

ชื่อเรื่อง รายงานการวิจัย การศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการจัดสวัสดิการภาครัฐ
The Development of Government Welfare System

ชื่อผู้วิจัย รองศาสตราจารย์ ดร.ทัศนีย์ ลักษณะานิชินซ์

ปีที่ทำวิจัย พ.ศ. ๒๕๕๑

หน่วยงานเจ้าของเรื่อง สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ.

การวิจัยเรื่อง “ศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการจัดสวัสดิการภาครัฐ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประเภทวิธีการ และปัญหาอุปสรรคของการจัดสวัสดิการภาครัฐรูปแบบใหม่ตามความต้องการของข้าราชการ และจัดทำข้อเสนอในการจัดสวัสดิการภาครัฐรูปแบบใหม่ตามความต้องการของข้าราชการ รวมถึงเสนอคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องนำมาดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิต เพิ่มแรงจูงใจและขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ โดยการศึกษาจากการระดมความคิดเห็นจากข้าราชการและผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการภาครัฐ และทำการเก็บข้อมูลด้วยการออกแบบสอบถามกับข้าราชการพลเรือนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลจำนวน 384 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลคือ แบบสอบถามที่ครอบคลุมตัวแปรที่ศึกษาและข้อคำถามประกอบการศึกษาในเชิงปริมาณ หลังจากนั้น ได้ทำการประชุมวิพากษ์ผลการศึกษาจากข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการภาครัฐ เพื่อให้แน่ใจผลการศึกษาจะสามารถนำไปสู่ทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ผลการศึกษาเป็นดังนี้

ข้อมูลทั่วไปของประชากรที่ศึกษา พบว่า ส่วนมากเป็นเพศหญิง อายุระหว่าง 31-40 ปี โดยอายุเฉลี่ย 40.65 ปี นับถือศาสนาพุทธ สถานภาพสมรส โสด ส่วนผู้ที่สมรสและเป็นนายหรือแยกกันอยู่ส่วนใหญ่มีบุตร 1-2 คน โดยจำนวนบุตรเฉลี่ย 1.37 คน ลักษณะของที่พักอาศัยส่วนใหญ่อาศัยอยู่บ้านตนเอง ส่วนมากสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี ระดับการดำรงตำแหน่งอยู่ในระดับ 6-7 โดยอายุราชการเฉลี่ย 15 ปี 3 เดือน และมีรายได้เฉลี่ย 20,280.54 บาทต่อคนต่อเดือน

จากแบบสอบถามพบว่า ประชากรที่ศึกษามีประสบการณ์การใช้สิทธิเงินช่วยเหลือจากสวัสดิการในด้านต่าง ๆ ส่วนใหญ่เคยใช้สิทธิจำนวน 2 ประเภท คือ สิทธิการรักษาพยาบาล และเงินช่วยเหลือการศึกษา บุตร ส่วนประสบการณ์ในการได้รับเงินช่วยเหลือจากสวัสดิการในด้านต่าง ๆ ในช่วง 1 ปีที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ได้ใช้สิทธิจำนวน 1 ประเภท คือ สิทธิการรักษาพยาบาล

ความคิดเห็นต่อการปรับปรุงสวัสดิการภาครัฐ พบว่า ลากิจส่วนตัว/ลาพักผ่อน/ลาคลอดบุตร การลาของข้าราชการที่ได้รับอันตรายหรือการเจ็บป่วยเพราะเหตุปฏิบัติราชการ ประชากรที่ศึกษาเลือกรูปแบบใหม่ที่ 1 ส่วนลาป่วย สวัสดิการเงินช่วยเหลือเบี้ยกัณฑ์เงินช่วยเหลือบุตร และค่ารักษาพยาบาล ประชากรที่ศึกษาเลือกรูปแบบใหม่ที่ 2 และจากการประชุมวิพากษ์ผลการศึกษาในวันที่ 10 กรกฎาคม 2551 ได้มีการตั้งข้อสังเกตและให้ความคิดเห็นว่า การลาคลอดบุตร และเงินช่วยเหลือบุตร ควรมีการปรับปรุงรูปแบบใหม่ให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน ทำให้ผลการศึกษาในการเสนอปรับปรุงสวัสดิการรูปแบบใหม่เป็นดังนี้

