บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ. ศ. 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของสังคมและเศรษฐกิจไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานประกอบการเอกชนจำนวนมากได้ปิดกิจการ ลดขนาดกิจการให้เล็กกะทัดรัด หรือบางแห่งมีการควบรวมกิจการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นการลดต้นทุนการผลิตให้ได้มากที่สุด เหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาตามมาที่สำคัญ คือ การว่างงาน เนื่องจากมีผู้ต้องออกจากงานจำนวนมาก ซึ่งวิกฤตการณ์ดังกล่าวก็มิได้ส่งผลกระทบแต่เฉพาะภารธุรกิจเท่านั้น ยังรวมไปถึงภาคราชการที่มีความสำคัญและเป็นตัวขับเคลื่อนหลักในการพัฒนาประเทศ จึงเป็นที่มาของการแก้ไขปัญหาในภาคราชการที่เราเรียกว่า "การปฏิรูปราชการ" โดยรูปแบบหนึ่งที่นำมาใช้ คือ การจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระ ที่มิใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เน้นกลยุทธ์การดำเนินงานที่มีการผสมผสานการบริหารงานที่ดีของภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน องค์กรมีขนาดเล็กกะทัดรัด มีสายการบังคับบัญชาไม่มากนัก และมีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูงในการบริหารงาน โดยสามารถออกข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือประกาศ เพื่อรองรับกับภารกิจได้ด้วยตนเอง ยิ่งทำให้องค์การมุ่งไปสู่เป้าหมายหรือทิศทางที่กำหนดไว้ได้อย่างดี นอกจากนั้น ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารงานบุคคล โดยมุ่งเน้นที่ตัวคนเป็นสำคัญ องค์กรจะมีคนไม่มาก แต่จะเป็นผู้มีศักยภาพสูงสามารถปฏิบัติงานหรือมีทักษะในการปฏิบัติงานหลายด้าน (Generalist) มากกว่าที่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ (Specialist)

"คนที่มีศักยภาพ" จึงเป็นที่ต้องการขององค์การสมัยใหม่เป็นอย่างมาก และจะมีวิธีการใดบ้างให้คนเหล่านั้นเดินเข้ามาสู่องค์กร เช่นเดียวกับผู้คนจำนวนมากที่อยากเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรชั้นนำของประเทศ เช่น บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ป.ต.ท.จำกัด (มหาชน) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น ความเชื่อมั่นในภาพลักษณ์ขององค์กรชื่อเสียงที่สั่งสมมาเป็นระยะเวลานาน การมีระบบบริหารจัดการที่ดีมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบการทำงานได้ทุกขั้นตอน และผลประกอบการที่มีกำไรจำนวนมหาศาลต่อปี ล้วนเป็นเหตุปัจจัยที่ทำให้คนจำนวนมากอยากเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร แต่เหตุผลประการสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจ คือ การจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง ในอัตราที่สูงกว่าตลาด การจัดสวัสดิการและประโยชน์

เกื้อกูลครอบคลุมต่อความต้องการของบุคลากร ช่วยส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงและความก้าวหน้าในอาชีพการงาน เป็นเหตุผลสำคัญที่สุดที่ทำให้องค์กรสามารถแข่งขันกับคู่แข่งในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ามาอยู่ในองค์กร รวมทั้งสามารถรักษาบุคลากรให้อยู่ในองค์กรได้นานเท่านาน

