



## เศรษฐกิจจังหวัดและการจ้างงานภาครัฐ

### Provincial Economies and Public Sector Employment

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์<sup>1</sup>, ดารุณี พุ่มแก้ว<sup>2</sup> และเมรเดอี อินอ่อน<sup>3\*</sup>

<sup>1</sup>สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, <sup>2</sup>มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และ <sup>3\*</sup>มหาวิทยาลัยนเรศวร

Direk Patmasirawat<sup>1</sup>, Darunee Pumkaew<sup>2</sup> and Meradee Inon<sup>3\*</sup>

<sup>1</sup>National Institute of Development Administration, <sup>2</sup>Ubon Ratchathani University  
and <sup>3\*</sup>Naresuan University

(Received: April 05, 2020; Revised: August 08, 2020; Accepted: October 15, 2020)

#### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ หนึ่ง ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจจังหวัดกับการกระจายกำลังคนภาครัฐ และสอง ศึกษาการจุกตัวของกำลังคนภาครัฐ โดยใช้ฐานข้อมูลของสำนักงานข้าราชการพลเรือน โดยแบ่งกำลังคนภาครัฐจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ก) กำลังคนส่วนกลาง ข) กำลังคนสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ ค) กำลังคนขององค์กรปกครองท้องถิ่น ผลการศึกษาสรุปได้คือ หนึ่ง ความต้องการกำลังคนภาครัฐมีความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจจังหวัดตอบสนองต่อ GPP โดยมีค่าความยืดหยุ่นในช่วงพิสัยของทั้ง 3 กลุ่ม 0.47 0.55 และ 0.56 ตามลำดับสอง การจัดลำดับตัวแปรการกระจายกำลังคนภาครัฐต่อประชากรพันคนเป็นรายจังหวัด พบว่า กรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดที่มีการกระจายตัวของกำลังคนภาครัฐสูงสุด สาม การคำนวณจีนิเพื่อสะท้อนความเหลื่อมล้ำ ซึ่งผลพบว่า มีค่า 0.11 สะท้อนการกระจุกตัวของกำลังคนภาครัฐอย่างอ่อนในบางจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพฯและปริมณฑล ซึ่งมีข้อสังเกตว่าปัจจัยเชิงสถาบัน และโครงสร้างการผลิตที่แตกต่างกันมีผลต่อการจัดสรรกำลังคนภาครัฐ

**คำสำคัญ:** 1) เศรษฐกิจจังหวัด 2) กำลังคนภาครัฐ 3) ค่าความยืดหยุ่นของการจ้างงาน

#### Abstract

This paper explores public sector employment in Thailand, in particular, allocation of manpower by provinces based on data from the Office of Civil Service Commission. Public sector employment is assumed to have a positive relation with provincial economies (proxied by GPP), institutional factors, such as government employment policy and the provincial productive structure. The public manpower is disaggregated into 3 variables, namely, a) the central manpower, b) the manpower under legislative and justice agencies, and c) the local manpower. Three equations are estimated against the set of explanatory variables such as GPP, percentage shares of industry and service sectors, and dummy variables that reflects idiosyncratic characteristic of provinces. The findings: first, the demand for public employment is found to be responsive to GPP with estimated elasticities in the range of 0.47 0.55 and 0.56. Second, the public staff per thousand population are ranked, from high to low. Third, the Gini coefficient is estimated based on manpower per thousand population and found to be 0.11 which indicates a mild concentration of manpower in some selected provinces, notably Bangkok and vicinities

**Keywords:** 1) provincial economies 2) public sector employment 3) employment elasticity

<sup>1</sup> ศาสตราจารย์, คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ (Professor, Graduate School of Development Economics) E-mail: direk.p@nida.ac.th

<sup>2</sup> อาจารย์, คณะรัฐศาสตร์ (Lecture, Faculty of Political Science) E-mail: pk\_darunee@hotmail.com

<sup>3\*</sup> นิสิตปริญญาเอก, คณะบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์และการสื่อสาร สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ (PhD. Student, Faculty of Business, Economics and Communications, Department of Economics ) E-mail: mayinon@gmail.com

บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยโครงการวิจัยอัตรการเติบโตของจังหวัดและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย. ทุนวิจัยเมธีวิจัยอาวุโสจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ผ่านศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.



## บทนำ (Introduction)

ภาครัฐเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ นโยบายส่งเสริมภาคการผลิต การจัดสวัสดิการช่วยเหลือคนจนหรือกลุ่มด้อยโอกาส บทบาทการกำกับควบคุมและจัดเก็บภาษีรัฐได้จัดสรรงบประมาณแผ่นดินซึ่งมีมูลค่ามหาศาลตามสถิติใน พ.ศ. 2561 ยอดรายจ่ายรัฐบาลเท่ากับ 2.7 ล้านล้านบาท ในวงเงินนี้ เป็นค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐ 992,409.2 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 36.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (กรมบัญชีกลาง, 2562) รายงานของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2562) เรื่อง“กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเมือง 2561” ระบุว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ประเทศไทยมีกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือนรวมกัน 2,092,307 คน โดยคิดเป็นร้อยละ 3.15 ของประชากรและร้อยละ 5.45 ของกำลังแรงงานในประเทศ และสัดส่วนของกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือนต่อจำนวนประชากรในอัตรา 1 ต่อ 32 ในช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2557-2561) กำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.03 กำลังคนภาครัฐสังกัดหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรม จำแนกออกเป็น 1) ราชการส่วนกลาง 2) ราชการฝ่ายนิติบัญญัติ และ 3) ราชการท้องถิ่น ภายใต้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7,852 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2562 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562) กำลังคนภาครัฐ เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีความสำคัญ รัฐบาลไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้โดยปราศจากกำลังคนทำงานในหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งต้องใช้ความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ทำงาน บริการสาธารณะของรัฐอาจจำแนกออกเป็นด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการศึกษา การสาธารณสุข ด้านส่งเสริมการเกษตร ด้านการวางแผน กำหนดนโยบายการเงิน การคลัง จัดเก็บภาษี ฯลฯ นอกเหนือจากการทำหน้าที่ให้กรม/หรือหน่วยงานที่สังกัด กำลังคนรัฐยังมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจจังหวัดใน 2 สถานะประกอบด้วย 1) บุคลากรภาครัฐทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะซึ่งส่งเสริมคุณภาพชีวิตประชาชน และส่งเสริมเศรษฐกิจจังหวัด และ 2) กำลังคนภาครัฐเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าผ่านการศึกษาอบรมและประสบการณ์ทำงาน เป็นกลุ่มที่มีรายได้และกำลังซื้อ

ด้วยเหตุนี้จังหวัดต่าง ๆ ล้วนปรารถนาให้มีหน่วยงานของรัฐ มหาวิทยาลัยของรัฐ หน่วยงานสาขาของกรม ไปตั้งในเขตพื้นที่จังหวัด หน่วยงานเหล่านี้ล้วนมีงบประมาณ นำไปใช้จ่ายจัดซื้อจัดจ้าง ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจจังหวัด ส่งเสริมธุรกิจภาคเอกชนเช่นร้านค้า หอพัก การบริการ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ สถาบันเงิน และการประกัน ตามสถิติในปี พ.ศ. 2561 ค่าเฉลี่ยของกำลังคนภาครัฐต่อจังหวัดเท่ากับ 17,336 คน (จังหวัดสมุทรสงครามมีกำลังคนภาครัฐน้อยที่สุดจำนวน 5,137 คน กรุงเทพมหานครมีกำลังคนภาครัฐ 191,544 คน)

งานวิจัยนี้กำหนดวัตถุประสงค์ในการวิจัย 2 ประการ **ประการแรก** เพื่อศึกษาการกระจายกำลังคนภาครัฐเป็นรายจังหวัด โดยสันนิษฐานว่ากำลังคนภาครัฐโดยมีความสัมพันธ์ทางบวกกับเศรษฐกิจจังหวัด พร้อมกับวัดค่าความยืดหยุ่นของการจ้างงานภาครัฐต่อ GPP **ประการที่สอง** ทดสอบข้อสันนิษฐานว่ากำลังคนภาครัฐกระจายอย่างเท่าเทียมกัน โดยพิจารณาจากตัวแปร กำลังคนภาครัฐต่อประชากรพันคน กล่าวคือ ไม่มีแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญระหว่างจังหวัด กำลังคนภาครัฐจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม 1) กำลังคนภาครัฐที่สังกัดราชการส่วนกลาง 2) กำลังคนภาครัฐฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ และ 3) กำลังคนที่สังกัดราชการท้องถิ่น

