใหม่ สำนักปลัดไม่ทราบว่าคุณลักษณะการจัดสรรแบ่งหมวดหมู่นั้นจัดสรรกันอย่างไร แต่ทราบว่างบประมาณในหมวดเงินอุดหนุนสามารถใช้ได้หลายอย่าง” (สัมภาษณ์ ปราณีย์ สิริวัฒน์, 19 สิงหาคม 2545) ในขณะที่ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน (ดูแลโครงการเอตส์) ซึ่งสังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นกัน กล่าวว่า “ทางสำนักได้จัดหมวดหมู่ของงบประมาณไว้ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ เนื่องจากเบิกจ่ายง่าย และโอนไปทำอย่างอื่นได้ง่าย ถ้าจัดงบประมาณอยู่ในหมวดหมู่อื่นจะยุ่งยากในการใช้จ่ายงบประมาณ” (สัมภาษณ์ กมล สุขสมบุญ, 28 สิงหาคม 2545)

ในกรณีของกรมส่งเสริมการส่งออก ผู้อำนวยการกลุ่มงานประชาสัมพันธ์ กล่าวว่า “ได้ของงบประมาณไปเป็นโครงการเช่นกัน สำนักงานประมาณจะเป็นผู้กำหนดหมวดหมู่งบประมาณให้” (สัมภาษณ์ วรณพร เกตุทัต, 30 สิงหาคม 2545) จากตารางแสดงค่าใช้จ่ายของโครงการโฆษณาของกรมส่งเสริมการส่งออก พบว่าโครงการโฆษณาเพื่อภาพลักษณ์ต่าง ๆ จัดอยู่ในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ รายการค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ด้วยเงินงบประมาณที่สูงมาก ได้แก่ 168 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2543 และ 162 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2544 ในขณะที่หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุซึ่งมีค่าโฆษณาและเผยแพร่อยู่ด้วยนั้น กลับมีการจัดงบประมาณเพียง 29 ล้านบาท และ 48 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2543 และ 2544 ตามลำดับ

ส่วนการจัดหมวดหมู่งบประมาณโฆษณาและประชาสัมพันธ์ ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา จะแบ่งแตกต่างกันตามแผนงานซึ่งแต่ละกองรับผิดชอบอยู่ สำหรับกองเผยแพร่และควบคุมโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา นั้นมีการแบ่งงบประมาณโฆษณาที่กองเผยแพร่ฯ ใช้ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ งานที่จ้างบริษัทตัวแทนโฆษณาทำ งานที่จ้างบริษัทสื่อทำ และงานสิ่งพิมพ์ เช่น แผ่นพับหรือโปสเตอร์ ซึ่งเป็นการจ้างโรงพิมพ์ งบประมาณในส่วนงานจ้างต่าง ๆ จัดอยู่ในรายการค่าจ้างเหมาบริการ ส่วนงบประมาณในส่วนงานสิ่งพิมพ์จัดอยู่ในรายการค่าวัสดุและเผยแพร่ ไม่มีค่าใช้จ่ายส่วนใดเลยจัดอยู่ในรายการค่าโฆษณาและเผยแพร่ ผู้อำนวยการกองเผยแพร่ควบคุมโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ให้เหตุผลว่า

“ไม่จำเป็นต้องเขียนระบุเช่นนั้นก็ได้ เพราะคนของสำนักงานฯ เองเป็นคนบอกว่าค่าใช้จ่ายที่ไปจ้างบริษัทข้างนอกทำให้ถือว่าเป็นค่าจ้างเหมาบริการ... แต่ทางกองเผยแพร่ก็ทำสรุปงบประมาณโฆษณาเก็บเอาไว้ แยกเป็นโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ว่าแต่ละกิจกรรมใช้งบเท่าไร” (สัมภาษณ์ นิภาภรณ์ จัยวัฒน์, 10 กันยายน 2545)

