

เส้นทางเดินของรายได้ข้าราชการไทย

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

“เพิ่มเบี้ยเลี้ยงที่พักราชการสัญจร”

ในขณะที่การหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ 18 เมษายน 2526 กำลังเป็นข่าวพาดหัวใหญ่ทุกวัน ข่าวการปรับเบี้ยเลี้ยงค่าเดินทางและค่าที่พักของข้าราชการ ดังที่หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 30 มีนาคม 2526 พาดหัวไว้ ดังข้อความข้างต้นนี้ ดูจะไม่เป็นที่สนใจกันมากนัก

การปรับเบี้ยเลี้ยงค่าเดินทางและค่าที่พักของข้าราชการก่อนหน้านี้อาจทำในปี 2518 โครงสร้างค่าเบี้ยเลี้ยงเดิมใช้อยู่ถึง 8 ปี จึงได้มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงมากยิ่งขึ้นในครั้งนี้ เพราะก่อนหน้านั้น ข้าราชการที่ต้องไปราชการต่างจังหวัดมักจะร้องเรียนว่า เบี้ยเลี้ยงค่าเดินทางและค่าที่พักซึ่งเบิกได้ตามระเบียบราชการนั้น ไม่พอเพียงแก่การใช้จ่าย แม้จะใช้อย่างกระหมัดกระหม่อมเพียงใดก็ตาม

ข้าราชการ กลไกสำคัญของรัฐ

สำหรับข้าราชการส่วนใหญ่ เบี้ยเลี้ยงเป็นเพียงผลตอบแทนส่วนน้อย ผลตอบแทนส่วนใหญ่ยังคงมาจากเงินเดือน แต่โครงสร้างเงินเดือนข้าราชการในปัจจุบันกำลังจะสร้างปัญหาแก่การบริหารราชการแผ่นดินในระยะยาว

ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง แม้ว่าภาวะค่าครองชีพจะเชียบขึ้นสูงกว่าระดับก่อนสงครามเป็นอันมาก แต่เนื่องจากรัฐบาลมีข้อจำกัดทางการคลัง จึงมิได้มีการปรับโครงสร้างเงินเดือนของข้าราชการให้สอดคล้องกับภาวะการครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไป ข้าราชการชั้นผู้น้อยจึงมีปัญหาค่าครองชีพเป็นอันมาก

ความไม่เหมาะสมแห่งโครงสร้างเดือนข้าราชการ นับเป็นปัญหาที่สั่งสมมาเป็นเวลาเกือบสี่ทศวรรษ แม้จะมีการปรับโครงสร้างเงินเดือนเป็นครั้งคราว แต่การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เป็นการเปลี่ยนแปลงแต่เพียงเล็กน้อย โดยที่ไม่สามารถแก้ปัญหาพื้นฐานได้

ปัญหาพื้นฐานที่สำคัญก็คือ การกำหนดระดับเงินเดือนข้าราชการเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม ความไม่เหมาะสมดังกล่าวนี้มีอยู่ 2 ระดับ กล่าวคือ

ประการแรก สำหรับข้าราชการชั้นผู้น้อย เงินเดือนที่ได้รับไม่เพียงพอแก่การครองชีพชนิดที่สมศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ในหลายต่อหลายกรณี เงินเดือนของข้าราชการระดับต่ำสุดต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเสียอีก อาทิเช่น เมื่อรัฐบาลกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้เท่ากับ 54 บาทต่อวัน(หรือ 1,404 บาทต่อเดือน) ในเดือนตุลาคม 2523 เงินเดือนของข้าราชการระดับต่ำสุดในขณะนั้นเท่ากับ 1,080 บาท ซึ่งต่ำกว่าระดับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลสามารถทำผิดกฎหมายโดยที่ไม่ถูกลงโทษ แม้ว่ารัฐบาลจะได้รับเงินเดือนข้าราชการเป็นครั้งคราว แต่เงินเดือนที่เพิ่มขึ้นนั้น มักจะวิ่งตามไม่ทันค่าครองชีพที่พุ่งขึ้นอย่างลิวโลด

ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ศึกษาเส้นทางเดินของเงินเดือนข้าราชการระดับต่ำสุด และพบว่า ระดับเงินเดือนของข้าราชการกลุ่มดังกล่าวนี้ เพิ่มขึ้นจากเดือนละ 450 บาทในปี 2503 เป็น 1,080 บาทในปี 2523 แสดงให้เห็นว่าในช่วงเวลาระหว่างปี 2503-2523 เงินเดือนข้าราชการระดับต่ำสุดเพิ่มขึ้น 2.4 เท่าตัว แต่ขณะเดียวกันนั้น ค่าครองชีพได้เพิ่มขึ้น 3.06 เท่าตัว

เงินเดือน 1,080 บาทในปี 2523 มีอำนาจซื้อน้อยกว่าเงินเดือน 450 บาทในปี 2503 เสียอีก

ประการที่สอง สำหรับข้าราชการระดับผู้ชำนาญการ เงินเดือนที่ราชการจ่ายให้ก็น้อยกว่ามูลค่าของผลงานตามราคาตลาดเป็นอันมาก ตัวอย่างของความข้อนี้อาจเห็นได้จากกรณีของแพทย์ วิศวกร และสถาปนิก เป็นต้น

การกำหนดระดับเงินเดือนข้าราชการอย่างไม่เหมาะสมดังกล่าวข้างต้นนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญหลายต่อหลายประการ กล่าวคือ

ประการที่แรก การจ่ายเงินเดือนในระดับที่ไม่พอเพียงแก่การครองชีพย่อมเป็นเหตุปัจจัยให้เกิดการขอราษฎร์บังหลวงได้ง่าย แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า ระดับเงินได้เป็นปัจจัยเพียงปัจจัยเดียวที่ก่อให้เกิดการขอราษฎร์บังหลวง

ประการที่สอง การจ่ายเงินเดือนในระดับที่ไม่พอเพียงแก่การครองชีพก็ดี และการจ่ายเงินเดือนในระดับต่ำกว่ามูลค่าของผลงานตามราคาตลาดก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นเหตุปัจจัยให้มีการทำงานอย่างไร้ประสิทธิภาพ สำหรับข้าราชการชั้นผู้น้อย ทางเลือกอาจจะเป็นการทำงานแบบ “เช้าชามเย็นชาม” แต่สำหรับข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถอันเป็นที่ต้องการของตลาดหนทางที่มักจะเลือกกันก็คือ การใช้เวลาราชการในการหารายได้ส่วนตัว ความข้อนี้เห็นได้โดยดาษดื่น และดูเหมือนว่า ทางราชการจะรู้เห็นเป็นใจกับพฤติกรรมเช่นนี้ โดยที่เอาหูไปนาเอาตาไปไร่และมีได้ดำเนินการลงโทษแต่ประการใด กรณีตัวอย่างที่ชัดเจน ได้แก่ แพทย์ที่ใช้เวลาราชการในการทำงานคลินิกและโรงพยาบาลเอกชน อาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่งรับทั้งราชการและทำงาน

เอกชน ฯลฯ พฤติกรรมดังกล่าวนี้ทำให้การดำเนินงานของรัฐไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และในหลายต่อหลายกรณีได้ก่อให้เกิดผลเสียอันใหญ่หลวง อาทิเช่น อาจารย์บางมหาวิทยาลัยในเวลานี้เลิกตรวจข้อสอบนักศึกษา เนื่องจากค่าตรวจข้อสอบที่ได้รับไม่คุ้มกับเวลาที่เสียไป จึงใช้วิธีจ้างนักศึกษาให้ตรวจข้อสอบแทน จะได้เอาเวลาไปทำงานวิจัยหรือทำงานอื่น ๆ ที่มีโชรชาการ

