

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัย เรื่อง “กระบวนการจัดทำและบริหารงบประมาณโฆษณาของรัฐ” ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นกรอบในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ปรัชญาด้านการบริหารภาครัฐ
2. กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน
3. วิธีการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
4. ความแตกต่างระหว่างการโฆษณา กับ การประชาสัมพันธ์
5. ทฤษฎีการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการสื่อสาร
 - ทฤษฎีการวัดประสิทธิภาพต้นทุน
 - ทฤษฎีการวัดการเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติและพฤติกรรม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. ปรัชญาด้านการบริหารภาครัฐ

ในการศึกษาวิจัยเรื่องกระบวนการจัดทำและการบริหารงบประมาณโฆษณาของรัฐซึ่งมีคำถามประเด็นหนึ่งเกี่ยวพันกับเรื่องความจำเป็น และความเหมาะสมของการรณรงค์โฆษณาของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่มีความหลากหลาย ครอบคลุมตั้งแต่ประเด็นการสร้างภาพลักษณ์องค์กร ไปจนถึงการรณรงค์ด้านสุขอนามัย การสาธารณสุข และสิทธิพื้นฐานอย่างการใช้สิทธิเลือกตั้ง ฯลฯ (ดูตัวอย่างในบทที่ 1) รวมทั้งมีแนวโน้มอย่างชัดเจนว่าการใช้งบประมาณด้านนี้จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต ดังนั้น นอกจากความจำเป็นในการแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณด้านนี้ให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากขึ้นให้หน่วยงานรัฐแล้ว การตอบคำถามว่าแผนงานแบบไหนควรหรือไม่ควรได้รับงบประมาณโฆษณามาใช้สนับสนุนการทำหน้าที่ของรัฐก็

เป็นคำถามใหญ่ที่ต้องการความชัดเจนเช่นกัน การทำความเข้าใจบทบาทและหน้าที่ของรัฐจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

ชโยนนันต์ สมุทวณิช (2541; 29-30) พูดถึงการศึกษาทฤษฎีหลักทางด้านรัฐศาสตร์ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจคำจำกัดความของคำว่า รัฐ และการวิเคราะห์ลักษณะบทบาท และหน้าที่ของรัฐ และอธิบายว่าการศึกษเกี่ยวกับรัฐเท่าที่ผ่านมามักจะอยู่ในแนวทางใดแนวทางหนึ่งใน 3 แนวทางนี้คือ

1. แนวการศึกษาแบบอัตวิสัย (subjectivist approach) ซึ่งต้องการหาว่าใครเป็นผู้ที่มีอำนาจในสังคม และใช้ตัวแบบที่เน้นการวิเคราะห์สังคม (society-centered model) แนวทางนี้ได้แก่ การศึกษาเกี่ยวกับชนชั้นปกครอง (the power elite) และการศึกษาของสำนักพหุนิยม (pluralist หรือ pluralism)
2. แนวการศึกษาแบบเศรษฐกิจ (economic approach) ซึ่งก็เน้นที่การวิเคราะห์สังคมเช่นกัน แนวทางนี้พยายามเสนอทฤษฎีความเป็นตัวแทนของระบอบประชาธิปไตยที่มีพื้นฐานอยู่บนความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนในสังคม รัฐเกิดจากความสัมพันธ์นี้และเงื่อนไขความจำเป็นในการสะสมทุน และการประสานกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
3. แนวการศึกษาแบบวัตถุนิยมประวัติศาสตร์ (historical materialist approach) ซึ่งพิจารณาว่ารัฐเป็นส่วนประกอบส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิตและการสืบทอดวิถีการผลิตทางสังคมที่ดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา

แนวการศึกษาแบบที่หนึ่งและที่สองเป็นวิธีการวิเคราะห์ที่มุ่งไปที่หน้าที่และการทำหน้าที่ของรัฐ โดยเชื่อมโยงกิจกรรมที่รัฐกระทำกับความต้องการต่าง ๆ และกลไกของรัฐกับเงื่อนไขบางประการ และอำนาจกับหน้าที่ (ชโยนนันต์ สมุทวณิช, 2541; 30) และเมื่อเปรียบเทียบทั้งสองแนวทาง การที่แนวทางการศึกษาแบบเศรษฐกิจพยายามเสนอความเป็นตัวแทนของระบบประชาธิปไตย ทำให้แนวทางนี้มีความน่าสนใจต่อการศึกษาคำนี้เนื่องจากกระแสการปฏิรูปสังคมและการเมืองของไทยที่เรียกร้องความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นเรื่อย ๆ นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้การรับรองสิทธิพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย แบบไทย ๆ อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

ทฤษฎีการกำเนิดรัฐที่สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าวได้แก่ทฤษฎีสัญญาสังคม (social contract theory) ซึ่งมีพื้นฐานอยู่บนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชน และความคิดที่ว่า

รัฐบาลถือกำเนิดขึ้นมาจากการทำสัญญา และความเข้าใจที่ว่าผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองได้ตกลงกันถึงบทบาทของแต่ละฝ่าย (สนธิ เตชานันท์, 2543; 26)

ทฤษฎีสัญญาสังคมเห็นว่า รัฐเกิดจากการสละสิทธิ์ของพลเมืองเพื่อเข้ามาอยู่ร่วมกันเป็นสังคม เพื่อจัดตั้งเป็นองค์คณะทางการเมืองขึ้น ซึ่งพลเมืองรุ่นต่อ ๆ มาเมื่อเข้ามาอยู่รวมในสังคมการเมืองจะต้องยอมรับกฎข้อบังคับต่าง ๆ ของสังคม (วรเดช จันทรศร, 2539; 26)

รัฐภายใต้แนวคิดนี้จึงมีอำนาจที่จำกัด การกระทำของรัฐจะชอบธรรมหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่เพิ่มพูนผลประโยชน์ต่าง ๆ ของประชาชนหรือไม่ การทำหน้าที่ของรัฐจึงเป็นการทำหน้าที่ตามบทบาทที่ได้ตกลงกันไว้กับประชาชนที่เป็นเจ้าของอธิปไตยที่แท้จริง และยังทรงไว้ซึ่งสิทธิในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐ รัฐที่ดีภายใต้แนวคิดนี้จึงเป็นรัฐที่ทำหน้าที่ของตนภายในขอบเขตที่กำหนดไว้โดยสัญญาทางสังคม

เมื่อเป็นเช่นนี้ ประเด็นที่ต้องขบให้แตกต่อไปก็คือ รัฐโดยพื้นฐานแล้วจะมีหน้าที่อะไรบ้าง ต่อคำถามดังกล่าว ดาร์ริห์ บูรณะนนท์ (2521: 31-34) ให้ความเห็นว่าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นสิ่งสืบเนื่องจากวัตถุประสงค์ของรัฐ 4 ประการ ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยในรัฐ การส่งเสริมสวัสดิการสังคมเพื่อให้บริการกับประชาชน การสร้างและการเพิ่มพูนศีลธรรมหรือจริยธรรม และหลักศาสนา รวมทั้งวัตถุประสงค์ในการพัฒนาชาติในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ซึ่งอาจแยกเป็นหน้าที่ที่จำเป็นต้องปฏิบัติ หน้าที่ที่ควรกระทำ และหน้าที่ด้านการจัดการธุรกิจ ดังต่อไปนี้

หน้าที่ที่จำเป็นต้องปฏิบัติ ได้แก่หน้าที่ที่รัฐต้องกระทำ จะละเว้นไม่ปฏิบัติไม่ได้เนื่องจากจะส่งผลร้ายต่อประเทศ หน้าที่ในกลุ่มนี้ได้แก่

- หน้าที่ที่เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศเพื่อการรักษาเอกราช ไม่ใช่เพื่อนำไปใช้ตอบสนองวัตถุประสงค์ทางการเมือง
- หน้าที่ในการรักษาความสงบภายใน เพื่อป้องกันอาชญากรรม หรือระงับการกระทำผิด รวมไปถึงการแก้ไขข้อขัดแย้งต่าง ๆ ระหว่างเอกชน
- หน้าที่ในการจัดให้มีการติดต่อระหว่างประเทศเพื่อการสัมพันธไมตรีอันดีกับนานาชาติ เพื่อสร้างความมั่นคงและความเป็นเอกราชของชาติ ตลอดจนเพื่อการดำเนินการค้าขายระหว่างประเทศ

- หน้าที่ในการจัดให้มีการหารายได้เพื่อนำเอามาทำนุบำรุงประเทศและใช้จ่ายในกิจการต่างๆ

หน้าที่ที่ควรกระทำ ได้แก่หน้าที่อื่นไม่จำเป็น อาจจะปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ ส่วนใหญ่แล้วหน้าที่ในกลุ่มนี้เป็นหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาจากเงินงบประมาณแผ่นดินว่ามีมากน้อยเพียงใด เช่น การจัดบริการด้านคมนาคม ด้านสาธารณสุขปโภค เป็นต้น

หน้าที่ในด้านการจัดการธุรกิจ เป็นหน้าที่พิเศษที่เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม เนื่องจากกิจกรรมบางอย่างอาจเป็นกิจการที่ใหญ่เกินไป ประชาชนหรือเอกชนไม่สามารถทำให้สมบูรณ์เต็มที่ได้ หรืออาจกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ

บรรจบ เนียมมณี (2521: 10-12) กล่าวว่ามนุษย์ร่วมกันสร้างรัฐก็เพื่อให้อำนวยความสะดวกต่างๆ ให้ตน และถือเป็นการยอมรับที่ประชาชนจะเรียกร้องผลประโยชน์จากรัฐ และสรุปหน้าที่ของรัฐไว้ 6 ประการคือ

1. หน้าที่รักษาความมั่นคงปลอดภัยและรักษาอธิปไตยของชาติ
2. หน้าที่ในการรักษาความสงบภายในและการระงับปราบปรามอาชญากรรม
3. หน้าที่ในการดำเนินงานติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้งการรักษาสัมพันธไมตรีอันดีกับนานาชาติ และแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นด้วย
4. หน้าที่ในการหารายได้ในการบำรุงประเทศชาติ เพราะรัฐต้องมีรายได้เพื่อสร้างตัวเอง
5. หน้าที่ในการให้บริการที่เป็นสาธารณูปโภค เพื่อความกินดีอยู่ดีของประชากรส่วนใหญ่ เช่นพวกไฟฟ้า ถนน ประปา ฯลฯ
6. หน้าที่ในการจัดการด้านธุรกิจ

นอกจากนี้ Jacobsen & Lipman (ม.ป.ป. อ้างถึงใน บรรณพต วีระชัย และคณะ, 2528: 109-111) ยังได้แสดงแนวคิดในเรื่องจุดมุ่งหมายและหน้าที่แห่งรัฐว่ามีอยู่ด้วยกัน 4 ประการ ได้แก่

1. การจัดการให้สังคมมีความสงบสุข (จะต้องไม่ให้ประชาชนถูกเบียดเบียนย่ำยีจากภายนอก จะต้องให้มีความสงบภายใน จะต้องมีการรักษาความยุติธรรม)

2. ส่งเสริมความผาสุกส่วนบุคคล (รัฐที่ดีจะต้องมีนโยบายดำเนินการให้เอานะมีความผาสุกในการดำเนินชีวิต คือให้สุขภาพ และสบายใจ ความผาสุกส่วนบุคคลมักหมายรวมถึงการให้มีเสรีภาพและสิทธิขั้นมูลฐานพอสมควร)

3. ส่งเสริมความผาสุกส่วนรวม (วัตถุประสงค์นี้สอดคล้องกับหลักพระพุทธศาสนาที่กำหนดไว้เกี่ยวกับมาตรฐานความดี ซึ่งมีองค์ประกอบ คือชอบด้วยเหตุผล และเป็นประโยชน์แก่คนหมู่มาก วิธีที่รัฐจะสร้างและส่งเสริมความผาสุกส่วนรวมมีมากมาย เช่น การให้สวัสดิการต่าง ๆ การช่วยให้การทำมาหากินของราษฎรเป็นไปด้วยดี การสร้างสถานอนามัยและการให้บริการสาธารณสุข การสร้างถนนหนทางให้สะดวกและปลอดภัย การให้การศึกษากับคนทั่วไปอย่างเปิดกว้าง)

4. ส่งเสริมคุณธรรม

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 กำหนดหลักการพื้นฐานในการกำหนดนโยบายของรัฐไว้ในหมวดที่ 5 (มาตรา 72-87) ซึ่งสะท้อนแสดงเจตนารมณ์ของ กฎหมายสูงสุดต่อการทำหน้าที่รัฐ ครอบคลุมตั้งแต่การพิทักษ์รักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราชของชาติ ศาสนา การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของประเทศ ไปจนถึงการให้สวัสดิการต่าง ๆ ต่อประชาชน รวมถึงการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีด้วย

นอกจากนี้ วิรัช ลิขิตรัตนกุล (2544 : 390-391) ยังอธิบายถึงหน้าที่สำคัญของรัฐบาล 2 ประการ ที่ทำให้เกิดความจำเป็นในการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล คือ

1. รัฐบาลในระบบประชาธิปไตยมีหน้าที่ที่จะต้องรายงานเรื่องราวต่าง ๆ ให้ประชาชนทราบ
2. การบริหารประเทศที่มีประสิทธิภาพ รัฐบาลย่อมต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชน

การประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลเพื่อสร้างความเข้าใจและเรียกร้องความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนนี้ เป็นสิ่งจำเป็นที่จะขาดเสียมิได้สำหรับรัฐบาลในประเทศประชาธิปไตย

จะเห็นได้ว่า โดยรวมแล้ว ไม่ว่าจะวิเคราะห์หน้าที่ของรัฐตามแนวคิดทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น หรือจะวิเคราะห์ตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รัฐมีหน้าที่สำคัญในการสร้างประโยชน์สูงสุดให้กับประเทศและประชาชน และงบประมาณที่จะใช้จ่ายไปเพื่อการ

ดังกล่าวก็มาจากหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ของรัฐที่มาจากประชาชนเอง การใช้จ่ายที่จัดเก็บมาจากประชาชนจึงเปรียบเสมือนการใช้จ่ายเงินของประชาชนที่มอบหมายให้รัฐทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายผ่านกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งรัฐเองมีหน้าที่ต้องจัดการเงินงบประมาณดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านนโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐด้วย ความชอบธรรมของการใช้งบประมาณแผ่นดินของรัฐจึงขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการใช้งบประมาณด้านต่าง ๆ (รวมทั้งงบประมาณโฆษณา) เป็นที่ตั้ง หากใช้ไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน และเป็นส่วนหนึ่งของการทำหน้าที่ที่จำเป็นของรัฐก็ถือได้ว่าเป็นการใช้จ่ายที่เหมาะสมชอบธรรม แต่หากรัฐทำให้งบประมาณสูญเปล่าหรือใช้ไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือใช้ไปเพื่อประโยชน์ขององค์กรโดยที่ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศและประชาชน ก็ย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้งบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับสัญญาประชาคมและขาดความชอบธรรม กรอบหน้าที่ดังกล่าวจึงอาจนำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาความถูกต้องชอบธรรมของการใช้งบประมาณด้านการโฆษณาของรัฐได้

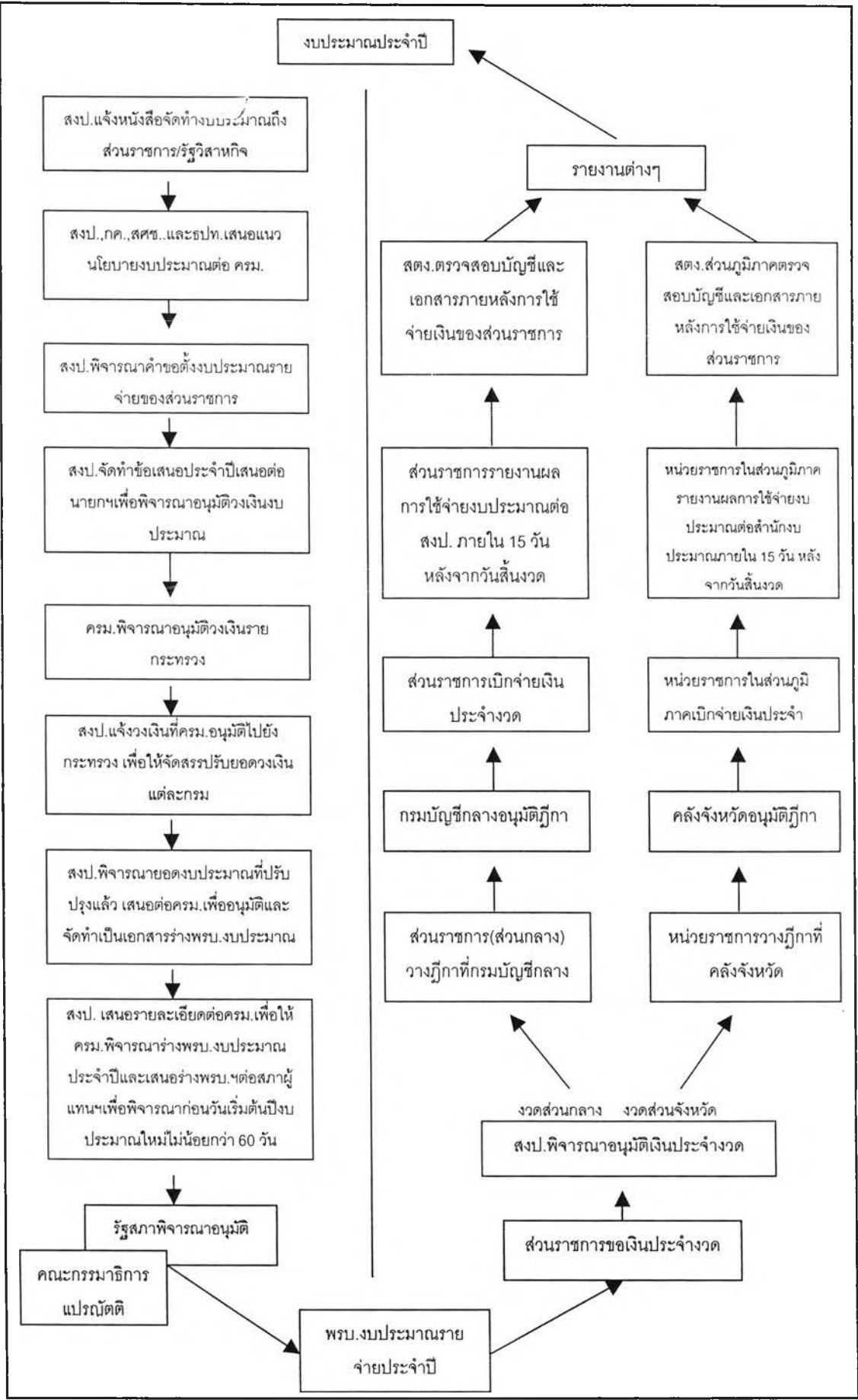
2. กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ (2543) กล่าวถึงกระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน (Budget Process) หรือวิธีการงบประมาณว่าหมายถึง กระบวนการที่เป็นลำดับขั้นตอนที่เกี่ยวกับการกำหนดแผนความต้องการในเรื่องบุคลากร พัสดุ และเงินที่จะใช้ในการกำหนดเป็นงบประมาณประจำปีเสนอต่อรัฐสภาพิจารณาอนุมัติและตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อประกาศเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นกรอบในการบริหารและควบคุมงบประมาณประจำปี ซึ่งส่วนราชการส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย ส่วนด้านรายรับนั้นส่วนราชการมีหน้าที่จัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น โดยวงจรงบประมาณแผ่นดิน สามารถแบ่งเป็น 4 ขั้นตอนคือ