เนื้อหาในบทความแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ส่วนที่ 1 ได้แก่ คำนำ ส่วนที่ 2 การอธิบายกรอบการวิจัยและความสัมพันธ์เชิงระบบ โดยระบุเป็นแบบจำลองที่กำหนดให้กำลังคนภาครัฐเป็นตัวแปรตาม และสันนิษฐานว่า กำลังคนภาครัฐตอบสนองต่อเศรษฐกิจจังหวัด โครงสร้างการผลิตและปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้อง ระบุข้อสันนิษฐานการวิจัยและตัวแปรสำคัญ ส่วนที่ 3 อธิบายแหล่งข้อมูล ส่วนที่ 4 ผลการศึกษาโดยการเปรียบเทียบสถิติเชิงพรรณนา การกระจายกำลังคนภาครัฐตามจังหวัด/ภูมิภาค และผลประมาณการโดยใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ และส่วนที่ 5 การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

## กรอบแนวคิดในการวิจัยและสมมุติฐานการวิจัย (Conceptual Framework and Research Hypothesis)

คำว่าภาครัฐ (Public sector) หมายรวมถึงรัฐบาล ส่วนราชการ กระทรวง/กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงาน



ที่มีบทบาทการจัดสรรทรัพยากร (งบประมาณ กำลังคน) และมีอำนาจการกำกับดูแล ดังนั้นถือว่า มีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed economies) ในระบบเศรษฐกิจไทยอาจกล่าวได้ว่า ภาคเอกชนมีบทบาทการผลิตสินค้าและบริการเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 80 ใน GDP) ในขณะที่ภาครัฐมีบทบาทการใช้จ่ายคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20 ของ GDP โดยประมาณ ในมุมมองเศรษฐศาสตร์สถาบัน ภาครัฐประกอบด้วยหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย และหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กำหนดยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด บทบาทการลงทุนหรือร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน การจัดการบริการสาธารณะ การส่งเสริม เศรษฐกิจ ศิลปวัฒนธรรม รวมทั้งการอนุรักษ์ ฯลฯ

ภาครัฐประกอบด้วยหน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่า (government agency) ซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ระบุในกฎหมายเฉพาะ (เช่น กฎหมายภาษี กฎหมายกำกับดูแลสิ่งแวดล้อม กฎหมายกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ฯลฯ) ซึ่งมีความหลากหลาย ตัวอย่างเช่น หน่วยงานให้บริการประชาชน (กรมการปกครอง) หน่วยงานกำกับควบคุม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมป่าไม้) หน่วยงานด้านส่งเสริม (กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน) หน่วยงานด้านอนุรักษ์ (กรมป่าไม้ หน่วยงานวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

หน่วยงานภาครัฐมีความจำเป็นต้องระดมทรัพยากรบุคคล ที่มีความรู้ความสามารถทำงานด้านต่าง ๆ อาทิ การวางแผน การกำกับควบคุม การวิจัยและพัฒนา การส่งเสริมและช่วยเหลือภาคการผลิต การจัดเก็บภาษี ฯลฯ กำลังคนภาครัฐได้สังกัดอยู่ในหน่วยงานระดับกรม (หรือเทียบเท่า) จำนวน 299 หน่วยงาน (ข้อมูล ณ ปีงบประมาณ 2561: กรมบัญชีกลาง 2562) หน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่ามีภารกิจที่หลากหลาย อาจจำแนกออกเป็น 5 หมวดภารกิจ คือ 1) การกำกับดูแล (regulation) 2) การส่งเสริม (promotion) 3) การวางแผนยุทธศาสตร์ (strategic planning) 4) การจัดสวัสดิการ (welfare) และ 5) การให้บริการ (servicing)

ในการจัดทำบริการสาธารณะประกอบด้วย การบริหารราชการแผ่นดิน 3 ส่วนกล่าวคือ 1) ส่วนราชการส่วนกลาง บริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนราชการส่วนกลางส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่มีความสำคัญ และมีผลต่อการดำรงอยู่ของรัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การสาธารณสุข การป้องกันสาธารณภัย เป็นต้น 2) ส่วนราชการส่วนภูมิภาค การบริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของส่วนกลางที่แบ่งออกไปให้ตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาค โดยมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองนั้นอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากส่วนกลาง และ 3) ส่วนราชการส่วนท้องถิ่น บริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะบางประเภทที่ส่วนกลางมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเองเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น

การจัดสรรกำลังคนภาครัฐ อิงกรอบอัตรากำลังที่กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ทำหน้าที่กำกับติดตามนโยบายการจัดสรรกำลังคนภาครัฐ ให้คำปรึกษาต่อรัฐบาล จัดทำฐานข้อมูลกำลังคนภาครัฐ ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลที่แม่นยำ นำเชื่อถือเนื่องจากบันทึกจ้างงานของข้าราชการพลเรือนทุกคน จำแนกตามคุณวุฒิ หน่วยงาน อายุ และข้อมูลอื่น ๆ ได้ประมวลผลกำลังคนจากทะเบียนหรือรายงานของส่วนราชการจึงเป็นตัวเลขที่แม่นยำเชื่อถือได้

เอกสารของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้จำแนกประเภทของกำลังคนออกเป็นดังนี้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานส่วนตำบล พนักงานเทศบาล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา/พนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนท้องถิ่น



และข้าราชการในสังกัดหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว รวมทั้งพนักงาน ผู้วิจัยได้นำมาจำแนกใหม่เป็น 3 ประเภท

**กำลังคนภาครัฐ (MG)** หมายถึง การจ้างงานภาครัฐในแต่ละจังหวัด ซึ่งจำแนกออกเป็น กลุ่ม คือ 1) ราชการส่วนกลาง 2) ราชการฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ และ 3) ราชการส่วนท้องถิ่น แทนด้วยสัญลักษณ์

$MG_{ij}$  ตัวห้อย  $i$  หมายถึง ประเภทหน่วยงาน 1,2,3 และ  $j$  หมายถึง มิติพื้นที่ (จังหวัด) 1,2,.....,77 ข้อสันนิษฐานการวิจัย

H1: การจัดสรรกำลังคนภาครัฐมีแนวโน้มที่จะตอบสนองเศรษฐกิจจังหวัด (วัดด้วยผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด เรียกว่า GPP: Gross Provincial Product) เนื่องจากเหตุผลหลายประการ เช่น ก) หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ส่งเสริมภาคการผลิตหรือให้คำปรึกษา เช่น นักส่งเสริมการเกษตร การส่งเสริมอุตสาหกรรม ย่อมจัดสรรกำลังคนตามพื้นที่จังหวัดที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจสูง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้คำปรึกษาองค์กรปกครองท้องถิ่นที่กระจายในทุกจังหวัด ข) หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับควบคุม เช่น หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม องค์การอาหารและยา ค) หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง มีหน้าที่สำคัญในการจัดเก็บภาษีและรายได้เข้ารัฐ เป็นต้น สรุปใจความสั้น ๆ คือ ความต้องการกำลังคนภาครัฐเพื่อตอบสนองต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด

H2: การจัดสรรกำลังภาครัฐอธิบายได้ด้วยปัจจัยเชิงสถาบันและเศรษฐศาสตร์การเมือง เช่น ความเป็นมาในประวัติศาสตร์ ค่านิยมและความเคยชิน ตัวอย่างเช่น กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของอำนาจและการบริหารมาเป็นเวลานานร้อยปี จังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาค เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น สงขลา เป็นหัวเมืองใหญ่และมีความสำคัญตั้งแต่ประวัติศาสตร์ จึงมีหน่วยงานตั้งในเขตพื้นที่

H3: การจัดสรรกำลังภาครัฐได้รับอิทธิพลจากปัญหาในพื้นที่ (เช่น สถานการณ์ไม่สงบในจังหวัดภาคใต้) หรือตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วนของภาครัฐ เช่น พื้นที่ภาคตะวันออก หรือจังหวัดชายแดน นโยบายกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น

H4: กำลังคนภาครัฐมีผลสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจจังหวัด ดังเกริ่นนำตอนต้นว่า การมีหน่วยงานของรัฐในจังหวัดเกี่ยวข้องกับกำลังซื้อ หมายถึง การจัดซื้อจัดจ้าง ข้าราชการมีรายได้สูง ฯลฯ จึงส่งผลล้นออก (spillover effect) ต่อเศรษฐกิจจังหวัด ตัวอย่างเช่น การตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐในภูมิภาคหมายถึงการกระจายงบประมาณ กำลังคนและอำนาจซื้อที่ส่งผลบวกต่อธุรกิจหลายประเภทในจังหวัด เช่น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ร้านค้า สถานประกอบการ ห้างเช่า หอพัก ฯลฯ

