



The Parliamentary Budget Office

รายงานการวิเคราะห์ของสำนักงบประมาณของรัฐสภา

ฉบับที่ 6/2560

คำจ้างที่ปรึกษา

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2560

WHO?

ส่วนราชการ





ค่าจ้างที่ปรึกษา ปีงบประมาณ พ.ศ.2559-2560

การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมา คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้ให้ข้อสังเกตรายการ “ค่าจ้างที่ปรึกษา” ไว้หลาย ประการ เช่น การจ้างที่ปรึกษาเพื่อทำภารกิจประจำของหน่วยงาน การจ้างที่ปรึกษาต่อเนื่องหลายปี หน่วยงานแสดงรายละเอียดค่าใช้จ่ายการจ้างที่ปรึกษาไม่ชัดเจน ดังนั้น สำนักงบประมาณของรัฐสภาจึงได้ ประมวลข้อมูลที่สำคัญต่อการพิจารณารายการดังกล่าว เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการพิจารณางบประมาณ พ.ศ.2561 บทความนี้จะกล่าวถึงเฉพาะการจ้างที่ปรึกษาไทย กรณีเป็นการจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้ หรือวิชาการ ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณเฉพาะในงบรายจ่ายอื่น และไม่ครอบคลุมการจ้างที่ปรึกษา สำหรับการออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างที่อยู่ในงบลงทุน และที่ปรึกษาต่างประเทศตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2550¹ เนื่องจากมีลักษณะการดำเนินการที่แตกต่างกันและมี ลักษณะเฉพาะ

เนื้อหาการนำเสนอประกอบด้วย ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป ประกอบด้วย ความหมาย ประเภท ลักษณะโครงการจ้างที่ปรึกษา แนวทางการจัดสรรงบประมาณของสำนักงบประมาณ และข้อสังเกตของ อนุกรรมการฝึกอบรม สัมมนา ประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าจ้างที่ปรึกษา การวิจัยและถ่ายทอด เทคโนโลยี ค่าเช่า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ งบดำเนินงาน งบเงินอุดหนุน งบรายจ่าย อื่น เงินนอกงบประมาณ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับ รัฐวิสาหกิจ กองทุนและเงินหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2560 ส่วนที่ 2 ประเด็นการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณค่าจ้างที่ปรึกษา ประกอบด้วย การเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณค่าจ้างที่ปรึกษาในมิติต่างๆ แนวทางการคำนวณค่าจ้าง ที่ปรึกษาโดยมีองค์ประกอบของตัวคูณค่าตอบแทน (Mark-up Factor) ที่ไม่สมควรและซ้ำซ้อน และปัญหา จากการดำเนินการของส่วนราชการ และส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิเคราะห์ ทั้งในเชิงนโยบาย และการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางการคำนวณค่าจ้างที่ปรึกษาซึ่งตามมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการ ทบทวนอย่างน้อยทุก 5 ปี (คาดว่าจะมีการทบทวนในปี พ.ศ.2561) ดังนั้น การทบทวนแนวทางการ คำนวณค่าจ้างที่ปรึกษาจึงต้องรัดกุมและคำนึงถึงการใช้จ่ายงบประมาณอย่างประหยัดและมีเหตุผล

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

คู่มือหลักเกณฑ์ อัตราค่าใช้จ่ายและแนวทางการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี การฝึกอบรมสัมมนา การโฆษณา ประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างที่ปรึกษา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ต่างประเทศ พ.ศ. 2559 ของสำนักงบประมาณ ได้ให้นิยามและแนวทางการจัดสรรงบประมาณค่าจ้าง ที่ปรึกษาไว้ ดังนี้

¹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว 55 ลงวันที่ 12 เมษายน 2550 เรื่อง หลักเกณฑ์การจ้างที่ปรึกษา ต่างประเทศของหน่วยงานของรัฐ



“ค่าจ้างที่ปรึกษา” หมายถึง ค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคคล คณะบุคคล นิติบุคคล ที่มีประสบการณ์ ความรู้ ความชำนาญ เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำด้านเทคนิค วิชาการ ในสาขาวิชาชีพต่างๆแก่หน่วยงานซึ่งจัดสรรงบประมาณอยู่ในงบรายจ่ายอื่น ยกเว้นค่าจ้างออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างซึ่งจัดสรรงบประมาณอยู่ในงบลงทุน

ประเภทของที่ปรึกษา แบ่งออกเป็น 1) สถาบันการศึกษาของรัฐ 2) บริษัทที่ปรึกษา(เอกชน) 3) ที่ปรึกษาอิสระ(บุคคล) ทั้งนี้ ที่ปรึกษาทุกประเภทจะต้องจดทะเบียนไว้กับศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษาไทย กระทรวงการคลัง

ลักษณะโครงการที่จะจ้างที่ปรึกษา

1. เป็นโครงการตามอำนาจหน้าที่โดยตรง หรือเป็นโครงการที่ได้รับมอบหมายเชิงนโยบาย ที่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ ภารกิจ วิสัยทัศน์ของหน่วยงานและมีทิศทางที่สอดคล้องเชื่อมโยงกับ ยุทธศาสตร์ของกระทรวงและนโยบายรัฐบาล

2. เป็นโครงการที่มีความจำเป็นสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานได้จริง เพื่อให้ผลการ จ้างที่ปรึกษามีความคุ้มค่า

3. เป็นโครงการที่เข้าลักษณะ โครงการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ เป็นโครงการตาม นโยบายสำคัญของรัฐบาล หรืออยู่ในความสนใจของสาธารณชน และโครงการที่ต้องใช้องค์ความรู้เฉพาะ ทางหรือมีเทคนิคซับซ้อน ต้องใช้ความชำนาญพิเศษที่บุคคลของหน่วยงานไม่สามารถดำเนินการได้เอง โดย ควรพิจารณาสถาบันการศึกษาระดับสูงทั้งภาครัฐและภาคเอกชนก่อนการพิจารณาบริษัทเอกชน

4. การจ้างที่ปรึกษาด้านกฎหมายเพื่อเป็นการร่างหรือพัฒนากฎหมาย หน่วยงานควรใช้บริการจาก หน่วยงานของรัฐที่ให้บริการโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ปรึกษาด้าน กฎหมายของรัฐสภา กรมพระธรรมนูญ เป็นต้น

แนวทางการจัดสรรงบประมาณของสำนักงบประมาณ

1. ค่าจ้างที่ปรึกษาของส่วนราชการ กรณีเป็นการจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้หรือวิชาการให้ ตั้งงบประมาณในงบรายจ่ายอื่น สำหรับกรณีการจ้างที่ปรึกษาเพื่อให้ได้มาซึ่งครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างให้ตั้ง งบประมาณในงบลงทุน

2. ค่าจ้างที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หน่วยงานตามรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนดให้ได้รับงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้ตั้งงบประมาณ ในงบเงินอุดหนุน สำหรับหน่วยงานอื่นนอกเหนือจากข้างต้นให้เป็นไปตามหลักการจำแนกประเภท งบรายจ่าย



3. การคำนวณค่าจ้างที่ปรึกษาไทยเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณ ประกอบด้วยผลรวมของ