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

วงจรงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวมีรายละเอียดในภาพ 2.1 ต่อไปนี้ (งบประมาณ, สำนัก. 2530)

แผนภาพที่ 2.1 วงจรงบประมาณแผ่นดิน



1. การจัดทำงบประมาณ

งบประมาณประจำปีจะกำหนดไว้ 1 ปี เริ่มตั้งแต่ 1 ตุลาคมไปจนถึง 30 กันยายนของปีถัดไป การจัดทำงบประมาณจะเกี่ยวข้อง 2 ด้านคือ วงเงินงบประมาณรายรับและวงเงินงบประมาณรายจ่าย โดยงบประมาณรายรับนั้นจะเป็นตัวกำหนดงบประมาณรายจ่ายต่อไป ซึ่งมีหน่วยงานราชการที่ทำงานร่วมกันคือ สำนักงานงบประมาณ (สงป.) กระทรวงการคลัง (กค.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) โดยวิเคราะห์ถึงความสามารถของรายได้ประชาชาติ ภาวะเศรษฐกิจ สังคม แหล่งเงินกู้ ในขณะนั้น พร้อมทั้งผลกระทบต่างๆที่จะเกิดขึ้นทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ ส่วนผู้ที่มีบทบาทในการจัดทำงบประมาณโดยตรงได้แก่ ส่วนราชการผู้ใช้งบประมาณและสำนักงานงบประมาณ โดยที่สำนักงานงบประมาณมีหน้าที่ในการวิเคราะห์ค่าขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจและจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา โดยมีขั้นตอนตามลำดับดังนี้

- 1.1 การแจ้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดทำงบประมาณประจำปี สำนักงานงบประมาณจะมีหนังสือแจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายและประมาณการรายได้ของปีงบประมาณถัดไป โดยระบุว่า มีแผนงาน งาน/โครงการใดบ้างที่ต้องทำให้เสร็จ
- 1.2 การกำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี โดยมีหน่วยงาน 4 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ (สงป.) กระทรวงการคลัง (กค.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ร่วมกันพิจารณาแนวทางในการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย ประมาณการรายรับที่เหมาะสม โดยพิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากงบประมาณที่จะตั้ง ต่อสังคม เศรษฐกิจของประเทศให้มีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและปัจจัยทางการเมืองในขณะนั้น เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนที่จะจัดทำงบประมาณในชั้นรายละเอียด
- 1.3 การจัดทำงบประมาณรายรับและค่าของงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีทางด้านนโยบายของงบประมาณ พร้อมทั้งวงเงินงบประมาณแล้ว กระทรวงจะร่วมกับส่วนราชการในสังกัดพิจารณากำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการประจำปี เพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายและประมาณการรายได้ประจำปี โดยจัดทำรายละเอียดคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงให้แล้วเสร็จตามกำหนดในปฏิทินงบประมาณ ซึ่งสำนักงานงบประมาณจะพิจารณาในรายละเอียดโดยกำหนดวงเงินเป็น

รายการทวงเป็นยอดวงเงินรวมของทวงนั้น ๆ เพื่อส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้ง
หนึ่งว่าสมควรแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสมตามความจำเป็น

- 1.4 การแจ้งทวงเพื่อให้มีการจัดสรรปรับยอดเงินของกรม เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัตินโยบาย
และวงเงินงบประมาณแล้ว สำนักงบประมาณจะแจ้งให้ทวงต่าง ๆ ทราบถึง (1) วงเงิน
งบประมาณของทวงนั้น ๆ และ (2) แนวนโยบายงบประมาณเพื่อให้ทวงต่าง ๆ ได้
ดำเนินการในรายละเอียดของงบประมาณประจำปี เมื่อทวงแต่ละทวงรับทราบจะ
ดำเนินการพิจารณาจัดสรรเงินให้แต่ละกรมในสังกัดของตน และแจ้งให้แต่ละกรมทราบถึง
(1) วงเงินงบประมาณของกรม (2) แนวนโยบายงบประมาณของรัฐบาล (3) แนวนโยบาย
งบประมาณของทวง และให้กรมจัดขอตั้งเป็นค่าของงบประมาณตามวงเงินที่ได้รับ
- 1.5 กรมจัดทำคำขอตั้งงบประมาณเพื่อให้ทวงพิจารณาอนุมัติ เมื่อกรมดำเนินการวางแผน
และกำหนดแนวปฏิบัติในรูปแบบของค่าของงบประมาณในปีนั้น ๆ โดยยึดนโยบายที่ทวง
แจ้งตามแบบฟอร์มค่าของงบประมาณประจำปีที่สำนักงบประมาณกำหนดขึ้นมายังทวง
ทวงจะทำการพิจารณาแก้ไขตามที่เห็นสมควรเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล
เพื่อนำเสนอต่อสำนักงบประมาณต่อไป
- 1.6 คณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เมื่อสำนักงบประมาณ
พิจารณารายละเอียดงบประมาณให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลแล้ว
สำนักงบประมาณจะจัดส่งรายละเอียดที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงเรียบร้อยแล้วและพิมพ์เป็น
เอกสารงบประมาณ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติและเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน
เริ่มปีงบประมาณใหม่ไม่น้อยกว่า 60 วัน

กรณีที่ในระหว่างปีงบประมาณ หากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือ
จากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐบาลอาจเสนอร่าง
พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้

2. การอนุมัติงบประมาณ

รัฐสภาซึ่งประกอบด้วย 2 สภาคือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จะพิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมเอกสารงบประมาณที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอขึ้นมา
โดยวิเคราะห์ แก้ไข เปรียบแปลงงบประมาณที่เสนอขอขึ้นมาได้

ร่างพระราชบัญญัติ ฯ จะต้องผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน 3 วาระ แล้วจึงเสนอวุฒิสภาพิจารณาอีก 3 วาระ ก่อนนำทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ต้องดำเนินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยแยกการพิจารณาออกเป็น 3 วาระ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของแต่ละสภาพิจารณา ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

โดยต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติส่งมายังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน 105 วันให้ถือว่าสภา ฯ ได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างนั้นต่อวุฒิสภาต่อไป โดยมีขั้นตอนการพิจารณา 3 วาระดังนี้

วาระที่ 1 ขั้นการพิจารณารับหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา โดยมีรายละเอียดการใช้จ่ายของทุกแผนงาน งาน/โครงการ และรายการสิ่งของต่าง ๆ ที่จะต้องใช้จ่ายงบประมาณ

ถ้าสภาฯ ลงมติไม่รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนั้นเป็นอันตกไป รัฐบาลต้องลาออกหรือยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ กรณีสภาฯ ลงมติรับหลักการ สภาฯ จะประชุมแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างฯ ต่อไป

วาระที่ 2 ขั้นการพิจารณารายละเอียด มี 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนแรก พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ โดยคณะกรรมการวิสามัญที่สภาฯ ตั้งขึ้นมา โดยคณะกรรมการฯ จะพิจารณาเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติฯ ตามคำขอแก้ไขของสมาชิกสภาฯ ซึ่งการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงนี้เรียกว่า "การแปรญัตติ"

หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้คำชี้แจงรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการนั้น ๆ ต่อคณะกรรมการฯ เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเสร็จจะเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ นั้นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อประธานสภาฯ ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วจะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาฯ เพื่อให้ที่ประชุมสภาฯ พิจารณาต่อไป

ขั้นตอนที่สอง พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ที่คณะกรรมการฯ รับไปพิจารณาในรายละเอียดแล้วตามลำดับมาตรา สมาชิกสภาฯ จะอภิปรายได้เฉพาะข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น ซึ่งสมาชิกสภาฯ อาจขอแก้ไขเพิ่มเติมได้กรณีที่มีความเห็นขัดแย้งกันอยู่

วาระที่ 3 ขั้นการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น โดยไม่มีการอภิปราย

กรณีที่สภาผู้แทนฯ ไม่เห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติฯ นั้นเป็นอันตกไป กรณีที่สภาผู้แทนฯ เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ ประธานสภาผู้แทนฯ จะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติฯ นั้นต่อวุฒิสภาต่อไป

2.2 การพิจารณาของวุฒิสภา

วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วันนับจากวันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นมาถึงวุฒิสภา หากไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 20 วันให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น การพิจารณาของวุฒิสภามีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาในชั้นรายละเอียด แต่ไม่มีการแปรญัตติและขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมไม่ได้ โดยมีการพิจารณา 3 วาระเช่นกัน

เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป กรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ก็ยับยั้งและให้ส่งร่างฯ นั้นคืนกลับยังสภาผู้แทนฯ เพื่อให้มีการยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทนฯ ลงมติยืนยันร่างฯ เดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภา ให้ถือว่าร่างฯ นั้นได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาโดยปริยาย นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

3.การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณจะเกี่ยวข้องกับการอนุมัติเงินประจำงวดโดยสำนักงบประมาณ อนุมัติให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ การเบิกจ่ายเงินงบประมาณโดยกรมบัญชีกลาง และการจ่ายเงินงบประมาณที่จะเกิดขึ้นที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเงินงบประมาณที่ส่วน

ราชการได้รับในแต่ละปีจะมีการเบิกจ่ายจริงประมาณ 80% ของจำนวนเงินงบประมาณทั้งหมด อีก 20% เป็นเงินเบิกจ่ายเหลือในปี ดังนั้นรายจ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละปีจะเท่ากับเงินงบประมาณที่ส่วนราชการเบิกจ่ายในปีงบประมาณนั้นและเงินเบิกจ่ายเหลือปีจากปีงบประมาณที่แล้ว

การบริหารงบประมาณ จึงเป็นขั้นตอนของการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนงานที่ฝ่ายรัฐบาลได้รับอนุมัติงบประมาณจากรัฐสภา เพื่อป้องกันการรั่วไหลของเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยวิธีการอนุมัติเงินประจำงวด การเบิกจ่ายเงิน การตรวจสอบ การใช้จ่ายเงิน รวมทั้งการรายงานผลงานต่าง ๆ ที่ได้ใช้งบประมาณเพื่องานนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่ได้กำหนดไว้สามารถปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงลงภายใต้ปีงบประมาณนั้น ๆ

การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย

อย่างไรก็ตามเมื่อส่วนราชการมีความจำเป็นต้องโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติงานประจำปี หรือสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้เดิมก็อาจกระทำได้ โดยต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ.2502และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2525 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524

การโอนงบประมาณอาจกระทำดังนี้

- (1) โอนจากแผนงานหนึ่งไปตั้งจ่ายในแผนงานอื่น
- (2) โอนจากงาน/โครงการหนึ่งไปตั้งจ่ายในงาน/โครงการอื่น ทั้งในแผนงานเดียวกันหรือต่างแผนงาน
- (3) โอนจากหมวดรายจ่ายหนึ่งไปตั้งจ่ายในอีกหมวดรายจ่ายหนึ่ง
- (4) โอนจากรายการหนึ่งไปตั้งจ่ายในรายการอื่น สำหรับกรณีที่เป็นรายการในงบกลาง

การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณของส่วนราชการในส่วนที่ยังไม่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวด จะต้องขอทำความตกลงกับสำนักงบฯ ก่อนทุกกรณี ส่วนการโอนเงินประจำงวดและการเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวดที่เกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณของส่วนราชการที่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจในการอนุมัติโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการที่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวดได้เองโดยไม่ต้องขอทำความตกลงจากสำนัก

งบประมาณ ตามเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2533

การวางฎีกา

เมื่อได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณแล้ว ส่วนราชการจะวางฎีกาขอเบิกเงินจากกรมบัญชีกลาง โดยต้องระบุวัตถุประสงค์ในการนำเงินไปใช้จ่าย ในกรณีที่เป็นการใช้จ่ายเพื่อซื้อสินทรัพย์หรือจ้างทำของ ส่วนราชการต้องแนบเอกสารประกอบฎีกาด้วย ซึ่งทางกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางจะพิจารณาจากหลักฐานและรายละเอียดต่าง ๆ ที่ส่วนราชการเสนอมาตามระเบียบที่กำหนดไว้ให้ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของการเบิกเงินและการลงบัญชี เมื่อพิจารณาเรียบร้อยแล้ว กรมบัญชีกลางจะอนุมัติฎีกานั้น ๆ

การเบิกจ่ายเงินประจำงวด

ส่วนราชการสามารถเบิกจ่ายเงินประจำงวดไปใช้จ่ายตามที่ส่วนราชการต้องการได้ตามรายการที่กำหนดไว้ในเอกสารงบประมาณและที่ได้รับอนุมัติมา ซึ่งส่วนราชการต้องทำบัญชีรับจ่ายเงินงบประมาณตามคู่มือการบัญชีของส่วนราชการที่กระทรวงการคลังกำหนด เพื่อเป็นหลักฐานแห่งหนึ่งส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบภายในวันสิ้นเดือนของเดือนถัดไป เพื่อตรวจสอบหลังการเบิกจ่ายตามระเบียบการเบิกจ่ายจากคลังฯ

การจัดซื้อจัดจ้าง

เมื่อได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว ส่วนราชการสามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามที่ส่วนราชการต้องการ โดยส่วนราชการต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538, พ.ศ.2539 และ พ.ศ.2541 ซึ่งกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดหา ขอบ้าง การคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้ขายหรือผู้รับจ้าง การตั้งกรรมการเพื่อดูแลการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจรับการควบคุมงาน การทำสัญญา ฯลฯ เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ปฏิบัติไปในทางเดียวกันอย่างมีระบบ เสมอภาค และไม่เกิดการรั่วไหลของเงินงบประมาณแผ่นดิน

ระบบการจัดซื้อจัดจ้างจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการบริหารงบประมาณเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ระบบการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวจึงมีองค์ประกอบภาครัฐที่เกี่ยวข้องหลายองค์ประกอบคือ กระบวนการคลัง ได้แก่ กรมบัญชีกลาง ซึ่งมีหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินงบประมาณ สำนักงบประมาณทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณ และติดตามประเมินผล สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานผลการตรวจสอบ รวมทั้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ให้คำปรึกษา วินิจฉัยปัญหาพัสดุ ตลอดจนหน่วยงานเอกชนที่เป็นผู้ผลิตสินค้า บริการแก่หน่วยงานภาครัฐ

วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง สามารถกระทำได้ 5 วิธี คือ

1. วิธีตกลงราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีราคาไม่เกิน 100,000 บาท
2. วิธีสอบราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท
3. วิธีประกวดราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาท
4. วิธีพิเศษ ได้แก่
 - 4.1 การซื้อโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท ให้กระทำได้เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใด ดังนี้
 - (1) เป็นพัสดุที่ขายทอดตลาดโดยส่วนราชการ
 - (2) เป็นพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ราชการ
 - (3) เป็นพัสดุเพื่อใช้ในราชการลับ
 - (4) เป็นพัสดุที่มีความต้องการใช้เพิ่มขึ้นในสถานการณ์ที่จำเป็นหรือเร่งด่วนหรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ และจำเป็นต้องซื้อเพิ่ม (repeat order)
 - (5) เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือดำเนินการโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ
 - (6) เป็นพัสดุที่มีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นต้องระบุเงื่อนไขเฉพาะ
 - (7) เป็นพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

