

บทที่ ๑

บทนำ



ความสำคัญของข้าราชการพลเรือนในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาล

เนื่องจากข้าราชการพลเรือน เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญในการประสานงานระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ดังนั้น เราจึงควรให้ความสนใจต่อภาวะจิตใจ และสภาพการดำรงชีวิตของกลุ่มชนกลุ่มนี้ ทั้งนี้ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนจะดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งเป็นลูกจ้างของรัฐ ว่าเป็นเช่นไร การที่จะให้การปฏิบัติงานของข้าราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นที่พอใจของประชาชนนั้น เราจะต้องศึกษาถึงสภาพความเป็นอยู่ ตลอดจนสภาพจิตใจความต้องการพื้นฐานของข้าราชการ รวมทั้งสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ว่า เอื้ออำนวยให้การทำงานของบุคคล กลุ่มนี้(มี) ประสิทธิภาพหรือไม่

จากการสำรวจสิ่งจูงใจของข้าราชการต่อการทำงานในสถานที่ราชการว่าอะไร เป็นสิ่งจูงใจสำคัญที่สุดในการทำงานในหน่วยงานนั้น ๆ ได้คำตอบต่าง ๆ กันไป สรุปได้ตามลำดับความมากน้อย ดังนี้

- มีโอกาสก้าวหน้าในอนาคตสูงกว่าที่อื่น
- เป็นงานซึ่งช่วยพัฒนาความเฉลียวฉลาด การได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ทันสมัยและกลุ่มคนที่มีเหตุผลกว่าที่อื่น
- มีโอกาสรู้จักคนมาก
- เหมาะกับความรู้ที่เรียนมา
- มีโอกาสได้ศึกษาต่อ
- เป็นงานที่เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติ เป็นส่วนรวม

ลักษณะคำตอบเหล่านี้ แสดงถึงสิ่งจูงใจต่อการทำงานในสถานที่ราชการ ที่ได้  
ตกเป็นตัวอย่างในการสำรวจครั้งนี้ ในชีวิตการทำงานราชการ บางคนก็หวังเลี้ยงชีพ  
บางคนก็หวังเกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความสบาย รัฐบาลจึงควรที่จะรู้สึกทบทวนในสิ่งที่  
บุคคลเหล่านั้นหวังในวิถีทางที่เหมาะสมกับสภาพของรัฐบาลจะอำนวยให้ได้ ทั้งนี้เพื่อให้การ  
ดำเนินงานของรัฐ เป็นไปอย่างสะดวก ข้าราชการทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ซึ่งจะทำ  
ให้สถานภาพของรัฐบาลมีความมั่นคงอยู่ตลอดไป

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากกำลังคนในวงราชการ เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งประการหนึ่งในการพัฒนา  
ประเทศ แต่เท่าที่ผ่านมารัฐบาลได้ให้ความสนใจในเรื่องงบประมาณ และโครงการมากกว่า  
กำลังคนของรัฐ การดำเนินงานต่าง ๆ จึงไม่ได้ผลเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากมิได้แก้รากฐาน  
ปัญหาของกำลังคนของรัฐ ในเรื่องประสิทธิภาพการทำงานและการบริหารที่ล้าสมัย ซึ่งเป็น  
ปัญหาที่สะสมกันมาช้านาน และนับวันปัญหาต่าง ๆ ในเรื่องกำลังคนของรัฐก็ยิ่งทวีความรุนแรง  
ยิ่งขึ้น จึงน่าที่จะได้มีการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในเรื่องกำลังคนของรัฐอย่างจริงจัง  
และควรถือเป็นเรื่องสำคัญในขั้นน้อย เพื่อกำหนดเป็นนโยบายและมาตรการในเรื่องการ  
พัฒนาและการใช้กำลังคนของรัฐ

ปัญหาของกำลังคนในวงราชการอาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาข้าราชการยากจนลง ทั้งนี้เนื่องจากว่าในภาวะการปัจจุบันค่าใช้จ่าย  
ต่าง ๆ ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นอันมาก ในขณะที่อัตราค่าจ้างเพิ่มของเงินเดือนข้าราชการ เติบโต  
ไม่ทันกับอัตราเพิ่มของค่าใช้จ่าย อันเนื่องมาจากภาวะค่าครองชีพที่ได้ถีบตัวสูงขึ้นอย่างผิด  
ปกติ ทำให้ข้าราชการเดือดร้อนขาดสมาธิและความตั้งใจทำงาน และต้องใช้เวลาราชการ  
ไปทำงานอื่นเพื่อหารายได้มาจุนเจือครอบครัว

๒. ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถออกจากราชการไปประกอบอาชีพอื่น  
เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานวิชาการ และต้องประสบปัญหาการสรรหาคน  
ที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ

๓. ประสิทธิภาพในการทำงาน จะเห็นได้ว่าปัจจุบันนี้ประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการต่ำกว่าที่ควรจะเป็น มีปัญหาการว่างงานที่แอบแฝงอยู่ Disguised Unemployment ส่วนในสถานที่ราชการบางแห่ง ปริมาณคนไม่สมดุลกับงานที่จะต้องทำ

๔. รูปแบบโครงสร้างของอัตราเงินเดือน และสวัสดิการของข้าราชการแต่ละประเภทแตกต่างกันและไม่เป็นธรรม และปรับไม่ทันกับภาวะค่าครองชีพที่เปลี่ยนไป ทำให้มีการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงเงินเดือนอยู่เสมอ

๕. ขาดคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วางแผนพัฒนาและใช้กำลังคนในวงราชการทุกประเภทอย่างมีประสิทธิภาพ

๖. องค์กรของรัฐยังขาดรูปแบบที่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง มีการทำงานซ้ำซ้อนกันโดยไม่จำเป็น

๗. กฎระเบียบปฏิบัติงานของส่วนราชการ และการจัดปฏิบัติงานมีขั้นตอนการปฏิบัติงานมากเกินไป ทำให้ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

จากปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ จึงจำเป็นต้องหาทางแก้ไขปัญหากำลังคนของรัฐ และทำการช่วยเหลือข้าราชการทุกระดับชั้น โดยการยกระดับรายได้ขั้นต่ำ และปรับปรุงโครงสร้างของเงินเดือนข้าราชการทุกระดับให้สามารถมีรายได้สมดุลย์กับมาตรฐานการครองชีพ และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของดัชนีค่าครองชีพ และราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ควรจะได้มีการปรับปรุงสวัสดิการของข้าราชการพลเรือนให้ เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น ตามนโยบายการกระจายรายได้ของชาติอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกี่ยวกับ ข้าราชการพลเรือนนั้น รัฐบาลก็ได้ตระหนักถึงปัญหานี้อยู่ ดังจะเห็นได้จาก บันทึกความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี<sup>๑</sup> เรื่องการปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนและลูกจ้าง ก่อนที่จะมีการปรับปรุงอัตราเงินเดือนครั้งล่าสุด เมื่อ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๑ ความว่า

---

<sup>๑</sup> เอกสารของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งใช้ประกอบในการพิจารณาเรื่องการปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน

"คณะที่ปรึกษาฯ เบียบบริหารฯ ได้พิจารณาเห็นว่าในปัจจุบันนี้มีปัญหาเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนหลายประการที่น่าไข้การพิจารณาปรับปรุงให้เหมาะสม คือ