เศรษฐกิจจังหวัด (provincial economies) หมายถึง การทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจของจังหวัด ประกอบด้วยสาขาการเกษตร สาขาอุตสาหกรรม สาขาการบริการ ซึ่งสามารถวัดมูลค่าเพิ่มในแต่ละสาขาการผลิต (ผลรวมของมูลค่าเพิ่มกลายเป็น GPP) ทั้งนี้โครงสร้างเศรษฐกิจแต่ละจังหวัดแตกต่างกัน บางจังหวัดเน้นภาคอุตสาหกรรม บางจังหวัดเน้นภาคบริการ และบางจังหวัดเน้นภาคการเกษตร (หมายเหตุ ตัวแปรที่สะท้อนโครงสร้างการผลิต เรียกว่า shagr หมายถึง ความสำคัญของสาขาการเกษตรต่อ GPP ในจังหวัดนั้น shind หมายถึง ความสำคัญของสาขาอุตสาหกรรมต่อเศรษฐกิจจังหวัด และ shser หมายถึง ความสำคัญของภาคบริการต่อเศรษฐกิจจังหวัด)

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคการผลิตจังหวัดและการจัดสรรกำลังคนภาครัฐ สะท้อนในสมการดังต่อไปนี้

$$(1) \text{-----} Q = F(K, L, T, Z)$$

$Q$  เท่ากับ มูลค่าการผลิตรายจังหวัดวัดด้วย GPP หมายถึง gross provincial products

$K$  เท่ากับ ทุน

$L$  เท่ากับ  $\{L_p, L_g\}$  โดยที่  $L_p$  หมายถึง การจ้างงานภาคเอกชน  $L_g$  หมายถึง การจ้างงานภาครัฐ

$T$  เท่ากับ เทคโนโลยี การวิจัยและนวัตกรรม

$Z$  เท่ากับ ปัจจัยเชิงสถาบันที่มีผลต่อภาคการผลิต เช่น การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ-ภาคเอกชน ความเชื่อถือและทุนทางสังคม

#### การทบทวนวรรณกรรม (Literature Review)

การจ้างงานภาครัฐมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจจังหวัดและประเทศ ตามหลักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ หน่วยงานภาครัฐมีความสำคัญต่อ 1) การกระจาย



ทรัพยากรหรือการจัดสรรทรัพยากรใหม่ (Redistribution of resource) เช่น รัฐบาลสามารถสร้างการจ้างงานภาครัฐมากขึ้นในภูมิภาคที่มีการว่างงานสูงและค่าจ้างต่ำ ซึ่งเป็นการนำทรัพยากรมาแจกจ่ายหรือจัดสรรใหม่การจ้างงาน (Heitger, 2001) และ 2) การส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทการจัดสรรงบประมาณการลงทุนและการใช้จ่ายภาครัฐ เป็นองค์ประกอบสำคัญใน “อุปสงค์ส่วนรวม” (aggregate demand) ใช้จ่ายภาครัฐสามารถจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ 1) ค่าใช้จ่ายสาธารณะในการผลิตของภาครัฐ (Exhaustive expenditure) กล่าวคือ การซื้อสินค้าและบริการสาธารณะ (Current goods and services) เช่น แรงงาน วัสดุสิ้นเปลืองต่าง ๆ เป็นต้น และการลงทุน (Capital goods and services) เช่น การลงทุนของภาครัฐในการสร้างถนน โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น และ 2) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการโอน (Transfer expenditure) เช่น เงินบำนาญ เงินอุดหนุน ดอกเบี้ยหนี้ เป็นต้น (Abdul Rahman Bin Idris & Eldridge, 1997)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานภาครัฐ (public sector employment) มีจำนวนมากพอสมควรในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศแถบยุโรป ตัวอย่างเช่น ผลงานของ Keesing and Strozzi (2017) ศึกษาการกระจายกำลังคนภาครัฐโดยใช้ข้อมูล 17 ประเทศในยุโรป ระหว่างปี ค.ศ. 1995-2007 โดยกำหนดให้การจ้างงานต่อประชากรเป็นตัวแปรตาม ส่วนตัวแปรอิสระประกอบด้วยผลิตภาพทางเศรษฐกิจของภูมิภาค และดัชนีความเหลื่อมล้ำ ผลการศึกษาสะท้อนว่า ในภูมิภาคที่เศรษฐกิจอ่อนตัวจะมีการจ้างงานภาครัฐสูง<sup>4</sup> นอกจากนี้ในภูมิภาคที่มีความเหลื่อมล้ำสูงมักจะมีการจ้างงานภาครัฐเพิ่มขึ้น

Alesina, Danninger and Rostagno (2001) ศึกษาการจ้างงานภาครัฐในอิตาลี ใช้ข้อมูลรายได้และความมั่งคั่งของครัวเรือน (Income and Wealth) ปี ค.ศ. 1993 และ 1995 ที่เชื่อมโยงกับการจ้างงานภาครัฐ โดยมีตัวแปรที่สำคัญได้แก่ ผลิตภาพทางเศรษฐกิจของภูมิภาค สัดส่วนพนักงานของรัฐในแต่ละ

ภูมิภาค อัตราส่วนการพึ่งพิง อัตราความเป็นเมือง โครงสร้างครัวเรือน และตัวแปรอื่น ๆ ผลการศึกษา รายงานว่าการจ้างงานภาครัฐในระดับภูมิภาคค่าจ้างมาจากรัฐที่มีรายได้สูงกระจายมายังรัฐที่มีรายได้น้อย โดยครึ่งหนึ่งของค่าจ้างเป็นเงินอุดหนุน โดยภาคใต้ การจ้างงานภาครัฐ 59 คนต่อประชากรพันคน และในภาคเหนือการจ้างงานภาครัฐ 49 คนต่อประชากรพันคน ซึ่งภาคใต้รายได้ต่อประชากรน้อยกว่าภาคเหนือ ประชาชนในภาคใต้ของอิตาลีมีความต้องการเข้าสู่งานภาครัฐมากกว่าเอกชน เศรษฐกิจในภาคใต้ขึ้นอยู่กับงานของภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ และก่อให้เกิดภาระทางสวัสดิการทางสังคมมากกว่าภาคเหนือของอิตาลี

Borge and Matsen (2004) ศึกษาการจ้างงานภาครัฐในประเทศนอร์เวย์ ใช้ข้อมูลระหว่างปี ค.ศ. 1977-1990 การศึกษาโดยใช้แบบจำลองกำหนดให้ผลิตภัณฑ์ระดับภูมิภาคของภาครัฐและเอกชนต่อประชากรเป็นตัวแปรตาม และตัวแปรอิสระประกอบด้วย รายได้ที่นำมาคำนวณภาษี (taxable income) ของแต่ละเมือง ค่าจ้าง บำนาญ สิทธิประโยชน์ประกันสังคม และตัวแปรอื่น ๆ โดยรายงานว่า การจ้างงานภาครัฐคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 25 ของการจ้างงาน โดยการจ้างงานในภาคเอกชนเป็นการกระจายความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ อาทิ เงินทุน รายได้จากภาษีที่เกิดขึ้น เป็นต้น

Dahlberg and Mörk (2006) อธิบายว่าการจ้างงานภาครัฐมีบทบาทสำคัญในกลุ่มประเทศสมาชิก กล่าวคือ สัดส่วนของการจ้างงานภาครัฐคิดเป็นสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 20 โดยที่ประเทศญี่ปุ่นมีสัดส่วนการจ้างงานร้อยละ 6 ในทางตรงกันข้ามกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 30 ระหว่างปี ค.ศ. 1990-2002 ผลการศึกษาโดยใช้แบบจำลองกำหนดให้จำนวนพนักงานต่อประชากรของเทศบาลเป็นตัวแปรตาม ในส่วนตัวแปรอิสระประกอบด้วย ค่าเฉลี่ยรายได้ที่นำมาคำนวณภาษี (mean taxable income) ของแต่ละเทศบาลจำนวน 2,702 แห่ง เงินอุดหนุนรายหัว ค่าจ้างเฉลี่ยของพนักงาน และตัวแปรอื่น ๆ ในการวิเคราะห์ได้จำแนกประเภท

<sup>4</sup> ขออ้างคำกล่าวบางตอนประกอบ “...public employment is systematically higher in low productivity regions...”



