

การตลาดภาครัฐในระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จ¹

ในบรรดากฎเกณฑ์สังคมทั้งปวง มีกฎเกณฑ์ที่ดูเหมือนจะชัดเจนเหนือกว่ากฎเกณฑ์อื่นๆ นั่นคือหากคนเราต้องการฝึกตนให้เป็นพลเมืองที่ดี ก็ต้องหมั่นพัฒนาทักษะการใช้ชีวิตร่วมกับคนอื่นไปพร้อมๆ กับเคารพความเท่าเทียมของเพื่อนมนุษย์

Alexis de Tocqueville

คำว่า “ตลาด” ในที่นี้หมายถึงลักษณะความสัมพันธ์ที่เป็นการแลกเปลี่ยน (Transactions) สิ่งที่มีมูลค่าระหว่างบุคคลในสังคม ในโลกนี้ไม่มีสิ่งใดฟรี เมื่อพลเมืองตัดสินใจที่จะดำเนินกิจกรรมใดๆ ร่วมกัน เขาย่อมต้องเสียสละทรัพย์สินหรือสิทธิส่วนบุคคลไปเพื่อการนั้น และหวังที่จะได้รับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นๆ อย่างคุ้มค่าเสมอ การที่พลเมืองในสังคมได้ตกลงที่จะทำกิจกรรมใดๆ ร่วมกันได้นั้น ย่อมแสดงว่ากิจกรรมนั้นจะให้ประโยชน์แก่เขาแต่ละคนอย่างคุ้มค่ากับทรัพย์สินและ/หรือสิทธิที่เขาต้องเสียสละไปเพื่อการนั้น การดำเนินกิจกรรมสาธารณะร่วมกันของพลเมืองจึงเป็นระบบตลาดหรือระบบการแลกเปลี่ยนประเภทหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับระบบตลาดในภาคเอกชน ที่บุคคลจะตกลงซื้อสินค้าบริการใดๆ เมื่อเขาเห็นว่าสินค้าบริการนั้นๆ ให้ประโยชน์แก่เขาอย่างคุ้มค่า

ระบบตลาดภาครัฐหรือ “ตลาดการเมือง” มีพลเมืองผู้ซื้อ-ผู้บริโภค มีพรรคการเมือง รัฐบาล และหน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้ผลิต-ส่งมอบบริการให้กับพลเมือง ผู้ประกอบการในระบบตลาดการเมือง (พรรคการเมือง) แข่งขันกันนำเสนอทางเลือกว่าด้วยประเภท คุณภาพและปริมาณบริการสาธารณะนโยบายต่อพลเมือง (ผู้ซื้อ) โดยผ่านกระบวนการหาเสียงเลือกตั้ง พลเมืองตัดสินใจ “เลือกซื้อ” บริการสาธารณะโดยผ่านลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การลงประชามติ การทำประชาพิจารณ์ ฯลฯ เป็นต้น พรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งจะทำหน้าที่เป็น “รัฐบาล” และจะเริ่มต้นเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการผลิต-ส่งมอบบริการฯ โดยแสดงพันธะสัญญาต่อพลเมือง (แถลงนโยบายต่อรัฐสภา) ที่จะนำแนวนโยบายที่เสนอไว้ในช่วงการหาเสียงฯ ไปปฏิบัติ และในขณะเดียวกัน ระบบตลาดภาครัฐก็มีรัฐสภา องค์กฤษฎาสื่อมวลชน และพลเมืองทำหน้าที่กำกับ-ตรวจสอบให้รัฐบาลปฏิบัติตามพันธะสัญญาที่ให้ไว้ (โดยการพิจารณากฎหมายงบประมาณประจำปี การตรวจสอบผลการดำเนินงานของรัฐบาล และการแสดงความคิดเห็นในโอกาสต่างๆ) และมีกลไกการแข่งขันทางการเมืองระหว่างพรรคการเมือง และกลไกการกำกับตรวจสอบทางการเงินการคลังตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของรัฐบาล เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อพลเมือง

ระบบตลาดในภาครัฐมีลักษณะพิเศษตรงที่ผู้ซื้อ (พลเมือง) ต้องจ่ายเงิน (ภาษี) ตามจำนวนที่กำหนดให้ (โดยกฎหมาย) ให้แก่รัฐบาลเสียก่อน แล้วจึงไปเลือกสินค้าบริการฯ และรับบริการในลำดับถัดมา การจ่ายเงิน (ภาษี) นั้นถือเป็นหน้าที่ของพลเมือง ที่ต้องจ่ายเงินแก่รัฐเพื่อแลกเปลี่ยนกับสิทธิต่างๆ ที่ได้รับจากการเป็นพลเมือง อาทิ สิทธิที่จะได้รับคุ้มครองประโยชน์จากรัฐ สิทธิที่จะได้เลือกบริการฯ และสิทธิที่จะได้รับบริการสาธารณะจากรัฐ ฯลฯ เป็นต้น นักการคลัง

¹ เอกสารนี้คัดลอกมาจากบทที่ 5 หนังสือ ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่ (จรัส สุวรรณมาลา 2546; ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 107-126)

สาธารณชนมักเปรียบเทียบตลาดภาครัฐกับระบบตลาดประกันภัย ซึ่งผู้ซื้อบริการประกันภัยต้องจ่ายค่าประกันก่อนที่จะรับบริการ เมื่อซื้อประกันแล้วก็จะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามที่ตกลงกันไว้²

สำหรับการเลือกสินค้าและบริการนั้น พลเมืองจะเลือกข้อเสนอโดยนัยว่าด้วย “ชุดของบริการสาธารณะ” ที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นและนำเสนอในกระบวนการเลือกตั้ง กระบวนการเลือกสินค้าและบริการในระบบตลาดภาครัฐมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการเลือกสินค้าและบริการในตลาดสินค้าทั่วไปอย่างน้อย 3 ประการคือ ประการแรก กระบวนการตัดสินใจ “เลือกซื้อ” บริการสาธารณะของพลเมืองในระบบตลาดภาครัฐนั้นมิใช่การตัดสินใจของพลเมืองในฐานะปัจเจกชนแต่ละคน หากแต่เป็นการตัดสินใจร่วมกัน (Collective decision-making)³ ซึ่งผลของการตัดสินใจร่วมกันนี้อาจจะไม่ตรงกับความต้องการของพลเมืองบางคนหรือบางกลุ่มก็ได้ แต่ไม่ว่าจะเห็นด้วยกับผลการตัดสินใจในร่วมกันหรือไม่ก็ตาม พลเมืองทุกคนในสังคมก็จะถูกบังคับให้ต้องยอมรับผลการตัดสินใจ และต้องปฏิบัติตามพันธะสัญญาที่เกิดขึ้น อาทิ ต้องจ่ายภาษีค่าบริการ เสียสละสิทธิส่วนบุคคล ฯลฯ เป็นต้น เพื่อแลกเปลี่ยนกับกิจกรรมสาธารณะที่รัฐบาลจัดทำขึ้น การถอนตัว (Exit) จากระบบการแลกเปลี่ยนในตลาดภาครัฐกระทำได้ยากหรืออาจเป็นไปไม่ได้ และจะมีโอกาสได้ตัดสินใจเลือกใหม่ได้ตามวาระทางการเมือง (เช่น ได้เลือกตั้งใหม่ 4 ปีครั้งเป็นต้น)⁴