สถาบันพระปกเกล้า ในฐานะองค์การมหาชนอิสระ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ทั้งมิใช่เอกชน ที่นำจุดเด่นขององค์กรทั้งสามลักษณะมาผสมผสานกัน ย่อมมีความต้องการ "คนที่มีศักยภาพ" จำนวนมากเข้ามาก่อร่างสร้างองค์กรซึ่งยังในวัยเยาว์ เพื่อสามารถผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองต่อความคาดหวังของผู้ก่อตั้งองค์กร ในการที่สถาบันพระปกเกล้า จะเป็นผู้มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาและเผยแพร่ความรู้ทางด้านประชาธิปไตยอย่างรวดเร็ว การกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนเริ่มต้นให้สูงกว่าระบบราชการประมาณร้อยละ 30 – 40 เพียงอย่างเดียว แต่สิทธิในด้านสวัสดิการหลายอย่างถูกลิดรอนไป เช่น สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล เป็นสิทธิเฉพาะตัวบุคคล ไม่ครอบคลุมไปถึงครอบครัวเช่นเดียวกับระบบราชการเดิม การยกเลิกระบบบำเหน็จบำนาญ และแทนที่โดยการจ่ายเงินสมทบในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น และจากการที่ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541 (สถาบันพระปกเกล้า, 2548, น. 3) กำหนดไว้ว่า "ให้จัดตั้งสถาบันพระปกเกล้า และให้สถาบันนี้เป็นนิติบุคคลอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา กิจการของสถาบันไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ เลขาธิการ รองเลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสถาบันต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน" และด้วยเหตุนี้เองจากการที่สถาบันยังไม่สามารถจัดสวัสดิการให้ครอบคลุมครบถ้วนตามกฎหมายทั้ง 4 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน จึงยังมีเสียงเรียกร้องหรือทักท้วงจากบุคลากรจากเหตุดังกล่าวข้างต้น และเพื่อให้เห็นภาพรวมของการจัดสวัสดิการระหว่างภาคราชการ และเอกชน (ภายใต้กฎหมายทั้ง 4 ฉบับ) กับสถาบันพระปกเกล้า ผู้ศึกษาได้ทำการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของหน่วยงานทั้ง 3 แห่ง และพอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ทั้ง 3 หน่วยงาน จัดแบ่งประเภทการจัดสวัสดิการออกเป็น 2 ประเภท เหมือนกัน คือ สวัสดิการที่เป็นตัวเงิน และสวัสดิการที่ไม่เป็นตัวเงิน

2. สวัสดิการที่เป็นตัวเงิน ส่วนใหญ่เกี่ยวกับเรื่องของการรักษาพยาบาลและเงินช่วยเหลือในกรณีต่าง ๆ พบว่า สิทธิในการรักษาพยาบาลของภาคราชการให้ประโยชน์และคุ้มครองได้ถ้วนทั่วมากกว่าเอกชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งสามารถสรุปประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

2.1 สิทธิในการรักษาพยาบาลของภาคราชการ ครอบคลุมไปถึงบุคคลในครอบครัวอีก 6 คน ซึ่งต่างจากเอกชนและสถาบันพระปกเกล้า ที่เป็นสิทธิเฉพาะตัวบุคคล นอกจากนั้น การรักษาพยาบาลของราชการและเอกชน สามารถเข้ารับการรักษาทั้งกรณีผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในได้เต็มจำนวน หากเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลที่กำหนด ส่วนสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งใช้วิธีซื้อประกันสุขภาพให้กับบุคลากร ดังนั้น สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จึงเป็นไปตามเงื่อนไขของกรมธรรม์ประกันสุขภาพ ซึ่งมีวงเงินจำกัด แต่อาจจะดีกว่าในด้านของจำนวนสถานพยาบาลที่มีคุณภาพและเป็นคู่สัญญากับบริษัทประกันภัยคอยให้บริการจำนวนมาก

2.2 สำหรับกรณีสูญเสียอวัยวะ และกรณีฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน ผู้ศึกษาพบว่า ภาคเอกชนมีสิทธิประโยชน์ค่อนข้างชัดเจนและก้าวหน้ามากกว่าภาคราชการและสถาบันพระปกเกล้า

