



มูลนิธิสถาบันอนาคตศึกษา
THAILAND FUTURE
FOUNDATION

Engage • Analyze • Inform

ข้อเท็จจริง 10 ปี ระบบข้าราชการไทย

www.thailandfuturefoundation.org



เมื่อเร็ว ๆ นี้ได้มีการอนุมัติขึ้นเงินเดือนพนักงานรัฐวิสาหกิจเฉลี่ย 6.5% ซึ่งก่อนหน้านี้ไม่นานก็เพิ่งมีการปรับเงินเดือนข้าราชการเพิ่มขึ้นคนละอย่างน้อย 4% และขยายเพดานเงินเดือนอีก 10% ซึ่งก็เป็นเรื่องที่ดีพอสมควร เพื่อให้เงินเดือนของข้าราชการสะท้อนค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น หลังจากที่ไม่ได้มีการปรับฐานเงินเดือนมาตั้งแต่ปี 2554 และครั้งนี้จะเป็นการปรับครั้งที่ 6 ในรอบ 10 ปี

แล้ว 10 ปีที่ผ่านมา ระบบข้าราชการไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง จะขอสรุปเป็น 6 ข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

1 ปัจจุบันฐานเงินเดือนข้าราชการไม่ได้ต่ำอย่างที่คิดอีกต่อไป จากที่เมื่อ 10 ปีที่แล้วเงินเดือนแรกเข้าของข้าราชการวุฒิปริญญาตรีเคยคิดเป็นเพียง 2 ใน 3 ของเงินเดือนแรกเข้าพนักงานเอกชนที่ระดับการศึกษาเท่ากัน

แต่ปัจจุบันข้าราชการได้เงินเดือนแรกเข้าสูงกว่าพนักงานเอกชนโดยเฉลี่ย ราว 10% เนื่องจากที่ผ่านมามีนโยบายปรับขึ้นเงินเดือนข้าราชการวุฒิปริญญาตรีให้ได้ 15,000 บาทต่อเดือน (ดูรูปที่ 1)

2 จำนวนกำลังคนภาครัฐเพิ่มขึ้นเกือบ 50%¹ อยู่ที่ราว 2.2 ล้านคน หลังจากที่เริ่มการปฏิรูประบบราชการ โดยการปรับลดกำลังคน ผลคือจำนวนข้าราชการประจำแทบไม่เพิ่มขึ้นเลยจากสิบปีที่แล้ว แต่ที่เพิ่มขึ้นมากคือลูกจ้างรัฐ และพนักงานรัฐ ซึ่งเพิ่มขึ้น 6 เท่า บางกระทรวงมีลูกจ้างและพนักงานมากกว่าข้าราชการประจำ เช่น กระทรวงทรัพยากรฯ มีข้าราชการประจำเพียง 10,000 คนเท่านั้น แต่มีลูกจ้าง และพนักงานของรัฐรวม 50,000 คน เป็นต้น

¹ ข้อมูลกำลังคนภาครัฐของสำนักงานก.พ. เป็นการเปรียบเทียบปี 2547 กับ 2556

3 **ข้าราชการตั้งแต่ 9 ขึ้นไปเพิ่มขึ้นถึง 2 เท่า²** ทั้ง ๆ ที่จำนวนข้าราชการประจำโดยรวมลดลง ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเพิ่มกระทรวงใหม่ 6 กระทรวง ทำให้มีกรมเพิ่มขึ้นกว่า 40 กรมเป็น 168 กรม เมื่อปี 2545 ส่งผลให้ภาครัฐสัมผัสเสี่ยงกับปัญหาขาดแคลนกำลังคนโดยเฉพาะระดับปฏิบัติการ

4 **งบบุคลากรภาครัฐ³เพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่า จากเมื่อสิบปีก่อน** ถ้าหากรวมเอาภาระงบบุคลากรรวมทั้งสวัสดิการข้าราชการอื่นๆ อย่างค่ารักษาพยาบาลและบำเหน็จ บำนาญ ก็รวม 1.1 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นเกือบครึ่งหนึ่งของรายได้ของรัฐบาล