(8) เป็นพัสดุที่ได้ดำเนินการซื้อโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

4.2 การจ้างโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท และให้กระทำได้เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใด ดังนี้

- (1) เป็นงานที่ต้องจ้างช่างผู้มีฝีมือโดยเฉพาะหรือผู้ที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ
- (2) เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจให้ทราบความเสียหายก่อนจึงประมาณค่าซ่อมได้ เช่น เครื่องจักร เครื่องไฟฟ้า
- (3) เป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ
- (4) เป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของทางราชการ
- (5) เป็นงานที่จำเป็นต้องจ้างเพิ่มในสถานการณ์จำเป็นหรือเร่งด่วนหรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ และจำเป็นต้องจ้างเพิ่ม
- (6) เป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

5. วิธีกรณีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างจากส่วนราชการ ในกรณีดังนี้

5.1 เป็นผู้ผลิตพัสดุคือทำงานจ้างนั่นเอง และนายกรัฐมนตร้อนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง

5.2 มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ซื้อหรือจ้าง

การตรวจสอบ

การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณจะเกิดขึ้นหลังจากที่ส่วนราชการได้รับงบประมาณเป็นเงินประจำงวด และได้มีการวางฎีกา พร้อมทั้งจัดซื้อจัดจ้างเรียบร้อยแล้ว เพื่อพิจารณาว่าการบริหารงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ ว่า ได้ดำเนินการใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างถูกต้องตามความเป็นจริง เหมาะสม มีประสิทธิภาพตรงตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แผนงานที่หน่วยราชการต่าง ๆ ตั้งไว้เพียงใด ซึ่งส่วนราชการต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด โดยสามารถจำแนกเป็นเรื่องใหญ่ได้ 3 เรื่อง (งบประมาณ, สำนัก, 2544: 24) ดังนี้

1. การติดตามการนำงบประมาณไปปฏิบัติ โดยการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานในแต่ละเดือนหรือแต่ละไตรมาส ตลอดจนการรายงานทางการเงินเฉพาะกิจและการรายงานเชิงคุณภาพ
2. การประเมินผลของงานและโครงการเมื่อกระทำเสร็จ เพื่อพิจารณาประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานและประสิทธิผลในการบรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการ
3. การตรวจสอบในการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบวิธีของหน่วยงานปฏิบัติ และผลการดำเนินงานของหน่วยงานปฏิบัติในการบรรลุวัตถุประสงค์

ทั้งนี้ โดยมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ทำหน้าที่ตรวจสอบ อาศัยกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน สตง.มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2522 โดยตรวจสอบการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ บัญชีเงินทุนสำรองเงินตราประจำปี รวมทั้งตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงิน ทรัพย์สินอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ให้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า สตง. จะทำการสุ่มตรวจเท่านั้นเนื่องจากอัตรากำลังไม่เพียงพอ

การรายงานและติดตามประเมินผล

การรายงานและติดตามประเมินผลถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการบริหารงบประมาณ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหารรัฐบาลและรัฐสภาได้ตรวจสอบเงินงบประมาณแผ่นดินที่ตั้งไว้ให้ส่วนราชการไปดำเนินงานนั้น ได้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่รัฐบาลได้วางไว้หรือไม่ และคณะรัฐมนตรีจะได้รับทราบความเป็นไปของงาน/โครงการ แผนงานในความรับผิดชอบ ซึ่งการติดตามและประเมินผลโครงการ เป็นลักษณะเชิงวิชาการ ซึ่งมีระบบในการทำงาน 4 ขั้นตอน (ณรงค์ สัจพันธ์โรจน์, 2538: 177-178) คือ

1. ขั้นเตรียมการ พิจารณารายละเอียด วัตถุประสงค์ของแผนงาน กิจกรรมที่เกิดขึ้นในโครงการเพื่อให้ได้ผลงานตามที่กำหนด
2. ขั้นรวบรวมข้อมูล ทั้งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิเพื่อใช้ในการวิเคราะห์

3. ขั้นวิเคราะห์ข้อมูล โดยวิเคราะห์ตามลักษณะของงาน ได้แก่ โครงการที่เป็นลักษณะของงานประจำ และ โครงการที่เป็นการลงทุน
4. ขั้นสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลและการเขียนรายงาน

การรายงานและติดตามประเมินผลเพื่อให้ส่วนราชการได้มีการรายงานผลงานที่ได้มีการปฏิบัติไปแล้ว ทั้งนี้เพื่อทราบผลการปฏิบัติงานนั้นเป็นไปตามแผนบริหารที่ได้กำหนดไว้ เพื่อประโยชน์สำหรับการพิจารณาเงินประจำงวดในงวดต่อไปและมีผลในการตั้งงบประมาณในปีต่อไปด้วย

สำนักประเมินผล สำนักงบประมาณ มีบทบาทในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน โครงการและแผนงานในระหว่างปีงบประมาณและเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงาน ดังนั้นจึงจำแนกการปฏิบัติงานออกเป็น 3 ส่วน (งบประมาณ, สำนัก, 2544: 25) ดังนี้

- การประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ โดยพิจารณาผลผลิตและผลลัพธ์จริงของโครงการเมื่อเทียบกับเป้าหมาย ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการโครงการในลักษณะเดียวกันในครั้งต่อไป
- การติดตามผล โดยอาศัยระบบการรายงาน เมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณ รายงานผลแต่ละช่วงเวลาอย่างละเอียดเกี่ยวกับความคืบหน้าของการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรมเมื่อเทียบกับแผนงาน และเมื่อสิ้นปีงบประมาณจะสรุปผลเสนอคณะรัฐมนตรีพร้อมข้อเสนอแนะ
- การประเมินผลระหว่างดำเนินงาน เพื่อพิจารณาทบทวนอย่างละเอียดโดยเทียบกับผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงกับผลผลิตที่ต้องการ พร้อมข้อเสนอแนะ

4. การควบคุมงบประมาณ

การควบคุมงบประมาณ หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายเงินของภาครัฐให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงาน/งาน/โครงการที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เอกสารงบประมาณประจำปี กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

ส่วนราชการที่ได้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติงานและใช้จ่ายเงินงบประมาณแล้วนั้นมีหน้าที่ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2525 ในการรายงานผลการปฏิบัติงานและการจัดซื้อจัดจ้างต่อสำนักงบประมาณ ในขณะที่สำนักงบประมาณก็มีหน้าที่ติดตามและประเมินผลการทำงานของส่วนราชการว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายของแผนงาน/งาน/โครงการ ที่ได้รับอนุมัติงบประมาณหรือไม่ ได้รับผลตอบแทนคุ้มค่าต่อการลงทุนหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณและการอนุมัติเงินประจำงวดครั้งต่อไป

ส่วนกรมบัญชีกลางก็มีหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณของส่วนราชการ โดยกำหนดวิธีการเบิกจ่ายเงิน การตรวจและอนุมัติฎีกา การจ่ายเงิน การจ่ายเงินยืม การกันเงินไว้เบิกเหลือมปี การนำเงินที่เบิกส่งคลัง การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงินหรือฝากคลัง รวมทั้งข้อกำหนดในการตรวจสอบภายใน ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ.2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520 ทั้งนี้โดยมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณภายหลังที่มีการใช้จ่ายงบประมาณแล้วตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ซึ่งมีลักษณะเป็นการตรวจหลังจ่าย (Post Audit)

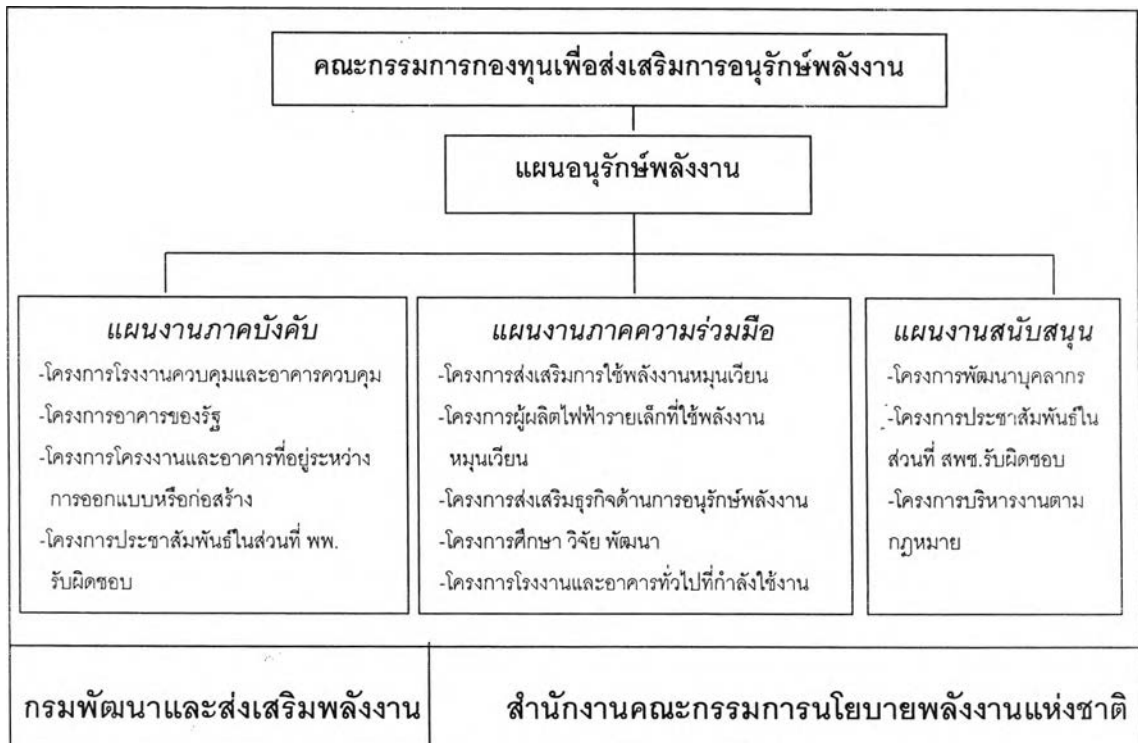
นอกจาก 4 หน่วยงานดังกล่าวแล้ว ปัจจุบันรัฐสภาพังสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารได้โดยคณะกรรมการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีอำนาจเรียกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเฉพาะการจัดทำและการบริหารงบประมาณโฆษณาของส่วนราชการต่าง ๆ เข้ากับกระบวนการงบประมาณข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดทำและการบริหารงบประมาณด้านนี้ก็ต้องมีขั้นตอนไปตามกระบวนการดังกล่าวเช่นกัน เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการต่าง ๆ ด้วย

นอกจากนี้ ยังมีส่วนราชการอีกกลุ่มหนึ่งที่มีกระบวนการงบประมาณเพิ่มเติมจากกระบวนการงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก. รายละเอียดเงินกองทุน/เงินหมุนเวียนจำนวน 115 กอง) เนื่องจากมีภารกิจที่ต้องใช้งบประมาณ (จากเงินกองทุน/เงินหมุนเวียน) นอกเหนือจากงบประมาณที่จัดสรรให้จากรัฐบาล เช่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) และกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ซึ่งมีขั้นตอนกระบวนการงบประมาณด้านโฆษณา ตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ.2535 ที่กำหนดให้ต้องขออนุมัติงบประมาณโครงการด้านการโฆษณาต่อคณะกรรมการกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานที่จะอนุมัติให้ใช้จากงบประมาณจากกองทุนฯ กระบวนการดังกล่าวทำให้

คณะกรรมการฯ สามารถมองเห็นภาพรวมของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ส่งผลให้การบริหารงบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังแผนภาพที่ 2.2

แผนภาพที่ 2.2 แสดงโครงสร้างความรับผิดชอบของคณะกรรมการกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน



เพื่อประโยชน์ของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยยังได้ทดลองวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการงบประมาณแผ่นดินกับกระบวนการขออนุมัติงบประมาณด้านโฆษณาจากกองทุน/เงินทุนหมุนเวียนของสำนักงานคณะกรรมการกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน ซึ่งมีหน่วยงานขอตั้งงบประมาณเป็นตัวอย่างของกลุ่มหน่วยงานราชการที่มีพระราชบัญญัติในทำนองเดียวกันกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ดังรายละเอียดในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 ตารางวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน กับ กระบวนการขออนุมัติงบประมาณจากเงินกองทุนเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน

ประเด็น	งบประมาณแผ่นดิน	กองทุนฯ
1.การจัดทำงบ	ตามพรบ.งบประมาณ พ.ศ.2502	ตามพรบ.การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ.2535
2.หน่วยงานที่มีสิทธิ์ขอใช้งบ	ทุกส่วนราชการ	เฉพาะที่ปรากฏในพรบ.การส่งเสริมการอนุรักษ์ฯเท่านั้น

ประเด็น	งบประมาณแผ่นดิน	กองทุนฯ
3.การวางแผนงบประมาณ	ใช้กับทุกส่วนราชการ มี 4 ขั้นตอน 1.กำหนดนโยบายงบประมาณ 2.จัดลำดับความสำคัญของรายจ่ายและนโยบายการจัดสรรงบประมาณ 3.แปลงแผนดังกล่าวไปสู่การกำหนดวงเงินงบประมาณรายกระทรวง 4.จัดสรรงบประมาณรายกระทรวงไปสู่กรมต่างๆ	ตามแผนอนุรักษ์พลังงาน ประกอบด้วย 3 แผนงานหลัก คือ 1.แผนงานภาคบังคับ 2.แผนงานภาคความร่วมมือ 3.แผนงานสนับสนุน
4. โครงสร้างของงบประมาณ	จำแนกตามหมวดรายจ่าย 7 หมวด ได้แก่ หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ (มีค่าโฆษณาและเผยแพร่ ค่าวัสดุโฆษณาและเผยแพร่อยู่ในหมวดนี้) หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง (มีค่าครุภัณฑ์โฆษณาและเผยแพร่) หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น ๆ (2 หมวดหลังนี้มีโครงการโฆษณาด้วย)	จำแนกตามแผนงานหลักทั้ง 3 แผน (โดยงบประมาณสัมพันธ์ จัดอยู่ในแผนงานสนับสนุนซึ่งระบุไว้ใน พรบ.อนุรักษ์ฯว่าเป็นเงินสำหรับการโฆษณา การเผยแพร่ข้อมูลและการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานโดยเฉพาะ)
5.การจัดทำงบ	เป็นไปตามขั้นตอนที่ทางสำนักงบฯกำหนด (เช่น การกรอกแบบฟอร์มของอนุมัติงบ)	ยึดถือตามระเบียบราชการทุกประการ เช่น ระเบียบพัสดุ ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง
6.การอนุมัติงบ	ผ่านการพิจารณา 2 ขั้นตอน 1.การพิจารณาของสภาผู้แทนฯ 2.การพิจารณาของวุฒิสภา แล้วนายกฯนำขึ้นทูลเกล้าถวายในหลวงทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศเป็นกฎหมายก่อน	มีคณะกรรมการกองทุนฯ 2 ระดับเป็นผู้พิจารณา 1.คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาอนุมัติในวงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาท 2.คณะกรรมการกองทุนฯ พิจารณาอนุมัติในวงเงินเกินกว่า 10 ล้านบาทขึ้นไป *กรณีงบฯ จะวางแผนล่วงหน้า 1 ปี โดยเข้าสู่คณะกรรมการกองทุนฯพิจารณาในภาพรวมของปีนั้นๆว่าจะเน้นเรื่องใดและใช้งบสำหรับการประชาสัมพันธ์ทั้งปีเป็นเงินเท่าใดก่อน แล้วจึงเปิดการประกวดราคาให้บริษัทภายนอกเข้ามาเสนอราคา และเมื่อได้บริษัทที่ประมูลได้แล้วจะทำการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบราชการต่อไป โดยอาจแบ่ง

ประเด็น	งบประมาณแผ่นดิน	กองทุนฯ
		เป็นงบย่อย ๆ เช่น 10 ล้านก็จะให้คณะอนุกรรมการเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ เป็นต้น
7. การเปลี่ยนแปลงงบ/การโยกย้ายงบ	สามารถโอนเงินประจำงวดระหว่างหมวดรายจ่ายต่างๆในงาน/โครงการเดียวกันได้ หรือ โอนเงินประจำงวดระหว่างงาน/โครงการ ภายในแผนงานเดียวกันได้	หากมีการเปลี่ยนแปลงที่นอกเหนือไปจาก TOR จะต้องเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการกองทุนฯ เพื่อพิจารณาทุกเรื่องทุกครั้ง
8. การบริหารงบ	เมื่อรัฐสภาผ่านร่างพรบ.งบประมาณแล้ว หน่วยงานราชการจะดำเนินการต่อโดยขออนุมัติเงินประจำงวดต่อส.ป.และเบิกจ่ายจากกรมบัญชีกลาง 3 ครั้งใน 1 ปี	เมื่อคณะกรรมการกองทุนฯอนุมัติแล้ว หน่วยงานจะเป็นผู้รับมาดำเนินการต่อ โดยการขออนุมัติเงินประจำงวดและเบิกจ่ายจากกรมบัญชีกลางเป็นงวด ๆ โดยตรง ตามระเบียบกองทุนฯ
9. การประเมินผลการใช้จ่ายงบ	ส่วนราชการรายงานผลการใช้จ่ายงบต่อสำนักงบประมาณหลังจากวันสิ้นงวด	ผู้ขอเงินกองทุนจะรายงานผลการดำเนินงานและจัดทำรายงานความก้าวหน้าในแต่ละงวดของการจ่ายเงิน
10. การตรวจสอบ	แบ่งเป็น 1. การตรวจสอบจากภายใน โดยส่วนราชการนั้นๆเอง 2. การตรวจสอบจากภายนอก โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	หน่วยงานเป็นผู้ประเมินผลโครงการและเสนอคณะกรรมการกองทุนฯ เพื่อทราบ ทั้งนี้หน่วยงานทั้งสพช.และพพ.จะมีการว่าจ้างบริษัทภายนอกเข้ามาประเมินผลงานทุกปี โดยประเมินผลงานของบริษัทเอกชนภายนอกทุกแห่งที่เข้ามาดำเนินงานกับ สพช.