ลาป่วย

1. *ลาป่วยทั่วไป* คือลาป่วยประเภทการเจ็บป่วย หรือประสบอุบัติเหตุที่ไม่ใช่เกิดจากการปฏิบัติราชการ กำหนดสิทธิลาป่วยได้ไม่เกิน 30 วัน โดยได้รับเงินเดือน

2. *ลาป่วยตามคำวินิจฉัยแพทย์* คือ ลาป่วยที่มีใบรับรองแพทย์เป็นเอกสารแนบกำกับ ซึ่งจะเป็นการลาครั้งเดียวหรือหลายครั้งก็ได้ กำหนดให้สิทธิลาป่วยเพิ่มขึ้นได้อีกไม่เกิน 90 วัน โดยได้รับเงินเดือน

สามารถนำสิทธิลาป่วยทั่วไปมาใช้ร่วมกันก็ได้ แต่ในกรณีที่ครบกำหนดวันลาป่วยตามข้อ 1 และ 2 หากแพทย์วินิจฉัยว่าต้องพักรักษาตัวต่อไป ให้มีสิทธิลาป่วยต่อไปได้อีกไม่เกิน 1 ปี นับจากวันที่สิทธิลาป่วยหมดลง โดยได้รับเงินเดือนครึ่งหนึ่งของอัตราเงินเดือนครั้งสุดท้ายที่ได้รับ และหากพ้นกำหนดแล้วยังไม่สามารถมาปฏิบัติราชการได้ให้ถือเป็นลาป่วยแบบไม่ได้รับเงินเดือน ทั้งนี้ หากข้าราชการที่ลาป่วยเกินกว่า 180 วันติดต่อกัน เมื่อกลับเข้ามาปฏิบัติราชการต้องมีใบรับรองแพทย์ยืนยันว่าสามารถปฏิบัติราชการได้

ลาปฏิบัติงาน/ลาคลอดบุตร/ลาพักผ่อน

❖ **ลาจก** ข้าราชการที่ประสงค์จะลาหยุดราชการเพื่อทำกิจธุระ สามารถลาได้ดังนี้

➤ *ลาจกส่วนตัว* ข้าราชการที่ลาจกส่วนตัว ให้ได้รับเงินเดือนในระหว่างลาได้ปีละไม่เกิน 30 วันทำการ โดยไม่รวมกับลาจกเพื่อครอบครัว แต่ในปีที่เริ่มรับราชการ (ปีแรกที่บรรจุเข้ารับราชการ) ให้ได้รับเงินเดือนในระหว่างได้ไม่เกิน 15 วันทำการ โดยให้นับรวมกับลาจกเพื่อครอบครัว

➤ *ลาจกเพื่อครอบครัว* ข้าราชการลาจกเพื่อความจำเป็นของครอบครัว ให้ได้รับเงินเดือนในระหว่างลาได้ปีละไม่เกิน 15 วันทำการ ด้วยเหตุความจำเป็นของครอบครัว ดังนี้

- ลาจกเพื่อการแต่งงาน ครั้งละไม่เกิน 3 วัน
- ลาจกเพื่อการแต่งงานของบุตร ครั้งละไม่เกิน 2 วัน
- ลาจกเพื่อการรับปริญญาหรือเข้างานพิธีสำคัญ ครั้งละไม่เกิน 2 วัน
- ลาจกคู่สมรสและบุตรรับปริญญา ครั้งละไม่เกิน 1 วัน
- ลาจกดูแลบิดามารดา คู่สมรสและบุตร ป่วยอยู่ในโรงพยาบาลครั้งละไม่เกิน 4 วัน
- ลาจกเพื่อทำพิธีศพของบิดามารดา คู่สมรส และบุตร ครั้งละไม่เกิน 7 วัน
- ลาจกเพื่อเข้าร่วมพิธีอุปสมบทบุตร ครั้งละไม่เกิน 2 วัน

