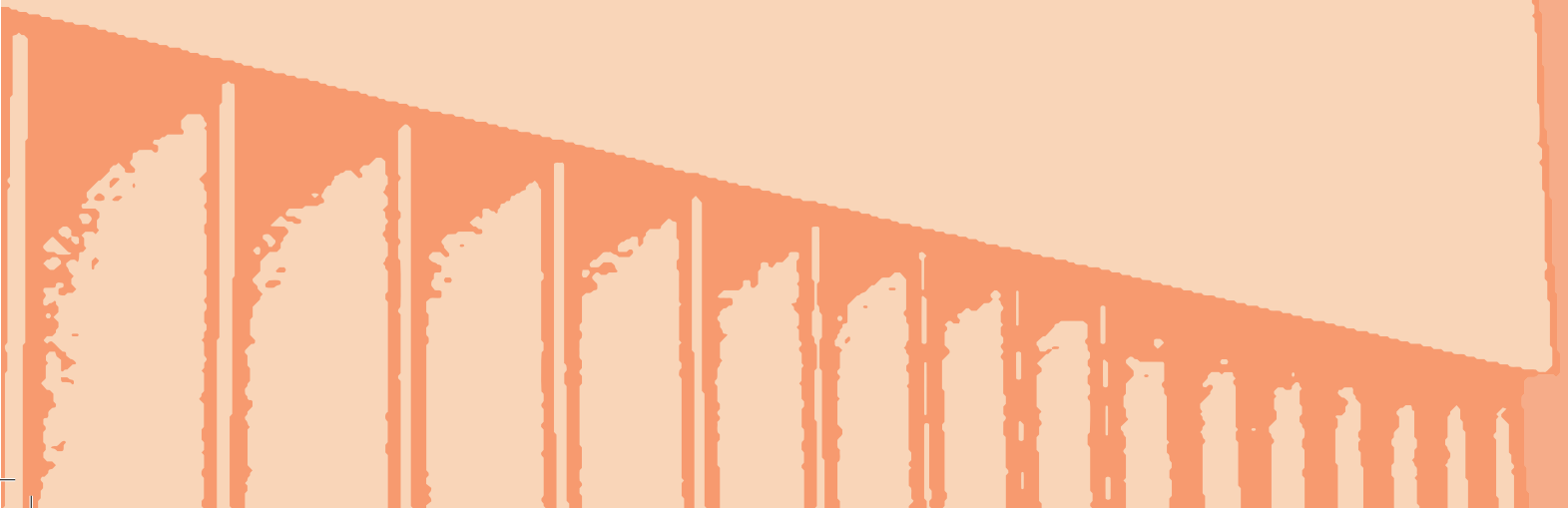


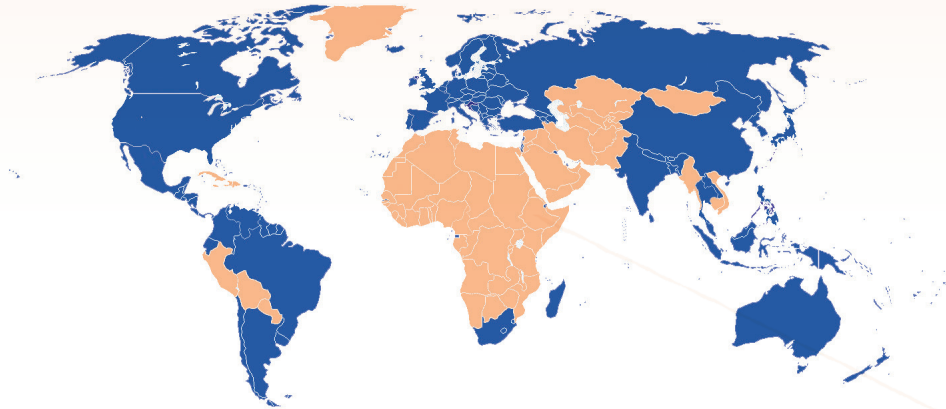
ส่วนที่ 1 :  
ภาพรวม

น.ท.ร.



# 1

## ภาพรวม



### 1.1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีเป้าหมายอย่างชัดเจนดังปรากฏในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534<sup>1</sup> กล่าวคือ

“การบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจาย ภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจ การตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนอง ความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบ ต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้ง บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึง หลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม

ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตาม ความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตาม มาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้เน้นถึงความสำคัญและบัญญัติสาระ เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล ไว้ในมาตรา 74 ของหมวดที่ 4 หน้าที่ของชนชาวไทย และมาตรา 78 ของส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการ บริหารราชการแผ่นดิน ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ ดังนี้

มาตรา 74 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็น ไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลัก ธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 99 ก ลงวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2545

ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่งหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าว ชี้แจง แสดงเหตุผล และขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองได้

มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไป

อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

(7) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

(8) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน เป็นองค์กรรับผิดชอบ ทำหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีได้อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารตามที่หน่วยงานดังกล่าวร้องขอ รายงานต่อคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการดำเนินการขัดหรือไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 3 / 1 เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการจัดตั้ง การรวม การโอน การยุบเลิก การกำหนดชื่อ การเปลี่ยนชื่อ การกำหนดอำนาจหน้าที่ และการแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่น ติดตาม ประเมินผล และแนะนำเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และรายงานต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งขอเสนอแนะ ติความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม รวมตลอดทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติ ในกรณีที่เป็นปัญหา รวมทั้งจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการพัฒนาและจัดระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

## 1.2 สถานภาพของระบบราชการไทย

### 1.2.1 หน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร

หน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล มี 4 ประเภท<sup>2</sup> คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น ดังนี้

1) ส่วนราชการ มีลักษณะเฉพาะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางปกครอง ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การออกกระเปียบ อนุมัติ อนุญาตตามกฎหมาย รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย งานนโยบายต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบกระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือทบวง และกรมซึ่งสังกัดและไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ดังนี้

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
  2. กระทรวง 19 กระทรวง (ไม่มีทบวงที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง)
  3. ไม่มีทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
  4. กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง 157 กรม<sup>3</sup>
- นอกจากนี้ ยังมีมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ อีก 67 มหาวิทยาลัย

(2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัดและอำเภอ<sup>4</sup> ดังนี้

1. จังหวัด เป็นที่รวมท้องที่หลายอำเภอ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มี 76 จังหวัด เป็นหน่วยบริหารราชการแผ่นดินในเขตพื้นที่ของจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะกับพื้นที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ
2. อำเภอ เป็นหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัด มี 878 อำเภอ โดยมี อำเภอ กัลยาณิวัฒนา จังหวัดเชียงใหม่ เป็นอำเภอที่ตั้งหลังสุดเมื่อเดือนธันวาคม 2552 อำเภอเป็นหน่วยจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในอำเภอโดยมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ ทั้งนี้ มีหน่วยปกครองในความรับผิดชอบของอำเภอ ระดับตำบล จำนวน 7,255 ตำบล ระดับหมู่บ้าน จำนวน 74,956 หมู่บ้าน

(3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2554)

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (76 องค์การ)
2. เทศบาล (2,082 เทศบาล : เทศบาลนคร 27 แห่ง เทศบาลเมือง 155 แห่ง เทศบาลตำบล 1,900 แห่ง)
3. สุขาภิบาล (ไม่มี)
4. องค์การบริหารส่วนตำบล (5,693 องค์การ)
5. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา)

<sup>2</sup> มติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1200/ว12 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2553 เรื่องหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ และมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2552 หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1200/ว1 ลงวันที่ 4 มกราคม 2553 เรื่อง การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร

<sup>3</sup> ไม่นับรวมสำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้เป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

<sup>4</sup> ประกาศกรมการปกครอง เรื่อง แจ่งข้อมูลทางปกครอง ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2554 ประกาศ ณ วันที่ 30 มีนาคม 2555

**2) รัฐวิสาหกิจ (58 แห่ง)** มีลักษณะเฉพาะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งผลิต จำหน่ายสินค้าและบริการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะและงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรืองานที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตประชาชน หรืองานที่เอกชนยังไม่พร้อม หรือต้องการแทรกแซงตลาดให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือบริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อให้งานบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้มาตรฐาน ทั้งในเรื่องคุณภาพ ปริมาณ และค่าใช้จ่าย

**3) องค์การมหาชน** มีลักษณะเฉพาะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้วิธีการบริหารในรูปแบบของส่วนราชการในการดำเนินงาน องค์การมหาชนแบ่งประเภทตามกฎหมายจัดตั้งได้ 2 ประเภท กล่าวคือ

(1) องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จำนวน 38 แห่ง

(2) องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ รวม 30 แห่ง (องค์กรในกำกับของรัฐ 15 แห่ง และมหาวิทยาลัยในกำกับ 15 แห่ง)  
(ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2555)

#### 4) หน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น

(1) หน่วยงานราชการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (7 แห่ง) มีหน้าที่ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้

1. หน่วยงานราชการขององค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแล เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นต้น
2. หน่วยงานราชการขององค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ให้บริการ เช่น องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย เป็นต้น

(2) กองทุนที่เป็นนิติบุคคล กองทุนจะบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งจะต้องมีหน่วยราชการเป็นเครื่องมือทำการงานของคณะกรรมการ หน่วยราชการดังกล่าวจะเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งใน 3 รูปแบบต่อไปนี้

1. รัฐวิสาหกิจ
2. องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติ
3. ส่วนราชการ

(3) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นหน่วยงานในกำกับกระทรวง หรือกรม ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่ให้บริการเฉพาะด้านแก่หน่วยงานที่กำกับ ใน 2 ลักษณะ ดังนี้

1. ให้บริการด้านพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรม เช่น สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ในกำกับของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

2. ให้บริการด้านบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม เช่น สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในกำกับของสำนักงาน ก.พ.ร.

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอีกประเภทหนึ่งที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะโดยใช้อำนาจรัฐ หรือเป็นกลไกของรัฐ แต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ มี 3 ประเภท ได้แก่

1. สภาวิชาชีพ เช่น แพทยสภา สภาทนายความ สภาการพยาบาล ฯลฯ

2. สถาบันภายใต้มูลนิธิ เช่น สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สถาบันเฉพาะด้าน 7 แห่ง ภายใต้ “อุตสาหกรรมมูลนิธิ” และสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง ภายใต้มูลนิธิสถาบันวิจัยเศรษฐกิจการคลัง ฯลฯ

3. นิติบุคคลเฉพาะกิจ (1 แห่ง) เป็นเครื่องมือพิเศษที่รัฐบาลจัดตั้งเพื่อระดมทุนจากภาคเอกชน ได้แก่ นิติบุคคลเฉพาะกิจ ตามพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540

### 1.2.2 กำลังคนภาครัฐ<sup>5</sup>

กำลังคนภาครัฐในภาพรวม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 มีจำนวน 2,724,335 คน (ไม่รวมบุคลากรในองค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น) คิดเป็นร้อยละ 3.35 ของจำนวนประชากรของประเทศ (64.4 ล้านคน) สังกัดอยู่ในกระทรวง ทบวง กรม จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกได้ 6 ประเภท ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย และพนักงานจ้าง (ตารางที่ 1-1) ข้าราชการเป็นกำลังคนภาครัฐที่ใหญ่ที่สุด (จำนวน 1,649,624 คน) มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่มีกฎหมายให้อำนาจบริหารเป็นการเฉพาะของตนเองและมีอิสระแยกจากกันรวม 13 ประเภทย่อย เช่น ประเภทข้าราชการครูและ

บุคลากรทางการศึกษา อยู่ในกำกับของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นต้น ข้าราชการแต่ละประเภทมีจำนวนแตกต่างกัน โดยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาเป็นข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการเทศบาล ข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ และข้าราชการรัฐสภา ตามลำดับ (ตารางที่ 1-2)