จะเห็นได้ว่ากระบวนการงบประมาณของเงินกองทุนมีความแตกต่างจากกระบวนการงบประมาณแผ่นดินอย่างชัดเจนในขั้นการวางแผนงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณทั้งหมดจะถูกบรรจุอยู่ที่เดียวคือในแผนงานสนับสนุนซึ่งระบุชัดเจนว่าเป็นเงินสำหรับใช้เพื่อการโฆษณาเผยแพร่ส่งผลให้คณะกรรมการกองทุนฯ สามารถเห็นภาพรวมของการขออนุมัติงบประมาณด้านนี้ได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ การโยกย้ายเปลี่ยนแปลงการใช้งบประมาณยังทำได้ยากกว่าอีกด้วยเนื่องจากจำเป็นต้องเสนอความต้องการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงการใช้งบประมาณต่อคณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นผู้พิจารณาอนุมัติให้ใช้งบประมาณได้ในตอนต้น

โดยสรุปแล้ว กระบวนการงบประมาณแผ่นดินแบ่งออกเป็นขั้นตอนใหญ่ๆ ได้ 4 ขั้นตอนได้แก่ ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ ขั้นตอนอนุมัติงบประมาณ ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ และขั้นตอนควบคุมงบประมาณ แต่ละขั้นตอนล้วนมีรายละเอียดปฏิบัติในกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากมาย รวมทั้งมีกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องจำนวนมากไล่เรียงตั้งแต่ผู้ปฏิบัติซึ่งเป็นผู้จัดทำงบประมาณเสนอขอ

อนุมัติ ผู้บริหารส่วนราชการ รัฐบาลหรือคณะกรรมการกองทุนฯ ในฐานะผู้อนุมัติงบประมาณ
หน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณอย่างสำนักรบประมาณ สำนักงาน
การตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง ไปจนถึงบริษัทเอกชนในฐานะผู้รับจ้างวางแผนโฆษณา ผลิต
ชิ้นงานโฆษณา และการจัดซื้อสื่อโฆษณาต่าง ๆ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกระบวนการงบประมาณเฉพาะด้านการโฆษณาของ
หน่วยงานรัฐที่ต้องขออนุมัติจากงบประมาณแผ่นดิน กับหน่วยงานที่ต้องขออนุมัติจาก
กองทุนต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า กระบวนการงบประมาณด้านการโฆษณาที่ต้องขออนุมัติจากเงินกอง
ทุนต่าง ๆ มีรายละเอียดด้านการปฏิบัติที่เอื้อต่อประสิทธิภาพของการจัดสรรงบประมาณ ใช้งบ
ควบคุมมากกว่ากระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความแตกต่างของ
รายละเอียดปฏิบัติ และขนาดของภาระรับผิดชอบที่แตกต่างกันระหว่างการบริหารประเทศ กับการ
บริหารกองทุน

3. วิธีการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

วิธีการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (performance-based budgeting) เป็นวิธีการ
งบประมาณใหม่ที่จะได้รับการนำมาใช้ทดแทนวิธีการงบประมาณแบบเดิม ที่มุ่งเน้นการควบคุม
การใช้ทรัพยากร วิธีการงบประมาณแบบใหม่เป็นวิธีการเสริมระบบการบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์
มีการกำหนดเป้าหมายงานที่เป็นรูปธรรม มีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน
และสามารถวัดและประเมินผลการทำงานได้ โดยมีเป้าหมายเพื่อประชาชนเป็นหลัก มี
ความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ และเน้น
ความรับผิดชอบของผู้บริหารแทนการควบคุมแบบรายละเอียดในการเบิกจ่ายแบบปัจจุบัน รวมทั้ง
การเปลี่ยนระบบการเงินและการพัสดุให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลด้วย (คณะกรรมการ
ปฏิรูประบบราชการ, 2542 : 8-9)

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ (2543 :4-11) กล่าวอธิบายถึงความเป็นมาและอุปสรรคของระบบ
งบประมาณเดิมดังนี้

การจัดทำงบประมาณระบบเดิม

1. ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item budgeting) พ.ศ.2501 เป็นงบประมาณที่
แสดงการใช้จ่ายเงินเป็นรายการ เน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้าแต่ละรายการ เช่น ค่าจ้าง ค่า

ตอบแทน ค่าครุภัณฑ์ เป็นต้น ว่าเป็นอย่างละเท่าใด ระบบนี้จึงเป็นระบบที่ไม่สามารถวัดผลสำเร็จของงานได้ เพราะการอนุมัติเงินประจำงวดจะอนุมัติตามหมวดรายจ่าย มิได้อนุมัติตามแผนงานหนึ่ง ๆ กับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ของแผนงานนั้น ๆ ดังนั้นโครงสร้างของงบประมาณแบบแสดงรายการนี้จะเน้นหมวดรายจ่ายและควบคุมรายละเอียดของการใช้จ่ายอย่างเข้มงวด ส่งผลให้ผู้บริหารทุกระดับไม่มีความคล่องตัวในการบริหารงาน

2. ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Programme budgeting หรือ PPBS = Planning Programming Budgeting System) เริ่มใช้ตั้งแต่ พ.ศ.2525 ระบบนี้เป็นการใช้แบบผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ โดยในด้านการจัดทำงบประมาณนั้นได้มีการกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณแบบกำหนดสัดส่วนของวงเงินงบประมาณรายจ่ายแต่ละด้านและแต่ละกระทรวง ในลักษณะของการวางแผนมหภาคผสมผสานกับการวิเคราะห์รายละเอียดคำขอตั้งงบประมาณขององค์กรภาครัฐ โดยให้มีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระบบนี้เป็นระบบการบริหารงบประมาณที่มีการปรับระบบการอนุมัติงบประมาณให้มีความคล่องตัวขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ระบบงบประมาณแบบแผนงานจะเป็นระบบที่ส่งเสริมการพัฒนาประเทศอย่างมีแผน และมีการวิเคราะห์การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติระบบงบประมาณแบบแผนงานกลับมีข้อจำกัดซึ่งมีอุปสรรคอยู่หลายประการ ดังนี้

- (1) เน้นรายการการใช้จ่ายมากกว่ามุ่งความสำเร็จของงาน
- (2) ขาดความเชื่อมโยงในการวางแผนทุกระดับ
- (3) ขาดความเชื่อมโยงระหว่างแผนปฏิบัติงานกับการจัดสรรงบประมาณ
- (4) ขาดการวางแผนการเงินล่วงหน้า
- (5) ขาดความครอบคลุมครบถ้วนทุกแหล่งเงิน
- (6) ขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ
- (7) ไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพในการบริหารสินทรัพย์

นอกจากนี้ จากการบริหารงบประมาณเดิมที่มีลักษณะรวมอำนาจ (centralization) ทำให้เกิดข้อเสียตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ว่าส่วนกลางไม่สามารถจัดสรรงบประมาณตามลำดับความสำคัญ เกิดความล่าช้าในกระบวนการตัดสินใจเนื่องจากกลไกที่ซับซ้อนมีการตรวจสอบก่อนการปฏิบัติงานอย่างละเอียด ขาดการกำหนดความรับผิดชอบในความสำเร็จหรือล้มเหลวของงานเนื่องจากความรับผิดชอบถูกกระจายไปตามส่วนราชการต่าง ๆ แทนที่จะอยู่ที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เกิดความล้มเหลวในการมุ่งกระทำการเพื่อความสำเร็จของงาน และสูญเสียโอกาสที่จะปรับปรุงแผนงาน รวมทั้งเกิดความล้มเหลวในการเสนอแนะการพัฒนาแผนงานใหม่ที่มีประสิทธิภาพกว่าเดิม (งบประมาณ, สำนัก, 2544: 35)

สำนักงบประมาณ (งบประมาณ, สำนัก 2530: 12) กล่าวถึงปัญหาและข้อจำกัดของระบบงบประมาณแบบแผนงานในทางปฏิบัติว่าประกอบด้วย

(1) เทคนิคการกำหนดโครงสร้างแผนงานเป็นเทคนิคค่อนข้างยาก ควรมีการพัฒนาให้ได้ ข้อมูลและข้อสนเทศสมบูรณ์ครบถ้วน มีความเชื่อมโยงโดยระบบวัตถุประสงค์ในแต่ละระดับกับเป้าหมายรวมของชาติในแต่ละด้าน เพื่อให้ผู้บริหารสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจได้

(2) เทคนิคต่าง ๆ ที่ใช้ในการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม ต้องอาศัยข้อมูล ข้อสนเทศ และเทคนิคการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ช่วยในการตัดสินใจมาก เช่น เทคนิคการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายกับประโยชน์ที่ได้รับ เทคนิคการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยและต้นทุนมาตรฐาน ซึ่งล้วนแต่ต้องอาศัยสถิติข้อมูลและระยะเวลา ตลอดจนทักษะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ในทางปฏิบัติจึงทำได้ไม่ง่ายนัก

(3) ข้อมูลและข้อสนเทศประกอบการวิเคราะห์เพื่อการตัดสินใจของผู้บริหารเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในระบบงบประมาณแบบแผนงาน ขณะนี้ระบบข้อมูลเพื่อการจัดทำและการบริหารงบประมาณยังอยู่ในระหว่างการวางระบบ

(4) การวัดผลสำเร็จของงานเป็นหัวใจสำคัญของระบบงบประมาณแบบแผนงาน จะต้องมีการวางมาตรฐานการวัดงานในด้านต่าง ๆ (Work Measurement) กำหนดตัวชี้วัด (Indicator) ความสำเร็จของงานในแต่ละด้านหรือลักษณะงาน ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ระบบการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว การตรวจสอบส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นที่ปัจจัยนำเข้าเป็นหลัก เหตุผลที่เป็นเช่นนี้ ประการสำคัญเกิดจากการขาดการวัดผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) อย่างแท้จริง การจัดสรรในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ส่วนราชการต่าง ๆ ขาดแรงจูงใจในการจัดทำผลลัพธ์ของงาน แต่มุ่งแสวงหางบประมาณเพิ่มและดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอน มากกว่าการทำงานให้เกิดผลสำเร็จ นอกจากนี้ การจัดสรรงบประมาณโดยไม่ได้

คำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากนัก ทำให้เกิดความสูญเสียเป็นอันมาก โดยมีการประมาณการกันว่าการสูญเสียแบบสูญเสียเปล่าจากการใช้งบประมาณ มีถึงหนึ่งในสามของยอดงบประมาณรายจ่ายรวมของทั้งปี และเนื่องจากโครงการเป็นจำนวนมากไม่ได้รับงบประมาณเต็มตามความจำเป็น จึงทำให้โครงการทั้งโครงการไม่ได้ผลเท่าที่ควร และที่สำคัญที่สุด ระบบการจัดสรรดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักการทำดีได้ดี การประเมินผลการใช้งบประมาณจึงไม่อาจจะทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่อาจชี้ได้ว่าโครงการ/แผนงานใดได้ผลงานคุ้มค่า (สำนักงาน ก.พ. : 2540)

จากปัญหาข้อจำกัดดังกล่าว การดำเนินงานให้เป็นที่ไปตามระบบงบประมาณแบบแผนงานที่สมบูรณ์ จึงต้องอาศัยเวลา ทักษะของเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจำเป็นต้องมีการให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ โดยได้รับความสนใจจากผู้บริหารระดับสูงอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรของชาติเกิดประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และประหยัด ทั้งหมดจึงเป็นที่มาของแนวคิดในการปรับระบบงบประมาณสู่ระบบแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นหลัก

การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ได้เริ่มมีการใช้ตั้งแต่ พ.ศ.2543 (ชัยสิทธิ์เฉลิมมีประเสริฐ, 2543) ระบบงบประมาณใหม่นี้เป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ (Mission) ขององค์กร เป้าหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน โครงการ อย่างเป็นระบบ มีการติดตามและประเมินผลสม่ำเสมอเพื่อวัดผลสำเร็จของงาน และเป็นระบบที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากร การเงิน และการพัสดุ ที่สะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จของการดำเนินงานขององค์กร เข้าด้วยกัน

สำนักงานงบประมาณ (งบประมาณ, สำนัก, 2544: 32) อธิบายถึงการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานว่าเป็นแนวทางที่ครบวงจรตั้งแต่ การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การจัดการที่เน้นผลผลิต (outputs) และผลลัพธ์ (outcomes) ที่เกิดขึ้น และได้ให้คำนิยามของคำว่าผลผลิต (outputs) และผลลัพธ์ (outcomes) ดังนี้

ผลผลิต (outputs) คือสิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้ ที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้บุคคลภายนอกได้ใช้ประโยชน์ ผลผลิต (outputs) คือการตอบคำถาม "อะไร" ที่ได้รับการดำเนินการผลิตหรือให้บริการเองหรือจัดซื้อ ในขณะที่ ผลลัพธ์ (outcomes) คือการตอบคำถามว่า "ทำไม" จึงต้องมีสิ่งที่จะต้องดำเนินการผลิตหรือให้บริการเอง/จัดซื้อ ผลผลิตสามารถอธิบายในแง่ของสิ่งที่ต้องผลิตหรือซื้อ ผลผลิตอาจจะหมายถึงสิ่งที่เห็นได้เป็นรูปธรรม เช่น จำนวนนักเรียนที่กำลังศึกษาหรือบริการที่ให้แก่ผู้ป่วย แต่ในบางโอกาสผลผลิตอาจหมายถึงสิ่งที่ไม่สามารถเห็นเป็น

รูปธรรมได้ เช่น คำเสนอแนะเชิงนโยบายที่มีต่อรัฐมนตรี นอกจากนี้ ผลผลิตยังสามารถระบุชัด และตรวจวัดได้ในแง่ของผลผลิตสำหรับ “ผู้ใช้บริการ” ดังนั้น เพื่อที่จะให้เห็นถึงต้นทุนที่แท้จริงของผลผลิตสำหรับผู้ใช้บริการ จึงต้องจัดสรร (allocate) ค่าใช้จ่ายในการที่จะได้มาซึ่งกิจกรรมนั้น (เช่น การให้บริการของส่วนราชการ) แก่ผลผลิตสำหรับผู้ใช้บริการ

ผลลัพธ์ (outcomes) หมายความว่าถึงผลข้างเคียง ผลกระทบ ผลลัพธ์ ที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม (ลูกค้าเป้าหมาย) จากการใช้ประโยชน์จากสินค้าและบริการ (ผลผลิต -outputs) ที่เกิดจากการดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐ ผลลัพธ์คือคำตอบว่าทำไมจึงมีการดำเนินการผลิตหรือให้บริการ/จัดซื้อผลผลิตนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น หากรัฐบาลมีวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย (policy objectives—expected outcomes) ที่จะปรับปรุงหรือรักษาสถานภาพของทางหลวงให้สามารถใช้ได้ตลอดเวลา ดังนั้น กรมทางหลวงต้องดำเนินการสร้างผลผลิต/บริการที่สามารถเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย

เป็นที่น่าสังเกตว่าระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการวัดผลการดำเนินงานที่ตัวผลผลิตและผลลัพธ์ ซึ่งอันที่จริงแล้วเรื่องการวิเคราะห์ผลผลิตและผลลัพธ์นี้ ก็ได้มีการกล่าวถึงโดยสำนักงบประมาณ (งบประมาณ, สำนัก. 2530: 5) ว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจในระบบงบประมาณแบบแผนงานด้วย

สิ่งสำคัญในการจัดทำงบประมาณแบบนี้ก็คือ การวัดผลการดำเนินงาน (performance measures) ที่เป็นการกำหนดหน่วยนับในการตรวจวัดและประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งต้องชัดเจน สมบูรณ์ สามารถนำมาใช้ได้จริงและเหมาะสมกับเวลา โดยทั่วไปหน่วยนับในการตรวจวัดจะต้องครอบคลุมทั้งปริมาณ คุณภาพ ค่าใช้จ่าย มีประสิทธิผล และทันเวลาตามต้องการ

ต่อประเด็นการวัดผลการดำเนินงาน Melkers & Willoughby (2001b) เสนอแนะวิธีและขั้นตอนในการวัดผล 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (กลุ่มผู้ใช้สิ่งของหรือบริการ) และลักษณะผลงาน

กลุ่มเป้าหมายได้แก่กลุ่มคนที่ต้องได้รับข้อมูลจากการดำเนินงานเพื่อจะสามารถมองหาวิธีการที่ดีที่สุด ในการบอกกล่าวกลุ่มคนดังกล่าว ส่วนการกำหนดผลการดำเนินงานนั้นต้องมีความชัดเจนทั้งด้าน ปริมาณ คุณภาพ เวลา การเข้าถึงข้อมูลของกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งต้องสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความต้องการของประชาชน

