

## 6. สถานการณ์และแนวโน้มด้านการเมืองและการปกครอง

### 6.1 ระบบการเมือง

ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ใน พ.ศ.2475 เป็นต้นมา มีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศมา 16 ฉบับ โดยรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ถือเป็น รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนฉบับแรก เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร 11 ครั้ง กบฏ 9 ครั้ง และมีรัฐบาลทั้งจากการเลือกตั้งและ แต่งตั้งมาแล้วถึง 53 รัฐบาล ภายในระยะเวลา 68 ปีเศษ แม้ว่าระบบการเมืองของไทยที่ผ่านมาจะยังล้มลุกคลุกคลาน แต่ ก็มีปัญหาและการเปลี่ยนแปลงให้เห็นชัดเจน 4 ประการ คือ

**6.1.1 ระบบการเมืองไทย มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าในอดีต** แต่ยังไม่มีความมั่นคงทางการเมือง เนื่องจากมีพรรคการเมืองหลายพรรคและมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ซึ่งรัฐบาลผสมมีความขัดแย้งกันเสมอ การเลือกตั้งครั้งสุดท้ายเมื่อเดือนมกราคม 2544 อาจถือเป็นมิติใหม่ที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้รับเลือก

เข้ามาด้วยคะแนนเสียงเกือบครึ่งของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้จำนวนพรรคร่วมรัฐบาลลดลงเหลือเพียง 3 พรรค รัฐบาลจึงมีความเป็นปึกแผ่นมั่นคง พัฒนาการของขบวนการประชาธิปไตย ทำให้อำนาจการเมืองการปกครองเปลี่ยนมือจากทหารและข้าราชการประจำมาสู่นักธุรกิจการเมืองมากขึ้น และคาดว่าในอนาคตอาจเหลือเพียงพรรคการเมืองใหญ่เพียงพรรคเดียวเข้ามาบริหารประเทศ

**6.1.2 พรรคการเมืองไทยยังไม่มีโครงสร้างมั่นคงและเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง**  
ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนายทุนใหญ่ ทำให้ธุรกิจการเมืองมาครอบงำพรรคการเมืองได้ง่าย เนื่องจากเป็นกำลังสำคัญในการให้การอุดหนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองเพื่อส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง

**6.1.3 ระบบการเมืองไทยมีปัญหาในเชิงพฤติกรรมมาก** เช่น มีการซื้อสิทธิ์ขายเสียง การใช้อำนาจแสวงหาประโยชน์ การคอร์รัปชัน การขาดจรรยาบรรณทางการเมือง ซึ่งจากรายงานการวิจัยของ ศ.ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ พบว่า ร้อยละ 30.6 ของครัวเรือนเคยถูกซื้อเสียงในการเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อ พ.ศ. 2539 โดยเงินที่ใช้ในการซื้อเสียงเฉลี่ยต่อครัวเรือนเท่ากับ 678 บาท และทั้งประเทศเท่ากับ 3,066 ล้านบาท แต่ข้อมูลการสำรวจครั้งนี้ น่าจะต่ำกว่าความเป็นจริงมากเนื่องจากมีรายงานวิจัยอื่นๆ เคยประมาณการการซื้อเสียงผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง ส.ส. ว่ามีสูงถึงร้อยละ 70<sup>4</sup> นอกจากนี้ ระบบการเมืองปัจจุบันยังเป็นระบบที่ประชาชนมีส่วนร่วมไม่มากนักในการกำหนดชะตากรรมของบ้านเมือง ขาดการตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการประจำ ดังนั้น ประสิทธิภาพในการตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาและการพัฒนาประเทศจึงไม่สูง

**6.1.4 สังคมและประชาชน** มีความเข้มแข็งและความสนใจทางการเมืองสูงขึ้นมาก โดยเฉพาะในหมูชนชั้นกลางในเมือง มีการแสดงความคิดเห็นในประเด็นทางการเมืองในสาธารณะโดยผ่านทางสื่อต่าง ๆ มากมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พบว่า ประชาชนมีการใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะการเลือกตั้งครั้งหลังสุดภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ (ตารางที่ 4.26)

**ตารางที่ 4.26** การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

	การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร						การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งที่ 1 (4 มีนาคม 2543)
	ครั้งที่ 15 (24 ก.ค.2531)	ครั้งที่ 16 (22 มี.ค.2535)	ครั้งที่ 17 (13 ก.ย.2538)	ครั้งที่ 18 (2 ก.ค.2538)	ครั้งที่ 19 (17 พ.ค.2539)	ครั้งที่ 20 (6 ม.ค.2544)	
จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (คน)	26,658,638	32,436,283	31,860,156	37,817,983	38,564,593	44,519,222	42,567,111
จำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง (คน)	16,944,931	19,216,466	19,622,332	23,462,746	24,070,750	29,904,940	30,684,040
ร้อยละ	63.6	59.2	61.6	62.0	62.4	67.2	72.1

ที่มา: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ปัญหาและความเปลี่ยนแปลงทั้ง 4 ประการ นำไปสู่ความเคลื่อนไหวในเรื่องการปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับ “ปฏิรูปการเมือง” อันเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองที่สำคัญ กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น เช่น การจัดตั้งและการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การตรวจสอบพรรคการเมือง การให้สิทธิเลือกตั้งสำหรับผู้อยู่นอกเขตเลือกตั้งและนอกประเทศและ

<sup>4</sup> ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, คอร์รัปชันในภาครัฐ : ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน, 2542

การบังคับใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน การเลือกตั้งวุฒิสมาชิกโดยตรง ฯลฯ การเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งใหม่จากระบบแบ่งเขตเรียงเบอร์เป็นระบบเขตละเบอร์เดียว การเลือกตั้ง ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ (party list) การจัดสรรคนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองตามวิธีเลือกตั้งใหม่ เช่น คุณสมบัติของผู้สมัครเลือกตั้งต้องจบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี การจัดระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งจะมีการตรวจสอบความอยู่จริงของทรัพย์สิน อีกทั้งหากมีการพบว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติจะมีการดำเนินการเพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน และการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและจัดการเลือกตั้งทุกระดับรวมทั้งตรวจสอบพรรคการเมืองจากกระทรวงมหาดไทยไปยังองค์กรอิสระที่มีความเป็นกลางคือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งสนับสนุนการปฏิบัติงาน ซึ่งทำให้แนวโน้มการเมืองในอนาคตน่าจะมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ จะมีส่วนร่วมในการเมืองมากขึ้น การเมืองจะไม่จำกัดอยู่ในรัฐสภาเท่านั้น ระบบการตรวจสอบนักการเมืองโดยสังคมจะมากขึ้น ทำให้ระบบการเมืองโปร่งใสขึ้น รวมทั้งการบริหารงานต้องมุ่งเน้นที่ผลงานยิ่งขึ้น และผู้สมัครเลือกตั้งที่เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถจะเข้ามาสู่การเมืองมากขึ้น