ประการต่อมา ระบบตลาดภาครัฐมีโอกาสที่เกิดสภาวะ “ตลาดผูกขาด” ได้มากกว่าระบบตลาดสินค้าบริการทั่วไป⁵ สภาวะตลาดผูกขาดที่ว่านี้เป็นตลาดผูกขาดที่มีผู้ผลิต-ผู้ขายน้อย (ผู้ผลิตผู้ขายรายเดียว) และเป็นผู้ผลิต-ผู้ขายรายใหญ่ที่สามารถผูกขาดตลาดได้นาน เนื่องจากลักษณะธรรมชาติของ “ธุรกิจหรืออุตสาหกรรมภาครัฐ” (Business of Public Sector industry) นั้นเป็นธุรกิจผูกขาด (มีรัฐบาลได้ครั้งละ 1 รัฐบาลเท่านั้น) และเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กับธุรกิจอื่นๆ ในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้ “ผู้ประกอบการรายใหญ่” ที่เข้ามาครองธุรกิจในช่วงใดช่วงหนึ่งสามารถสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันได้โดยง่าย สภาวะการผูกขาดดังกล่าวนี้สังเกตได้จากกรณีพรรคการเมืองขนาดใหญ่จำนวนน้อยพรรค และ/หรือพรรครัฐบาลมีแนวโน้มที่จะอยู่ในอำนาจทางการเมืองมากกว่า 1 สมัยได้งายขึ้น สภาวะตลาดผูกขาดที่มีผู้ผลิต-ผู้ขายน้อยหรือมีรายเดียวนี้อาจจะทำให้พลเมืองมีโอกาสเลือกนโยบายใหม่ๆ ที่ตรงกับความต้องการเฉพาะของตนเองได้น้อยลง

ประการสุดท้าย ระบบตลาดการเมืองภาครัฐมีโอกาสที่จะเป็นตลาดไม่สมบูรณ์ได้มากกว่าระบบตลาดสินค้าบริการทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความไม่สมบูรณ์อันเนื่องมาจากการขาดข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจ (Imperfect information) ทั้งในส่วนของพลเมืองผู้ซื้อ-ผู้บริโภค และในส่วนของพรรคการเมือง-รัฐบาลในฐานะผู้ประกอบการ-ผู้ผลิต-

² Kenneth J. Arrow and Robert C. Lind, “Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions,” *American Economic Review* 60 (June 1970) : 364-78. และ Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, rev. ed. (New York : John Wiley & Son, 1963).

³ Paul A. Samuelson, “Pure Theory of Public Expenditure and Taxation,” in J. Margolis and H. Guitton, *Public Economics* (New York : St. Martin's Press, 1967).

⁴ Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty*, (Cambridge, MA : Harvard University Press, 1970).

⁵ Robert E. Wagner and W.E. Weber, “Competition, Monopoly and the Organization of Government in Metropolitan Areas,” *Journal of Law and Economics* , Vol. 18 (December 1975) : 661-84.

ผู้ชาย อาทิ พลเมืองอาจตัดสินใจเลือกข้อเสนอนโยบายของพรรคการเมืองโดยไม่ทราบว่าจะเลือกดังกล่าวมี “ต้นทุน” ที่พลเมืองต้องแบกรับจำนวนเท่าใด คุ่มค่าหรือไม่ (เพราะพรรคการเมืองมิได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนของการดำเนินนโยบายนั้นๆ ในการหาเสียงแต่อย่างใด) หรือในบางกรณีพลเมืองตัดสินใจเลือกนโยบายที่คิดว่าตนเองได้ประโยชน์สูงสุด (เช่น นโยบายประเภท “แจกเงิน-แจกของ-บริการฟรี” เป็นต้น) โดยสำคัญคิดว่าตนเองไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายใด ทำให้เกิดปรากฏการณ์ “ภาพหลอนทางการคลัง (Fiscal Illusion)”⁶ หรือกรณีที่พลเมืองตัดสินใจลงคะแนนเลือกนโยบายใดๆ โดยไม่อาจคาดเดาได้ว่าพลเมืองส่วนใหญ่จะเลือกนโยบายนั้นๆ หรือไม่ หรืออาจมีนโยบายหลายเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อพลเมืองอย่างมาก แต่ก็อาจไม่เป็นที่ยอมรับของพลเมือง เพราะเขาไม่ทราบ-ไม่เข้าใจว่านโยบายเหล่านั้นเป็นประโยชน์ต่อเขาอย่างไร ฯลฯ เป็นต้น ในส่วนของพรรคการเมือง และรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ประกอบการก็อาจขาดข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการประชาชนพลเมือง ซึ่งอาจมีความหลากหลาย และมีหลายระดับ และไม่สามารถกำหนดนโยบายให้ตรงกับความต้องการของพลเมืองได้ ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น⁷

ระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จให้ความสำคัญกับเรื่องการตลาดของระบบบริการสาธารณะมากเป็นพิเศษ ในระบบงบประมาณแบบนี้ถือว่าการตลาดเป็นตัวชี้นำยุทธศาสตร์ชาติและแผนการผลิตบริการ ดังนั้นการพัฒนาระบบและสถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และการพัฒนาระบบการส่งมอบบริการสาธารณะสู่พลเมืองเพื่อให้มีระบบตลาดภาครัฐที่สมบูรณ์ และไม่มีช่องว่างระหว่างความต้องการสินค้าบริการฯ ของพลเมือง (Demands for public services) และประเภท-คุณภาพสินค้าบริการฯ ที่ภาครัฐจัดผลิตและส่งมอบสู่ประชาชน (Supplies of public services) ให้เพื่อให้เข้าใจง่าย จึงใคร่ขอแบ่งการตลาดในระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จภาครัฐออกเป็น 2 ระดับคือ การตลาดในระดับนโยบาย และการตลาดในระดับปฏิบัติการ

I. การตลาดในระดับนโยบาย

การ ตลาด ของ หน่วย นโยบาย เป็น ตัว ชี้ นำ
ยุทธศาสตร์ชาติและแผนการผลิตบริการ

⁶ John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* (New York : Bobbs-Merrill, 1958) , Wallace E. Oates, “On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion : A Survey,” in G. Brennan, et.al., eds., *Taxation, and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews* (Canberra : Australian National University Press, 1988), 85-94. , Jean-Robert Tyran and Ruoert Sausgruber, *On Fiscal Illusion*, (Mimeo : University of t. Gallen, 2000)

⁷ Adam Gifford Jr. and Gary J. Santoni, *Public Economics* (Illinois : the Dryden Press, Hinsdale, 1979), 110-12., รังสรรค์ ฐานะพรพันธุ์, “แนวโน้มการเมืองไทยว่าด้วยพฤติกรรมในตลาดการเมือง ตอนที่ 1,” *ผู้จัดการรายวัน*, 23 พฤศจิกายน 2543 , รังสรรค์ ฐานะพรพันธุ์ , “แนวโน้มการเมืองไทยว่าด้วยพฤติกรรมในตลาดการเมือง ตอนที่ 2,” *ผู้จัดการรายวัน*, 30 พฤศจิกายน 2543.