2.3 เงินช่วยเหลือกรณีต่าง ๆ ผู้ศึกษาพบว่า ทุกหน่วยงานพยายามจัดสวัสดิการเพื่อให้ครอบคลุมและเอื้อประโยชน์ต่อบุคลากรมากที่สุด แต่ก็ไม่มีหน่วยใดจัดได้ครบถ้วนสมบูรณ์ เช่น กรณีค่าเล่าเรียนบุตร ค่าเช่าบ้าน จะมีแต่เฉพาะภาคราชการเท่านั้น ส่วนเงินประกันการว่างงานก็มีแต่เฉพาะหน่วยงานเอกชนที่อยู่ภายใต้กฎหมายประกันสังคม เป็นต้น

3. สวัสดิการที่ไม่เป็นตัวเงิน ซึ่งเกี่ยวกับวันทำงาน วันหยุด และสิทธิการลาต่าง ๆ พบว่า สวัสดิการของภาคราชการให้สิทธิประโยชน์มากที่สุด โดยเฉพาะวันลาที่มีจำนวนวันและการลาประเภทต่าง ๆ หลากหลาย ส่วนของสถาบันพระปกเกล้าแม้จะมีจำนวนวันและประเภทของการลาไม่เทียบเท่าภาคราชการ แต่ก็ยังดีกว่าเอกชนซึ่งไม่มีสิทธิในการลากิจ และสิทธิในการลาไปอุปสมบทหรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์

ตารางที่ 1.1

เปรียบเทียบสวัสดิการของภาคราชการและเอกชน

กับสถาบันพระปกเกล้า

สวัสดิการ	หน่วยงาน		
	ราชการ	เอกชน	สถาบันพระปกเกล้า
1. สวัสดิการที่เป็นตัวเงิน 1.1 การรักษาพยาบาล - สิทธิในการรักษาพยาบาล	ตนเอง บิดาและมารดา คู่สมรส และบุตรไม่เกิน 3 คน	เฉพาะตน	เฉพาะตน
- กรณีผู้ป่วยนอก	เบิกได้เต็มจำนวนหากเข้ารักษาในสถานพยาบาลของรัฐ ส่วนสถานพยาบาลเอกชน (กรณีจำเป็นเร่งด่วนหรือฉุกเฉิน) ให้เบิกได้ครึ่งหนึ่งของที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน 3,000 บาท	เบิกได้เต็มจำนวนหากเข้ารักษาในสถานพยาบาลที่ระบุไว้ในบัตรรับรองสิทธิ ส่วนกรณีฉุกเฉินไม่สามารถเข้ารักษาในสถานพยาบาลที่ระบุไว้ในบัตร สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลได้ปีละไม่เกิน 2 ครั้ง โดยเบิกได้ตามจำนวนที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินครั้งละ 300 บาท	ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหากเข้ารักษาในสถานพยาบาลที่เป็นคู่สัญญากับบริษัทประกันภัย ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ (วงเงิน 1,000 บาท) แต่ในกรณีฉุกเฉินในสามารถสำรองจ่ายค่ารักษาพยาบาลไปก่อน และนำมาเบิกจ่ายกับบริษัทประกันภัยภายหลัง

ตารางที่ 1.1 (ต่อ)

สวัสดิการ	หน่วยงาน		
	ราชการ	เอกชน	สถาบันพระปกเกล้า
- กรณีผู้ป่วยใน	เช่นเดียวกับกรณีผู้ป่วยนอก	เช่นเดียวกับกรณีผู้ป่วยนอก แต่มีวงเงินและรายละเอียดในกรณีต่าง ๆ เพิ่มขึ้นตามความจำเป็น	เช่นเดียวกับกรณีผู้ป่วยนอก หมายเหตุ กรณีค่ารักษาพยาบาลเกินสิทธิ ทั้งผู้ป่วยนอกและใน สามารถนำมาเบิกจ่ายจากสถาบันในวงเงิน 50,000 บาท/ปี
- กรณีหยุดงานเพื่อการรักษาพยาบาล (ขาดรายได้)	-	ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ร้อยละ 50 ของค่าจ้าง ครั้งละไม่เกิน 90 วัน	-
- กรณีสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถนะในการทำงานของอวัยวะบางส่วน	-	ได้รับค่าอวัยวะเทียมหรือค่าอุปกรณ์ในการบำบัดรักษาโรคตามประเภทและอัตราที่กำหนด	เบิกจ่ายจากสถาบันในวงเงิน 50,000 บาท/ปีงบประมาณ
- กรณีฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานหลักประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย		เป็นไปตามเงื่อนไขของกองทุนเงินทดแทน ตามอัตราดังนี้	-