ขั้นที่ 2 การวัดประสิทธิภาพต้นทุน

เมื่อมีการกำหนดผลผลิตแล้ว ผลผลิตดังกล่าวจะต้องได้รับการนำมาใช้เป็นฐานในการคำนวณต้นทุน ความโปร่งใสของต้นทุนต่อหน่วยจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลยหากผู้ปฏิบัติไม่สามารถคำนวณหาต้นทุนที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของผลผลิตได้

ขั้นที่ 3 การเปรียบเทียบ

การประเมินต้นทุนทั้งหมดอย่างเดียวยังไม่ได้เป็นการยืนยันประสิทธิภาพ หากแต่ต้นทุนดังกล่าวจำเป็นต้องถูกนำไปเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นเพื่อจะได้แน่ใจได้ว่าผู้ปฏิบัติได้ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ซึ่งอาจทำได้โดย การกำหนดเกณฑ์เปรียบเทียบหลัก (benchmarking) ได้แก่ การเปรียบเทียบต้นทุนและผลงานระหว่างซัพพลายเออร์หลาย ๆ ราย การทดสอบเชิงเปรียบเทียบ (competitive testing) ได้แก่การแยกวิเคราะห์ปัจจัยการผลิตที่ดีที่สุดออกเป็นกลุ่ม ๆ เพื่อวิเคราะห์หาวิธีการผลิตที่ดีที่สุด) และการประมูลแข่งขัน (competitive tendering) ได้แก่การมองหาผู้ร่วมงานทางธุรกิจที่มีความสามารถอย่างเป็นระบบเพื่อให้ร่วมเสนอประมูลตามความต้องการ

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบันประกอบกับกระแสการปฏิรูประบบราชการ ก็ยังจะเห็นได้ว่าการจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นประเด็นเรื่อง พันธะรับผิดชอบ (accountability) เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องให้คำตอบต่อรัฐบาลและประชาชนได้อย่างกระจ่างชัด

ต่อเรื่อง พันธะรับผิดชอบนี้ Klaus Luder (ม.ป.ป. อ้างถึงใน Barbara L. Neuby, 1999) นักวิจัยชาวเยอรมันซึ่งสนใจเรื่องการงบประมาณของรัฐได้อภิปรายถึงเรื่องกระบวนการนวัตกรรมด้านพันธะรับผิดชอบ (accountability-driven innovation process) ว่าประเด็นสำคัญอยู่ที่การกำหนด "กลุ่มเป้าหมาย" ของข้อมูลที่ต้องแสดงให้เห็นถึงพันธะรับผิดชอบเนื่องจากจะเป็นปัจจัยกำหนดประเภทและความลึกของข้อมูลที่ต้องการ ตัวอย่างเช่น การแสดงข้อมูลต่อสถาบันภายนอก (สภาผู้แทนราษฎร หรือ ประชาชน) นี้เป็นกระบวนการแบบ accountability-driven ในขณะที่การแสดงข้อมูลต่อผู้บริหารภายในองค์กร เพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงานนั้นถือเป็นกระบวนการแบบสนองความต้องการของผู้บริหาร (managerialism-driven) มากกว่า

ความไม่สอดคล้องของงบประมาณโฆษณาของหน่วยงานราชการที่แสดงไว้ในบทที่ 1 ระหว่างข้อมูลงบประมาณที่รายงานโดยบริษัทเอกชนกับสำนักงบประมาณนั้น แสดงให้เห็นถึง

ความจำเป็นในการจัดหมวดหมู่ค่าใช้จ่ายและการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณด้านนี้ที่จำเป็นต้อง "ตรวจสอบได้" ของหน่วยงานราชการเพื่อแสดงให้เห็นถึงพันธะรับผิดชอบที่มีต่อสังคม การตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านโฆษณาในหมวดงบประมาณที่เป็นไปได้ทั้ง 3 หมวด คือ ในหมวดค่าใช้จ่ายสื่อ (รายการค่าโฆษณาและเผยแพร่ รายการวัสดุโฆษณาและเผยแพร่ และรายการค่าจ้างเหมาบริการ) ในหมวดเงินอุดหนุน และในหมวดรายจ่ายอื่น ทำให้การตรวจสอบเป็นไปได้ยาก ประกอบกับรัฐเองก็ให้อำนาจหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่จะทำการโยกย้ายงบประมาณในหน่วยงานเองได้ (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2525 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524) รวมทั้งตัดสินใจจัดจ้างได้เองตามระเบียบการพัสดุ การแสดงพันธะรับผิดชอบอย่างชัดเจน ทั้งด้านการรายงานยอดงบประมาณที่ใช้จ่ายไป ผลลัพธ์ที่ได้ รวมทั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินโครงการตามงบประมาณที่ใช้จ่ายไป จึงเป็นเรื่องที่ต้องทำให้ปรากฏชัดเจนให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

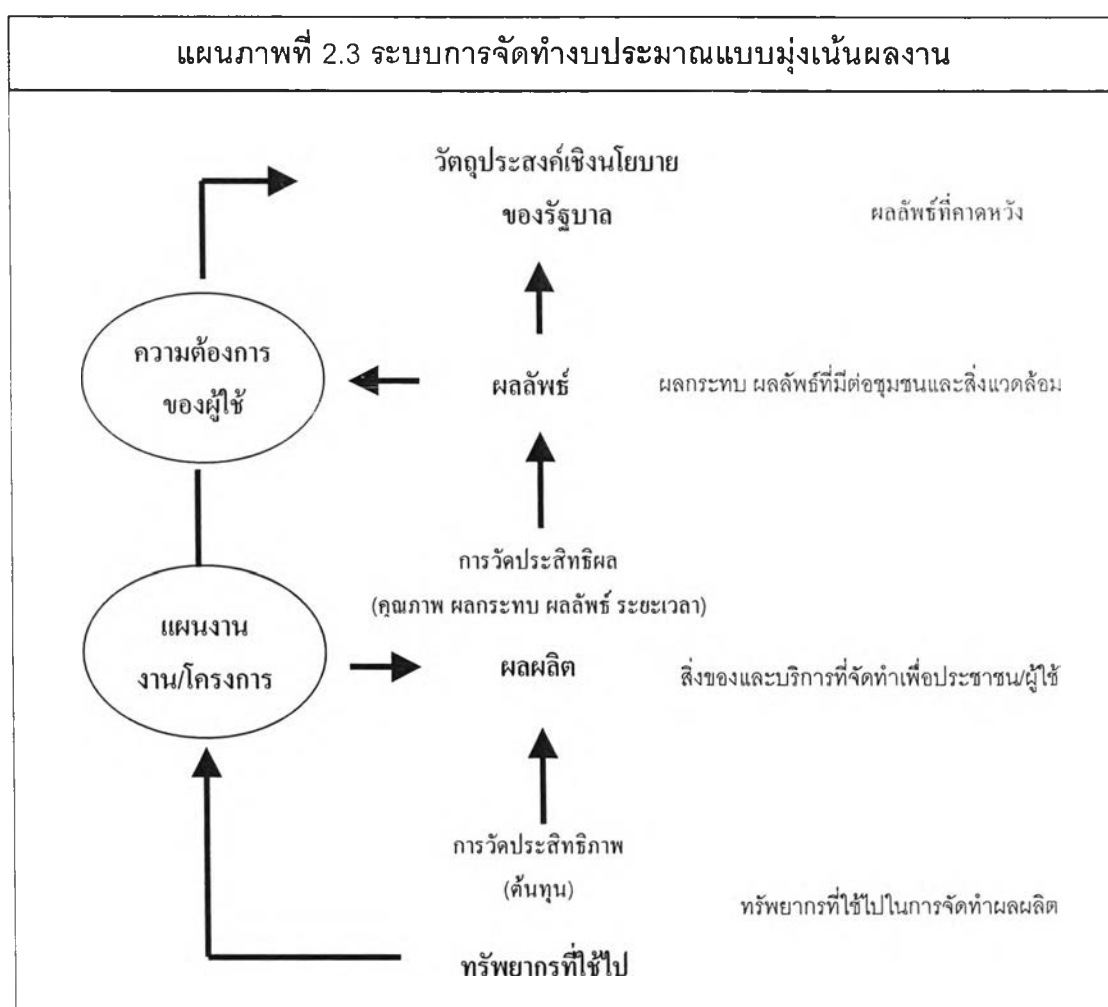
ดังจะเห็นได้ว่า กระบวนการงบประมาณที่แสดงให้เห็นพันธะรับผิดชอบจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบด้านการวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่สำคัญ คือ (Dupont-Morales & Harris, 1994)

1. Statement of purpose: ข้อความแสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์และพันธะกิจขององค์กร (ในกรณีศึกษาวิจัยนี้อาจได้แก่ "องค์กร" อาจได้แก่ หน่วยงาน หรือ ตัวโครงการเอง)
2. Statement of direction: ข้อความ/คำอธิบายแสดงเป้าหมาย และกลยุทธ์ขององค์กร
3. Statement of impact: รายงานถึงวิธีการวัดผลผลิต และผลลัพธ์

การนำเอาแบบจำลองข้างต้นไปใช้ให้เกิดผลในเชิงปฏิบัตินั้น Kuno (1994) ยังเสนอลักษณะพื้นฐาน 5 ประการที่สรุปได้จากการศึกษาของเขาในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ คือ

- 1) วัตถุประสงค์ต้องชัดเจนและวัดได้
- 2) บทบาทของผู้บริหารจะต้องมีการกำหนดอย่างชัดเจนและได้รับการประเมินด้วย
- 3) ต้นทุนการผลิตต้องสามารถระบุได้
- 4) ข้อมูลที่เกี่ยวข้องต้องเปิดเผยได้และสามารถเข้าถึงได้ตลอดเวลา และ
- 5) กระบวนการทั้งหมดจะต้องเข้าใจได้ และปฏิบัติได้

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กระบวนการงบประมาณของไทยนั้นกำลังอยู่ในระหว่างการเปลี่ยนผ่านจากการจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน สู่การจัดทำตามกระบวนการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ที่ให้ความสำคัญในการประเมินประสิทธิภาพ ต้นทุน ผลผลิต และผลลัพธ์ ของการใช้งบประมาณ โดยเน้นให้ความสำคัญ คัดเลือกเพิ่มเติมขึ้นจากเดิมที่มีการปฏิบัติอยู่บ้างในระบบงบประมาณแบบแผนงาน ทั้งนี้ ด้วยความมุ่งหวังจะเพิ่มประสิทธิภาพให้กับระบบงบประมาณของประเทศ ดังแสดงในแผนภาพที่ 2.3 ต่อไปนี้



4. ความแตกต่างระหว่างการโฆษณา กับ การประชาสัมพันธ์

ความที่คำว่า *โฆษณา* และ *ประชาสัมพันธ์* ยังมีผู้เข้าใจสับสนกันอยู่มาก และดูเหมือนว่าจะถูกใช้สลับกันไปมาโดยอาจเข้าใจว่าเป็นคำที่มีความหมายเหมือนกันและสามารถใช้ทดแทนกันได้ ดังจะเห็นได้จากรัฐเองก็ใช้คำว่า *กรมประชาสัมพันธ์* มาแทน *กรมโฆษณาการ* ในอดีต ตลอดจนเมื่อศึกษาเอกสารงบประมาณแล้ว จะพบโดยทั่วไปว่าลักษณะโครงการสื่อสารของหน่วยงานรัฐ

ทั้งหมดจะใช้คำว่าโครงการประชาสัมพันธ์ โดยที่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏแล้ว กลับมีการดำเนินโครงการที่มีลักษณะเป็นโครงการโฆษณา รวมทั้งมีการจัดจ้างบริษัทโฆษณาให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารโครงการให้ด้วย ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าน่าจะลองค้นคว้าเปรียบเทียบคำจำกัดความ หรือคำนิยามของทั้งสองคำนี้เพื่อให้เกิดความกระจ่างชัดเจนนยิ่งขึ้น

ต่อประเด็นการใช้คำทั้งสองคำสลับไปมานี้ เสรี วงษ์มณฑา (2541 : 9-10) กล่าวว่า คนเราชอบพูดว่าโฆษณาประชาสัมพันธ์ติดต่อกันเป็นคำ ๆ เดียวกัน แต่จริง ๆ แล้วโฆษณากับประชาสัมพันธ์เป็นคนละเรื่องกัน โฆษณามีหน้าที่จูงใจให้เกิดความต้องการซื้อสินค้าหรือบริการ แต่การประชาสัมพันธ์จะเป็นการสร้างภาพพจน์ที่ดีที่ทำให้เกิดความชื่นชมและเชื่อถือ การประชาสัมพันธ์จะมีกลุ่มเป้าหมายซึ่งแตกต่างกับการโฆษณาอย่างมาก เพราะการโฆษณาเพื่อขายสินค้าใดก็ตามจะมีกลุ่มเป้าหมายเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอย่างชัดเจนคือผู้ใช้สินค้านั้น.....การประชาสัมพันธ์จะมีกลุ่มเป้าหมายหลายกลุ่ม...ซึ่งอาจได้แก่ นักวิชาการ กลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (non government organization [NGO]) ประชาชนที่อาศัยในท้องถิ่นนั้น นักการเมือง ฯลฯ การทำงาน (ประชาสัมพันธ์) จึงยุ่งยากและสลับซับซ้อนกว่าการโฆษณาอย่างมาก แต่ก็ยังมีผู้คนเอาโฆษณาและประชาสัมพันธ์ปะปนสับสนกันอยู่ บางคนมองเป็นสิ่งเดียวกัน บางคนมองว่าคำสองคำนี้ใช้แทนที่กันได้ซึ่งไม่จริงเลย

ในทำนองเดียวกัน วิรัช ลภีรัตนกุล (2544 : 32) กล่าวว่า การโฆษณา (advertising) เป็นคำอีกคำหนึ่งที่คนทั่วไปมักจะเข้าใจผิดสับสนไขว้เขวกับการประชาสัมพันธ์ (public relations) โดยเข้าใจผิดคิดว่าการประชาสัมพันธ์ก็คือการโฆษณานั้นเอง ที่เป็นเช่นนี้ น่าจะเป็นเพราะสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ มีส่วนชักนำให้เกิดการเข้าใจผิดสับสนเช่นนั้นด้วย เช่น ประกาศโฆษณาขายสินค้า ผู้ประกาศโฆษณาก็อ้างว่าเป็นประกาศประชาสัมพันธ์ หรือภาพยนตร์ไทยบางเรื่องสร้างมาแล้วขายไม่ได้เงินล้านหรือไม่ทำเงิน แทนที่จะว่าโฆษณาน้อยไปหรือโฆษณาไม่ดี ก็ว่าประชาสัมพันธ์ไม่ดี เป็นต้น คนทั่วไปจึงเข้าใจว่าการประชาสัมพันธ์กับการโฆษณาเป็นสิ่งเดียวกัน

นอกจากนี้ ถิรนนท์ อนุวัชศิริวงศ์ และ เมตตา กฤตวิทย์ (2532 : 26-27) ก็อธิบายถึงความแตกต่างระหว่างการประชาสัมพันธ์กับการโฆษณาว่า ที่เห็นได้ชัด ๆ ก็คือการโฆษณาจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซื้อเนื้อที่และเวลาของสื่อมวลชน แต่การประชาสัมพันธ์มักไม่เสียค่าใช้จ่ายให้แก่สื่อมวลชน แต่ขณะเดียวกันเราก็ไม่มีสิทธิควบคุมการสร้างสารของเราได้มากเท่าการโฆษณา

ส่วน Arens (1999 : 310) กล่าวว่าคำว่า ประชาสัมพันธ์ (public relations) ถูกใช้และเข้าใจอย่างผิด ๆ อันอาจมีสาเหตุมาจากความจริงที่ว่าประชาสัมพันธ์นั้นครอบคลุมกว้างมาก

Arens (1999: 311) อธิบายต่อว่าเนื่องจากทั้งโฆษณา และ ประชาสัมพันธ์ ต่างใช้สื่อในการสร้าง การรับรู้ หรือมีอิทธิพลเหนือตลาดหรือประชาชน จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่ไม่เหมือนกัน โฆษณาจะมีลักษณะที่ถูกสร้างขึ้นโดยที่ประชาชนเองก็รู้ว่าใครเป็นผู้โฆษณา จึงมองงานโฆษณา ด้วยความสงสัย โฆษณาจึงไม่ใช่การสื่อสารที่ดีสำหรับการสร้างความน่าเชื่อถือ ต่างจากการ ประชาสัมพันธ์ อาทิ publicity ซึ่งไม่มีการเปิดเผยผู้สนับสนุน ประชาชนจึงรับสารเหล่านี้ในรูปของ ข่าว บทความ การสัมภาษณ์ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบ กลับกรองจากสื่อต่าง ๆ ก่อน ความน่า เชื่อถือในรูปแบบการสื่อสารเหล่านี้จึงมีมากกว่า

คราวนี้ ลองหันมาพิจารณานิยามของทั้ง 2 คำดูบ้าง Kotler (1997: 637) ให้นิยามคำว่า โฆษณา หมายถึง รูปแบบการนำเสนอใด ๆ ที่ไม่มีลักษณะส่วนตัว และมีการจ่ายเงินเพื่อส่งเสริม สนับสนุนความคิด สินค้า หรือบริการ โดยผู้สนับสนุนที่สามารถระบุได้ (Advertising is any paid form of nonpersonal presentation and promotion of ideas, goods, or services by an identified sponsor.) ซึ่งอาจได้แก่ พิธีภัณฑ์ องค์การกุศล หน่วยงานของรัฐที่ทำการโฆษณาสู่ ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ

ในขณะเดียวกัน Kotler (1997: 671) ก็ให้คำอธิบาย การประชาสัมพันธ์ว่าเกี่ยวข้องกับ โครงการที่มีความหลากหลายที่ได้รับการออกแบบขึ้นมาเพื่อสนับสนุนส่งเสริม และ/หรือ ปกป้อง ภาพพจน์องค์กรหรือสินค้าขององค์กรนั้น

Arens(1999:7) ให้นิยามโฆษณาวา หมายถึง การสื่อสารที่ไม่มีลักษณะส่วนตัว ซึ่งมักจะ ต้องจ่ายเงิน และมีธรรมชาติเพื่อการจูงใจเกี่ยวกับสินค้า บริการ และความคิดโดยมีผู้สนับสนุนที่ สามารถระบุได้ และกระทำผ่านสื่อต่าง ๆ (Advertising is the structured and composed nonpersonal communication of information, usually paid for and usually persuasive in nature, about products (goods, services, and ideas) by identified sponsors through various media.) และให้นิยาม ประชาสัมพันธ์ (Arens,1999: 310) ว่าหมายถึง หน้าที่ด้านการ บริหารจัดการที่ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์และการสื่อสารที่บุคคลและองค์กรมีต่อกันบุคคล อื่น ๆ (เรียกว่า สาธารณชน) โดยมีจุดประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีต่อกันและกัน

นอกจากนี้ นิตยสาร Inside PR (ม.ป.ป. อ้างถึงใน Arens, 1999: 311) ยังให้คำอธิบายว่า ประชาสัมพันธ์ คือหลักการบริหารที่ครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ตั้งแต่การตลาดและการโฆษณา ถึง การสร้างความสัมพันธ์กับผู้ลงทุน และรัฐบาล

พรทิพย์ พิมลสินธุ์ (2539: 4) อธิบายว่า การประชาสัมพันธ์ หมายถึง ความพยายามที่มีการวางแผนและเป็นการกระทำที่ต่อเนื่อง ในอันที่จะมีอิทธิพลเหนือความคิดจิตใจของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย โดยการกระทำสิ่งที่ดี มีคุณค่าให้กับสังคม เพื่อให้ประชาชนเหล่านี้เกิดทัศนคติที่ดีต่อหน่วยงานกิจกรรม และบริการ หรือสินค้าของหน่วยงานนี้ และเพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนและร่วมมือที่ดีจากประชาชนเหล่านี้ในระยะยาว

เมื่อพิจารณาให้ดี จะเห็นได้ว่า ประชาสัมพันธ์มีความหมายที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่า การโฆษณามาก ตั้งแต่การครอบคลุมกิจกรรมการสื่อสารที่กว้างขวาง หลากหลายกว่า ไปถึงการมีกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายกว่า ยิ่งเมื่อพิจารณาคำอธิบายของนิตยสาร Inside PR ก็จะมีเห็นได้ชัดเจนว่านักวิชาชีพมองโฆษณว่าเป็นเพียงส่วนเดียวของการประชาสัมพันธ์ โดยที่วัตถุประสงค์ด้านการจูงใจให้เกิดพฤติกรรมที่ต้องการนั้นอาจไม่ใช่วัตถุประสงค์โดยตรงของการประชาสัมพันธ์ เนื่องจากการประชาสัมพันธ์มีเป้าหมายหลักในการเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความสัมพันธ์และความรู้สึกที่ดีต่อองค์กร และ/หรือสินค้า และบริการ วัตถุประสงค์ด้านการจูงใจให้เกิดพฤติกรรมจึงน่าจะจำกัดให้เป็นลักษณะเฉพาะของการโฆษณาได้ อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรมได้ หากแต่การเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรมจะเกิดขึ้นจากทัศนคติที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นหลัก ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของการประชาสัมพันธ์

ด้วยความเข้าใจข้างต้น หน่วยงานของรัฐทั้งหลายจึงน่าจะนำเอาคำอธิบายข้างต้นไปใช้เพื่อจัดประเภทกิจกรรมการสื่อสารของตนเองให้เกิดความชัดเจน ว่าอะไรคือโครงการโฆษณา อะไรคือโครงการประชาสัมพันธ์ รวมทั้งการศึกษาวิจัยครั้งนี้ก็นำเอาคำอธิบายข้างต้นมาให้นิยามและจำกัดขอบเขตของการศึกษาให้เกิดความชัดเจนด้วยเช่นกัน

5. ทฤษฎีการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการสื่อสาร

5.1 ทฤษฎีการวัดประสิทธิภาพต้นทุนของแผนรณรงค์โฆษณา

ทั้ง Melkers & Willoughby (2001b) และ สำนักงบประมาณ (2544) ล้วนกล่าวถึงการวัดผลการดำเนินงาน (performance measures) ว่าจำเป็นต้องมองหาตัวชี้วัดประสิทธิภาพหรือต้นทุน (cost or efficiency indicators) ซึ่งทางการโฆษณานั้น ประสิทธิภาพต้นทุนเป็นแนวความคิดที่มีความสำคัญต่อการประเมินความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณอย่างยิ่งโดยเฉพาะงบประมาณที่ใช้กับแผนสื่อ (media plan)

Schultz & Barnes (1995) และ Sissors & Surmanek (1982) พูดถึงเรื่องประสิทธิภาพ ต้นทุนด้านการโฆษณาว่าหมายถึง การซื้อสื่อที่สามารถเข้าถึงคนจำนวนมากที่สุดด้วยเงินงบประมาณที่ต่ำที่สุด ขนาดของผู้รับสารจะต้องมีความสัมพันธ์กับต้นทุนด้านสื่อโฆษณา (Sissors & Surmanek, 1982: 52) ในทางทฤษฎีโฆษณา ค่าวัดประสิทธิภาพต้นทุนสื่อโฆษณาที่เป็นที่รู้จัก และยอมรับกันทั่วไปได้แก่ CPM (cost per thousand) และ CPRP (cost per rating point)

Sissors & Surmanek (1982) อธิบายความหมายของ CPM และ CPRP ดังนี้

CPM (cost per thousand)

อุตสาหกรรมโฆษณาขอที่จะคำนวณหา CPM (ต้นทุนต่อการเข้าถึงคนหนึ่งพันคน) มากกว่าการคำนวณหาต้นทุนของการโฆษณาแต่ละครั้งในสื่อต่าง ๆ เนื่องจาก CPM เป็นหน่วยการคำนวณหาประสิทธิภาพที่สามารถนำมาใช้เปรียบเทียบความคุ้มค่าของทั้งสื่อประเภทเดียวกันและสื่อต่างประเภทกัน ไม่ว่าจะเป็สื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ หรือโทรทัศน์ และมีสูตรการคำนวณต่าง ๆ คือ

1. สูตรสำหรับสื่อสิ่งพิมพ์ (เมื่อไม่มีข้อมูลจำนวนผู้รับสื่อ)

$$CPM = \frac{\text{ราคาสื่อสิ่งพิมพ์หนึ่งหน้า} \times 1000}{\text{ยอดพิมพ์ต่อฉบับ}}$$

2. สูตรสำหรับสื่อสิ่งพิมพ์ (เมื่อมีข้อมูลจำนวนผู้รับสื่อ)

$$CPM = \frac{\text{ราคาสื่อสิ่งพิมพ์หนึ่งหน้า} \times 1000}{\text{จำนวนคนที่เข้าถึงทั้งหมด}}$$

3. สูตรสำหรับสื่อวิทยุและโทรทัศน์ (คำนวณบนฐานจำนวนครัวเรือนที่รายการหนึ่ง ๆ สามารถเข้าถึงได้)

$$CPM = \frac{\text{ราคาต่อหนึ่งสปอต} \times 1000}{\text{จำนวนครัวเรือนที่เข้าถึง}}$$

4. สูตรสำหรับสื่อวิทยุและโทรทัศน์ (เมื่อมีข้อมูลจำนวนผู้รับสื่อ)

$$CPM = \frac{\text{ราคาต่อหนึ่งสปอต} \times 1000}{\text{จำนวนคนที่เข้าถึงทั้งหมด}}$$

5. สูตรสำหรับสื่อหนังสือพิมพ์ (เมื่อรู้ค่าโฆษณา)

$$\text{CPM} = \frac{\text{ค่าโฆษณา} \times 1000}{\text{ยอดพิมพ์ต่อฉบับ}}$$

ยอดพิมพ์ต่อฉบับ

จะเห็นได้ว่าสูตรคำนวณต่าง ๆ ข้างต้นมีวัตถุประสงค์ในการเปรียบเทียบความคุ้มค่าของสื่อต่างๆ บนพื้นฐานของปัจจัย 2 ประการได้แก่ จำนวนผู้รับสื่อ และต้นทุน ซึ่งแน่นอนว่าสื่อที่มี CPM ต่ำสุดเป็นสื่อที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด (ภายใต้เงื่อนไขอื่น ๆ ที่เท่ากัน) และมักเป็นสื่อที่ได้รับการคัดเลือกมาใช้กับแผนรณรงค์ อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาหนึ่งคือ ในกรณีที่กลุ่มเป้าหมายของการรณรงค์มีลักษณะพิเศษและมีสื่อจำนวนน้อยหรือแทบไม่มีเลยที่จะสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายนั้นได้ การเลือกสื่อที่จะเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวจึงอาจมีความสำคัญและจำเป็นมากกว่าการคำนึงถึงค่า CPM เพียงอย่างเดียว (การรณรงค์โฆษณาของหน่วยงานรัฐส่วนใหญ่มีกลุ่มเป้าหมายที่ค่อนข้างกว้าง ข้อพิจารณาข้างต้นจึงเป็นการตั้งข้อสังเกตในกรณีที่พิเศษจริง ๆ เท่านั้น—ผู้วิจัย)

CPRP (cost per rating point)

เป็นอีกวิธีการหนึ่งของการเปรียบเทียบประสิทธิภาพของสื่อ และนิยมที่จะใช้เปรียบเทียบประสิทธิภาพของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ด้วยการเชื่อมโยงต้นทุนค่าโฆษณาเข้ากับตัวเลขความนิยมรายการ (rating) มากกว่าจำนวนคนที่เข้าถึงซึ่งใช้ในสูตรการคำนวณหาค่า CPM โดยมีสูตรการคำนวณคือ

$$\text{CPRP} = \frac{\text{ราคาค่าโฆษณาต่อสัปดาห์}}{\text{จำนวน rating}}$$

จำนวน rating

ในกรณีที่ผู้คำนวณมีตัวเลขความนิยมรายการของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการสื่อสาร (target audience rating point=TARP) ก็สามารถนำมาแทนค่า rating ในสูตรข้างต้นได้ และค่าที่คำนวณได้จะเรียกว่า cost per TARP สูตรการคำนวณจึงมีดังต่อไปนี้

$$\text{Cost per TARP} = \frac{\text{ราคาค่าโฆษณาต่อสัปดาห์}}{\text{จำนวน TARP}}$$

จำนวน TARP

เสรี วงษ์มณฑา (2540: 140ค) อธิบายถึง cost per TARP ว่าเป็นต้นทุนต่อความนิยมรายการของผู้รับสารที่เป็นเป้าหมาย เช่น จ่ายเงิน 4,000,000 บาท ซื้อรายการโทรทัศน์ได้ 40 TARP ก็แสดงว่าซื้อได้ราคา TARP ละ 100,000 บาท ถ้าคนอื่นจ่ายเงิน 6,000,000 บาท ซื้อได้ 80 TARP ก็แสดงว่าซื้อได้ถูกกว่ากรณีแรก เพราะซื้อได้ TARP ละ 75,000 บาท

ค่าวัดประสิทธิภาพที่ตั้งอยู่บนฐานความนิยมของกลุ่มเป้าหมายเท่านั้น (TARPต่างจากรating ตรงที่ TARP เป็นตัวเลขร้อยละของกลุ่มผู้ชมรายการโทรทัศน์ที่เป็นผู้รับสารเป้าหมาย ในขณะที่ rating เป็นตัวเลขร้อยละของกลุ่มผู้ชมรายการทั้งหมด) cost per TARP จึงอาจถูกนำมาแทน CPRP ได้และเป็นค่าวัดประสิทธิภาพที่ได้รับความนิยมมากกว่าในกรณีที่ผู้วางแผนรณรงค์โฆษณาที่มีข้อมูลความนิยมของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการรณรงค์ด้วย

โดยทั่วไปแล้ว CPM มักเป็นที่นิยมใช้สำหรับการเปรียบเทียบประสิทธิภาพของสื่อทุกประเภท ในขณะที่ CPRP หรือ cost per TARP จะใช้สำหรับการวางแผนสื่อวิทยุและโทรทัศน์เท่านั้น

5.2 ทฤษฎีการวัดการเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติและพฤติกรรม

สำนักงานประมาณ (2544) ได้อธิบายถึงการวัดผลการดำเนินงานว่ายังประกอบด้วย การวัดประสิทธิผล อันได้แก่รายงานที่แสดงว่าผลผลิตที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างไร ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการที่จะตัดสินว่าแผนงานหรือโครงการใดสมควรจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่าใดอีกด้วย การศึกษาครั้งนี้จึงจำเป็นต้องกล่าวถึงทฤษฎีการวัดผลกระทบเชิงทัศนคติและพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจากการโฆษณาด้วย

Schultz (1981) กล่าวว่าทฤษฎีเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการรณรงค์โฆษณาซึ่งมักมีเป้าหมายอยู่ที่การจูงใจให้ผู้บริโภคเป้าหมายเกิดพฤติกรรมการตัดสินใจซื้อสินค้า นั้น มีพื้นฐานมาจากแนวความคิดของ Everett Rogers ว่าด้วยเรื่องการแพร่กระจายของนวัตกรรม (diffusion of innovation) Rogers ใช้เวลาส่วนใหญ่ศึกษาถึงการแพร่กระจายของความคิดใหม่ ๆ อย่างเรื่อง การสูทาบิบาล การอนามัยส่วนบุคคล และการเลี้ยงดูเด็กเล็ก ในชุมชนพื้นเมืองทางแถบอเมริกาใต้ ที่ซึ่งเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวยังไม่เป็นที่รู้จัก เขาพบว่า การแพร่กระจายความคิดใหม่ ๆ ในเรื่องต่าง ๆ นั้น มักจะมีขั้นตอน 6 ขั้นตอนด้วยกันคือ

- การรู้จักความคิดใหม่
- การมีความสนใจในความคิดใหม่
- การประเมินค่าความคิดใหม่นั้นว่ามีผลต่อตนหรือไม่
- การทดลองความคิดใหม่
- การตัดสินใจคุณค่าความคิดใหม่นั้นภายหลังจากที่ได้ทดลองแล้วว่าดีจริงหรือไม่
- การยืนยันว่าความคิดใหม่นั้นมีคุณค่าคุ้มกับการรับเอาความคิดนั้นมาปฏิบัติต่อไป

Lavidge & Steiner (1961) ได้อธิบายถึงลำดับชั้นของผลกระทบ (hierarchy of effects) ซึ่งพูดถึงผลกระทบของกระบวนการสื่อสารโฆษณาที่มีต่อผู้บริโภค และต่อมาก็ได้รับการพัฒนาต่อเป็นทฤษฎี DAGMAR ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

Lavidge & Steiner (1961) อธิบายถึงอิทธิพลของการโฆษณาที่มีต่อกระบวนการซื้อของผู้บริโภคว่าการโฆษณาจะต้องได้รับการยอมรับว่าเป็นพลังสำคัญที่ผลักดันให้ประชาชนเคลื่อนผ่านขั้นตอนต่าง ๆ คือ

1. ขั้นล่างสุดคือขั้นที่ผู้บริโภคยังไม่รู้จักสินค้าหรือไม่เคยรู้เลยว่ามีสินค้าหรือบริการนั้นอยู่ในตลาด (Unawareness)
2. ขั้นที่ผู้บริโภคเพียงรู้จักสินค้าโดยที่ยังไม่มีความรู้หรือความรู้สึกใดๆ เกี่ยวกับสินค้านั้นเลย (Awareness)
3. ขั้นที่ผู้บริโภครู้ว่าสินค้านั้นให้ประโยชน์อะไรได้บ้าง (Knowledge)
4. ขั้นที่ผู้บริโภคเริ่มมีทัศนคติที่ดีต่อสินค้า พุดง่ายๆคือชอบสินค้าแล้วนั่นเอง (Liking)
5. ขั้นที่ทัศนคติที่ดีได้สั่งสมเพิ่มขึ้นจนกลายเป็นความชอบที่มากกว่าสินค้าที่เป็นทางเลือกอื่น ๆ (Preference)
6. เป็นขั้นที่ผู้บริโภคมีความปรารถนาที่จะซื้อและเกิดความเชื่อมั่นแล้วว่าการซื้อสินค้าหรือบริการนั้นเป็นการกระทำที่ฉลาด (Conviction)
7. ขั้นสุดท้ายที่ความคิดได้แปรเปลี่ยนเป็นพฤติกรรมการซื้อจริง ๆ ในที่สุด (Purchase)

