



การวิเคราะห์โครงสร้างอายุข้าราชการกรมราชทัณฑ์และ แนวทางบริหารจัดการเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง ระยะ 7 ปี (พ.ศ. 2569 - 2575)

โดย กลุ่มงานอัตรากำลังและพัฒนาระบบ กองบริหารทรัพยากรบุคคล
กรมราชทัณฑ์

การศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์โครงสร้างอายุข้าราชการของกรมราชทัณฑ์และแนวทางบริหารจัดการเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง ระยะ 7 ปี (พ.ศ. ๒๕๖๙ - ๒๕๗๕)” วัตถุประสงค์เพื่อศึกษา วิเคราะห์โครงสร้างอายุข้าราชการของกรมราชทัณฑ์ แนวโน้มด้านอัตรากำลังของกรมราชทัณฑ์ผลกระทบที่เกิดขึ้นอันเกิดจากโครงสร้างอายุข้าราชการของกรมราชทัณฑ์ และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการของกรมราชทัณฑ์ระยะ 7 ปี (พ.ศ. ๒๕๖๙ - ๒๕๗๕) แสวงหานโยบาย แนวทาง โครงการหรือกิจกรรมที่เหมาะสม และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคลในมิติโครงสร้างอายุของข้าราชการ และสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการของกรมราชทัณฑ์ในระยะ 7 ปี (พ.ศ. ๒๕๖๙ - ๒๕๗๕)

ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์หามาจากฐานข้อมูลอัตรากำลังข้าราชการกรมราชทัณฑ์จริง ณ วันที่ ๑ ตุลาคม ของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๖๘ โดยใช้กรอบการจำแนกกลุ่มอายุตามนิยามของสำนักงาน ก.พ. เป็นหลักในการวิเคราะห์เชิงปริมาณ ร่วมกับแบบจำลอง Markov Chain Transition Matrix เพื่อพยากรณ์แนวโน้มอัตรากำลังในระยะ 7 ปีข้างหน้า นอกจากนี้ ยังมีการวิเคราะห์เพิ่มเติมตามระดับตำแหน่ง สายงาน เจเนอเรชัน และพื้นที่ปฏิบัติงาน เพื่อให้ได้ข้อสรุปเชิงนโยบายที่ครบถ้วน รอบด้าน และสามารถประกอบ การตัดสินใจด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลได้อย่างเป็นระบบ

ภาพรวมผลการศึกษา

กรมราชทัณฑ์มีข้าราชการจำนวน ๑๒,๒๔๓ คน (ข้อมูล ณ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๘) จากกรอบอัตรากำลัง ๑๓,๔๓๐ อัตรา ข้อมูล ณ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๘ โดยมีอายุเฉลี่ย ๔๔.๑ ปี มีสัดส่วนข้าราชการอายุ ๕๐ ปีขึ้นไป ร้อยละ ๒๒.๙๘ ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์เฝ้าระวังของ OECD (องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา : The Organization for Economic Co-operation and Development) ที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ ๒๐ ทั้งนี้ จากการศึกษา พบว่า กรมราชทัณฑ์มีสัดส่วนข้าราชการอายุ ๕๐ ปีขึ้นไปเกินเกณฑ์ดังกล่าวต่อเนื่องตลอด ๕ ปีที่ทำการศึกษา (พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๖๘)

ผลการพยากรณ์ด้วยแบบจำลอง Markov Chain ระบุว่า สัดส่วนข้าราชการอายุ ๕๐ ปีขึ้นไปจะยังคงสูงกว่าเกณฑ์เฝ้าระวังตลอดช่วง พ.ศ. ๒๕๖๙ - ๒๕๗๕ โดยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นสู่จุดสูงสุดที่ร้อยละ ๒๓.๗๓ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๗๓ - ๒๕๗๔ ก่อนทรงตัวที่ร้อยละ ๒๓.๖๘ ในปี พ.ศ. ๒๕๗๕

ประเด็นสำคัญ

สัดส่วนข้าราชการอายุ ๕๐ ปีขึ้นไปมีแนวโน้มสูงกว่าเกณฑ์เฝ้าระวังของ OECD ตลอดช่วง พ.ศ. ๒๕๖๙ - ๒๕๗๕ โดยคาดว่าจะสูงสุดที่ร้อยละ ๒๓.๗๓ ในช่วง พ.ศ. ๒๕๗๓-๒๕๗๔