## 6.2 ระบบบริหารงานของรัฐ

ปัญหาของระบบบริหารงานของรัฐอาจสรุปได้ดังนี้

**6.2.1 กฎระเบียบไม่เอื้อต่อการพัฒนา** ระบบราชการเต็มไปด้วยกฎระเบียบที่หยาบหยาบ มีขั้นตอนต่างๆ มาก เน้นการทำงานให้ถูกต้องตามระเบียบมากกว่าผลสำเร็จตามเป้าหมาย รวมทั้งยังคงใช้กฎหมายเก่าที่มีเนื้อหาสาระไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับปัจจุบัน ทำให้ขาดความยืดหยุ่นและไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนและสังคม

**6.2.2 มีการแยกส่วนความรับผิดชอบมาก** ระบบราชการมีขั้นตอนการทำงานที่ยาก ทำให้งานล่าช้า มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานกันมาก ส่งผลให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานขึ้นกับพรรคการเมืองต่างพรรค ทำให้การคิดค้นนวัตกรรมในระบบสุขภาพไม่ยืดหยุ่น ไม่คล่องตัว ที่จะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม และเป็นอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาที่ต้องการการประสานงานจากหน่วยงาน เช่น ปัญหาอาชีวอนามัย ปัญหาสุขภาพสิ่งแวดล้อม ปัญหาการบริหารโรงพยาบาลและปัญหาอุบัติเหตุ เป็นต้น

**6.2.3 มีปัญหาด้านความโปร่งใสและการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการ** เนื่องจากรัฐเป็นผู้ผูกขาดบริการสาธารณสุขจึงยากแก่การตรวจสอบและเกิดการรั่วไหลสิ้นเปลือง ประกอบกับการที่ข้าราชการมีรายได้ ค่าตอบแทนต่ำและมีภาระหนี้สินรุงรัง ทำให้เกิดพฤติกรรมการทำงานที่เป็นการหารายได้ในทางทุจริต ก่อให้เกิดปัญหาด้านความโปร่งใสและการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการ โดยระบบตรวจสอบ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการประพฤตินอกรอบในวงราชการ ไม่เข้มแข็งเพียงพอ ซึ่งจากการสำรวจขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ใน พ.ศ. 2541 - 2546 พบว่า ไทยมีความโปร่งใสน้อยอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำโดยดัชนีวัดความโปร่งใสของไทยมีแนวโน้มดีขึ้นเล็กน้อยจาก 3.0 ใน พ.ศ. 2541 เป็น 3.3 ใน พ.ศ. 2546 ซึ่งอยู่ในลำดับที่ 70 จาก 133 ประเทศที่มีการจัดลำดับ แต่อย่างไรก็ดีก็ยังน้อยกว่าหลายประเทศในเอเชีย (ตารางที่ 4.27) และจากการสำรวจครัวเรือนเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในภาครัฐ ใน พ.ศ. 2542 พบว่า ประมาณร้อยละ 10 ของครัวเรือนไทยทั่วประเทศมีประสบการณ์เคยถูกเรียกเก็บสินบนจากข้าราชการ โดยจำนวนเงินสินบนที่ถูกเรียกเฉลี่ยต่อครัวเรือนเท่ากับ 970 บาทต่อครัวเรือนต่อปี โดยการเรียกสินบนของหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมทางการเงินและทรัพย์สินมีมูลค่าสูงสุด ขณะที่การเรียกสินบนของหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณสุขทั่วไปมีมูลค่าต่ำกว่า ซึ่งพบว่า โรงพยาบาลของรัฐในกรุงเทพฯ มีการเรียกสินบนมีมูลค่าเฉลี่ยสูงสุดในกลุ่มนี้ (ตารางที่ 4.28)



ตารางที่ 4.27 ดัชนีคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ พ.ศ. 2541 - พ.ศ. 2546

กลุ่ม / ประเทศ	พ.ศ. 2541		พ.ศ. 2542		พ.ศ. 2543		พ.ศ. 2544		พ.ศ. 2545		พ.ศ. 2546	
	อันดับ จริง	อันดับ ในกลุ่ม	อันดับ จริง	อันดับ ในกลุ่ม	อันดับ จริง	อันดับ ในกลุ่ม	อันดับ จริง	อันดับ ในกลุ่ม	อันดับ จริง	อันดับ ในกลุ่ม	อันดับ จริง	อันดับ ในกลุ่ม
ASEAN												
สิงคโปร์	7	1	7	1	6	1	4	1	5	1	5	1
มาเลเซีย	29	2	32	2	36	2	36	2	33	2	37	2
ไทย	61	4	68	4	60	3	61	3	64	3	70	3
ฟิลิปปินส์	55	3	54	3	69	4	65	4	77	4	92	4
อินโดนีเซีย	80	6	96	6	85	6	88	6	96	6	122	6
บรูไน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
เวียดนาม	74	5	75	5	76	5	75	5	85	5	100	5
สหภาพพม่า	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	129	7
กัมพูชา	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ลาว	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
อันดับ 1-10 ของโลก												
เดนมาร์ก	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ฟินแลนด์	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
สวีเดน	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	3	3
นิวซีแลนด์	4	4	3	3	3	3	4	4	4	4	3	3
ไอซ์แลนด์	5	5	5	5	5	5	4	4	5	5	5	5
แคนาดา	6	6	5	5	6	6	6	6	5	5	6	6
สิงคโปร์	7	7	7	7	6	6	7	7	6	6	7	7
เนเธอร์แลนด์	8	8	8	8	6	6	8	8	7	7	8	8
นอร์เวย์	9	9	9	9	9	9	9	9	7	7	8	8
สวีเดน	10	10	9	10	10	10	10	10	10	10	8	8
อันดับ 1-10 ของโลก												
เดนมาร์ก	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ฟินแลนด์	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
สวีเดน	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	3	3
นิวซีแลนด์	4	4	3	3	3	3	4	4	4	4	3	3
ไอซ์แลนด์	5	5	5	5	5	5	4	4	5	5	5	5
แคนาดา	6	6	5	5	6	6	6	6	5	5	6	6
สิงคโปร์	7	7	7	7	6	6	7	7	6	6	7	7
เนเธอร์แลนด์	8	8	8	8	6	6	8	8	7	7	8	8
นอร์เวย์	9	9	9	9	9	9	9	9	7	7	8	8
สวีเดน	10	10	9	10	10	10	10	10	10	10	8	8

ที่มา: Transparency International และ Dr. Johann Graf Lambsdorff Göttingen University, Germany, 1998, 2003