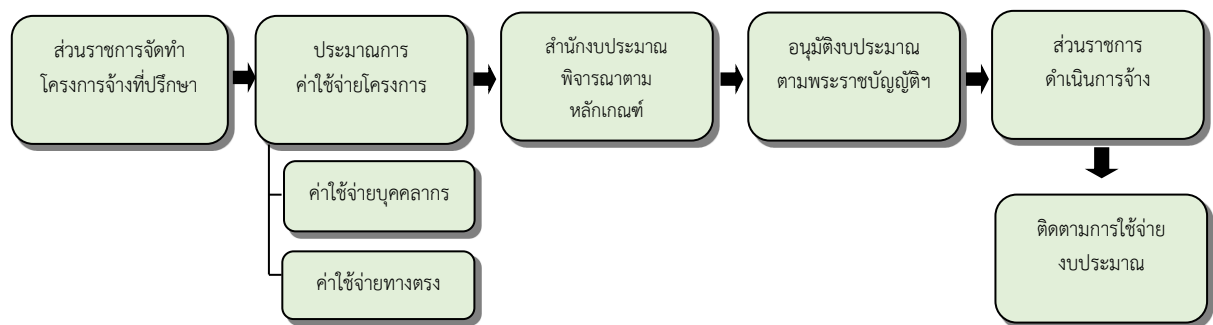
3.1 ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร (Remuneration)

1) บุคลากรหลัก แบ่งออกเป็น กลุ่มวิชาชีพ กำหนดไว้ 5 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มวิศวกรรม กลุ่มสถาปัตยกรรม กลุ่มเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กลุ่มการเงิน และ กลุ่มวิจัย ส่วนกลุ่มอื่นให้เทียบเคียงกับกลุ่มที่กำหนด โดยใช้วิธีการคำนวณของค่าตอบแทนบุคลากรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2556²

2) บุคลากรสนับสนุน เช่น ผู้ช่วยนักวิจัย เจ้าหน้าที่ภาคสนาม เลขานุการโครงการ พนักงานพิมพ์ดีด/เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล

3.2 ค่าใช้จ่ายทางตรง (Direct Cost) คือค่าใช้จ่ายนอกเหนือจากค่าใช้จ่ายบุคลากรที่เกิดขึ้นในการดำเนินโครงการ เช่น ค่าเช่าสำนักงาน ค่าติดต่อสื่อสาร ค่าเดินทาง ค่าสำรวจภูมิประเทศ ค่าจัดทำรายงาน ค่าจัดทำเอกสารประกวดราคา ค่าน้ำค่าไฟ ค่าวัสดุสิ้นเปลือง ค่าที่พักและเบี้ยเลี้ยง ค่าจัดประชุมสัมมนา

แผนภาพขั้นตอนการจัดสรรและติดตามงบประมาณค่าจ้างที่ปรึกษาของส่วน



ที่มา : จัดทำโดยสำนักงานประมาณของรัฐสภา

จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า ส่วนราชการจะต้องจัดทำข้อเสนอโครงการจ้างที่ปรึกษา โดยต้องให้ข้อมูลเหตุผลความจำเป็น ข้อกำหนดการจ้าง (Term of Reference) และประมาณการค่าใช้จ่ายบุคลากร และค่าใช้จ่ายทางตรงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ชัดเจนก่อนส่งให้สำนักงานประมาณพิจารณา และส่งให้ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี หลังจากที่ได้รับจัดสรรงบประมาณแล้วส่วนราชการจึงดำเนินการจ้างที่ปรึกษา และสำนักงานประมาณจะติดตามการใช้งบประมาณผ่านระบบการติดตามและรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานและการใช้งบประมาณ (BB-EvMIS)

² มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2556 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0506/ว 128 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2556



ข้อสังเกตของคณะอนุกรรมการฝึกอบรม สัมมนา ประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าจ้างที่ปรึกษา การวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยี ค่าเช่า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ งบดำเนินงาน งบเงินอุดหนุน งบรายจ่ายอื่น เงินนอกงบประมาณ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับ รัฐวิสาหกิจ กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2560 สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 1 สรุปข้อสังเกตของคณะอนุกรรมการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2560 รายการค่าจ้างที่ปรึกษา

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560
<ol style="list-style-type: none"> 1. การจัดทำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไม่ควรจ้างที่ปรึกษาในการจัดทำ เนื่องจากหน่วยงานควรเป็นผู้ดำเนินการเองเพราะมีความพร้อมด้านข้อมูลและบุคลากรอยู่แล้ว 2. การจ้างที่ปรึกษาโดยใช้บุคลากรจากสถาบันการศึกษา ควรดำเนินการในลักษณะการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับสถาบันการศึกษาโดยตรง แทนการจ้างในลักษณะตัวบุคคลที่ขอใช้ชื่อสถาบันฯ เพื่อประโยชน์ในการทำสัญญา 3. ค่าใช้จ่ายในการจ้างที่ปรึกษามีสัดส่วนของงบประมาณค่อนข้างสูงและเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณที่ผ่านมา และมีการจ้างที่ปรึกษาต่อเนื่องหลายปี ควรปรับปรุงวิธีการดำเนินงานโดยใช้บุคลากรของหน่วยงานให้มากขึ้น 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ควรให้บุคลากรภายในหน่วยงานดำเนินการในบางภารกิจ เช่น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน 2. การศึกษาและวิเคราะห์โครงการฯ ควรจ้างนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ไม่น้อยกว่า 10 ปี เพื่อให้ได้ผลงานที่สามารถนำไปใช้ได้จริง 3. การจ้างที่ปรึกษาเพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้ใหม่ ต้องไม่มีลักษณะเป็นงานประจำ และควรเป็นงานที่มีลักษณะซับซ้อน เป็นงานที่ข้าราชการไม่มีประสบการณ์มาก่อน และตั้งงบประมาณให้สามารถเบิกจ่ายได้ภายในปีงบประมาณ 4. ควรพิจารณาจ้างที่ปรึกษาจากสถาบันการศึกษาเป็นลำดับแรก เนื่องจากผลงานวิชาการสามารถนำมาถ่ายทอดความรู้ให้กับนิสิตนักศึกษาได้ 5. หน่วยงานต้องแสดงรายละเอียดค่าใช้จ่ายให้ชัดเจนและครบถ้วน โดยเป็นไปอย่างประหยัดและเหมาะสม 6. หน่วยงานต้องกำหนดขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการจ้างที่ปรึกษาแต่ละรายการไว้อย่างชัดเจนให้สามารถตรวจสอบได้ 7. หลายหน่วยงานมีค่าใช้จ่ายในการจ้างที่ปรึกษามากกว่างบดำเนินงาน และจ้างต่อเนื่องทุกปี

ที่มา : รายงานผลการพิจารณา คณะอนุกรรมการฝึกอบรม สัมมนา ประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าจ้างที่ปรึกษา การวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยี ค่าเช่า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ งบดำเนินงาน งบเงินอุดหนุน งบรายจ่ายอื่น เงินนอกงบประมาณ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับ รัฐวิสาหกิจ กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2560 สรุปโดย สำนักงบประมาณของรัฐสภา



ส่วนที่ 2 ประเด็นการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณค่าจ้างที่ปรึกษา