การตลาดในระดับนโยบายนั้นเป็นหน้าที่ของ “หน่วยนโยบาย”⁸ ที่จะต้องค้นหาความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนพลเมือง และการจัดหาบริการฯ ให้ตรงกับความต้องการของพลเมือง โดยใช้กระบวนการทางการเมือง ภายใต้กฎกติกาทางการเมืองและการคลังที่กำหนดให้ กระบวนการตลาดของหน่วยนโยบายมีขั้นตอนหลักๆ 4 ขั้นตอนคือ (1) การรับรู้ปัญหาและความต้องการของพลเมือง (2) การกำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา (3) การให้การศึกษแก่ประชาชนพลเมืองเกี่ยวกับปัญหาและทางเลือกในการแก้ปัญหา และ (4) การให้ประชาชนพลเมืองตัดสินใจเลือกว่าจะให้รัฐบาลดำเนินการอย่างไร

รับรู้ปัญหา ความต้องการ และโอกาสการพัฒนา

การรับรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชนพลเมืองและสังคมส่วนรวมนั้น ส่วนใหญ่มักจะริเริ่มโดย “หน่วยนโยบาย” ในระบบการเมืองนั้นๆ หน่วยงานที่มีหน้าที่ริเริ่มนโยบายต่างๆ จะทำการศึกษา ประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมในอนาคต และคาดคะเนว่าจะเกิดปัญหา หรือผลเสียหายอะไรขึ้นกับประชาชนพลเมืองหรือสังคมส่วนรวม หรือถ้าหากพิจารณาในทางบวก ก็จะเป็นการประเมินสถานการณ์ในอนาคตเพื่อค้นหาว่าประชาชนพลเมืองหรือระบบเศรษฐกิจสังคมส่วนรวมจะมี “โอกาส” ที่จะได้รับประโยชน์อะไรจากสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นบ้างหรือไม่ หรือหน่วยงานของรัฐอาจใช้วิธีการสำรวจปัญหาและความต้องการของประชาชนพลเมืองที่เป็นอยู่ในขณะใดขณะหนึ่ง เพื่อประมวลว่าประชาชนพลเมืองมีปัญหอะไรที่อาจจัดเป็น “ปัญหาร่วมหรือปัญหาสาธารณะของชุมชนหรือของประชาชนทั่วไป” ก็ได้

กำหนดทางเลือกเชิงนโยบาย

เมื่อได้ประมวลปัญหาและความต้องการแล้ว หน่วยริเริ่มนโยบายก็จะทำการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา และกำหนดทางเลือกที่จะป้องกัน บรรเทา หรือแก้ไขปัญหาที่ดังกล่าวข้างต้น โดยใช้หลักวิชาการและประสบการณ์ในอดีต ในขั้นนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบควรจะได้ศึกษาและพัฒนา “ทางเลือกเชิงนโยบาย” หลักๆ โดยให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ประชาชนพลเมืองจะได้รับจากทางเลือกต่างๆ และค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะเกิดจากการดำเนินงาน รวมทั้งภาระอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนพลเมือง อันเนื่องมาจากการดำเนินกิจกรรมภายใต้ทางเลือกนั้นๆ

การกำหนดทางเลือกเชิงนโยบายคือการออกแบบผลิตภัณฑ์ให้ตรงกับความต้องการ รสนิยมและอำนาจซื้อของผู้บริโภค (พลเมือง)

การกำหนดทางเลือกเชิงนโยบายนั้น เปรียบได้กับการออกแบบผลิตภัณฑ์สินค้าให้ตรงกับความต้องการ รสนิยม และอำนาจซื้อของผู้บริโภค ในระบบตลาดสินค้าเอกชนทั่วไป หน่วยริเริ่มนโยบายของรัฐจึงต้อง “ออกแบบ” หรือกำหนดทางเลือกเชิงนโยบายโดยคำนึงถึง “รสนิยม” ความคิดเห็น ความเชื่อ วัฒนธรรม วิถีชีวิต และฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนพลเมืองเช่นเดียวกัน

⁸ ในระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น “หน่วยนโยบาย” หมายถึงสถาบันทางการเมืองการบริหารที่ทำหน้าที่ริเริ่มและจัดทำนโยบายสาธารณะในระบบการเมือง อาทิ พรรคการเมือง รัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) กระทรวง และหน่วยนโยบายระดับชาติอื่นๆ ฯลฯ เป็นต้น โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 3 เรื่อง “สถาบันทางการเมืองการบริหาร” ในข้อเขียนส่วนที่ผ่านมา

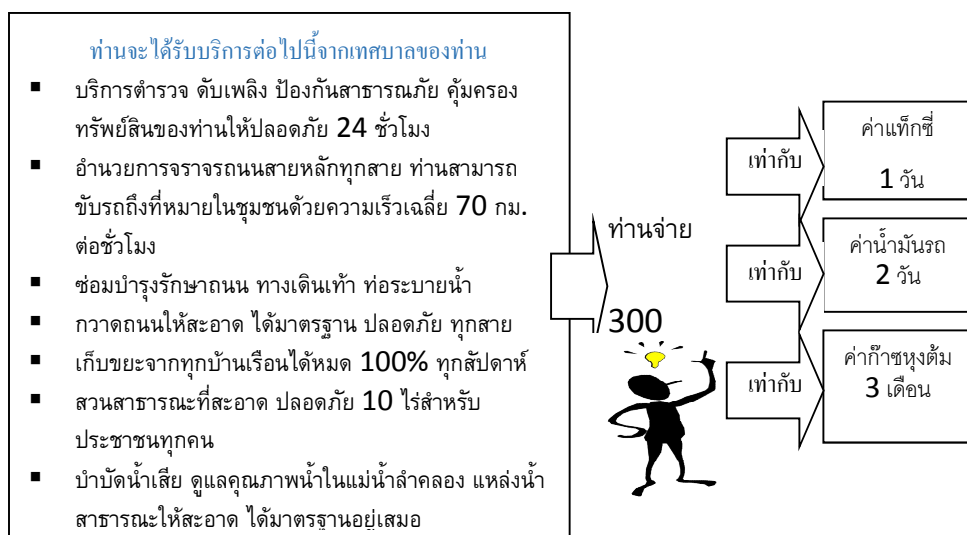
ให้ข้อมูลแก่ประชาชนพลเมืองเกี่ยวกับปัญหาและทางเลือกในการแก้ปัญหา

ในขั้นตอนนี้หน่วยงานนโยบายควรจะนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการคาดคะเนปัญหาและความต้องการของประชาชนพลเมือง หรือโอกาสที่ประชาชนพลเมืองหรือสังคมส่วนรวมจะได้รับประโยชน์ในสถานการณ์ใหม่ พร้อมทั้งทางเลือกเชิงนโยบายที่ได้พัฒนาและออกแบบแล้วข้างต้นให้ประชาชนพลเมืองได้เข้าใจ ตระหนักถึงปัญหา ผลประโยชน์ที่ได้รับ และภาระที่จะต้องร่วมกันรับจากทางเลือกเชิงนโยบายต่างๆ อย่างถ่องแท้และรอบด้าน เพียงพอที่จะให้ประชาชนพลเมืองตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เขาเห็นว่า “คุ้มค่า” มากที่สุด