นอกจากนี้ผู้อำนวยการกองเผยแพร่และควบคุมโฆษณายังเสริมอีกว่า การจัดหมวดหมู่โครงการโฆษณา อยู่ในรายการค่าจ้างเหมาบริการนั้น ยังช่วยให้หน่วยงานสามารถนำเสนอลักษณะโครงการโดยคร่าว ๆ โดยไม่ต้องลงในรายละเอียดทั้งหมด อีกด้วย เนื่องจากการประกวดราคา

“เราเสนอไปอยู่หมวดค่าจ้างเหมาบริการเพราะเราไม่ได้คำนวณออกมาชัดเจนว่าเราจะผลิตแผ่นพับจำนวนเท่านี้แผ่น เราบอกไปว่าอันนี้เป็นค่าจ้างเหมาบริการเพราะเราจะประกวดราคาเป็นโครงการ เราของบไป 20 ล้าน เขาก็ โอเค รับทราบว่าเป็นการประกวดราคา แต่เขายังอยากรู้คร่าว ๆ ว่าเราทำ Spot กี่ครั้ง... ก็ต้องคำนวณให้เค้าทราบคร่าว ๆ ตอนเสนอของบโครงการตรงนี้ทางสำนักงานฯ รับทราบว่าสิ่งที่เรากำหนดไปในตัวคำขอเป็นการประมาณการ ฉะนั้นตัวชี้วัดก็คือ 1 โครงการ ไม่ใช่ตัวชี้วัดตามตัวสื่อ หรือ โฆษณา ถ้าอยู่ในค่าจ้างเหมาบริการแล้ว” (สัมภาษณ์ นิภาภรณ์ จัยวัฒน์, 10 กันยายน 2545)

ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า สำนักงานงบประมาณผู้จัดทำเอกสารการจำแนกงบประมาณ ได้ให้คำแนะนำในการจัดหมวดหมู่งบประมาณโครงการโฆษณาแก่หน่วยงานราชการแต่ละแห่งแตกต่างกันไปตามลักษณะของโครงการ ทั้ง ๆ ที่เป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์ในการเผยแพร่ข่าวสารเหมือน ๆ กัน ทำให้เกิดความสับสนในการจำแนกหมวดหมู่งบประมาณ จึงเป็นการยากสำหรับสำนักงานงบประมาณเองในการรวบรวมข้อมูลค่าใช้จ่ายด้านการโฆษณาของหน่วยงานราชการ เป็น



อุปสรรคต่อการบริหารและติดตามสอดส่องการใช้งบประมาณด้านนี้ของรัฐบาล ดังตัวเลขที่ปรากฏในตาราง 4.2 ที่ได้แสดงไว้ในตอนต้นของบทนี้

อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ลักษณะการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการแล้ว พบว่าการขอตั้งงบประมาณมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับโครงการที่ต้องการดำเนินการ มากกว่าการขอตั้งงบประมาณตามประเภทค่าใช้จ่ายที่ต้องการใช้ (ในกรณีของเราคือการตั้งงบโฆษณาแยกออกต่างหากจากรายการค่าใช้จ่ายอื่น ๆ) งบโฆษณาจึงถูกซ่อนอยู่ในงบประมาณโครงการต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่บางโครงการเป็นโครงการด้านการโฆษณาและประชาสัมพันธ์เป็นหลัก (เช่นโครงการของอ.ย.) การปรับปรุงวิธีการตั้งงบ รวมถึงการจำแนกหมวดหมู่งบประมาณโฆษณาก็ขึ้นอยู่กับผู้บริหารว่าเห็นความจำเป็นในการกำกับดูแลการใช้งบประมาณด้านการโฆษณาของหน่วยงานต่าง ๆ มากน้อยเพียงไร เนื่องจากที่เป็นอยู่นี้มีสภาพที่ยากต่อการติดตาม ตรวจสอบ และกำกับดูแล และแสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนของการบริหารงบประมาณด้านนี้ของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย

### III. การบริหารงบประมาณโครงการโฆษณา

#### 1. การเบิกจ่ายเงินประจำงวด

ลักษณะการเบิกจ่ายเงินประจำงวด แบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ การเบิกจ่ายเงินประจำงวดของหน่วยงานจากสำนักงบประมาณ และการเบิกจ่ายเงินประจำงวดของบริษัทโฆษณาจากหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้ว่าจ้าง ลักษณะการเบิกจ่ายเงินประจำงวดของบริษัทโฆษณาจากหน่วยงานรัฐนั้นไม่ค่อยจะมีปัญหา เนื่องจากตามระเบียบราชการแล้วทางบริษัทจะต้องคิดคำนวณค่าใช้จ่ายในแต่ละงวดไว้ก่อนในเอกสารนำเสนอโครงการ โดยจะมีการกำหนดการเบิกจ่ายกับงานที่จะเสร็จสิ้นในแต่ละงวด บริษัทสามารถเบิกจ่ายเงินประจำงวดได้ก็ต่อเมื่อได้ทำงานที่กำหนดไว้ในแต่ละงวดเสร็จสิ้นแล้ว

การวิจัยพบว่าหน่วยงานรัฐบางแห่งมีปัญหาเรื่องการเบิกจ่ายเงินประจำงวดที่ต้องวางฎีกาเบิกจ่ายจากสำนักงบประมาณ กล่าวคือ ตามขั้นตอนปกติโดยทั่วไปแล้วหน่วยงานราชการจะต้องได้รับเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณก่อน จึงจะออกเอกสาร TOR เพื่อจัดจ้างบริษัทโฆษณาต่อไปได้ การที่สำนักงบประมาณอนุมัติจ่ายเงินประจำงวดล่าช้าจะส่งผลต่อการดำเนินโครงการล่าช้าออกไปด้วย ต่อกรณีดังกล่าว ผู้อำนวยการกองเผยแพร่และควบคุมโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กล่าวว่า

“การที่สำนักงบจ่ายเงินประจำงวดซ้ำมีปัญหานั้นแน่นอน ปัจจุบันก็มีปัญหาอยู่แล้ว เพราะเราไม่สามารถวางแผนล่วงหน้าได้ เราไม่สามารถรู้ได้เลยว่าเงินงวดใหม่จะมาเมื่อไหร่และเป็นจำนวนเท่าไร วิธีแก้ปัญหของเราคือดูก่อนว่าโครงการไหนสำคัญก็ จะทำก่อน ถ้าเงินไม่พอก็ต้องหยิบยืมมาจากกลุ่มงบที่อยู่ในหมวดค่าตอบแทน ใช้ สอยและวัสดุเหมือนกัน แต่ในทางปฏิบัติถือว่าไม่สะดวก ขั้นตอนการได้เงินซ้ำทำให้ โครงการบางโครงการต้องล่าช้าไปจากกำหนดเดิม ตัวอย่างเช่น เราวางแผนว่า โครงการจะออกเดือนมกราคม แต่ปรากฏว่าจะได้เงินก็เข้าเดือนมีนาคมไปแล้ว เรา ค่อยๆ แก้ปัญหากันไปโดยพยายามหาเงินมาให้ทำโครงการได้ตามกำหนด ถ้าไม่ทัน ก็ต้องปล่อยให้ช้าไป” (สัมภาษณ์ นิภาภรณ์ จัยวัฒน์, 10 กันยายน 2545)

ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กล่าวว่า “การ เบิกจ่ายเงินประจำงวด จะมีการวางฎีกาเพื่อเบิกเงินตามขั้นตอนราชการ ถ้ามีการวางฎีกาล่าช้า การเบิกเงินก็จะล่าช้าตามไปด้วย ทำให้ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามเป้าหมายระยะเวลาที่กำหนด ตามแผนที่ตั้งไว้” (สัมภาษณ์ ปราณี สรวิวัฒน์, 19 สิงหาคม 2545)