หมายเหตุ: 1. ดัชนีคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index) มาจากมุมมองของนักธุรกิจ นักวิเคราะห์ความเสี่ยงและประชาชนทั่วไป โดยที่คะแนนระหว่าง 1-10 ซึ่ง "0" หมายถึง มีคอร์รัปชันสูงมาก และ "10" หมายถึง "แทบไม่มีคอร์รัปชัน"  
2. ราชอาณาจักรสวิตเซอร์แลนด์ใช้วัดดัชนีคอร์รัปชัน ประเมินจากผลงานของแต่ละประเทศ ซึ่งต้องใช้รายงานการสำรวจอย่างน้อยตั้งแต่ 3 รายงานขึ้นไป

ตารางที่ 4.28 มูลค่าเฉลี่ยของเงินสินบนที่ถูกเรียกในแต่ละครัวเรือน จำแนกตามหน่วยงาน พ.ศ. 2542

ประเภทหน่วยงาน	มูลค่าเฉลี่ยของเงินสินบนที่ถูกเรียก (บาท)			
	รวมทั้งประเทศ	กรุงเทพฯ	ต่างจังหวัด เขตเทศบาล	ชนบท
- ตำรวจ	9,588	2,688	7,921	13,414
- ศุลกากร	8,428	13,025	3,059	201
- สรรพากร	6,287	11,403	4,939	753
- สำนักงานที่ดิน	3,179	1,489	7,056	1,430
- โรงเรียนรัฐบาล	1,394	1,293	2,943	295
- ประปา	880	859	1,000	-
- โรงพยาบาลของรัฐ	786	2,478	124	634
- ไฟฟ้า	721	300	664	767
- หนังสือเดินทาง	647	300	500	800
- อำเภอบริการ	639	173	2,225	517
- ใบขับขี่, ทะเบียนรถ	586	851	784	447
- บริการเก็บขยะ	295	255	378	-
- โทรศัพท์สาธารณะ	288	-	423	-
- ไปรษณีย์	66	-	66	-
- ชลประทาน	45	-	-	45

ที่มา: ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คอร์รัปชันในภาครัฐ: ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน, 2542

**6.2.2 การขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ของหน่วยงานภาครัฐเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตและการพัฒนาภาคธุรกิจ** ประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่ต่ำ มีผลทำให้ต้นทุนในการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนเพิ่มขึ้น ซึ่งจากการศึกษาของเสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ พบว่า ผู้ประกอบธุรกิจต้องสิ้นเปลืองเวลาในการติดต่อกับหน่วยงานราชการมาก เฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 14 ของเวลาทั้งปี โดยหน่วยธุรกิจขนาดเล็กเสียเวลามากกว่าธุรกิจขนาดกลางและขนาดใหญ่<sup>5</sup> จึงทำให้ต้องมีการจ่ายสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐเพื่ออำนวยความสะดวกให้รวดเร็วขึ้นเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน นอกจากนี้ จากการสำรวจของ IMD ใน พ.ศ. 2546 พบว่า ระบบราชการไทยมีขีดความสามารถค่อนข้างดีต่อการพัฒนาธุรกิจแต่อย่างไรก็ดีก็ยังด้อยกว่าประเทศมาเลเซีย (ตารางที่ 4.29)

สำหรับคุณภาพและประสิทธิภาพของการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐนั้น พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานอยู่ในระดับสูง (คะแนนเฉลี่ยมากกว่า 4 จากคะแนนเต็ม 7 คะแนน) โดยหน่วยงานที่ได้รับคะแนนคุณภาพบริการต่ำ คือ ศุลกากร ตำรวจ สำนักงานที่ดินและโรงพยาบาลของรัฐ (ภาพที่ 4.27)

<sup>5</sup> เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ, สภาพแวดล้อมทางธุรกิจและทัศนคติของผู้ประกอบการต่อการให้บริการของภาครัฐ, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 2542

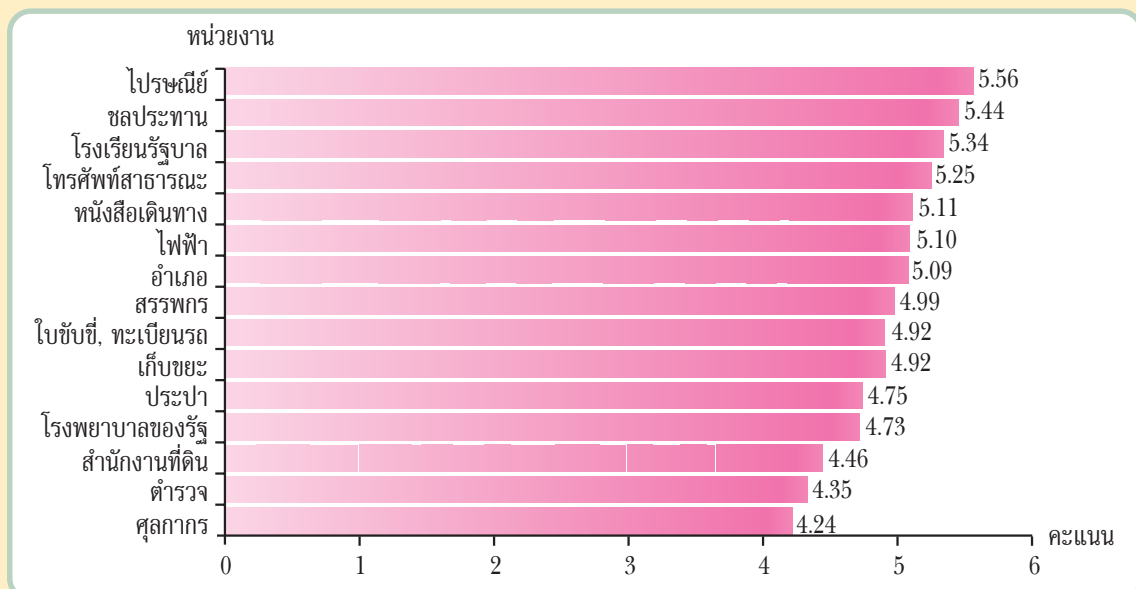
ตารางที่ 4.29 ประสิทธิภาพของระบบราชการต่อการพัฒนาธุรกิจของประเทศต่างๆ พ.ศ. 2546

กลุ่มประเทศ	พ.ศ. 2546	
	อันดับ	คะแนน
1. กลุ่มประเทศที่มีประชากรมากกว่า 20 ล้านคน		
- มาเลเซีย	1	5.22
- ออสเตรเลีย	2	4.87
- สหรัฐอเมริกา	3	4.33
- ไทย	4	4.16
- ญี่ปุ่น	15	2.80
- ฝรั่งเศส	16	2.76
- สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน	23	1.96
2. กลุ่มประเทศที่มีประชากรน้อยกว่า 20 ล้านคน		
- ไอซ์แลนด์	1	6.97
- ฟินแลนด์	2	6.89
- สิงคโปร์	3	6.43
- ฮ็องกง	4	5.91
- กรีซ	28	1.60
- บาวาเรีย	29	1.46

ที่มา: IMD. The World Competitiveness Yearbook, 2003.

