

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง เงินเดือนของข้าราชการไทยตามภาวะเศรษฐกิจไทยฉบับนี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบหลักในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับค่าตอบแทน (Compensation หรือ Remuneration) แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับค่าจ้างใจ (Wage Incentive) และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างค่าจ้างและเงินเดือน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

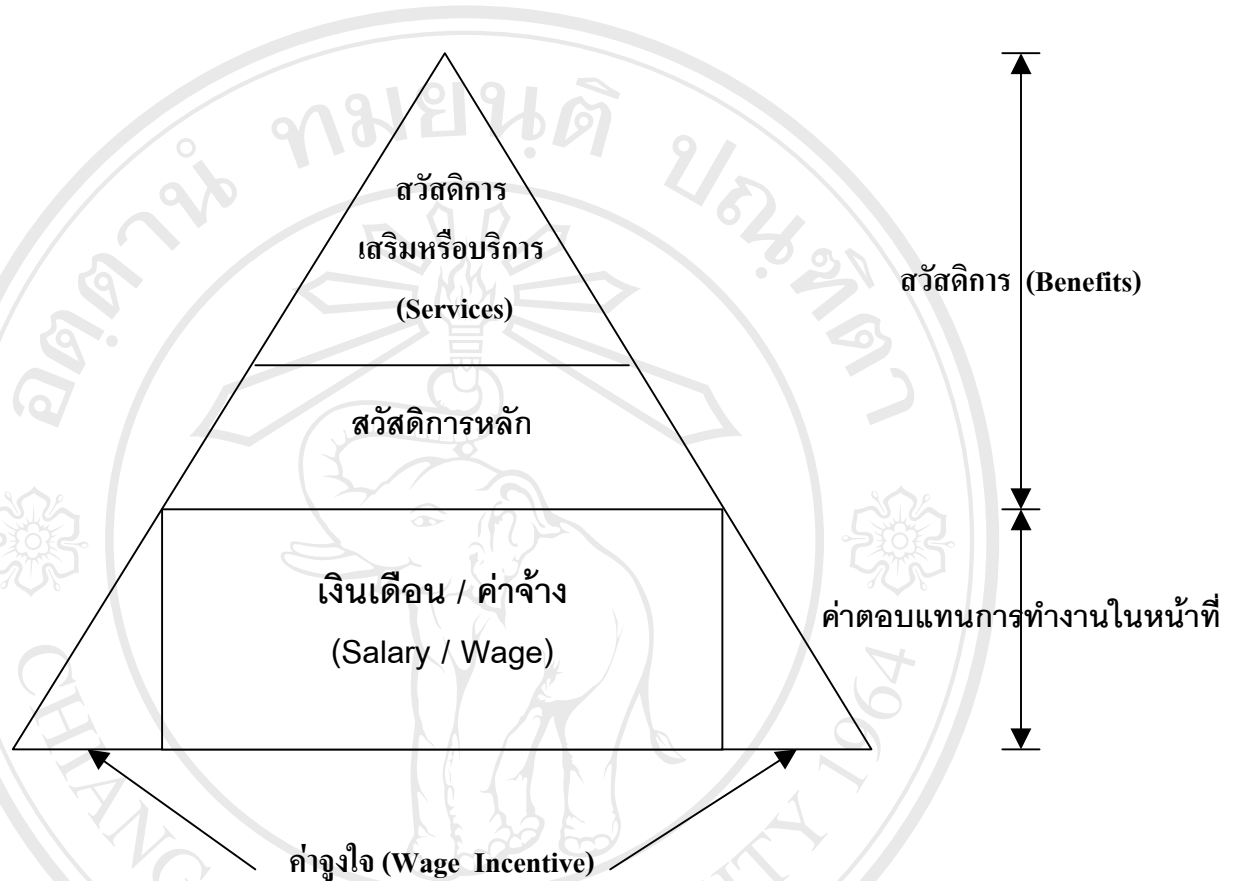
2.1.1 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับค่าตอบแทน (Compensation หรือ Remuneration)

2.1.1.1 นิยามของ “ค่าตอบแทน” (อิทธิพร พักฉันท, 2535 : เอกสารถ่ายสำเนา)

โดยปกติเมื่อพูดถึง “ค่าตอบแทน” (Compensation หรือ Remuneration) จะมีความหมายที่กว้างกว่า Job Pricing กล่าวคือ

ค่าตอบแทน คือ ค่าใช้จ่ายที่องค์กรจ่ายให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะเป็นตัวเงินหรือไม่ก็ได้ เพื่อตอบแทนการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่มุ่งใจให้ทำงานดีขึ้น ส่งเสริมขวัญกำลังใจและเสริมสร้างฐานะความเป็นอยู่ของผู้ปฏิบัติงานให้ดีขึ้น

ดังนั้น ค่าตอบแทนจึงอาจแบ่งเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ ดังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพ 2.1 ค่าตอบแทน

1) ค่าตอบแทนการทำงานในหน้าที่

1.1) เงินเดือน/ค่าจ้าง (Salary/Wage) หมายถึง ค่าตอบแทนเป็นตัวเงินที่องค์กรจ่ายให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อตอบแทนการทำงาน ซึ่งถือเป็นรายได้หลักของผู้ปฏิบัติงาน

เงินเดือน มักใช้กับงานด้านบริหารหรือวิชาชีพ และจ่ายให้เป็นเดือน

ค่าจ้าง มักใช้กับงานที่ใช้แรงงาน และใช้ความรู้กึ่งวิชาชีพ อาจจ่ายเป็นรายชั่วโมง รายวัน หรือรายเดือนก็ได้

ค่าตอบแทนที่ถือว่าเป็นเงินเดือน/ค่าจ้าง นอกจากที่เป็นเงินเดือน/ค่าจ้างโดยตรงแล้ว ยังรวมถึงค่าตอบแทนในรูปแบบอื่นที่ให้เพื่อตอบแทนการปฏิบัติงานในหน้าที่ด้วย เช่น เงินเพิ่มค่าครองชีพ เงินประจำตำแหน่ง และเงินเพิ่มซึ่งให้เนื่องจากสภาพการทำงานที่ไม่ปกติ เช่น เสี่ยงภัย ไม่น่าอภิมภัย เป็นต้น

การกำหนดค่าตอบแทนในความหมายของ Job Pricing จะหมายถึงการกำหนดเงินเดือน/ค่าจ้างเฉพาะที่กล่าวนี้เท่านั้น

1.2) **ค่าจูงใจ (Wage Incentive)** หมายถึง ค่าตอบแทนซึ่งอาจเป็นเงินหรือไม่ก็ได้ ที่องค์กรจ่ายให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเป็นพิเศษเพื่อตอบแทนการปฏิบัติงานของพนักงานที่ได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ หรือเพื่อจูงใจให้มีการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เช่น

- การเลื่อนเงินเดือนประจำปีตามผลการปฏิบัติงาน
- เงินรางวัลนำจับ
- ค่า Commission
- เบี้ยขยัน
- โบนัส
- การยกย่องและนับถือ (Recognition)
- ประกาศเกียรติคุณ

2) **สวัสดิการ (Benefits)**

หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่องค์กรจัดให้ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งอาจเป็นตัวเงินหรือไม่ก็ได้ นอกเหนือจากเงินเดือนและค่าจูงใจ เป็นค่าตอบแทนเสริมในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์กร เพื่อส่งเสริมขวัญกำลังใจและเสริมสร้างฐานะความเป็นอยู่และความมั่นคงในการดำรงชีวิตของผู้ปฏิบัติงาน

2.1) **สวัสดิการหลัก สำหรับข้าราชการนั้น ได้แก่ สวัสดิการที่รัฐจัดให้แก่ข้าราชการ** เช่น สิทธิการลาต่าง ๆ ค่ารักษาพยาบาล ค่าการศึกษาบุตร ค่าช่วยเหลือบุตร ค่าเช่าบ้าน เป็นต้น ส่วนในภาคเอกชนนั้น ได้แก่ สวัสดิการที่นายจ้างต้องจัดให้มีตามกฎหมาย เช่น สิทธิการลาต่าง ๆ ค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น

2.2) **สวัสดิการเสริมหรือบริการ สำหรับข้าราชการนั้น ได้แก่ สวัสดิการหรือบริการที่แต่ละส่วนราชการจัดกันเองเพิ่มเติมจากสวัสดิการที่รัฐจัดให้** เช่น บริการรถรับส่ง ร้านอาหารราคาถูก สวัสดิการออมทรัพย์ เป็นต้น ส่วนในภาคเอกชนก็เช่นเดียวกัน คือ หมายถึงสวัสดิการที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้างเพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม สวัสดิการยังอาจจำแนกประเภทในอีกลักษณะหนึ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

(1) **สวัสดิการประเภทความมั่นคง และสุขภาพ** - เช่นการให้บำเหน็จ บำนาญ การประกันสุขภาพ ประกันชีวิต ช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล ประกันสังคม เป็นต้น

(2) สวัสดิการประเภทการจ่ายค่าตอบแทนในเวลาที่ไม่ได้ทำงาน เช่น สิทธิการลาประเภทต่างๆ โดยได้รับเงินเดือน เป็นต้น

(3) สวัสดิการประเภทบริการฟรีหรือลดค่าใช้จ่ายพนักงาน – บริการส่วนใหญ่ให้แก่พนักงานทุกคนเท่าเทียมกัน เช่น สวัสดิการออมทรัพย์ ร้านอาหารหรือขายของราคาถูก บริการรถรับส่ง การกีฬาและสันทนาการ ศูนย์เลี้ยงดูเด็กเล็ก เป็นต้น แต่บริการบางอย่างจัดให้เฉพาะตำแหน่งบางตำแหน่งที่เรียกว่า “Perquisites” หรือ “Perk” เช่นรถประจำตำแหน่ง การเป็นสมาชิกสมาคมต่าง ๆ การจ่ายค่าเดินทางสำหรับคู่สมรส ค่าเลี้ยงรับรอง เป็นต้น ดังนั้น “Perk” จึงอาจถือเป็นเงินเดือน/ค่าจ้างในอีกรูปแบบหนึ่งเพราะเป็นการให้ตามตำแหน่งหน้าที่ ไม่ใช่ให้ในฐานะที่เป็นสมาชิกองค์กรแต่เพียงอย่างเดียว

นอกจากนี้ยังมีอีกคำหนึ่งที่ได้ยินกันบ่อย ๆ ก็คือ คำว่า ประโยชน์เกื้อกูล (Fringe Benefits) ซึ่งคำนี้มีความหมายใกล้เคียงกับสวัสดิการมากแต่มีความหมายกว้างกว่า เพราะ สวัสดิการนั้นเป็นประโยชน์เกื้อกูลอย่างหนึ่ง แต่ประโยชน์เกื้อกูลบางชนิดไม่ใช่สวัสดิการ แต่อาจเป็น “Perk” ซึ่งเป็นเงินเดือน/ค่าจ้างในอีกรูปแบบหนึ่งก็ได้ เช่น การให้รถประจำตำแหน่งแก่ผู้บริหาร เป็นต้น

อย่างไรก็ตามเงินเดือน/ค่าจ้าง ถือเป็นส่วนประกอบหลักของค่าตอบแทนทั้งหมด ดังนั้น ในที่นี้เมื่อกล่าวถึง “ค่าตอบแทน” ส่วนใหญ่จะหมายถึง “เงินเดือน/ค่าจ้าง” เท่านั้น

2.1.1.2. หลักการกำหนดค่าตอบแทน (อิทธิพร พยัคฆ์มนตรี, 2535 : เอกสารถ่ายสำเนา)

การกำหนดค่าตอบแทนมีหลักการที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

(1) หลักความเพียงพอ (Adequacy)

การกำหนดค่าตอบแทนถือเป็นความรับผิดชอบทางสังคมอย่างหนึ่งของนายจ้าง ดังนั้น นายจ้างควรกำหนดอัตราค่าจ้างให้เท่ากับระดับต่ำสุดที่ลูกจ้างควรได้รับในสังคมเป็นอย่างน้อย อัตราเงินเดือนที่รัฐกำหนดให้แก่ข้าราชการชั้นต่ำสุดก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือควรอยู่ในระดับที่มากเพียงพอแก่การดำรงชีวิตอย่างเหมาะสมหรือสามารถเลี้ยงดูครอบครัวได้ตามสมควร

การกำหนดค่าตอบแทน ตามหลักความเพียงพอ นั้นเป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำเท่านั้น หากนายจ้างฐานะดีก็อาจจ่ายค่าจ้างให้สูงกว่าความเพียงพอก็ได้

(2) หลักความยุติธรรม (Equity)

การกำหนดค่าตอบแทนต้องยุติธรรม หรือเป็นธรรม กล่าวคือ จะต้องมีความเท่าเทียมกัน สำหรับพนักงานที่มีความรู้ความสามารถ วุฒิและประสบการณ์ที่เหมือนกัน และทำงานในระดับความรับผิดชอบและความยากง่ายของงานที่เทียบเคียงกันได้ หลักความยุติธรรม อาจจำแนกได้เป็น 3 ประการ คือ

(2.1) ความยุติธรรมภายใน (Internal Equity) ภายในองค์กรเดียวกันนั้น งานที่มีระดับความรับผิดชอบและความยากง่ายของงานเทียบในระดับเดียวกัน ก็ควรได้รับค่าตอบแทนที่เท่ากัน หรือที่เรียกว่า “งานเท่ากัน เงินเท่ากัน” (Equal Pay for Equal Work)

(2.2) ความยุติธรรมภายนอก (External Equity) ความยุติธรรมนอกจากจะให้เกิดขึ้นภายในองค์กรแล้ว ความยุติธรรมภายนอกองค์กรยังมีความจำเป็น กล่าวคือ ค่าตอบแทนที่กำหนดจะต้องสอดคล้องกับการจ้างงานและตลาดแรงงานด้วย ซึ่งเรื่องนี้อุปสงค์ และอุปทาน (Demand and Supply) มีบทบาทอย่างมากในการกำหนดค่าจ้างแรงงานในท้องตลาด ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่างานหลายงานที่ประเมินค่าของงานจ้างอยู่ในระดับเดียวกัน แต่หากต่างสาขากัน การกำหนดค่าตอบแทน (Pricing) อาจแตกต่างกันได้ เพราะการผลิตไม่เพียงพอแก่ความต้องการ ค่าตอบแทนก็ต้องสูงกว่าสาขาอื่นเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) ให้แก่องค์กร ในการที่จะสามารถสรรหาคนให้เพียงพอแก่ความต้องการและคุณภาพดี

(2.3) ความเป็นธรรมเฉพาะบุคคล (Individual Equity) การกำหนดค่าตอบแทนที่เป็นธรรมยังต้องพิจารณาเป็นรายบุคคลด้วย เช่น ในระหว่างผู้มีวุฒิความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ และทำงานในระดับความรับผิดชอบ และความยากง่ายของงานที่เทียบเคียงกันได้นั้น ผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานที่ดีกว่าย่อมควรจะได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่า นอกจากนี้ความเป็นธรรมเฉพาะบุคคลยังอาจพิจารณาจากระยะเวลาในการทำงานด้วย ดังนั้น ผู้ที่ทำงานมานานกว่าย่อมควรที่จะได้รับค่าตอบแทนสูงกว่าผู้ที่เพิ่งเริ่มทำงานนั้น หรือหากมีประสบการณ์มาบรรจุเข้าทำงานก็ย่อมควรที่จะได้รับค่าตอบแทนสูงกว่าผู้ที่บรรจุเข้าทำงานโดยไม่มีประสบการณ์เป็นต้น

(3) หลักความสมดุล (Balance)

การกำหนดค่าตอบแทนที่สมดุล อาจพิจารณาได้หลายประการ เช่น ความสมดุลระหว่างสัดส่วนของรายจ่ายด้านบุคคล กับรายจ่ายด้านอื่น ๆ (ด้านลงทุน ด้านใช้หนี้ ด้านพัฒนา) ความสมดุลระหว่างเงินเดือน/ค่าจ้าง ฯลฯ กับสวัสดิการ (ในราชการไทยปัจจุบันกำหนดสัดส่วนไว้

ประมาณ 75 : 25 ในขณะที่ภาคเอกชนโดยทั่วไปเฉลี่ยเป็นสัดส่วนประมาณ 85 : 15) นอกจากนี้ ความสมดุลยังอาจหมายถึง ความสมดุลระหว่างเงินกับงาน เป็นต้น

(4) หลักความมั่นคง (Security)

การกำหนดค่าตอบแทนต้องคำนึงถึงความมั่นคงในการดำรงชีวิต ซึ่งรวมถึงสุขภาพ ความปลอดภัย หรือความเสี่ยงในการทำงานของพนักงานด้วย เช่น การให้เงินเพิ่มพิเศษสำหรับงานที่เสี่ยงภัย เป็นต้น ตลอดจนการให้สวัสดิการอื่น ๆ ที่จำเป็น เช่น การประกันสุขภาพ การประกันชีวิต การให้บำเหน็จบำนาญ เป็นต้น

(5) หลักการจูงใจ (Incentive)

การกำหนดค่าตอบแทนต้องคำนึงถึงการจูงใจให้พนักงานทำงานให้ดีขึ้น ทั้งในด้าน ปริมาณและด้านของระดับความรู้ความสามารถของแต่ละคนด้วย เช่น การกำหนดให้มีการเลื่อน เงินเดือนตามผลการปฏิบัติงานประจำปี การให้ Bonus การให้ค่าคอมมิชชั่น (Commission) สำหรับงานบางลักษณะ การให้เบี่ยชยัน เป็นต้น รวมทั้งการกำหนดโครงสร้างเงินเดือน/ค่าจ้างที่ จูงใจ เช่น การกำหนดขั้นเงินเดือน ไม่ให้พนักงานมีขั้นเงินเดือนต้นเร็ว โดยมีขั้นเงินเดือนในช่วง ปลายจำนวนหลายขั้น เรียกว่า Longevity Steps และการกำหนดให้เงินเดือนแต่ละระดับมีความ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ เพื่อจูงใจพนักงานให้พัฒนาตนเองและแข่งขันกันเพื่อรับภาระหน้าที่ใน ตำแหน่งที่สูงขึ้น เป็นต้น

(6) หลักการควบคุม (Control)

การกำหนดค่าตอบแทน ต้องสามารถควบคุมให้อยู่ภายใต้งบประมาณที่กำหนด เหมาะสม กับความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) ในแต่ละปีด้วย เพื่อให้ต้นทุนการผลิตอยู่ใน ขอบเขต และยังสามารถขยายกิจการเพื่อความก้าวหน้าขององค์กรได้อีก ตัวอย่าง การกำหนดค่า ต่อบแทนตามหลักนี้ เช่น การควบคุมการเลื่อนเงินเดือนประจำปีให้แก่พนักงานตามผลการปฏิบัติ งาน จำเป็นต้องกำหนดโควตาหรือกำหนดวงเงินเอาไว้ เป็นต้น

2.1.1.3 ปัจจัยที่ต้องพิจารณาในการกำหนดค่าตอบแทน (อิทธิพร พัทธจันทร์, 2535 : เอกสารถ่ายสำเนา)

เพื่อให้การกำหนดค่าตอบแทน เป็นไปตามหลักการดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) มาตรฐานการครองชีพ และค่าครองชีพ (Standard of Living and Cost of Living) เป็นปัจจัยที่ต้องพิจารณาเพื่อกำหนดค่าตอบแทนของตำแหน่งระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะระดับต่ำให้

เพียงพอที่จะมีมาตรฐานการครองชีพอย่างเหมาะสม และเมื่อค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไป ก็จะต้องปรับปรุงค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

2) ค่าของงาน (Job Value) การกำหนดค่าตอบแทน ต้องคำนึงค่าของงาน ซึ่งจะต้องมีการประเมินค่างาน (Job Evaluation) โดยประเมินจากระดับความรับผิดชอบและความยากง่ายของงาน การประเมินค่างานมีหลักการว่า งานเท่ากัน เงินเท่ากัน (Equal Pay for Equal Work) ดังนั้นงานที่มีค่างานสูงกว่าย่อมต้องกำหนดค่าตอบแทนให้สูงกว่า จึงจะเกิดความเป็นธรรมในการกำหนดค่าตอบแทน การกำหนดโครงสร้างเงินเดือน/ค่าจ้างก็ต้องสอดคล้องกับหลักการประเมินค่างานด้วย นอกจากนี้ สภาพการทำงานที่ไม่ปกติ เช่น การเสี่ยงอันตราย หรือสภาพไม่น่าอภิรมย์ ยิ่งควรต้องได้รับการพิจารณาเพิ่มเติมในการกำหนดค่าตอบแทนด้วย แม้ปัจจัยดังกล่าวอาจไม่สะท้อนในค่าของงานมากนักก็ตาม โดยข้อเท็จจริงแล้วจำเป็นต้องคำนึงถึงในการให้ค่าตอบแทนเพื่อสร้างความมั่นคงและจูงใจให้ทำงานในตำแหน่งดังกล่าว

3) อัตราค่าตอบแทนในตลาดแรงงาน (Market Rates) การกำหนดค่าตอบแทนที่เป็นธรรมจะต้องคำนึงถึงอัตราค่าจ้าง รวมทั้งสวัสดิการต่าง ๆ ในตลาดแรงงานด้วย จึงจะเกิดความเป็นธรรม เพราะค่าตอบแทนสำหรับแต่ละกลุ่มอาชีพ อาจแตกต่างกันตามกลไกตลาด ซึ่งขึ้นกับอุปสงค์อุปทาน งานที่มีค่าของงานเท่ากันหรือใกล้เคียงกัน แต่ต่างสายวิชาชีพ ก็อาจกำหนดค่าตอบแทนที่ต่างกันได้ใน การพิจารณาค่าตอบแทนในตลาดนั้น องค์กรที่เห็นความสำคัญจะทำการสำรวจอัตราค่าจ้างในตลาด (Pay Survey) อย่างสม่ำเสมอและเป็นระบบ นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตว่า การจัดสวัสดิการในตลาดแรงงานควรนำมาพิจารณาด้วย แม้จะไม่ใช่เงินเดือน/ค่าจ้าง และไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ชัดเจน แต่ก็ยังเป็นปัจจัยที่ควรพิจารณาเป็นแนวทางได้ว่า ควรจะเน้นที่การปรับปรุงสวัสดิการ หรือเงินเดือน/ค่าจ้าง เช่น หากหน่วยงานมีนโยบายให้สวัสดิการน้อยเพียงเท่าที่กฎหมายกำหนด ก็อาจต้องเน้นการกำหนดเงินเดือน/ค่าจ้างให้มากขึ้น

4) กฎหมาย (Laws) รัฐบาลซึ่งเป็นผู้คอยควบคุมกำกับองค์กรต่าง ๆ จะออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้ใช้แรงงานไม่ให้ถูกนายจ้างเอาเปรียบ เช่น การกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ การออกกฎหมายแรงงาน เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดค่าตอบแทน จะต้องคำนึงถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5) ผลผลิต (Productivity/Performance) ไม่ว่าจะเป็ผลผลิตของแต่ละบุคคล หรือผลผลิตขององค์กรเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงในการกำหนดค่าตอบแทนทั้งสิ้น ผู้ที่ปฏิบัติงานได้ดีมีผลผลิตสูงกว่าก็ย่อมที่จะต้องได้ค่าตอบแทนสูงกว่า ในทำนองเดียวกันผลผลิตขององค์กรที่สูงจะทำให้องค์กรสามารถกำหนดค่าตอบแทนให้สูง ส่วนองค์กรสาธารณกุศลต่าง ๆ และองค์กรของรัฐที่ทำงานโดย

ไม่แสวงหาผลกำไร อาจจะไม่สามารถกำหนดค่าตอบแทนพนักงานได้สูงเทียบเคียงกับองค์กรเอกชนที่ทำงานหาผลกำไรเป็นเป้าหมาย เป็นต้น

6) อำนาจต่อรอง (Bargaining Power) โดยปกติสภาพแรงงานในท้องตลาดจะเป็นตัวกำหนดอัตราค่าตอบแทน ในท้องตลาดได้อย่างดี แต่บางครั้ง อำนาจการต่อรองของแต่ละบุคคลรวมทั้งของกลุ่มแรงงาน เพื่อให้ได้ค่าตอบแทนที่สูงขึ้นหรือยกมาตรฐานการครองชีพได้สูงขึ้น ก็เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาคด้วย

7) นโยบายองค์กร (Policy) เป็นปัจจัยที่ต้องพิจารณาว่าหน่วยงานจะมีนโยบายการจ่ายค่าตอบแทนอย่างไร เช่น จะเน้นจ่ายเงินเดือนค่าจ้างสูง หรือเน้นให้สวัสดิการดี การจ่ายค่าตอบแทนจะเป็นผู้นำในตลาดหรือเป็นผู้ตามหรืออยู่ในระดับปานกลาง เป็นต้น

8) ลักษณะงาน (Description of Work) คำนี้มีความหมายกว้าง เช่น อาจหมายถึงลักษณะการทำงานที่เสี่ยงอันตราย หรือลักษณะไม่น่าอภิรมย์ หรืออาจหมายถึงลักษณะการทำงานที่จำเป็นต้องจัดระบบค่าจ้างเป็นพิเศษหรือไม่ เป็นต้น เช่น หากเป็นงานในลักษณะการขายก็อาจต้องมีระบบค่า Commission โดยจ่ายเงินเดือนต่ำ เป็นต้น

9) ความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) เป็นปัจจัยสุดท้ายที่พิจารณา แต่ก็ยังเป็นปัจจัยสำคัญเพราะเป็นสิ่งที่จะทำให้คำตอบในขั้นสุดท้ายว่าการกำหนดค่าตอบแทนโดยพิจารณาตามปัจจัยอื่น ๆ นั้นจะเป็นไปได้เพียงใด เพราะหากไม่คำนึงถึงปัจจัยนี้แล้ว องค์กรอาจจ่ายมากเกินไปจนไม่สมดุลกับรายจ่ายด้านอื่น ๆ การพัฒนา หรือความเติบโตขององค์กรอาจหยุดชะงักหรืออาจถึงขั้นล้มละลายได้

2.1.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับค่าจ้างใจ (สำนักงาน ก.พ.,2535: หน้า 9-15)

การกำหนดค่าจ้างเงินเดือนให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบแล้วจะต้องมีมาตรการในการจูงใจให้คนปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพควบคู่กันไปด้วย ค่าจ้างใจ(Wage Incentive) หรือแผนจูงใจที่องค์กรกำหนดขึ้นมานั้น จะต้องเป็นสิ่งกระตุ้นให้ผู้ที่ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นต่อไป การกำหนดระบบค่าจ้างใจนั้น จะต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์เหล่านี้ คือ

(1) ต้องกำหนดนโยบายต่างๆ ให้ชัดเจนและบันทึกหลักเกณฑ์ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับรู้และยอมรับในนโยบายเหล่านี้ เช่น นโยบายเกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือน 2 ขั้น จะคำนึงผลงานที่ทำอย่างแท้จริงเท่านั้น และไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะเคยได้รับมาแล้วเมื่อไร การที่จะไม่ขึ้นเงินเดือนให้ นั้น นอกจากด้านผลงานแล้ว การมาสายหรือลาป่วยก็ครั้งจึงจะไม่ได้รับการ

พิจารณาเลื่อนเงินเดือน ทั้งนี้เพื่อที่จะป้องกันการขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งสูงขึ้นไปนั้นประกอบด้วยอะไรบ้าง

(2) ต้องจัดคนที่มีความรู้ความสามารถดำเนินการเรื่องนี้และต้องให้มีจำนวนเพียงพอด้วยบุคคลที่ดำเนินการในเรื่องนี้คือบุคลากรนั้นจะต้องมีความรู้ ความสามารถ เพื่อที่จะให้สามารถปรับปรุงแผนงานต่างๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการขององค์กรและปฏิบัติงาน สามารถศึกษาและแก้ไขปรับปรุงแผนงานต่างๆ ให้ดีขึ้น อัตรากำลังและวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานจะต้องจัดให้เพียงพอกับปริมาณงาน

(3) ต้องกำหนดมาตรฐานไว้ให้แน่นอน ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานได้รู้ถึงคุณค่าของงานที่ได้ทำไปแล้ว และช่วยส่งเสริมให้มีกำลังใจในการทำงานยิ่งขึ้น มาตรฐานที่กำหนดไว้นี้ต้องเป็นมาตรฐานกลางเป็นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานทั่วไปยอมรับ ไม่กำหนดไว้สูงหรือต่ำเกินไป มาตรฐานที่ใช้ นั้น อาจจะทำให้แต่ละหน่วยงานกำหนดขึ้นมาเองก็ได้ หรืออาจเป็นแผนงานหรือโครงการในการปฏิบัติก็ได้

(4) ต้องบันทึกวิธีการปฏิบัติงานและการประเมินผลงานอยู่เสมอ การบันทึกวิธีการปฏิบัติงานจะทำให้สามารถประเมินผลงานได้ว่างานที่ทำนั้นถูกต้องและได้มาตรฐานเพียงไร ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปรับปรุงงานให้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามมาตรฐานงานและวิธีการปฏิบัติงาน ตลอดจนการประเมินผลงานจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยอยู่เสมอ แต่ไม่ควรมีการปรับปรุงบ่อยจนเกินไป เพราะผู้ปฏิบัติงานอาจเกิดความรู้สึกไม่มั่นคงในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะก่อให้เกิดความสูญเสียขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานได้

(5) ต้องนำมาตรฐานที่กำหนดไว้มาใช้ในการปฏิบัติงาน มาตรฐานที่กำหนดไว้ต้องนำมาใช้ให้ครบทุกหน่วยงาน เพราะมิฉะนั้นแล้วจะเกิดปัญหาในการประเมินผลงานและอาจเกิดการโต้แย้งระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติงานได้

(6) ต้องมีการฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงาน เมื่อกำหนดมาตรฐานงานต่างๆ ให้แล้วจะต้องมีการฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ความเข้าใจในแผนงานที่กำหนดไว้ด้วย เช่น วิธีการปฏิบัติงานที่ดี การวางแผนงาน การควบคุมงาน การประเมินผลงาน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานได้รู้ถึงประโยชน์ที่ได้รับเมื่อปฏิบัติงานตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

(7) กำหนดงานให้เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาว่าบุคคลแต่ละคนนั้นเหมาะสมกับงานชนิดใด ทั้งนี้เพื่อที่จะให้สามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้องตามมาตรฐานที่

กำหนดไว้ และจะต้องจัดอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงานให้เพียงพอและอยู่ในสภาพที่ดี เพื่อป้องกันปัญหาการร้องเรียนต่างๆ

ค่าจูงใจในการปฏิบัติงานนั้นอาจกำหนดไว้ 2 รูปแบบ คือ ค่าจูงใจที่ไม่เป็นเงิน และค่าจูงใจที่เป็นเงิน

. ค่าจูงใจที่ไม่เป็นเงินหรือ Non-financial Incentive(สำนักงาน ก.พ.,2535: หน้า 9-15)

ค่าจูงใจที่ไม่เป็นเงินคือค่าจูงใจที่ไม่สามารถคิดออกมาเป็นตัวเงินได้ แต่เป็นสิ่งจูงใจอย่างหนึ่งที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญ กำลังใจ ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพผู้บังคับบัญชาทุกระดับจะต้องกำหนดแผนสิ่งจูงใจชนิดนี้ขึ้นมา ซึ่งประกอบด้วย

1. การยกย่องและยอมรับนับถือ (Recognition)

องค์การจะต้องให้เกียรติและยอมรับนับถือในหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานทุกคนไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีตำแหน่งสูงต่ำเพียงใดก็ตาม เพราะทุกตำแหน่งหน้าที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตขององค์การ

2. การให้มีความสำนึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของหมู่คณะ (Sense of Belonging)

องค์การจะต้องดำเนินการให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนมีความสำนึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งขององค์การให้มีจิตสำนึกในการเป็นเจ้าขององค์การ ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนมีจิตที่จะปกป้ององค์การเมื่อมีภัยหรือใครมากล่าวร้ายขององค์การ ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ปฏิบัติยินดีปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ เพื่อความอยู่รอดขององค์การได้

3. การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ (Participation)

การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์การ จะต้องให้ผู้ปฏิบัติงานเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาหรือระเบียบปฏิบัติที่วางไว้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ดีระหว่างกัน หากไม่สามารถให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าร่วมในกิจกรรมได้ทุกคน ก็จะต้องมีการคัดเลือกตัวแทนให้เข้าร่วมด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ตอบแทนของผู้ปฏิบัติงาน จะต้องให้ตัวแทนของผู้ปฏิบัติงานเข้าร่วมในการพิจารณาด้วย การเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ กับองค์การนั้น จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความรักและความผูกพันต่อองค์การ

4. การแข่งขันในการดำเนินงาน (Competition)

การแข่งขันกันในการดำเนินงานจะทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน และเกิดความกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น การแข่งขันกันในการ

ปฏิบัติงานจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถแสดงออกถึงความรู้ความสามารถได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะ
สามารถกำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

5. เปิดโอกาสให้มีการปฏิบัติงาน (Opportunity)

ภายในองค์กรนั้น ผู้บังคับบัญชาไม่อาจทราบถึงความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน
ภายในองค์กรได้อย่างลึกซึ้งทุกคน การเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้ปฏิบัติงานในหน้าที่ที่สำคัญ
บางตำแหน่ง หรือปฏิบัติงานในตำแหน่งที่สูงขึ้นนั้น จึงเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลได้แสดงความรู้
ความสามารถซึ่งจะช่วยให้ผู้บังคับบัญชาได้มีโอกาสพิจารณาบุคคลได้อย่างถูกต้อง จะเป็นการจูงใจ
ให้ผู้ปฏิบัติงานมีความผูกพันกับองค์กรตลอดไป

6. ความยุติธรรม (Fairness)

ความยุติธรรมเป็นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานต้องการได้รับจากผู้บังคับบัญชา ไม่ว่าจะเป็นการ
พิจารณาความดีความชอบ การมอบหมายงาน ความยุติธรรมในการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชา
ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญและกำลังใจในการดำเนินงาน

7. บริการด้านสันทนาการ (Recreational Service)

องค์กรต่างๆ จำเป็นต้องมีบริการต่างๆ ให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อจะให้ผู้ปฏิบัติงานใช้เป็น
พักผ่อนหย่อนใจ หรืออาจสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานมาร่วมดำเนินกิจกรรมในด้านนี้ โดยถือว่าเป็น
ส่วนหนึ่งของงานในหน้าที่ การดำเนินกิจกรรมในด้านนี้ เป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในหมู่คณะ
ของผู้ปฏิบัติงานเป็นการผ่อนคลายความตึงเครียดในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะช่วยให้มีการทำงานดีขึ้น

. ค่าจ้างที่เป็นเงิน หรือ Financial Incentive (สำนักงาน ก.พ.,2535: หน้า 9-15)

ค่าจ้างที่เป็นเงินจะมีผลต่อการปฏิบัติงานโดยตรง ค่าจ้างชนิดนี้จะเป็นสัดส่วนโดย
ตรงต่อผลการปฏิบัติงาน ถ้ามีผลการทำงานดีและมีประสิทธิภาพค่าตอบแทนชนิดนี้ก็จะได้รับมาก
ค่าจ้างชนิดนี้ประกอบด้วย

1) The Piecework Plan เป็นการจ่ายค่าจ้างง่ายๆ ตามส่วนของการผลิตในลักษณะที่
ผลิตมากได้เงินมาก ผลิตน้อยได้เงินน้อย การจูงใจชนิดนี้จะใช้กับองค์กรที่สามารถนับชิ้นการผลิต
ได้ง่าย

2) Taylor Differential Piece-rate Plan เป็นการกำหนดอัตราค่าจ้างไว้ 2 ระดับ หาก
ปฏิบัติงานได้มาตรฐานหรือสูงกว่ามาตรฐาน จะได้รับค่าจ้างในอัตราสูง แต่ถ้าปฏิบัติงานต่ำกว่า
มาตรฐาน ก็จะได้รับค่าจ้างในอัตราต่ำ จากวิธีการดังกล่าวนี้ได้มีการปรับปรุงวิธีการคิดค่าจ้าง

ออกไปอีกหลายรูปแบบ เช่น กำหนดมาตรฐานการทำงานไว้ว่า ถ้าปฏิบัติได้เกินกว่ามาตรฐานแล้ว ส่วนที่เกินก็จะได้อัตราค่าจ้างพิเศษในอัตราหนึ่ง เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น

3) Halsey Gain Share Plan โดยกำหนดเวลามาตรฐานที่จะทำงานในแต่ละชิ้นไว้ ถ้าปฏิบัติงานเสร็จก่อนกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ เวลาส่วนที่เหลือจะคิดเป็นเงินให้ โดยอาจจะคิดในรูปของเงินค่าล่วงเวลาก็ได้ เวลาที่เหลือจากการปฏิบัติงานนี้โดยทั่วไปจะแบ่งครึ่งกับฝ่ายจัดการ

4) Standard Hour Plan เป็นวิธีการกำหนดมาตรฐานการผลิตในแต่ละชั่วโมงหรือแต่ละวันไว้ หากผู้ปฏิบัติงานสามารถผลิตได้เกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ ประสิทธิภาพการผลิตที่เพิ่มขึ้นมานั้น จะตอบสนองเป็นค่าจูงใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด เช่น ถ้าผู้ปฏิบัติงานสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตได้ ร้อยละ 10 ค่าจูงใจในการปฏิบัติงานก็จะได้รับร้อยละ 10 ด้วย

5) การเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี (Annual หรือ Merit Increase) เป็นระบบการจ่ายค่าจูงใจโดยดูผลจากการปฏิบัติงาน ถ้าผลการปฏิบัติงานในรอบปีที่ผ่านมาเป็นไปด้วยดีมีประสิทธิภาพมากก็จะได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนมาก เช่น เพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 10 หรือได้รับการเลื่อนเงินเดือน 2 ขั้น ในระบบราชการ แต่ถ้าผลการปฏิบัติงานไม่ดี ก็จะไม่ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี

แผนการจ่ายค่าจูงใจต่างๆ ดังกล่าวนี้ ควรมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพการทำงานและสภาพแวดล้อมขององค์กรอยู่เสมอ การกำหนดแผนการจูงใจอาจกำหนดขึ้นเป็นรายบุคคล หรือเป็นกลุ่มของผู้ปฏิบัติงานก็ได้ เพราะงานบางประเภทอาจจะต้องดำเนินการอยู่หลายฝ่าย หรือดำเนินการโดยบุคคลหลายคน ไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จโดยตัวคนเดียวได้

แผนการจูงใจทั้ง 2 ประเภทนี้ เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องทำควบคู่กันไปจะขาดสิ่งใดสิ่งหนึ่งไม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากว่าผู้ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรนั้นประกอบด้วยบุคคลหลายประเภท แต่ละคนก็มีความต้องการในสิ่งต่างๆ ไม่เท่ากัน บางคนมีผลกระทบทต่อการจูงใจในรูปตัวเงินสูงมาก แต่บางคนก็มีความต้องการในสิ่งจูงใจที่ไม่เป็นเงินมากกว่า ดังนั้นการจัดแผนสิ่งจูงใจประเภทใดที่จะให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับใดจึงต้องมีการศึกษาอย่างรอบคอบ และจัดให้ถูกต้องกับความประสงค์ของคนหมู่มาก จึงจะช่วยทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

2.1.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างค่าจ้างและเงินเดือน (เศกสิน ศรีวัฒนานุกูล กิจ,มปพ.: หน้า 237-250)

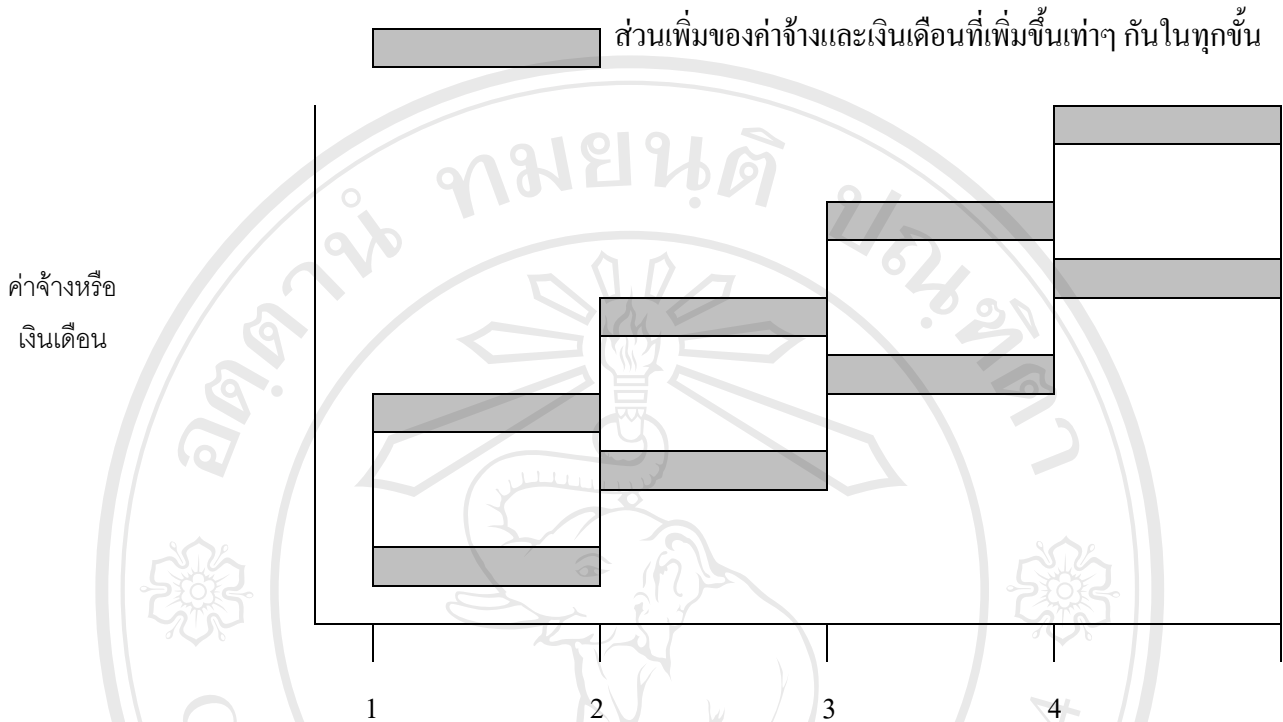
การจัดทำโครงสร้างค่าจ้างและเงินเดือนแต่ละครั้งเป็นเรื่องใหญ่ ค่าใช้จ่ายมาก และใช้ระยะเวลาในการจัดทำนาน ซึ่งอาจทำให้บัญชีค่าจ้างและเงินเดือนที่ใช้อยู่ในขณะนั้นๆ ไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์ เช่น อัตราค่าครองชีพมีการขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจากรัฐบาล มีการขาดแคลนแรงงานจนต้องมีการแข่งขันระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อแย่งชิงแรงงานกัน หรือมีการเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงาน เพื่อขอขึ้นอัตราค่าจ้างและเงินเดือน เป็นต้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงค่าจ้างและเงินเดือนใหม่ แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นเพียงการปรับอัตราค่าจ้างและเงินเดือนใหม่เพราะมิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของค่าจ้างและเงินเดือนที่มีอยู่เดิม

เมื่อมีการปรับอัตราค่าจ้างและเงินเดือนที่ระดับใดหรือขั้นใดขั้นหนึ่งก็ต้องมีการปรับระดับอื่นและขั้นอื่นตามไปด้วย การที่จะปรับเพียงขั้นใดขั้นหนึ่งนั้นย่อมทำไม่ได้เพราะโครงสร้างค่าจ้างและเงินเดือนที่ออกแบบไว้นั้นได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างขั้นต่างๆ ไว้เรียบร้อยแล้ว การปรับเพียงขั้นใดขั้นหนึ่งเพียงขั้นเดียวจะทำให้ขั้นอื่นๆ ที่เหลือโดยเฉพาะขั้นที่อยู่ติดกับขั้นที่ได้ปรับเกิดความรู้สึกเสียเปรียบทันที

การปรับค่าจ้างและเงินเดือนทำได้หลายวิธี ดังนี้

(1) การเพิ่มเงินให้แก่ทุกขั้นเท่าๆ กัน

ในกรณีที่มีการปรับอัตราค่าจ้างหรือเงินเดือนขั้นต่ำตามกฎหมายกำหนดไว้ ถ้าหากหน่วยงานเราได้กำหนดอัตราขั้นต่ำไว้ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดแล้วก็จำเป็นต้องมีการปรับอัตราขั้นต่ำดังกล่าวให้เท่ากันกับกฎหมายกำหนดไว้หรือสูงกว่า เช่น ถ้ามีการเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจากวันละ 80 บาท เป็น 85 บาท ก็เท่ากับเพิ่ม 5 บาทต่อวันหรือเพิ่มเงินเดือนขั้นต่ำจากเดือนละ 2,700 บาท เป็น 3,000 บาท ก็เท่ากับเพิ่มเดือนละ 300 บาท ก็ให้นำเอาจำนวนที่เพิ่มดังกล่าวไปเพิ่มแก่ทุกขั้นในบัญชีค่าจ้างและเงินเดือนเท่ากันหมด



แผนภาพ 2.2 ผลการปรับค่าจ้างและเงินเดือนโดยวิธีการปรับเพิ่มเงินให้แก่ทุกชั้นเท่ากัน

การปรับค่าจ้างและเงินเดือน โดยวิธีนี้เป็นวิธีที่รักษาโครงสร้างค่าจ้างและเงินเดือนเดิมไว้มากที่สุดเพราะการปรับเป็นการเพิ่มค่าจ้างและเงินเดือนเท่าๆ กันทุกชั้น การขยายตัวของโครงสร้างจึงขยายออกเท่าๆ กัน นอกจากนั้นค่าใช้จ่ายที่เพิ่มก็ไม่มากนักถ้าเปรียบเทียบการปรับค่าจ้างและเงินเดือนในลักษณะอื่นๆ

(2) การเพิ่มเป็นจำนวนร้อยละแก่ทุกชั้นเท่าๆ กัน

การเพิ่มเป็นจำนวนเงินเท่าๆ กันแก่ทุกชั้นเช่นที่ทำในวิธีที่ (1) นั้นแม้ว่าจะเห็นว่าทุกชั้นทุกระดับได้รับการเพิ่มเท่าเทียมกันเป็นการยุติธรรมแล้วแต่ถ้าพิจารณาในอีกลักษณะหนึ่งโดยดูสัดส่วนของการเพิ่มต่อชั้นแล้วจะเห็นว่า การเพิ่มดังกล่าวเกิดการได้เปรียบกันขึ้น

ดังนั้น วิธีการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมก็คือเมื่อเพิ่มค่าจ้างและเงินเดือนให้แก่ชั้นต้นในอัตราร้อยละเท่าไรก็ให้เพิ่มแก่ชั้นอื่นๆ ในอัตราร้อยละเท่ากันนั้น หมายถึงว่าเมื่อชั้นหนึ่งระดับหนึ่งได้รับค่าตอบแทนเพิ่มจำนวนร้อยละ 11.1 แล้วชั้นอื่นๆ ก็ต้องได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 11.1 เท่ากัน

แม้ว่าการปรับค่าจ้างและเงินเดือนในลักษณะนี้จะให้ความเป็นธรรมมากขึ้น แต่ผลเสียก็คือทำให้โครงสร้างค่าจ้างและเงินเดือนที่วางไว้เดิมมีการเปลี่ยนไปจากเดิม โดยเฉพาะช่วงกลาง

ของแต่ละระดับจะห่างออกจากกันยิ่งขึ้นและช่วงความแตกต่างระหว่างขั้นต้นและขั้นสูงสุดจะขยายตัวออกไปมากขึ้นอีก อย่างไรก็ตามการปรับค่าจ้างและเงินเดือนโดยวิธีนี้ก็ยังมีโครงสร้างของโครงสร้างเดิมอยู่เพราะการคำนวณก็ยังคงใช้โครงสร้างค่าจ้างและเงินเดือนเดิม แต่วิธีนี้จะส่งผลทำให้หน่วยงานจะต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีกมากเพื่อจ่ายในส่วนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว

(3) การเพิ่มเป็นจำนวนร้อยละแก่ทุกขั้นในลักษณะถดถอย

การปรับค่าจ้างและเงินเดือนในวิธีที่ (2) นั้น แม้จะทำให้ความเป็นธรรมแก่ทุกขั้น แต่ถ้ามองตามความจำเป็นในการดำรงชีพแล้วกลับเห็นว่าพนักงานขั้นต่ำที่มีปัญหาคือคร้อนเรื่องความเป็นอยู่กลับได้เพิ่มค่าตอบแทนเพียงเล็กน้อย ขณะที่พนักงานระดับสูงซึ่งมีรายได้มากอยู่แล้วกลับได้เพิ่มค่าจ้างเงินเดือนให้สูงไปกว่าเก่าอีก ดังนั้นการปรับค่าจ้างและเงินเดือนในวิธีที่ (2) จึงไม่ได้เป็นการช่วยเหลือพนักงานระดับต่ำให้ดีขึ้นมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับพนักงานระดับสูง

แนวความคิดใหม่ที่เป็นทางออกในเรื่องนี้ก็คือการผสมผสานวิธีที่ (2) กับความจำเป็นในการดำรงชีวิต เช่น อัตราค่าครองชีพสูงขึ้น พนักงานขั้นผู้น้อยย่อมเดือดร้อน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปรับอัตราค่าจ้างและเงินเดือนกันใหม่โดยให้ขึ้นทุกขั้น แต่ขั้นต้นๆ จะได้ขึ้นในจำนวนร้อยละที่สูงกว่าขั้นสูง เช่น ขั้นต้นๆ อาจได้ขึ้นเงินเดือนร้อยละ 15 ขณะที่ขั้นต่อๆ มาจะได้ขึ้นในจำนวนร้อยละที่ลดลงเหลือร้อยละ 5 เป็นต้น

แม้ว่าการปรับค่าจ้างและเงินเดือนจะทำให้หลายวิธี แต่ในทางปฏิบัติอาจจะประยุกต์วิธีต่างๆ เข้าด้วยกันหรืออาจจะปรับค่าจ้างและเงินเดือนโดยไม่มีกฎเกณฑ์ก็ได้ เพราะยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่มีอิทธิพลเหนือกว่ากฎเกณฑ์ทางการบริหาร เช่น ความพอใจของนายจ้าง การใช้อิทธิพลของสหภาพแรงงาน และความต้องการแรงงานเฉพาะกลุ่ม เป็นต้น การปรับค่าจ้างและเงินเดือนโดยไม่มีกฎเกณฑ์นี้บางครั้งทำให้โครงสร้างค่าจ้างและเงินเดือนเดิมที่วางไว้เปลี่ยนแปลงจนไม่เหลือร่องรอยเดิมของโครงสร้างค่าจ้างและเงินเดือนเดิม แต่เกิดเป็นโครงสร้างค่าจ้างและเงินเดือนใหม่ขึ้นมา ซึ่งโครงสร้างค่าจ้างและเงินเดือนใหม่นี้มิได้ดำเนินขั้นตอนตามหลักของการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือน ดังนั้น โครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนใหม่จึงไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง เพราะอาจจะขาดการสำรวจค่าจ้างในตลาดแรงงานขณะนั้นๆ หรือไม่มีการประเมินค่างานให้ถูกต้อง ซึ่งอาจจะส่งผลให้เกิดมีปัญหามาภายหลัง

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ดวงกมล โชติคพนิช และจური ตาปนานนท์ (2526) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ผลกระทบของการปรับอัตราเงินเดือนต่อการกระจายรายได้ของข้าราชการพลเรือน : ศึกษาเฉพาะกรณีการปรับใช้อัตราเงินเดือนหมายเลข 3” ผลการศึกษาพบว่า หลังจากที่รัฐบาลได้ปรับปรุงอัตราเงินเดือนของรัฐบาลในการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเดือนหมายเลข 2 (ปี 2524) มาเป็นบัญชีหมายเลข 3 (พระราชกฤษฎีกาให้ปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน หมายเลข 3 ท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518) มีผลทำให้การกระจายรายได้ในหมู่ข้าราชการเลวลง การปรับอัตราเงินเดือนจากบัญชีหมายเลข 2 มาเป็นบัญชีหมายเลข 3 นั้น รัฐบาลใช้หลักเกณฑ์ในการปรับอัตราโดยการเพิ่มเงินเดือนในอัตราร้อยละ 20 เท่ากันหมดในแต่ละระดับเงินเดือน ซึ่งส่งผลทำให้ช่องว่างของเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในแต่ละชั้นห่างกันออกไปมากขึ้น(ขึ้นวัง) ซึ่งลักษณะนี้เองที่ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้เพิ่มขึ้น

ทองวิชาการ สำนักงาน ก.พ. (2531) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัญหาการสูญเสียกำลังคนระดับสมองในราชการพลเรือน” ผลการศึกษาพบว่า การที่ได้เงินเดือนไม่พอกับค่าใช้จ่ายจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คนนั้นไม่พอใจไม่มีความสุขในการทำงานนั้น การที่เงินเดือนข้าราชการไม่เพียงพอกับค่าครองชีพ ทำให้ข้าราชการจำนวนมากที่ไม่มีฐานะมาแต่ดั้งเดิมไม่สามารถจะรับราชการต่อไปได้ เนื่องจากรายได้ไม่สามารถสนองความต้องการพื้นฐานหรือปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต จึงเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบ ตลอดจนทำให้ข้าราชการจำนวนไม่น้อยลาออกไปประกอบอาชีพอื่น รายงานการศึกษาลบับนี้พบว่าเงินเดือนข้าราชการ นับตั้งแต่ปี 2502 – 2526 เป็นระยะเวลา 25 ปี มีการปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการพลเรือน 7 ครั้ง ซึ่งมีผลทำให้รายได้ขั้นต่ำสุดของข้าราชการพลเรือนเพิ่มขึ้นจากเดิมประมาณร้อยละ 239 และรายได้ขั้นสูงสุดเพิ่มขึ้นจากเดิมประมาณร้อยละ 122 ในขณะที่ดัชนีราคาผู้บริโภคได้เพิ่มสูงขึ้นจากเดิมร้อยละ 300 และผลการศึกษาวิจัยพบอีกว่าปัจจัยที่มีความสำคัญอันดับแรกที่ทำให้กำลังคนระดับสมองลาออกจากราชการ คือ เรื่อง ค่าตอบแทน กล่าวคือ กำลังคนระดับสมองไม่พอใจ เพราะเห็นว่าเงินเดือนของข้าราชการไม่เพียงพอกแก่การครองชีพและการจัดสวัสดิการไม่ดีพอ ความแตกต่างของเงินเดือนสำหรับงานลักษณะเดียวกันในภาครัฐบาล รัฐวิสาหกิจและเอกชน การกำหนดค่าตอบแทนของทางราชการไม่เป็นธรรม เนื่องจากไม่ได้คำนึงถึงหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นหลัก การกำหนดเงินเดือนคำนึงถึงแต่จำนวนปีที่ศึกษา การให้ค่าตอบแทนของทางราชการไม่ได้คำนึงถึงผลงาน ทำงานได้มากหรือน้อยก็ได้เงินเดือนเท่ากัน

อิทธิพล พยัคฆ์บุตร (2534) ได้ให้ความเห็น เรื่อง “การปรับเงินเดือนข้าราชการปี 35 : ปรับตามธรรมดาแต่ไม่ธรรมดา” ได้แสดงความเห็นว่าลักษณะเงินเดือนในอดีต เป็นต้นเหตุของปัญหา คือ

- 1) บัญชีเงินเดือนข้าราชการนั้น นานๆ ปรับครั้งหนึ่งและปรับไม่ทันกับค่าครองชีพที่เพิ่มสะสมมาหลายปี
- 2) ปรับในลักษณะที่เน้น “ความเสมอภาค” โดยเฉพาะข้าราชการระดับต้นถึงกลาง คือทุกคนปรับเพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละที่ใกล้เคียงกัน ส่วนข้าราชการระดับสูงนั้น ได้ปรับน้อยด้วยความคิดว่าผู้ใหญ่ต้องเสียสละ
- 3) รัฐบาลไม่เคยคิดจะปรับเงินเดือนข้าราชการให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นสอดคล้องกับรายได้ต่อหัวของคนไทยที่เพิ่มขึ้นทุกปี เพราะเพียงปรับให้ทันค่าครองชีพ เพื่อรักษาสถานะเดิม (ไม่จมนลง) ก็ยังเป็นไปไม่ได้
- 4) การปรับเงินเดือนข้าราชการไม่เคยถึงอัตราค่าจ้างในตลาดแรงงานอาจเพราะไม่คิดว่าเอกชนจะเป็นคู่แข่ง หรืออาจเพราะคิดว่าการแข่งขันกับเอกชนเป็นความคิดที่เพื่อเจ้า โกลกว่าจะเป็นจริง
- 5) ไม่ค่อยให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงโครงสร้างบัญชีเงินเดือนให้ถูกต้องเหมาะสมไปพร้อมกับการปรับปรุงอัตราเงินเดือน จนกระทั่ง การปรับปรุงบัญชีเงินเดือน โดยกำหนดเป็นบัญชี ก.ข.ค. และ ง. เมื่อปี พ.ศ. 2531 ที่ทางราชการกล้าที่จะปรับปรุงโครงสร้างบัญชีเงินเดือนครั้งใหญ่ ซึ่งการปรับปรุงครั้งนั้นเป็นการเริ่มมองภาคเอกชนและนึกถึงความยุติธรรมควบคู่ไปกับความเสมอภาค

กลุ่มเงินเดือนและค่าตอบแทน (สำนักงาน ก.พ.,2535) ได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ซึ่งได้กำหนดให้มีบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนเป็นครั้งแรก ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนจนถึงปี พ.ศ. 2535 ในเอกสารเรื่อง “การกำหนดค่าตอบแทนและวิวัฒนาการบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือน” ซึ่งได้อธิบายโครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนไว้ว่า

“เมื่อประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ได้กำหนดให้มีบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนทำพระราชบัญญัติ จึงมีผลทำให้ข้าราชการพลเรือนทุกคนที่มีวุฒิต่อเนื่องกัน แม้จะบรรจุในกระทรวงกรมต่างกันก็จะได้รับอัตราเงินเดือนเท่ากัน เป็นการกำหนดโครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนอย่างถาวรเป็นครั้งแรก ในระยะนั้นอัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุดของข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้เดือนละ 20 บาท ขั้นสูงสุดเดือนละ 1,000 บาท อัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุดและขั้นสูงสุดแตกต่างกัน 50 เท่า เป็นการเน้นให้เห็นว่าทางราช

การได้ให้ความสำคัญของตำแหน่งระดับสูงเป็นอย่างมาก ข้าราชการในระดับสูงจึงสามารถวางตัวได้อย่างสมเกียรติ สมฐานะของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ในระยะปี พ.ศ. 2476-2502 โครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในช่วงระยะเวลา 26 ปีนี้ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนอย่างมีนัยสำคัญ แต่ในข้อเท็จจริงนั้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ได้มีการปรับปรุงรายได้ของข้าราชการพลเรือนอยู่เสมอ โครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนอาจสรุปสาระสำคัญในการเปลี่ยนแปลงได้ ดังนี้

1. ในระยะ ปี พ.ศ. 2476-2485 มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนบ้างเล็กน้อย แต่เงินเดือนขั้นต่ำและขั้นสูงสุดยังคงไว้ในอัตราส่วน 1 ต่อ 50

2. ระยะ ปี พ.ศ. 2486-2502 เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองลงนั้น ค่าครองชีพได้เพิ่มสูงขึ้นจากเดิมเป็นอย่างมาก ทางรัฐบาลหวังว่าภาวะดังกล่าวจะสิ้นสุดโดยเร็ว เพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนจากค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะข้าราชการผู้มีรายได้น้อย จึงได้กำหนดให้มีเงินเพื่อค่าครองชีพขึ้น และคาดหวังว่าเมื่อเหตุการณ์ต่าง ๆ เข้าสู่ภาวะปกติแล้วจะสามารถยกเลิกค่าครองชีพนี้ได้ ในระยะปี พ.ศ. 2486-2487 รัฐบาลกำหนดเงินเพิ่มค่าครองชีพให้เฉพาะข้าราชการที่มีรายได้น้อย และในปี พ.ศ. 2488-2502 ข้าราชการทุกคนจึงได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพ ดังนั้นในช่วงระยะนี้ข้าราชการจะมีรายได้ 2 ส่วน คือ รายได้จากเงินเดือนตามบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือน และเงินรายได้จากเงินเพิ่มค่าครองชีพ ทำให้อัตรส่วนระหว่างรายได้นับต่ำสุดและขั้นสูงสุดเริ่มลดลงจาก 1 ต่อ 42 ในระยะแรกคงเหลือ 1 ต่อ 18 ในช่วงปี 2502

3. ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2502-2520 รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า ภาวะค่าครองชีพไม่มีแนวโน้มที่จะลดลงแต่ประการใด จึงไม่สามารถยกเลิกเงินเพิ่มค่าครองชีพได้ ทำให้รัฐบาลปรับปรุงบัญชีเงินเดือนข้าราชการใหม่ โดยนำเอาเงินเพิ่มค่าครองชีพรวมเข้ากับเงินเดือนเดิม ซึ่งได้ประกาศให้มีผลบังคับใช้วันที่ 1 พฤศจิกายน 2502 ในช่วงปี พ.ศ. 2503-2520 นี้ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนหลายครั้ง และในการปรับปรุงแต่ละครั้งนั้นได้เน้นการปรับปรุงเงินเดือนของข้าราชการผู้มีรายได้น้อยในสัดส่วนที่สูงกว่าข้าราชการผู้มีรายได้มาก ผลการดำเนินการดังกล่าวจึงทำให้อัตรส่วนของเงินเดือนขั้นต่ำสุดและขั้นสูงสุดลดน้อยลงกว่าเดิมอีกจาก 1 ต่อ 18 คงเหลือ 1 ต่อ 15

4. ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2520-2531 ในระยะนี้นอกจากมีการปรับปรุงโครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนแล้ว ได้กำหนดให้มีเงินเพิ่มค่าครองชีพขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง แต่ไม่ได้ให้แก่ข้าราชการทุกคนโดยเน้นให้เฉพาะข้าราชการที่มีรายได้น้อยเท่านั้น ดังนั้น ข้าราชการผู้มีรายได้

น้อย นอกจากจะได้รับเงินเดือนตามบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนแล้ว ยังได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพอีกส่วนหนึ่งด้วย อัตราส่วนระหว่างรายได้ขั้นต่ำสุดและขั้นสูงสุดของข้าราชการพลเรือนแล้ว ยังได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพอีกส่วนหนึ่งด้วย อัตราส่วนระหว่างรายได้ขั้นต่ำสุดและขั้นสูงสุดของข้าราชการพลเรือนจะลดน้อยลงกว่าเดิมจาก 1 ต่อ 15 คงเหลือ 1 ต่อ 12

5. ในช่วงปี พ.ศ. ระยะเวลา 2532-2534 ในระยะนี้ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนใหม่ โดยได้ยกเลิกการกำหนดเงินเพิ่มค่าครองชีพ และคงไว้ซึ่งบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนแต่เพียงอย่างเดียว และปรับปรุงรายได้ของข้าราชการชั้นผู้น้อยและข้าราชการในระดับสูงให้เพิ่มขึ้น ในสัดส่วนที่เหมาะสมอัตราส่วนระหว่างเงินเดือนขั้นต่ำสุดและขั้นสูงสุดจึงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจากสัดส่วนที่เหมาะสม อัตราส่วนระหว่างเงินเดือนขั้นต่ำสุดและขั้นสูงสุดจึงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจาก 1 ต่อ 12 ในบัญชี ก. เป็น 1 ต่อ 13 ในบัญชี ข. 1 ต่อ 14 ในบัญชี ค. และบัญชี ง.

6. ในปี พ.ศ. 2535 ปรากฏว่ายังไม่ทันที่จะได้มีการปรับปรุงใช้บัญชี ค. และบัญชี ง. รัฐบาลก็ได้เห็นว่าปัญหาการสูญเสียกำลังคนระดับสมองภาครัฐ โดยเฉพาะในสายวิชาชีพที่ขาดแคลน และเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานสูงกำลังเป็นปัญหาวิกฤตที่ควรต้องรีบแก้ไข โดยการปรับโครงสร้างบัญชีเงินเดือนเสียใหม่ ซึ่งการปรับโครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในครั้งนี้เป็นการปรับโครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนครั้งสำคัญ ซึ่งได้ออกเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2535 โดยมีเป้าหมายปรับโครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนออกเป็น 3 บัญชี คือบัญชีฯ ตำแหน่งประเภททั่วไป บัญชีฯ ตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะ และบัญชีฯ ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือบริหารระดับกลาง ทั้งนี้เพื่อให้อัตราค่าตอบแทนสามารถเทียบเคียงกับอัตราการจ่ายในภาคเอกชนมากขึ้นอันเป็นการแก้ไขปัญหาได้ทางหนึ่ง แต่สำหรับการปรับปรุงเข้าสู่เป้าหมายนั้นได้กำหนดขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ภายในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะการเงินของรัฐและสร้างการยอมรับจากข้าราชการ โดยการกำหนดบัญชีไว้เป็น 5 หมายเลข โดยหมายเลข 1-4 เป็นบัญชีเงินเดือนบัญชีเดียวและให้ตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะและตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูงหรือระดับกลางมีเงินประจำตำแหน่งอีกส่วนหนึ่ง และเมื่อถึงบัญชีหมายเลข 5 จึงเป็นบัญชีเงินเดือน 3 บัญชีเต็มรูป

การปรับโครงสร้างดังกล่าวได้เปลี่ยนแนวความคิดในการกำหนดค่าตอบแทนจากการเน้นที่ความเสมอภาค และเป็นธรรมภายในระบบแต่เพียงอย่างเดียว มาเป็นการเน้นที่ความเป็นธรรมภายนอกระบบควบคู่ไปด้วย โดยการเทียบเคียงกับอัตราค่าตอบแทนในตลาดแรงงาน

นับตั้งแต่ได้มีการกำหนดบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2479 จนถึงปี พ.ศ. 2535 เป็นระยะเวลา 59 ปี ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนรวม 11 ครั้ง เฉลี่ยประมาณ 5 ปี ต่อครั้ง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความล่าช้าในการปรับปรุงเงินเดือนที่จะให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพ แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2532 และพ.ศ. 2533 มีแนวโน้มที่ดีขึ้น เนื่องจากมีการปรับปรุงเงินเดือนปีละครั้ง เพื่อให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพ ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ. 2535 ซึ่งได้มีการปรับปรุงบัญชีเงินเดือนครั้งใหญ่ ข้าราชการโดยเฉลี่ยได้เงินเดือนเพิ่มขึ้นประมาณ 23% ซึ่งสามารถชดเชยการปรับที่ล่าช้าหลัง การเพิ่มขึ้นของค่าครองชีพมาหลายปี แต่ในข้อเท็จจริงนั้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน ควรจะต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพทุกปี เพื่อมิให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับความเดือดร้อนจากการเพิ่มสูงขึ้นของค่าครองชีพ การท้วงติงช่วงการปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการพลเรือนไว้นานเกินสมควร จะทำให้ข้าราชการพลเรือนได้รับความเดือดร้อนและต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการ เพื่อจะปรับให้ทันกับค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้นไปแล้ว”

เสกสิน ศรีวัฒนากุลกิจ (2535) ได้ศึกษาเรื่อง “การบริหารค่าจ้างและเงินเดือน: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจและราชการ” ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านเวลาราชการไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราเงินเดือนที่ได้รับ กล่าวคือ ข้าราชการที่รับราชการเป็นเวลานานนั้นไม่ใช่เป็นการยืนยันว่าจะได้รับเงินเดือนเท่ากันแม้ว่าจะรับราชการนานเท่ากัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าโอกาสความก้าวหน้าทางราชการนั้นจะมีปัจจัยเกี่ยวข้องมากกว่าหนึ่ง

พงษ์ศักดิ์ เชื้อสมบูรณ์ (2536) ได้ศึกษาเรื่อง “เงินเดือนกับค่าครองชีพของข้าราชการตำรวจชั้นประทวน : กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษาพบว่าปัญหาเงินเดือนค่าครองชีพมีผลต่อขวัญกำลังใจในการทำงาน และมีผลต่อคุณภาพการทำงาน และส่งผลไปถึงแนวโน้มการประพฤติมิชอบ