ตารางที่ 1-1 กำลังคนภาครัฐ ปี พ.ศ. 2554 จำแนกตามประเภทเจ้าหน้าที่ของรัฐ 6 ประเภท

ประเภทเจ้าหน้าที่ของรัฐ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ข้าราชการ (13 ประเภท)	1,649,624	60.55
2. ลูกจ้างประจำ	231,752	8.51
3. ลูกจ้างชั่วคราว	484,439	17.78
4. พนักงานราชการ	129,107	4.74
5. พนักงานมหาวิทยาลัย	49,279	1.81
6. พนักงานจ้าง	180,134	6.61
<b>รวม</b>	<b>2,724,335</b>	<b>100</b>

ที่มา: สำนักงาน ก.พ. อ่างแล้ว

<sup>5</sup> กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2554: สำนักงาน ก.พ. ฐานุสรณ์การพิมพ์ กรุงเทพมหานคร 2555

ตารางที่ 1-2 กำลังคนภาครัฐ ปี พ.ศ. 2554 จำแนกตามประเภทข้าราชการ 13 ประเภท

ประเภทข้าราชการ	หน่วยงาน	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ข้าราชการพลเรือนสามัญ	ก.พ.	358,735	21.75
2. ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา	ก.พ.อ.	36,150	2.19
3. ข้าราชการตำรวจ	ก.ตร.	209,275	12.69
4. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	ก.ค.ศ.	451,324	27.36
5. ข้าราชการองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ	-	13,627	0.83
6. ข้าราชการอัยการ	ก.อ.	3,175	0.19
7. ข้าราชการทหาร	ก.ท.	377,529	22.89
8. ข้าราชการตุลาการ	ก.ต.	4,297	0.26
9. ข้าราชการรัฐสภา	ก.ร.	3,004	0.18
10. ข้าราชการกรุงเทพมหานคร	ก.ก.	36,659	2.22
11. ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด	ก.อบจ.	8,490	0.51
12. ข้าราชการเทศบาล	ก.ท.	82,516	5.00
13. ข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบล	ก.อบต.	64,843	3.93
<b>รวม</b>		<b>1,649,624</b>	<b>100</b>

ที่มา: สำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว

### 1) ประเภทกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน

(1) กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน (ไม่รวมฝ่ายทหาร) จำแนกได้เป็น 5 ประเภท ประกอบด้วย ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานราชการ<sup>6</sup> และพนักงานจ้าง<sup>7</sup> และในการบริหารกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน ต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีว่า ด้วยมาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐ ตามยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ พ.ศ. 2549 - พ.ศ. 2551 และมาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐ พ.ศ. 2552 - พ.ศ. 2556 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) และในการบรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10

พ.ศ. 2550 - พ.ศ. 2554 กำหนดให้ลดกำลังคนภาครัฐลงร้อยละ 10 ภายใน 5 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เพื่อให้ระบบราชการมีขนาดกะทัดรัด มีประสิทธิภาพ ทันสมัยและมีขีดสมรรถนะสูง รวมทั้งประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการดำเนินงาน จากข้อมูลกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือนของสำนักงาน ก.พ. พบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 มีกำลังคนภาครัฐรวม 2,259,768 คน และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 มีอยู่ 1,919,080 คน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกันพบว่า ในระยะเวลา 5 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 - พ.ศ. 2554 กำลังคนภาครัฐเพิ่มขึ้น จำนวน 340,688 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 17.75

<sup>6</sup> ประเภทบุคลากรตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547

<sup>7</sup> ประเภทบุคลากรตามระเบียบบริหารงานบุคคลของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

(2) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 มีกำลังคนภาครัฐในภาพรวม รวมทั้งสิ้นจำนวน 2,259,768 คน ประกอบด้วยข้าราชการ 1,272,095 คน (ร้อยละ 56.29) ลูกจ้างประจำ 210,098 คน (ร้อยละ 9.30) ลูกจ้างชั่วคราว 475,828 คน (ร้อยละ 21.06) พนักงานจ้าง 180,134 คน (ร้อยละ 7.97) และพนักงานราชการ 121,613 คน (ร้อยละ 5.38) เมื่อพิจารณาภาพรวมกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน ย้อนหลังตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2554 พบว่า กำลังคนภาครัฐในภาพรวมเพิ่มขึ้นทุกประเภทอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นลูกจ้างประจำ รวมจำนวนที่เพิ่มขึ้น 279,492 คน จำแนกเป็นข้าราชการ จำนวน 65,522 คน ลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 34,895 คน พนักงานจ้างจำนวน 67,567 คน พนักงาน

ราชการ จำนวน 62,132 คน โดยลูกจ้างประจำลดลงจำนวน 48,502 คน เมื่อสอบทานกำลังคนภาครัฐย้อนหลังในช่วงเวลา 7 ปี (ตารางที่ 1-3) นับตั้งแต่ พ.ศ. 2548 - 2554 พบว่า กำลังคนภาครัฐในภาพรวมที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งสิ้น 279,492 คน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกประเภทอย่างต่อเนื่องนั้น เมื่อจำแนกเป็นรายประเภท พบว่า พนักงานราชการเป็นประเภทที่เพิ่มมากที่สุด (ร้อยละ 104) ส่วนพนักงานจ้าง ลูกจ้างชั่วคราว และข้าราชการ เพิ่มขึ้นในภาพรวม โดยมียอดที่เพิ่มลดหลั่นกันลงมา คิดเป็นร้อยละ 60.02 ร้อยละ 7.91 และร้อยละ 5.43 ตามลำดับ ยกเว้นลูกจ้างประจำที่ลดลงต่อเนื่องทุกปี คิดเป็นร้อยละ -18.75 (ภาพที่ 1-1)

ตารางที่ 1-3 กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 - พ.ศ. 2554

(หน่วย : คน)

ปี งบประมาณ	ข้าราชการ	เพิ่ม / ลด	ลูกจ้าง ประจำ	เพิ่ม / ลด	ลูกจ้าง ชั่วคราว	เพิ่ม / ลด	พนักงาน จ้าง	เพิ่ม / ลด	พนักงาน ราชการ	เพิ่ม / ลด	รวม
พ.ศ. 2547*	1,206,573		ไม่มีข้อมูล		ไม่มีข้อมูล		-		-		1,206,573
พ.ศ. 2548	1,221,262	14,689	258,600		440,933		-		59,481		1,980,276
พ.ศ. 2549	1,258,919	37,657	258,494	-106	203,348	-237,585	112,567		85,752	26,271	1,919,080
พ.ศ. 2550	1,275,350	16,431	248,547	-9,947	196,299	-7,049	126,824	14,257	92,138	6,386	1,939,158
พ.ศ. 2551	1,271,620	-3,730	237,786	-10,761	281,831	85,532	145,726	18,902	100,992	8,854	2,037,955
พ.ศ. 2552	1,280,456	8,836	224,816	-12,970	276,475	-5,356	147,836	2,110	106,493	5,501	2,036,076
พ.ศ. 2553	1,292,466	12,010	213,797	-11,019	380,806	104,331	123,649	-24,187	101,966	-4,527	2,112,684
พ.ศ. 2554	1,272,095	-20,371	210,098	-3,699	475,828	95,022	108,134	56,485	121,613	19,647	2,259,768
การเปลี่ยนแปลง ในช่วงปี พ.ศ. 2547 - พ.ศ. 2554	+5.43%	65,522	-18.75%	-48,502	+7.91%	34,895	+60.02%	67,567	+104.46%	62,132	

ที่มา: กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน ปี 2547 ถึงปี 2554 สำนักงาน ก.พ.

\* ปี พ.ศ. 2547 มีการรวบรวมข้อมูลกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือนเฉพาะข้าราชการ จึงไม่มีกำลังคนประเภทอื่น





ภาพที่ 1-1 แนวโน้มกำลังคนภาครัฐในระหว่างปี พ.ศ. 2548 - พ.ศ. 2554

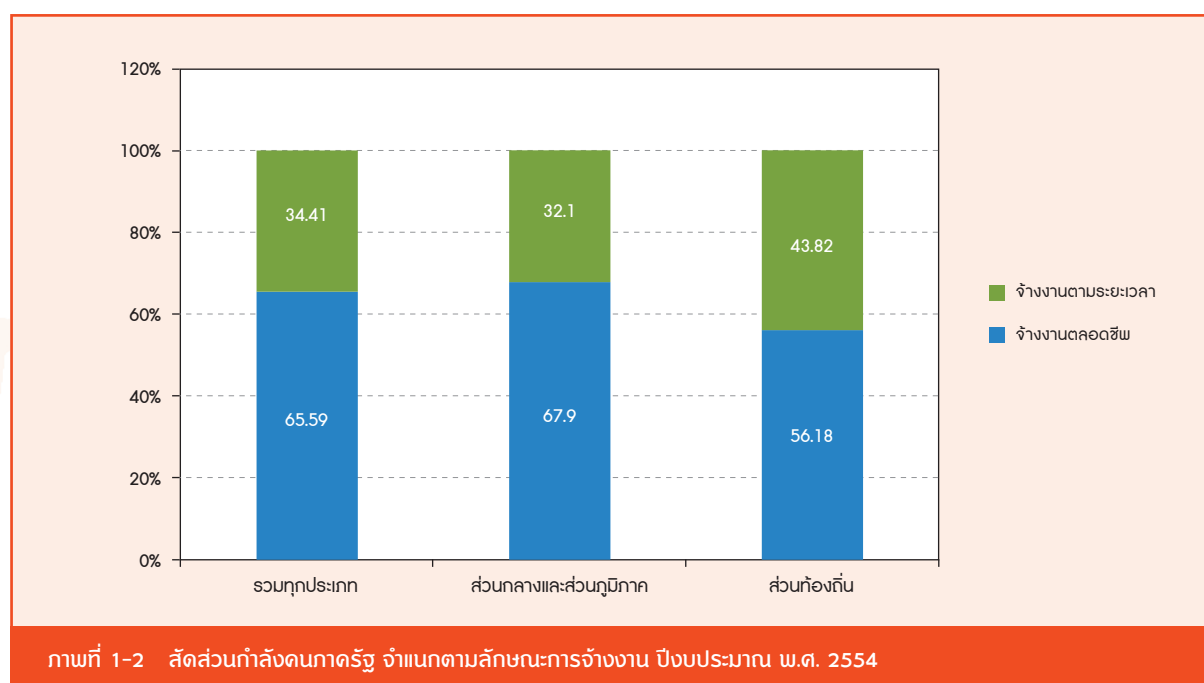
อนึ่ง กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน ทั้งหมด กระจายอยู่ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวน 1,814,407 คน และอยู่ในส่วนท้องถิ่น จำนวน 445,361 คน (ตารางที่ 1-4) ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบ กำลังคนภาครัฐตามลักษณะการจ้างงาน พบว่ากำลังคน

ประเภทจ้างงานตลอดชีพ (ข้าราชการและลูกจ้างประจำ) กับประเภทจ้างงานตามระยะเวลาหรือสัญญา (ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานจ้างและพนักงานราชการ) มีสัดส่วน 1,482,193 คน (ร้อยละ 65.59) ต่อ 777,575 คน (ร้อยละ 34.41) หรือ 2 ต่อ 1 (ภาพที่ 1-2)

ตารางที่ 1-4 ภาพรวมกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554

ประเภทกำลังคน	จำนวน (คน)	ร้อยละ
<b>รวมทั้งหมด</b>	<b>2,259,768</b>	<b>100.00</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>ข้าราชการ</li> <li>ลูกจ้างประจำ</li> <li>ลูกจ้างชั่วคราว</li> <li>พนักงานราชการ</li> <li>พนักงานจ้าง</li> </ul>	1,272,095 210,098 475,828 121,613 180,134	56.29 9.30 21.06 5.38 7.97
<b>ส่วนกลางและภูมิภาค</b>	<b>1,814,407</b>	<b>100.00</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>ข้าราชการ</li> <li>ลูกจ้างประจำ</li> <li>ลูกจ้างชั่วคราว</li> <li>พนักงานราชการ</li> </ul>	1,079,587 152,405 460,802 121,613	59.50 8.40 25.40 6.70
<b>ส่วนท้องถิ่น</b>	<b>445,361</b>	<b>100.00</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>ข้าราชการ</li> <li>ลูกจ้างประจำ</li> <li>ลูกจ้างชั่วคราว</li> <li>พนักงานจ้าง</li> </ul>	192,508 57,693 15,026 180,134	43.23 12.95 3.37 40.45

ที่มา: กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2554 สำนักงาน ก.พ.