- หมายเหตุ: 1. ในรายงาน IMD 2003 มีการเปลี่ยนวิธีการจัดเก็บข้อมูลใหม่ โดยจัดเก็บข้อมูลเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่มีประชากรมากกว่า 20 ล้านคน และกลุ่มที่มีประชากรน้อยกว่า 20 ล้านคน ซึ่งทั้ง 2 กลุ่ม ไม่สามารถเปรียบเทียบอันดับกันข้ามกลุ่มได้
2. กลุ่มที่มีประชากรมากกว่า 20 ล้านคน มีการจัดเรียงลำดับรวม 30 ประเทศ
  3. กลุ่มที่มีประชากรน้อยกว่า 20 ล้านคน มีการจัดเรียงลำดับรวม 29 ประเทศ
  4. คะแนนเต็ม 10 คะแนน

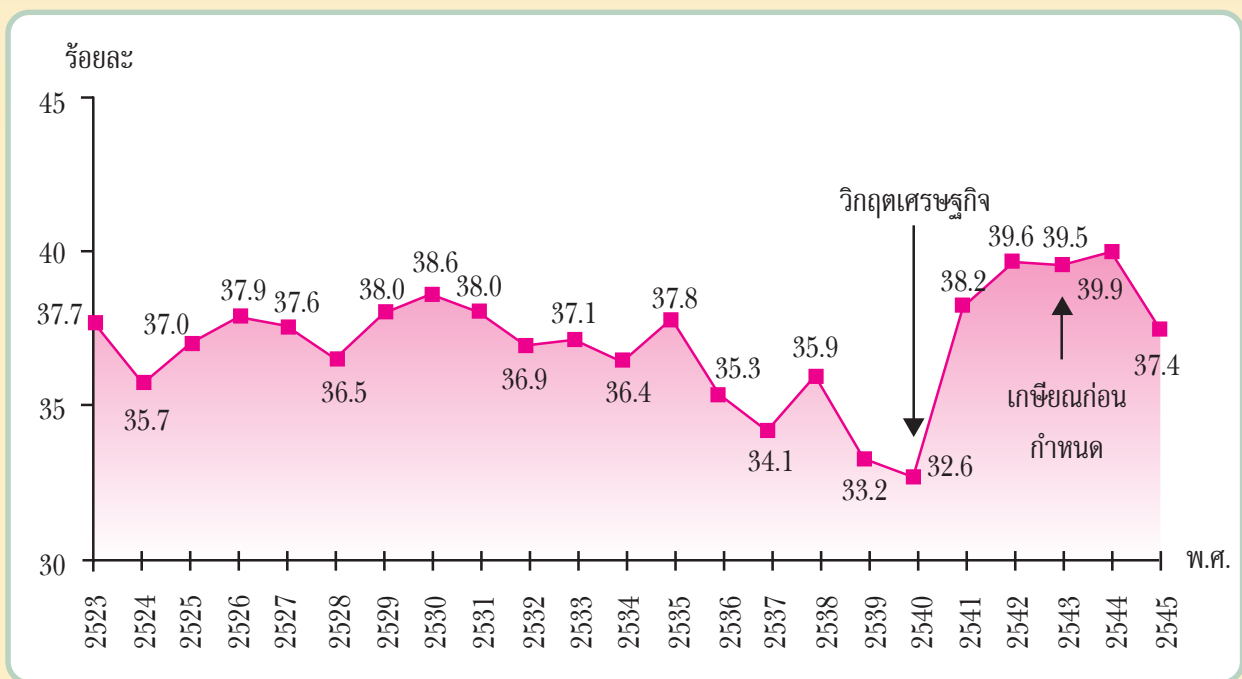
ภาพที่ 4.27 คุณภาพการให้บริการของหน่วยงานราชการ พ.ศ. 2542



ที่มา: ศ.ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คอร์รัปชันในภาครัฐ: ความเห็นและประสบการณ์ของควีนเว็ท, 2542

**6.2.3. ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กร** ระบบราชการมีโครงสร้างขนาดใหญ่และมีการขยายหน่วยงานมาก และมักจะมีหน่วยราชการใหม่เกิดขึ้น โดยที่หน่วยงานเดิมมิได้มีการยกเลิกหรือลดขนาด จึงมีผลทำให้จำนวนข้าราชการมากเกินไป ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของภาครัฐต้องงบประมาณรายจ่ายรวมประเทศสูงมาก คือ จากร้อยละ 37.7 ใน พ.ศ. 2523 เป็นร้อยละ 37.4 ใน พ.ศ. 2545 (ภาพที่ 4.28) ทำให้ไม่สามารถให้ผลตอบแทนในอัตราที่เหมาะสมได้ ดังนั้นค่าตอบแทนในระบบราชการจึงค่อนข้างต่ำ ซึ่งพบว่า อัตราเงินเดือนแรกเข้าของภาคราชการเมื่อเทียบกับภาคเอกชนมีความแตกต่างค่อนข้างมาก โดยยิ่งการศึกษาสูงขึ้นความแตกต่างระหว่างอัตราเงินเดือนแรกเข้าภาคเอกชนและภาครัฐก็ยิ่งมากขึ้น และมีแนวโน้มต่างมากขึ้นอีก (ตารางที่ 4.30) และหากพิจารณาความแตกต่างระหว่างความแตกต่างระหว่างผลตอบแทนภาคเอกชนและภาคราชการในระดับต่างๆ พบว่าผลตอบแทนภาคราชการต่ำกว่าภาคเอกชนโดยเฉลี่ย 2.66 เท่า โดยความแตกต่างระหว่างผลตอบแทนภาคเอกชนและภาคราชการระดับต่ำจะมีน้อยประมาณ 1-2 เท่า และสูงขึ้นเป็นลำดับจนถึงระดับ 11 ซึ่งต่างจากภาคเอกชนประมาณ 1-2 เท่าเนื่องจาก ยังไม่ได้รวมผลตอบแทนอื่นๆ ที่นอกเหนือจากเงินเดือน(ภาพที่ 4.29) นอกจากนี้ อารยะ ปรีชาเมตตา (2537) ได้ทำการคำนวณรายได้และรายจ่ายทั้งชีวิตของคนๆ หนึ่งที่จบปริญญาตรีและรับราชการจนอายุ 60 ปี เปรียบเทียบกับรายได้ที่จะรับหากทำงานในภาคเอกชนโดยที่มีแบบแผนรายจ่ายเหมือนกัน โดยใช้บัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนที่ใช้ในปัจจุบันพบว่า มูลค่าปัจจุบันของเงินออมกรณีที่ทำงานภาคเอกชนจะสูงกว่ากรณีที่ทำงานราชการถึงประมาณ 28 เท่า

ภาพที่ 4.28 สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของภาครัฐต่องบประมาณรายจ่ายประเทศ พ.ศ. 2523 - พ.ศ. 2545