ตารางที่ 1.1 (ต่อ)

สวัสดิการ	หน่วยงาน		
	ราชการ	เอกชน	สถาบันพระปกเกล้า
		- ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู ด้านการแพทย์ และอาชีพเท่าที่จ่ายจริง ไม่เกิน 20,000 บาท - ค่าใช้จ่ายในการผ่าตัว เพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูสมรรถภาพ ไม่เกิน 20,000 บาท	
- การทันตกรรม	-	เบิกได้เต็มจำนวนหากเข้ารักษาในสถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิ ในกรณีถอนฟัน อุดฟัน และครอบฟันยาง	500/ปีงบประมาณ
- การตรวจสุขภาพประจำปี	1 ครั้ง/ปี	-	1 ครั้ง/ปี

ตารางที่ 1.1 (ต่อ)

สวัสดิการ	หน่วยงาน		
	ราชการ	เอกชน	สถาบันพระปกเกล้า
1.2 เงินช่วยเหลือกรณีต่าง ๆ - ค่าคลอดบุตร	- ค่าคลอดบุตร เบิกได้เช่นเดียวกับกรณีผู้ป่วยในและนอก - จ่ายเงินเดือนครบ 90 วัน	- ค่าคลอดเหมาจ่าย 6,000 บาท - จ่ายเงินเดือนครบ 90 วัน เหมาจ่ายในอัตราร้อยละ 50	- ค่าคลอดเหมาจ่าย 6,000 บาท - จ่ายเงินเดือนครบ 90 วัน
- เงินสงเคราะห์บุตร	-	เดือนละ 200 บาท (ตั้งแต่แรกเกิน จนบุตรอายุครบ 6 ปี)	เดือนละ 200 บาท (ตั้งแต่แรกเกิน จนบุตรอายุครบ 6 ปี)
- ค่าเล่าเรียนบุตร	ให้สิทธิเบิกสำหรับบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายคนที่ 1-3 และอายุไม่เกิน 25 ปีบริบูรณ์	-	-
- ค่าเช่าบ้าน	มีสิทธิได้รับเท่าที่จ่ายจริง ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้าน	-	-

ตารางที่ 1.1 (ต่อ)

สวัสดิการ	หน่วยงาน		
	ราชการ	เอกชน	สถาบันพระปกเกล้า
- เงินช่วยเหลือกรณีถึงแก่กรรม	-	- ค่าทำศพ 30,000 บาท - เงินสงเคราะห์ตามระยะเวลาการส่งเงินสมทบ	- ค่าทำศพ 10,000 บาท - จ่ายเงินเดือนเต็มเดือนในเดือนที่ตาย
- เงินพิเศษกรณีครบเกษียณอายุ	บำเหน็จ บำนาญ	ให้ได้รับในอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย และเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 1 ต่อระยะเวลาจ่ายเงินสมทบครบทุก 12 เดือน	กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
- เงินประกันการว่างงาน	-	- กรณีถูกเลิกจ้างได้รับเงินทดแทนในระหว่างการว่างงานร้อยละ 50 ของค่าจ้าง ครั้งละไม่เกิน 180 วัน - กรณีลาออกหรือสิ้นสุดสัญญาจ้าง ได้รับในอัตราร้อยละ 30 ของค่าจ้าง ครั้งละไม่เกิน 90 วัน	-

ตารางที่ 1.1 (ต่อ)