การจ้างงานออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ การบริหารงานทั่วไป การดูแลเด็ก การดูแลผู้สูงอายุ และการดูแลครูและผู้บริหารโรงเรียน

Scoppa (2009) ศึกษาการจ้างงานภาครัฐที่มีผลต่อการถ่ายโอนรุ่นสู่รุ่น โดยใช้ข้อมูลการสำรวจกำลังแรงงาน (Labor force Survey) ในประเทศอิตาลี ระหว่างปี ค.ศ. 1998 2000 2002 และ 2004 ผลการศึกษารายงานว่าค่าจ้างภาครัฐสูงกว่า (Wage premium) 19% เมื่อเทียบกับการจ้างงานในภาคเอกชน และมีความมั่นคงสูงกว่า (Job security) ซึ่งค่าจ้างที่ได้รับอยู่ภายใต้ระดับการศึกษาและอายุ โดยการศึกษาที่มีอิทธิพลจากพ่อหรือแม่ คือ การจ้างงานของรุ่นลูก หมายถึง ครอบครัวที่มีรุ่นพ่อหรือแม่ทำงานอยู่ในหน่วยงานภาครัฐ จะเพิ่มโอกาสการจ้างงานภาครัฐในรุ่นลูกเพิ่มขึ้น 44%<sup>5</sup>

จากการทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านมาพบว่าการจ้างงานภาครัฐมีตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตทางเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาคเกี่ยวกับสัดส่วนจำนวนพนักงานของรัฐในแต่ละภูมิภาค ซึ่งการศึกษาส่วนใหญ่เป็นการศึกษาการจ้างงานภาครัฐในระดับภูมิภาค โดยการศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาในบริบทรายจังหวัด เพื่อสะท้อนการกระจุกตัวของการทำงานภาครัฐ ซึ่งจำแนกกำลังภาครัฐ ออกเป็น 3 ประเภท) คนส่วนกลาง ข) กำลังคนสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ ค) กำลังคนขององค์กรปกครองท้องถิ่น

### แบบจำลอง

นักวิจัยใช้แบบจำลอง (model) เป็นกรอบการวิเคราะห์ สะท้อนปฏิสัมพันธ์เชิงระบบระหว่างตัวแปรตาม ตัวแปรอิสระ และตัวแปรนโยบาย (ถ้ามี) ในบริบทของการจัดสรรกำลังคนภาครัฐ ประกอบด้วย 3 สมการ ดังนี้

สมการแรก หมายถึง กำลังคนภาครัฐส่วนที่หนึ่ง คือ คนที่สังกัดราชการส่วนกลาง เป็นตัวแปรตาม และสันนิษฐานว่า กำลังคนภาครัฐตอบสนองต่อการผลิตของจังหวัด (ซึ่งเกี่ยวข้องกับ GPP จำนวนสถาน

ประกอบการ การจ้างงาน) และตัวแปรตามมีสะท้อนความแตกต่างระหว่างภูมิภาค

สมการที่สอง กำลังคนภาครัฐส่วนงานตุลาการและตำรวจ เป็นตัวแปรตาม และสันนิษฐานว่ากำลังคนภาครัฐตอบสนองต่อการผลิตของจังหวัด (ซึ่งเกี่ยวข้องกับ GPP จำนวนสถานประกอบการ การจ้างงาน) และตัวแปรตามมีสะท้อนความแตกต่างระหว่างภูมิภาค

สมการที่สาม กำลังคนภาครัฐที่สังกัดองค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นตัวแปรตาม และสันนิษฐานว่ากำลังคนภาครัฐตอบสนองต่อการผลิตของจังหวัด (ซึ่งเกี่ยวข้องกับ GPP จำนวนสถานประกอบการ การจ้างงาน) นโยบายถ่ายโอนภารกิจและการกระจายอำนาจ และตัวแปรตามมีสะท้อนความแตกต่างระหว่างภูมิภาค

### การศึกษาเชิงประจักษ์

งานวิจัยใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากส่วนราชการ 3 หน่วยงานกล่าวคือ หนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงกำหนดกรอบอัตรากำลัง ได้รวบรวมกำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือนสอง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำบัญชีเศรษฐกิจจังหวัด มูลค่าที่เกิดขึ้นและโครงสร้างการผลิต (Productive structure) ของแต่ละจังหวัด สาม สำนักงานประกันสังคม เป็นอีกแหล่งข้อมูลหนึ่งที่น่าสนใจในแบบจำลองและการประมาณการ กล่าวคือ จำนวนสถานประกอบการ และสถิติของการจ้างงานของแต่ละจังหวัด ดังเกริ่นนำข้างต้นว่า สถานประกอบการเป็นแหล่งสร้างมูลค่าเพิ่มและจ้างแรงงาน ในจังหวัดที่มีแรงงานและสถานประกอบการ ส่วนราชการมีแนวโน้มจัดสรรกำลังคนเพื่อการให้บริการสาธารณะ หรือกำกับควบคุม หรือการจัดเก็บภาษี

สถิติเชิงพรรณนาและข้อสังเกต ตาราง 1 กำลังคนภาครัฐในปี พ.ศ. 2561 เฉพาะพนักงานสามัญ รวม 1,334,893 คน โดยแบ่งเป็นกำลังคนในราชการส่วนกลาง 835,956 คน กำลังคนด้านนิติ

<sup>5</sup> ข้ออ้างกล่าวบางตอนประกอบ “...we have shown that parents’ employment in the public sector gives a considerable advantage to their children in finding a job in the same sector. Since there exists a natural tendency

on the part of children to follow in their parents’ occupational footsteps, because of genetically transmitted preferences, cultural attitudes, and abilities, as well as because of the transfer of wealth, physical capital and specific human capital...”



บัญชีและตุลาการจำนวน 251,847 คน และกำลังคนในราชการท้องถิ่น 247,090 คน

ตาราง 2 แสดงการกระจายกำลังคนในภูมิภาคพร้อมกับข้อสังเกตว่า ก) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีกำลังคนภาครัฐสูงสุด มีจำนวนบุคลากรทั้งหมด 385,789 คนหรือคิดเป็นร้อยละ 28.9 ของกำลังคนภาครัฐทั้งประเทศ ข) จำนวนกำลังคนภาครัฐในกรุงเทพและปริมณฑล จำนวน 277,225 คนหรือร้อยละ 20.76 และเป็นที่น่าสังเกตว่า ค) ภาคกลางมีกำลังคนภาครัฐน้อยที่สุดคือจำนวน 57,837 คนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.33 ของกำลังคนภาครัฐทั้งประเทศ

ตาราง 3 แสดงสถิติกำลังคนภาครัฐในราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีข้อสังเกตว่า องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกำลังคนมากที่สุดคือ 77,695 คน เนื่องจากมีจำนวนมาก (มากกว่า 5 พันแห่งทั่วประเทศ) รองลงมาคือ เทศบาล (จำนวน 2 พันกว่าแห่ง) กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามลำดับ

การกระจายของกำลังคนภาครัฐเมื่อเปรียบเทียบระหว่างราชการส่วนกลาง ด้านนิติบัญญัติและตุลาการ และราชการส่วนท้องถิ่น พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีกำลังคนทั้ง 3 ประเภทมากที่สุด ในขณะที่ภาคกลางมีกำลังคนทั้ง 3 ประเภทน้อยที่สุด ข้อสังเกตคือสัดส่วนของกำลังคนของราชการส่วนกลางมีจำนวนเกินกว่าสามเท่าของกำลังคนของราชการส่วนท้องถิ่นในทุก ๆ ภาค (ในภาพ 1) เมื่อทำการทดสอบการกระจายกำลังคนภาครัฐของราชการส่วนกลางโดยเปรียบเทียบต่อประชากร 1,000 คน พบว่า กำลังคนภาครัฐส่วนกลางมีการกระจายกำลังคนเฉลี่ย 15 คนต่อประชากร 1000 คน (ภาพ 2) สำหรับการกระจายตัวของกำลังคนภาครัฐในส่วนราชการส่วนท้องถิ่นต่อประชากร 1,000 คน พบว่า กำลังคนราชการส่วนท้องถิ่นมีการกระจายระหว่าง 3-4 คนต่อประชากรหนึ่งพันคน (ภาพ 3) เมื่อทำการวิเคราะห์การกระจายกำลังคนภาครัฐต่อประชากร 1,000 คน พบว่า ภาคใต้มีการกระจายของกำลังคนภาครัฐต่อ

ประชากรหนึ่งพันคนมากที่สุด รองลงมาคือภาคเหนือและภาคกลางตามลำดับ (ภาพ 4)

### การศึกษาด้วยแบบจำลองเศรษฐมิติ

งานวิจัยนี้ประยุกต์ใช้สมการถดถอย (regression)<sup>6</sup> เพื่อประมาณการความสัมพันธ์ โดยที่ตัวแปรตามหมายถึงกำลังคนภาครัฐ โดยสันนิษฐานว่าการจัดสรรกำลังคนมีการตอบสนองต่อเศรษฐกิจจังหวัด หมายถึง ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Product: GPP) และโครงสร้างเศรษฐกิจของจังหวัด ซึ่งสะท้อนในสัดส่วนของภาคบริการหรือภาคอุตสาหกรรมต่อ GPP จากผลประมาณการ พบข้อสังเกตดังต่อไปนี้ หนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างกำลังคนราชการส่วนกลางกับผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดพบว่า ค่าความยืดหยุ่น (Elasticity) เท่ากับ 0.47 หมายถึง เมื่อ GPP เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 มีแนวโน้มทำให้การจัดสรรกำลังคนเพิ่มขึ้น 4.7% (ตาราง 4) สอง ผลประมาณการในสมการที่สอง คือ กำลังคนด้านนิติบัญญัติและตุลาการ พบว่ามีค่าความยืดหยุ่น (Elasticity) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเท่ากับ 0.56 (ตาราง 5) และสาม ผลประมาณการในสมการที่สามคือ กำลังคนส่วนท้องถิ่น พบว่า มีค่าความยืดหยุ่น (Elasticity) เท่ากับ 0.55 (ตาราง 6)