ลักษณะปัญหาการจ่ายเงินประจำงวดที่ล่าช้าของสำนักงบประมาณ ส่งผลให้เกิด การสูญเสียเวลาในการทำโครงการ ทำให้โครงการที่วางไว้เกิดความล่าช้า จนในบางครั้งถึงกับต้อง เลื่อนโครงการออกไป อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่มีประสบการณ์การใช้งบประมาณ โฆษณามานานอย่างสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สามารถที่จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไป ได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าทำได้เสมอไปเนื่องจากขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการใช้เงิน งบประมาณด้านต่าง ๆ ในช่วงการจ่ายเงินประจำงวดเดียวกันของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย

## 2. การใช้จ่ายเงินงบประมาณ

การวิจัยพบว่าหน่วยงานราชการส่วนใหญ่มีทัศนคติ “ต้องใช้งบประมาณที่ได้รับให้ หมด” ในแต่ละปีงบประมาณเนื่องจากมีระเบียบราชการกำหนดให้หน่วยงานราชการใช้ งบประมาณให้หมดภายในปีงบประมาณ มิเช่นนั้นต้องส่งงบประมาณคืนคลัง นอกจากนี้ การใช้ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่หมดจะมีผลต่อการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในปีต่อไปด้วย

สภาพดังกล่าวส่งผลให้หน่วยงานรัฐ มุ่งเน้นที่จะ “ใช้งบประมาณให้หมด” แทนที่จะ ใช้งบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ดังจะเห็นได้ว่ามีแนวโน้มที่หน่วยงาน ราชการจะคิดจัดกิจกรรมอื่นเพิ่มนอกเหนือจากที่วางไว้ในโครงการที่ขออนุมัติงบประมาณ โดยไม่ได้

พิจารณาว่ากิจกรรมนั้นจำเป็นต้องทำหรือไม่ ทั้งหมดนี้ทำให้ประเทศชาติสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินเกินความจำเป็น ดังเช่นผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกล่าวว่า “หน่วยงานราชการส่วนใหญ่จะต้องใช้งบประมาณให้เยอะที่สุดเท่าที่จะทำได้ และต้องทำให้หมด เพื่อที่ปีหน้าจะได้ไม่โดนตัดงบ บางครั้งแม้จะมีเงินเหลือ ก็ต้องพยายามหากิจกรรมอะไรบางอย่างให้สอดคล้องกับการใช้งบประมาณ” (สัมภาษณ์ กมล สุขสมบุญรณ์, 28 สิงหาคม 2545)

ผู้อำนวยการส่วนประสานงาน ติดตามและประเมินผล สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้ความเห็นว่า

“เมื่อเราใช้งบประมาณไม่หมด ถือเป็นข้อบกพร่อง มีเงินเหลือ ใช้งบไม่เป็น เช่นมี 10 ล้านใช้ไป 8 ล้าน เหลือประหยัด 2 ล้าน สรุปว่าใช้แค่ 8 ล้าน เพราะฉะนั้นปีหน้าเอาไปแค่นั้นพอ แทนที่จะให้รางวัลว่าสามารถประหยัดได้ งาน 10 ล้าน ใช้ไป 8 ล้าน สงคืน 2 ล้านไม่ใช่ มาสรุปว่าปีนี้ใช้ไม่หมด ปีหน้าเอาไปแค่ 8 ล้านพอ” (สัมภาษณ์ ปัญญา ทองประเสริฐ, 31 ตุลาคม 2545)

ในทางตรงกันข้าม การวิจัยพบว่ามีอยู่หลายกรณีเช่นกันที่หน่วยงานราชการใช้จ่ายเงินงบประมาณไปแล้วพบว่างบประมาณขาดแคลนจนไม่เพียงพอแก่การดำเนินงานโฆษณา ซึ่งหน่วยงานจะตัดสินใจแก้ปัญหางบประมาณไม่เพียงพอด้วยวิธีการดังนี้