๑) บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ได้ใช้มาหลายปีแล้ว ยังมีได้มีการปรับปรุงให้สูงขึ้นให้ได้ส่วนสัมพันธ์กันกับค่าครองชีพที่สูงขึ้นเลย กล่าวคือบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนปัจจุบัน เริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๔๑๗ ซึ่งขณะนั้นดัชนีค่าครองชีพเท่ากับ ๑๗๑.๗ แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ดัชนีค่าครองชีพสูงขึ้นเป็น ๒๐๗.๔ หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๒๑ และดัชนีค่าครองชีพได้สูงขึ้นอีก เนื่องจากการขึ้นราคาน้ำมันและราคาสินค้าในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ นี้ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนแล้ว จะเห็นว่าอำนาจการซื้อของข้าราชการพลเรือนได้ลดลงมากและจะลดลงเรื่อย ๆ จึงเป็นการสมควรที่จะได้พิจารณา ปรับปรุงอัตราเงินเดือนของข้าราชการให้สูงขึ้น เพื่อเป็นการเพิ่มอำนาจซื้อให้แก่ข้าราชการให้ได้ส่วนสัมพันธ์กับค่าครองชีพที่สูงขึ้น

๒) ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ ถึงปัจจุบันนี้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหลายครั้ง กล่าวคือในเดือนมกราคม ๒๕๑๗ ทางราชการได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานได้วันละ ๑๖ บาท ในขณะที่อัตราเงินเดือนขั้นต่ำของข้าราชการพลเรือน ๗๕๐ บาท แต่ต่อมาแม้ทางราชการได้กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นเป็นวันละ ๒๕ บาท ในปี ๒๕๑๘ เพิ่มขึ้นเป็นวันละ ๒๔ บาท ในปี ๒๕๒๐ และขณะนี้ทางราชการมีแนวโน้มที่จะกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นวันละ ๓๕ บาทแล้วก็ตาม รัฐบาลก็ยังมิได้ปรับปรุงอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนเลย

๓) ในส่วนของรัฐวิสาหกิจนั้น จะเห็นว่าส่วนใหญ่จะกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำไว้เดือนละ ๔๕๐ บาท ซึ่งสูงกว่าเงินเดือนขั้นต่ำของข้าราชการพลเรือนอยู่แล้วและนอกจากนั้นโดยข้อเท็จจริง รัฐวิสาหกิจได้จ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ เงินยังชีพภาคีเงินได้ และเงินเพิ่มพิเศษอื่น ๆ รวมแล้วไม่น้อยกว่าเดือนละ ๔๕๐ บาท จึงกล่าวได้ว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจ มีรายได้อย่างต่ำเดือนละ ๑,๓๐๐ บาท ซึ่งเท่ากับเป็นการปรับปรุงรายได้ไปแล้ว

๔) ในขณะนี้ได้มีการปรับปรุงอัตราเงินเดือนของข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการและข้าราชการตำรวจ แล้วหากไม่พิจารณาปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันมาก เป็นต้นว่า ผู้มีวุฒิเท่ากันบรรจุเข้ารับราชการ จะได้รับเงินเดือนไม่เท่ากัน เช่นระดับ ม.ศ. ๓ เข้าเป็นทหารจะได้เงินเดือน ๙๐๐ บาทหรือ ๑,๐๐๐ บาท ถ้าบรรจุทหารกองประจำการ ในขณะที่บรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนจะได้รับเงินเดือน ๓๕๐ บาท ระดับ ม.ศ. ปลายสายอาชีพ บรรจุเป็นทหารจะได้รับเงินเดือน ๑,๓๕๐ บาท ในขณะที่บรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนจะได้รับเงินเดือน ๑,๒๒๐ บาทระดับอนุปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง บรรจุเป็นทหารจะได้รับเงินเดือน ๑,๘๘๕ บาท ในขณะที่เป็นข้าราชการพลเรือนจะได้รับเงินเดือน ๑,๕๕๐ บาทระดับปริญญาตรี (๔ ปี) บรรจุเป็นทหารรับเงินเดือน ๑,๙๘๕ บาท บรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนได้รับเงินเดือน ๑,๗๕๐ บาท เป็นต้น นอกจากนั้นเมื่อเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนทหารกับข้าราชการพลเรือน จะเห็นว่าอัตราเงินเดือนของทหารจะสูงกว่าข้าราชการพลเรือนมากในระดับตำแหน่งที่เคยเทียบกันได้ และเมื่อเทียบอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนกับอัตราเงินเดือนของข้าราชการตุลาการ อัยการและตำรวจแล้ว จะเห็นว่าอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนต่ำกว่ามาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราเงินเดือนของปลัดกระทรวงจะต่ำกว่าอัตราเงินเดือนของอธิบดีกรมอัยการ และอธิบดีกรมตำรวจมาก

๕) หากรัฐบาลไม่พิจารณาปรับปรุงอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในขณะนี้แล้ว จะทำให้เกิดผลเสียหายหลายประการ เป็นต้นว่า ทำให้ข้าราชการพลเรือนรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม และเห็นว่ารัฐบาลไม่เอาใจใส่ในความ เป็นอยู่ของข้าราชการพลเรือนเท่าที่ควร แต่กลับไปให้ความเอาใจใส่เฉพาะข้าราชการประเภทอื่นมากกว่า ทั้ง ๆ ที่ข้าราชการพลเรือนเป็นข้าราชการส่วนใหญ่ และเป็นส่วนที่มีความสำคัญของประเทศ ซึ่งความรู้สึกดังกล่าวนี้อาจจะนำไปสู่ความคิดที่ว่ารัฐบาลแบ่งแยกข้าราชการฝ่ายอื่นกับข้าราชการพลเรือนได้ ทั้ง ๆ ที่ในภาวะการณ์ปัจจุบันไม่ควรจะทำให้เกิดความรู้สึกดังกล่าวขึ้นในหมู่ข้าราชการ นอกจากนั้น หากรัฐบาลไม่ปรับปรุงอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนแล้ว อาจก่อให้เกิดปฏิกิริยาของข้าราชการพลเรือน ขอให้ปรับเงินเดือนขึ้น ซึ่งจะเป็นเหตุให้ความ



เข้าใจอันดีระหว่างข้าราชการพลเรือนกับรัฐบาลลดน้อยลง ซึ่งจะทำให้ความร่วมมือร่วมใจ  
ในการทำงานลดน้อยลงด้วย อีกประการหนึ่ง อาจจะทำให้ราชการด้อยประสิทธิภาพยิ่งขึ้น  
ทั้งนี้ เพราะเมื่อข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญของการบริหารราชการเกิดความ  
ท้อแท้หมกมุ่นใจ หรืออยู่ในภาวะเร้นแค้นแล้ว การที่จะเสริมสร้างให้เกิดประสิทธิภาพใน  
การบริหารราชการก็จะกระทำไต่ยาก ทั้งยังจะก่อให้เกิดผลเสียแก่การบริหารราชการใน  
ด้านอื่นอีกด้วย

๖) ค่าตอบแทนของข้าราชการนั้นระกอบด้วยเงินเดือนและสวัสดิการ โดยเงิน  
เดือนเป็นค่าตอบแทนพื้นฐานในการทำงาน และการครองชีพ ซึ่งจำเป็นที่รัฐจะต้องจ่ายให้  
เพียงพอกับความจำเป็นแก่การครองชีพของข้าราชการ ส่วนสวัสดิการนั้นเป็นเรื่อง เสริมให้  
ข้าราชการมีสถานภาพที่มั่นคงยิ่งขึ้นเท่านั้น ซึ่งไม่อาจทดแทนกันได้ในทุกกรณี และหากรัฐบาล  
จะปรับปรุงเฉพาะสวัสดิการของข้าราชการพลเรือนแต่เพียงอย่างเดียวก็มิได้แก้ปัญหาระ  
เงินเดือนของข้าราชการพลเรือนได้ เพราะเงินเดือนข้าราชการพลเรือนน้อยกว่าข้าราชการ  
ประเภทอื่นที่รัฐบาลปรับปรุงอัตราเงินเดือนไปแล้ว จึงจำเป็นต้องปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการ  
พลเรือนให้เท่ากันด้วย