ทั้งนี้ ให้ถือว่าการลาดูแลภรรยาและบุตรแรกเกิดที่ไม่เกิน 15 วันต่อปี และลาจกเพื่อครอบครัวที่ไม่เกิน 15 วันต่อปี ไม่ถือเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี ที่ได้กำหนดให้ข้าราชการที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีนั้นในรอบที่แล้วมาจะต้องไม่มีวันลาเกินกว่า 45 วัน แต่อย่างไรก็ตาม

❖ ลาคลอดบุตร

- *ข้าราชการหญิง* ลาคลอดบุตรได้รับเงินเดือนครั้งหนึ่งได้ 120 วัน โดยไม่ต้องมีใบรับรองแพทย์โดยได้รับเงินเดือน แต่หากประสงค์จะลาเพื่อดูแลบุตรเพิ่มเติมสามารถลาได้อีกไม่เกิน 60 วัน โดยไม่ได้รับเงินเดือน
- *ข้าราชการชาย* มีสิทธิลาดูแลภรรยาและบุตรแรกเกิดได้ไม่เกิน 15 วัน นับจากวันที่บุตรเกิดโดยได้รับเงินเดือน ซึ่งบุตรนั้นต้องเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายที่เกิดจากภรรยาที่จดทะเบียนสมรสด้วยกันแล้วเท่านั้น

❖ *ลาพักผ่อน* กำหนดตามอายุการปฏิบัติราชการ โดยให้ข้าราชการที่มีอายุราชการน้อยกว่า 5 ปี ได้สิทธิลาพักผ่อนปีละ 10 วันทำการ ข้าราชการที่มีอายุราชการติดต่อกันมากกว่า 5 ปี ไม่ไม่ถึง 10 ปี ได้สิทธิลาพักผ่อนปีละ 12 วันทำการ ข้าราชการที่มีอายุราชการติดต่อกันตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป ได้สิทธิลาพักผ่อนปีละ 15 วันทำการ และให้สะสมวันที่มีได้ลาในปีนั้น รวมเข้ากับปีต่อ ๆ ไปได้ไม่เกิน 2 เท่าของสิทธิลาพักผ่อนที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับ

ลาตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการเจ็บป่วยเพราะเหตุปฏิบัติราชการ

กำหนดให้ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการเจ็บป่วยเพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่ หรือเนื่องจากต้องไปปฏิบัติราชการนอกที่ตั้งสำนักงาน หรือถูกประทุษร้ายเพราะเหตุกระทำตามหน้าที่ ลาหยุดเพื่อรักษาได้เกินกว่าเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการลาของข้าราชการได้ไม่เกิน 1 ปี ตามคำวินิจฉัยแพทย์ หากเกินกว่ากำหนดแล้วแพทย์ลงความเห็นว่ายังไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ให้ทำเรื่องขออนุมัติจากปลัดกระทรวงเพื่อลาต่อไปได้อีกตามที่เห็นสมควร แต่หากเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ให้จ่ายเงินชดเชยก็ได้

เงินช่วยเหลือเบี้ยกัณดาร

เงินช่วยเหลือเบี้ยกัณดาร จ่ายให้ข้าราชการหรือลูกจ้างประจำที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่ในท้องถิ่นตามที่กระทรวงการคลังได้ประกาศกำหนดให้เป็นท้องถิ่นกัณดาร ซึ่งได้แก่ท้องถิ่นที่ทางคมนาคมไม่สะดวก โดยให้ได้รับเงินสวัสดิการนี้ในอัตราร้อยละ 20 ของเงินเดือนหรือค่าจ้างแต่ต้องไม่น้อยกว่าเดือนละ 1,400 บาท แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 5,000 บาท ถ้าข้าราชการผู้ใดที่ปัจจุบันได้รับเงินช่วยเหลือเบี้ยกัณดารมากกว่า 5,000 บาท ให้คงสิทธิตามเดิม