- 1) หยิบยืมหรือโยกย้ายงบประมาณจากฝ่ายอื่นที่อยู่ในกรมเดียวกัน ซึ่งเป็นการสร้างภาระด้านงบประมาณให้แก่ฝ่ายอื่น
- 2) ปรับแผนงานโฆษณาโดยลดค่าใช้จ่ายการลงสื่อ ซึ่งอาจทำให้โครงการไม่สัมฤทธิ์ผล เช่นกรณีของกรมส่งเสริมการส่งออก ที่มีนโยบายในการทำงานที่วางแผนไว้ทั้งหมด โดยอาจจะใช้วิธีการเปลี่ยน หรือตัดสื่อที่มีราคาแพงเช่น สื่อโทรทัศน์ ออก การกระทำเช่นนี้ อาจจะมีข้อดีคือสามารถจะดำเนินโครงการทุกโครงการตามแผน แต่การดำเนินโครงการอาจจะไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรเนื่องจากมีการตัดคุณภาพของสื่อ และประสิทธิภาพของการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายของสื่อ
- 3) ขอความร่วมมือจากสื่อของรัฐ เช่น กรมประชาสัมพันธ์ ในการลงสื่อฟรี ซึ่งอาจไม่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย หรือได้ความถี่ที่เข้าถึงไม่เพียงพอหรืองานออกมาไม่ได้คุณภาพที่ต้องการ ดังความเห็นของผู้อำนวยการกองกลาง สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่กล่าวว่าในกรณีที่งบประมาณไม่เพียงพอ อาจจะต้องมีการขอความช่วยเหลือจากกรมประชาสัมพันธ์ โดยขอความช่วยเหลือเป็นการลงข่าวประชาสัมพันธ์ในรายการ ไม่ได้เป็นการเพิ่มงบประมาณ แต่อาจจะไม่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย หรือถ้าเป็นการขอความช่วยเหลือในการทำสโปดโฆษณา แต่ไม่มีงบประมาณ กรม

ประชาสัมพันธาก็จะต้องเจียดงบประมาณจำนวนหนึ่งมาเพื่อจัดทำสโปตโฆษณา ซึ่งนอกจากจะต้องเบียดเบียนงบประมาณของกรมประชาสัมพันธแล้ว คุณภาพของงานที่ได้จากการขอความช่วยเหลือก็ไม่เท่ากับคุณภาพในการจ้างบริษัทโฆษณาอีกด้วย

### 3. การเปลี่ยนแปลง โยกย้าย หรือโอนงบประมาณโครงการโฆษณา

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511 แก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203 พ.ศ. 2515 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 กำหนดให้การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายสามารถกระทำเพื่อให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติงานประจำปี หรือสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้เดิม

การวิจัยพบว่าโดยทั่วไปแล้วหน่วยงานรัฐจะไม่มีการโยกย้าย หรือโอนงบประมาณ ถ้าไม่จำเป็นจริง ๆ เนื่องจากต้องปฏิบัติตามระเบียบราชการ และต้องมีเหตุผลจำเป็นเพียงพอ ผู้อำนวยการกองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กล่าวว่า

“ในแต่ละปีบางที่วงเงินงบประมาณเค้าได้มาแล้ว เมื่อมีความจำเป็นในระหว่างปีก็อาจจะมีการปรับงบประมาณไปทำโครงการที่มีความจำเป็นก็ได้ ไม่จำเป็นต้องดำเนินโครงการตามงบประมาณเสมอไป...เป็นอำนาจของผู้บริหารในระดับกรมที่จะมีการเปลี่ยนแปลงแต่เวลาที่รายงานผลก็ต้องชี้แจงได้”