๗) พิจารณาในด้านการลงทุนแล้ว จะเห็นว่าการลงทุนในด้านกำลังคนนั้นเป็น  
เรื่องสำคัญเรื่องหนึ่ง โดยปกติตามหลักการจัดสรรงบประมาณของประเทศต่าง ๆ นั้น  
สัดส่วนของการลงทุนด้านเงินเดือนของข้าราชการจะอยู่ในระหว่าง ๓๐ - ๓๕% ของค่าใช้จ่าย  
จ่ายทั้งหมด ด้วยเหตุนี้หากพิจารณาเงินเดือนของข้าราชการทุกประเภทและค่าจ้างประจำ  
ในราชการ ในปัจจุบันจะเป็นเงิน ๒๓,๕๐๐ ล้านบาท หรือ ๒๔.๕% แล้ว จะเห็นว่ารัฐบาล  
จะสามารถปรับปรุงอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนได้อีก (คำนวณโดยคร่าว ๆ หาก  
ประกาศใช้บัญชี ง. งบประมาณด้านเงินเดือนของข้าราชการทั้งหมดรวมทั้งลูกจ้าง ประมาณ  
๓๑.๑๘% ของงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๑)

จากปัญหาดังกล่าวนี้ จะเป็นเหตุผลอันสำคัญที่ทำให้รัฐบาลต้องปรับปรุงอัตราเงิน  
เดือนของข้าราชการพลเรือน และคณะที่ปรึกษาฯ เปรียบบริหารฯ เห็นว่าเป็นเรื่องที่ต้องรับ  
ดำเนินการ"

เนื่องจากอัตราเติบโตของการพัฒนาประเทศในทุกด้านนั้นขึ้นอยู่กับคุณภาพและจำนวนของกำลังคนในวงราชการ หากประเทศมีข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ ทักษะที่ดีและมีปัจจัยอื่น ๆ ที่เกื้อหนุนต่อการปฏิบัติราชการแล้ว ซึ่งอันหนึ่งก็คือ เงินเดือน อัตราและโครงสร้างเงินเดือนของข้าราชการที่เหมาะสมสอดคล้องกับภาวะการครองชีพ มาตรฐานการครองชีพจะช่วยพัฒนา กำลังคน ในวงราชการทั้งทางด้านขีดความสามารถ ทักษะดีและจริยธรรมให้ดีขึ้น กล่าวคือ

๑. ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและสมรรถภาพ

กล่าวคือ ข้าราชการมาจากครอบครัว ที่มีฐานะทั้งร่ำรวยและยากจน มีความต้องการยึดราชการเป็นอาชีพ จึงต้องการทั้งความก้าวหน้าและมีรายได้ที่เหมาะสมที่จะอยู่ในสังคม รวมทั้งมีอัตราและโครงสร้างของเงินเดือนที่สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพ ซึ่งจะเป็นส่วนทำให้ข้าราชการหมดกังวลกับปัญหาเรื่องรายได้ สามารถทุ่มเทความรู้ และเพิ่มพูนสมรรถภาพให้แก่ตนเอง รวมทั้งปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นได้ด้วย

๒. ช่วยจูงใจให้คนมีความรู้ความสามารถรับราชการ

อัตราและโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการที่ดีและเหมาะสมจะช่วยดึงดูด คนที่มีความรู้ความสามารถจากคนที่มาจากฐานะครอบครัวทุกระดับชั้น เข้ามารับราชการ โดยยึดเป็นอาชีพอย่างแท้จริง มิใช่รับราชการด้วยและประกอบอาชีพอื่นควบคู่กันไปด้วย อย่างไรก็ตามรายได้ อัตราและโครงสร้างเงินเดือนปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาวของกำลังคนในวงราชการ คือไม่ดึงดูดทั้งคนใหม่และคนที่รับราชการอยู่เดิมและคนที่มีความรู้ความสามารถและความตั้งใจดีต่อราชการให้อยู่ในระบบราชการต่อไป ซึ่งปัจจุบันก็ได้เกิดขึ้นกับบางหน่วยงานและแขนงวิชาชีพแล้ว

๓. ช่วยป้องกันการคอร์รัปชัน

ข้าราชการเป็นจำนวนมากได้ใช้เวลาราชการไปทำประโยชน์ส่วนตัวได้แก่ การใช้เวลาราชการไปประกอบอาชีพอื่น ๆ ทำให้มีเวลาเหลือน้อยสำหรับงานราชการ นอกจากนี้ยังมีข้าราชการจำนวนหนึ่งที่ถูกกล่าวหาว่า ปฏิบัติราชการโดยใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินทั้งหลาย อันมูลเหตุจูงใจให้กระทำทั้งสองกรณี นี้ก็เป็นเพราะรายได้และโครงสร้าง

เงินเดือนของข้าราชการไม่สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพ และมาตรฐานการครองชีพ ดังนั้น การปรับอัตราและโครงสร้างเงินเดือนให้เหมาะสมดังกล่าว จะช่วยลดปัญหาการใช้เวลา ราชการ และการใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัวให้น้อยลง

### การศึกษาริวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในเรื่องรูปแบบการกระจายรายได้และรายจ่ายของข้าราชการพลเรือนในเขต กรุงเทพมหานคร ได้มีผู้ทำการศึกษาไว้หลายท่าน อาทิเช่น การศึกษาของ ดร.อุทิศ นาคสวัสดิ์ และคณะนักศึกษาริวิชาการศึกษาทางสังคมศาสตร์<sup>๒</sup> เรื่อง "ภาวะการครองชีพ ของข้าราชการชั้นจัตวา ในจังหวัดพระนคร และธนบุรี ในรอบปี ๒๕๐๕-๒๕๐๖" ซึ่งความ มุ่งหมายของการสำรวจนี้ ก็เพื่อที่จะได้ทราบว่าข้าราชการชั้นจัตวาในจังหวัดพระนครและ ธนบุรี มีรายได้ในรูปใดบ้าง พอแก่รายจ่ายหรือไม่ ลักษณะการกัหนี้ยืมสินเป็นอย่างไร ปัญหา ในการครองชีพเป็นอย่างไร และจะต้องการความช่วยเหลือในรูปใดบ้าง จึงจะเหมาะสม ที่สุดสำหรับภาวะความเป็นอยู่ ในขณะนั้น ซึ่งจากรายงานที่กล่าวมานั้น พอสรุป ได้ดังนี้คือ ข้าราชการได้รับเงินเดือนในปีที่สำรวจ เฉลี่ยปีละ ๘,๑๕๔ บาท หรือเดือนละ ๖๗๙ บาท ซึ่งนับว่าเป็นรายได้ที่ต่ำมาก (ตารางที่ ๒) นอกจากเงินเดือนแล้ว ข้าราชการยังได้รับ เงินชดเชยต่าง ๆ เช่น ค่าล่วงเวลา ค่าเบี้ยเลี้ยงและอื่น ๆ อีกประมาณคนละ ๒๐๙ บาท (ตารางที่ ๑) และได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล เช่น ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าเช่าบ้าน ค่าลดหย่อนการรักษาพยาบาล ฯลฯ อีกประมาณคนละ ๒๑๑ บาท (ตารางที่ ๒) นอกจาก นั้น ข้าราชการบางคนยังได้รับบรรจตุตำแหน่งงานพิเศษ ซึ่งทำให้มีรายได้ประเภทเงินปันผล เงินโบนัส หรือแม้แต่เงินเดือนเพิ่มขึ้นจากที่ได้รับอยู่ตามปกติ อีกประมาณคนละ ๖๕ บาท (ตารางที่ ๓) และเมื่อรายได้จากทางราชการค่อนข้างต่ำ ข้าราชการจึงหันไปหารายได้ ส่วนตัวเพื่อนำมาใช้จ่าย ปรากฏว่าในปีที่สำรวจ ข้าราชการมีรายได้ส่วนตัวทั้งสิ้นเฉลี่ยคนละ ๑,๑๙๓ บาท (ไม่รวมมรดกและรายได้จากเงินที่ไปกู้มาใช้จ่ายระหว่างปีสำรวจ)

---

<sup>๒</sup>ดร.อุทิศ นาคสวัสดิ์ และคณะนักศึกษาริวิชาการศึกษาทางสังคมศาสตร์ รุ่นที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๐๖), "รายงานการวิจัย เรื่องภาวะการครองชีพของข้าราชการชั้นจัตวา ใน จังหวัดพระนครและธนบุรี ในรอบปี ๒๕๐๕-๒๕๐๖".