แม้ตัวสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ (ข้อเสนอเชิงนโยบาย) จะดีมีคุณภาพสูงและคุ้มกับราคาสักเพียงใด ก็อาจไม่มีคนซื้อถ้าหากเขาไม่รู้ ไม่เข้าใจว่าสินค้าหรือผลิตภัณฑ์นั้นคืออะไร และคุ้มค่าอย่างไร

การนำเสนอประเด็นปัญหาและทางเลือกเชิงนโยบายให้สาธารณชนได้รับรู้ เข้าใจ ไตร่ตรองให้รอบคอบ เพื่อให้เลือกหรือตัดสินใจว่าจะทำหรือไม่ต้องทำอะไร อย่างไรนั้น เปรียบเสมือนการนำเสนอตัวสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ใหม่ในระบบตลาดสินค้าทั่วไป หน่วยงานนโยบายจึงต้องนำเสนอด้วยวิธีการและรูปแบบที่มีประสิทธิภาพ เพราะแม้ตัวสินค้าหรือผลิตภัณฑ์จะดีมีคุณภาพสูงและคุ้มกับราคาสักเพียงใด ก็อาจไม่มีคนซื้อถ้าหากเขาไม่รู้ ไม่เข้าใจว่าสินค้าหรือผลิตภัณฑ์นั้นคืออะไร และคุ้มค่าอย่างไร หน่วยงานนโยบายจึงควรตระหนักในเรื่องนี้ และควรเลือกวิธีการนำเสนอและเนื้อหาสาระที่มีประสิทธิภาพสูงที่สุด และไม่ควรประหยัดค่าใช้จ่ายด้านการตลาดในเรื่องนี้จนขาดเหตุผล จนส่งผลทำให้นโยบายที่ดีและคุ้มค่าต้องเป็นอันตกลงไปอย่างน่าเสียดาย เข้าทำนองสุภาษิตไทยโบราณที่ว่า “ฆ่าควายเสียตายเกลือ”

ประชาชนพลเมืองควรได้รับข้อมูลทั้งในด้านประโยชน์ที่ได้รับและภาระที่จะต้องแบกรับจากการจัดบริการสาธารณะ



ในขั้นตอนการทดลองนำเสนอผลิตภัณฑ์ใหม่ให้ตลาดพิจารณานี้ หน่วยงานนโยบายควรเปิดโอกาสให้ประชาชนพลเมืองได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีการปรับปรุงรูปแบบ วิธีการส่งมอบบริการ รวมทั้งสาระสำคัญของบริการสาธารณะ และหน่วยงานนโยบายควรปรับปรุงระบบการให้บริการให้สอดคล้องกับความต้องการของ “ตลาด” ไปพร้อมๆ กันได้ตามความเหมาะสม

อนึ่ง เพื่อให้ประชาชนพลเมืองตระหนักถึงภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานในภาครัฐได้อย่างรอบด้าน พรรคการเมือง รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีบทบาทริเริ่มนโยบายต่างๆ ควรประมวลข้อมูลเกี่ยวกับภาระทางการเงิน (เช่นภาษี ค่าบริการที่ประชาชนพลเมืองต้องจ่ายให้แก่รัฐ เป็นต้น) ที่ประชาชนพลเมืองแบกรับอยู่แล้วในปัจจุบัน (ภายใต้ นโยบายการผลิตรายการเดิม) และภาระฯ ที่จะเพิ่มขึ้น (หรือไม่เพิ่มขึ้น) จากทางเลือกนโยบายใหม่ให้ชัดเจน เพื่อประกอบการพิจารณา

ให้ประชาชนพลเมืองตัดสินใจเลือก “ซื้อ” บริการ

การให้ประชาชน “เลือกซื้อ” บริการสาธารณะเป็นขั้นตอนที่สำคัญและยุ่งยากมากที่สุดของการตลาดบริการสาธารณะ หน่วยงานนโยบายจะต้องใช้กระบวนการทางการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด และตามวาระหรือโอกาสอื่นๆ เช่น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั่วไป การหยั่งเสียงประชามติ การทำประชาพิจารณ์ การสำรวจความคิดเห็น ความพึงพอใจของประชาชนพลเมืองเกี่ยวกับบริการ ฯลฯ เป็นต้น วิธีการให้ประชาชนตัดสินใจ “เลือกซื้อ” บริการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อพลเมืองในระดับกว้างและยาวนาน หรือมีข้อโต้แย้งทางความคิดที่รุนแรง เช่น การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐาน ฯลฯ เป็นต้น อาจจำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดโดยเคร่งครัดเป็นพิเศษ เช่น ใช้วิธีการลงประชามติ การทำประชาพิจารณ์ ฯลฯ เป็นต้น

ประเด็นสำคัญของการตลาดในระดับนโยบายคือการให้ประชาชนพลเมืองตัดสินใจ “เลือกเมนูบริการ” โดยให้มีข้อมูลที่ชัดเจนว่าประชาชนจะได้ประโยชน์อะไรจากบริการ และจะมีภาระค่าใช้จ่ายในรูปของภาษี ค่าบริการ การปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย (ซึ่งอาจจำกัดสิทธิของประชาชนพลเมือง) ฯลฯ เป็นต้น ไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้ประเมิน “ความคุ้มค่า” ของบริการฯ ต่างๆ ก่อนที่จะตัดสินใจว่ารัฐบาลควรจัดบริการฯ นั้นหรือไม่ ในปริมาณคุณภาพใด

II. การตลาดในระดับปฏิบัติการ

การตลาดระดับปฏิบัติการเป็นหน้าที่ของ “หน่วยปฏิบัติการ”⁹ ซึ่งประกอบด้วย ส่วนราชการระดับกรม กอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ การตลาดในระดับปฏิบัติการเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนการผลิต การออกแบบระบบการส่งมอบบริการ และการบริหารจัดการ เพื่อการจัดผลิตและส่งมอบบริการที่มีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยังพอใจของผู้ใช้บริการมากที่สุด

⁹ โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับ “หน่วยปฏิบัติการ” ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสำเร็จเพิ่มเติมในบทที่ 3 เรื่อง “สถาบันทางการเมืองการบริหาร” ในข้อเขียนส่วนที่ผ่านมา

ทำไมหน่วยปฏิบัติงานจึงต้องทำการตลาด? หน่วยปฏิบัติการต้องทำการตลาดด้วยเหตุผล 3 ประการคือ ประการแรก การตลาดเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการกำหนดเป้าหมายการผลิต และวางแผนการผลิต หน่วยปฏิบัติการจึงต้องค้นหาความต้องการของ “กลุ่มเป้าหมาย” ในพื้นที่ปฏิบัติการของตนเอง ประการต่อมา หน่วยปฏิบัติการมีหน้าที่ผลิตและส่งมอบบริการไปพร้อมๆ กัน ไม่ใช่ผลิตอย่างเดียว แต่ต้องให้สามารถ “ขายได้” ด้วย จึงต้องศึกษาสภาวะแวดล้อมและวัฒนธรรมชุมชน ปรับปรุงสาระสำคัญของบริการ หรือวิธีการส่งมอบบริการให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของพลเมือง และเป็นที่พอใจของประชาชนพลเมืองกลุ่มเป้าหมายมากที่สุด