ประเด็นความเสี่ยงสำคัญ

๑. ปัญหาคอขวดการเลื่อนตำแหน่งในระดับกลาง

ข้าราชการระดับชำนาญงานและชำนาญการ เป็นกลุ่มกำลังคนขนาดใหญ่ขององค์กร และมีความเสี่ยงต่อปัญหาคอขวดเชิงโครงสร้างอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากอัตราการเลื่อนตำแหน่งในระดับสูงขึ้นมีข้อจำกัดเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน

ระดับชำนาญงาน

- คิดเป็น ร้อยละ ๔๙.๖ ของกำลังคนทั้งหมด
- เลื่อนสู่ระดับอาวุโสได้เพียง ร้อยละ ๐.๒๑ ต่อปี
- มีระยะเวลาเลื่อนระดับขึ้นเป็นระดับอาวุโส เฉลี่ยประมาณ ๔๗๖ ปี
- จะเกษียณภายในระยะเวลา ๗ ปี จำนวน ๑,๐๑๐ คน หรือ ร้อยละ ๑๖.๖ ของข้าราชการในระดับดังกล่าว

ระดับชำนาญการ

- คิดเป็น ร้อยละ ๒๐.๘ ของกำลังคนทั้งหมด
- เลื่อนสู่ระดับชำนาญการพิเศษได้เพียง ร้อยละ ๒.๖๗ ต่อปี
- มีระยะเวลาเลื่อนระดับขึ้นเป็นระดับชำนาญการพิเศษ เฉลี่ยประมาณ ๓๗.๕ ปี
- จะเกษียณภายในระยะเวลา ๗ ปี จำนวน ๕๘๐ คน หรือ ร้อยละ ๒๒.๗ ของข้าราชการในระดับดังกล่าว

๒. ความเสี่ยงต่อการสูญเสียองค์ความรู้ (Knowledge Drain)

กลุ่ม “ถ่ายทอดประสบการณ์และบริหารงาน” ซึ่งมีอายุระหว่าง ๕๖ – ๖๐ ปี มีอัตราออกจากระบบสูงถึงร้อยละ ๒๖.๙ ต่อปี กลุ่มนี้เป็นกำลังสำคัญขององค์กรในด้านการบริหารจัดการ การกำหนดยุทธศาสตร์ การกำกับภารกิจ และการถ่ายทอดองค์ความรู้เชิงประสบการณ์

ความเสี่ยงสำคัญประกอบด้วย

- ระดับอำนวยการสูง ซึ่งเป็นกลุ่มผู้บริหารเรือนจำทั่วประเทศ จะเกษียณถึงร้อยละ ๖๐.๐ ภายในระยะเวลา ๗ ปี
- จำนวนผู้เกษียณในระดับอำนวยการสูงคิดเป็น ๘๑ คน จากทั้งหมด ๑๓๕ คน
- หากไม่มีการเตรียมผู้สืบทอดตำแหน่งที่พร้อมทดแทน อาจส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการบริหารงานราชทัณฑ์
- องค์ความรู้เชิงปฏิบัติ ประสบการณ์ด้านการบริหารเรือนจำ และทักษะการตัดสินใจในสถานการณ์เฉพาะ อาจสูญหายไปพร้อมกับเกษียณของบุคลากรอาวุโส

การจัดทำแผนสืบทอดตำแหน่งและระบบถ่ายทอดองค์ความรู้จึงเป็นภารกิจเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง

๓. ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ด้านกำลังคน

การวิเคราะห์เชิงพื้นที่พบว่า บางเขตมีสัดส่วนข้าราชการที่จะเกษียณสูงกว่าค่าเฉลี่ยขององค์กรอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะ เขต ๑๐ เขต ๔ และเขต ๖ ทั้ง ๓ เขตมีสัดส่วนข้าราชการที่จะเกษียณภายในระยะเวลา ๗ ปีระหว่าง พ.ศ. ๒๕๖๙ – ๒๕๗๕ อยู่ที่ ร้อยละ ๑๗.๕-๑๘.๖ ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยขององค์กร