ภาพที่ 1-2 สัดส่วนกำลังคนภาครัฐ จำแนกตามลักษณะการจ้างงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554

## 2) ข้าราชการในฝ่ายพลเรือนจำแนกตามส่วนราชการ

ข้าราชการในฝ่ายพลเรือน รวม 1,272,095 คน จำแนกเป็น ผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนกลาง 861,580 คน (ร้อยละ 67.72) ส่วนภูมิภาค 218,007 คน (ร้อยละ 17.14) และส่วนท้องถิ่น 192,508 คน (ร้อยละ 15.13) (ตารางที่ 1-5) ทั้งนี้ ข้าราชการในฝ่ายพลเรือน ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 41.70) ปฏิบัติภารกิจในด้านการศึกษารองลงมาปฏิบัติภารกิจในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (ร้อยละ 16.45) ด้านการสาธารณสุข (ร้อยละ 13.35) ส่วนที่เหลือกระจายอยู่ในภารกิจอื่น ๆ

ตารางที่ 1-5 ข้าราชการในฝ่ายพลเรือน จำแนกตามส่วนราชการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554

(หน่วย : คน)

ส่วนราชการ	รวม	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนท้องถิ่น
<b>ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค</b>	<b>1,079,587</b>	<b>861,580</b>	<b>218,007</b>	
สำนักนายกรัฐมนตรี	6,371	6,043	328	
กระทรวงการคลัง	29,903	27,062	2,841	
กระทรวงการต่างประเทศ	1,534	1,534		
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา <sup>(1)</sup>	1,654	1,420	234	
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	3,307	2,322	985	
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	35,234	26,555	8,679	
กระทรวงคมนาคม	14,254	10,538	3,716	
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	10,413	9,230	1,183	
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	2,021	1,649	372	
กระทรวงพลังงาน	1,262	1,088	174	
กระทรวงพาณิชย์	3,420	3,014	406	
กระทรวงมหาดไทย	39,705	8,135	31,570	
กระทรวงยุติธรรม	17,266	12,733	4,533	
กระทรวงแรงงาน	6,149	3,328	2,821	
กระทรวงวัฒนธรรม <sup>(2)</sup>	4,447	2,755	1,692	
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	743	743		
กระทรวงศึกษาธิการ <sup>(3)</sup>	488,982	488,982		
กระทรวงสาธารณสุข	169,789	20,343	149,446	
กระทรวงอุตสาหกรรม	3,355	2,569	786	

ส่วนราชการ	รวม	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนท้องถิ่น
ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง	218,160	218,160	690	
สำนักราชเลขาธิการ	452	452		
สำนักพระราชวัง	2,356	2,356		
สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ	851	161	690	
สำนักงาน กปร.	110	110		
สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ	200	200		
ราชบัณฑิตยสถาน	66	66		
สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	201	201		
สำนักงานอัยการสูงสุด <sup>(4)</sup>	5,266	5,266		
สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	73	73		
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	209,275	209,275		
ส่วนราชการอิสระตามรัฐธรรมนูญ	17,924	10,737	7,551	
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	2,540	1,248	1,292	
สำนักงาน ป.ป.ช.	795	724	71	
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ	116	116		
สำนักงานศาลยุติธรรม <sup>(5)</sup>	12,765	7,078	5,697	
สำนักงานศาลปกครอง	1,708	1,207	501	
ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา	3,004	3,004		
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	1,867	1,867		
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	1,036	1,036		
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	101	101		
ส่วนท้องถิ่น	192,508			192,508
กรุงเทพมหานคร	36,659			36,659
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	8,490			8,490
องค์การบริหารส่วนตำบล	64,843			64,843
เทศบาล	82,516			82,516
รวม	1,272,095	861,580	218,007	192,508
ร้อยละ	100	67.72	17.14	15.13

- หมายเหตุ: (1) รวมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 1,023 คน  
 (2) รวมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 964 คน  
 (3) รวมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 449,337 คน  
 และข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 36,150 คน  
 (4) รวมข้าราชการอัยการ จำนวน 3,175 คน  
 (5) รวมข้าราชการตุลาการ จำนวน 4,297 คน

ที่มา: กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2554 สำนักงาน ก.พ.

### 3) ข้าราชการในฝ่ายพลเรือนจำแนกตามพื้นที่ปฏิบัติงาน

(1) ข้าราชการในฝ่ายพลเรือน ส่วนใหญ่ ปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อราชการบริหารส่วนกลาง ร้อยละ 67.72 และราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 17.14 และ ร้อยละ 15.13 ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นว่างานบริการสาธารณะของประเทศส่วนใหญ่ อยู่ในบังคับบัญชาของหัวหน้าส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่สามารถทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบบริหารจัดการบริการสาธารณะในจังหวัดและอำเภอ ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างเสมอภาค รวดเร็ว มีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผลได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และนโยบายและทิศทางของรัฐที่ต้องการให้ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ พร้อมกันนั้นก็มียุทธศาสตร์ลดสัดส่วนของข้าราชการในส่วนกลางลง โดยมีการกำหนดเป้าหมายไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - พ.ศ. 2554) ที่จะลดกำลังคนภาคราชการส่วนกลางให้ได้ร้อยละ 10 ภายในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งเมื่อสอบทานแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจำนวนข้าราชการในฝ่ายพลเรือนระหว่างปี พ.ศ. 2550 - พ.ศ. 2554 พบว่าส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลางมีข้าราชการลดลง 29,163 คน (จาก 890,743 คน ในปี พ.ศ. 2550 เป็น 861,580 คน ในปี พ.ศ. 2554) คิดเป็นร้อยละ 3.27

(2) การกระจายของข้าราชการในฝ่ายพลเรือน จำแนกตามพื้นที่ปฏิบัติงาน พบว่า กระจายอยู่ภาคเหนือ ร้อยละ 17.75 (225,814 คน) ภาคกลาง ร้อยละ 18.85 (239,758 คน) ภาคตะวันออก ร้อยละ 3.86 (49,132 คน) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 29.28 (372,496 คน) และภาคใต้ ร้อยละ 14.43 (183,575 คน) ส่วนที่เหลือร้อยละ 15.76 (200,539 คน) ปฏิบัติงานอยู่ในกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ยังมีข้าราชการในฝ่ายพลเรือนอีก 781 คน หรือร้อยละ 0.06 ปฏิบัติราชการอยู่ในต่างประเทศ (ตารางที่ 1-6)

ตารางที่ 1-6 ข้าราชการในฝ่ายพลเรือน จำแนกตามพื้นที่ปฏิบัติงาน และส่วนราชการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554  
(หน่วย : คน)

ส่วนราชการ	รวม	กลุ่มพื้นที่ปฏิบัติงาน						
		ต่าง ประเทศ	กรุงเทพฯ	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก	ภาควัน ออกเฉียง เหนือ	ภาคใต้
สำนักนายกรัฐมนตรี	6,371		4,493	386	696	87	342	367
กระทรวงการคลัง	29,903	2	13,842	3,199	4,840	1,460	3,590	2,970
กระทรวงการต่างประเทศ	1,534	691	843					
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา <sup>(1)</sup>	1,654		397	267	342	82	352	214
กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์	3,307		1,119	510	639	117	532	390
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	35,234	38	12,493	5,327	5,017	1,155	7,431	3,773
กระทรวงคมนาคม	14,254		5,666	2,300	1,997	516	2,293	1,482
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	10,413		4,089	2,200	1,169	276	1,539	1,140
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร	2,021		1,236	211	108	23	226	217
กระทรวงพลังงาน	1,262		1,087	44	48	10	43	30
กระทรวงพาณิชย์	3,420	23	361	111	2,696	29	109	91
กระทรวงมหาดไทย	39,705		7,737	7,176	7,041	1,340	10,442	5,969
กระทรวงยุติธรรม	17,266		4,960	2,432	4,218	702	2,848	2,106
กระทรวงแรงงาน	6,149		2,401	782	1,194	224	887	661
กระทรวงวัฒนธรรม <sup>(2)</sup>	4,447	13	1,290	618	1,039	134	801	552
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	743		743					
กระทรวงศึกษาธิการ <sup>(3)</sup>	488,982		32,441	94,488	90,407	16,628	182,650	72,368
กระทรวงสาธารณสุข	169,789		8,047	35,131	43,533	8,257	46,763	28,058
กระทรวงอุตสาหกรรม	3,355	10	2,220	269	275	75	276	230
ส่วนราชการไม่สังกัด <sup>(4)</sup>	218,850	4	47,768	37,420	37,979	8,811	48,384	38,485
ส่วนราชการอิสระ <sup>(5)</sup>	20,958		10,647	2,087	3,150	748	2,503	1,793
ส่วนท้องถิ่น	192,508		36,659	30,856	33,371	8,458	60,484	22,680
รวมทั้งหมด	1,272,095	781	200,539	225,814	239,758	49,132	372,496	183,575
ร้อยละ	100.00	0.06	15.76	17.75	18.85	3.86	29.28	14.43

หมายเหตุ: (1) รวมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 1,023 คน  
(2) รวมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 964 คน  
(3) รวมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 449,337 คน และข้าราชการพลเรือน  
ในสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 36,150 คน  
(4) รวมข้าราชการอัยการ จำนวน 3,175 คน และข้าราชการตำรวจ จำนวน 209,075 คน  
(5) รวมข้าราชการรัฐสภาสามัญ จำนวน 3,004 คน และข้าราชการตุลาการ จำนวน 4,297 คน  
และข้าราชการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 17,924 คน

ที่มา: กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2554 สำนักงาน ก.พ.

อย่างไรก็ดี หากไม่รวมพื้นที่กรุงเทพมหานคร ข้าราชการในฝ่ายพลเรือน จะปฏิบัติงานในภาคตะวันออก เฉียงเหนือมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคใต้ ตามลำดับ ส่วนภาคตะวันออกเป็นพื้นที่ที่มีข้าราชการในฝ่ายพลเรือนไปปฏิบัติงานน้อยที่สุด

### 1.2.3 ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 จำนวน 2,380,000 ล้านบาท ได้จัดสรรเพื่อดำเนินงานด้านต่าง ๆ ตามงบรายจ่ายที่สำคัญ ประกอบด้วยงบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น เมื่อพิจารณาถึงงบรายจ่ายด้านบุคลากรมีจำนวน 547,690.9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 23.0 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด

เมื่อพิจารณาเฉพาะจำนวนเงินงบประมาณของงบด้านบุคคลที่ปรากฏใน “งบบุคลากร” พบว่า

ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา งบประมาณด้านบุคลากรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และงบบุคลากรของปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เป็นจำนวน 241,183.7 ล้านบาทหรือร้อยละ 61.9 (ตารางที่ 1-7) แต่หากเปรียบเทียบงบรายจ่ายด้านบุคลากรภาครัฐต่องบประมาณแผ่นดินระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 พบว่า สัดส่วนของงบรายจ่ายงบบุคลากรมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง (ภาพที่ 1-3)

ตารางที่ 1-7 การจัดสรรงบประมาณตามงบรายจ่าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2555