ตารางที่ ๑

เฉลี่ยรายได้ประเภทเงินเดือนของข้าราชการชั้นจตุรดาในอันดับเงินเดือนต่าง ๆ ในปีสำรวจ

อัตราเงินเดือน (บาท)	จำนวนข้าราชการ (คน)	เฉลี่ยเงินเดือนที่ได้รับในปีสำรวจ (บาท)
๕๕๐-๕๒๔	๓๐	๕๘๐
๕๕๐-๖๒๔	๕๘	๕๘๗
๖๕๐-๗๒๔	๗๑	๖๗๔
๗๕๐-๘๐๐	๖๙	๘๓๖
รวม	๒๒๘	๖๗๔

ที่มา: รายงานการวิจัย เรื่องภาวะการครองชีพ ของข้าราชการชั้นจตุรดา

ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในรอบปี ๒๕๐๕-๒๕๐๖

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๒

เฉลี่ยค่าชดเชยที่ข้าราชการชั้นจัตวาในอันดับเงินเดือนต่าง ๆ ได้รับในปีที่สำรวจ

อันดับเงินเดือน	จำนวนข้าราชการทั้งหมด	เฉลี่ยค่าชดเชยอื่น ๆ (นอกจากเงินเดือนที่ได้รับ)				
		ค่าเบี้ยประชุม	ค่าล่วงเวลา	ค่าเบี้ยเลี้ยง	อื่น ๆ	รวม
๔๕๐-๕๒๕	๓๐	-	๑	๕	-	๖
๕๕๐-๖๒๕	๕๗	-	๕๖	๕๕	๒๑	๑๒๒
๖๕๐-๗๒๕	๗๑	-	๒๑	๓๗๕	๘๘	๔๗๔
๗๕๐-๘๐๐	๖๘	-	๒๓	๕๕	๑๗	๙๕
รวม	๒๒๖	-	๒๖	๑๔๕	๓๖	๒๖๗

ที่มา: รายงานการวิจัยเรื่องภาวะการครองชีพของข้าราชการชั้นจัตวา

ในจังหวัดพระนครและธนบุรี ในรอบปี ๒๕๐๕-๒๕๐๖

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๓

เฉลี่ยเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลที่ข้าราชการชั้นจัตวาในอันดับเงินเดือนต่าง ๆ ได้รับในปีที่สำรวจ

อันดับเงินเดือน	เฉลี่ยรายได้ประเภทเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล					รวม
	ค่าเล่าเรียนบุตร	ค่าเช่าบ้าน	ได้ลดหย่อนค่ารักษาพยาบาล	อื่น ๆ	อื่น ๆ	
๔๕๐-๕๒๕	๓๐	-	๖	-	-	๓๖
๕๕๐-๖๒๕	๕๘	๓๗	๑๑๑	๒๒	-	๑๒๘
๖๕๐-๗๒๕	๗๑	๕๗	๑๓๗	๒๑	-	๒๘๖
๗๕๐-๘๐๐	๖๔	๒๐๙	๖๒	๑๙	-	๒๖๕
รวม	๒๒๙	๑๐๓	๙๐	๑๘	-	๔๔๐

ที่มา: รายงานการวิจัย เรื่องภาวะการครองชีพของข้าราชการชั้นจัตวา

ในจังหวัดพระนครและธนบุรี ในรอบปี ๒๕๐๕-๒๕๐๖.

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมื่อรวมรายได้ทั้งหมดจากทางราชการและจากทางครอบครัวเข้าด้วยกันแล้วปรากฏตามตารางที่ ๔ ว่า ข้าราชการคนหนึ่ง ๆ จะมีรายได้ทั้งสิ้นในปีที่สำรวจประมาณคนละ ๑๒,๘๐๕ บาทต่อปี (ไม่รวมรายได้จากมรดกและรายได้จากเงินที่กู้ยืมมาใช้จ่ายระหว่างปี)

ส่วนทางด้านรายจ่ายนั้น ข้าราชการคนหนึ่ง ๆ มีรายจ่ายในการครองชีพในปีที่สำรวจเฉลี่ยคนละ ๑๔,๗๓๑ บาท ทั้งนี้โดยรวมทั้งค่าเล่าเรียนบุตร ค่าเช่าบ้านและค่ารักษาพยาบาลที่รัฐช่วยออกให้ด้วยที่ต้องรวม เช่นนี้ เพราะเงินช่วยเหลือส่วนที่รัฐบาลออกให้ได้นำไปรวมไว้กับรายได้แล้ว นอกจากนี้ข้าราชการยังมีรายจ่ายในการซื้อทรัพย์สินถาวรต่าง ๆ อีก ๑,๕๔๘ บาทต่อปี รวมเป็นรายจ่ายทั้งสิ้นใน ๗ ปีที่สำรวจ ๑๗,๓๑๔ บาท

ดังนั้น เมื่อนำเอาเฉพาะรายได้ที่เป็นเงินเดือนมาเทียบกับค่าใช้จ่ายในการครองชีพแล้ว ข้าราชการจะมีรายจ่ายเกินรายได้เฉลี่ยต่อปีแล้วประมาณคนละ ๗,๕๗๗ บาท ซึ่งหมายความว่าลำพังแต่เงินเดือนอย่างเดียว ข้าราชการไม่สามารถครองชีพอยู่ได้อย่างแน่นอน

จากที่สรุปมานี้จะเห็นได้ว่าลำพังแต่เงินเดือนและเงินอื่น ๆ ซึ่งได้จากทางราชการนั้น ข้าราชการชั้นจัตวาไม่สามารถครองชีพอยู่ได้และจากประวัติของ ดร.อุทิศ นาคสวัสดิ์ยังได้แสดงให้เห็นว่า ข้าราชการในระดับเงินเดือนสูง ๆ มีรายจ่ายเกินมูลมากกว่าข้าราชการในระดับเงินเดือนต่ำ ๆ อีกด้วย

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๔

เฉลี่ยรายได้ของกลุ่มรสและบุคคลอื่นในครอบครัวที่นำมาใช้จ่ายในครอบครัว

อันดับ เงิน เดือน	รายได้ของกลุ่มรส		รายได้ของบุคคลอื่นในครอบครัว	
	รายได้ทั้งหมด	นำมาใช้ในครอบครัว	รายได้ทั้งหมด	นำมาใช้ในครอบครัว
๔๕๐-๕๒๕	๑,๑๓๘	๑,๐๕๘	๑๘๗	๕๓
๕๕๐-๖๒๕	๓,๒๑๕	๒,๐๓๗	๖๓๑	๒๐๗
๖๕๐-๗๒๕	๒,๕๒๖	๒,๓๕๖	๑,๓๕๒	๓๔๕
๗๕๐-๘๐๐	๖,๕๕๕	๔,๓๓๐	๖๕๖	๑๙๓
รวม	๓,๗๐๕	๒,๗๐๒	๘๑๕	๒๒๖

ที่มา: รายงานการวิจัย เรื่องภาวะการครองชีพของข้าราชการชั้นจัตวา ในจังหวัด  
พระนครศรีอยุธยา ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๐๕-๒๕๐๖

