

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อาชีพข้าราชการนั้นเป็นค่านิยมที่คนในสังคมไทยส่วนใหญ่มักจะปลูกฝังให้ลูกหลานเข้ารับราชการ เนื่องจากอาชีพข้าราชการเป็นอาชีพที่ได้การยอมรับในสังคมว่าเป็นอาชีพที่มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี เป็นอาชีพที่มีความมั่นคงมีสวัสดิการให้ถึงครอบครัว พ่อแม่ มีหลักประกันตลอดชีวิตการทำงานและเมื่อครบเกษียณอายุราชการ ไปแล้วยังได้รับประโยชน์ตอบแทนจากเงินบำเหน็จ บำนาญอีกจนกว่าจะเสียชีวิต ดังนั้นจึงมีคนจำนวนมากดิ้นรนชวนขวยพยายามที่จะเข้ามาทำงานในระบบราชการ ข้าราชการในประเทศไทยนั้นแบ่งเป็นหลายตำแหน่งหลายระดับแตกต่างกันไปตามส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรมที่ข้าราชการนั้นสังกัดอยู่

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ชื่อเดิม กรมตำรวจ เปลี่ยนแปลง ปี พ.ศ. 2541) ก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการไทยขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ข้าราชการตำรวจ หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้ง หรือสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย ในมาตรา 25 ได้แบ่งชั้นข้าราชการตำรวจไว้ 3 ชั้น คือ ชั้นสัญญาบัตร ได้แก่ผู้มียศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไป ชั้นประทวน ได้แก่ ผู้มียศสิบตำรวจตรี สิบตำรวจโท สิบตำรวจเอก จำสิบตำรวจและดาบตำรวจ และชั้นพลตำรวจ ได้แก่ พลตำรวจสำรอง คือผู้ที่ได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจ โดยได้รับการคัดเลือกหรือสอบแข่งขันเข้ารับการศึกษายอบรมในสถานศึกษาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (เอก อังสนานนท์. 2547 : 12)

ข้าราชการตำรวจจะได้รับเงินเดือนตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน นอกจากเงินเดือนที่ได้รับแล้วข้าราชการตำรวจยังได้รับเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยเงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวตามภาวะเศรษฐกิจ ตามจำนวน หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เงินเพิ่มพิเศษรายเดือน เงินเพิ่มอื่นหรือเงินช่วยเหลือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด อัตราเงินเดือนของข้าราชการตำรวจนั้นแบ่งไว้เป็น 13 ระดับ โดยแบ่งตามชั้นยศตั้งแต่ชั้นพลตำรวจสำรองจนถึงชั้นยศพลตำรวจเอก สำหรับข้าราชการตำรวจชั้นประทวนซึ่งมี 5 ชั้นยศ ตั้งแต่สิบตำรวจตรีถึงดาบตำรวจนั้นได้รับอัตราเงินเดือน ดังนี้ ยศสิบตำรวจตรี สิบตำรวจโท

สิบตำรวจเอกและจ่าสิบตำรวจได้รับเงินระดับ ป.1 ยศจ่าสิบตำรวจอัตราเงินเดือนจ่าสิบตำรวจ (พิเศษ) ได้รับเงินเดือนระดับ ป.2 และยศดาบตำรวจได้รับเงินเดือนระดับ ป.3 นอกจากนี้ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนยังได้รับเงินประจำตำแหน่งตามลักษณะงานที่ตนได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกด้วย (เอก อังสนานนท์. 2547 : 30-31)

ปัจจุบันรายได้หรือค่าตอบแทนของข้าราชการตำรวจโดยเฉพาะตำรวจชั้นประทวนอยู่ในระดับต่ำทำให้เกิดความเดือดร้อนเรื่องค่าครองชีพซึ่งสูงขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากนั้นยังมีค่าใช้จ่ายพิเศษที่เรียกว่า “ภาษีสังคม” เช่น ค่ารับรองทั้งเจ้านาย ญาติ ตลอดจนมิตรสหาย ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับงานบุญงานกุศล ค่าใช้จ่ายภาษีสังคมเหล่านี้ไม่สามารถวัดเป็นตัวเงินที่แน่นอนแต่เป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (ชวลิต ศขหิรัญ. 2541 : 1-2) เมื่อรายรับ เงินเดือน ค่าตอบแทนไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ บางครั้งต้องกู้ยืมเงินมาเพื่อแก้ปัญหา จึงทำให้มีปัญหาเรื่องภาระหนี้สินมากเกินความจำเป็น ซึ่งเกิดจากพื้นฐานของขึ้นเงินเดือน ภาวะเศรษฐกิจประสบปัญหาตกต่ำ ค่าครองชีพสูงและผลตอบแทนอื่นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีน้อยเกินไป ประกอบกับข้าราชการตำรวจต้องรับผิดชอบครอบครัวทั้ง บุตร ธิดา บิดา มารดาของตนเองและคู่สมรสเป็นต้น การได้รับความช่วยเหลือด้านสวัสดิการอย่างอื่น ๆ จากทางราชการยังขาดความเหมาะสม เช่นที่อยู่อาศัยซึ่งราคาสูงมากในปัจจุบัน อาวุธปืน ยานพาหนะในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นของทางราชการก็ไม่เพียงพอ แม้ทางราชการพยายามจัดหาแหล่งเงินกู้ที่ภายในคือสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ข้าราชการตำรวจเป็นสมาชิกอยู่ซึ่งกำหนดอัตราดอกเบี้ยไม่สูงนักให้ก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการทำให้ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนต้องกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้ทั้งในระบบเช่น กู้จากธนาคารพาณิชย์ จากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์และแหล่งเงินกู้นอกระบบจากแหล่งต่าง ๆ (สุทธิศักดิ์ มีฉลาด. 2547 : 7)