**ที่มา:** สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดย พ.ศ. 2523 - 2545 ได้จากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง  
**หมายเหตุ:** พ.ศ. 2545 ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของภาครัฐไม่รวมเงินเดือนค่าจ้างของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ตารางที่ 4.30 การเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนแรกเข้าของภาคราชการและภาคเอกชน พ.ศ. 2538 / 2539 , พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2545

ระดับการศึกษา	พ.ศ. 2538 / 2539				พ.ศ. 2544				พ.ศ. 2545			
	ภาค เอกชน <sup>๑</sup>	ภาค ราชการ	ความแตกต่าง		ภาค เอกชน <sup>๑</sup>	ภาค ราชการ	ความแตกต่าง		ภาค เอกชน <sup>๑</sup>	ภาค ราชการ	ความแตกต่าง	
	(1) บาท/ เดือน	(2) บาท/ เดือน	(1) - (2) %	(1)/(2) เท่า	(1) บาท/ เดือน	(2) บาท/ เดือน	(1) - (2) %	(1)/(2) เท่า	(1) บาท/ เดือน	(2) บาท/ เดือน	(1)-(2) %	(1)/(2) (เท่า)
<b>1. ปวช.</b>												
1.1 การบัญชี	5,395	4,700	14.79	1.15	6,034	4,700	28.38	1.28	5,635	4,700	19.89	1.2
1.2 ช่างกล/ไฟฟ้า	5,637	4,700	19.94	1.20	6,222	4,700	32.38	1.32	5,996	4,700	27.57	1.27
<b>เฉลี่ย</b>	<b>5,516</b>	<b>4,700</b>	<b>17.36</b>	<b>1.17</b>	<b>6,128</b>	<b>4,700</b>	<b>30.38</b>	<b>1.30</b>	<b>5,815</b>	<b>4,700</b>	<b>23.72</b>	<b>1.24</b>
<b>2. ปวส.</b>												
2.1 การบัญชี	6,402	5,740	11.53	1.12	7,055	5,740	22.90	1.23	6,794	5,740	18.36	1.18
2.2 ช่างกล/ไฟฟ้า	6,650	5,740	15.85	1.16	7,483	5,740	30.37	1.30	7,049	5,740	22.80	1.23
2.3 คอมพิวเตอร์	6,666	5,740	16.13	1.16	7,230	5,740	25.96	1.26	7,039	5,740	22.63	1.23
<b>เฉลี่ย</b>	<b>6,573</b>	<b>5,740</b>	<b>14.51</b>	<b>1.15</b>	<b>7,256</b>	<b>5,740</b>	<b>26.41</b>	<b>1.26</b>	<b>6,961</b>	<b>5,740</b>	<b>21.27</b>	<b>1.21</b>
<b>3.ปริญญาตรี</b>												
3.1 วิศวกรรมศาสตร์	13,446	6,360	111.42	2.11	14,111	6,360	121.87	2.22	13,639	6,360	114.45	2.14
3.2 คอมพิวเตอร์	11,029	6,360	73.41	1.73	11,962	6,360	88.08	1.88	11,763	6,360	84.95	1.85
3.3 วิทยาศาสตร์	10,752	6,360	69.06	1.69	12,191	6,360	91.68	1.92	-	-	-	-
3.4 สถาปัตยกรรมศาสตร์	10,130	6,360	59.28	1.59	10,300	7,040	46.31	1.46	-	-	-	-
3.5 พาณิชยศาสตร์ และการบัญชี	9,956	6,360	56.54	1.57	10,468	6,360	64.59	1.64	9,994	6,360	57.14	1.57
3.6 เกษตรศาสตร์	9,588	6,360	50.75	1.51	11,169	7,040	58.65	1.59	-	-	-	-
3.7 การตลาด	9,501	6,360	49.39	1.49	10,116	6,360	59.06	1.59	9,569	6,360	50.46	1.50
3.8 สังคมวิทยา	9,073	6,360	42.66	1.43	9,369	6,360	47.31	1.47	8,958	6,360	40.85	1.41
<b>เฉลี่ย</b>	<b>10,434</b>	<b>6,360</b>	<b>64.06</b>	<b>1.64</b>	<b>11,211</b>	<b>6,530</b>	<b>71.68</b>	<b>1.72</b>	<b>10,785</b>	<b>6,360</b>	<b>69.57</b>	<b>1.70</b>
<b>4.ปริญญาโท</b>	<b>15,830</b>	<b>7,780</b>	<b>103.47</b>	<b>2.03</b>	<b>17,678</b>	<b>7,780</b>	<b>127.22</b>	<b>2.27</b>	<b>15,826</b>	<b>7,780</b>	<b>103.42</b>	<b>2.03</b>

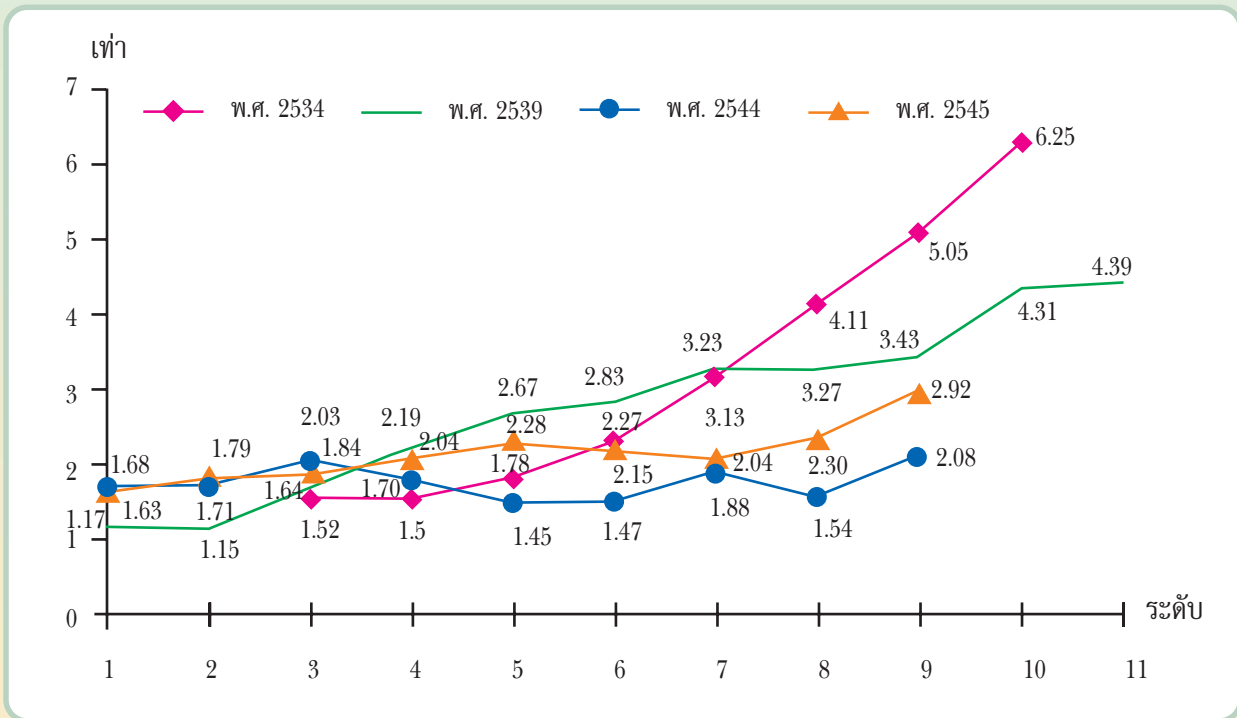
ที่มา: พ.ศ. 2538/2539 ได้จากการศึกษาผลตอบแทนภาคราชการและการทดลองปรับให้เท่ากับภาคเอกชน, มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ธันวาคม 2539

พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2545 ได้จากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยข้อมูลเงินเดือนภาคเอกชนใช้ค่าเฉลี่ย

หมายเหตุ: <sup>๑</sup> เฉพาะกรณีที่จบการศึกษาในประเทศ



ภาพที่ 4.29 ความแตกต่างของผลตอบแทนภาคเอกชนและภาครัฐการ พ.ศ. 2534, พ.ศ. 2539, พ.ศ. 2544 - พ.ศ. 2545



- ที่มา:**
- การเปรียบเทียบค่าตอบแทนของภาครัฐการและภาคเอกชน พ.ศ. 2534, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
  - การศึกษาผลตอบแทนภาครัฐการและการทดลองปรับให้เท่ากับภาคเอกชน, มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ธันวาคม 2539
  - สำนักพัฒนาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

**หมายเหตุ:** พ.ศ. 2534 เป็นการศึกษาโดยประเมิน “ค่างาน” ของตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อนำมาเปรียบเทียบค่าตอบแทนภาครัฐการและเอกชน

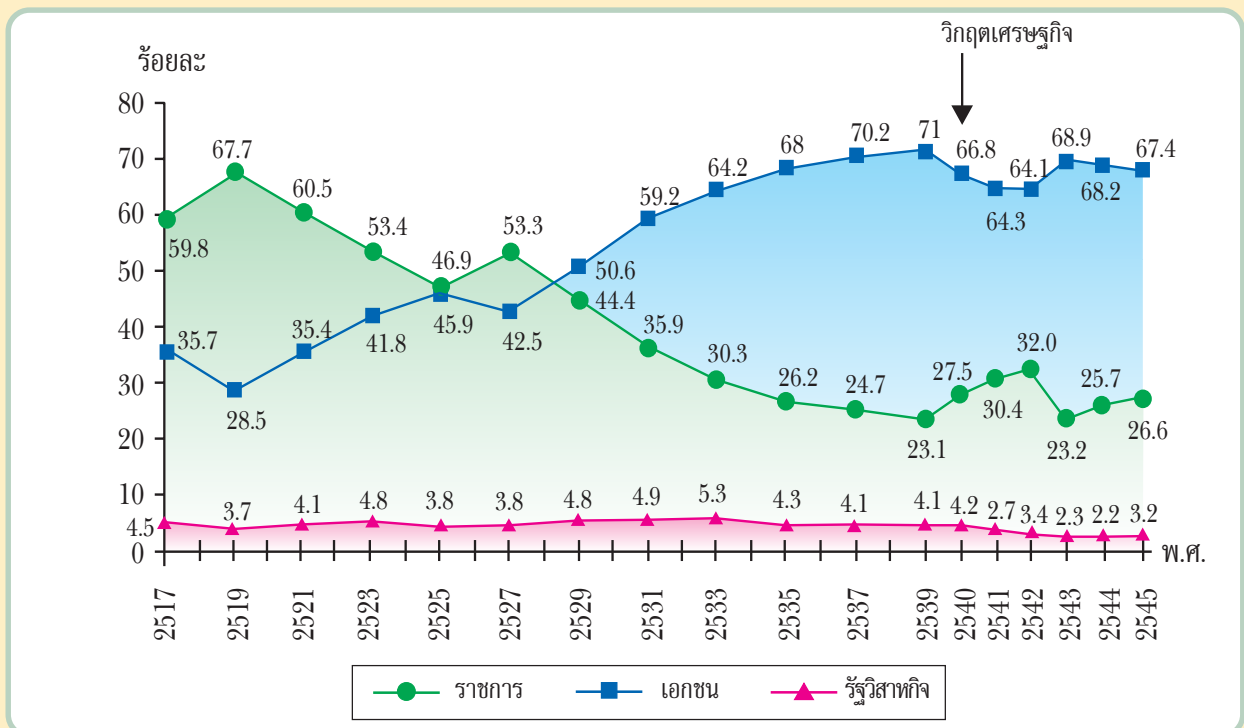
พ.ศ. 2539 เป็นการศึกษาโดยเปรียบเทียบ “ภาพเฉลี่ย” ของเงินเดือนของภาครัฐการและผลตอบแทนในภาคเอกชน

พ.ศ. 2544-2545 เงินเดือนภาครัฐการใช้ค่ากึ่งกลางของบัญชีอัตราเงินเดือนรวมเงินประจำตำแหน่งและเงินเดือนภาคเอกชนใช้เงินเดือนเฉลี่ยที่ไม่ได้รวมผลตอบแทนอื่นที่ไม่ใช่เงินเดือน ดังนั้นจึงทำให้ความแตกต่างของผลตอบแทนระหว่างภาครัฐการและภาคเอกชนต่ำกว่าใน พ.ศ. 2534 และ พ.ศ. 2539