นอกจากนี้ หน่วยงานขนาดใหญ่บางแห่ง เช่น เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร มีจำนวนผู้เกษียณสูงสุดของประเทศ จึงจำเป็นต้องมีแผนจัดสรรอัตรากำลังทดแทนให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ขนาดภารกิจ ความหนาแน่นของผู้ต้องขัง และลักษณะงานเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ระยะ	มาตรการหลัก
เร่งด่วน (ภายใน ๑ ปี)	- จัดทำ Executive Succession Plan ครอบคลุมตำแหน่งอำนวยการที่จะว่างใน ๗ ปี - โครงการถ่ายทอดความรู้เร่งด่วน ๕ สายงานวิกฤต - เร่งจัดสรรกำลังคนทดแทนหน่วยงาน/สายงานความเสี่ยงสูงสุด (เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ข้าราชการ, นักทฤษฎีวิทยาข้าราชการ)
ระยะกลาง (๑ – ๓ ปี)	- ทบทวนเกณฑ์เลื่อนตำแหน่งข้าราชการ/ข้าราชการเพื่อลดคอขวด - พัฒนา Fast-Track Leadership Program สำหรับบุคลากร Gen Y ที่มีศักยภาพ - จัดทำรูปแบบหรือแบบจำลองการวางแผนกำลังคน (Workforce Planning Model) ที่ปรับปรุงทุก ๒ ปี โดยอ้างอิงข้อมูลจาก Markov Chain Simulation - ติดตามผลการขอยกเว้นการยุบเลิกตำแหน่งข้าราชการที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง เพื่อเตรียมแผนในการบรรจุอัตราข้าราชการทดแทนได้ครบถ้วนตามแผน
ระยะยาว (๓ – ๑๐ ปี)	- กำหนดแผนอัตรากำลัง ๑๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๘–๒๕๗๘) และทบทวนทุก ๓ ปี - พัฒนาระบบ Competency-Based Career Path ให้ชัดเจนสำหรับทุกสายงาน - ผลักดันการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในงานราชทัณฑ์เพื่อทดแทนแรงงานในงาน Admin บางส่วน - สร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ครอบคลุมทุกเจเนอเรชัน (Inclusive Multigenerational Culture)

บทสรุป

กรมราชทัณฑ์อยู่ในสถานะที่ต้องเฝ้าระวังภาวะข้าราชการสูงอายุอย่างต่อเนื่อง ทั้งจากข้อมูลย้อนหลัง สถานการณ์ปัจจุบัน และแนวโน้มในอีก ๗ ปีข้างหน้า สัดส่วนข้าราชการอายุ ๕๐ ปีขึ้นไปยังคงสูงกว่าเกณฑ์ของ OECD และมีแนวโน้มทรงตัวในระดับสูงตลอดช่วง พ.ศ. ๒๕๖๙ – ๒๕๗๕ ประเด็นเร่งด่วนที่สุด คือ การแก้ไขปัญหาคอขวดการเลื่อนตำแหน่งในระดับข้าราชการและข้าราชการ ซึ่งเป็นกลุ่มกำลังคนขนาดใหญ่ขององค์กร ควบคู่กับการเตรียมผู้สืบทอดตำแหน่งบริหารและอำนวยการ ก่อนที่คลื่นการเกษียณจะส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องของภารกิจราชทัณฑ์ ในขณะเดียวกัน ความเสี่ยงต่อการสูญเสียองค์ความรู้และความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ด้านกำลังคนจำเป็นต้องได้รับการจัดการอย่างเป็นระบบ ผ่านการวางแผนอัตรากำลัง การถ่ายทอดประสบการณ์ การพัฒนาผู้นำรุ่นใหม่ และการใช้ข้อมูลเชิงวิเคราะห์ประกอบการตัดสินใจ

หากกรมราชทัณฑ์ดำเนินการตามข้อเสนอแนะทั้ง ๓ ระยะอย่างจริงจัง จะสามารถรักษาความต่อเนื่องของภารกิจหลัก ยกระดับประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรบุคคล และเตรียมความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการได้อย่างมั่นคงในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

กรมราชทัณฑ์ กองบริหารทรัพยากรบุคคล. (๒๕๖๙). รายงานการศึกษา “การวิเคราะห์โครงสร้างอายุข้าราชการของกรมราชทัณฑ์และแนวทางบริหารจัดการเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง ระยะ ๗ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๙ – ๒๕๗๕)”.