เหตุผลประการสุดท้ายซึ่งน่าจะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดก็คือ ในระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จนั้น ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติงานจะได้รับ “รางวัล” หรือมีสิ่งจูงใจที่จะจัดบริการให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในข้อตกลง และให้ประชาชนพลเมืองมีความพึงพอใจในคุณภาพของบริการมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แรงจูงใจที่วุ่นวายอาจเป็นโบนัส หรือการเพิ่มเงินเดือน ค่าตอบแทน หรือได้รับอนุญาตให้บริหารจัดการด้วยความคล่องตัวมากขึ้น หรือมีความมั่นคงในหน้าที่การงาน (การจ้างงาน) ตำแหน่งงานมากยิ่งขึ้น ฯลฯ เป็นต้น ผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติการจึงมีแรงผลักดันให้ต้องทำการตลาดอย่างจริงจัง

วิธีการตลาดของหน่วยปฏิบัติการมีลักษณะแตกต่างจากการตลาดในระดับนโยบายที่กล่าวแล้วข้างต้น การตลาดในระดับปฏิบัติการใช้วิธีการสำรวจจำนวนหรือขนาดของกลุ่มเป้าหมาย (อาจเป็นประชากร ชุมชน หรือพื้นที่ปฏิบัติการ ฯลฯ เป็นต้น) เพื่อวางแผนการผลิตบริการ การศึกษาวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชนเพื่อออกแบบระบบการส่งมอบบริการ การนำเสนอข้อมูลและความรู้แก่กลุ่มประชากรเป้าหมายเพื่อพัฒนาตลาดให้สมบูรณ์ และการพัฒนาระบบบริการโดยให้กลุ่มประชากรเป้าหมายเข้าไปมีส่วนร่วม และเป็นเจ้าของกิจการผลิตโดยตรง ฯลฯ เป็นต้น

สำรวจจำนวนหรือขนาดของกลุ่มเป้าหมายเพื่อวางแผนการผลิต

การสำรวจจำนวนหรือขนาดของกลุ่มเป้าหมายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง หน่วยปฏิบัติการไม่สามารถกำหนดเป้าหมายการผลิต และไม่สามารถวางแผนการผลิตให้ถูกต้องแม่นยำได้โดยไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนหรือขนาดของกลุ่มเป้าหมายปฏิบัติการ และจะนำมาซึ่งความล้มเหลวของระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จของหน่วยปฏิบัติการนั้นๆ

สำหรับวิธีปฏิบัตินั้น ในขั้นต้นหน่วยปฏิบัติการควรทำการสำรวจจำนวนหรือขนาดของกลุ่มเป้าหมายเพื่อใช้ในการวางแผนการผลิตบริการ กลุ่มเป้าหมายของหน่วยปฏิบัติการในที่นี้อาจเป็นกลุ่มประชากร หรือชุมชน หรือพื้นที่ปฏิบัติการเป้าหมายก็ได้ เช่น ถ้าเป็นสถานศึกษา ก็ต้องทำการสำรวจจำนวนนักเรียนนักศึกษาที่มีสิทธิ์และมีความประสงค์ที่จะสมัครเข้าเรียนในสถานศึกษานั้นๆ ในงบประมาณที่จะมาถึง หรือถ้าเป็นหน่วยงานด้านการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็ควรทำการสำรวจขนาดพื้นที่ปฏิบัติการเฝ้าระวังและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รับผิดชอบ หรือถ้าเป็นหน่วยรักษาความสงบเรียบร้อยในระดับชุมชน ก็ควรทำการสำรวจจำนวนชุมชน แหล่งอบายมุขและอาชญากรรม และพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรมในชุมชน ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น

กลุ่มเป้าหมายของหน่วยปฏิบัติการคือใคร ชุมชนประเภทใด หรือพื้นที่ใด? หน่วยปฏิบัติการไม่อาจกำหนด “กลุ่มเป้าหมาย” ขึ้นมาลอยๆ ได้เอง หากจะต้องเป็นไปตามนโยบายกฎหมาย และข้อตกลงว่าด้วยผลผลิต-งบประมาณที่ได้

ทำไว้กับหน่วยงานนโยบาย หน่วยปฏิบัติการเพียงแต่นำหลักการหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ขึ้นไปใช้เป็นกรอบในการสำรวจจำนวนหรือปริมาณในพื้นที่นั้นๆ เท่านั้น เช่น ถ้าเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กลุ่มเป้าหมายเชิงปฏิบัติการของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานก็คือจำนวนนักเรียนที่มีสิทธิ์ตามกฎหมายและมีความประสงค์ที่จะเข้ารับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานในสถานศึกษานั้นๆ ในปีงบประมาณที่จะมาถึง ดังนี้ เป็นต้น

ศึกษาวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชนเพื่อออกแบบระบบการส่งมอบบริการ

หน่วยปฏิบัติการในพื้นที่จำเป็นต้องปรับปรุงสาระสำคัญของบริการ และอาจจำเป็นต้องออกแบบระบบการส่งมอบบริการให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของประชาชนพลเมืองในพื้นที่หรือชุมชนเป้าหมาย ในกรณีนี้หน่วยปฏิบัติการจำเป็นต้องศึกษาวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของประชาชนพลเมืองในพื้นที่ให้เข้าใจ และนำมาใช้ประโยชน์ดังกล่าวข้างต้น เช่น ในกรณีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาในแต่ละชุมชนมีหน้าที่พัฒนา “หลักสูตรท้องถิ่น” เพื่อใช้ในการเรียนการสอนควบคู่กันไปกับหลักสูตรมาตรฐานกลาง ก็ต้องศึกษาวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของพลเมืองในชุมชน ในขั้นการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน สถานศึกษาอาจจำเป็นต้องปรับวิธีการจัดการเรียนการสอนให้เข้ากับวิถีชีวิตของประชาชนพลเมืองในพื้นที่นั้นๆ อาทิ ปรับเวลา ตารางสอน และสถานที่สอนให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้คนในชุมชน หรือถ้าหน่วยปฏิบัติการต้องการจัดบริการแบบ One-stop service ก็ต้องศึกษาวิถีชีวิตและสถาบันทางสังคมหรือการปกครองในชุมชน และร่วมมือกับหน่วยงานในพื้นที่ (เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันศาสนา องค์กรชุมชน หน่วยธุรกิจในพื้นที่ ฯลฯ เป็นต้น) เพื่อร่วมกันจัดระบบ One-stop service ในเวลาและสถานที่ๆ เหมาะสม ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น