### 6.2.4 ปัญหาการบริหารงานบุคคลและคุณภาพของข้าราชการ

จากการที่ระบบราชการไม่มีระบบการประเมินผลงานอย่างจริงจัง ประกอบกับ ค่าตอบแทนในระบบราชการต่ำ ทำให้เกิดปัญหาแรงจูงใจในการเข้ารับราชการลดลงเรื่อยๆ ดังนั้น ภาคราชการจึงได้สูญเสียคนดีมีคุณภาพให้กับภาคเอกชนไปจำนวนมากเกิดภาวะ “สมองไม่ไหลเข้า” หรือคนเก่งมีความสามารถไม่เลือกเข้าทำงานในระบบราชการ และภาวะ “สมองไหลออก” ของข้าราชการที่เริ่มตระหนักถึงความแตกต่างอย่างมาของผลตอบแทนจากการทำงานระหว่างภาครัฐและเอกชนด้วย ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจพบว่า ข้าราชการใหม่ที่สอบเข้ารับราชการโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีคะแนนเรียนเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 2.00 - 2.99 และนิสิตนักศึกษาที่มีทัศนคติไม่แน่ใจต่ออาชีพราชการ รวมทั้งมีความต้องการที่จะรับราชการเพียงร้อยละ 29.4 ใน พ.ศ. 2534 (รายงานการวิจัยเรื่องความต้องการในการรับราชการของนิสิตนักศึกษา สำนักงาน ก.พ., 2534) ทั้งนี้เนื่องจากเงินเดือนน้อย/สวัสดิการไม่ดี ลักษณะงานซ้ำซากไม่มีอิสระ มีการเล่นพรรคเล่นพวก และทุจริตกันมาก นอกจากนี้ ใน พ.ศ. 2539 พบว่า ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีที่ตอบแบบสอบถามของทบวงมหาวิทยาลัยว่าได้งานทำนั้นมีเพียงร้อยละ 23.1 เท่านั้น ที่เข้ารับราชการในขณะที่สัดส่วนดังกล่าวนี้มีถึงร้อยละ 59.8 ใน พ.ศ. 2517 (ภาพที่ 4.30) หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ใน พ.ศ. 2542 กลับพบว่า นิสิตนักศึกษาเริ่มมีทัศนคติทางบวกต่ออาชีพรับราชการและเริ่มต้องการรับราชการมากขึ้นถึงร้อยละ 58.7 (รายงานการวิจัยเรื่องทัศนคติของนิสิตนักศึกษาถึงความต้องการในการรับราชการ สำนักงาน ก.พ., 2542) นอกจากนี้ การสำรวจความคิดเห็นของบัณฑิตที่ว่างงานที่อยู่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล จำนวน 1,596 คน ของสถาบันราชภัฏสวนดุสิต ใน พ.ศ. 2544 พบว่า บัณฑิตที่ว่างงานมีความต้องการทำงานภาครัฐถึงร้อยละ 71.5 ขณะที่ต้องการทำงานภาคเอกชนเพียงร้อยละ 28.5 ซึ่งสอดคล้องกับผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีที่ทำงานราชการมีเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 32 ใน พ.ศ. 2542 เนื่องจากต้องการความมั่นคงในอาชีพและไม่ต้องการถูกปลดออกจากงานง่ายเหมือนภาคเอกชน แต่มีข้อสังเกตว่าใน พ.ศ. 2543 ผู้ทำงานราชการกลับลดลงเป็นร้อยละ 23.2 และกลับเพิ่มใหม่เล็กน้อย เป็นร้อยละ 26.6 ใน พ.ศ. 2545 (ภาพที่ 4.30)

ภาพที่ 4.30 ร้อยละของผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีที่ได้งานทำ จำแนกตามประเภทการจ้างงาน พ.ศ. 2517 - พ.ศ. 2545



ที่มา: รายงานภาวะการทำงานทำของบัณฑิต, สำนักนโยบายและแผนการอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

6.2.5 กระบวนการวางแผน การตัดสินใจการพัฒนาคน การงบประมาณ มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ และเป็นการมองปัญหาจากส่วนกลางเป็นหลัก ขาดความยืดหยุ่นและขาดประสิทธิภาพ ขาดความเข้าใจและการตอบสนองต่อการแก้ปัญหาในท้องถิ่น

6.2.6 ระบบราชการต้องเผชิญกับปัญหาการแทรกแซงทางการเมือง อันเป็นผลสืบเนื่องจากระบบธุรกิจการเมือง จากปัญหาดังกล่าวประกอบกับการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศและเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่กำหนดให้ลดรายจ่ายและเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาล ทำให้นำไปสู่ความเคลื่อนไหวในการปฏิรูประบบราชการ โดยการผลักดันให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการภาครัฐใน 5 ด้านคือ การปรับบทบาท การกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน การปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล กฎหมายวัฒนธรรมและค่านิยมของเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนี้ได้มีการจัดตั้งองค์การมหาชน ตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 เพื่อปฏิบัติงานที่ไม่ควรทำในระบบราชการปกติ ไปสู่ระบบที่คล่องตัวและมีประสิทธิภาพสูงกว่าและการดำเนินมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ อาทิเช่น ปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และลดลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 การให้ส่วนราชการยุบเลิกตำแหน่งที่ว่างลงจากการเกษียณอายุราชการไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 และการจูงใจให้ข้าราชการสมัครใจออกจากราชการก่อนการเกษียณอายุที่กำหนดในปี 2543 - 2545 ซึ่งมีผู้ออกจากราชการตามโครงการนี้แล้วจำนวน 57,544 คน จากเป้าหมาย 90,000 คน การดำเนินมาตรการดังกล่าวนี้สามารถชะลอการเพิ่มอัตรากำลังคนภาครัฐได้ทั้งสิ้น 102,677 อัตรา และลดงบประมาณด้านบุคคลได้ 19,742 ล้านบาท และจากความพยายามปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการของภาครัฐดังกล่าวข้างต้น จะทำให้ระบบราชการไทยในอนาคตมีแนวโน้มเล็กกลงและจะมีบทบาทเฉพาะในส่วนที่เป็นบทบาทของรัฐ และบางหน่วยงานในระบบราชการจะแปรสภาพเป็นองค์การมหาชนมากขึ้น อันได้แก่ มหาวิทยาลัยของรัฐและโรงพยาบาลของรัฐบางแห่งที่มีความพร้อม

ขณะเดียวกันการตรวจสอบการทำงานของระบบราชการก็มีมากขึ้น เช่น การตรวจสอบข้อมูลโดยอาศัยบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการดำเนินกิจกรรมหรือประเด็นการพัฒนาสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ อาทิเช่น ประชาพิจารณ์กรณีการตั้งโรงงานไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ แต่กลไกภาคประชาชนยังอ่อนแอไม่สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันต่างๆ ทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากชุมชนที่มีความเข้มแข็งมีประมาณร้อยละ 20 เท่านั้น<sup>6</sup>

### 6.3 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ นับเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยได้มีการปรับปรุงกฎหมายและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญคือ พ.ร.บ. เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 โดยยกฐานะสุขาภิบาล 980 แห่ง เป็นเทศบาลตำบลและ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายลูกของรัฐธรรมนูญ (Organic law) ซึ่งรัฐจะต้องถ่ายโอนภารกิจบริการให้บริการในเขตขององค์กรท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน 4 ปี และจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐ ภายใน พ.ศ. 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายใน พ.ศ. 2549 ซึ่ง ณ ปัจจุบันสามารถจัดสรรได้เพียงร้อยละ 23.5 ใน พ.ศ. 2548 เท่านั้น อันจะส่งผลให้ส่วนท้องถิ่นมีภารกิจรายได้และความรับผิดชอบต่อประชากรในพื้นที่ยังไม่มาก

<sup>6</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย, 2546

ในส่วนของการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุขได้นำเสนอแนวทางการกระจายอำนาจ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.) ซึ่งมีองค์ประกอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ (อบต. / เทศบาล / อบจ.) รัฐส่วนกลาง / ภูมิภาคและผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น กสพ. จะทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อบริการสุขภาพให้ประชาชนหรืออาจเป็นเจ้าของสถานบริการของรัฐก็ได้ ทำให้กระทรวงสาธารณสุขต้องเตรียมการพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นให้เข้มแข็งที่จะจัดบริการได้อย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพและเป็นธรรม ภายใน 5-10 ปี