5 **งบบุคลากรองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นถึง 6 เท่าจากเมื่อสิบปีก่อน** ในขณะที่จำนวนกำลังคนภาครัฐในระดับท้องถิ่นเพิ่มขึ้น 3 เท่าตามจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น

6 **เมื่อเทียบกับจีดีพี งบบุคลากรภาครัฐของไทยสูงเป็นอันดับต้นๆ ในเอเชีย⁴** รองจากบาร์เรนและมัลดีฟส์ โดยสัดส่วนงบบุคลากรภาครัฐต่อจีดีพีของไทยอยู่ประมาณ 7% สูงกว่าเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซีย (6%) ฟิลิปปินส์ (5%) หรือสิงคโปร์ (3%)

...แล้วงบบุคลากรที่เพิ่มขึ้นอย่างมากต่อส่งผลงานของภาครัฐใน 10 ปีที่ผ่านมาอย่างไร?

- **ประสิทธิภาพของรัฐบาลแยลงจากเมื่อ 10 ปีที่แล้ว**

จากผลการวิจัยของธนาคารโลกพบว่า ความมีประสิทธิภาพผลของรัฐบาลไทยอยู่อันดับ 74 จาก 196 ประเทศ ตกลงจากอันดับ 65 เมื่อสิบปีก่อน นอกจากนี้จากการสำรวจความเห็นของนักธุรกิจของ World Economic Forum (WEF) ตั้งแต่ปี 2551-2556 พบว่าความไร้

ประสิทธิภาพของภาครัฐ เป็น 1 ใน 5 ของปัจจัยที่เป็นปัญหาในการทำธุรกิจในประเทศไทย

- **ปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐก็แยลงเช่นกัน** จากผลวิจัยของธนาคารโลกเช่นเดียวกัน พบว่าไทยตกจากอันดับ 91 เมื่อสิบปีก่อน มาเป็นอันดับ 98 จาก 196 ประเทศ หรือถ้าหากดูจากดัชนีการรับรู้เรื่องคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index) ก็ร่วงจากอันดับ 70 เป็นอันดับ 102 จาก 174 ประเทศ WEF จัดอันดับเรื่องการเล่นพรรคเล่นพวกของข้าราชการไทยอยู่อันดับ 93 จาก 148 ประเทศ อันดับใกล้เคียงกับประเทศอินเดีย (94) และมาลาวี (92)

การปฏิรูประบบราชการจะต้องเป็นวาระที่สำคัญเป็นอันดับต้นๆ และต้องทำโดยเร่งด่วน เพราะจะเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปด้านอื่นๆ สำเร็จได้ และตอนนี้จะเป็นโอกาสที่ดีเพราะจะมีข้าราชการราว 40% จะเกษียณอายุในอีก 15 ปีข้างหน้า จึงควรเริ่มจากขนาดกำลังคนที่เล็กลง ปรับปรุงประสิทธิภาพ และความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่น ลดจำนวนตัวชี้วัดแต่ให้เชื่อมโยงกับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ และเพิ่มสัดส่วนการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (pay for performance)⁵

ซึ่งถ้ามาตรการต่างได้ผลจริง การปรับขึ้นเงินเดือนข้าราชการให้สูงขึ้นก็จะเป็นปัญหา ตัวอย่างจากประเทศสิงคโปร์ที่เป็นอันดับ 1 ของโลกในเรื่องประสิทธิภาพของภาครัฐ และความโปร่งใส ในขณะเดียวกันก็เป็นประเทศที่จ่ายเงินเดือนข้าราชการสูงเช่นกัน โดยให้เหตุผลเพื่อเป็นการดึงดูด และรักษาคadre ให้อยู่ในระบบราชการ รวมทั้งเพื่อลดปัญหาคอร์รัปชัน โดยกำหนดให้เงินเดือนข้าราชการอาวุโสต้องเทียบเท่ากับเงินเดือนเฉลี่ยของพนักงานเอกชนที่ได้อายุได้สูงสุดใน 6 สาขาอาชีพหลัก ในขณะที่ภาระงบบุคลากรต่อจีดีพีของสิงคโปร์นั้นไม่ถึงครึ่งหนึ่งของประเทศไทย