นภาพงษ์ โรหะทัศน์ (2538) ได้ศึกษาเรื่อง “ค่าจ้าง และสวัสดิการของพนักงานในบริษัทผลิตชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ” ผลการศึกษาพบว่า บริษัทปรับค่าจ้างให้พนักงานอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง โดยพิจารณาผลงานเป็นหลัก นอกจากนั้นบริษัทได้จ่ายค่าตอบแทนอื่นๆ เช่น เบี้ยขยัน ค่าล่วงเวลา โบนัส เงินรางวัลพิเศษ ฯลฯ และสวัสดิการ เช่น การตรวจสุขภาพ การรักษาพยาบาล ชุดทำงาน และอาหาร ฯลฯ ให้แก่พนักงาน ซึ่งสิ่งต่างๆ ที่บริษัทให้แก่พนักงานทำให้พนักงานส่วนใหญ่เกิดความพอใจ

ปราณี ทินกร และฉลองภพ สุตังกรกาญจน์ (2539) ได้ศึกษาเรื่อง “การศึกษาผลตอบแทนภาคราชการและการทดลองปรับให้เท่ากับภาคเอกชน” ผลการศึกษาพบว่าในช่วงปี 2518-2538 มีการปรับเงินเดือน 8 ครั้ง แต่พบว่ามูลค่าแท้จริงของเงินเดือนโดยดูที่จุดกลางของแต่ละระดับเพิ่มขึ้นไม่มาก ในกรณีของข้าราชการระดับ 5 ถ้าวางตัว ส่วนข้าราชการระดับ 6 และระดับ 7 มูลค่าแท้จริงของเงินเดือนที่จุดกลางของระดับปี พ.ศ. 2539 ต่ำกว่าปี พ.ศ. 2518 อัตราเงินเดือนแรกเข้าของข้าราชการตามวุฒิการศึกษา อาจจะดูเพิ่มขึ้นมากตามบัญชี แต่หากคิดมูลค่าแท้จริง โดยใช้ดัชนีราคาผู้บริโภคที่ปีฐานแล้วพบว่าเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยหรือมีอัตราเพิ่มเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเพียงครึ่งเปอร์เซ็นต์ต่อปี ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงเงินเดือนของภาคเอกชนมักจะปรับมากกว่าอัตราเงินเฟ้อ ดังนั้น ภาคราชการนอกจากจะพบปัญหา “สมองไหลออก” แล้วยังพบกับปัญหา “สมองไม่ไหลเข้า” ด้วย โดยผู้มีความรู้ความสามารถ หรือบัณฑิตที่ได้เกรดสะสมเฉลี่ยสูงมักจะหันไปทำงานเอกชน ในขณะที่เกรดสะสมเฉลี่ยของผู้สมัครเข้ารับราชการมีแนวโน้มลดต่ำลง

ผลการศึกษาเปรียบเทียบผลตอบแทนระหว่างภาคราชการและภาคเอกชน โดยรวมเงินประจำตำแหน่ง และเงินสมนาคุณกรรมการและเบี้ยประชุมของข้าราชการ พบว่าภาคเอกชนให้ผลตอบแทนสูงกว่าภาคราชการ โดยในข้าราชการระดับต่ำ ความแตกต่างจะมีน้อยและเพิ่มสูงขึ้นในข้าราชการระดับสูง เมื่อคิดเฉลี่ยของข้าราชการพลเรือนทั้งหมดโดยถ่วงน้ำหนักด้วยจำนวนข้าราชการในแต่ละระดับ พบว่าภาคเอกชนให้ผลตอบแทนสูงกว่าภาคราชการประมาณ 2.66 เท่า

ส่วนการทดลองปรับเงินเดือนภาคราชการให้เท่ากับภาคเอกชน พบว่าการปรับในระยะสั้นๆ นั้น เป็นไปไม่ได้เพราะจะเกิดภาระต้องงบประมาณอย่างมาก และผู้ศึกษาได้ทดลองการคำนวณในหลายกรณี ซึ่งผลการศึกษาครั้งนี้พบว่า กรณีที่พอจะไม่ให้การปรับเงินเดือนภาคราชการเป็นภาระต้องงบประมาณแผ่นดินมากกว่าในปัจจุบัน คือการทยอยปรับให้เท่ากับภาคเอกชนในอีก 15 ปีข้างหน้า (2554) และต้องทยอยลดจำนวนข้าราชการจนเหลือประมาณ 60-70 % ของจำนวนปี พ.ศ. 2539 โดยหากลดจำนวนข้าราชการลงเหลือร้อยละ 60 ภาระเงินภาครัฐต่อรายได้ของรัฐจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 26.6 ซึ่งใกล้เคียงกับสัดส่วนในปี พ.ศ. 2539 แต่ถ้าลดจำนวนข้าราชการลงเหลือร้อยละ 70 ของปัจจุบัน สัดส่วนของเงินเดือนต่อรายได้รัฐจะสูงขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 34.55 ซึ่งใกล้เคียงกับตัวเลขในปี พ.ศ. 2528

วิภากร ศรีเพียร (2539) ได้ศึกษาเรื่อง “การสร้างปัจจัยเพื่อใช้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย” ผลการศึกษาพบว่า การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในช่วงปี พ.ศ. 2516-2537 ค่าจ้างขั้นต่ำจะสัมพันธ์กับมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมนอกภาคเกษตร(GPP) ค่าจ้างขั้นต่ำสุดของข้าราชการ(GOV) ระดับความยากจนในเขตเมือง(POV) และค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค

ของครัวเรือนคนงาน(EXP) ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมายังมีบางตัวแปรที่ควรนำมาใช้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแต่ปรากฏว่าไม่มีความสัมพันธ์กับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ดังนั้น ผู้ศึกษาใช้วิธีวิเคราะห์ปัจจัย และพบว่าในการสร้างปัจจัยเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสม ควรเปลี่ยนตัวแปรค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของครัวเรือนคนงาน(EXP) และระดับความยากจนในเขตเมือง(POV) เป็นดัชนีราคาผู้บริโภค(CPI)แทน เนื่องจากฐานข้อมูลในการคำนวณของสองตัวแปรดังกล่าวมาจากดัชนีผู้บริโภค นอกจากนี้ควรนำผลิตภาพแรงงาน(LP) และตัวแปรอื่นที่บ่งชี้ถึงความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง มาเป็นตัวกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมด้วย

เสกสิน ศรีวัฒนากุลกิจ (2540) ได้ศึกษาเรื่อง “การบริหารค่าจ้างและเงินเดือน: ศึกษาเปรียบเทียบภาวะเงินเดือนของข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ” ผลการศึกษาพบว่าหน่วยงานของรัฐที่ใช้ระบบบริหารงานบุคคลแบบเดียวกัน โอกาสความก้าวหน้าที่วัดจากอายุงานแล้วจะใกล้เคียงกัน ซึ่งขัดแย้งกับผลการศึกษากการบริหารค่าจ้างและเงินเดือน: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจและราชการ เมื่อปี พ.ศ. 2535 ที่พบว่าข้าราชการที่รับราชการเป็นเวลานานนั้นไม่ใช่เป็นการยืนยันว่าจะได้รับเงินเดือนเท่ากันแม้ว่าจะรับราชการนานเท่ากัน ทั้งนี้เนื่องมาจากการศึกษาในปี พ.ศ. 2535 ได้นำเอาข้อมูลต่างหน่วยงานที่ใช้ระบบบริหารงานบุคคลไม่เหมือนกันมารวมกันจึงก่อให้เกิดการสรุปที่ผิด ในการศึกษาในครั้งนี้ได้จำแนกข้าราชการออกตามหน่วยงานต่างๆ จึงเที่ยงตรงมากขึ้น ผลการศึกษาพบว่าหน่วยงานที่ใช้ระบบบริหารงานบุคคลแบบเดียวกัน โอกาสก้าวหน้าใกล้เคียงกันถ้าหากอายุราชการใกล้เคียงกัน

โทษิตะ ชุ ชาชาติ (2541) ได้ศึกษาเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างเงินเดือนและการบริหารระหว่างรัฐกับภาคเอกชนของประเทศญี่ปุ่น” ผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการพลเรือนของประเทศญี่ปุ่นมีสถานภาพในเรื่องเงินเดือนค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับพนักงานบริษัท เอกชน แม้ว่าบริษัทเอกชนจ่ายค่าตอบแทนแรกเข้าแก่พนักงานมากกว่าหน่วยงานของภาครัฐ ซึ่งมีลักษณะตรงกันข้ามกับสภาพในประเทศไทยที่ว่าข้าราชการจะมีเงินเดือนน้อยกว่าพนักงานบริษัทเอกชน ผู้ศึกษาเห็นว่าประเทศไทยควรจ่ายเงินเดือนแก่ข้าราชการพลเรือนไทยในอัตราสูงกว่าเงินเดือนที่พนักงานบริษัทเอกชนได้รับเช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น

ปารีชาติ อยู่สวัสดิ์ (2544) ได้ศึกษาเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบรายได้-รายจ่ายของข้าราชการในพื้นที่ชายแดนและข้าราชการประจำศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษาพบว่า รายได้ของข้าราชการยังไม่เพียงพอต่อยังรายจ่าย ทำให้ข้าราชการบางคนออกไปประกอบอาชีพในภาคเอกชนที่ได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่า และเสนอแนะให้รัฐบาลศึกษารายได้ที่แท้จริงของข้าราชการว่า

เพียงพอกับรายจ่ายค่าครองชีพหรือไม่ นอกจากนั้นยังได้ศึกษาสิ่งที่จะทำให้เกิดแรงจูงใจแก่ข้าราชการที่จะทำให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณธรรม ไม่ก่อให้เกิดปัญหาคอร์ปชั่นและปฏิบัติงานอื่นในเวลาทำงาน

2.3 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

ภาวะเศรษฐกิจไทย

- ดัชนีราคาผู้บริโภคหรืออัตราเงินเฟ้อ
- อัตราเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย

บัญชีเงินเดือนข้าราชการ