แต่อย่างไรก็ดีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการกระจายอำนาจทางด้านงบประมาณของไทยยังมีน้อย โดยส่วนกลางยังเป็นผู้ผูกขาดงบประมาณและจัดสรรเงินให้ท้องถิ่นในอัตราที่สูง ดังจะเห็นได้จากการศึกษาของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ใน พ.ศ. 2544 พบว่า สัดส่วนรายได้และรายจ่ายของส่วนท้องถิ่นต่อ GDP ต่ำกว่าส่วนกลางมาก โดยรายได้และรายจ่ายส่วนกลางประมาณร้อยละ 15-19 ของ GDP ขณะที่รายได้และรายจ่ายส่วนท้องถิ่นมีเพียงประมาณร้อยละ 3 ของ GDP (ตารางที่ 4.31) โดยรายได้ท้องถิ่นที่จัดเก็บเองมีเพียงร้อยละ 12-20 ขณะที่ส่วนกลางจัดเก็บรายได้ให้ท้องถิ่นมีถึงร้อยละ 50 (ตารางที่ 4.32)

**ตารางที่ 4.31** รายได้และรายจ่ายของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเทียบเป็นร้อยละของ GDP

	2540/41	2541/42	2542/43	2543/44	2544/45	2545/46
<b>ระดับท้องถิ่น</b>						
- รายรับ*	2.0	2.1	2.1	2.9	3.2	3.4
- เงินอุดหนุน	0.7	0.8	0.7	1.2	1.4	1.2
- รายจ่าย	2.1	2.2	1.8	2.8	2.9	3.3
<b>ส่วนกลาง</b>						
- รายรับ	16.2	15.5	15.5	15.2	15.9	16.3
- รายจ่าย	18.7	19.0	18.4	18.1	19.5	17.7

**ที่มา:** Michael.E. Porter และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย, 2546

**หมายเหตุ:** \* รวมเงินอุดหนุน

**ตารางที่ 4.32** โครงสร้างรายได้ส่วนท้องถิ่น (ร้อยละ)

	2540/41	2541/42	2542/43	2543/44	2544/45	2545/46
<b>รายได้ท้องถิ่นเอง</b>	<b>67.9</b>	<b>61.6</b>	<b>65.4</b>	<b>58.7</b>	<b>58.0</b>	<b>64.8</b>
- จัดเก็บจากท้องถิ่นเอง	16.9	17.9	20.0	12.2	12.3	11.8
1. ภาษี	9.3	9.6	10.6	7.6	7.3	7.6
2. อื่นๆ	7.6	8.4	9.4	4.6	4.0	4.2
- จัดเก็บโดยส่วนกลาง	51.0	43.7	45.3	46.5	45.7	53.0
<b>เงินอุดหนุนและเงินช่วยเหลือ</b>	<b>32.1</b>	<b>38.4</b>	<b>34.6</b>	<b>41.5</b>	<b>42.0</b>	<b>35.2</b>

**ที่มา:** Michael.E. Porter และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย, 2546

การเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองและการปกครองดังกล่าวส่งผลกระทบต่อระบบสุขภาพดังนี้

(1) **การกำหนดนโยบายสุขภาพ** เดิมนโยบายสุขภาพถูกกำหนดโดยข้าราชการประจำที่มีข้อมูล มีวิชาการอยู่ในมือเป็นส่วนมากและการที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในนโยบายสุขภาพ แต่ปัจจุบันนโยบายสุขภาพถูกกำหนดโดยรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศแทนข้าราชการประจำ เช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค

(2) **กำลังคนด้านสุขภาพที่สำคัญบางสาขา เช่น แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล ลาออกจากราชการไปทำงานเอกชนมากขึ้น** โดยเฉพาะแพทย์ซึ่งมีการลาออกจากกระทรวงสาธารณสุขเพิ่มขึ้นจากประมาณปีละ 300 ราย ในช่วง พ.ศ. 2538 - 2540 เป็นปีละประมาณ 500-600 ราย ในช่วง พ.ศ. 2545-2546 ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งมาจากรายได้และค่าตอบแทนที่ต่ำกว่าภาคเอกชนมาก ซึ่งจากการศึกษาอัตราค่าตอบแทนแยกรายสาขาวิชาชีพของโรงพยาบาล รวม 4 แห่ง ใน พ.ศ. 2540 พบว่า อัตราค่าตอบแทนสำหรับโรงพยาบาลรัฐสังกัดกระทรวงสาธารณสุข มีอัตราที่ต่ำสุดทุกสาขาวิชาชีพ โดยเฉพาะค่าตอบแทนของแพทย์และทันตแพทย์ในโรงพยาบาลรัฐสังกัดกระทรวงสาธารณสุขต่ำกว่าโรงพยาบาลเอกชนแสงกำไรถึง 4-10 เท่า (ตารางที่ 4.33)

**ตารางที่ 4.33** การเปรียบเทียบเงินเดือนและค่าตอบแทนของกำลังคนด้านสุขภาพในโรงพยาบาลรัฐและเอกชน พ.ศ. 2540

ประเภทเจ้าหน้าที่	โรงพยาบาลรัฐสังกัดกระทรวงสาธารณสุข	โรงพยาบาลรัฐวิสาหกิจ	โรงพยาบาลเอกชนไม่แสวงกำไร	โรงพยาบาลเอกชนแสวงกำไร	ความแตกต่างของโรงพยาบาลรัฐสังกัดกระทรวงกับโรงพยาบาลเอกชนแสวงกำไร(เท่า)
<b>ค่าตอบแทน (บาท/เดือน)</b>					
- แพทย์	8,190-27,980	15,090-62,080	100,000*	50,000-300,000	6.1 - 10.7
- ทันตแพทย์	8,190-19,840	17,990-52,990	80,000*	27,000-150,000	3.3 - 7.6
- เกษีษกร	7,040-17,083	7,640-49,910	18,000-55,000	18,399-31,229	1.8 - 2.6
- พยาบาล	6,360-19,680	7,640-21,620	9,000-20,000	14,281-27,720	1.4 - 2.2
- เจ้าพนักงานเทคนิคการแพทย์	5,180-19,005	7,640-35,960	5,300-25,000	14,281-29,381	1.5 - 2.8
- เจ้าพนักงานรังสีเทคนิค	5,180-17,880	4,880-35,960	5,000-20,000	10,417-29,160	1.6 - 2.0

**ที่มา:** ศุภสิทธิ์ พรรณารุโณทัย และคณะ, ระบบบริหารงานโรงพยาบาลรัฐกับโรงพยาบาลเอกชน : การบริหารจัดการทางการเงินและธุรกิจสำหรับโรงพยาบาลรัฐที่จะบริหารอย่างอิสระ, 2540

**หมายเหตุ:** \* หมายถึง ค่าเฉลี่ย