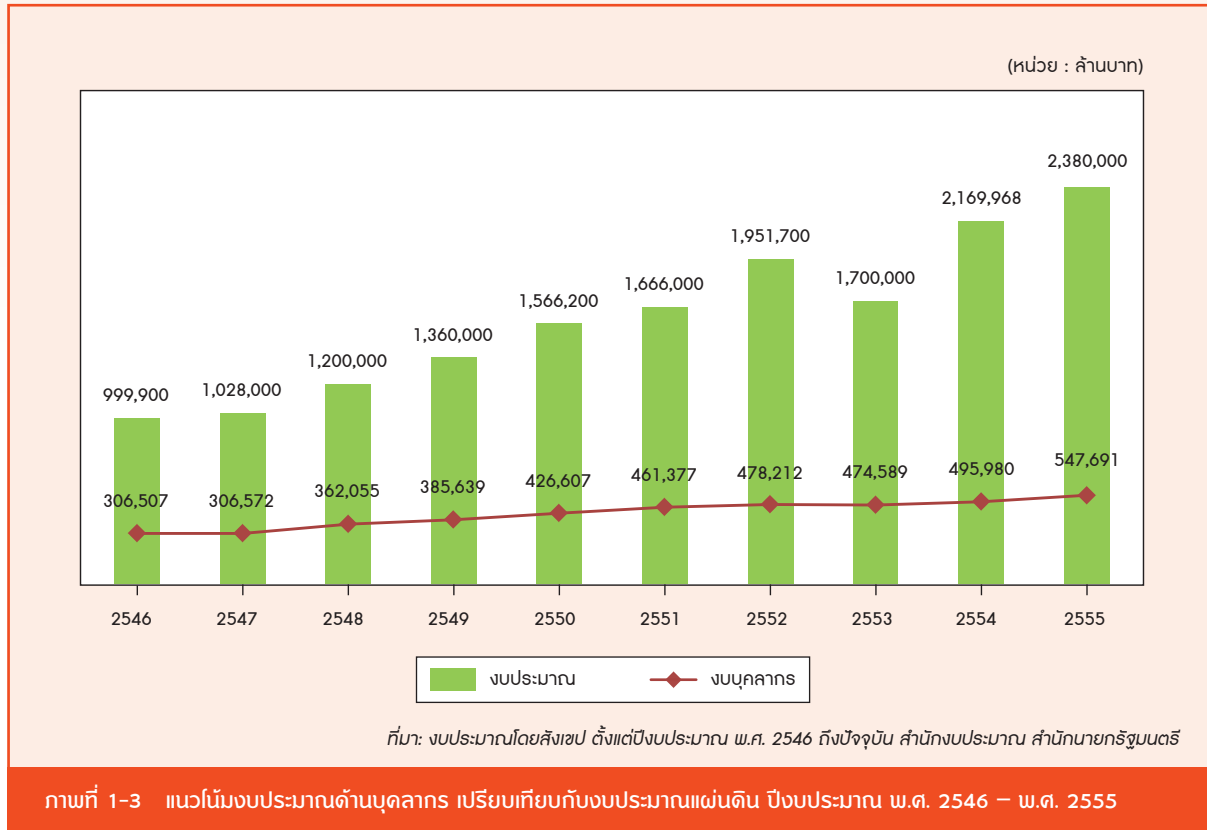
หน่วย : ล้านบาท

งบรายจ่าย (หน่วย: ล้านบาท)	ปีงบประมาณ พ.ศ.										ปี พ.ศ. 2555 เทียบกับ ปี พ.ศ. 2554	
	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	จำนวน	ร้อยละ
1. งบบุคลากร (สัดส่วนต่อ งบประมาณ)	306,507.2 (30.6%)	306,571.8 (29.8%)	362,054.8 (30.2%)	385,639.3 (28.4%)	426,606.9 (27.2%)	461,376.6 (27.8%)	478,212.2 (24.5%)	474,589.0 (27.9%)	495,895.8 (22.9%)	547,690.9 (23.0%)	51,795.1	10.4
2. งบดำเนินงาน (สัดส่วนต่อ งบประมาณ)	103,157.0 (10.3%)	92,741.6 (9.0%)	105,179.4 (8.8%)	115,418.8 (8.5%)	141,330.7 (9.0%)	157,097.5 (9.5%)	180,594.0 (9.2%)	189,291.5 (11.2%)	233,354.8 (10.7%)	213,367.6 (9.0%)	-20,087.2	-8.6
3. งบลงทุน (สัดส่วนต่อ งบประมาณ)	114,012.8 (11.4%)	13,492.2 (11.1%)	131,777.8 (11.0%)	137,991.2 (10.1%)	179,594.3 (11.5%)	185,224.6 (11.1%)	213,978.4 (11.0%)	137,677.8 (8.1%)	253,899.5 (11.7%)	264,465.9 (11.1%)	10,566.4	4.2
4. งบเงินอุดหนุน (สัดส่วนต่อ งบประมาณ)	203,627.3 (20.4%)	226,176.7 (22.0%)	287,134.1 (23.9%)	344,492.5 (25.3%)	370,976.7 (23.7%)	416,223.3 (25.1%)	514,841.6 (26.4%)	438,732.0 (25.8%)	523,680.9 (24.1%)	575,677.3 (24.2%)	51,996.4	9.9
5. งบรายจ่ายอื่น (สัดส่วนต่อ งบประมาณ)	272,595.7 (27.3%)	289,017.7 (28.1%)	313,853.9 (26.1%)	376,458.2 (27.7%)	447,691.4 (28.6%)	440,078.3 (26.5%)	564,073.8 (28.9%)	459,809.7 (27.0%)	663,136.5 (30.6%)	778,898.3 (32.7%)	115,761.8	17.5
<b>รวม</b>	<b>999,900.0</b>	<b>1,028,000.0</b>	<b>1,200,000.0</b>	<b>1,360,000.0</b>	<b>1,566,200.0</b>	<b>1,666,000.0</b>	<b>1,951,700.0</b>	<b>1,700,000.0</b>	<b>2,169,967.5</b>	<b>2,380,000.0</b>	<b>210,032.5</b>	<b>9.7</b>

**หมายเหตุ:**

- งบบุคลากร รายจ่ายเพื่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทนพนักงานราชการ
- งบดำเนินงาน รายจ่ายเพื่อการบริหารและดำเนินงาน เช่น ค่าตอบแทน ใช้สอย วัสดุ และสาธารณูปโภค
- งบลงทุน รายจ่ายเพื่อการลงทุน เช่น ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง
- งบเงินอุดหนุน รายจ่ายเพื่อช่วยเหลือ สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และนิติบุคคลต่าง ๆ
- งบรายจ่ายอื่น ซึ่งจำแนกรายจ่ายเป็นงบบุคลากร งบดำเนินงาน และงบลงทุน
- งบรายจ่ายอื่น รายจ่ายที่ไม่เข้าลักษณะงบรายจ่ายใด หรือสำนักงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายจากงบรายจ่ายนี้
- ซึ่งจำแนกรายจ่ายเป็นงบบุคลากร งบดำเนินงาน และงบลงทุน

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2555 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี



อย่างไรก็ดี งบค่าใช้จ่ายบุคคลภาครัฐมิได้มีปรากฏอยู่เฉพาะในงบบุคลากร แต่ยังมีค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐบางส่วนปรากฏอยู่ในงบรายจ่ายอื่น ๆ ทำให้ค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐในงบบุคลากรตามเอกสารงบประมาณต่ำกว่าความเป็นจริง



### 1.3 ขีดสมรรถนะและความสามารถในการแข่งขันของระบบราชการไทยเชิงเปรียบเทียบ

#### 1.3.1 ความเป็นประเทศที่เอื้อต่อการลงทุนประกอบธุรกิจ (Doing Business)

ในรายงานผลการวิจัยเรื่อง Doing Business ที่ธนาคารโลกจัดทำขึ้นเพื่อรายงานการจัดอันดับความยาก-ง่ายในการเข้าไปประกอบธุรกิจของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ประจำปี พ.ศ. 2555 โดยทำการสำรวจความคิดเห็นของหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เกี่ยวกับกระบวนการ ขั้นตอน ระยะเวลา ค่าใช้จ่าย และระบบการอำนวยความสะดวกของหน่วยงานของรัฐตามวงจรธุรกิจตั้งแต่การเริ่มต้นธุรกิจจนถึงการปิดกิจการ ว่ามีความสะดวกหรือเอื้อต่อการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการหรือไม่อย่างไร ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดในการสำรวจ 9 ด้าน โดยจัดเก็บข้อมูลในช่วงเดือนมิถุนายน 2554 ถึง พฤษภาคม 2555 นั้น ประเทศไทยได้รับการจัดให้อยู่ในลำดับที่ 17 จาก 183 ประเทศ (ตารางที่ 1-8) ที่มีบรรยากาศเอื้อต่อการลงทุนประกอบธุรกิจมากที่สุดในโลก ซึ่งยังคงรักษาการเป็น 20 ลำดับแรกของ

ประเทศที่น่าลงทุน (ตารางที่ 1-9) ซึ่งผลการจัดอันดับมีความสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เนื่องจากนักลงทุนต่างประเทศจะนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเข้าไปลงทุนในประเทศต่าง ๆ ซึ่งประเทศที่ดำเนินธุรกิจง่าย มีกฎ ระเบียบที่เอื้อต่อการลงทุน ถือได้ว่าเป็นประเทศที่น่าลงทุน อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของภาครัฐ และทำให้ภาครัฐได้เห็นช่องทางในการปรับปรุงกระบวนการทำงานหรือกฎระเบียบต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพได้ชัดเจน ตลอดจนการนำตัวอย่างของประเทศอื่น ๆ ที่มีระบบที่ดีมาใช้เป็นกรณีศึกษาเพื่อปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การจดทะเบียนทรัพย์สิน และการชำระภาษียังคงเป็นประเด็นท้าทายของประเทศไทย (ตารางที่ 1-10)

ตารางที่ 1-8 ลำดับของประเทศไทยในนานาประเทศที่มีความสะดวกในการประกอบธุรกิจมากที่สุด ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 - ค.ศ. 2012 (พ.ศ. 2548 - พ.ศ. 2555)\*

ปี	อันดับ	จำนวนประเทศ
2005	20	145
2006	20	155
2007	18	175
2008	15	178
2009	13	181
2010	12	183
2011	19	183
2012	17	183 **

ที่มา: \* World Bank The Doing Business 2012, Report2012

\*\* <http://www.doingbusiness.org/documents/fullreport/2012/DB11-full-report.pdf>

ตารางที่ 1-9 ประเทศที่มีความสะดวกในการประกอบธุรกิจมากที่สุดในปี ค.ศ. 2012 (พ.ศ. 2555) 20 ลำดับแรก

ลำดับ	ประเทศ	ลำดับ	ประเทศ
1	สิงคโปร์	11	ฟินแลนด์
2	ฮ่องกง	12	ซาอุดีอาระเบีย
3	นิวซีแลนด์	13	แคนาดา
4	สหรัฐอเมริกา	14	สวีเดน
5	เดนมาร์ค	15	ออสเตรเลีย
6	นอร์เวย์	16	จอร์เจีย
7	สหราชอาณาจักร	17	ไทย
8	เกาหลีใต้	18	มาเลเซีย
9	ไอซ์แลนด์	19	เยอรมนี
10	ไอร์แลนด์	20	ญี่ปุ่น

ที่มา: [http://www.doingbusiness.org/documents/DB12\\_Overview.pdf](http://www.doingbusiness.org/documents/DB12_Overview.pdf)

ตารางที่ 1-10 การเปรียบเทียบอันดับของประเทศไทย (จำแนกตามประเด็นในการประเมิน) ปี พ.ศ. 2553 - พ.ศ. 2555