ในส่วนนี้จะวิเคราะห์ 3 ประเด็น ประกอบด้วย 1) ด้านงบประมาณ 2) ด้านการบริหารงานของส่วนราชการ และ 3) การคำนวณค่าจ้างที่ปรึกษา ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายบุคลากร และค่าใช้จ่ายทางตรง ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. ด้านงบประมาณ

ตารางที่ 2 แสดงงบประมาณรายการค่าจ้างที่ปรึกษา ปีงบประมาณ พ.ศ.2559-2560 จำแนกตามกระทรวง

หน่วย : ล้านบาท

กระทรวง	พ.ศ.2559			พ.ศ. 2560			ค่าจ้างที่ปรึกษา 2559-2560	
	งบประมาณ	ค่าจ้างที่ ปรึกษา	ร้อยละ	งบประมาณ	ค่าจ้างที่ ปรึกษา	ร้อยละ	ผลต่าง	ร้อยละ
รวมทั้งสิ้น		2,747.5			2,707.0		-40.50	-1.47
กระทรวงอุตสาหกรรม	5,966.4	983.7	16.49	5,666.8	1,066.6	18.82	82.90	8.43
สำนักนายกรัฐมนตรี	36,001.3	484.0	1.34	35,412.3	403.8	1.14	-80.16	-16.56
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	7,136.8	431.9	6.05	6,548.4	300.8	4.59	-131.09	-30.36
กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	35,877.9	224.7	0.63	33,721.0	284.4	0.84	59.67	26.56
กระทรวงคมนาคม	136,101.3	60.0	0.04	150,750.0	197.8	0.13	137.79	229.61
กระทรวงพลังงาน	2,006.5	159.5	7.95	2,053.0	134.7	6.56	-24.83	-15.56
กระทรวงพาณิชย์	7,192.6	148.6	2.07	7,034.7	131.8	1.87	-16.79	-11.30
กระทรวงการคลัง	199,174.1	36.6	0.02	217,713.6	48.3	0.02	11.64	31.78
กระทรวงแรงงาน	33,832.7	51.9	0.15	47,190.9	30.1	0.06	-21.83	-42.06
กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์	86,403.7	27.1	0.03	88,267.4	24.8	0.03	-2.27	-8.37
กระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคง ของมนุษย์	10,078.2	24.4	0.24	11,660.0	16.3	0.14	-8.09	-33.21
กระทรวงมหาดไทย	341,820.8	3.4	0.00	332,808.5	15.2	0.00	11.75	342.82
กระทรวงยุติธรรม	23,163.2	21.1	0.09	23,550.8	12.1	0.05	-8.97	-42.56
ส่วนราชการไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง	120,024.1	4.6	0.00	120,249.8	11.4	0.01	6.85	149.54
กระทรวงวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี	9,725.7	14.4	0.15	11,502.8	11.0	0.10	-3.45	-23.96
กระทรวงเทคโนโลยี สารสนเทศและการ สื่อสาร	20,172.8	17.8	0.09	7,684.2	10.1	0.13	-7.68	-43.19
กระทรวงสาธารณสุข	123,542.1	1.8	0.00	130,764.3	3.2	0.00	1.35	75.23
กระทรวงกลาโหม	206,461.3	2.6	0.00	213,449.9	2.6	0.00	0.00	0.00



กระทรวง	พ.ศ.2559			พ.ศ. 2560			ค่าจ้างที่ปรึกษา 2559-2560	
	งบประมาณ	ค่าจ้างที่ ปรึกษา	ร้อยละ	งบประมาณ	ค่าจ้างที่ ปรึกษา	ร้อยละ	ผลต่าง	ร้อยละ
กระทรวงการ ต่างประเทศ	8,015.1	6.8	0.08	8,709.6	2.1	0.02	-4.68	-69.23
กระทรวงวัฒนธรรม	7,742.3	-	-	7,386.9	-	-	0.00	
กระทรวงศึกษาธิการ	517,076.7	-	-	513,410.0	-	-	0.00	
หน่วยงานของรัฐสภา	4,733.7		-	4,154.0	-	-	0.00	
หน่วยงานของศาล	20,821.7		-	20,715.3	-	-	0.00	
หน่วยงานอิสระของรัฐ	14,140.6		-	14,815.3	-	-	0.00	
รัฐวิสาหกิจ	143,804.8	21.3	0.01	139,323.5	-	-	-21.31	-100.00
สภาภาคไทย	5,222.3		-	7,023.0	-	-	0.00	
กองทุนและเงินทุน หมุนเวียน	147,874.7		-	138,985.3	-	-	0.00	

ที่มา : ข้อมูลจากรายงานผลการพิจารณา คณะอนุกรรมการพิจารณา สัมมนา ประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าจ้างที่ปรึกษา การวิจัย และถ่ายทอดเทคโนโลยี ค่าเช่า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ งบดำเนินงาน งบเงินอุดหนุน งบรายจ่ายอื่น เงินนอก งบประมาณ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับ รัฐวิสาหกิจ กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2560 ประมวลผลโดย สำนักงบประมาณของรัฐสภา

จากตารางที่ 2 พบว่า ค่าจ้างที่ปรึกษาปีงบประมาณ พ.ศ.2559 เท่ากับ 2,747.5 ล้านบาท และปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เท่ากับ 2,707.0 ล้านบาท ลดลงจำนวน 40.5 ล้านบาท หรือเพียงร้อยละ 1.47 โดยกระทรวงที่มีการจ้างที่ปรึกษาสูงสุด 3 อันดับแรกปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 คือ กระทรวงอุตสาหกรรม จำนวน 1,066.6 ล้านบาท สำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน 403.8 ล้านบาท และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จำนวน 300.8 ล้านบาท ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ปีงบประมาณ พ.ศ.2559 กระทรวงดังกล่าวก็มีค่าจ้างที่ปรึกษาสูงสุดเป็น 3 อันดับแรกเช่นกัน ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนการจ้างที่ปรึกษากับวงเงินงบประมาณทั้งหมดของกระทรวงพบว่า ค่าจ้างที่ปรึกษาของกระทรวงอุตสาหกรรมมีสัดส่วนในปีงบประมาณ พ.ศ.2559 และ 2560 สูงถึงร้อยละ 16.49 และ 18.42 ตามลำดับ โดยค่าจ้างที่ปรึกษาของกระทรวงอุตสาหกรรมปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เท่ากับร้อยละ 39.3 ของค่าจ้างที่ปรึกษาในงบรายจ่ายอื่นทั้งหมด



ตารางที่ 3 แสดงงบประมาณของหน่วยงานและค่าจ้างที่ปรึกษา

หน่วย : ล้านบาท

หน่วยงาน	พ.ศ. 2559	พ.ศ. 2560			
	(1) ค่าจ้างที่ ปรึกษา	(2) งบประมาณ ของหน่วยงาน	(3) งบบุคลากร ของหน่วยงาน	(4) ค่าจ้างที่ ปรึกษา	(5) = (4) / ((2)-(3)) สัดส่วนค่าจ้างที่ ปรึกษากับ งบประมาณของ หน่วยงาน (ไม่รวมงบบุคลากร)
กระทรวงอุตสาหกรรม	983.7			1,066.6	
สำนักงานคณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาลทราย	204.3	840.8	65.2	264.4	34%
กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	218.3	1,322.1	359.0	271.07	28%
กระทรวงการท่องเที่ยว และกีฬา	431.9			300.8	
กรมการท่องเที่ยว	167.0	1,587.2	622.0	186.4	19%
สำนักนายกรัฐมนตรี	484.0			403.8	
สำนักงานคณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุน	122.1	888.5	303.1	125.1	21%
สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน)	103.6	339.3	49.4	128.3	44%