(สัมภาษณ์ นิภาภรณ์ จัยวัฒน์, 10 กันยายน 2545)

นอกจากนี้ยังพบกรณีการตั้งงบประมาณในหมวดค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุที่จะช่วยให้การโอนย้ายงบประมาณทำได้ง่ายกว่าการจัดสรรงบประมาณให้ไปอยู่ในหมวดอื่น ดังที่นิภาภรณ์ จัยวัฒน์ให้สัมภาษณ์ว่า

“งบประมาณโครงการทั้งหมด จะจัดอยู่ในหมวดค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุ เนื่องจากการกำหนดงบประมาณในหมวดหมู่นี้ ทำให้เบิกจ่าย และโอนย้ายงบประมาณง่ายกว่าในหมวดอื่น ๆ” (สัมภาษณ์ นิภาภรณ์ จัยวัฒน์, 10 กันยายน 2545)

แม้การโยกย้ายงบประมาณ จะทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ แต่การโยกย้ายงบประมาณก็เปิดโอกาสให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และ/

หรือใช้ไปในทางที่ไม่ชอบ เมื่อประกอบเข้ากับแนวโน้มพฤติกรรมที่ต้องใช้งบประมาณให้หมดตามที่ขอจัดสรรในแต่ละปี ยิ่งส่งผลให้เกิดการใช้งบประมาณเกินความจำเป็นได้

#### 4. การประเมินผลสำเร็จและความคุ้มค่าของโครงการ

เนื่องจากผลการประเมินผลโครงการสามารถนำไปใช้ประกอบการของงบประมาณโครงการในปีต่อ ๆ ไปตามหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณระบบแผนงาน หน่วยงานราชการ บางแห่งจึงมีการประเมินผลโครงการทุกปี เพื่อให้สามารถทำโครงการได้อย่างต่อเนื่อง ในขณะที่บางแห่งก็ละเลยการประเมินผลโครงการ

อย่างไรก็ตามการวิจัยพบว่าในบรรดาโครงการที่มีการประเมินผลนั้นส่วนใหญ่ใช้วิธีการประเมินประสิทธิผล หรือผลลัพธ์ (outcome) ที่เกิดจากการดำเนินโครงการ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติ /หรือ พฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายของโครงการรณรงค์ แต่ไม่ได้มีการวัดประสิทธิภาพในเชิงต้นทุน (cost efficiency) ของการดำเนินโครงการทั้งในแง่ของความคุ้มค่า และประสิทธิภาพของการจัดซื้อสื่อโฆษณา เช่น โครงการของสำนักนโยบายและแผน สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีใช้การประเมินผลโครงการทั้งก่อน (Pre-test) และหลังการทำโครงการ (Post-test) แต่จะเป็นในแง่ของทัศนคติ และพฤติกรรมการรับสื่อ ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น แม้จะมีเพียงการประเมินผลก่อนการเริ่มโครงการ (Pre-test) เท่านั้นโดยไม่มี การประเมินผลหลังโครงการ (Post-test) แต่ก็ยังจัดเป็นความพยายามในการคาดการณ์ด้านผลลัพธ์เช่นกัน เช่นเดียวกับกรณีของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณาที่เน้นประเมินผลลัพธ์ของโครงการเท่านั้น

การวิจัยพบว่าหน่วยงานราชการที่ศึกษาทั้งหมดมองข้ามการประเมินประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าของโครงการ ซึ่งเป็นการประเมิน ผลผลิต (output) ตามนัยสำคัญของแนวความคิดในการประเมินผลการใช้งบประมาณในระบบแบบแผนงาน แต่กลับให้ความสำคัญกับจำนวนความถี่ จำนวนสถานีที่ออกอากาศ และเข้าใจว่าเป็นการประเมินผลผลิตแทน ดังจะได้ขยายรายละเอียดที่สำคัญในเรื่องนี้ในบทต่อไป