² หลังปี 2551 มีการเปลี่ยนระบบใหม่ ซี 9-11จึงรวมตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ อำนวยการ(สูง) ผู้บริหาร(ต้น+สูง) ไม่รวมข้าราชการพลเรือนสามัญกระทรวงศึกษาธิการ, ข้าราชการครู และข้าราชการมหาวิทยาลัย
³ ใช้นิยามตาม GFS ที่รวม ค่าตอบแทนแรงงาน และเงินสมทบ
⁴ จากข้อมูล Government Financial Statistics, IMF มี 19 ประเทศที่รายงาน

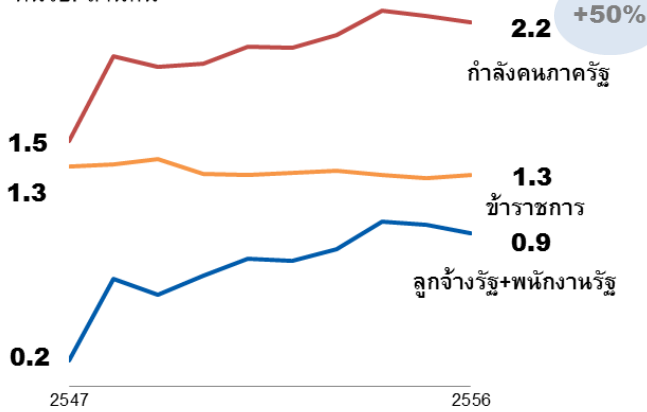
⁵ ดูรายละเอียดข้อเสนอแนะได้ในรายงาน World Bank (2011) "Implementing Results Based Management in Thailand"

ข้อเท็จจริง 10 ปี ระบบข้าราชการไทย

1 กำลังคนภาครัฐเพิ่มขึ้นเกือบ 50% จากปี 47

จำนวนข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างของรัฐ

หน่วย: ล้านคน

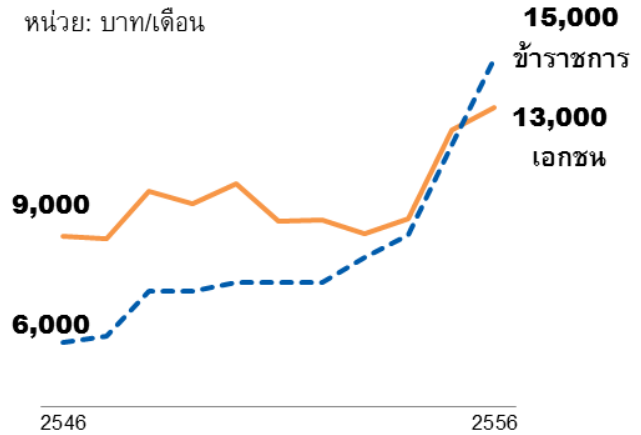


หมายเหตุ: ข้าราชการในที่นี้รวม ข้าราชการครู ทหาร ตำรวจ ไม่รวมพนักงานรัฐวิสาหกิจ
ที่มา: กำลังคนภาครัฐ (2547-2556) สำนักงาน ก.พ.

2 เงินเดือนข้าราชการไม่ต่ำอีกต่อไป

เงินเดือนแรกเข้า วุฒิปริญญาตรี

หน่วย: บาท/เดือน



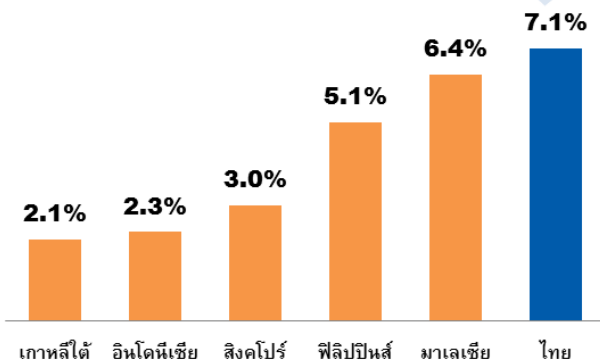
หมายเหตุ: เงินเดือนพนักงานเอกชนคำนวณจากค่าจ้างแรงงานอายุ 22-24 ปี
ที่มา: สำนักงาน ก.พ., การสำรวจภาวะการทำงานประชากร 2556, TFF Analysis