สวัสดิการ	หน่วยงาน		
	ราชการ	เอกชน	สถาบันพระปกเกล้า
2. สวัสดิการที่ไม่เป็นตัวเงิน 2.1 วันทำงานและวันหยุด - วันทำงาน/สัปดาห์	5 วัน (จ. – ศ.)	6 วัน	5 วัน (จ. – ศ.)
- วันหยุดประจำสัปดาห์	1 วัน (ส.- อา)	ไม่น้อยกว่าสัปดาห์ละ 1 วัน (โดยต้องมีระยะห่างกันไม่เกิน 6 วัน)	1 วัน (ส.- อา)
- วันหยุดตามประเพณี	ไม่เกินปีละ 16 วัน	ไม่น้อยกว่าปีละ 13 วัน	ไม่เกินปีละ 16 วัน
2.2 วันลา - ลาป่วย	60 วัน (กรณีจำเป็นอาจได้รับอนุญาตให้ลาโดยจ่ายเงินเดือนต่อไปอีก 60 วัน	30 วัน	30 วัน
- ลากิจ	เพื่อกิจธุระส่วนตัว รวมทั้งลากิจเพื่อเลี้ยงดูบุตรได้ไม่เกินปีละ 45 วัน	-	7 วัน
- ลาพักผ่อนประจำปี	ปีละ 10 วันทำการ และสามารถสะสมได้ไม่เกิน 20 วัน สำหรับผู้ที่รับราชการมาแล้วไม่เกิน 10 ปี และสะสมได้ไม่เกิน 30 วัน สำหรับผู้ที่รับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี	ไม่น้อยกว่า 6 วัน/ปี	6 วันในปีแรก และเพิ่มขึ้นปีละ 1 วัน จนครบ 10 วัน (สมทบได้ 1 ปี)

ตารางที่ 1.1 (ต่อ)

สวัสดิการ	หน่วยงาน		
	ราชการ	เอกชน	สถาบันพระปกเกล้า
- ลาคลอด	ไม่เกิน 90 วัน	ไม่เกิน 90 วัน	ไม่เกิน 90 วัน
- ลาอุปสมบท/ลาไปประกอบพิธีฮัจย์	ไม่เกิน 120 วัน	-	ไม่เกิน 90 วัน
- ลาเข้ารับการเตรียมพล	ไม่เกิน 60 วัน	ไม่เกิน 60 วัน	ไม่เกิน 60 วัน
- ลาศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัย	ไม่เกิน 4 ปี แต่อาจอนุญาตให้ลาต่อได้อีกแต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 6 ปี	ตามจำนวนวันที่กำหนดเพื่อการฝึกอบรมสำหรับลูกจ้างเด็ก	กรณีลาศึกษาต่อในประเทศ ให้ลาได้ปีละ 10 วัน ส่วนกรณีศึกษาต่อต่างประเทศขึ้นอยู่กับคุณวุฒิที่ไปศึกษา
- ลาไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ	ไม่เกิน 4 ปี	-	-
- ลาติดตามคู่สมรส	ลาโดยไม่ได้รับเงินเดือนได้ไม่เกิน 2 ปี และอาจอนุญาตให้ลาต่อได้อีก 2 ปี	-	-
2.3 เครื่องราชย์อิสริยาภรณ์	เป็นไปตามระยะเวลา และขั้นของตำแหน่ง	-	-

ที่มา: สำนักงาน ก.พ. 2549; กองทุนเงินทดแทน กองทุนประกันสังคม สำนักงานประกันสังคม, 2546; สถาบันพระปกเกล้า, 2548