ให้ข้อมูลและความรู้แก่กลุ่มประชากรเป้าหมาย เพื่อพัฒนาตลาดให้สมบูรณ์

การตลาดภาครัฐอาจมีปัญหาเรื่องความไม่สมบูรณ์ของตลาดอันเนื่องมาจากการขาดข้อมูลและระบบการสื่อสารที่สมบูรณ์ได้มากกว่าระบบตลาดสินค้าบริการทั่วไป เนื่องจากระบบการแลกเปลี่ยนในภาครัฐมิใช่การแลกเปลี่ยนแบบตรงไปตรงมา (Quid pro quo) หรือแบบยื่นหมยยื่นแมว เหมือนกับการแลกเปลี่ยนในระบบตลาดสินค้าบริการทั่วไป การจัดผลิตบริการสาธารณะในภาครัฐมีความไม่ชัดเจนทั้งในเรื่องประโยชน์ที่ประชาชนพลเมืองได้รับ และในเรื่องต้นทุนการผลิต-ภาระค่าใช้จ่ายจากการผลิตบริการฯ ที่ประชาชนพลเมืองร่วมกันแบกรับ ดังนั้น ในหลายๆ กรณีจึงพบว่าประชาชนพลเมืองหรือชุมชนที่ควรจะเป็น “กลุ่มเป้าหมาย” ของหน่วยปฏิบัติการตามที่กำหนดไว้ในนโยบายหรือกฎหมาย กลับไม่สนใจหรือไม่ต้องการรับบริการ หรือแม้กระทั่งไม่ให้ความร่วมมือต่อต้านคัดค้านมิให้รัฐจัดบริการ เพราะความไม่เข้าใจ ไม่เห็นประโยชน์จากบริการนั้นๆ ก็ได้ ในกรณีเช่นนี้หน่วยปฏิบัติการจำเป็นต้อง “ทำตลาดให้สมบูรณ์” โดยการให้ข้อมูลและให้ความรู้แก่ประชาชนพลเมืองกลุ่มเป้าหมาย ควบคู่กันไปกับสำรวจจำนวนกลุ่มเป้าหมาย และการศึกษาวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชน

การตลาดโดยวิธีให้การศึกษาแก่ประชาชนพลเมือง: กรณีบริการ Recycle ขยะ

เทศบาลส่วนใหญ่มีปัญหาเรื่องการจัดการขยะในเขตเมือง เพราะปริมาณขยะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่เทศบาลมีขีดความสามารถในการเก็บขนและทำลายขยะที่จำกัดและไม่เพียงพอ เทศบาลที่เริ่มต้นโครงการ Recycle ขยะมักจะไม่ประสบความสำเร็จในช่วงแรกๆ เพราะประชาชนไม่ร่วมมือ แต่เมื่อเทศบาลให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาขยะแก่ประชาชนว่า ปัจจุบันเทศบาลมีข้อจำกัดอย่างไร

ถ้าไม่ลดปริมาณขยะลงเสียแต่บัดนี้ ภายใน 2-3 ปีข้างหน้าประชาชนจะต้องจ่ายค่าขยะเพิ่มขึ้นเป็นวันละ 50 บาทหรือเดือนละ 1,500 บาท แทนที่จะเป็นเดือนละ 20 บาทเช่นในปัจจุบัน แต่ถ้าร่วมกันจัด Recycle ขยะ แต่ละครัวเรือนก็จะยังคงจ่ายค่าขยะเดือนละ 20 บาทต่อไปได้อีกไม่น้อยกว่า 5 ปี เมื่อประชาชนพลเมืองได้รับทราบและเข้าใจปัญหาแล้ว ก็เริ่มให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง และประสบความสำเร็จในที่สุด

ให้กลุ่มประชากรเป้าหมายเข้าไปมีส่วนร่วม และเป็นเจ้าของกิจการผลิตโดยตรง

ถ้าปรัชญาของการตลาดภาครัฐคือการนำประชาชนพลเมืองเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบการจัดผลิตบริการฯ วิธีการให้ประชาชนพลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นหุ้นส่วน และมีความเป็นเจ้าของกิจการผลิตบริการสาธารณะโดยตรงก็น่าจะเป็นวิธีการตลาดภาครัฐที่สมบูรณ์มากที่สุด การตลาดตามแนวคิดนี้มีหลายรูปแบบ เช่น การจัดทำ “ธรรมนูญการให้บริการ (Citizen’s Service Charter) และการให้ประชาชนพลเมืองร่วมเป็นกรรมการกำหนดนโยบายของหน่วยปฏิบัติการ (Citizen Council หรือ Citizen Board) เช่น เป็นกรรมการสถานบริการทางการแพทย์ (Hospital Board) เป็นกรรมการโรงเรียน (School Board) หรือเป็นกรรมการสาธารณสุขในเขตพื้นที่ปฏิบัติการ (Health Board) ฯลฯ เป็นต้น กรรมการดังกล่าวนี้มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนการบริหารงบประมาณประจำปีของหน่วยปฏิบัติงาน และกำกับดูแลให้การจัดผลิตบริการของหน่วยปฏิบัติงานเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนพลเมืองในพื้นที่จัดบริการนั้นๆ

คณะกรรมการสถานศึกษา (School Board)

การปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการปฏิรูประบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย อังกฤษ ฯลฯ เป็นต้น ทำให้เกิดระบบการบริหารสถานศึกษาแบบใหม่ที่เรียกว่า “School-Based Management” ขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ในระบบใหม่นี้สถานศึกษาหรือโรงเรียนต่างๆ มีการจัดตั้งคณะกรรมการสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนของผู้ปกครองนักเรียน ซึ่งเป็นประชาชนพลเมืองในเขตพื้นที่การให้บริการของสถานศึกษา และคณะบุคคลอื่นๆ จำนวนหนึ่ง มีหน้าที่กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาของสถานศึกษา มีอำนาจสรรหาและว่าจ้างครูใหญ่ มีอำนาจอนุมัติแผนงบประมาณประจำปีของสถานศึกษา (ซึ่งได้รับเงินจัดสรรเป็นก้อนจากรัฐบาล) และกำกับดูแลคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้นๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนพลเมืองในชุมชน

“ธรรมนูญโรงเรียน (School Charter)”

สถานศึกษาที่นำระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จไปประยุกต์ใช้ในบางประเทศได้จัดทำ “ธรรมนูญโรงเรียน (School Charter)” ขึ้น ธรรมนูญโรงเรียนดังกล่าวนี้กำหนด ภารกิจ วิสัยทัศน์ มาตรฐานและคุณภาพของการจัดการศึกษา และแนวทางการดำเนินงาน (ยุทธศาสตร์) ของสถานศึกษา โดยวิธีการระดมความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนพลเมืองในพื้นที่การให้บริการ คณะกรรมการโรงเรียน และผู้บริหารโรงเรียนร่วมกัน เมื่อได้กำหนดขึ้นแล้ว ก็จัดพิมพ์เผยแพร่ให้ประชาชนพลเมืองในชุมชนได้ทราบโดยทั่วกันทุกครัวเรือน

ธรรมนูญโรงเรียนดังกล่าวนี้เป็นเสมือนหลักประกันว่าประชาชนพลเมืองจะได้รับบริการจากสถานศึกษาตามที่ตกลงกันไว้ในธรรมนูญฯ ประชาชนสามารถคาดหวังได้ และตรวจสอบได้เสมอ