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



การศึกษาของคณะเจ้าหน้าที่ผู้เข้ารับการอบรมวิชาสถิติ รุ่นที่ ๒<sup>๑</sup> ได้จัดทำโครงการสำรวจภาวะการครองชีพของข้าราชการทั่วประเทศ ในปี ๒๕๑๗ ซึ่งเป็นโครงการที่สำรวจขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงสภาพความเป็นอยู่ของข้าราชการในขณะนั้น และทำการศึกษาข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์วิจัย เกี่ยวกับภาวะการครองชีพของข้าราชการทั่วประเทศ ผลปรากฏว่าถ้ารายได้รายจ่ายนั้น ข้าราชการส่วนใหญ่มีรายได้เป็นรูปเงินเดือน และมีรายได้ น้อยกว่ารายจ่ายมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการตั้งแต่ระดับชั้นโทลงมา

ส่วนหนี้สินของข้าราชการนั้นมีมาก

ลักษณะของรายได้ ได้แบ่งเป็นส่วนใหญ่ ดังนี้

เงินเดือน ข้าราชการส่วนใหญ่ มีรายได้เป็นรูปเงินเดือนดังกล่าวแล้ว แต่ก็มี ข้าราชการบางประเภทที่มีรายได้นอกเหนือกว่ารายได้ที่เป็นรูปเงินเดือน ก็คือ ข้าราชการ ชั้นพิเศษ ซึ่งมีรายได้ส่วนตัวมากกว่าข้าราชการชั้นอื่น ๆ แสดงว่าข้าราชการชั้นพิเศษมี โอกาสที่จะหารายได้ทางธุรกิจส่วนตัวมากกว่าข้าราชการชั้นอื่น ๆ เช่น มีโอกาสเปิดร้าน ขายของ คสณิค ซึ่งอาจมีทุนหรือความรู้เป็นต้น จึงทำให้มีรายได้พอกับค่าครองชีพที่มีราคาสูง อยู่ในขณะนั้น และเมื่อเปรียบเทียบเงินเดือนของข้าราชการแต่ละชั้นระหว่างข้าราชการ ส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ปรากฏว่าข้าราชการแต่ละชั้นในส่วนกลางจะได้รับเงินเดือน สูงกว่าข้าราชการแต่ละชั้นในส่วนภูมิภาค ทั้งนี้อาจจะ เป็นเพราะตำแหน่งเงินเดือนสูงอยู่ใน ส่วนกลางมากกว่าหรืออาจจะรับราชการนานกว่าในส่วนภูมิภาคก็เป็นได้

รายได้พิเศษ เป็นรายได้ที่ข้าราชการได้รับนอกเหนือจากเงินเดือน อันประกอบด้วยรายได้จากการทำงานพิเศษ รายได้ค่าเบี้ยเลี้ยงประชุมรายได้จากค่าล่วงเวลา และรายได้จากค่าแรงงานเป็นต้น จากการเปรียบเทียบรายได้พิเศษนี้ ปรากฏว่าข้าราชการส่วน กลางแต่ละชั้นมีรายได้พิเศษเฉลี่ยมากกว่าข้าราชการของแต่ละชั้นในส่วนภูมิภาค และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ มีรายได้จากการทำงานพิเศษมากกว่าข้าราชการผู้น้อยตามลำดับ และเมื่อ

"คณะเจ้าหน้าที่ผู้เข้ารับการอบรมวิชาสถิติ รุ่นที่ ๒, "รายงานผลการสำรวจภาวะ การครองชีพของข้าราชการทั่วประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๗" สำนักงานสถิติแห่งชาติ หน้า ๘-๑๐

เปรียบเทียบรายได้พิเศษเฉลี่ยต่อคนกับรายได้พิเศษเฉลี่ยต่อครอบครัวของข้าราชการในส่วนกลางกับข้าราชการในส่วนภูมิภาคแล้วก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับประเภทเงินเดือน คือคู่สมรสของข้าราชการในส่วนกลางมีส่วนช่วยหารายได้เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ครอบครัวมากกว่าคู่สมรสของข้าราชการในส่วนภูมิภาค สาเหตุที่ทำให้คู่สมรสของข้าราชการในส่วนกลางหารายได้ช่วยครอบครัวได้ดีกว่าคู่สมรสของข้าราชการในส่วนภูมิกานั้นอาจจะ เป็นเพราะข้าราชการในส่วนกลางมีผู้หญิง เข้าทำงานในหน่วยราชการ องค์กรธุรกิจอื่น ๆ มากกว่าในส่วนภูมิภาค หรือโอกาสหางานของคู่สมรสในส่วนกลางมีมากกว่าในส่วนภูมิภาค

รายได้ชดเชยจากรัฐบาลที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและเงินค่าครองชีพภาคใต้ รายได้เหล่านี้ก็นับว่าน้อยมาก เมื่อ เปรียบเทียบกับรายได้เฉลี่ยทั้งหมด ซึ่งไม่น่าจะมีความสำคัญ ในส่วนของรายได้

กำไรสุทธิจากการทำธุรกิจ ปรากฏว่าเป็นรายได้ที่ได้มากรองลงมาจกเงินเดือน และมากน้อยลดหลั่นกันไปตามประเภทชั้นของข้าราชการ แต่ข้าราชการชั้นพิเศษในส่วนภูมิภาคได้มากกว่าในส่วนกลางประมาณถึง ๒ เท่า รองลงมาได้แก่ รายได้จากค่าเช่าที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างและ เงินปันผลหรือดอกเบีย ตามลำดับ

เงินโบนัส ซึ่งเป็นรายได้พิเศษในครัวเรือน ข้าราชการชั้นพิเศษในส่วนกลางได้รับ สูงมาก ซึ่งเป็นรายได้จากคู่สมรส แต่ในส่วนภูมิภาคกลับไม่มีเลย

รายจ่าย ได้จากการรวมเฉลี่ยจากรายจ่ายต่าง ๆ ดังนี้ คือรายจ่ายเกี่ยวกับ บ้าน อาหารและเครื่องใช้ไม่มีแอลกอฮอล์ ส่วนตัวบริการในครอบครัว การศึกษาของตนเอง บุตรและผู้อยู่ในความอุปการะ ไฟฟ้า น้ำ เชื้อเพลิง ยานพาหนะ การบันเทิง ผ่อนสิ่งของ เครื่องใช้ ผ่อนชำระเงินกู้ และอื่น ๆ ปรากฏว่าค่าใช้จ่ายของข้าราชการแต่ละชั้นส่วนกลาง ใช้จ่ายมากกว่าค่าใช้จ่ายของข้าราชการแต่ละชั้นในส่วนภูมิภาค และค่าใช้จ่ายสูงต่ำตามลำดับชั้นของข้าราชการ แต่ถึงอย่างไรก็ตามค่าใช้จ่ายต่อครอบครัว ปรากฏว่าค่าใช้จ่ายตั้งแต่ ข้าราชการชั้นโทลงมาสูงกว่ารายได้ที่ได้รับดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเงินเดือนที่รัฐบาลจ่ายให้ยังไม่สมดุลกับค่าครองชีพที่สูงขึ้นทุกขณะ และข้าราชการตั้งแต่ชั้นโทลงมา ยังไม่มีเครดิตหรือหลักฐานพอที่จะประกอบอาชีพส่วนตัว เพื่อช่วยเหลือเพิ่มพูนรายได้ให้เพิ่มขึ้น

การศึกษา เรื่อง การปรับปรุงอัตราเงินเดือนกับกระบวนการวางแผนโดย ดร. อมร รักษาสัตย์ ได้ทำการวิเคราะห์ความเห็นของข้าราชการพลเรือน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๙ เกี่ยวกับการปรับปรุงอัตราเงินเดือนที่รัฐบาลกำลังพิจารณาอยู่ในขณะนั้นและมีแนวโน้มว่าจะให้ข้าราชการเสียภาษีเงินได้เองนั้น ข้าราชการมีความเห็นเช่นไรบ้างและลักษณะการปรับเงินเดือนในขณะนั้นเป็นเช่นไร จากรายงานการศึกษาสรุปผลความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนได้ว่า