เมื่อทำการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์ประกอบการ การจ้างงาน และผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดพบว่า เมื่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดทั้งด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และด้านการบริการมีมากขึ้นส่งผลให้มีการเพิ่มขึ้นของหน่วยงานภาครัฐและการจ้างงาน (ภาพ 6) ทั้งนี้สามารถอธิบายได้ว่าเมื่อมีการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดสิ่งที่ตามมาคือความต้องการการบริการจากภาครัฐในด้านต่าง ๆ เช่น ตำรวจ หน่วยงานจัดเก็บภาษี เป็นต้น ดังเกริ่นนำตอนต้นว่า ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ซึ่งเป็นหนึ่งในตัวแปรอิสระนั้น มีความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ประกอบการ และการจ้างงานซึ่งสามตัวแปรนี้มีความสัมพันธ์กันในทางบวกที่ชัดเจน ดังแสดงด้วยภาพ 6

<sup>6</sup> ในการประมาณการ ผู้เขียนใช้เทคนิค instrumental variable เนื่องจาก ตัวแปร GPP มีใช้เป็นตัวแปรภายนอก (exogenous variable) แต่ขึ้นอยู่กับจำนวนสถานประกอบการ และการจ้างงาน

อีกนัยหนึ่ง GPP แปรผันกับสถานการณ์ประกอบการ (estb) และการจ้างงาน (worker)



## การวัดความเหลื่อมล้ำของการกระจุกตัวของกำลังภาครัฐ

การกระจุกตัวของกำลังคนภาครัฐ หรืออีกนัยหนึ่งความเหลื่อมล้ำของการจัดกำลังคนฯ เนื่องจากขนาดของจังหวัดแตกต่างกันมาก (เช่น กทม. มีประชากรมากกว่า 5 ล้านคน ในขณะที่หลายสิบจังหวัดมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 1 ล้านคน) ดังนั้นในการวัดการกระจุกตัว (concentration) หรือความเหลื่อมล้ำ (inequality) จึงควรคำนึงถึงความเข้มข้นหรืออีกนัยหนึ่ง กล่าวคือ เพื่อให้การเปรียบเทียบมีความชัดเจนจึงใช้การอธิบายเป็นรัฐต่อประชากรหนึ่งพันคน (ตาราง 9)

ในตาราง 10 ได้จัดเรียงจังหวัดที่มีความเข้มข้นของกำลังภาครัฐต่อจำนวนประชากรมากที่สุด 5 ลำดับแรกคือ กรุงเทพมหานคร ยะลา แม่ฮ่องสอน ระนอง สิงห์บุรี (ตาราง 9 และภาพ 8) ตามลำดับเนื่องจากจำนวนประชากรในพื้นที่มีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับกำลังคนภาครัฐในภูมิภาค ซึ่งทำให้มีจำนวนกำลังคนภาครัฐมีความเข้มข้นสูง ในขณะที่จังหวัดที่ต่ำที่สุด 5 ลำดับเรียงจากน้อยสุด คือ สมุทรสาคร สมุทรปราการ ปทุมธานี ชัยภูมิ และบึงกาฬ ตามลำดับ (ตาราง 11 และภาพ 8)

## สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ (Conclusions and suggestions)

บทความนี้เสนอรายงานการศึกษาเศรษฐกิจจังหวัดและการจ้างงานภาครัฐ โดยจำแนกการจ้างงานภาครัฐออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ และข้าราชการท้องถิ่น โดยสันนิษฐานว่าการจัดสรรกำลังคนภาครัฐลงพื้นที่จังหวัด มีเหตุผลเพื่อตอบสนองความต้องการของเศรษฐกิจจังหวัด กล่าวคือ กิจกรรมทางเศรษฐกิจจำเป็นต้องมีบริการจากภาครัฐ พร้อมกันนี้ได้ประมาณการแบบจำลองและคำนวณค่าความยืดหยุ่น พบข้อสรุปดังนี้ 1) ค่าความยืดหยุ่นโดยรวมเท่ากับ 0.47 สำหรับกลุ่มที่หนึ่ง 0.56 เปรียบเทียบกับกลุ่มที่สองและกลุ่มที่สาม เท่ากับ 0.55 ซึ่งการจ้างงานภาครัฐนำไปสู่การเกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อาทิ สถานประกอบการ ร้านค้า และห้องเช่า เป็นต้น

นอกจาก GPP และโครงสร้างการผลิตที่แตกต่างกัน การจัดสรรกำลังคนภาครัฐมีปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณีกรุงเทพมหานคร (ตัวแปรตัวมีกรุงเทพฯ) นำมาคำนวณเพื่อสะท้อนความเป็นมาในอดีต กล่าวคือ ก) การรวมศูนย์อำนาจและการบริการภาครัฐในเขตกรุงเทพฯ ข) การจัดสรรกำลังคนตอบสนองต่อลักษณะพิเศษ กรณีนี้คือสถานการณ์ความไม่สงบของชายแดนภาคใต้ ทำให้รัฐต้องจัดสรรกำลังคนไปช่วยแก้ไขเยียวยาปัญหา ค) เป็นที่น่าข้อสังเกตว่าจังหวัดที่อยู่รอบกรุงเทพมหานคร เช่น ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร มีจำนวนสัดส่วนกำลังคนภาครัฐต่อจำนวนประชากรน้อยที่สุดคือ เป็นลำดับที่ 75 76 และ 77 ตามลำดับ ทั้งนี้อาจเกิดจากลักษณะของความเคยชินและการเป็นพื้นที่ติดต่อดังกล่าว ประชาชนในเขตปริมณฑลสามารถเดินทางมารับบริการในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ทำให้การจ้างงานภาครัฐในจังหวัดปริมณฑล ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย ง) การจัดสรรกำลังคน เป็นตัวแปรที่ควบคุม หมายถึง การกำหนดกรอบอัตราจ้างเพื่อให้ส่วนราชการใช้ทรัพยากรบุคคลที่มีจำกัดอย่างคุ้มค่า ประหยัด มีกฎหมายที่ระบุถึงระเบียบการบริหารบุคคลที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง (งบประมาณประเภทเงินเดือน ค่าจ้าง ประโยชน์ตอบแทนอื่น)ไม่เกินร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น

การศึกษาครั้งนี้มีข้อจำกัดทางด้านข้อมูลและการวิเคราะห์ หนึ่ง ข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่นำมาวิเคราะห์ครั้งนี้ไม่นับรวมทหารและลูกจ้าง ซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรลูกจ้างเป็นจำนวนมาก โดยวิธีการจ้างเหมา เนื่องจาก อบท. มีข้อจำกัดด้านกฎหมายให้รายจ่ายบุคคลากรไม่เกินร้อยละ 40 หากขยายขอบเขตให้ครอบคลุมลูกจ้างและกำลังคนทหาร ย่อมจะให้ภาพที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น สอง ในงานวิจัยนี้ จำกัดด้วยข้อมูลภาคตัดขวาง ในปี พ.ศ. 2561 ถ้าขยายกรอบเวลาให้มีข้อมูลรายจังหวัดต่อเนื่องหลายปี จะช่วยให้เข้าใจการเปลี่ยนแปลงหรือพลวัตของการจัดสรรกำลังคนภาครัฐได้ชัดเจนยิ่งขึ้น สาม ในปัจจุบันมีความพลิกผันด้านเทคโนโลยี แนวโน้มการนำเทคโนโลยีมาใช้แทนกำลังคน อาจส่งผลให้การวิเคราะห์กำลังคนภาครัฐเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ



ตาราง 1 สถิติกำลังคนภาครัฐ จำแนกตามประเภท ปี พ.ศ. 2561

สถิติกำลังคนภาครัฐ ปี 2561			
	หน่วย(คน)		หน่วย(คน)
<b>กำลังคนภาครัฐรวม</b>	<b>1,334,893</b>	<b>จำแนกเป็น 3 กลุ่ม</b>	
พลเรือน	393,163	L1: ส่วนกลางพลเรือน	835,956
ครู	427,372		
อุดมศึกษา	15,421		
สถานติบัญญัติ	3,080	L2: นิติบัญญัติและตุลาการ	251,847
ตำรวจ	218,838		
อัยการ	3,854		
ผู้พิพากษา	4,742		
องค์กรอิสระ	21,333		
กทม.	35,623	L3: ราชการท้องถิ่น	247,090
อบจ.	10,593		
อบต.	77,695		
เทศบาล	65,495		
ครูท้องถิ่น	57,684		