ที่มา :

- (1) และ (4) จากรายงานผลการพิจารณา คณะอนุกรรมการฝึกอบรม สัมมนา ประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าจ้างที่ปรึกษา การวิจัย และถ่ายทอดเทคโนโลยี ค่าเช่า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ งบดำเนินงาน งบเงินอุดหนุน งบรายจ่ายอื่น เงินนอก งบประมาณ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับ รัฐวิสาหกิจ กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2560
- (2) จากเอกสารงบประมาณโดยสังเขป (ฉบับปรับปรุง) ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณพ.ศ.2560
- (3) จากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560 ตามราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 133 ตอนที่ 84 ก วันที่ 1 วันที่ 23 กันยายน 2559 ประมวลโดย สำนักงบประมาณของรัฐสภา

จากตารางที่ 3 เมื่อพิจารณากระทรวงที่มีงบประมาณค่าจ้างที่ปรึกษาสูงสุดจากตารางที่ 2 พบว่า สัดส่วนค่าจ้างที่ปรึกษากับงบประมาณของหน่วยงานที่ไม่รวมงบบุคลากรอยู่ระหว่างร้อยละ 19-44 และ มีวงเงินค่าจ้างที่ปรึกษาสูงในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ด้วย ซึ่งตามหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ จะต้องจัดสรรให้กับภารกิจที่ส่วนราชการไม่มีความสามารถที่จะดำเนินการเองได้ เนื่องจากเป็นงานที่ต้องใช้องค์ความรู้เฉพาะทางหรือมีเทคนิคซับซ้อน ต้องใช้ความสามารถพิเศษที่บุคคลของหน่วยงาน ไม่สามารถดำเนินการได้เอง แต่จากการศึกษาเอกสารประกอบการชี้แจงคณะอนุกรรมการฝึกอบรม สัมมนา ประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าจ้างที่ปรึกษา การวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยี ค่าเช่า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ งบดำเนินงาน งบเงินอุดหนุน งบรายจ่ายอื่น เงินนอก งบประมาณ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับ รัฐวิสาหกิจ กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2560 สำนักงบประมาณของรัฐสภา พบว่า มีหลายโครงการเป็นการจ้างทำภารกิจประจำของ



หน่วยงาน เช่น 1) การจ้างเก็บข้อมูล ซึ่งอาจไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ 2) มีรายการที่ไม่ใช้ลักษณะค่าใช้จ่ายทางตรงสำหรับการจ้างที่ปรึกษา 3) การจ้างที่ปรึกษาขององค์การมหาชนทำภารกิจที่ใกล้เคียงกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหากให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการเองอาจมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่า เช่น การจ้างที่ปรึกษาเพื่อสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน เป็นต้น

2. การดำเนินการของส่วนราชการ

จากการศึกษาจากเอกสารประกอบการชี้แจงและข้อสังเกตต่างๆ สำนักงบประมาณของรัฐสภาพบว่า

2.1 ความเหมาะสมของระยะเวลาการจ้างที่ปรึกษาของบางหน่วยงานไม่ได้คำนวณจากระยะเวลาตามเนื้องานและปริมาณงานที่ต้องใช้จริงโดยกำหนดจ่ายเป็นรายเดือนซึ่งอาจรวมวันที่ไม่ได้ทำงานที่ปรึกษา เช่น ระยะเวลาการจ้างประมาณ 9 เดือน จะต้องมียังวันทำงานไม่ต่ำกว่า 198 วัน (1 ปีมีวันทำงานประมาณ 260 วันยังไม่นับวันหยุดนักขัตฤกษ์) นอกจากนี้ ระยะเวลาการจ้างที่ปรึกษามากกว่าความเป็นจริงอาจทำให้ไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ทันภายในปีงบประมาณนั้น

2.2 ส่วนราชการยังไม่ทราบความต้องการหรือเป้าหมายที่ชัดเจน ทำให้การกำหนดกรอบการจัดทำข้อกำหนดการจ้าง (Term of Reference) ไม่ครอบคลุมและไม่ตรงกับความต้องการที่จะนำไปใช้ จึงมีส่วนราชการบางแห่งให้ที่ปรึกษาจัดทำข้อกำหนดการจ้าง (Term of Reference) แทน ทำให้ไม่ได้ผลงานตรงตามความต้องการและไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์

2.3 เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการไม่เข้าใจผลงานของที่ปรึกษาส่งผลให้เกิดการผูกขาด ดังนั้นเจ้าหน้าที่ส่วนราชการควรจะต้องได้รับการถ่ายทอดความรู้เพื่อให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจนสามารถดำเนินการเองได้ หรือคัดเลือกที่ปรึกษารายใหม่กรณีต่อยอดจากผลงานเดิม เพื่อให้เกิดการแข่งขันซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐมากกว่า เช่น การจ้างทำโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำหรับหน่วยงานไม่สามารถเปลี่ยนที่ปรึกษาเนื่องจากที่ปรึกษารายเดิมไม่เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดหรือที่สำคัญให้กับส่วนราชการ

2.4 ส่วนราชการอาจช่วยลดค่าใช้จ่ายให้กับกลุ่มเป้าหมายโดยนำองค์ความรู้ที่ได้รับมาจากการที่ปรึกษามาถ่ายทอดโดยเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการหรือใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ ซึ่งทำให้ประหยัดงบประมาณการชี้แจงทำความเข้าใจกับกลุ่มเป้าหมายได้

2.5 การใช้ประโยชน์จากผลงานของที่ปรึกษาไม่คุ้มค่า เช่น ผลงานที่ไม่ได้นำไปใช้ หรือนำไปใช้แต่เกิดผลกระทบต่อสังคมหรือเศรษฐกิจน้อย

2.6 การตีความกรณีการจ้างที่ปรึกษาที่ไม่ตรงกับกลุ่มวิชาชีพ 5 กลุ่มที่กำหนดไว้ ซึ่งจะต้องใช้การเทียบเคียงกับกลุ่มที่ใกล้เคียง อาจเกิดปัญหาด้านการตีความการใช้อัตราเงินเดือนพื้นฐานของแต่ละวิชาชีพ เช่น การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ หรือการวิจัยทางสังคมซึ่งมีความยากง่ายของงานแตกต่างกัน หรือกลุ่มวิชาชีพสถาบันกึ่งกำหนดอัตราเงินเดือนพื้นฐานเฉพาะปริญญาตรี เท่านั้น ซึ่งการออกแบบทางสถาปัตยกรรมปัจจุบันอาจต้องใช้อัตรารับรู้ที่มีลักษณะเฉพาะมากกว่าปริญญาตรี



2.7 สถาบันการศึกษา หรือส่วนราชการที่รับเป็นที่ปรึกษา ควรบริหารเวลาระหว่างการปฏิบัติงานประจำกับการเป็นที่ปรึกษาให้เหมาะสม เพื่อมิให้กระทบต่อภารกิจประจำของสถาบัน หรือส่วนราชการ