๑. ในเรื่องการให้เงินเดือนเพิ่มแล้วต้องเสียภาษีเงินได้เองนั้น ข้าราชการที่ตกเป็นตัวอย่างมีความเห็นว่า เงินที่จะได้เพิ่มใหม่เมื่อต้องเสียภาษีเองแล้ว จะไม่ได้ช่วยให้ครอบครัวมีฐานะดีขึ้น เพราะแม้ส่วนใหญ่จะได้รับเงินสุทธิเพิ่มขึ้นบ้าง แต่ก็ไม่ได้ที่เปอร์เซ็นต์เมื่อเทียบกับค่าครองชีพก็เพิ่มขึ้น ส่วนผู้ที่ทำราชการหรือมีรายได้ทั้ง มีภรรยาและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อาจได้รับเงินสุทธิ เพียงเท่าเดิมหรือน้อยกว่าเดิมเมื่อต้องเสียภาษีเอง

๒. ลักษณะการเพิ่มเงินเดือนในขั้นต่าง ๆ ในขณะนั้น ทำให้ข้าราชการส่วนมากซึ่งยังไม่ติดขั้นเห็นว่า เป็นการขัดขวางอนาคต จะทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน

๓. ข้าราชการทั้งหมดที่ได้ทำการสำรวจ มีความเห็นเหมือนกันว่า ข้าราชการชั้นผู้น้อยได้รับการช่วยเหลือน้อยไป ควรจะเพิ่มการช่วยเหลือให้มากขึ้น

๔. การให้เสียภาษีรายได้เองนั้น ข้าราชการส่วนใหญ่เห็นพ้องด้วยในหลักการแต่ก็ต้องเพิ่มเงินเดือนให้จนถึงระดับที่เสียภาษีแล้วยังมีเหลือมากกว่าเงินเดือนปี ๒๕๐๙ รวมทั้งที่จะได้ขึ้นตามปกติคนละขั้น และรวมกับเงินที่จะเพิ่มให้เป็นสัดส่วนกับอัตราค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น ถึง ๔๓%

๕. ข้าราชการหลาย ๆ ท่านในขณะนั้นมีความเห็นว่า หลักการที่ใช้พิจารณาว่าจะกำหนดอัตราเงินเดือนใหม่ มีหลายหลักการเกินไปและขัดกันเอง ซึ่งดูเหมือนกับว่าการจะปรับเงินเดือนนั้น ต้องแล้วแต่กำลังเงินในปี ๒๕๑๐ เป็นหลัก เพราะถ้าจะปรับให้ได้ตามค่าครองชีพขณะนั้นก็ต้องใช้เงินมากเกินกำลังงบประมาณ ปี ๒๕๑๐

---

ดร. อมร รักษาสัตย์, การปรับปรุงอัตราเงินเดือนกับกระบวนการวางแผน  
สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สำนักนายกรัฐมนตรี

๖. หลายท่านได้เสนอให้ปรับปรุงในด้านสวัสดิการและผลประโยชน์อื่น ๆ เช่น บ้านพัก การรักษาพยาบาล การให้เงินช่วยเหลือบุตรและการศึกษาบุตร ควรให้เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม นอกเหนือจากการปรับปรุงอัตราเงินเดือนที่กำลังพิจารณาควรให้เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม นอกเหนือจากการปรับปรุงอัตราเงินเดือนที่กำลังพิจารณาอยู่ในขณะนั้นแล้ว

การศึกษาของ เดชา แก้วชาญศิลป์ เรื่อง สวัสดิการข้าราชการไทย เป็นรายงานซึ่งทำแผนชดเชยต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เมื่อตุลาคม ๒๕๑๓ ผู้ทำการวิจัย ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการจัดสวัสดิการให้แก่ข้าราชการพลเรือนไทย ซึ่งมีอยู่ ๒ ประการกล่าวคือ

ประการที่ ๑ สวัสดิการที่รัฐจัดให้แก่ข้าราชการนั้นหลายอย่างไม่เป็นไปตามหลักการจัดสวัสดิการและไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการ ประการที่สอง สวัสดิการที่รัฐบาลบังคับให้นายจ้างในงานธุรกิจอุตสาหกรรมจัดให้แก่ลูกจ้างนั้น ปรากฏว่าทางราชการเองมิได้จัดให้แก่ข้าราชการ ซึ่งเป็นลูกจ้างของทางราชการเองหรือจัดให้ต่ำกว่ามาตรฐานที่ทางราชการบังคับให้นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้าง

สวัสดิการที่ข้าราชการได้รับอยู่ในขณะนั้น หากแบ่งแยกตามวิธีการจัดแล้วจะได้ ๓ แบบ กล่าวคือ

๑. สวัสดิการที่ราชการจัดให้ ได้แก่บำนาญ บำนาญ ค่ารักษาพยาบาลและค่าเล่าเรียนบุตร สวัสดิการประเภทนี้จะมีระเบียบแบบแผนกำหนดไว้เพราะเป็นสวัสดิการที่ทางราชการจัดให้แก่ข้าราชการทั่วไปไม่จำกัดว่าสังกัดกระทรวงทบวงกรมใด

๒. สวัสดิการที่กระทรวงทบวงกรมหรือหน่วยงานจัดกันเองสวัสดิการประเภทนี้แตกต่างกันตามความต้องการของข้าราชการในแต่ละกระทรวงทบวงกรม เช่น การจัดตรวรับส่ง การจัดเกมส์กีฬาต่าง ๆ การจัดงานปีใหม่ การจัดงานวันสถาปนา และการจัดห้องสมุด เป็นต้น

---

เดชา แก้วชาญศิลป์, สวัสดิการข้าราชการไทย เสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ตุลาคม ๒๕๑๓

๓. สวัสดิการที่ร่วมกันจัดระหว่างทางราชการหรือกระทรวงทบวงกรม กับข้าราชการ สวัสดิการประเภทนี้ก็เช่นเดียวกัน แตกต่างกันไปตามความต้องการของข้าราชการในแต่ละกระทรวงทบวงกรม โดยข้าราชการมีส่วนในการจัดสวัสดิการนั้น ๆ ด้วย เช่น การจัดทัศนอาจร สโมสร สหกรณ์ และเงินสมทบทุนร่วมกัน เป็นต้น

การศึกษาเรื่องนี้ ได้กล่าวถึงการจัดสวัสดิการ ซึ่งสรุปผลสำคัญได้ ๕ ประการว่า จุดมุ่งหมายในการจัดสวัสดิการของรัฐนั้นควรจะเป็น เพื่อ

๑. เพิ่มพูนขวัญในการทำงาน ซึ่งจะมีผลทำให้ข้าราชการมีความผูกพันอยู่กับงาน และมีผลกระทบถึงผลงานของแต่ละบุคคลด้วย ดังจะเห็นได้ว่า ในหน่วยงานที่ผู้ปฏิบัติงานมีกำลังใจขดี การดำเนินงานของหน่วยงานนั้นย่อมจะมีประสิทธิภาพดีกว่าหน่วยงานที่ผู้ทำงานไม่มีกำลังใจหรือ เสียขวัญ

๒. เพื่อก่อให้เกิดความภาคภูมิใจและทัศนคติที่ดีต่อหน่วยงานราชการนั้น ๆ

๓. เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน

๔. เพื่อทำให้ข้าราชการคลายความกังวลเกี่ยวกับปัญหาส่วนตัว เช่น ความเจ็บไข้ได้ป่วยของตัวเองและบุคคลในครอบครัว รวมทั้งปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย แม้สวัสดิการจะไม่มีผลโดยตรงต่อผลงานก็ตาม แต่การที่ข้าราชการต้องวิตกกังวลด้วยปัญหาส่วนตัวอยู่เป็นประจำ ย่อมทำให้ปริมาณและคุณภาพของงานลดลง