สารโฆษณาที่ถูกส่งออกไปในแต่ละครั้งจะสามารถเข้าถึงผู้บริโภคแต่ละคนและก่อให้เกิดผลกระทบเล็กน้อยแตกต่างกันออกไปโดยขึ้นอยู่กับปัจจัยและสภาวะแวดล้อมมากมาย เช่น ความรู้ตัว ไม่รู้ตัวของผู้บริโภค จำนวนของสารโฆษณาอื่น ๆ ความถี่ในการได้รับสารโฆษณานั้น เป็นต้น ปัจจุบัน แบบจำลองของ Lavidge & Steiner ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการวัดประสิทธิภาพของการโฆษณาว่าสามารถก่อให้เกิดผลกระทบขั้นต่างๆเล็กน้อยอย่างไรในกลุ่มผู้บริโภค โดยวัดความเปลี่ยนแปลงของผลกระทบในแต่ละลำดับขั้น เช่น เมื่อโฆษณาออกไปได้ระยะเวลาหนึ่งแล้ว มีผู้บริโภคจำนวนเท่าใดที่มี awareness จำนวนเท่าใดที่มี brand preference (ความพึงพอใจของผู้บริโภคที่มีต่อตราสินค้า) และจำนวนเท่าใดที่มี trial/purchase (การซื้อสินค้ามาทดลองใช้) ตรงตามที่ได้คาดการณ์หรือตั้งเป้าหมายไว้หรือไม่ เป็นต้น (นิวัต วงศ์พรหมปรีดา, 2542 : 45-46)

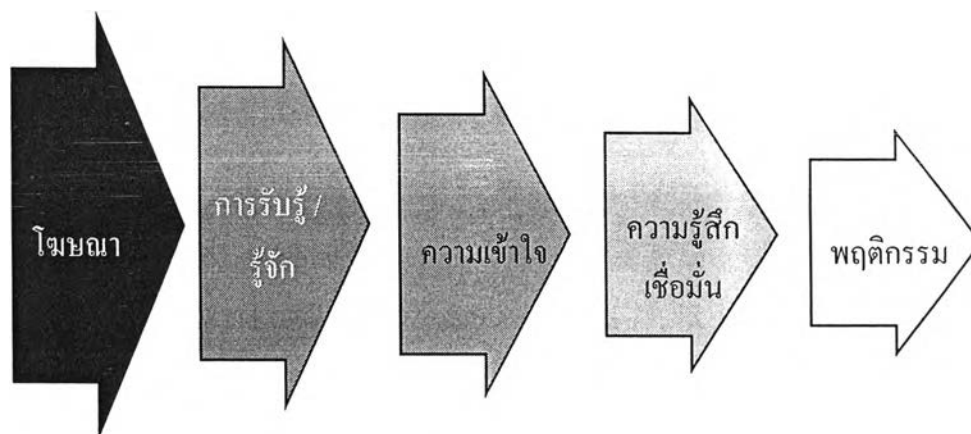
กระบวนการเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติและพฤติกรรมที่เกิดจากการสื่อสารข้างต้น เป็นไปตามกระบวนการที่ Kotler (1997: 610) เรียกว่า "learn-feel-do" คือไล่จากขั้นความรู้ ความรู้สึก สู่พฤติกรรม (cognitive, affective, behavioral stage) Kotler (1997: 610) ยังอธิบายว่าเป็นกระบวนการที่เหมาะสมกับการนำมาประยุกต์ใช้กับผู้รับสารหรือผู้บริโภคเป้าหมายของสินค้าที่มีความเกี่ยวพันสูง (high involvement product) และเป็นประเภทสินค้าที่ผู้บริโภคมองว่ามีความแตกต่างกันระหว่างยี่ห้อสูง เช่นในกรณีการตัดสินใจซื้อรถยนต์ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีกระบวนการเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติและพฤติกรรมอาจเกิดสลับขั้นตอนกันเป็น "do-feel-learn" (พฤติกรรม-ความรู้สึก-ความรู้—ผู้วิจัย) ซึ่งมักเกิดกับสินค้าที่มีความเกี่ยวพันสูงกับผู้บริโภค แต่เป็นประเภทสินค้าที่ผู้บริโภคมองว่ามีความแตกต่างระหว่างยี่ห้อน้อย เช่นการซื้อแผ่นออดิโอเนี่ยม และสุดท้ายคือกระบวนการแบบ "learn-do-feel" (ความรู้-พฤติกรรม-ความรู้สึก—ผู้วิจัย) ซึ่งมักเกิดในกรณีการซื้อสินค้าที่มีความเกี่ยวพันต่ำ (low involvement) รวมทั้งเป็นประเภทสินค้าที่ถูกมองว่ามีความแตกต่างระหว่างยี่ห้อน้อยด้วย เช่น เกลือ การทำความเข้าใจให้ถูกต้องและประยุกต์กระบวนการทั้ง 3 ให้เหมาะสมกับประเภทสินค้าและบริการที่ต้องการทำตลาด จะช่วยให้สามารถวางแผนการสื่อสารได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีทฤษฎี DAGMAR (defining advertising goals for measured advertising results) ซึ่งได้รับการพัฒนาขึ้นในเวลาไล่เลี่ยกัน ดังจะเห็นได้จากที่ Dutka (1995) อธิบายถึงแนวคิด DAGMAR ว่าเป็นแนวความคิดในการประเมินผลลัพธ์ของแผนรณรงค์โฆษณาซึ่งเป็นที่ยอมรับและรู้จักกันอย่างกว้างขวางในวงการโฆษณานับตั้งแต่ปีค.ศ. 1961 หลังจากที Association of National Advertisers ตีพิมพ์หนังสือชื่อเดียวกันซึ่งเขียนโดย Russel Colley ออกเผยแพร่เป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา

ปัจจุบัน นักโฆษณาและนักการตลาดที่ได้รับการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ค่อยคนนักที่จะไม่รู้จัก DAGMAR ทั้งนี้เนื่องจากหลักการประเมินผลลัพธ์ของแผนรณรงค์โฆษณาที่เสนอแนะไว้นี้ถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อการประเมินผลอย่างต่อเนื่องแพร่หลายตลอดระยะเวลากว่า 40 ปีแล้ว

ในปี 1995 Dutka รับผิดชอบในการปรับปรุงเนื้อหาของหนังสือที่พิมพ์ครั้งแรกให้ทันสมัยขึ้น โดยยังคงใช้ชื่อหนังสือว่า DAGMAR: Defining Advertising Goals for Measured Advertising Results เหมือนเดิม และที่สำคัญ Dutka ยังคงยืนยันแนวความคิดเดิมอย่างครบถ้วนว่าการประเมินผลแผนการรณรงค์โฆษณานั้นควรมุ่งประเมินการเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผลจากการรณรงค์ ออกเป็นขั้น ๆ คือ

แผนภาพที่ 2.4 ตัวแบบแสดงผลลัพธ์ของการโฆษณาตามแนวคิด DAGMAR



จากแผนภาพข้างต้น อธิบายความเชื่อของแนวคิด DAGMAR ว่าผลกระทบของการโฆษณาที่มีต่อผู้บริโภคนั้นมีความเป็นวิทยาศาสตร์ และสามารถวัดได้ เพียงแต่ผู้ที่ต้องการวัดประสิทธิภาพจะต้องกำหนดเป้าประสงค์ (goals) ของการรณรงค์ให้ชัดเจนเสียตั้งแต่ต้นว่าต้องการสร้างผลกระทบให้ผู้บริโภคกลุ่มเป้าหมายจำนวนเท่าใดเกิดการรู้จักโครงการรณรงค์ จำนวนเท่าใดที่มีการรับรู้และเข้าใจประเด็นที่ต้องการสื่อสาร จำนวนเท่าใดที่มีทัศนคติเชื่อมั่นในประเด็นการรณรงค์ และจำนวนเท่าใดที่เกิดพฤติกรรมที่ต้องการ ลดหลั่นลงเป็นขั้น ๆ การรณรงค์โฆษณาที่บรรลุเป้าหมาย จึงเป็นการรณรงค์ที่สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในทุกขั้นของการเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติและพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรณรงค์นั้น ๆ

นอกจากแนวคิด ทฤษฎีการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติและพฤติกรรมดังกล่าวมาแล้ว เสรี วงษ์มณฑา (2527 : 67-70) ยังได้เขียนไว้ใน หนังสือเรียนการวิจัยตลาดของกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ว่ามีการวัดผลของโฆษณาอีกแนวความคิดหนึ่งที่ใช้ชื่อเรียกว่า CAPP (Continuous Advertising Planning Program)

การวัดผลโฆษณาแบบ CAPP นี้เป็นวิธีการที่แนะนำโดยศาสตราจารย์ John C. Maloney แห่งคณะวารสารศาสตร์ มหาวิทยาลัย Northwestern การวัดผลโฆษณาแบบนี้ Maloney เรียกว่า เป็นการวัดเจตคติ แต่แท้ที่จริงแล้ว การวัดประสิทธิผลของการโฆษณาแบบ CAPP นี้ครอบคลุมไปมากกว่าการวัดเจตคติมากที่สุด Maloney เชื่อว่าเจตคติของผู้บริโภคสามารถวัดได้ และเจตคติของผู้บริโภคมีความสัมพันธ์กับการขึ้นลงของยอดขายของสินค้า และเจตคติของผู้บริโภคมีส่วนเกี่ยวข้องกับมากกับการแก้ปัญหา และการกำหนดยุทธวิธีการตลาด

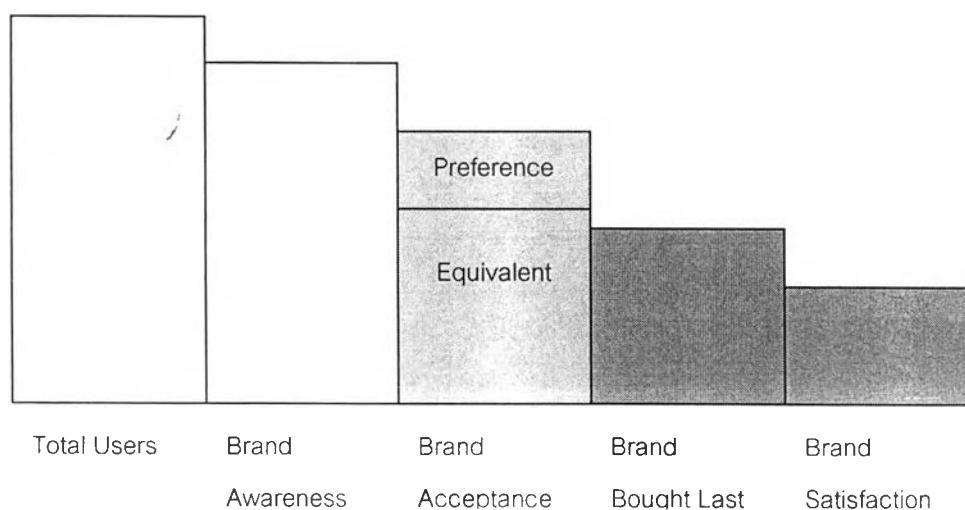
คำว่าเจตคติที่ Maloney พูดถึงนี้ หมายถึงความพร้อมในการปฏิบัติของผู้บริโภคในทางใดทางหนึ่ง เจตคติของผู้บริโภคนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ทั้งก่อนและหลังซื้อ (ก่อนและหลังการเกิดพฤติกรรม—ผู้วิจัย) เจตคติก่อนซื้อเป็นสิ่งที่กำหนดว่าผู้บริโภคนั้นมีแนวโน้มที่จะทดลองสินค้านั้นหรือไม่ ส่วนเจตคติหลังซื้อนั้นเป็นสิ่งที่กำหนดผู้บริโภคจะซื้อสินค้านั้นต่อไปหรือไม่เมื่อทดลองแล้ว เพราะฉะนั้นการวัดประสิทธิผลของการโฆษณาในลักษณะของการวัดเจตคตินี้ จึงต้องกระทำสม่ำเสมอทั้งก่อนผู้บริโภคตัดสินใจซื้อสินค้าและหลังจากที่ผู้บริโภคได้ซื้อสินค้าไปทดลองแล้ว

วิธีการดังกล่าวนี้ Maloney ได้พยายามนำเอาผลที่ได้ไปเปรียบกับวิธีการวัดแบบอื่น ๆ ที่เป็นที่ยอมรับกัน ปรากฏว่าผลที่ได้ใกล้เคียงกัน มีค่าสหสัมพันธ์สูงพอที่จะทำให้เชื่อได้ว่า CAPP เป็นวิธีการวัดประสิทธิผลของการโฆษณาที่ดี อันที่จริง Maloney เป็นผู้หนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรวจสอบวัดเจตคติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีในสหรัฐอเมริกาในสมัยที่ นิกสันได้รับชัยชนะและเป็นที่ทราบกันในบรรดาผู้ที่ศึกษาวิชาโฆษณาจากมหาวิทยาลัยนอร์ธเวสเทิร์นว่า Maloney ได้ใช้การวัดการโฆษณาแบบ CAPP นี้วางแผนรณรงค์หาเสียงให้นิกสัน โดยใช้ข้อมูลที่ได้มานั้นมาแก้ไขปัญหาและวางยุทธวิธีจนนิกสันได้รับชัยชนะไปในที่สุด

ในการวัดแบบ CAPP นั้นมีขั้นบันไดอยู่ห้าขั้นคือ

1. จำนวนผู้บริโภคเป้าหมายทั้งหมด (total users)
2. จำนวนผู้บริโภคที่รู้จักสินค้าที่โฆษณา (brand awareness)
3. จำนวนผู้บริโภคที่ยอมรับว่าสินค้าที่โฆษณาดีทัดเทียมกับคู่แข่งชั้นหรือดีกว่า (brand acceptance)
4. จำนวนผู้เคยซื้อสินค้านั้นมาทดลองแล้ว (brand bought last)
5. จำนวนผู้ที่คิดว่าจะกลับไปซื้อสินค้าอีก (brand satisfaction)

แผนภาพที่ 2.5 ตัวแบบแสดงแนวคิดการวัดผลแบบ CAPP



ที่มา: เสรี วงษ์มณฑา, หนังสือแบบเรียนการวิจัยตลาด, กรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2527 : 68

คำว่า total users ในที่นี้หมายถึงผู้ที่เป็สมาชิกในกลุ่มเป้าหมาย (prospects) ทั้งหมด กล่าวคือเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติต่าง ๆ (profiles) ตรงตามที่กำหนดไว้

โดยปกติแล้วผู้ทำวิจัยจะไม่หวังว่าสมาชิกของกลุ่มเป้าหมายทั้งหมดจะรู้จักสินค้าหรือที่โฆษณาหลังจากที่โฆษณาไปแล้ว แต่ผู้วิจัยก็ควรจะมีเป้าหมายว่าในเวลาเท่านั้นเท่านี้เดือน โฆษณานั้นจะต้องเป็นที่รับรู้ในหมู่มชิกกลุ่มผู้บริโภคเป้าหมายเป็นจำนวนเท่าใด ถ้าหากว่าสามารถทำได้ถึงหรือใกล้เคียงกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ เช่น 75% หรือ 80% ก็ถือว่า แผนงานการซื้อสื่อโฆษณานั้นดีแล้ว เพราะการที่มีสมาชิกของกลุ่มผู้บริโภคเป้าหมายรู้จักยี่ห้อสินค้านั้นถึงจำนวนที่คาดหวังไว้ ก็แสดงว่าสื่อโฆษณานั้นมีการเข้าถึงผู้บริโภค (reach) อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะเดียวกัน ผู้ทำโฆษณาก็จะหวังว่าผู้ที่รู้จักยี่ห้อที่โฆษณานั้นจะพอใจยี่ห้อสินค้านั้นด้วย ยกย่องให้ทัดเทียมกันหรือดีกว่ายี่ห้ออื่นที่เขารู้จักมาก่อนทุกคนไปไม่ได้ คงจะมีเพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่จะยอมรับได้ ซึ่งก็ควรจะต้องตั้งเป้าหมายเอาไว้เช่นเดียวกันว่าเราต้องการให้เป็นเท่าใด ถ้าหากบรรลุได้ก็หมายความว่าโฆษณาของเราดีพอ ถ้าบรรลุไม่ได้ ก็หมายความว่าโฆษณายังมีปัญหา อาจจะเป็นปัญหาต่าง ๆ หลายด้าน เช่น

- ความน่าเชื่อถือของสาระและการเสนอขาย
- ความเข้าใจในข้อความและ / หรือ ภาพ

- ความเด่นที่สะดุดตา
- ความประทับใจที่น่าจดจำ
- ความมีเหตุมีผลประกอบการอ้างสรรพคุณ
- ความน่าสนใจของเนื้อหาสาระ / ภาพ
- ความมีรสนิยมตรงกับระดับของกลุ่มเป้าหมาย

ถ้าหากว่าการวางแผนสื่อโฆษณาดีแล้ว บรรลุเป้าหมายแล้ว แต่ผู้ที่ได้พบเห็นโฆษณาไม่ยอมรับสินค้านั้นว่าดีหรือดีกว่ายี่ห้ออื่นที่เป็นคู่แข่งกัน ก็ต้องหันมาศึกษาองค์ประกอบต่าง ๆ ของโฆษณาอีกครั้ง เพื่อตรวจสอบประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อหาทางแก้ไขปรับปรุงใหม่

อย่างไรก็ตามผู้ที่ยอมรับสินค้านั้นทุกคน ก็มีใ้ว่าจะหันมาทดลองใช้สินค้าดังกล่าวทุกคน เพราะว่ามีองค์ประกอบอื่น ๆ อีกมากที่จะมีผลต่อการตัดสินใจของผู้บริโภค เพราะฉะนั้น ก็คาดหวังได้เลยว่าในจำนวนผู้ยอมรับสินค้านั้นต้องมีจำนวนหนึ่งที่ไม่เคยทดลองใช้สินค้า อาจจะเป็นเพราะรู้จักกับเจ้าของร้านผู้ขายสินค้าคู่แข่ง หรือไม่มีโอกาสจะได้ทดลองเพราะไม่ได้ผ่านไปในที่ ๆ สินค้าที่โฆษณามีขาย หรือไม่ได้เป็นผู้ซื้อเองคนอื่นเป็นผู้ซื้อให้ใช้ หรือสินค้าเก่ายังไม่หมดจึงยังไม่มีโอกาสทดลอง หรือมีประสบการณ์ที่ไม่ดีกับพนักงานที่จำหน่ายสินค้านั้น ๆ หรืออื่น ๆ