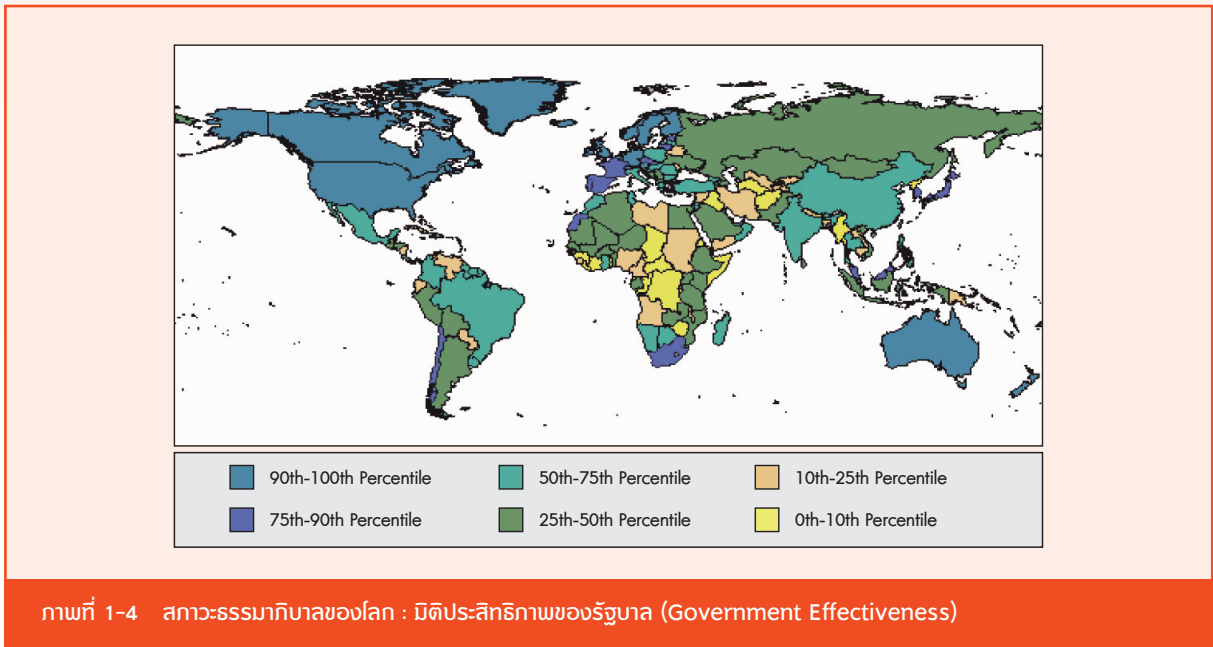
ประเด็น	หน่วยวนหลัก / หน่วยวนที่เกี่ยวข้อง	อันดับในปี พ.ศ. 2553	อันดับในปี พ.ศ. 2554	อันดับในปี พ.ศ. 2555	อันดับเปลี่ยนแปลงจากปีก่อน
• การเริ่มต้นธุรกิจ (Starting a Business)	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมสรรพากร สำนักงานประกันสังคม กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	89	95	78	+17
• การขออนุญาตก่อสร้าง (Dealing with Construction Permits)	กรุงเทพมหานคร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมโยธาธิการและผังเมือง บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) การประปานครหลวง	13	12	14	-2
• การขอใช้ไฟฟ้า (Getting Electricity)	การไฟฟ้านครหลวง	-	-	9*	-

ประเด็น	หน่วยงานหลัก / หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	อันดับในปี พ.ศ. 2553	อันดับในปี พ.ศ. 2554	อันดับในปี พ.ศ. 2555	อันดับ เปลี่ยนแปลง จากปีก่อน
• การจดทะเบียนทรัพย์สิน (Registering Property)	กรมที่ดิน กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมสรรพากร	5	19	28	-9
• การได้รับสินเชื่อ (Getting Credit)	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด	69	72	67	+5
• การคุ้มครองผู้ลงทุน (Protecting Investors)	สำนักงานคณะกรรมการกำกับ หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	12	12	13	-1
• การชำระภาษี (Paying Taxes)	กรมสรรพากร กรมที่ดิน กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต กรมการขนส่งทางบก สำนักงานประกันสังคม กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (อบจ. อบต. เทศบาล) กรุงเทพมหานคร	86	91	100	-9
• การค้าระหว่างประเทศ (Trading across Borders)	กรมศุลกากร กรมส่งเสริมการส่งออก กรมการค้าต่างประเทศ การทำเรือแห่งประเทศไทย	12	12	17	-5
• การบังคับให้เป็นไป ตามข้อตกลง (Enforcing Contracts)	กรมบังคับคดี สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด	25	25	24	+1
• การแก้ปัญหาการล้มละลาย (Resolving Insolvency)	กรมบังคับคดี สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด	48	46	51	-5

ที่มา: World Bank, อ้างแล้ว.

\* ธนาคารโลกได้เพิ่มตัวชี้วัดเรื่องการขอใช้ไฟฟ้าซึ่งแยกออกมาจากตัวชี้วัดด้านการขออนุญาตก่อสร้าง

1.3.2 ดัชนีสภาวะธรรมาภิบาลของประเทศไทยตามเกณฑ์ธนาคารโลก



สำนักงานธรรมาภิบาลโลกซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดธนาคารโลกได้เผยแพร่ข้อมูลล่าสุด ใน Governance Matters 2011<sup>8</sup> (พ.ศ. 2554) เกี่ยวกับดัชนีสภาวะธรรมาภิบาลของโลก (Worldwide Governance Indicators-WGI) จาก 213 ประเทศ ที่มีการจัดเก็บข้อมูลในช่วงปี พ.ศ. 2554 โดยวัดทั้งหมดใน 6 มิติ<sup>9</sup> พบว่าค่าดัชนีชี้วัดสภาวะธรรมาภิบาล (Governance Indicator)

ของประเทศไทยทุกมิติอยู่ในลักษณะทรงตัว โดยมีมิติประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) อยู่ใน Percentile Rank ที่ 50 - 75 (ภาพที่ 1-4) และเมื่อพิจารณาเป็นรายมิติ 5 ปีย้อนหลังตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 - 2554 พบว่า มิติประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) และมีมิติคุณภาพของมาตรการควบคุม (Regulatory Quality) ยังรักษา

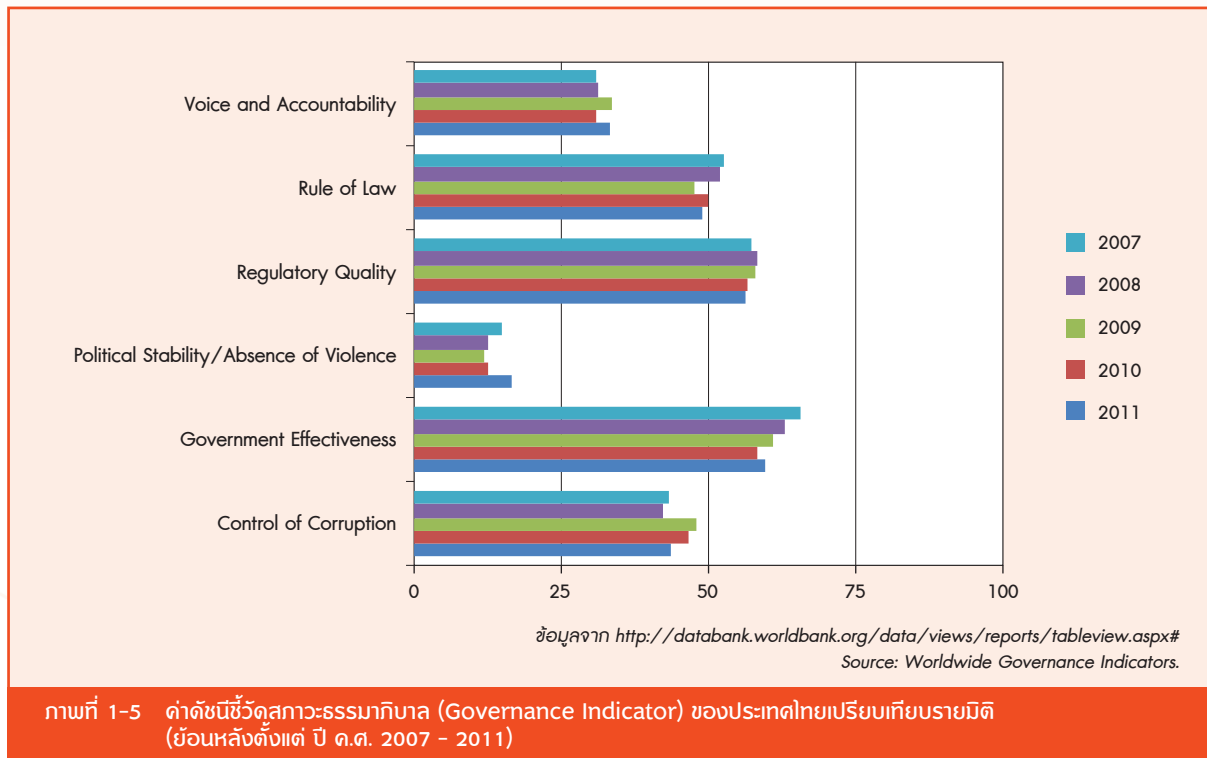
<sup>8</sup> สำหรับผลการจัดอันดับตามดัชนีสภาวะธรรมาภิบาลของประเทศไทยตามเกณฑ์ธนาคารโลก ประจำปี 2555 คาดว่าจะประกาศในเดือนกันยายน 2556

<sup>9</sup> 1.การมีสิทธิมีเสียงของประชาชนและการรับผิดชอบ (Voice and Accountability) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลด้วยตนเอง รวมถึงการมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ตลอดจนเสรีภาพในการชุมนุมและสมาคม 2.ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence) ซึ่งเป็นเรื่องของโอกาสความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะไร้เสถียรภาพหรือถูกโค่นล้ม โดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ ที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น การใช้ความรุนแรงทางการเมืองและการก่อการร้าย 3.ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) ซึ่งให้ความสำคัญในเรื่องของคุณภาพการให้บริการและความสามารถของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนระดับความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง รวมถึงคุณภาพของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความมุ่งมั่นจริงจังของรัฐบาลที่มีต่อนโยบายดังกล่าว 4.คุณภาพของมาตรการควบคุม (Regulatory Quality) ซึ่งเป็นเรื่องชี้ความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและออกมาตรการควบคุม รวมถึงการบังคับใช้นโยบายและมาตรการดังกล่าวให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเอื้อต่อการส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถพัฒนาได้ 5.นิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งเกี่ยวข้องกับระดับของการที่บุคคลฝ่ายต่าง ๆ มีความมั่นใจ และยอมรับปฏิบัติตามกฎกติกาในการอยู่ร่วมกันของสังคม โดยเฉพาะคุณภาพของการบังคับให้ปฏิบัติตามเงื่อนไข สัญญา การตำรวจ และการอำนวยความสะดวกยุติธรรม รวมถึงโอกาสความเป็นไปได้ที่จะเกิดอาชญากรรมและความรุนแรง 6.การควบคุมปัญหาทุจริตประพฤติกมิชอบ (Control of Corruption) ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ทั้งในรูปแบบของการทุจริตประพฤติกมิชอบเพียงเล็กน้อยหรือขนาดใหญ่ รวมถึงการเข้าครอบครองรัฐโดยชนชั้นนำทางการเมืองและนักธุรกิจเอกชนที่มุ่งเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์



ตำแหน่งอยู่ที่ Percentile Rank 50 - 75 รองลงมาเป็น มิติการควบคุมปัญหาทุจริตประพฤติมิชอบ (Control of Corruption) มิตินิติธรรม (Rule of Law) และมิติ การมีสิทธิที่มีเสียงของประชาชนและภาระรับผิดชอบ (Voice and Accountability) อยู่ในตำแหน่ง Percentile

Rank ที่ 25 - 50 สำหรับมิติความมีเสถียรภาพทาง การเมืองและการปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence) แม้จะมีการขยับ อันดับขึ้น แต่ยังคงอยู่ใน Percentile Rank ที่ 0 - 25 อันเป็นมิติที่ต่ำสุดที่ประเทศไทยได้รับ (ภาพที่ 1-5)



ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า ใน ปี พ.ศ. 2554 สภาวะ ธรรมาภิบาลของประเทศไทย มีแนวโน้มดีขึ้นเล็กน้อยใน มิติประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) มิติความมีเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจาก ความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence) และมิติการมีสิทธิที่มีเสียงของประชาชน และภาระรับผิดชอบ (Voice and Accountability) และมีเพียง 2 มิติที่ค่าลดลง ได้แก่ มิติการควบคุม ปัญหาทุจริตประพฤติมิชอบ (Control of Corruption) และมิตินิติธรรม (Rule of Law) และหากพิจารณาใน ภาพรวมจะพบว่าค่าเฉลี่ยดัชนีสภาวะธรรมาภิบาลของ

ประเทศไทยบางมิติมีแนวโน้มที่ลดลง แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีการปล่อยปลดละเลย ในการจัดการที่มีผลต่อมิติตามดัชนีดังกล่าว เนื่องจาก สภาวะธรรมาภิบาลได้กลายเป็นกระแสของโลกที่ผู้นำ และพลเมืองของนานาประเทศต่างให้ความสำคัญ และเอาใจจ้งกับเรื่องนี้เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ เพื่อภาพลักษณ์ที่ดีและความเจริญที่ยั่งยืนของประเทศ แม้ประเทศไทยจะได้มีการรณรงค์ในเรื่องนี้ แต่ผลที่ เกิดขึ้นเมื่อเทียบกับนานาประเทศอาจเป็นผลให้ ตำแหน่ง Percentile Rank ของประเทศไทยยังไม่สูง มากนัก