3. การคำนวณค่าจ้างที่ปรึกษา ประกอบด้วย บุคลากร กับค่าใช้จ่ายทางตรง

3.1 การคำนวณอัตราค่าจ้างบุคลากร (Remuneration)

$$\text{อัตราค่าจ้างที่ปรึกษา} = \text{อัตราเงินเดือนพื้นฐาน} \times \text{ตัวคูณค่าตอบแทน (Mark-Up Factor)}$$

อัตราค่าจ้างที่ปรึกษาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2556 ที่จัดทำโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กำหนดให้ต้องมีการปรับปรุงอย่างน้อยทุก 5 ปี โดยมีองค์ประกอบในการคำนวณคือ พบว่ามีเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องคือ 1) อัตราเงินเดือนพื้นฐาน และ 2) ตัวคูณค่าตอบแทน (Mark-Up Factor) ซึ่งจะกล่าวถึงตามประเด็น ดังนี้

1) อัตราเงินเดือนพื้นฐาน (Basic Salary)

อัตราเงินเดือนพื้นฐาน (Basic Salary) กำหนดไว้ 5 กลุ่มวิชาชีพ คือ วิศวกรรม สถาปัตยกรรม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การเงิน และการวิจัย โดยแยกระดับตามวุฒิการศึกษา และประสบการณ์ทำงาน หากนอกเหนือจาก 5 กลุ่มวิชาชีพข้างต้น ให้เทียบเคียงจากอัตราเงินเดือนของบุคคลากรจากงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน จากการศึกษาพบว่า อัตราเงินเดือนพื้นฐานที่นำมาคำนวณ แตกต่างจากราคาตลาด และสูงกว่าเงินเดือนข้าราชการ

ตารางที่ 4 แสดงตัวอย่างการเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนพื้นฐานของกลุ่มวิชาชีพ

กลุ่มวิชาชีพ/ ประสบการณ์	กลุ่มเทคโนโลยีสารสนเทศฯ		กลุ่มวิชาชีพการเงิน		อัตราเงินเดือน ข้าราชการ***
	อัตราที่กำหนด*	อัตราทั่วไป**	อัตราที่กำหนด*	อัตราทั่วไป**	
ประสบการณ์ (ปี)					
5-10	36,100-68,000	45,829-77,592	25,900-124,700	48,285-84,721	15,050-43,600
11-15	60,900-95,800	80,000-119,999	37,100-205,300	78,513-120,906	22,140-58,390

ที่มา : * ข้อมูลจากคู่มือหลักเกณฑ์ อัตราค่าจ้างและแนวทางการพิจารณาจ่ายประจำปี การฝึกอบรมสัมมนา การโฆษณา ประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างที่ปรึกษา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ มกราคม 2559 ของสำนักงบประมาณ

** ข้อมูลจากงานแถลงข่าวปี 2016 ของบริษัทจัดหางาน จีเอส ดีบี (ประเทศไทย) จำกัด จากเว็บไซต์ <http://www.thairath.co.th/content/635562> สืบค้นวันที่ 22 พฤษภาคม 2560

*** หนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ด่วนที่สุด ที่ นร 1012.2/ว 26 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2558

จากตารางที่ 4 พบว่า อัตราเงินเดือนพื้นฐานที่กำหนดเป็นอัตราที่กำหนดไว้เมื่อปี พ.ศ.2556 แต่อัตราเงินเดือนทั่วไปที่สืบได้ในปี พ.ศ.2559 สูงขึ้น และ มีการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการด้วย ซึ่งมีผลต่อการคำนวณค่าจ้างบุคลากรค่าจ้างที่ปรึกษา ดังนั้น การปรับปรุงค่าจ้างที่ปรึกษา ครั้งต่อไปควรต้องคำนึงถึงอัตราเงินเดือนพื้นฐานที่สอดคล้องกับความเป็นจริงด้วย



2) ตัวคูณค่าตอบแทน (Mark-Up Factor)

ตัวคูณค่าตอบแทน (Mark-Up Factor) คำนวณจากร้อยละของเงินเดือนพื้นฐาน จำแนกตามประเภทของที่ปรึกษา ซึ่งประกอบด้วย ค่าสวัสดิการสังคม (Social Charges) ค่าเสียหายการดำเนินการ (Overhead) และ ค่าวิชาชีพที่ปรึกษา (Professional fee) โดยมีองค์ประกอบของตัวคูณแตกต่างกัน (รายละเอียดตามตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 แสดงร้อยละค่าใช้จ่ายด้านต่างๆที่กำหนดตัวคูณค่าตอบแทน (Mark-Up Factor)

รายการ	ที่ปรึกษาอิสระ(บุคคล)	สถาบันการศึกษา	บริษัทที่ปรึกษา(เอกชน)
ค่าสวัสดิการสังคม (Social Charges) ³	-	-	0.45
ค่าเสียหายการดำเนินการ (Overhead) ⁴	0.30	0.60	0.95
ค่าวิชาชีพที่ปรึกษา (Professional fee)	(10%ของเงินเดือน พื้นฐาน+ค่าเสียหาย)	(10%ของเงินเดือน พื้นฐาน+ค่าเสียหาย)	(10%ของเงินเดือน พื้นฐาน+ ค่าสวัสดิการ+ค่าเสียหาย)
ตัวคูณค่าตอบแทน (Mark-Up Factor)	1.43	1.76	2.475 - 2.640

ที่มา : ข้อมูลจากคู่มือหลักเกณฑ์ อัตราค่าใช้จ่ายและแนวทางการพิจารณาประมาณรายจ่ายประจำปี การฝึกอบรมสัมมนา การโฆษณา ประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างที่ปรึกษา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ มกราคม 2559 ของสำนักงบประมาณ ภาคผนวกหน้า ผ.3-7 ถึง ผ.3-13 สรุปผลโดย สำนักงบประมาณของรัฐสภา

จากตารางที่ 5 พบว่า ค่าใช้จ่ายที่นำมาคำนวณตัวคูณค่าตอบแทน (Mark-Up Factor) ประกอบด้วย ร้อยละของค่าสวัสดิการสังคม ค่าเสียหายการดำเนินการ และค่าวิชาชีพที่ปรึกษาของอัตราเงินเดือนพื้นฐาน ซึ่งกำหนดไว้ระหว่าง 1.43-2.64 โดยมีรายละเอียดค่าใช้จ่ายต่างๆที่นำมาคำนวณได้ดังตัวอย่างในตารางที่ 6

³ ค่าสวัสดิการสังคม (Social Charges) เป็นค่าใช้จ่ายที่บริษัทที่ปรึกษาจะต้องจ่ายให้แก่พนักงานประจำในรูปสวัสดิการ เงินช่วยเหลือ ภาระตามกฎหมาย เช่น ค่าจ้างที่บริษัทต้องจ่ายในวันหยุด วันนักขัตฤกษ์ วันหยุดพักผ่อนประจำปี วันลาป่วย เงินชดเชยเมื่อออกจากงาน เงินบำนาญ เงินตอบแทนประจำปี เงินประกันส่วนบุคคล เงินเกี่ยวกับกองทุนประกันสังคม และเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น