เงินช่วยเหลือบุตร

กำหนดให้ข้าราชการหรือลูกจ้างประจำมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือบุตรเป็นรายเดือน สำหรับบุตรแรกเกิดจนถึง 3 ปี ของบุตรคนที่ 1 ถึงคนที่ 3 นับเรียงลำดับก่อนหลัง โดยให้ได้รับเดือนละ 500 บาทต่อบุตร 1 คน ถ้าคู่สมรสเป็นข้าราชการให้เลือกรับสิทธิได้เพียงคนเดียว

เงินช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล

ข้าราชการ รวมถึงบิดา มารดา คู่สมรส และบุตร ที่ไม่ใช้สิทธิการเบิกค่ารักษาพยาบาลตลอดปีงบประมาณ ได้สิทธิรับเงินรักษาสุขภาพปีแรก 3,000 บาท และเงินเพิ่มอีก 500 บาท ในทุก ๆ ปีที่ไม่มีการใช้สิทธิการรักษาพยาบาล แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 5,000 บาท ตลอดระยะเวลาที่ไม่ใช้สิทธิการเบิกค่ารักษาพยาบาล แต่หากปีใดใช้สิทธิในการเบิกค่ารักษาพยาบาล ในปีถัดไปจะกลับมาเริ่มต้นที่ 3,000 บาท โดยเงินดังกล่าวจะถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 นำเงินร้อยละ 90 โอนเข้าบัญชีเพื่อสุขภาพข้าราชการคนนั้น ๆ โดยให้บริษัทประกันชีวิตของรัฐ หรือ กบข. เข้ามาบริหารจัดการ ข้าราชการจะเบิกเงินดังกล่าวได้เฉพาะกรณีที่เป็นค่ารักษาพยาบาลนอกสิทธิ (ส่วนเกิน) ที่ระเบียบกระทรวงการคลังกำหนด ให้กับตนเอง บิดา มารดา คู่สมรส และบุตร ในโรงพยาบาลของรัฐ และถ้าออกจากราชการหรือเกษียณอายุ สามารถฝากต่อไปหรือถอนเงินสดออกไปได้ กรณีที่ข้าราชการเสียชีวิตจ่ายคืนเป็นเงินสดให้กับทายาท

ส่วนที่ 2 นำเงินร้อยละ 10 สมทบเข้าเป็นกองทุนเพื่อเสริมสร้างสุขภาพและช่วยเหลือข้าราชการที่ประสบปัญหาจากการเจ็บป่วย อุบัติเหตุ ภัยธรรมชาติ ไฟไหม้ เป็นต้น ส่วนดอกผลจากกองทุนมาทำกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างสุขภาพอนามัยที่ดีให้ข้าราชการ เช่น การจัดแข่งขันกีฬาภายใน การเดินแอโรบิคส์ เป็นต้น

สวัสดิการในด้านอื่น ๆ

❖ **ค่าเช่าบ้าน** พบว่าส่วนใหญ่ไม่มีความคิดเห็น ในขณะที่มีผู้เสนอให้ปรับปรุงมีความคิดเห็นว่าการปรับปรุงในเรื่องการกระจายสิทธิให้ความเท่าเทียมกัน ควรปรับปรุงระเบียบการเบิกจ่ายให้เหมาะสมมากขึ้น และควรปรับอัตราค่าเช่าให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน หรือปรับอัตราเช่าตามพื้นที่ ตามลำดับ

❖ **เงินช่วยเหลือการศึกษาของบุตร** พบว่าประชากรที่ศึกษาส่วนใหญ่ไม่มีความคิดเห็น ในขณะที่มีผู้เสนอให้ปรับปรุงมีความคิดเห็นว่าการปรับปรุงระเบียบให้ชัดเจนและสอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน ควรให้มีการเบิกจ่ายตรง เบิกตามที่จ่ายจริงหรือให้เรียนฟรี และควรให้เบิกค่าเล่าเรียนได้ในสถานศึกษาเอกชนเท่ากับสถานศึกษาของรัฐบาล ตามลำดับ

