



## เอกสารผลงาน

การจัดสวัสดิการกรณีศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน  
และกรุงเทพมหานคร

โดย

นางลักขณา บุญสนอง  
บุคลากร 7ว

ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งบุคลากร 8ว  
สำนักบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน



ว 12.05.6  
0218ก  
2546



ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน  
09104  
การจัดสวัสดิการกรณีศึกษา

## คำนำ

ขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานเป็นส่วนสำคัญที่จะผลักดันให้งานขององค์กรบรรลุตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การจัดสวัสดิการจะเป็นแรงจูงใจ และส่วนหนึ่งเป็นการสร้างขวัญ และกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรที่จะมุ่งมั่น และอุทิศการทำงานให้แก่องค์กร การจัดสวัสดิการจะเพิ่มภาระโดยเฉพาะด้านค่าใช้จ่ายให้แก่หน่วยงาน ประกอบกับผู้ปฏิบัติงานเองต้องการที่จะได้รับสวัสดิการจากหน่วยงานมากที่สุด การจัดสวัสดิการจึงเป็นเรื่องไม่ง่ายนักที่จะจูงใจให้หน่วยงานยอมเพิ่มค่าใช้จ่าย ขณะเดียวกันก็ต้องพยายามลดความต้องการของผู้ปฏิบัติงานให้เหมาะสม อย่างไรก็ตามรัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจปกครองเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ก็ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่จะให้หน่วยงานต้องจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานแก่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อประกันให้แก่ผู้ปฏิบัติซึ่งกำลังต่อรองด้อยกว่าให้สามารถได้รับสวัสดิการที่จำเป็นระหว่างการทำงานปฏิบัติหน้าที่ได้

ผู้ศึกษาได้รับผิดชอบงานด้านสวัสดิการของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน จึงมีความสนใจที่จะศึกษาในเรื่องดังกล่าว เพื่อทราบถึงแนวทางการจัดสวัสดิการตามหลักวิชาการ และศึกษาการจัดสวัสดิการของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ที่ผู้ศึกษารับผิดชอบเอง และของกรุงเทพมหานครเพื่อเป็นกรณีศึกษา และใช้เป็นกรณีตัวอย่างที่จะใช้ในการปรับปรุงการจัดสวัสดิการของหน่วยงานต่อไป

ผู้ศึกษาหวังว่า เอกสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่สนใจในเรื่องการจัดสวัสดิการเพื่อใช้ในกรณีตัวอย่างที่จะนำไปเป็นแนวทางในการจัดสวัสดิการต่อไป

นางลักขณา บุญสนอง

สิงหาคม 2546

## บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องการจัดสวัสดิการ กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน และกรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากระบวนการ หลักการ และวิธีดำเนินงาน การจัดสวัสดิการของภาครัฐ และภาคเอกชน รวมทั้งได้ศึกษาถึงการจัดสวัสดิการภายในของ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ในฐานะราชการบริหารส่วนกลาง และกรุงเทพมหานคร ในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาจากเอกสารรายงานทางวิชาการ กฎ ระเบียบ และการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งได้ศึกษาวรรณกรรม และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการ เช่น ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ (ทฤษฎี Maslow's Need Hierarchy) ทฤษฎี ERG ทฤษฎี Vroom's Expectancy Theory ทฤษฎี Equity Theory ทฤษฎี Achievement Theory และทฤษฎี Herzberg's Dual Factors Theory

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า การจัดสวัสดิการให้กับบุคลากรในองค์กรทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนต่างมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการสร้างขวัญ และกำลังใจ ลดความขัดแย้ง ระหว่างองค์กร และบุคลากรรวมทั้งมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาบุคลากรให้อยู่กับองค์กรด้วยความภักดี และตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

การจัดสวัสดิการทั้งภาครัฐ และเอกชน สามารถ แยกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

### 1. สวัสดิการตามที่กฎหมายกำหนด

- ภาครัฐ จะมีกฎระเบียบเป็นการเฉพาะเช่นพระราชกฤษฎีกาเงินค่าเช่าบ้าน พ.ศ. 2527 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2541 พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2523 และระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 เป็นต้น สวัสดิการตามที่กฎหมายกำหนดได้กำหนดให้ข้าราชการ ได้รับสวัสดิการด้านต่าง ๆ เช่น การลาโดยได้รับเงินเดือน ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล ค่าอาหาร ทำการนอกเวลา เงินช่วยเหลือบุตร เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร ค่าใช้จ่ายการเดินทางไปปฏิบัติราชการ การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การขอพระราชทานเพลิงศพ เงินบำเหน็จ บำนาญ เป็นต้น
- ภาคเอกชน จะมีกฎหมายที่กำหนดให้นายจ้างต้องจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง เช่น พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. 2533 พ.ร.บ.เงินทดแทน พ.ศ. 2537 เป็นต้น การจัดสวัสดิการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การจัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับดื่ม และห้องน้ำ ห้องส้วมที่ถูกสุขลักษณะและมีปริมาณเพียงพอ การจัดให้ภายในสถานที่ทำงานมีการระบายอากาศ และทางออกฉุกเฉิน เป็นต้น