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2561

ตาราง 2 กำลังคนภาครัฐจำแนกประเภท รายภูมิภาค ปี 2561

ภาค	จำนวนบุคลากรทั้งหมด	ข้าราชการพลเรือนสามัญ	ครู	สถาบันอุดมศึกษา	รัฐสภา หน่วย:คน
ตะวันออกเฉียงเหนือ	385,789	96,572	151,087	2,866	-
ภาคเหนือ	243,539	67,800	88,835	2,911	-
ภาคใต้	202,587	57,351	66,737	1,359	-
ภาคตะวันออก	94,241	26,670	34,372	519	-
ภาคตะวันตก	73,675	21,851	25,712	375	-
ภาคกลาง	57,837	19,588	17,301	339	-
กรุงเทพและปริมณฑล	277,225	103,331	43,328	7,052	3,080
<b>รวม</b>	<b>1,334,893</b>	<b>393,163</b>	<b>427,372</b>	<b>15,421</b>	<b>3,080</b>
ภาค	ตำรวจ	อัยการ	ตุลาการ	independent	
ตะวันออกเฉียงเหนือ	49,332	580	636	3,461	
ภาคเหนือ	36,934	493	525	2,776	
ภาคใต้	40,270	474	446	2,455	
ภาคตะวันออก	14,916	237	299	1,224	
ภาคตะวันตก	11,802	181	164	902	
ภาคกลาง	7,735	164	150	846	
กรุงเทพและปริมณฑล	57,849	1,725	2,522	9,669	
<b>รวม</b>	<b>218,838</b>	<b>3,854</b>	<b>4,742</b>	<b>21,333</b>	

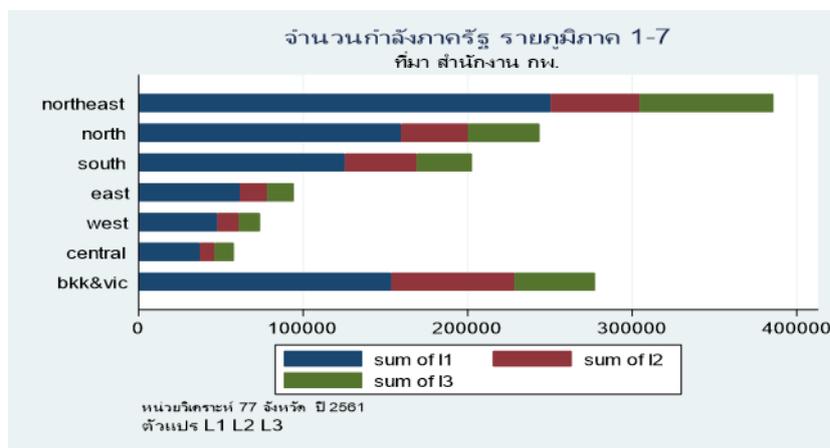
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2561



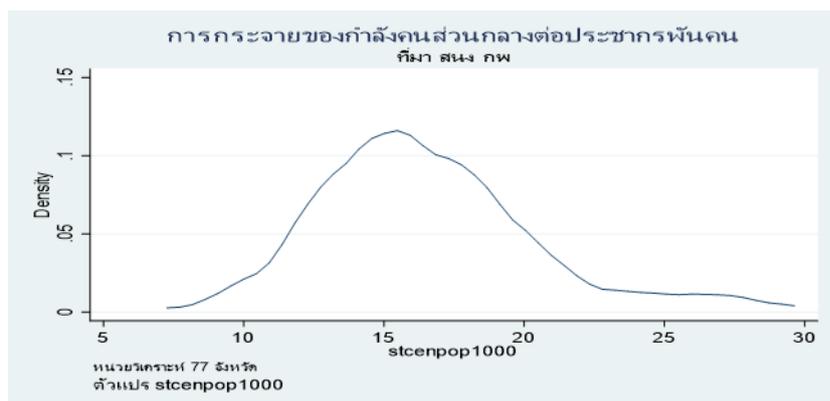
ตาราง 3 กำลังคนภาครัฐส่วนท้องถิ่น จำแนกตามภูมิภาค ปี พ.ศ. 2561

ภาค	กรุงเทพ	อบจ.	อบต.	เทศบาล	ครูส่วนท้องถิ่น
ตะวันออกเฉียงเหนือ	-	3,105	32,483	21,888	23,779
ภาคเหนือ	-	2,363	15,746	14,493	10,663
ภาคใต้	-	2,017	11,792	10,153	9,533
ภาคตะวันออก	-	1,031	4,734	5,861	4,378
ภาคตะวันตก	-	599	4,807	4,383	2,899
ภาคกลาง	-	640	4,392	3,958	2,724
กรุงเทพและปริมณฑล	35,623	838	3,741	4,759	3,708
<b>รวม</b>	<b>35,623</b>	<b>10,593</b>	<b>77,695</b>	<b>65,495</b>	<b>57,684</b>

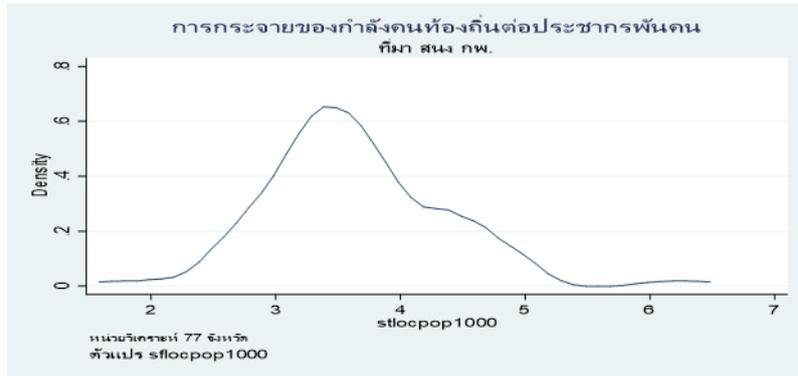
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2561



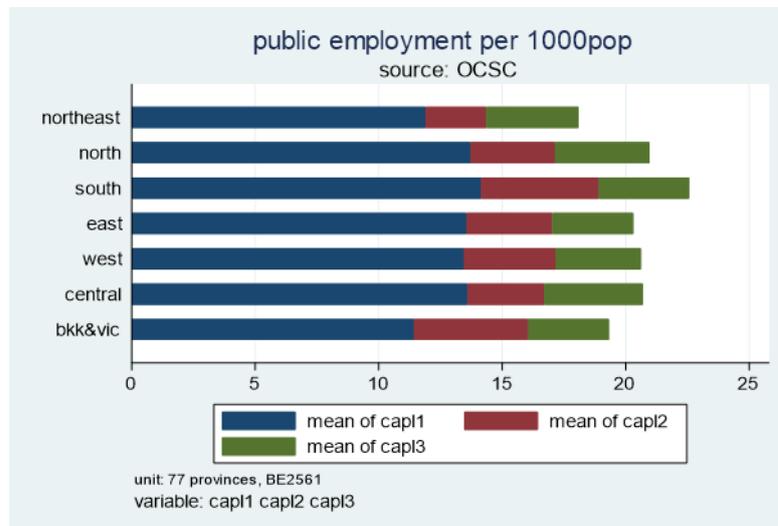
ภาพ 1 กำลังคนในราชการส่วนกลาง ด้านนิติบัญญัติ ตุลาการ และราชการส่วนท้องถิ่น รายภาคปี พ.ศ. 2561  
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2561



ภาพ 2 การกระจายของกำลังคนภาครัฐในราชการส่วนกลางต่อประชากรพันคน ปี พ.ศ. 2561  
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2561



ภาพ 3 การกระจายของกำลังคนภาครัฐในราชการส่วนท้องถิ่นต่อประชากร 1,000 คน ปี พ.ศ. 2561  
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2561



ภาพ 4 การกระจายกำลังคนภาครัฐในราชการส่วนกลาง ด้านนิติบัญญัติและตุลาการ และในราชการท้องถิ่น ต่อประชากรพันคน รายภาคปี พ.ศ. 2561  
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2561

ตาราง 4 ผลการวิเคราะห์การถดถอยระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดและกำลังคนภาครัฐในราชการส่วนกลาง

ค่าสัมประสิทธิ์	ระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดและ กำลังคนภาครัฐในราชการส่วนกลาง	Z		
			จำนวนกลุ่มตัวอย่าง	76
			Wald chi2(3)	100.74
			Prob>chi2	0.000
			R-squared	0.571
			Root MSE	0.331
ค่าคงที่	3.619 (0.743) <sup>a</sup>	0.000		
lnpp	0.473 (0.003) <sup>a</sup>	0.000		
สัดส่วนภาคการ บริการ ภูมิภาค	0.007 (0.003) <sup>a</sup>	0.048		
เหนือ	-0.184 (0.112) <sup>a</sup>	0.100		
ใต้	-0.425 (0.116) <sup>a</sup>	0.000		



ค่าสัมประสิทธิ์	ระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดและกำลังคนภาครัฐในราชการส่วนกลาง	Z
ตะวันออก	-0.816 (0.153) <sup>a</sup>	0.000
ตะวันตก	-0.443 (0.157) <sup>a</sup>	0.005
กลาง	-0.661 (0.163) <sup>a</sup>	0.000
กรุงเทพและปริมณฑล	-0.980 (0.192) <sup>a</sup>	0.000

ที่มา: การคำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประกันสังคม, 2561

หมายเหตุ: a significance at 5% level, lngpp คือ ค่าถ่วงน้ำหนักของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด

ตาราง 5 ผลการวิเคราะห์การถดถอยระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดและกำลังคนภาครัฐด้านนิติบัญญัติและตุลาการ

ค่าสัมประสิทธิ์	สมการแสดงระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดและกำลังคนภาครัฐด้านนิติบัญญัติและตุลาการ	Z
		จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 76
		Wald chi2(3) 84.89
		Prob>chi2 0.000
		R-squared 0.531
		Root MSE 0.410
ค่าคงที่	1.005 (0.920)	0.000
lngpp	0.558 (0.683) <sup>a</sup>	0.048
shser	0.009 (0.004)	0.967
ภูมิภาคเหนือ	-0.005 (0.139)	0.967
ใต้	-0.000 (0.144)	0.995
ตะวันออก	-0.684 (0.190)	0.000
ตะวันตก	-0.214 (0.195)	0.272
กลาง	-0.551 (0.201) <sup>a</sup>	0.006
กรุงเทพและปริมณฑล	-0.723 (0.238) <sup>a</sup>	0.002

ที่มา: การคำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลของ สำนักงานสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประกันสังคม, 2561

หมายเหตุ: a significance at 5% level

ตาราง 6 ผลการวิเคราะห์การถดถอยระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดและกำลังคนภาครัฐในราชการส่วนท้องถิ่น

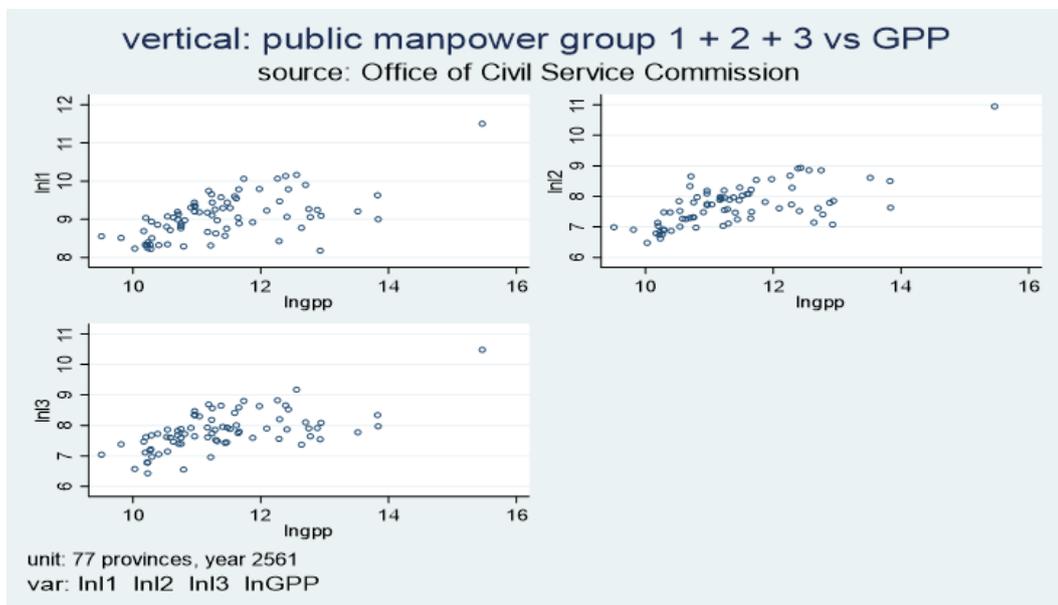
ค่าสัมประสิทธิ์	สมการแสดงระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดและกำลังคนภาครัฐในราชการส่วนท้องถิ่น	Z
		จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 76
		Wald chi2(3) 192.75
		Prob>chi2 0.000
		R-squared 0.726
		Root MSE 0.294
ค่าคงที่	1.697 (0.659) <sup>a</sup>	0.010



ค่าสัมประสิทธิ์	สมการแสดงระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดและกำลังคนภาครัฐราชการส่วนท้องถิ่น	Z
lngpp	0.551 (0.048) <sup>a</sup>	0.000
shser	0.006 (0.003) <sup>a</sup>	0.065
ภูมิภาคเหนือ	-0.325 (0.099) <sup>a</sup>	0.001
ใต้	-0.653 (0.103) <sup>a</sup>	0.000
ตะวันออก	-1.184 (0.136) <sup>a</sup>	0.000
ตะวันตก	-0.677 (0.140) <sup>a</sup>	0.000
กลาง	-0.761 (0.144) <sup>a</sup>	0.000
กรุงเทพและปริมณฑล	-1.308 (0.170) <sup>a</sup>	0.000

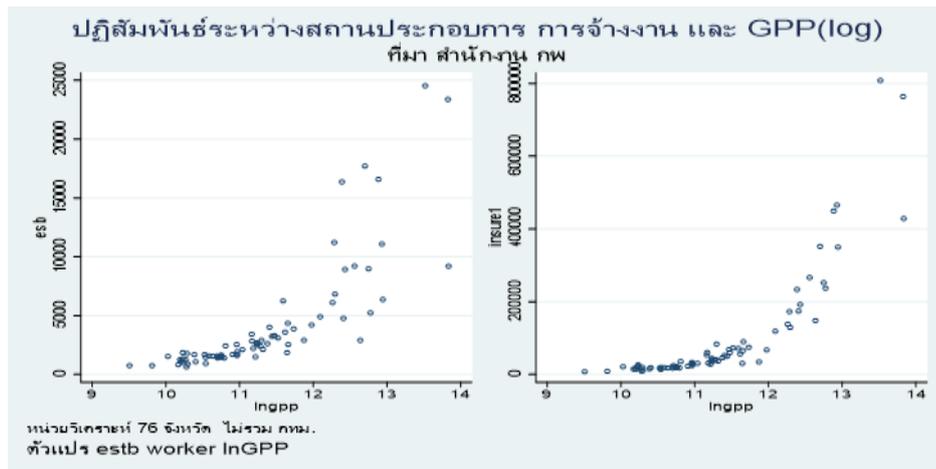
ที่มา: การคำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประกันสังคม, 2561

หมายเหตุ: a significance at 5% level

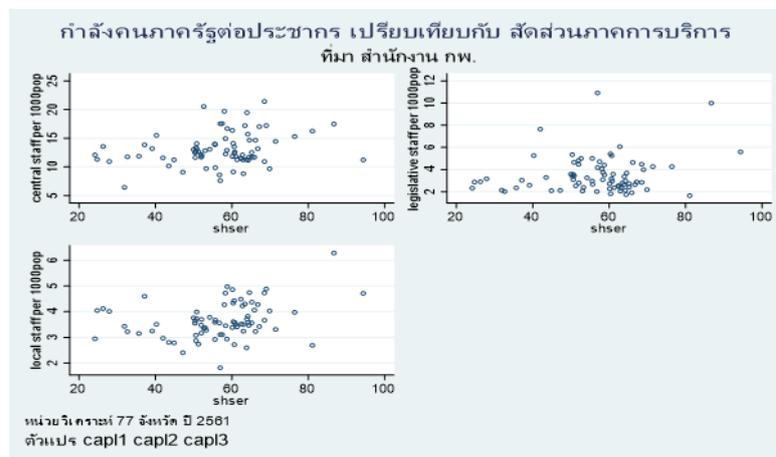


ภาพ 5 เปรียบเทียบกำลังคนภาครัฐในส่วนราชการส่วนกลาง ด้านนิติบัญญัติและตุลาการ และราชการส่วนท้องถิ่น กับผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Product: GPP) ปี พ.ศ. 2561

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2561 และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561



ภาพ 6 ความสัมพันธ์ระหว่างสถานประกอบการ การจ้างงาน และผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด  
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2561



ภาพ 7 การเปรียบเทียบสัดส่วนกำลังคนภาครัฐต่อประชากรกับภาคการบริการ  
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2561