3 ...กำลังบุคลากรของไทยเพิ่มขึ้น 3 เท่า และมีสัดส่วนที่สูงเป็นอันดับต้น ๆ ในภูมิภาค

งบบุคลากรต่อจีดีพี

หน่วย: % of GDP (2555)

งบบุคลากรเพิ่ม 3 เท่าจาก 10 ปีที่แล้ว



หมายเหตุ: เฉพาะงบบุคลากรของรัฐบาลกลาง อินโดนีเซียเป็นข้อมูลปี 2552
ที่มา: IMF

4 ในขณะที่ผลงานของภาครัฐแย่ลงในทุกด้าน

การจัดอันดับดัชนีธรรมาภิบาลภาครัฐของไทย

ปี 2546 ปี 2556 ▲ ▼

ด้านประสิทธิภาพรัฐบาล (จาก 196 ประเทศ)	#65	#74	▼
ด้านการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน (จาก 196 ประเทศ)	#91	#98	▼
ด้านกฎระเบียบและการกำกับดูแล (จาก 196 ประเทศ)	#67	#80	▼
ด้านการบังคับใช้กฎหมาย (จาก 196 ประเทศ)	#83	#94	▼

ที่มา: World Bank, TFF Analysis

คณะผู้วิจัย

ศิริกัญญา ตันสกุล

เศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิ

เกี่ยวกับสถาบันอนาคตไทยศึกษา



มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา
**THAILAND FUTURE
FOUNDATION**

สถาบันอนาคตไทยศึกษา เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายใต้มูลนิธิที่ไม่แสวงหากำไร ก่อตั้งโดยความตั้งใจของกลุ่มนักธุรกิจ นักวิชาการและผู้นำความคิดจากหลายสาขาที่มีความห่วงใยอนาคตของประเทศไทย เพื่อดำเนินการศึกษาวิจัยและนำเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาประเทศที่มีนัยสำคัญต่อภาคธุรกิจสังคมโดยรวม โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเชิงสร้างสรรค์จากภาคส่วนต่างๆ ของสังคม บนพื้นฐานของข้อมูลและการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง รวมทั้งเกื้อหนุนการเจริญเติบโตของประเทศที่มั่นคงและยั่งยืน ตลอดจนเพื่อสร้างเครือข่ายนักคิดทั้งในระดับบุคคล องค์กร และสาธารณะ ซึ่งจะเป็นการถ่ายทอดองค์ความรู้ไปสู่แนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

โทร . 02 264 5481-3 โทรสาร 02 264 5480

อีเมล network@thailandff.org

www.thailandfuturefoundation.org

การยืมผลงานของสถาบันฯ

- ผลงาน เอกสารเผยแพร่ทุกชิ้นของสถาบันอนาคตไทยศึกษาสงวนสิทธิ์ภายใต้สัญญาอนุญาตครีเอทีฟคอมมอนส์แบบ แสดงที่มา ไม้-ไม่ใช้เพื่อการค้า-) ประเทศไทย 3.0 ดัดแปลง CC BY-NC-ND (3.0)
- ไม่แก้ไขเนื้อหาใดๆ จากเว็บสถาบันอนาคตไทยศึกษาที่นำไปเผยแพร่ ยกเว้นเพื่อสะท้อนความเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับเวลา สถานที่ และแนวบรรณาธิการ
- ท่านจะต้องอ้างอิงแหล่งที่มาจากสถาบันอนาคตไทยศึกษาสำหรับทุกผลงาน และเอกสารทุกชิ้นของสถาบันฯ ที่นำไปเผยแพร่
- ท่านไม่สามารถนำผลงาน และเอกสารทุกชิ้นของสถาบันฯ ไปเผยแพร่เพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า
- หากมีคำถามเกี่ยวกับการยืมผลงานสถาบันฯ ไปใช้ กรุณาติดต่อที่สถาบันอนาคตไทยศึกษา

ได้โดยตรงที่ network@thailandff.org