1.3.3 อันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย ประจำปี พ.ศ. 2555

ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (National Competitiveness) ที่วัดจากความสามารถและผลประกอบการของประเทศไทยในการสร้างและรักษาสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การประกอบกิจการพบว่า สถาบันการจัดการนานาชาติ (International Institute for Management Development: IMD) จัดให้ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 30 จาก 59 ประเทศ ในปี พ.ศ. 2555 (ตารางที่ 1-11) (จัดเก็บข้อมูลใน

ช่วงเดือนพฤษภาคม 2554 - เดือนพฤษภาคม 2555) โดยมีอันดับลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2554 ซึ่งอยู่ที่อันดับ 27 จากทั้งหมด 59 ประเทศ โดยปัจจัยหลักด้านประสิทธิภาพของภาครัฐ (Government Efficiency) มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ลดลงจากอันดับที่ 17 ในปี พ.ศ. 2552 มาเป็นอันดับที่ 18, 23 และ อันดับ 26 ในปี พ.ศ. 2553 พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2555 ตามลำดับ

ตารางที่ 1-11 อันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2555

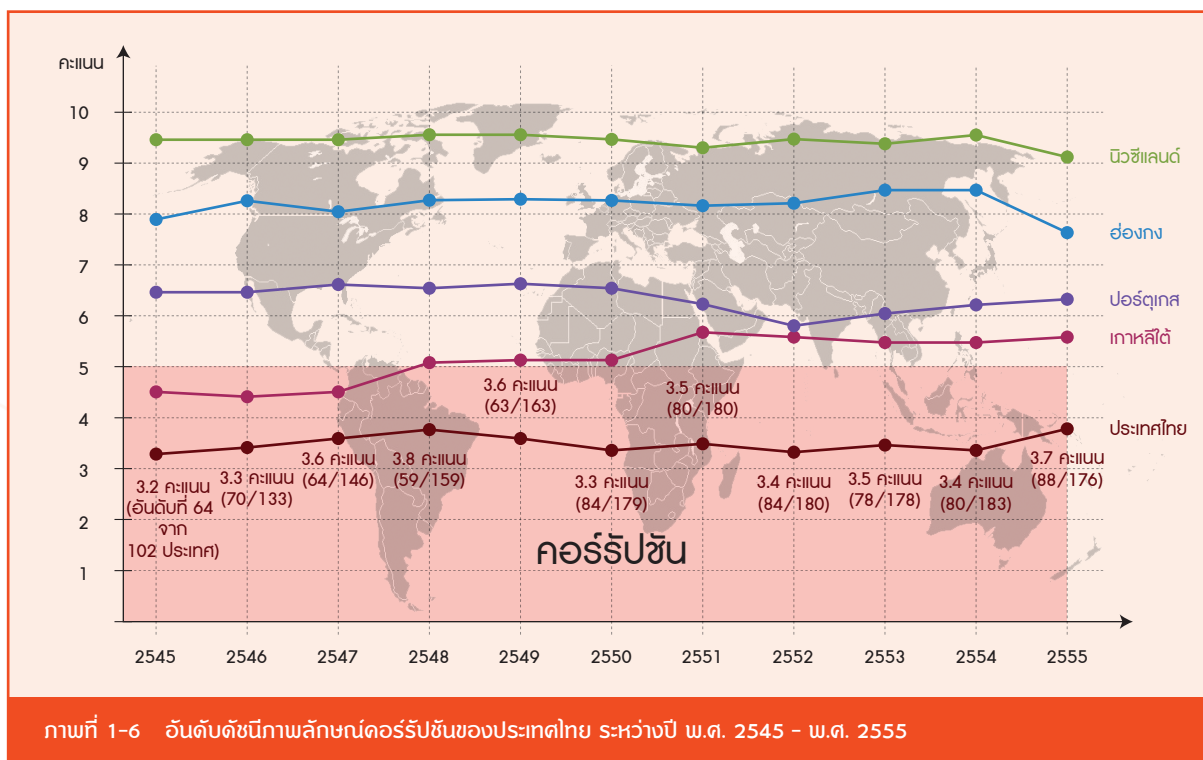
THE 2012 WCY OVERALL RANKING							
Rank 2012	Rank 2011	Country	Score 2012	Rank 2012	Rank 2011	Country	Score 2012
1	1	Hong Kong	100.00	31	33	Estonia	66.95
2	1	USA	97.75	32	36	Kazakhstan	99.89
3	5	Switzerland	96.68	33	30	Czech Republic	66.19
4	3	Singapore	95.92	34	34	Poland	64.18
5	4	Sweden	91.39	35	32	India	63.60
6	7	Canada	90.29	36	45	Lithuania	63.42
7	6	Taiwan	89.96	37	38	Mexico	63.18
8	13	Norway	89.67	38	39	Turkey	62.24
9	10	Germany	89.26	39	35	Spain	61.12
10	8	Qatar	88.48	40	42	Italy	60.64
11	14	Netherlands	87.16	41	40	Portugal	60.38
12	11	Luxembourg	86.05	42	37	Indonesia	59.50
13	12	Denmark	84.88	43	41	Philippines	59.27
14	16	Malaysia	84.22	44	43	Peru	58.71
15	9	Australia	83.18	45	47	Hungary	57.34
16	28	UAE	82.49	46	44	Brazil	56.52
17	15	Finland	82.47	47	48	Slovak Republic	55.67
18	20	United Kingdom	80.14	48	49	Russia	55.16
19	17	Israel	78.57	49	53	Jordan	53.23
20	24	Ireland	78.47	50	52	South Africa	53.16
21	18	Austria	77.67	51	51	Slovenia	52.96
22	22	Korea	76.75	52	46	Colombia	51.89
23	19	China Mainland	75.77	53	50	Romania	48.93
24	21	New Zealand	74.88	54	55	Bulgaria	48.45
25	23	Belgium	73.48	55	54	Argentina	48.20
26	31	Iceland	71.54	56	57	Ukraine	46.88
27	26	Japan	71.35	57	58	Croatia	45.30
28	25	Chile	71.28	58	56	Greece	43.05
29	29	France	70.00	59	59	Venezuela	31.45
30	27	Thailand	69.00				



### 1.3.4 ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index)<sup>10</sup> ของนานาประเทศทั่วโลก ปี พ.ศ. 2555

1) องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ หรือ TI (Transparency International) จัดอันดับภาพลักษณ์คอร์รัปชันของนานาประเทศทั่วโลก โดยในปี พ.ศ. 2555 ซึ่งจัดเก็บข้อมูลในช่วงเดือนตุลาคม 2554 ถึงพฤศจิกายน 2555 ได้เปลี่ยนระบบการคำนวณดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของแต่ละประเทศจากเดิมที่ให้คะแนนเต็ม 10 เป็นคะแนนเต็ม 100 โดยผลการจัดอันดับพบว่า

ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 88 จาก 176 ประเทศ (ค่าดัชนี 37 หรือ 3.7 ในฐานคะแนนแบบเดิม) โดยอันดับลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับ ปี พ.ศ. 2554 ซึ่งอยู่ในลำดับที่ 80 จาก 183 ประเทศ (ค่าดัชนี 3.4) อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากค่าดัชนีเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2554 ด้วยฐานคะแนนที่เท่ากันแล้ว จะพบว่าค่าดัชนีปรับเพิ่มขึ้น 0.3 คะแนน (ภาพที่ 1-6)



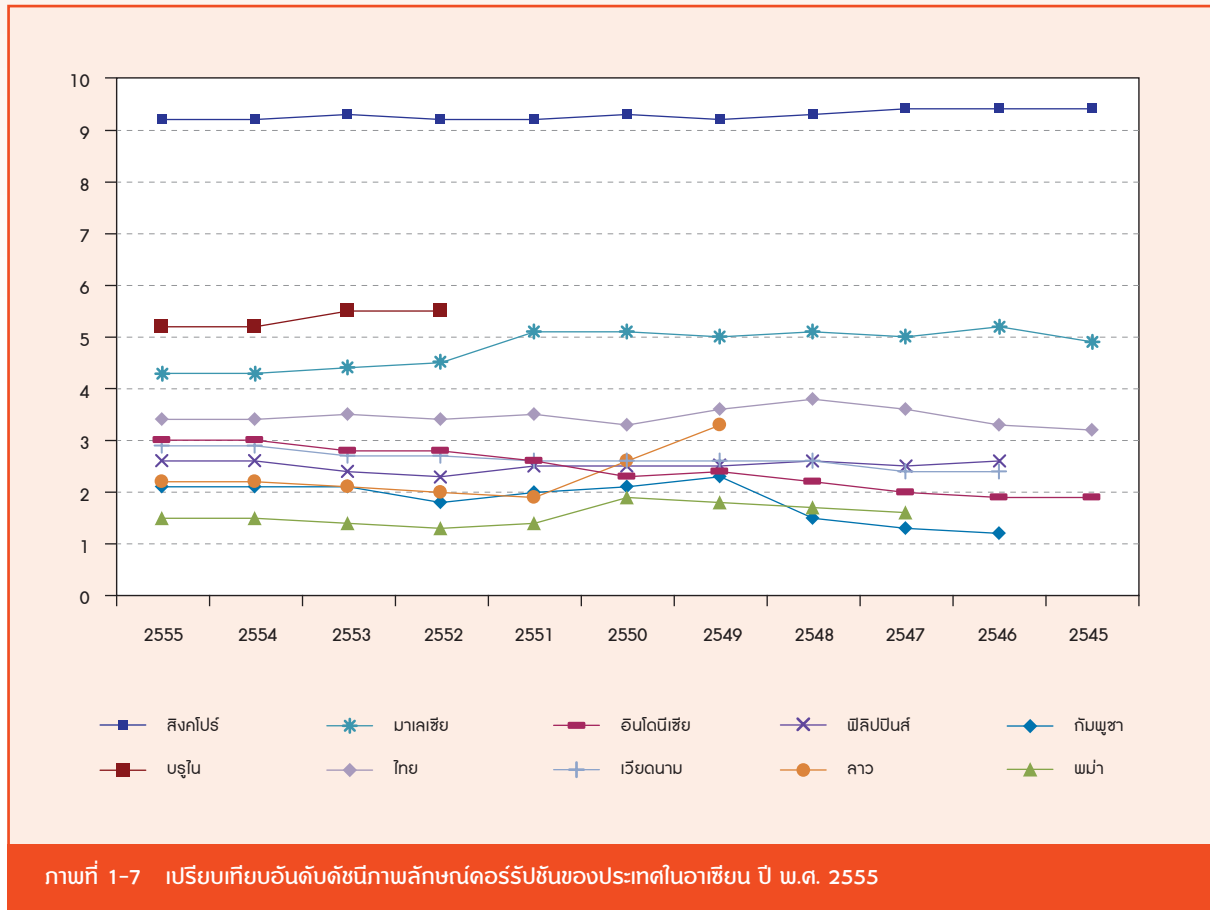
ภาพที่ 1-6 อันดับดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2545 - พ.ศ. 2555

ทั้งนี้ ประเทศที่มีค่าดัชนีสูงสุดหรือมีภาพลักษณ์คอร์รัปชันดีที่สุด คือ 90 คะแนน ซึ่งมี 3 ประเทศที่ได้อันดับหนึ่งร่วมกัน ได้แก่ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ และนิวซีแลนด์ อันดับสี่ ได้แก่ สวีเดน (88 คะแนน) ตามมาด้วย สิงคโปร์ (87 คะแนน) และสวิตเซอร์แลนด์ (86 คะแนน) ตามลำดับ ส่วนประเทศที่มีค่าดัชนีต่ำสุดหรือมีภาพลักษณ์คอร์รัปชันแย่ที่สุด ได้แก่ อัฟกานิสถาน (8 คะแนน) เกาหลีเหนือ (8 คะแนน)