๕. เพื่อเพิ่มพูนสมรรถภาพของข้าราชการ ซึ่งจะ เป็นผลต่อประสิทธิภาพของหน่วยงานราชการในที่สุด สวัสดิการหลายอย่างโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาเล่าเรียน การพัฒนาบุคคล บริการเพื่อสุขภาพอนามัย จะทำให้ข้าราชการมีสมรรถภาพในการทำงานดีขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อต้องการทราบถึงลักษณะการกระจายรายได้และรายจ่ายของข้าราชการพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร รวมทั้งศึกษาถึงข้อมูลพื้นฐานที่ใช้วิเคราะห์ วิจัย เกี่ยวกับภาวะการครองชีพของข้าราชการ อันได้แก่ รายได้ รายจ่าย ทรัพย์สิน ลักษณะความเป็นอยู่ ซึ่งข้อมูลทั้งหมดนี้ สามารถนำไปใช้ในการประกอบการพิจารณาปรับปรุงความเป็นอยู่ของข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสมต่อไป



ด้านการกระจายรายได้ของข้าราชการพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานครนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะดูการเปลี่ยนแปลงของการกระจายรายได้ ในปี ๒๕๑๗ และ ๒๕๒๒ เปรียบเทียบกัน โดยทั้งนี้จะพิจารณาในแง่ รายได้-รายจ่ายที่เป็นตัวเงิน (Money income) ของครัวเรือนและของบุคคล การที่เลือกในปี ๒๕๑๗ และปี พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้นก็เนื่องจากว่า ได้มีการปรับเงินเดือนข้าราชการทั่วประเทศ ครึ่งล่าสุด เมื่อ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๑ ดังนั้น จึงจะดูว่าลักษณะการกระจายรายได้-รายจ่ายของข้าราชการพลเรือนนั้น ได้เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่อย่างไร เนื่องมาจากผลของการปรับเงินเดือนในครั้งนี้

#### ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษานี้ จะศึกษาถึงภาวะการครองชีพของข้าราชการพลเรือน โดยดูถึงผลของการขึ้นเงินเดือนที่มีต่อลักษณะการกระจายรายได้ รวมทั้งศึกษาถึงโครงสร้างของเงินเดือนและสวัสดิการ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน จำนวน และสัดส่วนของข้าราชการพลเรือนที่ได้รับเงินเดือนแต่ละชั้น รวมทั้งเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุดของข้าราชการพลเรือนกับค่าครองชีพ โครงสร้างของสวัสดิการ และผลตอบแทนอื่น ๆ ของข้าราชการ การปรับปรุงสวัสดิการที่ผ่านมาทั้งหมดด้วย

#### วิธีการศึกษา

ในการที่จะศึกษาถึง รูปแบบการกระจายรายได้ และรายจ่ายของข้าราชการพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานครนั้น ข้อมูลที่ใช้จะได้จากการออกแบบสำรวจข้าราชการพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างของข้าราชการจากทุกกระทรวง ซึ่งมีทั้งหมด ๑๒ กระทรวง ยกเว้นกระทรวงกลาโหม โดยการ Random Sampling กรมขึ้นมา กระทรวงละ ๒-๖ กรม ตามความมากมายของข้าราชการในกรมของแต่ละกระทรวงนั้น (โดยเฉลี่ยประมาณ ๑/๓ ของจำนวนกรม) ได้กรมตัวอย่างทั้งหมด ๓๔ กรม

ส่วนการเลือกข้าราชการตัวอย่างนั้น อาศัยยอดรวมของข้าราชการประเภทต่าง ๆ และชั้นต่าง ๆ ในปีงบประมาณ ๒๕๑๘ ที่ได้จากสำนักงาน ก.พ. และให้ยึดรายการสรุปรวมต่าง ๆ คือ

ระดับ ๗ ขึ้นไป	๑ : ๒๐
ระดับ ๕-๖	๑ : ๕๐
ระดับ ๔	๑ : ๑๐๐
ระดับ ๓	๑ : ๑๕๐
ระดับ ๑-๒	๑ : ๒๐๐

สรุปจำนวนตัวอย่างตามชั้นต่าง ๆ ที่ใช้ในการสำรวจ

	ระดับ ๗ ขึ้นไป	ระดับ ๕-๖	ระดับ ๔	ระดับ ๓	ระดับ ๑-๒	รวม
กรุงเทพมหานคร (ส่วนกลาง)	๘๓	๑๒๖	๑๘๐	๑๔๒	๑๓๖	๖๖๗

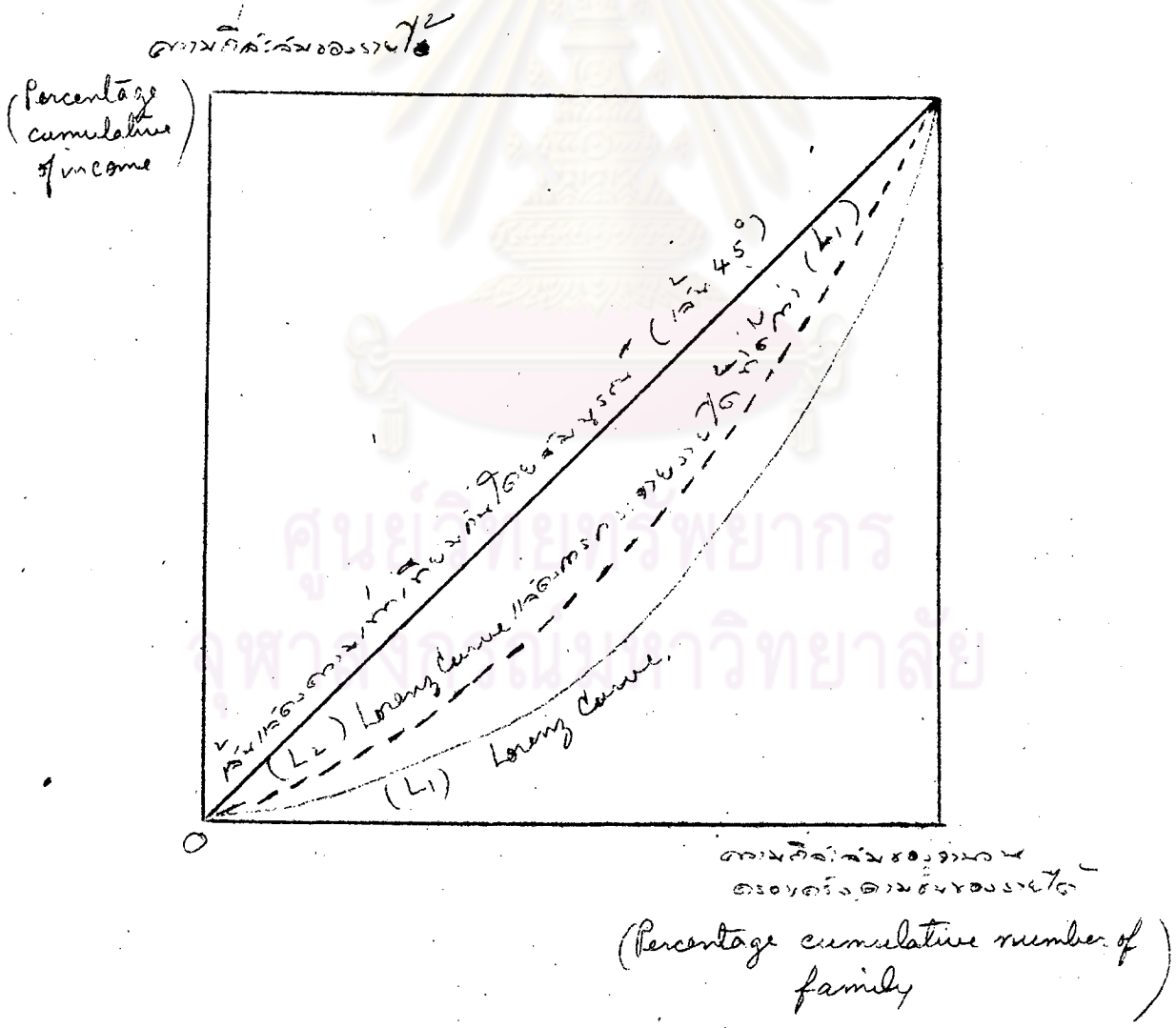
หลังจากที่ได้ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้รายจ่ายของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้วก็จะได้มีการนำมาคำนวณหาการกระจายรายได้ต่อไป ดังวิธีที่จะกล่าวต่อไปนี้