จากการศึกษาเปรียบเทียบการจัดสวัสดิการของภาคราชการ เอกชน กับสถาบันพระปกเกล้า จะเห็นได้ว่า สวัสดิการที่สถาบันพระปกเกล้าจัดให้บุคลากรถือว่าอยู่ในเกณฑ์น้อย เมื่อเทียบกับสวัสดิการของราชการ และเอกชนที่อยู่ภายใต้กฎหมาย 4 ฉบับ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่ควรจะเป็น และด้วยเงื่อนไขของการจัดตั้งสถาบันพระปกเกล้าให้เป็นองค์กรของรัฐแบบใหม่ ที่มีขนาดเล็กแต่มีความคล่องตัวสูงในการบริหารงานและการดำเนินงาน หรือแม้กระทั่งความตั้งใจที่จะทำให้เป็นองค์กรต้นแบบขององค์กรมหาชนต่าง ๆ นอกจากอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ที่จำเป็นต้องสูงกว่าภาคราชการหรือเอกชนบางแห่ง เพื่อการแข่งขันและเป็นการจูงใจบุคลากรซึ่งเดิมอยู่ในภาคราชการ หรือบุคลากรของเอกชนให้เข้ามาสู่ระบบใหม่ ความก้าวหน้ามั่นคงในอาชีพ ความสำเร็จในหน้าที่การงาน และประการสำคัญคือ สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกื้อกูลต่อการปฏิบัติงาน มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อบุคลากรที่กำลังตัดสินใจฝากอนาคตการทำงานไว้กับองค์กรแห่งหนึ่ง

มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

นับตั้งแต่วันที่ 5 กันยายน 2541 ถึงปัจจุบัน สถาบันพระปกเกล้าได้เปิดดำเนินการมาแล้ว 7 ปีเศษ มีบุคลากร (พนักงานและลูกจ้างประจำ) ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2548 จำนวน 79 คน จากกรอบอัตรากำลังที่ได้รับอนุมัติจากสภาสถาบันพระปกเกล้า จำนวน 99 คน และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นมากกว่า 25 คน ในปีงบประมาณ 2550 ซึ่งจะมีการปรับโครงสร้างอัตรากำลังของลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานประจำ โดยบุคลากรทั้งหมดได้รับเงินเดือนจากงบอุดหนุนทั่วไปของรัฐบาล ดังมีสถิติบุคลากรตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ดังนี้

ตารางที่ 1.2

จำนวนบุคลากร และอัตราการออกจากงานของบุคลากร

ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542-2548

ปีงบประมาณ	จำนวนบุคลากร (คน)	ร้อยละของบุคลากรที่ออกจากงาน (คน)
ปี 2542 – 2543	35	8.57 (3)

ตารางที่ 1.2 (ต่อ)

ปีงบประมาณ	จำนวนบุคลากร (คน)	ร้อยละของบุคลากรที่ออกจากงาน (คน)
ปี 2544	50	8.00 (4)
ปี 2545	53	3.77 (2)
ปี 2546	58	3.44 (2)
ปี 2547	70	4.28 (3)
ปี 2548	79	3.79 (3)

ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานเลขาธิการ ส่วนงานบุคคล, 2548

จากตารางที่ 1.2 เห็นได้ชัดว่าบุคลากรของสถาบันพระปกเกล้า เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ควบคู่กับปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้นและการเติบโตของสถาบันซึ่งเป็นที่รู้จักของบุคคลทั่วไปมากขึ้น ประเด็นปัญหาจึงอยู่ที่ว่าสถาบันจะจัดสวัสดิการ ที่เป็นผลประโยชน์ตอบแทนนอกเหนือจาก เงินเดือน ค่าจ้าง ให้เป็นที่พึงพอใจต่อบุคลากรที่กำลังปฏิบัติงานอยู่ในองค์กร และเป็นที่ดึงดูดใจ สำหรับบุคลากรที่จะมาปฏิบัติงานในอนาคตได้อย่างไร

แต่จากการเพิ่มขึ้นของบุคลากรตลอดทุกปีที่ผ่านมา จะพบว่าในช่วง 2 ปีแรกของการดำเนินงาน คือ ปี พ.ศ. 2542 – 2543 และปี พ.ศ. 2544 สถาบันมีอัตราการออกจากงาน (Turn over Rate) ของบุคลากรสูงกว่าที่กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์ ซึ่งตามแผนกลยุทธ์สถาบันพระปกเกล้า (พ.ศ. 2543 – 2547) ฉบับปรับปรุง กำหนดตัวชี้วัดไว้ไม่เกินร้อยละ 5 (แผนกลยุทธ์สถาบันพระปกเกล้า ฉบับที่ 1, พ.ศ. 2545, น.16) และในประเด็นดังกล่าวถูกหยิบยกและเป็นข้อเสนอแนะในรายงานการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานของสถาบันพระปกเกล้า ประจำรอบครึ่งปีงบประมาณ 2543 (1 ตุลาคม 2542-31 มีนาคม 2543) ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการ

ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (2543, น. 40) โดยเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ 2 ประการ คือ

1. การทบทวนโครงสร้างอัตรากำลังขององค์กร ให้มีความสอดคล้องกับภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

2. การทบทวนโครงสร้างอัตราเงินเดือนและสวัสดิการ ให้เป็นที่ดึงดูดใจ เชื่อมั่นในความมั่นคงต่อการที่จะปฏิบัติงานต่อไป และเพื่อเป็นการสร้างขวัญกำลังใจให้บุคลากรในองค์กร

ดังนั้น ด้วยเหตุของการเป็นองค์กรใหม่ การที่องค์กรเป็นนิติบุคคลที่มิใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ การที่องค์กรไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และประการสุดท้าย คือ การที่รัฐบาลไม่ได้เตรียมการและมองข้ามปัญหาที่จะเกิดขึ้นเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ เช่นเดียวกับสถาบันพระปกเกล้า การจัดสวัสดิการจึงยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วน โดยบุคลากรส่วนใหญ่ยังมีความต้องการสวัสดิการในด้านต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับภาระความจำเป็นของแต่ละบุคคล ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าการศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์อย่างมากโดยเฉพาะในแง่ของการตอบประเด็นคำถามให้สถาบันได้ทราบแนวทางหรือทิศทางการจัดสวัสดิการให้บุคลากรได้รวดเร็วและตรงตามต้องการของบุคลากรอย่างแท้จริง โดยการยอมรับในแง่ที่ว่า "การบริหารงานบุคคลในยุคปัจจุบันเป็นการบริหารงานในยุคสวัสดิการ" ซึ่งหากบุคลากรมีความอยู่ดีกินดี มีความเจริญก้าวหน้า และมีความมั่นคงในอาชีพการงาน สุดท้ายย่อมนำไปสู่การร่วมแรงร่วมใจในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามพันธกิจหลักขององค์กรที่กำหนดไว้

การศึกษาทิศทางการจัดสวัสดิการของสถาบันพระปกเกล้าในครั้งนี้ จึงเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญในฐานะบุคลากรคนหนึ่งและมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลของสถาบัน เชื่อมั่นว่าการสร้างขวัญ กำลังใจให้กับบุคลากรภายในสถาบัน ได้ทุ่มเทให้กับงานโดยไม่ต้องวิตกกังวลในด้านชีวิตความเป็นอยู่ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม จะส่งผลต่อการปฏิบัติงานในองค์รวม และการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งเป็นการเสริมภาพลักษณ์ขององค์กร ตลอดจนก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างสถาบันกับบุคลากร ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้จะช่วยให้สถาบันได้รับข้อมูล เพื่อนำไปวางแผนหรือกำหนดนโยบายด้านการจัดสวัสดิการให้แก่บุคลากรของสถาบันพระปกเกล้าต่อไป

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความพึงพอใจของบุคลากรต่อการได้รับสิทธิสวัสดิการจากสถาบัน
2. เพื่อศึกษาความต้องการสวัสดิการเพิ่มเติมของบุคลากร

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

สวัสดิการ หมายถึง ผลประโยชน์ตอบแทน (Benefits) ซึ่งหน่วยงานจัดให้แก่บุคลากร นอกเหนือจากเงินเดือน ค่าจ้าง เพื่อให้บุคลากรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งสวัสดิการที่สถาบันพระปกเกล้า จัดให้แก่บุคลากร แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. สวัสดิการที่เป็นตัวเงิน (Cash) ได้แก่