โซมาเลีย (8 คะแนน) ตามมาด้วยซูดาน (13 คะแนน) และพม่า (15 คะแนน) ตามลำดับ

2) เมื่อเปรียบเทียบดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันในกลุ่มประเทศอาเซียน พบว่า ประเทศไทยมีดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันอยู่ลำดับ 4 ต่ำกว่าประเทศสิงคโปร์ บรูไน และมาเลเซีย ตามลำดับ และลำดับสูงกว่าประเทศอินโดนีเซีย เวียดนาม ฟิลิปปินส์ ลาว กัมพูชา และพม่า (ภาพที่ 1-7)

<sup>10</sup> ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI) จัดอันดับโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ซึ่งเป็นองค์การนานาชาติ ก่อตั้งในประเทศเยอรมนี ได้เริ่มมีการจัดทำดัชนีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 โดยค่าดัชนียิ่งสูงหมายถึงมีค่าปลอดการคอร์รัปชันสูง และค่าต่ำหมายถึงประเทศหรือเขตแดนที่มีการคอร์รัปชันสูง



### 1.3.5 ดัชนีคอร์รัปชันของประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

จากข้อมูลการจัดอันดับดัชนีคอร์รัปชันของประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ประจำปี พ.ศ. 2555 โดยบริษัทที่ปรึกษาด้านความเสี่ยงทางการเมืองและเศรษฐกิจ (Political and Economic Risk Consultancy, Ltd. : PERC)<sup>11</sup> ที่มีการจัดเก็บข้อมูลในช่วงปี พ.ศ. 2555 โดยทำการสำรวจทั้งสิ้น 16 ประเทศ พบว่า ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 8 จากการสำรวจทั้งสิ้น 16 ประเทศ โดยมีค่าดัชนีความเสี่ยง<sup>12</sup> อยู่ที่ 6.57 คะแนน (จากค่าดัชนีเต็ม 10 คะแนน) และถือได้ว่าค่าดัชนีคอร์รัปชันของประเทศไทยมีแนวโน้มที่ดีขึ้น คือมีความเสี่ยงต่อการคอร์รัปชันลดลงเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. 2554)

ที่มีค่าดัชนีความเสี่ยง 7.55 คะแนน สำหรับประเทศอื่น ๆ ที่มีแนวโน้มที่ดีขึ้นเช่นกัน กล่าวคือ ค่าดัชนีคอร์รัปชันลดลง อาทิ กัมพูชา (มีค่าดัชนีความเสี่ยงอยู่ที่ 6.83 คะแนน ลดลงจากปีที่ผ่านมา คือ 9.27 คะแนน) มาเก๊า (มีค่าดัชนีความเสี่ยง 2.85 คะแนน ลดลงจากปีที่ผ่านมา คือ 4.68 คะแนน) และเวียดนาม (มีค่าดัชนีความเสี่ยง 7.75 คะแนน ลดลงจากปีที่ผ่านมา คือ 8.30 คะแนน) ในขณะที่มี 4 ประเทศ ที่มีค่าดัชนีคอร์รัปชันสูงขึ้น หมายความว่า ความเสี่ยงของการคอร์รัปชันยังอยู่ในระดับที่สูง ได้แก่ ฮองกง ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ และสหรัฐอเมริกา (ตารางที่ 1-12)

<sup>11</sup> บริษัทที่ปรึกษาด้านความเสี่ยงทางการเมืองและเศรษฐกิจ (Political & Economic Risk Consultancy, Ltd. : PERC) มีสำนักงานตั้งอยู่ที่ฮ่องกง

<sup>12</sup> ค่าดัชนีความเสี่ยงคอร์รัปชัน มีค่าอยู่ระหว่าง 0 - 10 คะแนน โดยค่าดัชนีคะแนนยิ่งใกล้ 0 หมายความว่า มีความเสี่ยงของการคอร์รัปชันค่อนข้างต่ำ ขณะที่ ค่าดัชนีคะแนนยิ่งใกล้ 10 หมายความว่า มีความเสี่ยงของการคอร์รัปชันค่อนข้างสูง





ตารางที่ 1-12 เปรียบเทียบค่าการเปลี่ยนแปลงของดัชนีคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Australia	2.20	2.24	1.67	0.83	0.98	1.40	1.47	1.39	1.28
Cambodia	n.a.	n.a.	n.a.	9.10	8.50	8.10	8.30	9.27	6.83
China	7.48	7.68	7.58	6.29	7.98	7.30	6.70	7.93	7.00
Hong Kong	3.60	3.50	3.13	1.87	1.80	1.74	1.75	1.10	2.64
India	8.90	8.63	6.76	6.67	7.25	6.50	8.23	8.67	8.75
Indonesia	9.25	9.10	8.16	8.03	7.98	7.69	9.07	9.25	8.50
Japan	3.00	3.46	3.01	2.01	2.25	2.63	2.63	1.90	1.90
Macao	n.a.	n.a.	4.78	5.18	3.30	3.75	5.71	4.68	2.85
Malaysia	7.33	6.80	6.13	6.25	6.37	7.00	6.05	5.70	5.59
Philippines	8.33	8.80	7.80	9.40	9.00	7.68	8.25	8.90	9.35
Singapore	0.50	0.65	1.30	1.20	1.13	0.92	0.99	0.37	0.67
South Korea	6.67	6.50	5.44	6.30	5.65	4.97	4.88	5.90	6.90
Taiwan	6.10	6.15	5.91	6.23	6.55	5.85	5.62	5.65	5.45
Thailand	7.80	7.20	7.64	8.03	8.00	6.76	7.33	7.55	6.57
USA	2.45	2.33	2.83	2.28	1.83	2.71	1.89	1.39	2.59
Vietnam	8.71	8.65	7.91	7.54	7.75	7.40	7.13	8.30	7.75

Grades range from zero to 10, with zero being the best grade possible and 10 the worst.

The specific survey question asked was: "To what extent does corruption detract from the overall business environment?"

ที่มา: PERC, 2012

### 1.3.6 ความพร้อมในการเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government)

องค์การสหประชาชาติได้จัดทำ United Nations e-Government Survey เพื่อรายงานการจัดอันดับความพร้อมของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ทั่วโลกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 จนถึงปัจจุบัน (หลังจากปี พ.ศ. 2551 เป็นต้นมาจะจัดทำรายงานทุก ๆ 2 ปี) โดยจัดทำตัวชี้วัดที่เรียกว่า e-Government Development Index (EDGI) ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 3 ด้าน ได้แก่ 1) Online Service Index 2) Telecommunication Infrastructure Index และ 3) Human Capital Index

United Nations e-Government Survey 2012 ได้จัดอันดับความพร้อมในการเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

ของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2555 อยู่ในอันดับที่ 92 (ระดับคะแนน 0.5093) จาก 193 ประเทศทั่วโลก ซึ่งนับว่ามีแนวโน้มที่ถดถอยลง เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2553 และ พ.ศ. 2551 ซึ่งประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 76 (ระดับคะแนน 0.4653) และ อันดับที่ 64 (ระดับคะแนน 0.5031) ตามลำดับ จาก 192 ประเทศ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากระดับคะแนนแล้วจะพบว่า ระดับคะแนนของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2555 เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2553 นอกจากนี้ ประเทศไทยยังคงมีคะแนนในภาพรวมสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลก (World Average) ซึ่งมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 0.4882 (ตารางที่ 1-13)

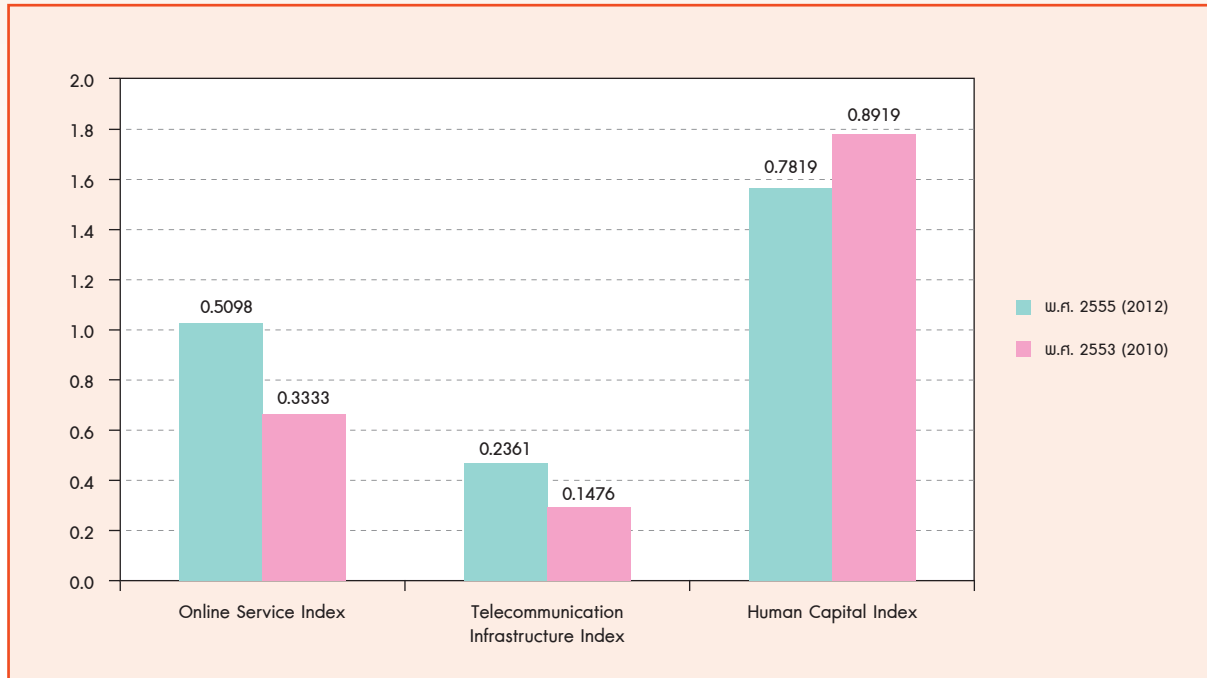
ตารางที่ 1-13 ระดับคะแนนและการจัดอันดับ e-Government Development ของประเทศไทย เปรียบเทียบกับ ประเทศในกลุ่มอาเซียน

	E-Gov. Development Index					World e-Gov. Development Ranking				
	2012	2010	2008	2005	2004	2012	2010	2008	2005	2004
1. Singapore	0.8474	0.7476	0.7009	0.8503	0.8340	10 ↑	11	23	7	8
2. Malaysia	0.6703	0.6101	0.6063	0.5706	0.5409	40 ↓	32	34	43	42
3. Brunei Darussalam	0.6250	0.4796	0.4667	0.4475	0.4632	54 ↑	68	87	73	63
4. Vietnam	0.5217	0.4454	0.4558	0.3640	0.3378	83 ↑	90	91	105	97
5. Philippines	0.5130	0.4637	0.5001	0.5721	0.5260	88 ↓	78	66	41	47
6. Thailand	0.5093	0.4653	0.5031	0.5518	0.5096	92 ↓	76	64	46	50
7. Indonesia	0.4949	0.4026	0.4107	0.3819	0.3909	97 ↑	109	106	96	85
8. Laos	0.2935	0.2637	0.2383	0.2421	0.2329	153 ↓	151	156	147	144
9. Cambodia	0.2902	0.2878	0.2989	0.2989	0.2859	155 ↓	140	139	128	129
10. Myanmar	0.2703	0.2818	0.2922	0.2959	0.3031	160 ↑	141	144	129	123
	World average					Countries				
	0.4882	0.4406	0.4514	0.4922	0.4603	193	192	192	191	191

หมายเหตุ องค์การสหประชาชาติได้จัดทำรายงานการจัดอันดับ e-Government Development มาแล้ว 6 ครั้ง ได้แก่ ปี ค.ศ. 2003, 2004, 2005, 2008, 2010 และ 2012 โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 เป็นต้นมาจะจัดทำรายงานทุก ๆ 2 ปี

หากพิจารณาความพร้อมในแต่ละด้านตาม ตัวชี้วัดย่อยที่ใช้ในการประเมินจะพบว่า ประเทศไทย มีการปรับปรุงที่ดีขึ้นใน 2 ด้าน โดยเฉพาะด้าน Online Service Index ที่มีระดับคะแนนเพิ่มขึ้นจาก 0.3333 ในปี พ.ศ. 2553 เป็น 0.5098 ในปี พ.ศ. 2555 เช่นเดียวกับด้าน Telecommunication Infrastructure Index ที่มีระดับคะแนนเพิ่มขึ้นเช่นกัน กล่าวคือ จาก