การวัดการกระจายรายได้ตามชั้นของรายได้

วิธีการวัดการกระจายรายได้ ตามชั้นของรายได้ นั้น ทำได้โดยการสร้างเส้น Lorenz และคำนวณหาค่า Gini Coefficient หรือ Gini Concentration Ratio เส้น Lorenz นี้จะแสดงความสัมพันธ์ระหว่างอัตราส่วนร้อยละสะสมของครัวเรือน (Cumulative frequencies of aggregate income) เช่นครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ ๓๐ มีส่วนในรายได้รวมร้อยละ ๑๒ เป็นต้น เส้น Lorenz มักจะเป็นเส้นที่เว้าเข้า (Concave from above) ซึ่งแสดงถึงการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียม และเส้นทแยงมุม (เส้น  $45^\circ$ ) แสดงถึงการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ (Perfect Distributions of income) กล่าวคือ ครัวเรือนใน

ชั้นที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ ๓๐ จะมีส่วน (Share) ในรายได้รวมร้อยละ ๓๐ เช่นเดียวกัน

ส่วนค่า Gini Coefficient จะชี้ให้เห็นถึง degree ของความไม่เท่าเทียมกัน โดยคำนวณจากค่าของพื้นที่ระหว่างเส้นทแยงมุม กับ เส้น Lorenz ทหารด้วยพื้นที่สามเหลี่ยม ภายใต้เส้นทแยงมุม ค่าของ Ratio นี้จึงอยู่ระหว่าง ๐ ถึง ๑ ถ้า Ratio นี้ขยับเข้าใกล้ ๐ (เส้น Lorenz ขยับเข้าใกล้เส้น ๔๕° ถึงขึ้น) ก็แสดงว่าการกระจายรายได้ยิ่งเท่าเทียมกันมากขึ้น และถ้าค่าของ Gini Coefficient เพิ่มมากขึ้น ก็แสดงถึงการกระจายรายได้เลวลง



โดยทั่วไปการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์จีนิของการกระจายรายได้มักกระทำโดยการรวมเนื้อที่สามเหลี่ยม ซึ่งสร้างขึ้นมาจากจุด (Coordinates) ภายใต้เส้น Lorenz จากนั้นก็คูณเนื้อที่นี้ด้วยสอง แล้วนำไปลบออกจากเนื้อที่ของสี่เหลี่ยมจตุรัส ซึ่งมีค่าเท่ากับหนึ่ง ส่วนที่เหลือจะเท่ากับสองเท่าของเนื้อที่ระหว่างเส้น  $45^\circ$  กับเส้น Lorenz ซึ่งก็คือค่าของสัมประสิทธิ์จีนิเอง หรือจากสูตร

$$G = 1 - 2 \left[ \sum_{i=1}^n (f_i - f_{i-1})(Y_{i-1}) + \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (P_i - f_{i-1})(Y_i - Y_{i-1}) \right]$$

โดย  $G$  คือค่าสัมประสิทธิ์จีนิ

$f_i$  ความถี่สะสมของจำนวนครอบครัวซึ่งมีรายได้ที่ระดับ  $i$

$Y_i$  ความถี่สะสมของรายได้ทั้งหมดของครอบครัวซึ่งมีรายได้ที่ระดับ  $i$

$i = 1, 2, \dots, n$  = จำนวนชั้นของรายได้ที่ทราบโดย  $n$  เป็นจุดสุดท้ายของเส้น Lorenz

ในการคำนวณจริง ๆ สามารถคำนวณโดยวิธีลัดคือ หาค่า  $G$  จาก

$$G = 1 - \sum_{i=1}^n (Z_i \times P_i)$$

$$Z_i = Y_i + Y_{i-1}$$

$P_i$  = ความถี่หรือสัดส่วนของครอบครัวซึ่งมีรายได้ระดับ  $i$

ศูนย์จทยทรพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิธีการคำนวณนี้ได้มาจาก N.C. Nakwani and N. Podder, Efficient Estimation of the Lorenz Curve and Associated Inequality Measures from Group Observations, *Econometrica*, 44(January, 1976), pp. 137-148.

อย่างไรก็ตาม วิธีการข้างต้นจะทำให้ได้ค่าสัมประสิทธิ์ น้อยกว่าที่เป็นจริง (หมายความว่า การกระจายรายได้ที่ประมาณได้มีความเท่าเทียมกันมากกว่าที่เป็นจริง) เพราะการคำนวณหาเนื้อที่ภายใต้เส้น Lorenz ต้องคำนวณจากการหาค่าสามเหลี่ยมและสี่เหลี่ยม ซึ่งรวมเอาเนื้อที่เหนือเส้น Lorenz เข้าไปด้วย แต่วิธีการนี้เป็นที่ยอมรับกันมากวิธีหนึ่งเพราะสามารถคำนวณได้สะดวกและรวดเร็ว ความผิดพลาดอันเกิดจากการใช้สูตรแทบจะไม่มีเลยทีเดียว

สำหรับทางด้านรายจ่ายนั้น จากข้อมูลการสำรวจภาวะการครองชีพของข้าราชการในเขต กทม. พ.ศ. ๒๕๑๗ และ ๒๕๒๒ จะทำการ แยกรายจ่ายของข้าราชการออกเป็นกลุ่ม ๆ ตามชั้นของรายได้ และจำแนกประเภทรายจ่ายออกเป็นหมวดต่าง ๆ ที่สำคัญ ๗ หมวด จากนั้นจะเลือกพิจารณาเฉพาะรายจ่ายของกลุ่มข้าราชการชั้นผู้น้อยซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับอัตราเงินเดือนต่ำสุด โดยหน้าหน้าหนักของรายจ่ายในการบริโภคสินค้าที่จำแนกออกเป็นหมวดนั้นว่าเป็นเช่นใด แล้วจึงนำตัวเลขอัตราเหิมนั้นมาปรับค่าแรงงานขั้นต่ำที่คำนวณขึ้นในปี ๒๕๑๗ ก็จะได้ค่าแรงงานขั้นต่ำในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้วคำนวณหาออกมาว่าในเวลา ๓๐ วันนั้น อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสุดของข้าราชการพลเรือนควรจะเป็นเท่าไร

#### ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

เพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปรับปรุงเงินเดือนและสวัสดิการของข้าราชการ ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะการกระจายรายได้และรายจ่ายจะสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างของรายได้ของข้าราชการพลเรือน ซึ่งรายได้นี้ส่วนใหญ่จะได้แก่เงินเดือนซึ่งเป็นรายได้ประจำ ดังนั้น ลักษณะการกระจายรายได้ จะแสดงถึงโครงสร้างของอัตราเงินเดือนข้าราชการที่ผ่านมาว่าเป็นเช่นไร สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของภาวะการครองชีพหรือไม่ ดังนั้น จึงควรที่จะได้มีการปรับปรุงเงินเดือนให้เหมาะสม และเป็นธรรมต่อการกระจายรายได้มากยิ่งขึ้น อีกทั้งการขึ้นเงินเดือนของข้าราชการก็ควรที่จะสอดคล้องกับดัชนีค่าครองชีพตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทั้งนี้เพื่อลดความแตกต่างของโครงสร้างเงินเดือนของข้าราชการกับโครงสร้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจและธุรกิจเอกชน รวมทั้ง เป็นการเริ่มสร้างระบบเงินเดือนที่เป็นธรรมต่อการกระจายรายได้ และให้มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพด้วย