- เงินค่าทำงานล่วงเวลา / ค่าอาหารทำการนอกเวลา
- เบี้ยเลี้ยง
- เงินรางวัลประจำปี (โบนัส)
- การรักษาพยาบาลตามกรมธรรม์ประกันสุขภาพ
- การเบิกค่ารักษาพยาบาล กรณีเกินสิทธิ หรือไม่สามารถเบิกจ่ายจากกรมธรรม์ประกันสุขภาพ ปีงบประมาณละ 50,000 บาท
- การประกันอุบัติเหตุ กรณีเสียชีวิตตามกรมธรรม์ประกันสุขภาพ (300,000 บาท)
- การสงเคราะห์เนื่องจากได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วยเพราะเหตุปฏิบัติงาน ปีงบประมาณละ 50,000 บาท
- ค่ารักษาพยาบาลเกี่ยวกับทันตกรรม ปีงบประมาณละ 500 บาท
- การตรวจสุขภาพประจำปี
- เงินช่วยเหลือกรณีถึงแก่กรรม
- เงินช่วยเหลือกรณีบิดา มารดา ถึงแก่กรรม
- เงินช่วยเหลือกรณีคลอดบุตร
- เงินสงเคราะห์บุตร
- ค่าใช้จ่ายในการลาไปอุปสมบท / ลาไปประกอบพิธีฮัจย์
- กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

2. สวัสดิการที่ไม่เป็นตัวเงิน (Non-cash)

- ลาป่วย
- ลาพักผ่อนประจำปี
- ลากิจ
- ลาคลอดบุตร
- ลาอุปสมบท / ลาไปประกอบพิธีฮัจย์
- ลาเข้ารับการตรวจพลหรือเข้ารับการเตรียมพล
- การฝึกอบรมภายใน (In-house Training)
- การฝึกอบรมภายนอก (Public Training)
- การศึกษาดูงานต่างประเทศ
- ห้องสมุด
- การพัฒนาบุคลากรประจำปี
- การจัดเลี้ยงสังสรรค์เนื่องในโอกาสต่าง ๆ
- การจัดกีฬาภายในประจำปี
- เครื่องแบบ (สูทสถาบัน)

ปัจจัยจูงใจในองค์กร หมายถึง ปัจจัยที่ทำให้บุคลากรในองค์กรเกิดแรงจูงใจ หรือมีความพึงพอใจในการทำงาน และช่วยให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้แก่

- นโยบายและการบริหารงาน
- ภาพลักษณ์ขององค์กร
- ความมั่นคงในการทำงาน
- ความก้าวหน้าในการทำงาน
- การได้รับการยอมรับจากผู้อื่น
- เงินเดือน

ความพึงพอใจต่อสิทธิสวัสดิการที่ได้รับ หมายถึง ความรู้สึกในเชิงบวกของบุคลากร ที่มีต่อสิทธิสวัสดิการที่บุคลากรพึงมีสิทธิได้รับ ถึงแม้จะยังไม่ได้รับในปัจจุบัน แต่มีสิทธิที่จะได้รับในอนาคต

ความต้องการสวัสดิการเพิ่มเติม หมายถึง ความต้องการได้รับสวัสดิการต่าง ๆ เพิ่มเติม จากสวัสดิการที่ได้รับในปัจจุบัน รวมไปถึงสวัสดิการที่อยู่นอกเหนือจากที่เคยได้รับ

ทิศทางการจัดสวัสดิการ หมายถึง แนวทางการพัฒนาการจัดสวัสดิการสำหรับบุคลากร ที่ได้จากการศึกษาวิจัย

ขอบเขตในการศึกษา

ขอบเขตของเนื้อหา

ศึกษาเฉพาะสวัสดิการของสถาบันพระปกเกล้า ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน ที่ได้รับในปัจจุบัน

ขอบเขตของประชากร

ศึกษาเฉพาะบุคลากรประจำที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานต่างๆ ของสถาบันพระปกเกล้า