เทคนิคการตลาดระดับปฏิบัติการ

การตลาดภาครัฐเป็นเรื่องใหม่ แต่ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐในระดับชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ก็ได้ริเริ่มพัฒนาเทคนิคการตลาดในระดับปฏิบัติการขึ้นบ้างแล้วในระดับหนึ่ง อาทิ เทคนิค Budget Road Show เทคนิค Budget Ballot เทคนิคลูกค้าสัมพันธ์ ฯลฯ เป็นต้น¹⁰ ซึ่งได้นำมาประมวลไว้โดยสังเขปข้างล่างนี้ ในอนาคตอาจมีการพัฒนาเทคนิคใหม่ๆ เพิ่มขึ้นต่อไป

ตัวอย่าง “เทคนิคการตลาด” ในกระบวนการงบประมาณภาครัฐ

ขั้นตอนการตลาดภาครัฐ	เครื่องมือการตลาด
<p>สำรวจตลาด</p> <p>ค้นหาความต้องการของพลเมือง เพื่อกำหนดนโยบายการผลิตบริการ / ออกแบบระบบการส่งมอบบริการ</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> ครัวจัดบริการประเภทใดก่อน-หลัง / ครัวเล็กจัดบริการใด ภายใต้กรอบภาวะภาษี / ค่าบริการ ที่ประชาชนพลเมืองยอมรับหรือสามารถแบกรับได้ <input type="checkbox"/> บริการประเภทไหนควรจัดอย่างไรให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม-วิถีชีวิตของพลเมืองในเขตพื้นที่การให้บริการ <input type="checkbox"/> ฯลฯ เป็นต้น 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> จัดประชุมแกนนำกลุ่ม / ตัวแทนกลุ่มพลเมือง/เวทีแสดงความเห็นกลุ่มย่อย <input type="checkbox"/> สำรวจความเห็นจากครัวเรือนแบบสุ่มตัวอย่าง <input type="checkbox"/> Budget Road Show (โปรดดูรายละเอียดข้างล่าง) <input type="checkbox"/> Budget Ballot Survey (โปรดดูรายละเอียดข้างล่าง)
<p>วางตลาด / ทดสอบตลาด</p> <p>นำเสนอ “บริการใหม่” ให้พลเมืองพิจารณาเลือกหรือเข้าสู่ระบบบริการ</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> บริการใหม่คืออะไร แก้ปัญหาอะไร ใครคือกลุ่มเป้าหมาย เข้าสู่ระบบบริการอย่างไร <input type="checkbox"/> สังคมหรือชุมชนร่วมกันแบกรับค่าใช้จ่ายเท่าใด เฉลี่ยครัวเรือนละเท่าใด ประโยชน์ที่สังคมหรือชุมชนได้รับร่วมกันมีมูลค่าเท่าใด เฉลี่ยครัวเรือนละเท่าใด ประเมินความคุ้มค่าได้อย่างไร <input type="checkbox"/> ครัวเรือนกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้าสู่ระบบบริการมีค่าใช้จ่ายครั้งละ/ปีละเท่าใด ประโยชน์ได้รับมีมูลค่าเท่าใด ประเมินความคุ้มค่าได้อย่างไร <input type="checkbox"/> ฯลฯ เป็นต้น 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับ “ภาพอนาคต” ของชุมชน/ สังคม (เช่น ภาพของเมืองที่น่าอยู่ในอนาคต เปรียบเทียบกับเมืองที่ไม่น่าอยู่ในปัจจุบัน เป็นต้น) ผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ สื่อมวลชนที่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้มากที่สุด <input type="checkbox"/> ใช้เทคนิค Budget Road Show อธิบายคุณสมบัติของบริการฯ ตัวชี้วัดผลผลิต/ผลลัพธ์หรือผลสำเร็จ ค่าใช้จ่ายวิธีประเมินความคุ้มค่า โดยวิธีที่พลเมือง / ประชากรกลุ่มเป้าหมายสามารถรับรู้ มองเห็น เข้าใจ และประเมินความคุ้มค่าได้ชัดเจน <input type="checkbox"/> จัดทำ “งบประมาณ” ฉบับประชาชน เผยแพร่ตัวชี้วัดผลสำเร็จ ผลผลิตหลัก และต้นทุน-งบประมาณการผลิตบริการ ให้พลเมืองทราบ และร่วมตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนงบประมาณที่กำหนดไว้

¹⁰ โปรดดูเทคนิคการตลาดในระบบงบประมาณภาครัฐของหน่วยปฏิบัติการประเภท “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพิ่มเติมได้ใน Frank Benet, *Marketing Your Budget: Creative Ways to Engage Citizens in the Bottom Line*, (Florida : An Innovation Groups Publication, 1997)

ขั้นตอนการตลาดภาครัฐ	เครื่องมือการตลาด
<p>ประเมินผลตลาด</p> <p>ประเมินคุณภาพบริการ เพื่อนำไปใช้ในการวางแผนการผลิตในรอบต่อไป</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> กลุ่มประชากรเป้าหมายได้รับบริการทั่วถึง เพียงพอหรือไม่ <input type="checkbox"/> สังคม/ชุมชนกำลังเปลี่ยนแปลงไปในทิศทาง /เป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ <input type="checkbox"/> วิธีการส่งมอบบริการสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชนหรือไม่ <input type="checkbox"/> พลเมือง/กลุ่มประชากรเป้าหมายมีความพึงพอใจในคุณภาพของบริการหรือไม่ คุ่มค่าหรือไม่ ต้องการให้จัดบริการฯ เพิ่มขึ้น/ลดลง หรือให้เลิกจัดบริการ <input type="checkbox"/> ฯลฯ เป็นต้น 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> ใช้เทคนิค Budget Ballot Survey ประเมินระดับความพึงพอใจ และความคิดเห็นของประชาชนพลเมืองเกี่ยวกับคุณภาพและความคุ้มค่าของบริการ <input type="checkbox"/> แจ้งผลการจัดการเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ เกี่ยวกับการให้บริการให้ประชาชนพลเมือง/ผู้ร้องเรียนทราบโดยเร็ว

เทคนิค Budget Road Show

Budget Road Show เป็นวิธีการจัดทีมประชาสัมพันธ์ออกตระเวนไปจัดเวทีสาธารณะในชุมชนต่างๆ แต่ละเวทีมักนิยมจัดรูปแบบเป็นการประชุมกลุ่มเล็กๆ ไม่เป็นทางการ เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนพลเมือง และเชิญชวนให้ประชาชนพลเมืองแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับทางเลือกในการจัดบริการ หรือทางเลือกทางการคลังอื่นๆ ไปพร้อมๆ กัน หน่วยปฏิบัติการอาจคิดหาอุบายจูงใจประชาชนให้มาร่วมเวทีด้วยการให้มันักพูดหรือตัวบุคคลที่ประชาชนสนใจร่วมอยู่ที่ทีมงาน Road Show ที่ว่านี้ด้วยก็ได้

ท่านอยากเห็นชุมชนของท่านเป็นอย่างไร? การสอบถามความคิดเห็นหรือพูดคุยสนทนากับประชาชนในเรื่องทางเลือกควรเริ่มต้นด้วยการประมวลความคิดเห็นร่วมกันเกี่ยวกับอนาคตที่พึงปรารถนาของชุมชน หรือชุมชนในอุดมคติของประชาชน ตัวอย่างคำถามที่มักจะใช้ในการสำรวจความคิดเห็นหรือเริ่มต้นการสนทนากับประชาชน เช่น “ท่านอยากเห็นชุมชนของเราเป็นแบบไหน?” หรือ “บริการอะไรที่จำเป็นต้องเร่งดำเนินการเป็นลำดับแรก?” หรือ “เทศบาลของเราจะลดรายจ่ายและภาระภาษีของประชาชนได้อย่างไร?” ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น