⁴ ค่าเสียหายการดำเนินการ (Overhead) เป็นค่าใช้จ่ายทั่วไปของการประกอบธุรกิจ ซึ่งไม่สามารถคิดเป็นของโครงการหนึ่งโครงการใดโดยตรงได้ เช่น เงินเดือนหรือค่าจ้างผู้บริหาร พนักงานธุรการ และพนักงานอื่นๆที่ไม่สามารถคิดโดยตรงในโครงการ ค่าเช่าสำนักงาน ค่าอุปกรณ์เครื่องใช้สำนักงาน ค่าเสื่อมราคา ค่าใช้จ่ายสิ้นเปลือง ค่าวัสดุสิ้นเปลือง ค่าเดินทาง ค่าประกันภัย ค่าติดต่อสื่อสารในสำนักงาน ค่าส่งเสริมการขาย ค่าจ้างทนาย ค่าธรรมเนียมและดอกเบี้ยธนาคาร ค่าจ้างสอบบัญชี ค่าฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร ค่าประกันทางวิชาชีพ เป็นต้น



ตารางที่ 6 แสดงตัวอย่างรายการที่นำมาคำนวณตามวิธีการคำนวณตัวคูณค่าตอบแทน (Mark-Up Factor)

รายการ	ค่าสวัสดิการสังคม (Social Charges)	ค่าโสหุ้ยการดำเนินการ (Overhead)
ความหมาย	เป็นค่าใช้จ่ายที่บริษัทที่ปรึกษาจะต้องจ่ายให้แก่พนักงานประจำในรูปสวัสดิการ เงินช่วยเหลือ ภาระตามกฎหมาย	เป็นค่าใช้จ่ายทั่วไปของการประกอบธุรกิจ ซึ่งไม่สามารถคิดเป็นของโครงการหนึ่งโครงการใดโดยตรงได้
ตัวอย่างเช่น	<ul style="list-style-type: none"> ● ค่าจ้างที่บริษัทต้องจ่ายให้ในวันหยุด วันนักขัตฤกษ์ วันหยุดพักผ่อนประจำปี วันลา กิจ วันลาป่วย ● เงินชดเชยเมื่อออกจากงาน ● เงินบำเหน็จ เงินตอบแทนประจำปี ● เงินประกันส่วนบุคคล เงินเกี่ยวกับกองทุนประกันสังคม และเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ 	<ul style="list-style-type: none"> ● เงินเดือนหรือค่าจ้างผู้บริหาร พนักงานธุรการ และพนักงานอื่นๆที่ไม่สามารถคิดโดยตรงในโครงการ ● ค่าเช่าสำนักงาน ค่าอุปกรณ์เครื่องใช้สำนักงาน ● ค่าเสื่อมราคา ● ค่าใช้จ่ายสิ้นเปลือง ค่าวัสดุสิ้นเปลือง ● ค่าเดินทาง ● ค่าประกันภัย ● ค่าติดต่อสื่อสารในสำนักงาน ● ค่าส่งเสริมการขาย ● ค่าจ้างทนาย ค่าธรรมเนียมและดอกเบียธนาคาร ● ค่าจ้างสอบบัญชี ● ค่าฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร ● ค่าประกันทางวิชาชีพ

จากตารางข้างต้น พบว่า ค่าสวัสดิการสังคม และ ค่าโสหุ้ยการดำเนินการ มีบางรายการที่ไม่เหมาะสมและซ้ำซ้อนในการคำนวณค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรหลัก ดังนี้

- ค่าสวัสดิการสังคมกำหนดให้บริษัทที่ปรึกษา(เอกชน) เท่ากับ ร้อยละ 0.45 ของเงินเดือนพื้นฐาน ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรสูงเกินความเป็นจริง เนื่องจากมีบางรายการซึ่งไม่ควรนำมาคำนวณ เช่น ค่าจ้างที่บริษัทต้องจ่ายในวันหยุด วันนักขัตฤกษ์ วันหยุดพักผ่อนประจำปี วันลา กิจ วันลาป่วย เป็นต้น ซึ่งสำนักงบประมาณของรัฐสภามีความเห็นว่า ค่าใช้จ่ายดังกล่าวข้างต้นได้รวมอยู่ในเงินเดือนของบุคลากรแล้ว การนำมาคำนวณซ้ำจะทำให้ค่าจ้างที่ปรึกษาสูงเกินความเป็นจริงและส่งผลให้เป็นภาระงบประมาณ ดังนั้น ค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมควรนำเฉพาะรายการที่เกี่ยวข้องกับค่าสวัสดิการสังคมที่เป็นภาระตามกฎหมายและไม่ซ้ำซ้อนมาคำนวณเท่านั้น



● ค่าใช้จ่ายการดำเนินการหมายถึง ค่าใช้จ่ายทั่วไปของกิจการที่เป็นค่าใช้จ่ายร่วมกัน (Common cost) ที่ไม่สามารถระบุเป็นต้นทุนของงานใดงานหนึ่งได้ โดยค่าใช้จ่ายการดำเนินการของที่ปรึกษาอิสระ(บุคคล) สถาบันการศึกษา และบริษัทที่ปรึกษา(เอกชน) เท่ากับร้อยละ 30 ร้อยละ60 และร้อยละ 95 ตามลำดับ สำนักงานประมาณของรัฐสภา มีความเห็นว่า อัตราค่าโสหุ้ยที่กำหนดไว้ของบริษัทที่ปรึกษาสูงถึงร้อยละ 95 ซึ่งการประกอบธุรกิจทั่วไปไม่ควรจะมีค่าใช้จ่ายการดำเนินการสูงเกือบเท่าเงินเดือนได้ สำหรับสถาบันศึกษากำหนดให้เท่ากับร้อยละ 60 ของเงินเดือน เพื่อเป็นค่าบริหารจัดการองค์กร ค่าใช้จ่ายและค่าวัสดุสิ้นเปลือง ค่าใบอนุญาตต่างๆ ค่าประกันการประกอบวิชาชีพ และค่าเดินทางและค่าขนส่ง รวมทั้งค่าตอบแทนวิชาชีพร้อยละ 10 สำนักงานประมาณของรัฐสภา มีความเห็นว่า ค่าใช้จ่ายบางรายการ เช่น ค่าเดินทางและค่าขนส่งสามารถนำไปรวมกับรายการค่าใช้จ่ายทางตรงได้ นอกจากนี้ ยังมีค่าใช้จ่ายบางรายการที่ไม่สมควรนำมารวมคำนวณเช่นกัน เช่น ค่าประกันทางวิชาชีพ ซึ่งอาจมีความซ้ำซ้อนกับค่าวิชาชีพที่ปรึกษา (Professional fee) ที่คำนวณในหัวข้อถัดไป

● ค่าวิชาชีพที่ปรึกษา ในกรณีนี้คำนวณให้ ร้อยละ 10 ของ(เงินเดือนพื้นฐาน + ค่าสวัสดิการ + ค่าโสหุ้ย) ทำให้วงเงินค่าวิชาชีพที่คำนวณได้สูง นอกจากนี้ ค่าวิชาชีพแต่ละสาขาควรคำนวณแตกต่างกัน เนื่องจากมีความยากง่ายของงานแตกต่างกัน หรืออาจจะเป็นค่าคงที่ (Flat rate) ของแต่ละกลุ่มวิชาชีพ

3) ความเหมาะสมและตัวอย่างการคำนวณ

ตารางที่ 7 ตัวอย่างการคำนวณอัตราค่าจ้างที่ปรึกษาต่อเดือน (Billing Rate)

บุคลากร	(1) อัตรา เงินเดือน พื้นฐาน (สัดส่วน 1)	(2) ค่าสวัสดิการ สังคม (สัดส่วน 0.45)	(3) ค่าโสหุ้ย (สัดส่วน 0.95)	(4) ผลรวมของ (1)+(2)+(3)	(5) ค่าวิชาชีพ (10%ของ(4))	(6) อัตราค่าจ้าง ต่อเดือน (Billing Rate)
นาย ก. (จบปริญญาเอกด้าน สารสนเทศ ประสบการณ์ 11 ปี)	74,400	33,480	70,680	178,560	17,856	196,416
นาย ข. (จบปริญญาโท ด้าน การเงิน ประสบการณ์ 5 ปี)	42,800	19,260	40,660	102,720	10,272	112,992
นาย ค. (อาจารย์ มหาวิทยาลัย จบ ปริญญาเอก ด้าน วิศวกรรม ประสบการณ์ทำงาน 15 ปี ระดับเชี่ยวชาญ)	58,390	-	35,034 (สัดส่วน 0.60)	93,424	9,342	102,766

ที่มา : คำนวณโดยสำนักงานประมาณของรัฐสภา



จากตารางที่ 7 อัตราเงินเดือนพื้นฐานได้จากหลักฐานที่แสดงการจ่ายเงินเดือนของบริษัท/สถาบันการศึกษา หรือเอกสารการจ่ายภาษีเงินได้ สำนักงานประมาณของรัฐสภามีความเห็นว่า ค่าจ้างที่ปรึกษาที่ได้จากการคำนวณตามสูตรและตัวแปรที่กำหนดจะทำให้ได้วงเงินค่าตอบแทนบุคลากร(ค่าแรงของที่ปรึกษา) มีจำนวนเงินสูงเกือบ 2 เท่าของเงินเดือนพื้นฐาน เนื่องจาก Mark-up Factor สูงมาก เพราะมีความซ้ำซ้อนของรายการที่นำมาเป็นส่วนประกอบ ไม่สมเหตุผล ดังนั้น การปรับปรุงการคำนวณค่าจ้างที่ปรึกษาในคราวต่อไปจะต้องปรับลดรายการที่ไม่เหมาะสม และกำหนดแนวทางการคำนวณให้เกิดความคุ้มค่าและประหยัด

นอกจากนี้ การคำนวณตามแนวทางข้างต้นทำให้ค่าจ้างที่ปรึกษาสูงกว่าการจ้างเหมาบุคคล/หรือเอกชนทั่วไปให้ดำเนินการ เช่น การจ้างเหมาพัฒนาซอฟต์แวร์ที่ไม่จำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีสูงหรือไม่ซับซ้อน อาจใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามปกติ เพื่อให้เกิดการแข่งขัน จะทำให้ราคาถูกลงและรัฐสามารถประหยัดงบประมาณได้มากกว่า

3.2 ค่าใช้จ่ายทางตรง หมายถึง ค่าใช้จ่ายนอกเหนือจากค่าใช้จ่ายบุคลากรที่เกิดขึ้นในการดำเนินโครงการ เช่น ค่าเช่าสำนักงาน ค่าติดต่อสื่อสาร ค่าสำรวจภูมิประเทศ ค่าจัดทำรายงาน เป็นต้น จากการศึกษาพบว่า บางส่วนราชการมีรายการค่าตอบแทนวิทยากร ซึ่งหากวิทยากรเป็นบุคคลเดียวกับที่ปรึกษาก็ไม่ควรจะต้องจ่ายค่าวิทยากรอีก หรือส่วนราชการนำค่าครุภัณฑ์มารวมในค่าใช้จ่ายทางตรง ซึ่งเป็นประเด็นว่า จะต้องกำหนดแนวทางการดำเนินการกับครุภัณฑ์เมื่อสิ้นสุดโครงการไว้ตั้งแต่การจัดทำข้อกำหนดโครงการ (Term of Reference) ให้ชัดเจน โดยระบุว่าจะเป็นของที่ปรึกษา หรือส่วนราชการนำมาใช้ในงานของส่วนราชการหรือขายทอดตลาด เพื่อให้รัฐได้ประโยชน์สูงสุด

สรุปประเด็นความเห็นของสำนักงานประมาณของรัฐสภา ได้ดังนี้

ด้านงบประมาณ

1. กระทรวงที่มีงบประมาณค่าจ้างที่ปรึกษาสูงที่สุด 3 อันดับแรกในปีงบประมาณ พ.ศ.2559 ก็ยังคงมีงบประมาณการจ้างที่ปรึกษาสูงที่สุดอย่างต่อเนื่องในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และมีสัดส่วนงบประมาณค่าจ้างที่ปรึกษาต่อประมาณของหน่วยงาน(ไม่รวมงบบุคลากร) อยู่ระหว่างร้อยละ 19-44
2. หลายส่วนราชการมีการจ้างที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการตามภารกิจประจำ เช่น การจ้างที่ปรึกษาเพื่อเก็บข้อมูล การจ้างในลักษณะที่ซ้ำซ้อนกับภารกิจของส่วนราชการอื่น
3. หลายส่วนราชการมีรายการที่ไม่ใช่ค่าใช้จ่ายทางตรงที่นำมาคำนวณค่าจ้างที่ปรึกษา ทำให้วงเงินค่าจ้างที่ปรึกษาสูงเกินความจำเป็น เช่น ค่าพิธีการ ค่าจัดการประชุมต่างๆ ค่าวิทยากร เป็นต้น

ด้านการดำเนินงานของส่วนราชการ

1. ระยะเวลาการจ้างที่ปรึกษา (Man-Month) ไม่สอดคล้องกับภารกิจ
2. จัดทำข้อกำหนดการจ้าง (Term of Reference) ไม่ชัดเจนทำให้ไม่ได้ผลงานตรงตามความต้องการและไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ หรือนำไปใช้แต่เกิดผลกระทบต่อสังคมหรือเศรษฐกิจน้อยไม่คุ้มค่า



นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการไม่เข้าใจผลงานของที่ปรึกษาจนสามารถดำเนินการเองได้ หรือคัดเลือกที่ปรึกษารายใหม่กรณีต่อยอดจากผลงานเดิม

3. การจ้างที่ปรึกษากำหนดกลุ่มวิชาชีพไว้เพียง 5 กลุ่ม ไม่ครอบคลุม ทำให้ต้องมีการใช้ดุลยพินิจในการเลือกใช้อัตราเงินเดือนพื้นฐานของกลุ่มที่ใกล้เคียง

4. สถาบันการศึกษา หรือส่วนราชการที่รับเป็นที่ปรึกษา ควรบริหารเวลาการปฏิบัติงานของบุคลากรที่รับเป็นที่ปรึกษาให้เหมาะสม เพื่อมิให้กระทบต่อภารกิจประจำของสถาบัน หรือส่วนราชการ

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การปรับปรุงหลักเกณฑ์ราคากลางการจ้างที่ปรึกษาตามมติคณะรัฐมนตรีในครั้งต่อไป จะต้องคำนึงถึง