นอกจากนั้น ยังมีมักจะพบว่าการเบิกจ่ายเบี้ยเลี้ยง ค่าตอบแทน ของเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวนมักจะล่าช้า ทำให้เกิดความเสื่อมถอยในด้านกำลังใจของตำรวจชั้นประทวน ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จากผลการวิจัยของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ผ่านมาทำให้ทราบว่าความต้องการในสวัสดิการและค่าตอบแทนของข้าราชการตำรวจนั้นเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งที่มีผลต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจเหล่านั้น เจ้าหน้าที่ที่มีค่าตอบแทนและได้รับสวัสดิการที่เพียงพอจะมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานมากกว่า (กองบัญชาการตำรวจนครบาล. 2520 : 35) เช่นเดียวกับงานวิจัยของถวัลย์ สุภรณ์ฉัตร (2546 : 1 ; อ้างถึงใน พงษ์สวัสดิ์ จัรัสประเสริฐ. 2537 : 12-15) พบว่าปัจจัยที่ผลกระทบต่อความพึงพอใจของข้าราชการตำรวจ สังกัดกองกำกับการอำนวยการกองบังคับการตำรวจภูธร 6 ก่อนและหลังการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจคือ เงินเดือนค่าจ้างและสวัสดิการ

สถานีตำรวจภูธรนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นสถานีตำรวจภูธรระดับอำเภอที่มีสภาพปัญหาอยู่หลายด้านไม่ว่าจะเป็นด้านความประพฤติ การปฏิบัติหน้าที่ คุณธรรมจริยธรรมและปัญหาครอบครัว แต่ปัญหาที่สำคัญคือปัญหาเกี่ยวกับค่าครองชีพ ปัญหาด้านรายรับที่ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ทำให้เกิดปัญหาหนี้สินตามมาและเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากรายงานประจำปีสหกรณ์ออมทรัพย์ตำรวจภูธรจังหวัดบุรีรัมย์ ประจำปี พ.ศ. 2552 จำนวนข้าราชการตำรวจที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ทั้งหมด 2,809 คน ปรากฏว่าเป็นหนี้สหกรณ์จำนวน 2,321 คน คิดเป็นร้อยละ 82.63 ไม่เป็นหนี้สหกรณ์ จำนวน 488 คน คิดเป็นร้อยละ 17.37 รวมจำนวนเงินที่สมาชิกกู้ 861,135,440 บาท เฉลี่ยรายละ 681,309 บาท (สหกรณ์ออมทรัพย์ตำรวจภูธรจังหวัดบุรีรัมย์, 2552 : 3) ยังไม่รวมถึงหนี้ในระบบหรือหนี้ที่กู้ยืมจากบุคคลภายนอกอีกจำนวนมาก เป็นหนี้สินอันเกิดจากค่าตอบแทนที่ได้รับจากทางราชการ ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นตามภาวะทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

ฉะนั้นผู้วิจัยในฐานะเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวน สถานีตำรวจภูธรนางรอง จึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาค่าครองชีพและหนี้สินของข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ที่เกิดจากพื้นฐานของขึ้นเงินเดือนและค่าตอบแทน ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ในการช่วยบริหารงานบุคคลขององค์กรตำรวจให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ช่วยให้ผู้บังคับบัญชาตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อย อันจะได้หาแนวทางในการช่วยให้ข้าราชการตำรวจมีขวัญและกำลังใจในการทำหน้าที่ยิ่งขึ้น และเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการตำรวจ โดยเฉพาะชั้นประทวนที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่องานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