2. สวัสดิการที่ส่วนราชการ / นายจ้าง จัดให้แก่บุคลากร นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด การจัดสวัสดิการดังกล่าวขึ้นอยู่กับนโยบายและการบริหารงานของแต่ละองค์กร ซึ่งส่วนใหญ่ หน่วยงานจัดสวัสดิการได้ 4 ประเภท คือ การจัดสวัสดิการด้านเศรษฐกิจ การจัดสวัสดิการด้านสันติทางการสังคม และการกีฬา การจัดสวัสดิการด้านสุขภาพ และการจัดสวัสดิการด้านอาชีพ

การจัดสวัสดิการของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนกลาง และกรุงเทพมหานครในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พบว่าหน่วยงานทั้งสอง มีการจัดสวัสดิการที่กฎหมายกำหนดและสวัสดิการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดในลักษณะเดียวกัน มีระบบและกระบวนการบริหารที่คล้ายคลึงกันแต่กรุงเทพมหานครมีการจัดสวัสดิการที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดหลายประเภทมากกว่า สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการหลายอย่าง เช่น การจัดรถรับส่งข้าราชการ การจัดอาคารสงเคราะห์ข้าราชการ และการให้ทุนสนับสนุนการศึกษาบุตร ต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากอันถือเป็นลักษณะเด่นของการบริหารงานสวัสดิการของกรุงเทพมหานคร เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้และมีการกำหนดรายจ่าย โดยการตราเป็นข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร มีความเป็นอิสระในการกำหนดระบบสวัสดิการของข้าราชการมากกว่าราชการบริหารส่วนกลาง

ข้อจำกัดในการจัดสวัสดิการภายในสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ได้แก่ เงินทุน ค่าเนิมนการ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดสวัสดิการ ไม่มีเวลาเพียงพอ เนื่องจากต้องรับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่หลายด้าน การขาดแผนปฏิบัติการจัดสวัสดิการ การขาดการมีส่วนร่วมของข้าราชการ ในส่วนของข้อจำกัดการจัดสวัสดิการภายในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ การจัดสวัสดิการที่ต้องสมัครเป็นสมาชิกยังให้การช่วยเหลือสมาชิกได้ยังไม่เต็มที่จึงไม่จูงใจให้ข้าราชการสมัครเป็นสมาชิก ซึ่งมีผลทำให้ไม่สามารถขยายการให้ความช่วยเหลือให้แก่สมาชิกได้อย่างเต็มที่ และการขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานสวัสดิการ

ในส่วนการดำเนินงานจัดสวัสดิการภายในของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ผู้ศึกษาได้เสนอแนะให้ดำเนินการจัดสวัสดิการโดยการมีส่วนร่วมของข้าราชการทั้งในด้านการแสดงความ ต้องการ การร่วมกิจกรรมและการร่วมออกค่าใช้จ่าย ให้มีการจัดทำแผนการจัดสวัสดิการอย่างเป็นระบบ โดยเริ่มจากการสำรวจความต้องการ การกำหนดวัตถุประสงค์ ผลผลิต ผลลัพธ์ ให้ชัดเจน รวมทั้งมีการติดตามและประเมินผลเพื่อการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

## สารบัญ

		หน้า
	คำนำ	
	บทคัดย่อ	
<b>บทที่ 1</b>	บทนำ	
	- ความสำคัญของการจัดสวัสดิการ	1
	- วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
	- ขอบเขต และวิธีการศึกษา	2
	- ข้อยกเว้นการศึกษา	2
	- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
<b>บทที่ 2</b>	ความหมาย ทฤษฎี หลักการจัดสวัสดิการ	
	- ความหมายสวัสดิการ	4
	- ทฤษฎีพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการ	4
	- วัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการ	7
	- หลักการจัดสวัสดิการ	8
	- ประเภทของสวัสดิการ	10
<b>บทที่ 3</b>	การจัดสวัสดิการในระบบข้าราชการพลเรือน	
	- สวัสดิการที่กฎหมายกำหนด	12
	- สวัสดิการภายในส่วนราชการ	23
<b>บทที่ 4</b>	การจัดสวัสดิการในองค์กรธุรกิจเอกชน	
	- มุทเหตุของการจัดสวัสดิการในองค์กรธุรกิจเอกชน	30
	- ความเป็นมาในการจัดสวัสดิการ และผลประโยชน์ ตอบแทนให้กับพนักงาน	30
	- สวัสดิการและประโยชน์ต่าง ๆ ที่จัดให้แก่พนักงาน	33
	- ประโยชน์ของการจัดสวัสดิการที่ให้แก่พนักงาน	35

		หน้า
<b>บทที่ 5</b>	<b>การจัดสวัสดิการของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน</b>	
	- ความเป็นมา	37
	- ขั้นตอนการจัดสวัสดิการภายใน	38
	- ประเภทการจัดสวัสดิการภายใน	41
	- งบประมาณในการดำเนินงาน	48
	- ข้อจำกัดในการดำเนินงาน	48
<b>บทที่ 6</b>	<b>การจัดสวัสดิการของกรุงเทพมหานคร</b>	
	- ความเป็นมา	50
	- ขั้นตอนการจัดสวัสดิการภายใน	50
	- ประเภทการจัดสวัสดิการภายใน	52
	- งบประมาณในการดำเนินงาน	64
	- ข้อจำกัดในการดำเนินงาน	64
<b>บทที่ 7</b>	<b>บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	65
<b>ภาคผนวก</b>	<b>ระเบียบ คำสั่งและข้อมูลเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ ภายในส่วนราชการ</b>	
<b>บรรณานุกรม</b>		