ด้วยเหตุนี้จึงควรที่จะกำหนดเป้าหมายเอาไว้ด้วยว่า ต้องการให้เกิดการทดลองใช้ประมาณเท่าใด จึงจะถือว่าบรรลุเป้าหมาย ถ้าหากว่าไม่ถึง ก็แสดงว่าต้องมีปัญหาในแผนงานรณรงค์โฆษณาเป็นต้นว่า

- โฆษณานั้นไม่กระตุ้นการทดลองใช้
- โฆษณานั้นไม่ชี้แนะความจำเป็นในการใช้
- โฆษณานั้นไม่ชักชวนให้ลองเปลี่ยนยี่ห้อ กล่าวคือไม่ให้เหตุผลว่าทำไมผู้บริโภคจึงควรเสี่ยงทดลองใช้ของใหม่ดู
- แผนงานส่งเสริมการขายไม่ดี อาจจะไม่มียุทธศาสตร์กระตุ้นการลองใช้ที่ถูกต้อง ทำให้ผู้บริโภคขาดสิ่งล่อใจ (incentives) และขาดแรงจูงใจในการเปลี่ยน เพราะมองเห็นว่ามีอัตราการเสี่ยงสูง หากจะเปลี่ยนจากยี่ห้อเก่าไปเป็นยี่ห้อใหม่ ซึ่งถ้าเป็นด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งข้างต้น ก็พอจะแก้ไขหาทางปรับปรุงแผนงานรณรงค์โฆษณาให้ดีขึ้นได้

แม้ว่าผู้บริโภคนำไปใช้แล้ว ผู้ที่พอใจก็จะมีจำนวนเท่ากับจำนวนผู้ที่เคยทดลองใช้ อย่างแน่นอน เพราะผู้บริโภคแต่ละคนต่างมีความต้องการ ความจำเป็น และสภาวะแวดล้อมในการใช้สินค้าที่ต่างกัน สำหรับบางคนสินค้าที่โฆษณานั้นอาจจะตอบสนองได้อย่างเต็มที่ตามที่เขาคาดหวังไว้ ซึ่งย่อมก่อให้เกิดความพอใจและคิดจะใช้สินค้าต่อไป แต่ถ้าหากว่าสินค้านั้นไม่ได้สนองความต้องการให้ผู้บริโภคได้ในระดับที่เขาคาดหวัง ผู้บริโภคก็ไม่คิดจะกลับไปใช้สินค้านั้นอีก เขาก็จะกลายเป็นเพียงผู้ทดลองใช้ แต่ไม่ใช่ผู้ที่จะใช้สินค้านั้นต่อไป

เมื่อวิจัยได้จำนวนผู้พอใจสินค้าหลังจากที่ทดลองใช้แล้ว และตั้งใจจะซื้อสินค้านั้นแล้วต่อไปก็มิใช่ว่าการโฆษณาสินค้าตัวนี้จะหยุดได้แล้ว ถ้าผู้โฆษณาพอใจกับจำนวนของผู้ตั้งใจจะซื้อสินค้านั้นต่อไปก็ยังคงจะต้องโฆษณาต่อไปเพื่อเสริมสร้างความภักดีในยี่ห้อ (brand loyalty) ให้สูงขึ้น ๆ ไปอีก ให้ผู้บริโภคมีความมั่นคงในสินค้านั้น ไม่คิดจะเปลี่ยนยี่ห้อง่าย ๆ แม้ว่าคู่แข่งจะเกิดขึ้นมาใหม่ หรือคู่แข่งเก่าเปลี่ยนยุทธวิธีทางการตลาดและการโฆษณาก็ตาม

จะเห็นได้ว่า CAPP เป็นทฤษฎีการวัดการเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติและพฤติกรรมที่สามารถวัดได้หลายด้านทั้งประสิทธิภาพของแผนงานซื้อสื่อ คุณภาพของชิ้นงานโฆษณา และอำนาจจูงใจให้ทดลองใช้สินค้าของการส่งเสริมการขายอื่น ๆ รวมทั้งคุณภาพคุณสมบัติของสินค้าว่าทำได้ตามที่กล่าวอ้างในโฆษณาหรือไม่ การนำมาประยุกต์ใช้กับการรณรงค์โฆษณาของหน่วยงานราชการก็น่าจะให้ประโยชน์ด้านการประเมินประสิทธิผลของแผนงานได้มากพอ ๆ กับการนำไปใช้ทางการตลาดสินค้า

ประเด็นที่น่าจะตั้งข้อสังเกตไว้สำหรับการประเมินผลแบบ CAPP นี้ ก็คือการที่ CAPP เป็นการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำผลการวิจัยศึกษาที่ได้มาปรับปรุงตัวสินค้าและบริการ รวมทั้งแผนการรณรงค์ ให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างต่อเนื่องเป็นวงจรของการวางแผน ปฏิบัติ และประเมินผล หมุนเวียนไปไม่รู้จบนั่นเอง แตกต่างจากแนวคิดทฤษฎีอื่น ๆ ที่กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ที่ไม่ได้เน้นความต่อเนื่องของการประเมินผล

การประเมินผลผลลัพธ์ของโครงการรณรงค์โฆษณาของรัฐจึงน่าจะพิจารณาประยุกต์เอาแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ดังได้กล่าวมานี้ เพื่อนำไปใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลให้เหมาะสมกับลักษณะโครงการรณรงค์ต่าง ๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์ทฤษฎีต่าง ๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่าไม่ว่าหน่วยงานของรัฐจะเลือกใช้ทฤษฎีการประเมินผลใด ล้วนต้องมีการตั้งเป้าหมายเชิงทัศนคติและพฤติกรรมที่ต้องการทำให้เกิดขึ้นกับกลุ่มประชากรเป้าหมายจากการรณรงค์โฆษณาโครงการต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อจะได้มีเกณฑ์ในการประเมินผลความสำเร็จของโครงการที่ชัดเจน และวัดผลได้ด้วย

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและการบริหารงบประมาณด้านการโฆษณาของรัฐ และพบงานวิจัยในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องเพียงเรื่องเดียว คืองานวิจัยของ รัชนิพร ชัยพิพัฒน์ (2543) ที่ศึกษาเรื่อง การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของกรมทะเบียนการค้า ซึ่งเป็นหน่วยงานนำร่องในการใช้ระบบงบประมาณใหม่ โดยใช้วิธีการศึกษาแบบ case study ผลงานดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงสภาพการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานที่มีการกิจเฉพาะอย่างกรมทะเบียนการค้า ในการเริ่มต้นใช้ระบบงบประมาณใหม่ตามแนวทางปฏิรูประบบราชการ

นอกจากนี้ ยังพบงานวิจัยของ Wongprompreeda and Chantamas (2003) เรื่อง Formula for Brand Building Advertising ที่นำเสนอในงานประชุมนานาชาติ ideas!2003 Conference ณ ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งวิเคราะห์ผลการวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ทุกเดือนในนิตยสาร มาร์เก็ตเรียร์ เป็นระยะเวลา 27 เดือน ตั้งแต่ เดือนมิถุนายน 2544 ถึง สิงหาคม 2546 การวิจัยดังกล่าวใช้วิธีศึกษาแบบ Tracking Study โดยสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่มีอายุระหว่าง 6-55 ปี ทุกเดือนจำนวนเดือนละ 520 ตัวอย่าง เพื่อศึกษาภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ที่กลุ่มตัวอย่างชื่นชอบมากที่สุด โดยแยกศึกษาภาพยนตร์โฆษณาจำนวน 11 กลุ่มสินค้าตามการจัดกลุ่มประเภทสินค้าที่ใช้ในการประกวดโฆษณายอดเยี่ยมแห่งประเทศไทย (TACT Awards) การวิจัยพบว่า ภาพยนตร์โฆษณาที่เป็นที่ชื่นชอบของกลุ่มตัวอย่างมักจะมีลักษณะร่วมที่เหมือนกันคือ ประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 3 ด้าน ได้แก่ การนำเสนอจุดขายที่น่าสนใจ การใช้ตัวแสดงที่มีชื่อเสียง และความยาวของภาพยนตร์โฆษณา นอกจากนี้การวิจัยยังพบอีกว่าสินค้าที่มีการใช้กลยุทธ์สารโฆษณาอย่างต่อเนื่อง คงที่ จะสามารถสร้างความจดจำและความชื่นชอบได้ดีกว่า

ประเด็นที่น่าสนใจของงานวิจัยชิ้นนี้ที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาของรัฐ ก็คือ ภาพยนตร์โฆษณาของรัฐไม่สามารถสร้างความจดจำและความชื่นชอบในกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาได้ในระดับสูงเลยเมื่อเทียบกับภาพยนตร์โฆษณาของเอกชน ทั้ง ๆ ที่เป็นกลุ่มที่มีการใช้งบประมาณโฆษณาสูงเป็นอันดับ 3 ในปี 2543 และ 2544 ทำให้เกิดความสงสัยในประสิทธิภาพของภาพยนตร์โฆษณาของรัฐต่าง ๆ ที่ได้รับการเผยแพร่อย่างต่อเนื่องจำนวนมากในช่วงเวลาดังกล่าว ทั้งนี้อาจสันนิษฐานได้ประการหนึ่งว่าเนื่องจากระเบียบราชการที่กำหนดให้ต้องมีการเรียกประกวดราคาโครงการโฆษณาทุกปีแม้จะเป็นโครงการที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องหลายปีก็ตาม

นอกจากงานวิจัยสองเรื่องข้างต้นแล้ว การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณของต่างประเทศ โดยเฉพาะที่ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการของประเทศสหรัฐอเมริกา พบ

ว่าเป็นการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งอาจแยกออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ได้แก่ งานวิจัยที่ใช้กระบวนการค้นเชิงปริมาณ และบทความทางวิชาการที่มีลักษณะการรายงานผลตามกระบวนการค้นเชิงคุณภาพ

ตัวอย่างงานวิจัยกลุ่มแรก ได้แก่ งานของ Jordan & Hackbart (1999) Berman & Wang (Sept/Oct 2000) และงานของ Melkers & Willoughby (Jan/Feb 2001), (Apr 2001) ซึ่งใช้วิธีการสำรวจทางไปรษณีย์ (mail survey) เพื่อศึกษาความแพร่หลาย ความคืบหน้า ปัญหา อุปสรรค ปัจจัยวัดการรับผิดชอบ อิทธิพลของการวัดผลงาน และผลกระทบของการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของของรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งมักเป็นการศึกษาในกรอบทฤษฎีอย่างกว้าง และเป็นการศึกษาเพื่ออธิบายสภาพ หรือความสัมพันธ์เชิงเหตุผลของตัวแปรในกรอบทฤษฎีงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เช่น อัตราการนำเอาระบบงบประมาณแบบนี้ไปปฏิบัติ การใช้ตัวชี้วัดผลงาน ความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรวัดผลงาน การนำเอาผลการประเมินไปใช้ในเชิงบริหาร ผลกระทบในเชิงปริมาณงาน ผลกระทบต่อบุคคลากร และปัญหาของการปฏิบัติ เช่น ปัญหาในการระบุมাত্রวัดผลงาน (performance measures) หรือปัญหาในการกำหนดนิยาม "ผลงาน" ซึ่งมักไม่ได้ศึกษาถึงรายละเอียดของการนำเอากรอบแนวคิดวิธีงบประมาณนี้ไปปฏิบัติ เช่นศึกษาการใช้ตัวชี้วัดว่ามีการใช้หรือไม่เพียงไร แต่ไม่ได้ลงลึกถึงตัวชี้วัดต่าง ๆ ของโครงการที่มีลักษณะแตกต่างกัน หรือมีการศึกษาปัญหามาตรวัดผลงานว่ามีปัญหามากน้อยอย่างไร มีสาเหตุจากอะไร แต่ไม่มีการศึกษาเพื่อระบุชี้ชัดถึงมาตรวัดผลงานว่าน่าจะใช้มาตรวัดอะไรในโครงการต่าง ๆ

งานวิจัยภายใต้กระบวนการค้นเชิงปริมาณดังกล่าวแตกต่างจากบทความวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานที่ไม่ปรากฏวิธีการได้มาถึงข้อสรุป วิเคราะห์ วิเคราะห์ใด ๆ ในบทความเหล่านั้น (ไม่มีหัวข้อย่อยเรื่อง วิธีวิจัย) แต่อาจสันนิษฐานได้จากเนื้อหาที่น่าจะเป็นการศึกษาเฉพาะกรณี เช่น บทความเรื่อง Performance-based government models: Building a track record (Broom, 1995) ซึ่งเป็นการสรุปสภาพและบรรยายรายละเอียดแบบ thick description [คือการพรรณนาที่จะต้องมียุทธศาสตร์อธิบายถึงทุกปัจจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งผู้อ่านงานวิจัยจำเป็นต้องรู้เพื่อจะจะสามารถเข้าใจผลการวิจัยได้ (Lincoln & Guba, 1985; 125)] ตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของ 5 รัฐนำร่องในสหรัฐอเมริกา และบทความเรื่อง Strengthening accountability: Incorporating strategic planning and performance measurement into budgeting (Dupont-Morales & Harris, Spring 1994) ซึ่งเป็นการศึกษาแนวทางการปรับปรุงแนวทางการประเมินผลงบประมาณโครงการด้านการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม

นักโทษให้ชัดเจน มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วยการขยายแนวคิดเรื่องภาระรับผิดชอบ (accountability) ของนโยบายการลงโทษอาชญากร (criminal punishment policy) เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ความแตกต่างที่ชัดเจนของการใช้กระบวนการทัศน์การวิจัยทั้ง 2 แนวทางกับการศึกษาประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนั้น อยู่ที่เป้าหมายของผู้วิจัยในการแสวงหาคำตอบให้กับคำถามวิจัย โดยที่การวิจัยเชิงปริมาณจะเน้น อธิบายเชิงสถิติตามกรอบทฤษฎีอย่างกว้าง โดยไม่ได้แสดงให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้อย่างเป็นรูปธรรม เช่น การอธิบายถึงผลการวิจัยปัญหาของระบบงบประมาณว่าการวิจัยพบอุปสรรคด้านการกำหนดมาตรวัดผลงานที่เหมาะสม (Melkers & Willoughby, Jan/Feb 2001) ผลการวิจัยไม่ได้แสดงรายละเอียดว่าหน่วยงานใช้มาตรวัดอะไร ไม่เหมาะสมอย่างไร ควรใช้มาตรวัดแบบใดทดแทน ต้องวัดผลผลิต (outputs) และวัดผลลัพธ์ (outcomes) อะไร เหมือนหรือแตกต่างระหว่างหน่วยงานหรือโครงการที่มีลักษณะธรรมชาติต่างกัน ในขณะที่งานวิจัยที่ใช้วิธีการศึกษาอย่างงานของ รัชนีพร ชัยพิพัฒน์ (2543) และ Dupont-Morales & Harris (Spring 1994) กลับสามารถแสดงให้เห็นถึงความชัดเจนในการอธิบายรายละเอียดที่เจาะเจาะจงของการใช้ระบบงบประมาณใหม่ของกรมทะเบียนการค้า และโครงการด้านการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนักโทษในสหรัฐอเมริกา กระบวนทัศน์การวิจัยเชิงคุณภาพจึงมีข้อดีในการอธิบายความหลากหลายของสภาพปัญหาเฉพาะภายใต้กรอบปัญหาเดียวกัน

เนื่องจากกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพจะให้ความสนใจกระบวนการ (process) ที่เกิดขึ้นพอ ๆ กับผลผลิต (product) และผลลัพธ์ (outcome) นักวิจัยจึงให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อการทำความเข้าใจว่าสิ่งต่าง ๆ เกิดขึ้นได้อย่างไร (Fraenkel & Wallen, 1990; Merriam, 1988; อ้างใน Creswell, 1994;162) ดังนั้น เมื่อพิจารณาว่างานวิจัยครั้งนี้ของผู้วิจัยเอง มีความประสงค์จะให้ผลการศึกษานั้นสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการจัดทำและบริหารงบประมาณโฆษณาภายใต้ระบบงบประมาณปัจจุบัน การเลือกใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพจึงน่าจะให้ภาพที่เฉพาะเจาะจงของกระบวนการงบประมาณด้านการโฆษณาของหน่วยงานรัฐได้ละเอียด ชัดเจนมากกว่า

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาทั้งหมดนี้ ล้วนเป็นแนวคิดที่เป็นแกนหลักของงานวิจัยครั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นในฐานะกรอบทางความคิดที่ได้ใช้ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูล เช่น แนวคิดด้านการทำหน้าที่ของรัฐ กระบวนการงบประมาณและวิธีการงบประมาณแผ่นดินที่เกี่ยวข้อง และทฤษฎีการวัดประสิทธิภาพการสื่อสาร ตลอดจนกระบวนทัศน์การวิจัยเชิงคุณภาพในฐานะกระบวนทัศน์การวิจัยที่สำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้ ดังที่ได้กล่าวถึงระเบียบวิธีวิจัยในบทต่อไป