❖ **กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)** พบว่าประชากรที่ศึกษาส่วนใหญ่การเป็นสมาชิก กบข. โดยผู้ที่เป็นสมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีความคิดเห็น ในขณะที่มีผู้เสนอให้ปรับปรุงมีความคิดเห็นว่าการใช้ระเบียบการจ่ายให้เหมือนกับบำนาญภาครัฐเดิม ควรปรับบำนาญรายเดือนเพิ่มขึ้น และควรลดระยะเวลาการขอรับบำนาญลง (ต่ำกว่า 25 ปี) ตามลำดับ ส่วนสิทธิการกู้ของเงินกองทุน กบข. มีความคิดเห็นว่าการกำหนด

ดอกเบ็ญจที่หรือลดอัตราดอกเบ็ญจลง ควรขยายวงเงินกู้มากกว่า 65 เท่า หรือให้ 100 เปอร์เซ็นต์ของราคาสินทรัพย์ และควรให้กู้ในด้านอื่น ๆ มากขึ้น ตามลำดับ

ความคิดเห็นของประชากรที่ศึกษาต่อรูปแบบการปรับปรุงสวัสดิการภาครัฐส่วนใหญ่เห็นว่าควรปรับปรุงสวัสดิการภาครัฐให้เหมาะสมมากกว่าการปรับปรุงสวัสดิการภาครัฐใหม่ทั้งระบบ และสวัสดิการภาครัฐที่เห็นว่าควรปรับปรุงมากที่สุด ได้แก่ เงินช่วยเหลือค่าเช่าบ้าน/การเช่าซื้อบ้าน สวัสดิการค่ารักษาพยาบาล และเงินช่วยเหลือการศึกษาของบุตร ตามลำดับ

จากการทดสอบสมมติฐานพบว่า อายุและอายุราชการมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับการเลือกรูปแบบสวัสดิการลาป่วยของข้าราชการ โดยเฉพาะประชากรที่ศึกษาที่มีอายุ 30-40 ปี และข้าราชการที่มีอายุราชการน้อยกว่า 5 ปี และมากกว่า 10 ปี แต่ไม่เกิน 15 ปี สะท้อนให้เห็นว่าข้าราชการที่มีอายุระหว่าง 31-40 ปี ซึ่งเป็นกลุ่มที่ปฏิบัติราชการระหว่าง 10-15 ปี และกลุ่มที่เริ่มรับราชการน้อยกว่า 5 ปี เริ่มแสวงหาและต้องการความปลอดภัยและความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ต้องการได้รับความคุ้มครองอันตรายทั้งปวงในรูปของค้ำประกันสัญญาจากทางราชการที่ควรจ่ายเงินเดือน ค่าจ้างหรือผลตอบแทนให้ในระยะยาว โดยพยายามที่จะรักษาสิทธิเท่าที่ได้รับจากสวัสดิการลาป่วยเดิมไว้ คือ สิทธิลาป่วยยังคงเท่าเดิมคือ 120 วัน

สำหรับข้อเสนอแนะทางการศึกษา คณะผู้ศึกษาได้เสนอแนะทางการพัฒนาระบบสวัสดิการภาครัฐออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านนโยบายเสนอให้รัฐบาลสนับสนุนการจัดสวัสดิการเป็นรายกระทรวงแทนการจัดสวัสดิการภาครัฐ ซึ่งให้สิทธิแต่ละกระทรวงเป็นผู้จัดทำสวัสดิการของตนเอง รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้ตามจำนวนข้าราชการ โดยให้อยู่ในกำกับดูแลของคณะกรรมการสวัสดิการภาครัฐที่มีอยู่ในปัจจุบัน อีกทั้งควรมีการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่ข้าราชการสามารถทำการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือต่างๆ ได้ง่าย ส่วนด้านปฏิบัติการเสนอให้จัดทำคู่มือสวัสดิการของข้าราชการเผยแพร่ให้ข้าราชการทุกคนได้รับทราบอย่างทั่วถึง.