ตาราง 7 สถานประกอบการธุรกิจ การจ้างงาน และความต้องการการจ้างงานภาครัฐ

สมการแสดงความสัมพันธ์		
ค่าสัมประสิทธิ์	ประกอบการธุรกิจ การจ้างงาน และ ความต้องการการจ้างงานภาครัฐ	Z
		จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 77
		Wald chi2(3) 363.68
		Prob>chi2 0.000
		R-squared 0.937
		Root MSE 0.934
ค่าคงที่	2.254 (0.281)	0.000
ตัวแปรหุ่น	0.077 (0.162)	0.635
lnสถานประกอบการ	0.052 (0.119)	0.661
lnแรงงาน	0.803 (0.093)	0.000



ค่าสัมประสิทธิ์	สมการแสดงระหว่างสถานประกอบการธุรกิจ การจ้างงาน และความต้องการการจ้างงานภาครัฐ		Z
			จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 77
			Wald chi2(3) 52.12
			Prob>chi2 0.000
			R-squared 0.422
			Root MSE 0.449
ค่าคงที่	5.209 (0.574)	0.000	
lngpp	0.359 (0.050)	0.000	
ตัวแปรหุ่น	0.478 (0.266)	0.074	

ตาราง 8 สถานประกอบการธุรกิจ การจ้างงาน และความต้องการการจ้างงานภาครัฐ

ค่าสัมประสิทธิ์	สมการแสดงระหว่างสถานประกอบการธุรกิจ การจ้างงาน และความต้องการการจ้างงานภาครัฐ		Z
			จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 77
			Wald chi2(3) 363.68
			Prob>chi2 0.000
			R-squared 0.937
			Root MSE 0.934
ค่าคงที่	2.254 (0.281)	0.000	
ตัวแปรหุ่น	0.077 (0.162)	0.635	
lnสถานประกอบการ	0.052 (0.119)	0.661	
lnแรงงาน	0.803 (0.093)	0.000	

ค่าสัมประสิทธิ์	สมการแสดงระหว่างสถานประกอบการธุรกิจ การจ้างงาน และความต้องการการจ้างงานภาครัฐ		Z
			จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 77
			Wald chi2(3) 40.22
			Prob>chi2 0.000
			R-squared 0.373
			Root MSE 0.504
ค่าคงที่	3.775 (0.645)	0.000	
lngpp	0.354 (0.563)	0.000	
ตัวแปรหุ่น	-0.022 (0.299)	0.939	

ที่มา: การคำนวณ



**ตาราง 9** สถิติเชิงพรรณนาสถิติกำลังคนภาครัฐต่อประชากรพันคน

ตัวแปร	ความถี่ จังหวัด	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบน	ค่าต่ำ	ค่าสูง
หน่วย กำลังคนภาครัฐต่อประชากรพันคน					
capl1	77	13.10	2.89	6.46	21.42
capl2	77	3.52	1.64	1.65	10.93
capl3	77	3.65	0.71	1.82	6.29
capstaff	77	20.27	4.12	12.04	33.81

ที่มา: สำนักงานสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และกระทรวงมหาดไทย, 2561

หมายเหตุ capl1 หมายถึงกำลังคนภาครัฐส่วนกลาง ต่อประชากรพันคน Capl2 หมายถึงกำลังคนภาครัฐด้านนิติบัญญัติและตุลาการ ต่อประชากรพันคน Capl3 หมายถึงกำลังคนภาครัฐส่วนท้องถิ่น ต่อประชากรพันคน

**ตาราง 10** การกระจุกตัวของกำลังคนภาครัฐต่อจำนวนประชากร 5 จังหวัดลำดับสูงสุด ปี พ.ศ. 2561

ลำดับ			
จังหวัด	(จำนวนกำลังคน/ประชากร)	จำนวนกำลังคนภาครัฐ(คน)	จำนวนประชากร(คน)
กรุงเทพมหานคร	1	191,544	5,665,210
ยะลา	2	16,663	527,557
แม่ฮ่องสอน	3	7,447	243,035
ระนอง	4	5,372	185,760
สิงห์บุรี	5	5,826	207,661

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2561

**ตาราง 11** การกระจุกตัวของกำลังคนภาครัฐต่อจำนวนประชากร 5 จังหวัดลำดับต่ำสุด ปี พ.ศ. 2561

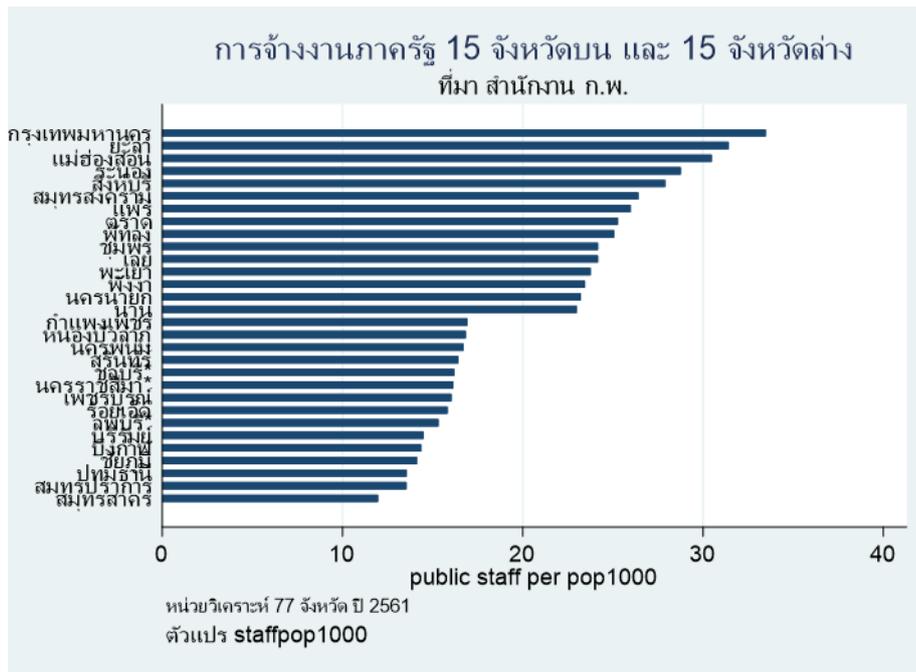
ลำดับ			
จังหวัด	(จำนวนกำลังคน/ประชากร)	จำนวนกำลังคนภาครัฐ(คน)	จำนวนประชากร(คน)
บึงกาฬ	73	6,095	421,761
ชัยภูมิ	74	16,068	1,131,147
ปทุมธานี	75	15,535	1,140,207
สมุทรปราการ	76	17,870	1,312,362
สมุทรสาคร	77	6,653	552,602

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2561

**ตาราง 12** ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) การกระจายกำลังคนภาครัฐ

Number of obs	Gini coefficient	Std.Err.	t
77	0.1095745	.0104151	10.52

ที่มา: การคำนวณโดยผู้เขียน



ภาพ 8 การกระจุกตัวของกำลังคนภาครัฐต่อจำนวนประชากร 15 จังหวัดลำดับสูงสุด และ 15 จังหวัดลำดับต่ำสุด  
ที่มา: ดัดแปลงจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2561

**บรรณานุกรม (Bibliography)**

Alesina, A., Danninger, S., and Rostagno, M. (2001). **Redistribution through public employment: the case of Italy.** IMF Staff Papers, 48(3), 447-473.

bin Idris, A. R., & Eldridge, D. (1997). Seeking a conceptual explanation of the growth of public sector employment beyond current reform parameters. **International Journal of Public Sector Management.** Vol. 10 (6), 471-484.

Borge, L. E., and Matsen, E. (2004). **Public employment and regional risk sharing.** Scandinavian Journal of Economics, 106(2), 215-230.

Dahlberg, M., and Mörk, E. (2006). **Public employment and the double role of bureaucrats.** Public choice, 126(3-4), 387-404.

Department of Local Administration. (2019). **Data Local Administration: Number of Local Administration.** Retrieved January 13, 2020, from <http://www.dla.go.th/work/abt/>

Heitger B. (2001). **The Scope of Government and its Impact on Economic Growth in OECD Countries.** Kiel Working Paper, No. 1034, Kiel Institute for the World Economy (IfW), Kiel.

Kessing, S. G., & Strozzi, C. (2017). The regional distribution of public employment: theory and evidence. **Regional Studies**, 51(7), 1100-1114.

Office of the Civil Service Commission. (2019). **Public employment year 2018.** Nonthaburi: 21 Century Co Ltd.

Scoppa, V. (2009). **Intergenerational transfers of public sector jobs: a shred of evidence on nepotism.** Public Choice, 141(1-2), 167-188.

The Comptroller General's Department. (2019). **Fiscal statistics year 2018.** Nonthaburi: Sahamitr Printing And Publishing Co Ltd.