1) อัตราเงินเดือนพื้นฐาน (Basic Salary) ต้องระบุกลุ่มวิชาชีพให้ครอบคลุม เพื่อลดการตีความ ลดการใช้ดุลยพินิจในการเทียบเคียง และอัตราที่กำหนดต้องสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

2) ตัวคูณอัตราค่าตอบแทน (Mark-Up Factor) ต้องสมเหตุสมผล ปรับลดค่าใช้จ่ายที่ซ้ำซ้อน เช่น ค่าจ้างที่บริษัทต้องจ่ายให้ในวันหยุด วันนักขัตฤกษ์ วันหยุดพักผ่อนประจำปี วันลา กิจ วันลาป่วย เงินชดเชยเมื่อออกจากงาน เงินบำเหน็จ เงินตอบแทนประจำปี และค่าประกันทางวิชาชีพ นอกจากนี้ ค่าวิชาชีพที่ปรึกษาควรกำหนดเป็นอัตราค่าคงที่ (Flat rate) ตามกลุ่มวิชาชีพ

3) ควรมีการทบทวนภารกิจขององค์กรมหาชนที่มีการจ้างที่ปรึกษาในลักษณะซ้ำซ้อน หรือใกล้เคียงกับภารกิจของส่วนราชการ หากให้ส่วนราชการนำภารกิจดังกล่าวมาดำเนินการเอง จะทำให้ประหยัดงบประมาณได้

4) การประกาศใช้พระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและบริหารภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เป็นต้นไป ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายประเด็น ดังนี้

4.1 คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐจะกำหนดกรณีตัวอย่างของงานที่ไม่ซับซ้อน หรืองานที่ซับซ้อน ซับซ้อนมาก หรือที่มีเทคนิคเฉพาะ ดังนั้น คณะกรรมการฯ จะต้องกำหนดกรณีตัวอย่างให้ครอบคลุมลักษณะงานของทุกวิชาชีพ เพื่อลดปัญหาการใช้ดุลยพินิจ

4.2 การปรับปรุงอัตราเงินเดือนพื้นฐานในอนาคตจะต้องเพิ่มจาก 5 กลุ่มวิชาชีพเดิม โดยกำหนดให้ครอบคลุมวิชาชีพ เช่น ผังเมือง กฎหมาย เศรษฐศาสตร์ การคลัง สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์ สาธารณสุข ศิลปวัฒนธรรม การศึกษาวิจัย เป็นต้น

3.2 ข้อเสนอแนะเชิงการบริหาร

1) ส่วนราชการควรจ้างที่ปรึกษาเฉพาะที่เป็นงานที่ต้องใช้องค์ความรู้เฉพาะทาง มีเทคนิคซับซ้อน ต้องใช้ความชำนาญพิเศษที่บุคคลของหน่วยงานไม่สามารถดำเนินการเองได้เท่านั้น นอกจากนี้ การดำเนินการบางรายการอาจใช้ลักษณะการจ้างเหมาบริการแทนการจ้างที่ปรึกษา เนื่องจากการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันสูงขึ้น และเป็นการลดภาระงบประมาณ เช่น การจัดทำโปรแกรมสำเร็จรูปต่างๆ



2) ส่วนราชการควรกำหนดความต้องการและประโยชน์ที่จะได้รับให้ชัดเจนก่อนการจ้างที่ปรึกษา เพื่อให้การจัดทำข้อกำหนดการจ้าง (Term of Reference) ครอบคลุม ชัดเจน และบุคคลากรของหน่วยงานควรมีความเข้าใจและสามารถตรวจสอบผลงานของที่ปรึกษาได้

3) การถ่ายทอดความรู้ของที่ปรึกษาควรมีการกำหนดหัวข้อผลงานและระยะเวลาที่ชัดเจน เพื่อให้บุคลากรของหน่วยงานสามารถนำมาใช้ดำเนินการเองได้

4) ควรกำหนดระยะเวลาการจ้างที่ปรึกษาให้เหมาะสมตามระยะเวลาดำเนินการจริง เพื่อประหยัดงบประมาณและสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ทันปีงบประมาณนั้น

5) ศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษา กระทรวงการคลังควรมีข้อมูลการรับจ้างของที่ปรึกษาย้อนหลัง เพื่อใช้ในการวางแผนปรับปรุงหลักเกณฑ์การจ้างที่ปรึกษาในคราวต่อไป

6) เอกสารการชี้แจงคณะกรรมการพิจารณาจ้างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ควรเพิ่มหัวข้อ เหตุผลที่บุคคลของหน่วยงานไม่สามารถดำเนินการได้เอง เพื่อให้คณะกรรมการฯสามารถพิจารณาความเหมาะสมของการจ้างที่ปรึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



บรรณานุกรม

- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2550) ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว 55 ลงวันที่ 12 เมษายน 2550 เรื่อง หลักเกณฑ์การจ้างที่ปรึกษาต่างประเทศของหน่วยงานของรัฐ
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2556) ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว 128 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2556 เรื่อง หลักเกณฑ์ราคากลางการจ้างที่ปรึกษา
- ไทยรัฐ (2559) .งานแถลงข่าวปี 2016 ของบริษัทจัดหางาน จ๊อบส์ ดีบี (ประเทศไทย) จำกัด. สืบค้นวันที่ 22 พฤษภาคม 2560 จากเว็บไซต์ <http://www.thairath.co.th/content/635562>
- สำนักงบประมาณ. (2559). คู่มือหลักเกณฑ์ อัตราค่าใช้จ่ายและแนวทางการพิจารณาจ่าย ประจำปี การฝึกอบรมสัมมนา การโฆษณา ประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างที่ปรึกษา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ มกราคม 2559 ของสำนักงบประมาณ. สืบค้นวันที่ 22 พฤษภาคม 2560 จากเว็บไซต์ <http://bb.go.th>
- สำนักงบประมาณ. (2559). พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560. สืบค้นวันที่ 22 พฤษภาคม 2560 จากเว็บไซต์ <http://bb.go.th>
- สำนักงบประมาณ. (2559). เอกสารงบประมาณโดยสังเขป (ฉบับปรับปรุง) ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560. สืบค้นวันที่ 22 พฤษภาคม 2560 จากเว็บไซต์ <http://bb.go.th>
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2558). ด่วนที่สุด ที่ นร 1012.2/ว 26 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2558 เรื่อง การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2558). รายงานผลการพิจารณา คณะอนุกรรมการฝึกอบรม สัมมนา ประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าจ้างที่ปรึกษา การวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยี ค่าเช่า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ งบดำเนินงาน งบเงินอุดหนุน งบรายจ่ายอื่น เงินนอกงบประมาณ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับ รัฐวิสาหกิจ กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2559). รายงานผลการพิจารณา คณะอนุกรรมการฝึกอบรม สัมมนา ประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าจ้างที่ปรึกษา การวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยี ค่าเช่า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ งบดำเนินงาน งบเงินอุดหนุน งบรายจ่ายอื่น เงินนอกงบประมาณ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับ รัฐวิสาหกิจ กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560



สำนักงานประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. 0 2244 2222 โทรสาร 0 2244 2088
www.parliament.go.th/parbudget