### ความมุ่งหมายของการวิจัย

เพื่อศึกษาปัญหาค่าครองชีพและหนี้สินของข้าราชการตำรวจชั้นประทวน สถานีตำรวจภูธรนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์

### ความสำคัญของการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาค่าครองชีพและหนี้สินของข้าราชการตำรวจชั้นประทวน สถานีตำรวจภูธรนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์
2. เป็นสารสนเทศในการนำไปแก้ปัญหาค่าครองชีพและหนี้สินของข้าราชการตำรวจชั้นประทวน สถานีตำรวจภูธรนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ และสถานีตำรวจอื่น ๆ ทั่วประเทศ

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาปัญหาค่าครองชีพและหนี้สินของข้าราชการตำรวจชั้นประทวน สถานีตำรวจภูธรนาทรง ใน 4 ด้าน คือ ปัญหาด้านรายรับ ปัญหาด้านรายจ่าย ปัญหาด้านหนี้ในระบบและปัญหาด้านหนี้นอกระบบ

### 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ ข้าราชการตำรวจชั้นประทวน สถานีตำรวจภูธรนาทรง จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 162 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชากร

3. ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ปัญหาค่าครองชีพและหนี้สินของข้าราชการตำรวจชั้นประทวน สถานีตำรวจภูธรนาทรง จังหวัดบุรีรัมย์

## นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาปัญหาค่าครองชีพและหนี้สินของข้าราชการตำรวจชั้นประทวน สถานีตำรวจภูธรนาทรง จังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อให้เข้าใจความหมายของศัพท์ต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในงานวิจัยครั้งนี้ จึงให้คำนิยามศัพท์เฉพาะดังนี้

1. ปัญหา หมายถึง สิ่งที่เป็นอุปสรรค ขัดข้องและข้อจำกัดในการดำรงชีพของมนุษย์ในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านการทำงานประกอบอาชีพ ด้านการติดต่อสื่อสารและด้านการดำเนินชีวิตเพื่อให้บรรลุเป้าหมายคือ ความสุข เป็นต้น

2. ค่าครองชีพและหนี้สิน หมายถึง ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนทั้งค่าอุปโภคบริโภค และหนี้สิน คือ เงินสดหรือสิ่งของซึ่งสามารถประเมินราคาเป็นเงิน ซึ่งข้าราชการตำรวจกู้ยืมจากสถาบันการเงินหรือบุคคลอื่น

3. ปัญหาค่าครองชีพและหนี้สิน หมายถึง การที่รายจ่ายสูงกว่ารายได้ ซึ่งทำให้เกิดความเดือดร้อนในการครองชีพ และมีภาระที่ต้องชำระหนี้เงินกู้ มีผลทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายหรือหน้าที่ที่ตนเองรับผิดชอบอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดผลกระทบต่อ การป้องกันอาชญากรรมและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งมีพื้นฐานจากปัญหาใน 4 ด้าน ดังนี้

3.1 ปัญหาด้านรายรับ หมายถึง สภาพการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของเงินเดือน ค่าจ้าง เบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าบ้าน ค่าช่วยเหลือบุตร ค่าตอบแทนและสวัสดิการซึ่งข้าราชการตำรวจชั้นประทวนสามารถเบิกได้ตามที่ทางราชการกำหนดยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ

3.2 ปัญหาด้านรายจ่าย หมายถึง สภาพการที่ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนต้องใช้จ่ายในด้านต่างๆ ทั้งค่าที่พัก ค่าผ่อนชำระงวดรถ ค่าระหนี้สหกรณ์ตำรวจ ค่าระหนี้เงินกู้ทั้งในระบบและนอกระบบ รวมถึงค่าอุปโภค บริโภค ได้แก่ ค่าอาหาร ค่ายารักษาโรค ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าน้ำมัน เป็นต้น

3.3 ปัญหาด้านหนี้ในระบบ หมายถึง ภาระหนี้ที่ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนกู้ยืม และต้องชำระคืนให้กับเจ้าหนี้ประเภทสถาบันการเงิน ประเภทธนาคารหรือสถาบันการเงินขององค์กรหน่วยงาน

3.4 ปัญหาด้านนอกระบบ หมายถึง ภาระหนี้ที่ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนกู้ยืม และต้องชำระคืนให้กับเจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบันการเงินหรือเจ้าหนี้ในระบบชุมชน

4. ข้าราชการตำรวจชั้นประทวน หมายถึง ข้าราชการตำรวจที่มียศตั้งแต่สิบตำรวจตรี จนถึงดาบตำรวจ ที่ปฏิบัติงานประจำสถานีตำรวจภูธรนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์

5. สถานีตำรวจภูธร หมายถึง สถานีตำรวจภูธรนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์