0.1476 ในปี พ.ศ. 2553 เป็น 0.2361 ในปี พ.ศ. 2555 ในขณะที่ด้าน Human Capital Index ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ ระดับคะแนนกับตัวชี้วัดย่อยอีก 2 ด้านจะพบว่า เป็น ด้านที่ประเทศไทยมีความพร้อมมากที่สุด โดยได้ระดับ คะแนน 0.7819 ในปี พ.ศ. 2555 แต่เป็นระดับคะแนน ที่ลดต่ำลงจากปี พ.ศ. 2553 ซึ่งได้ระดับคะแนน 0.8919 (ภาพที่ 1-8)



ภาพที่ 1-8 ความพร้อมในแต่ละด้านของการเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย จากผลสำรวจ ปี พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2553

นอกจากนี้ ในรายงานดังกล่าวยังมีการจัดทำดัชนีที่สำคัญอีกหนึ่งดัชนี คือ e-Participation Index ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้นำมาเป็นส่วนหนึ่งในการจัดอันดับการมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ของประชาชน โดยประเทศไทยมีระดับคะแนนที่ดีขึ้น กล่าวคือ

จากระดับคะแนน 0.0857 ในปี พ.ศ. 2553 ปรับขึ้นมาเป็น 0.3158 ในปี พ.ศ. 2555 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้เริ่มให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ของประชาชนมากขึ้น

### 1.3.7 ความมีประสิทธิภาพของระบบราชการไทย

บริษัทที่ปรึกษาด้านความเสี่ยงทางการเมืองและเศรษฐกิจ (Political and Economic Risk Consultancy, Ltd. : PERC) ของฮ่องกง ซึ่งเป็นองค์กรระดับสากลที่ให้คำปรึกษาด้านข้อมูลทางธุรกิจ และการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์สำหรับการประกอบธุรกิจ ได้ทำการสำรวจและจัดอันดับความมีประสิทธิภาพของระบบราชการในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประจำปี พ.ศ. 2555 โดยผลมาจากการจัดเก็บข้อมูลในช่วงปี พ.ศ. 2555 พบว่า ประเทศไทยได้รับการจัดให้อยู่ในอันดับที่ 3 จาก 12 ประเทศ ซึ่งการจัดอันดับดังกล่าวเป็นผลจากการสำรวจความคิดเห็น

ของผู้บริหารชาวต่างชาติที่เข้าไปประกอบธุรกิจการค้าในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวม 12 ประเทศ โดยมีเกณฑ์คะแนนตั้งแต่ 1 - 10 ซึ่งคะแนนที่สูงขึ้น (ใกล้ 10 คะแนน) หมายถึงการที่ระบบราชการของประเทศนั้น ๆ สร้างปัญหา และความยุ่งเหยิงให้กับพลเมือง รวมทั้งเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนของชาวต่างชาติ ขณะที่ คะแนนที่ต่ำลง (ใกล้ 0 คะแนน) หมายถึง ระบบราชการที่ไม่สร้างปัญหาให้กับประชาชน รวมทั้งเอื้อประโยชน์ต่อการลงทุนของชาวต่างชาติ

ผลการจัดอันดับความมีประสิทธิภาพของระบบราชการในประเทศแถบเอเชียตะวันออก และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประจำปี พ.ศ. 2555 พบว่า เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ประเทศอินเดีย ได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพน้อยที่สุด นำมาซึ่งปัญหาและความยุ่งเหยิงให้กับ

พลเมือง รวมทั้งเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนของชาวต่างชาติติดต่อกันมาหลายปี ขณะที่ประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และไทย ยังสามารถครองอันดับระบบราชการที่มีประสิทธิภาพดีเยี่ยมเป็นอันดับ 1, 2 และ 3 ตามลำดับ โดยมีค่าคะแนนความมีประสิทธิภาพของระบบราชการอยู่ที่ 2.25, 3.53, และ 5.25 ตามลำดับ (ภาพที่ 1-9)



## 1.4 ผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาระบบราชการไทยตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551 - พ.ศ. 2555)

การปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ. 2545 ได้นำหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเข้ามาประยุกต์ใช้ในระบอบราชการของไทยดังเจตนารมณ์ปรากฏในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และมีการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยในช่วงปี พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2551 - พ.ศ. 2555 เป็นกรอบแนวทางหลักในการผลักดันการพัฒนาระบบราชการไทยอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 มาจนถึงปัจจุบัน

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย รอบที่ 2 (พ.ศ. 2551 - พ.ศ. 2555) ซึ่งให้คุณค่าและยึดมั่นในปรัชญา หลักการ และแนวทางของการให้ประชาชนเป็น “ศูนย์กลาง” ในการทำงาน ปรับเปลี่ยน

บทบาทของระบบราชการให้เป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก ประสานการทำงานกับผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ รวมทั้งมีความพร้อมและทัศนคติในการทำงานเป็นเครือข่ายร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม มุ่งสู่ความเป็นเลิศ ทำงานเชิงรุก มองไปข้างหน้า สามารถคิดริเริ่มและสร้างนวัตกรรม มีเป้าหมายในการทำงานสามารถตรวจสอบวัดผลสัมฤทธิ์ได้ มีระบบกำกับดูแลตนเองที่ดี และตั้งมั่นอยู่ในศักดิ์ศรีและความดีงามโดยมีกรอบความคิด “ให้ส่วนราชการเป็นองค์กรที่เก่ง ดี มีส่วนร่วมและตอบสนองทันต่อการเปลี่ยนแปลง” ภายในปี พ.ศ. 2555 มีผลสัมฤทธิ์ที่เกิดจากการดำเนินการในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ (ตารางที่ 1-14) โดยสรุปดังนี้

ตารางที่ 1-14 ผลการดำเนินงานตามประเด็นยุทธศาสตร์ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551 - พ.ศ. 2555)

ประเด็นยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์	ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย	ผลการดำเนินงาน
1.ยกระดับการให้บริการและการทำงานเพื่อตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของประชาชนที่มีความสลับซับซ้อนหลากหลายและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว	1.ประชาชนมีความพึงพอใจในระบบราชการ	1.1 ระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการและการดำเนินงานของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 โดยเฉลี่ย	ร้อยละ 82.65 <sup>13</sup>
		1.2 ระดับความสำเร็จของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในการให้บริการประชาชนในรูปแบบ e-Service	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 โดยเฉลี่ย	ร้อยละ 55.01 <sup>14</sup>

<sup>13</sup> คำรับรองการปฏิบัติราชการ ปี พ.ศ. 2551 - พ.ศ. 2554

<sup>14</sup> ข้อมูลลักษณะสำคัญขององค์กร: การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ปี พ.ศ. 2554

ประเด็นยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์	ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย	ผลการดำเนินงาน
2. ปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม	2. ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสามารถปรับรูปแบบการทำงานและเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม	2.1 ระดับความสำเร็จของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในการปรับปรุงรูปแบบหรือวิธีการทำงาน	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 โดยเฉลี่ย	ร้อยละ 89.50 <sup>15</sup>
		2.2 ระดับความสำเร็จของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 โดยเฉลี่ย	ร้อยละ 86.00 <sup>16</sup>
3. มุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง บุคลากรมีความพร้อมและความสามารถในการเรียนรู้ คิดริเริ่มเปลี่ยนแปลง และปรับตัวได้อย่างเหมาะสม ต่อสถานการณ์ต่าง ๆ	3. ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสามารถพัฒนาขีดสมรรถนะและมีความพร้อมในการดำเนินงาน	3.1 ระดับความสำเร็จของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในการปรับปรุงและยกระดับคุณภาพการบริหารงานตามแผนพัฒนาองค์กร	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 โดยเฉลี่ย	ร้อยละ 92.09 <sup>17</sup>
		3.2 ระดับสมรรถนะของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการพัฒนาตามเกณฑ์มาตรฐาน	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 โดยเฉลี่ย	ร้อยละ 89.87 <sup>18</sup>
4. สร้างระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี เกิดความโปร่งใส มั่นใจ และสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งทำให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกความรับผิดชอบ ต่อตนเอง ต่อประชาชน และต่อสังคมโดยรวม	4. ประชาชนมีความเชื่อมั่นและไว้วางใจในระบบราชการ	4.1 ระดับความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 โดยเฉลี่ย	ร้อยละ 81.03
		4.2 ระดับความสำเร็จของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในการพัฒนาระบบควบคุมภายในให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 โดยเฉลี่ย	ร้อยละ 94.29

<sup>15</sup> ข้อมูลการจัดการกระบวนการ หมวด 6 : การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ปี พ.ศ. 2552 - พ.ศ. 2554

<sup>16</sup> คำรับรองการปฏิบัติราชการ ปี พ.ศ. 2551 - พ.ศ. 2554

<sup>17</sup> การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ปี พ.ศ. 2552 - พ.ศ. 2554

<sup>18</sup> การประเมินสมรรถนะของบุคลากรครั้งที่ 2 ของส่วนราชการ 1 เมษายน - 30 กันยายน 2555

1) ผลการบรรลุเป้าหมายในแต่ละประเด็น ยุทธศาสตร์อยู่ในระดับที่น่าพอใจ กล่าวคือ ประชาชนมีความพึงพอใจในระบบราชการ ร้อยละ 82.65 ส่วนราชการมีการปรับปรุงรูปแบบหรือวิธีการทำงาน ร้อยละ 89.50 และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมร้อยละ 86.00 ในส่วนของการปรับปรุงและยกระดับคุณภาพการบริหารงานตามแผนพัฒนาองค์การ และการพัฒนาขีดสมรรถนะของข้าราชการตามเกณฑ์มาตรฐานก็สามารถดำเนินการได้สูงกว่าเป้าหมายเช่นกัน คือ ร้อยละ 92.09 และ ร้อยละ 89.87 ตามลำดับ อีกทั้งประชาชนมีความเชื่อมั่นและไว้วางใจระบบราชการมากยิ่งขึ้น โดยดูได้จากผลการสำรวจความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสูงถึง ร้อยละ 81.03 ซึ่งอาจเป็นผลมาจากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐมีการพัฒนาระบบควบคุมภายในให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน คิดเป็นร้อยละ 94.29

2) ยังมีปัญหาที่ท้าทายรออยู่กล่าวคือ ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ ยังไม่สามารถบรรลุตามค่าเป้าหมาย การนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามาใช้ในการให้บริการประชาชน ตามเป้าหมายที่กำหนด

เนื่องจากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ยังคงมีรูปแบบการให้บริการประชาชนได้ในระดับพื้นฐานเท่านั้น ดังนั้น การพัฒนาระบบราชการในระยะต่อไปควรให้ความสำคัญในการส่งเสริมให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐให้บริการประชาชน ผ่านรูปแบบของการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามาใช้ให้บริการประชาชนมากขึ้น

นอกจากนี้ ภาคราชการยังมีแนวโน้มการสูญเสียกำลังคนที่มีคุณภาพจากการเกษียณอายุราชการ เนื่องจากข้าราชการส่วนใหญ่เข้าสู่วัยสูงอายุ โดยข้าราชการพลเรือนสามัญมีอายุเฉลี่ยเท่ากับ 42.69 และส่วนใหญ่ร้อยละ 68.98 มีอายุอยู่ในช่วง 31-50 ปี แต่มีเพียงร้อยละ 8.85 เท่านั้น ที่มีช่วงอายุต่ำกว่า 30 ปี ตลอดจนมาตรการควบคุมอัตรากำลังและค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐในช่วงที่ผ่านมาได้ส่งผลให้ส่วนราชการที่ต้องการกำหนดตำแหน่งระดับสูงเพิ่มขึ้นต้องยุบตำแหน่งอื่น ๆ เพื่อนำอัตรามาบูรรวมเป็นเงินเดือนของตำแหน่งที่กำหนดระดับสูงดังกล่าว ส่งผลให้ตำแหน่งระดับปฏิบัติการหายไป และทำให้คนรุ่นใหม่มีโอกาสเข้าสู่ระบบราชการได้น้อยลง