เทคนิค Budget Ballot

หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากใช้เทคนิคการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนพลเมืองโดยวิธีการให้พลเมืองแสดงความคิดเห็นด้วย “บัตรลงคะแนนงบประมาณประจำปี (Budget Ballot)” โดยนำเอาข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายและผลการดำเนินงานของบริการสาธารณะทุกประเภทที่หน่วยปฏิบัติงาน (หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) มีหน้าที่จัดบริการมาแสดงไว้ในบัตร ให้ประชาชนพลเมืองให้ความคิดเห็นว่าต้องการให้เพิ่มหรือลด หรือเลิกจัดบริการอะไรบ้าง และให้แสดงความคิดเห็นว่าประชาชนจะยินดี/ยินยอมจ่ายภาษีหรือค่าบริการเพิ่มขึ้นหรือไม่ และต้องการให้หน่วยปฏิบัติงานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้จัดบริการอะไรเพิ่มขึ้น

ตัวอย่าง Budget Ballot ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“ท่านอยากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่านเพิ่ม หรือลด หรือรักษาระดับบริการสาธารณะในเรื่องต่อไปนี้ได้อย่างไร?”

บริการ / สัดส่วนงบประมาณ	ควรเพิ่ม	ควรลด	ควรคงไว้ในระดับเดิม
1. ศิลปวัฒนธรรม (0.1%)			
2. รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน (3.4%)			
▪ ควบคุมสัตว์เลี้ยง			
▪ ดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยตาม พ.ร.บ. สาธารณสุข			
▪ ควบคุมตรวจสอบความปลอดภัยของอาคารบ้านเรือน			
3. พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน (0.5%)			
▪ พัฒนาเขตการค้าและอุตสาหกรรมใหม่			
▪ ส่งเสริมการท่องเที่ยว			
4. ดับเพลิง และบรรเทาสาธารณภัย (20.5%)			
5. สวนสาธารณะ (7.2%)			
▪ การกีฬา ดนตรี และกิจกรรมพิเศษ			
▪ จัดหาและพัฒนาที่ดินเพื่อสร้างสวนสาธารณะแห่งใหม่			
6. ตำรวจชุมชน (29.6%)			
▪ ชุดปฏิบัติการสายตรวจป้องกันอาชญากรรม			
▪ ตำรวจจราจร			
▪ สืบสวน สอบสวน ดำเนินคดี			
▪ ชุดปฏิบัติการควบคุมและระงับเหตุอาชญากรรม			
7. บริการห้องสมุดประชาชน (3.0%)			
8. สวัสดิการสังคมและบริการชุมชน (0.1%)			
▪ ที่อยู่อาศัยและเครื่องใช้พื้นฐานโดยโอกาส			
9. ระบบสาธารณูปโภค และการคมนาคมขนส่ง (9.7%)			
▪ น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์			
▪ ถนน และระบบสัญญาณจราจร			
▪ ระบบการขนส่งมวลชนและระบบการจราจร			
▪ ทางระบายน้ำ บำบัดน้ำเสีย ป้องกันน้ำท่วม			
10. กิจกรรมสภาท้องถิ่น การบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมของประชาชน (25.9%)			
▪ กิจกรรมสภาท้องถิ่น			
▪ การบริหารจัดการ			
▪ การมีส่วนร่วมของประชาชน			

เทคนิคลูกค้าสัมพันธ์

เป้าหมายของการตลาดประการหนึ่งคือการรักษาตลาดไว้ให้ได้ ในกรณีนี้ หน่วยปฏิบัติการควรประยุกต์ใช้หลักการตลาดดั้งเดิมคือ “เทคนิคลูกค้าสัมพันธ์” เทคนิคดังกล่าวนี้มีข้อสมมุติเบื้องต้นว่าหน่วยปฏิบัติการจะต้องมี “ลูกค้า” หรือกลุ่มประชากรเป้าหมายที่ชัดเจน และมีความประสงค์ที่จะให้ลูกค้าให้ความเชื่อไว้วางใจ มีความรู้สึกผูกพันกับหน่วยงาน และใช้บริการของหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ ทั้งบริการเดิมและบริการที่ริเริ่มขึ้นใหม่ ในกรณีนี้หน่วยปฏิบัติการจึงควรศึกษาความต้องการและความคาดหวังของกลุ่มประชากรเป้าหมาย (ที่ใช้และไม่ใช้บริการ) ประเมินความพึงพอใจของผู้ใช้บริการอย่างสม่ำเสมอ นำข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ และความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้บริการมาทำการวิเคราะห์อย่างจริงจัง และนำไปปรับปรุงพัฒนาระบบบริการอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งเผยแพร่ให้ประชาชนพลเมืองได้ทราบถึงความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคของปรับปรุงพัฒนาระบบอยู่เสมอ

III. สรุป

การตลาดเป็นกลไกที่จะเชื่อมประชาชนพลเมืองเข้ากับการวางแผนงบประมาณได้โดยตรง ระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จจึงให้ความสำคัญกับการตลาดในภาครัฐมากเป็นพิเศษ การตลาดภาครัฐมีองค์ประกอบ 2 ส่วนคือ การตลาดในระดับนโยบาย และการตลาดในระดับปฏิบัติการ

การตลาดในระดับนโยบายเป็นการค้นหาความต้องการบริการสาธารณะ และกำหนดนโยบายการจัดบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของพลเมือง โดยผ่านกระบวนการทางการเมือง อาทิ การเลือกตั้งทั่วไป การจัดทำประชามติ การจัดทำประชาพิจารณ์ ฯลฯ เป็นต้น สำหรับการตลาดในระดับปฏิบัติการนั้นเป็นเรื่องการวางแผนการผลิตและส่งมอบบริการให้มีประสิทธิภาพ สำเร็จตามเป้าหมาย และเป็นที่พึงพอใจของผู้ใช้บริการมากที่สุด หน่วยปฏิบัติการอาจเลือกใช้หลักการตลาดภาครัฐ (เช่น การให้ผู้ให้บริการเข้าไปมีส่วนร่วม/เป็นเจ้าของกิจการโดยตรง การใช้เทคนิค Budget Road Show และ เทคนิค Budget Ballot เป็นต้น) ประกอบกับเทคนิคการตลาดทั่วไป (เช่น การใช้สื่อในการนำเสนอบริการฯ ใหม่ เป็นต้น)

การตลาดทั้งสองระดับนี้เป็นตัวชี้้นำการวางแผนงบประมาณทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ การตลาดระดับนโยบายเป็นตัวชี้้นำการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นยุทธศาสตร์/นโยบายระดับมหภาคของรัฐบาล ในขณะที่การตลาดระดับปฏิบัติการเป็นตัวชี้้นำการวางแผนงบประมาณของหน่วยปฏิบัติการ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป