

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในการบริหารองค์กรไม่ว่าจะเป็นการบริหารของภาคเอกชนหรือภาครัฐก็ตามปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการบริหารองค์กรที่จะทำให้การดำเนินงานไปสู่เป้าหมายขององค์กรได้ก็คือ บุคลากรขององค์กร ซึ่งบุคลากรนั้นถือเป็นทรัพยากรบุคคลที่ต้องมีการบริหารจัดการให้เหมาะสมกับองค์กรและสภาพแวดล้อมขององค์กร

ซึ่งโดยปกติแล้วองค์กรทุกองค์กรจะมีการจัดตั้งหน่วยงานที่ดำเนินการดูแลบริหารด้านบุคลากรขององค์กรโดยเฉพาะ ในการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าการบริหารบุคคล นั้น เป็นหน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร ฉะนั้นถ้าหน่วยงานมีการดำเนินการบริหารบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะสนับสนุนส่งเสริมให้องค์กรดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์และบรรลุเป้าหมายขององค์กร

ดังนั้น หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารบุคคลในองค์กรจึงจำเป็นที่จะต้องทำหน้าที่ ตั้งแต่การสรรหาบุคคลมาปฏิบัติงานในองค์กร ดูแลควบคุมค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารบุคคล การสร้างแรงจูงใจ และสร้างความพอใจให้แก่บุคลากรในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อที่จะได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานในองค์กร สามารถดำเนินการไปสู่เป้าหมายขององค์กรได้

ในกระบวนการสรรหาบุคลากรเพื่อเข้ามาปฏิบัติงานในองค์กรนั้น องค์กรต้องพยายามสร้างแรงจูงใจให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเกิดความรู้อยากเข้ามาปฏิบัติงานในองค์กร ซึ่งปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาร่วมปฏิบัติงานก็คือค่าจ้างเงินเดือนและสวัสดิการต่าง ๆ ที่บุคลากรในองค์กรจะได้รับ ถ้าหากค่าจ้างเงินเดือนและสวัสดิการไม่ทำให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานก็จะไม่สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานในองค์กรได้ ซึ่งโดยปกติผู้มีความรู้ความสามารถมักจะพิจารณาสมัครเข้าทำงานในองค์กรใดก็ตามก็จะให้ความสำคัญ ค่าจ้างเงินเดือนและสวัสดิการต่างๆ ที่จะได้รับจากองค์กรนั้นๆ เป็นอันดับแรก

ขณะเดียวกันการบริหารค่าจ้างและเงินเดือนขององค์กร ก็ต้องคำนึงถึงความสามารถขององค์กร เพราะค่าจ้างเงินเดือน สวัสดิการต่างๆ ที่องค์กรจ่ายให้บุคลากรขององค์กรเพื่อเป็นการตอบแทนในการปฏิบัติงานนั้น จะเป็นค่าใช้จ่ายที่เป็นภาระผูกพัน ขององค์กรในอนาคตต่อไป ดังนั้น ใน

การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างเงินเดือนและสวัสดิการต่างๆ สำหรับตอบแทนให้แก่บุคลากรขององค์กรจึงต้องคำนึงถึงสถานะทางการเงิน และความคุ้มค่าเหมาะสมที่จะได้จากผลผลิตของการปฏิบัติงานของบุคลากร ตลอดจนสภาพแวดล้อมต่างๆ ทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร เช่น วัตถุประสงค์ขององค์กร แรงจูงใจในองค์กร กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กร ฯลฯ ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขในการจ่ายค่าจ้างเงินเดือน และสวัสดิการ อีกประการหนึ่งขององค์กร

อัตราค่าจ้างเงินเดือนและสวัสดิการที่องค์กรสำหรับตอบแทนให้กับบุคลากรขององค์กรนั้น จะต้องสามารถสร้างความพึงพอใจและเป็นแรงจูงใจให้กับบุคลากร ที่จะใช้ความรู้ความสามารถของตนเองในการทุ่มเททั้งกำลังกายกำลังใจในการปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินกิจการขององค์กรเป็นไปตามวัตถุประสงค์และบรรลุเป้าหมายขององค์กร ตลอดจนผลักดันให้องค์กรเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ดังนั้น อัตราค่าจ้างเงินเดือนสวัสดิการต่าง ๆ จึงถือเป็นค่าตอบแทนที่ให้บุคลากรขององค์กรเป็นค่าปฏิบัติงาน ถ้าหากมีการจ่ายให้บุคลากรขององค์กรในอัตราที่เหมาะสมยุติธรรมแล้วจะช่วยทำให้บุคลากรมีความตั้งใจเต็มใจและอุทิศตนที่จะปฏิบัติงานเพื่อภารกิจขององค์กร

ในประเทศไทยพบว่าในการบริหารของภาครัฐเปรียบเทียบกับการบริหารของภาคเอกชนในส่วนเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทน ค่าจ้างเงินเดือน และสวัสดิการต่างๆ จะมีความแตกต่างกันมาก โดยเฉพาะในส่วนของการจ่ายค่าจ้าง เงินเดือน ที่พบว่าภาครัฐมีการจ่ายค่าจ้าง เงินเดือนต่ำกว่าภาคเอกชน จนกระทั่งในช่วงหนึ่งที่รัฐบาลประสบปัญหาสมองไหล กล่าวคือ บุคคลที่มีความรู้ความสามารถไม่สนใจที่จะเข้าสู่องค์กรภาครัฐหรือแม้แต่บุคลากรที่มีความสามารถที่ปฏิบัติงานภาครัฐก็พบว่ามีการลาออกจากองค์กรของรัฐ เมื่อเล็งเห็นผลตอบแทนที่จะได้รับในภาคเอกชนมีมากกว่าก็จะลาออกจากราชการแล้วเข้าสู่องค์กรเอกชน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเข้าใจปัญหาดังกล่าวนี้เช่นกัน ดังจะเห็นได้จากผลการวิจัยเรื่องปัญหาการสูญเสียกำลังสมองในราชการพลเรือน ของกองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2531 (กองวิชาการ สำนักงาน ก.พ.,2534: หน้า 56-57) ที่ได้ศึกษาพบว่าปัจจัยสำคัญอันดับแรกที่ทำให้คนลาออกจากราชการคือ เรื่องค่าตอบแทน เนื่องจากไม่พอใจ คือ เงินเดือนไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพรวมทั้งสวัสดิการยังไม่ดีพอ และหน่วยงานเอกชนมีข้อเสนอที่ดีกว่า คือ ให้ค่าตอบแทนและสวัสดิการมากกว่า จึงเป็นช่วงภาวะของการเกิดสมองไหล

ปัญหาสมองไหลที่รัฐบาลไทยประสบอยู่ในขณะนั้น ทำให้รัฐบาลไทยในขณะนั้น ต้องหันกลับมาทบทวนการจ่ายค่าตอบแทนให้บุคลากรของภาครัฐใหม่ เป็นผลทำให้มีการกำหนดให้มีการจ่ายค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นในลักษณะเงินประจำตำแหน่ง เงินค่าวิชาชีพพิเศษ เงินค่าวิชาการ เงินค่าตอบแทนผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น แต่ในความเป็นจริงก็มีได้ช่วยในการแก้ปัญหาได้เท่าที่ควร เพราะผู้ที่มิ

สมบัติในการรับค่าตอบแทนคือผู้ที่รับราชการในตำแหน่งระดับสูง ซึ่งส่วนใหญ่มีอายุมากและใกล้เกษียณอายุราชการแล้ว ดังนั้น จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาสมองไหลของคนรุ่นใหม่ที่มีความคิดก้าวหน้าได้เลย จึงทำให้คนที่มีความรู้ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และต้องการแสดงศักยภาพของตนเอง พร้อมทั้งจะได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสม ยุติธรรม จึงไม่สามารถทนอยู่ในระบบราชการได้

ในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลชุด พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เข้ามาบริหารประเทศได้สังเกตเห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ภาครัฐจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการในอัตราที่ไม่เหมาะสมก่อให้เกิดปัญหาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานราชการ จึงได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานราชการ (เว็บไซต์สำนักงาน ก.พ., 2547: หน้า คำถาม-คำตอบ) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2544 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการและทางราชการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของการให้บริการ โดยนำระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) และการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานและผลสัมฤทธิ์ (Performance Based Pay) มาใช้ในระบบราชการ

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์(Result Based Management) นี้มีหลักการ คือ การบริหารที่ยึดเอาผลสัมฤทธิ์ (Result) ของงานเป็นหลัก โดยใช้ระบบการประเมินผลงานด้วยตัวชี้วัด(Indicators) ที่เป็นรูปธรรมในการสะท้อนผลงานเป็นที่ตั้งมากกว่าทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติ (Input) กระบวนการ (Process) ใช้ทำงาน (Method) หรือกิจกรรม (Activities) ซึ่งผลสัมฤทธิ์ของงานนั้นจะต้องประกอบด้วย ผลผลิต(Output) และผลลัพธ์(Outcomes) ของงาน และผลสัมฤทธิ์ของงานนี้จะถูกนำไปเป็นสิ่งที่กำหนดการจ่ายค่าตอบแทน หลักการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานและผลสัมฤทธิ์ (Performance Based Pay) นี้ คือ การจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้ที่มีผลสัมฤทธิ์ของงานเท่านั้น

แนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์(Result Based Management) นี้และการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานและผลสัมฤทธิ์ (Performance Based Pay) นี้รัฐบาลที่นำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้นำมาปรับใช้กับระบบราชการ โดยให้ทุกส่วนราชการต้องกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายการดำเนินงาน คัดชี้วัดผลงานที่เป็นรูปธรรม วิธีการวัด และข้อตกลงผลงาน (Performance Agreement) ไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นฐานในการประเมินผลงานและการให้ค่าตอบแทนตามผลงาน ซึ่งได้กำหนดหลักการสำคัญในการจ่ายค่าตอบแทนไว้ 3 ประการ คือ การจ่ายค่าตอบแทนตามผลสัมฤทธิ์ของงานแทนการจ่ายตามหน้าที่เท่านั้น โดยผู้มีผลงานและผลสำเร็จของงานเท่านั้นที่จะได้รับการเลื่อนเงินเดือน ประการที่สองการจ่ายค่าตอบแทนทันทีที่ทราบผลการประเมินการปฏิบัติงาน โดยให้ “เลื่อนขึ้นเงินเดือนตามผลงานและผลสัมฤทธิ์ปีละ 2 ครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีการประเมินปีละ 2 ครั้งเช่นกัน ประการสุดท้าย คือ

การจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้มีผลงานดีเด่นอย่างสม่ำเสมอ โดยมี “เงินรางวัลประจำปี” เป็นมูลค่าไม่ เกินเงินเดือนหนึ่งเดือน หลักการในการจ่ายค่าตอบแทนทั้ง 3 ประการ ดังกล่าวข้างต้นจะใช้เป็น หลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าตอบแทนตามการประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานและการประเมินผล การปฏิบัติงานของข้าราชการแต่ละคนด้วย

ฉะนั้น การปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบราชการไทยตามมติคณะ รัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2544 ตามแนวความคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์และการจ่ายค่าตอบแทนตามการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่นำมาปรับใช้กับระบบราชการไทยครั้งนี้ นั้น ทำให้ระบบการ เลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการไทยเปลี่ยนแปลงไปจากระบบเดิม คือ การเปลี่ยนแปลงการเลื่อน ขั้นเงินเดือนตามการประเมินแบบเดิมมาเป็นการประเมินที่เน้นผลงานและผลสัมฤทธิ์ โดยกำหนด ให้มีการจัดทำข้อตกลงผลงานล่วงหน้าในระดับ กระทรวง ระดับกรม ระดับหน่วยงาน และระดับ บุคคล แล้วประเมินผลงานตามข้อตกลงดังกล่าว เปลี่ยนช่วงระยะเวลาของการประเมินผลการ ปฏิบัติงานและเลื่อนขั้นเงินเดือนใหม่ จากเดิมประเมินปีละ 1 ครั้ง “ตามปีปฏิทิน” มาเป็น “ตามปี งบประมาณ” (ปีงบประมาณเริ่มใช้วันที่ 1 ตุลาคม ของทุกปีไปสิ้นสุด วันที่ 30 กันยายน ในปีถัด ไป โดยเรียกชื่อ “ปีงบประมาณ” ตามปีถัดไป) และกำหนดให้มีการเลื่อนขั้นเงินเดือนปีละ 2 ครั้ง ครั้งที่ 1 ณ วันที่ 1 เมษายน ของทุกปี ครั้งที่ 2 ณ วันที่ 1 ตุลาคม ของทุกปี โดยแบ่งการ พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในแต่ละครั้งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ “ไม่เลื่อนขั้น” “เลื่อนครั้งขึ้น” และ“เลื่อนหนึ่งขั้น” นอกจากนั้นได้เพิ่มแรงจูงใจในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและประ สิทธิผลมากขึ้นโดยการเพิ่มวงเงินการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีจากร้อยละ 5 มาเป็นร้อยละ 6 ของอัตราเงินเดือนข้าราชการ ณ วันที่ 1 กันยายน และเพิ่มแรงจูงใจให้แก่ข้าราชการและลูกจ้าง ประจำที่ได้รับเงินเดือนถึงขั้นสูงสุดของอันดับหรือขั้น(เงินเดือนเต็มขั้น)ในการปฏิบัติงานให้มีผล งานดีหรือดีเด่น โดยกำหนดให้มีการจ่ายเงินตอบแทนพิเศษตามผลการประเมินการปฏิบัติงานใน อัตราร้อยละ 2 ของอัตราเงินเดือนที่ได้รับ กรณีมีผลงานและมีผลสัมฤทธิ์ดี หรือจ่ายเงินตอบแทน พิเศษในอัตราร้อยละ 4 ของอัตราเงินเดือนที่ได้รับ กรณีมีผลงานและผลสัมฤทธิ์ดีเด่น เป็นระยะ ระยะเวลา 6 เดือน(เมษายน-กันยายน หรือ ตุลาคม-มีนาคมแล้วแต่กรณี) นอกจากนั้นได้กำหนดให้ม การจ่ายให้ผู้ที่มีความดีเด่นอย่างสม่ำเสมอ โดยมีการจ่ายในลักษณะ ของโบนัสประจำปี เป็นมูลค่า ไม่เกินเงินเดือนหนึ่งเดือน

ต่อมาในวันที่ 9 มีนาคม 2547 คณะรัฐมนตรีชุดพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบการปรับค่าตอบแทนภาคราชการสำหรับข้าราชการและลูกจ้างส่วนราชการ โดยไม่รวมถึงข้าราชการตุลาการและอัยการ อนุมัติในหลักการของพระราชกฤษฎีกาปรับอัตราเงิน เดือนของราชการ พ.ศ. 2547 และเห็นชอบที่บัญชีเทียบอันดับและขั้น ระดับและขั้น ระดับและขั้น

จากบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการไทยแนบท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 (ตามตาราง 1.1) เข้าสู่บัญชีเงินเดือนตามพระราชกฤษฎีกาปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ พ.ศ. 2547 (ตามตาราง 1.2) โดยกำหนดให้มีการเพิ่มเงินเดือนในอัตราร้อยละ 3 ของบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการไทยแนบท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 ตลอดจนพิจารณาช่วยเหลือค่าครองชีพข้าราชการบำนาญ ในอัตราร้อยละ 3 ของบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 (เว็บไซต์กระทรวงการคลัง, 2547. : หน้า พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง)

ในการปรับฐานเงินเดือนให้ข้าราชการพลเรือนเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 3 ของบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการไทยแนบท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 นั้น รัฐบาลได้ให้เหตุผลในการปรับฐานเงินเดือนดังกล่าว คือ เพื่อชดเชยอำนาจการซื้อของข้าราชการที่ลดลงจากค่าครองชีพที่มีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างมาก ระหว่างปี พ.ศ. 2537 – 2546 และเพิ่มขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการในระดับปฏิบัติงาน โดยไม่รวมข้าราชการตุลาการและอัยการ ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการตุลาการและอัยการได้มีการปรับเพิ่มฐานอัตราเงินเดือนไปแล้ว ในอัตราสูง เมื่อปี พ.ศ. 2543 และ ปีพ.ศ. 2544

ช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 – 2546 นั้น ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ราคาสินค้าเพิ่มสูง เช่น ราคาก๊าซหุงต้มที่ประชาชนโดยทั่วไปใช้ในชีวิตประจำวันตามประกาศคณะกรรมการพิจารณานโยบายพลังงาน วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2545 ราคาขายก๊าซ ณ คลังก๊าซ ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มกิโกรัมละ 9.6532 บาท วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ราคาขายก๊าซ ณ คลังก๊าซ ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มกิโกรัมละ 10.5878 บาท วันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 ราคาขายก๊าซ ณ คลังก๊าซ ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มกิโกรัมละ 9.7532 บาท วันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ราคาขายก๊าซ ณ คลังก๊าซ ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มกิโกรัมละ 11.5223 บาท และวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 ราคาขายก๊าซ ณ คลังก๊าซ ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มกิโกรัมละ 12.4569 บาท (ที่มา : ประกาศคณะกรรมการพิจารณานโยบายพลังงาน) ซึ่งจะเห็นได้ว่าราคาก๊าซมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องให้แต่ละปี เมื่อราคาสินค้าที่เป็นส่วนหนึ่งที่ประชาชนในชีวิตประจำวันมีราคาเพิ่มสูงขึ้นทำให้อำนาจการซื้อของประชาชนลดลง ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2544 คิดเป็นร้อยละ 103.5 ของปีพ.ศ. 2541 ปี พ.ศ. 2545 คิดเป็นร้อยละ 104.2 ของปีพ.ศ. 2541 ปี พ.ศ. 2546 คิดเป็นร้อยละ 106.1 ของปีพ.ศ. 2541 ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงเป็นผลทำให้อัตราค่าครองชีพเพิ่มสูงขึ้น

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าพระราชกฤษฎีกาปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ พ.ศ. 2547 มีสาระสำคัญคือ การปรับอัตราเงินเดือนและกำหนดให้มีบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน เพื่อให้แทนบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการไทยแบบท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 เพื่อชดเชยอำนาจการซื้อของข้าราชการที่ลดลงจากค่าครองชีพที่มีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างมาก ระหว่างปี พ.ศ. 2537 – 2546 และเพื่อให้เหมาะสมกับค่าครองชีพในปัจจุบัน ตามพระราชกฤษฎีกา โดยปรับเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 3 ของบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการไทยแบบท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 นั้น ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้ว ช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาอัตราค่าครองชีพในประเทศไทยมีแนวโน้มความน่าจะเป็นมีการปรับเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าร้อยละ 3 ของปี พ.ศ. 2538 ฉะนั้นการที่รัฐบาลพิจารณาปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนเพิ่มเพียงร้อยละ 3 นั้น อาจไม่สามารถชดเชยอำนาจการซื้อของข้าราชการที่ลดลงจากค่าครองชีพที่มีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างมากตลอด 10 ปีที่ผ่านมาได้ และอาจไม่เหมาะสมกับค่าครองชีพในปี พ.ศ. 2547 ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่ศึกษาทดลองปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการไทยตามภาวะเศรษฐกิจ

เมื่อค่าจ้างเงินเดือน คือ ค่าตอบแทนที่องค์กรจ่ายให้ผู้ปฏิบัติงาน เป็นค่าจูงใจในการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น หรืออาจเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกมั่นคงในการปฏิบัติงานในองค์กร ดังนั้น การกำหนดค่าจ้างเงินเดือนจึงจำเป็นต้องเหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานและปฏิบัติงานในองค์กรตลอดไป แต่ข้อเท็จจริงสิ่งที่พบในประเทศไทย ก็คือ ค่าตอบแทนที่รัฐจ่ายให้แก่ข้าราชการน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชน จึงทำให้ค่าตอบแทนของภาครัฐไม่สามารถจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากตารางเปรียบเทียบเงินเดือน ราชการ และเอกชนบางแห่งต่อไปนี้

ตาราง 1.3 การเปรียบเทียบเงินเดือน ราชการ และเอกชนบางแห่ง (ตัวเลขข้างล่างนี้ไม่แน่นอน

แตกต่างกันไปตามหน่วยงาน จังหวัด ประสบการณ์ นโยบายขององค์กร และที่ให้ข้อมูลไปนี้ เพื่อนำไปใช้อ้างอิงในเบื้องต้น เท่านั้น)

วุฒิการศึกษา	องค์กรเอกชนต่างจังหวัด	ราชการ(อย่างไม่เป็นทางการ)
ม.6 หรือ ปวช.	4,600	4,700
ปวท. หรือ ปวส.	5,500	5,180
ปริญญาตรี	6,900	6,360
ปริญญาโท	9,300	7,780

ที่มา <http://www.geocities.com/pontipa001/index72.html#salary>. พรทิภา.คอม : อนาคตนักคอมพิวเตอร์ (13 ธันวาคม 2545)

การที่รัฐบาลมีมาตรการในการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยอำนาจการซื้อของข้าราชการที่ลดลง เนื่องมาจากค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นอย่างมากระหว่างปี พ.ศ. 2537- 2546 โดยกำหนดให้มีการปรับฐานเงินเดือน เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 3 ของบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการไทยแนบท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 ข้อเท็จจริงบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการไทยแนบท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 ซึ่งได้ถูกนำมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 – 2547 รวม 10 ปี ตลอดระยะเวลา 10 ปี ภาพการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ และอัตราเงินเฟ้อ ในช่วงปี พ.ศ. 2537 – 2547 ตามตาราง 1.4 ตารางเปรียบเทียบอัตราการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ และอัตราเงินเฟ้อ ซึ่งจะเห็นว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเกือบทุกปี

ล่าสุดหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ฉบับวันศุกร์ที่ 23 เมษายน 2547 หน้า 1 และ หน้า 14 รายงานว่า เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 22 เมษายน 2547 นายจรรพพงศ์ เรืองสุวรรณ ปลัดกระทรวงแรงงาน ในฐานะประธานคณะกรรมการค่าจ้างกลาง กระทรวงแรงงาน เปิดเผยหลังจากได้เรียกประชุมคณะกรรมการค่าจ้างกลางเป็นกรณีพิเศษ เพื่อพิจารณาปรับเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำตามข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้ใช้แรงงานว่า ที่ประชุมมีมติให้ปรับเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำอีกร้อยละ 3 ของค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละจังหวัดทั่วประเทศ เพื่อเป็นขวัญกำลังใจให้กับผู้ใช้แรงงานในวันแรงงานแห่งชาติ วันที่ 1 พฤษภาคม 2547 ซึ่งมติการปรับค่าแรงขั้นต่ำดังกล่าวเทียบเท่ากับการปรับฐานอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน ที่มี การปรับฐานอัตราเงินเดือนขึ้นร้อยละ 3 ของบัญชีอัตราเงินเดือนเดิมด้วยเช่นกัน

ตาราง 1.4 การเปรียบเทียบอัตราการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างขั้นต่ำ และอัตราเงินเฟ้อ

ปี พ.ศ.	ค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ (บาทต่อวัน)	อัตราเพิ่มค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ (% การเปลี่ยนแปลง)	อัตราเงินเฟ้อ (% การเปลี่ยนแปลง)
2537	132	5.6	5.0
2538	145	9.8	5.8
2539	157	8.3	5.9
2540	162	3.2	5.6
2541	162	0.0	8.1
2542	162	0.0	0.3
2543	165	1.9	1.6
2544	165	0.0	1.6
2545	165	0.0	0.7
2546	169	2.4	1.8
2547	170	0.6	1.7

หมายเหตุ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของกรุงเทพฯ นครปฐม ปทุมธานี สมุทรปราการ

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยมีหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในอัตราค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น เมื่อรัฐบาลได้ประกาศ

ปรับปรุงเงินเดือนให้แก่ข้าราชการในปี พ.ศ. 2547 ในอัตราร้อยละ 3 ของบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการไทยแนบท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 นั้น ก็ยังถือว่ามีการปรับฐานเงินเดือนให้ผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐที่ค่อนข้างน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับอัตรากำลังของภาคเอกชน ซึ่งจะเห็นได้จากเมื่อเงินเดือนข้าราชการปรับขึ้นร้อยละ 3 อัตรากำลังแรงงานขั้นต่ำก็มีการปรับด้วยเช่นกัน ซึ่งจะมีความแตกต่างตรงที่ในการปรับเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำของผู้ใช้แรงงานมีการปรับเพิ่มอยู่เป็นระยะ แต่อัตรเงินเดือนของข้าราชการใช้ฐานเงินเดือนคงที่ ไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงฐานอัตราเงินเดือนเลยตลอดระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2538 - 2547) และเมื่อปรับก็ปรับเพียงร้อยละ 3 ของอัตราเงินเดือนเมื่อ 10 ปี ก่อนเท่านั้น

เมื่อมีการปรับฐานเงินเดือนใหม่ มีการปรับอัตราเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 3 ของบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการไทยแนบท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 ซึ่งถือว่าต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเพิ่มของค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำของภาคเอกชน ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การปรับฐานเงินเดือนข้าราชการในปี พ.ศ. 2547 ควรมากกว่าร้อยละ 3 ของบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการไทยแนบท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 จึงมีความสนใจที่จะศึกษาเปรียบเทียบแนวโน้มอัตราเงินเดือนข้าราชการ อัตราเงินเฟ้อ อัตรากำลังขั้นต่ำตามกฎหมาย และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ตลอดจนทดลองปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการไทยตามภาวะเงินเฟ้อ และอัตราเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวโน้มอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน คำนีรราคาผู้บริโภค และอัตรากำลังขั้นต่ำตามกฎหมาย

1.2.2 ทดลองปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในลักษณะต่างๆ

1.3 สมมติฐานในการวิจัย

1.3.1 อัตราเงินเดือนข้าราชการปัจจุบันมีอัตราการเพิ่มต่ำกว่า อัตราเงินเฟ้อ และอัตราเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย

1.3.2 การปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการไทยตามภาวะเศรษฐกิจสูงกว่าอัตราเงินเดือนตามบัญชีแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ พ.ศ. 2547

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้จะทำการศึกษานโยบายอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนที่ประเทศไทย ได้ประกาศใช้ทั้งหมด การศึกษาอัตราเงินเพื่อหรือดัชนีราคาผู้บริโภคทำการศึกษารัตราเงินเพื่อหรือดัชนีราคาผู้บริโภคของไทย และการศึกษาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ซึ่งศึกษาเปรียบเทียบช่วงปี พ.ศ. 2518 ถึงปี พ.ศ. 2547

1.5 นิยามศัพท์

การปรับฐานนโยบายอัตราเงินเดือนของข้าราชการไทย หมายถึง การคำนวณอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นจากบัญชีเงินเดือนของข้าราชการไทย

ค่าครองชีพ หมายถึง ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิต

โครงสร้างอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน หมายถึง รายการหรือบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนที่ระบุว่าข้าราชการพลเรือนในระดับใดจะได้รับเงินเดือนเท่าไร ซึ่งตามบัญชีอัตราเงิน จะเรียกเป็นอันดับของขั้นเงินเดือน ซึ่งระดับใด ก็จะมีขั้นเงินเดือนในอันดับเงินเดือนนั้น เช่น ข้าราชการพลเรือน ระดับ 5 ก็จะได้รับเงินเดือนและการเลื่อนขั้นเงินเดือนในขั้นเงินเดือนอันดับ 5 เป็นต้น

เงินเดือน หมายถึง จำนวนเงินที่องค์กรจ่ายให้กับบุคลากรในองค์กรเป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานเพื่อองค์กร โดยจ่ายเดือนละครั้ง ค่าจ้างเงินเดือนในการศึกษาค้นคว้านี้ไม่รวมค่าตอบแทนหรือสวัสดิการอื่นๆ ที่บุคลากรในองค์กรได้รับ

บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน หมายถึง บัญชีแสดงรายการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน(ขั้นวิ่ง)

ค่าจ้างขั้นต่ำ หมายถึง เงินค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือที่ผู้จ้างจ่ายให้แรงงานในอัตราต่ำสุดตามที่กฎหมายกำหนด

ดัชนีราคาผู้บริโภค (CPI : Consumer Price Index) หมายถึง ตัวเลขทางสถิติที่ใช้วัดการเปลี่ยนแปลงของราคาขายปลีกสินค้า และบริการของผู้บริโภคโดยทั่วไปซึ่งมาบริโภคเป็นประจำ ในปริมาณและคุณภาพที่คงที่ในระยะเวลาหนึ่งเทียบกับอีกระยะเวลาหนึ่งที่กำหนดให้เป็นปีฐาน ดัชนีราคาผู้บริโภคใช้ประโยชน์ในการวัดอัตราเงินเฟ้อ(Inflation) เพราะดัชนีราคาผู้บริโภคสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของระดับราคาสินค้า และดัชนีราคาผู้บริโภคก็สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงของค่าใช้จ่ายรวมของครอบครัวของผู้บริโภค ตัวอย่าง ถ้าดัชนีราคาผู้บริโภคปี พ.ศ. 2536 คิดเป็นร้อยละ 135.1 ขณะที่ดัชนีราคาผู้บริโภคปี พ.ศ. 2529 ซึ่งเป็นปีฐาน (ปีฐานควรเป็นปีที่เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ จึงจะเหมาะสมที่จะเป็นปีฐาน โดยจะให้ค่าดัชนีราคาของปีฐานเป็น 100) แสดงว่า ในช่วงปี 2529-2536 (7 ปี) ค่าใช้จ่ายในการซื้อสินค้าและบริการโดยทั่วไปสูงขึ้นใน

อัตราร้อยละ 35.1 ของปี พ.ศ. 2529 นั่นคือ เงินเพื่อเท่ากับร้อยละ 35.1 หรือเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี มีข้อสังเกต คือ ดัชนีราคาผู้บริโภคไม่ได้บอกว่าการใช้จ่ายของผู้บริโภคเพิ่มขึ้นกี่บาท

ภาวะเงินเฟ้อ หมายถึง ภาวะการณ์ที่ระดับราคาสินค้าและบริการโดยทั่วไปเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง หากเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นแต่เพียงเล็กน้อยเป็นปกติก็จะสร้างสิ่งจูงใจแก่ผู้ประกอบการ แต่หากเพิ่มขึ้นมากและผันผวนก็จะสร้างความไม่แน่นอนและก่อให้เกิดปัญหาต่อระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการครองชีพของประชาชน และการขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

อัตราเงินเฟ้อ หมายถึง เงินอัตราเพื่อวัดได้จากอัตราการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาผู้บริโภค ซึ่งเป็นดัชนีที่จัดทำโดยกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ โดยคำนวณจากค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของราคาสินค้าและบริการต่างๆ ที่ผู้บริโภคซื้อเป็นประจำ โดยน้ำหนักของสินค้าและบริการแต่ละรายการกำหนดจากรูปแบบการใช้จ่ายของครัวเรือนซึ่งได้จากการสำรวจ

ภาวะเศรษฐกิจไทย หมายถึง ค่าเฉลี่ยของอัตราเพิ่มของอัตราการเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย และอัตราเพิ่มของอัตราเงินเฟ้อของไทย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

- 1.6.1 เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงเงินเดือนของข้าราชการ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น
- 1.6.2 เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงเงินเดือนของข้าราชการ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น