แพทย์ซึ่งละทิ้งหน้าที่การอยู่เวร โดยปล่อยให้แพทย์ฝึกหัดอยู่เวรแทน ได้ก่อให้เกิดโศกนาฏกรรมจำนวนมาก ในเมื่อแพทย์ฝึกหัดทำให้คนไข้ต้องตายไปด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ความข้อนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในหนังสือเรื่อง *บันทึกเวชกรรมไทย* ของนายแพทย์ประเวศ วะสี และเรื่อง *หมอนินเทอร์น* ของนายแพทย์อภิเชษฐ์ นาคเลขา

ประการที่สาม ทางราชการเองตระหนักดีว่า ถ้าพึ่งแต่เงินเดือนที่จ่ายให้แก่ข้าราชการนั้น คงยากที่จะดึงคนดีที่มีฝีมือไว้ในระบบราชการต่อไปได้ จึงมีการจัดวางระบบให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีโอกาสทำงานมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง ทั้งนี้เพื่อช่วยเพิ่มพูนรายได้ ตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นับเป็นเครื่องมือสำคัญในการนี้ ดังนั้น เราจึงไม่เพียงแต่พบว่าผู้นำทางทหารทั้งหลายพากันตบเท้าเข้าไปอยู่ในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เท่านั้น หากเรายังพบอีกด้วยว่า เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องไปรับตำแหน่งประธานคณะกรรมการบริหารกิจการน้ำมันของรัฐ อธิการบดีบางมหาวิทยาลัยต้องกระเสือกกระสนไปเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยอื่น ภายใต้ระบบดังกล่าวนี้ เราย่อมหวังไม่ได้ว่า การบริหารราชการแผ่นดินจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในเมื่อข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เหล่านี้ไม่มีเวลาที่จะทำงานให้แก่หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดอย่างเต็มที่

ประการที่สี่ ในเมื่อการกำหนดเงินเดือนข้าราชการต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทางราชการจึงได้พยายามใช้สิ่งจูงใจอื่น ๆ เพื่อกระตุ้นให้ข้าราชการมีความกระตือรือร้นในการทำงาน เบี้ยประชุมเป็นมาตรการสำคัญมาตรการหนึ่ง พันเอกจำลอง ศรีเมืองเปิดเผยในหนังสือ *ทางสามแพร่งว่า* ในการประชุมคณะกรรมการบางคนได้รับเบี้ยประชุมครั้งละ 1,500 ถึง 2,000 บาท สำหรับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคน เบี้ยประชุมที่ได้รับในแต่ละเดือนมีมากกว่าเงินเดือนเสียอีก

ท้ายที่สุด การกำหนดระดับเงินเดือนข้าราชการไว้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ในด้านหนึ่งทำให้ระบบราชการไม่สามารถดึงดูดผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานได้ และในอีกด้านหนึ่งทำให้ข้าราชการที่มีความสามารถในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเปลี่ยนงานไปสู่ภาคเอกชน

ความแตกต่างในโครงสร้างอัตราเงินเดือนระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน มีผลอย่างสำคัญต่อคุณภาพของบุคลากรที่ส่วนราชการจะได้มา แม้ว่าเงินเดือนในภาคเอกชนจะสูงกว่าภาครัฐบาลไม่มากนักสำหรับบุคลากรระดับต่ำ แต่สำหรับบุคลากรในระดับสูงขึ้นไป ความแตกต่างของโครงสร้างอัตราเงินเดือนมีอยู่เป็นอันมาก ผลที่เกิดขึ้นก็คือ การรั่วไหลของชนชั้น

มันสมองจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน จึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง หากสถานการณ์ยังคงเป็นอยู่
เช่นนี้ คุณภาพของบุคลากรของรัฐในอนาคตจะต้องเลวลงไปกว่าปัจจุบัน และการบริหารราชการ
แผ่นดินจะยังมีประสิทธิภาพด้อยลงไปอีก

ถึงตอนนั้น ราชการคงจับไม่ได้ ไล่ไม่ทันเอกชนอีกแล้ว