

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง เงินเดือนของข้าราชการไทยตามภาวะเศรษฐกิจไทย มีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวโน้มอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน ดัชนีราคาผู้บริโภค และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย และทดลองปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนตามภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานไว้ 2 ประการ ได้แก่ การปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการไทยตามภาวะเศรษฐกิจสูงกว่าอัตราเงินเดือนตามบัญชีแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ พ.ศ. 2547 และอัตราเงินเดือนข้าราชการปัจจุบันมีอัตราการเพิ่มต่ำกว่า อัตราเงินเฟ้อ และอัตราเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย

ในการศึกษาครั้งนี้ได้ทำการศึกษาเฉพาะบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนทั้งหมดที่ได้มีการประกาศบังคับใช้ ในการเปรียบเทียบกับดัชนีราคาผู้บริโภค อัตราเงินเฟ้อ และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบในช่วงปี พ.ศ. 2518 ถึงปี พ.ศ. 2547 เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่บัญชีอัตราเงินเดือนมีลักษณะโครงสร้างคล้ายคลึงกัน ประกอบกับประเทศไทยมีการประกาศใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายครั้งแรกในปี พ.ศ. 2516 ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยได้นำเสนอข้อมูลผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบและการทดลองปรับเงินเดือนข้าราชการตามภาวะเศรษฐกิจ โดยใช้หลักการทางคณิตศาสตร์ สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ในการวิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอข้อมูลซึ่งสรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะในการศึกษา ได้ดังนี้

6.1 สรุปผลการวิจัย

6.1.1 การศึกษาเปรียบเทียบแนวโน้มอัตราเงินเดือนกับภาวะเศรษฐกิจไทย

ประเทศไทยมีการประกาศบังคับใช้บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน(ปี พ.ศ. 2547) รวม 71 ปี มีการประกาศใช้บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนทั้งสิ้น 21 ฉบับ ซึ่งเป็นการปรับเพิ่มอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการปรับตัวเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาผู้บริโภคทำให้อัตราค่าครองชีพเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับรัฐบาลเล็งเห็นปัญหาความเดือดร้อนในการดำรงชีพของข้าราชการพลเรือนจึงมีนโยบายปรับเพิ่มอัตราเงินเดือนให้กับข้าราชการพล

เรือน ในบางช่วงที่ไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงของบัญชีเงินเดือนเป็นเวลานานนั้น เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ

ในขณะที่เดียวกันก็พบว่า การปรับเพิ่มของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายมีสาเหตุประการสำคัญเช่นเดียวกันกับการปรับเปลี่ยนแปลงบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการ คือ การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ อัตราค่าครองชีพเพิ่มสูงขึ้นอันเนื่องมาจากการปรับตัวสูงขึ้นของดัชนีราคาผู้บริโภค ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญของสหภาพแรงงานในการเรียกร้องให้รัฐบาลปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ในการพิจารณาปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายนั้น กฎหมายได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้าง โดยมีหน้าพิจารณาเสนอนโยบายค่าจ้างของประเทศเสนอต่อรัฐบาล และพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งลูกจ้างคนเดียวควรจะได้รับและสามารถดำรงชีพอยู่ได้เพื่อให้รัฐบาลนำไปพิจารณากำหนดออกกฎหมายกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศ

จากการศึกษาเปรียบเทียบแนวโน้มอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน ดัชนีราคาผู้บริโภค และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ช่วงปี พ.ศ. 2518-2547 พบว่าดัชนีราคาผู้บริโภค อัตราเงินเพื่อและอัตราเพิ่มของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย มีการปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นโดยตลอด โดยเฉพาะเมื่อศึกษาเปรียบเทียบช่วงปี พ.ศ. 2538-2547 ปรากฏชัดเจนว่าอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนคงที่ไม่มีมีการปรับเพิ่มขึ้นยาวนานถึง 10 ปี ในขณะที่ดัชนีราคาผู้บริโภคและอัตราเงินเพื่อเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ นั้น มีผลทำให้อำนาจในการซื้อของข้าราชการพลเรือนลดลง ซึ่งนั่นหมายความว่าข้าราชการพลเรือนมีฐานะทางการเงินจางลง นอกจากนั้น ยังพบว่าตลอดระยะเวลาที่ทำการศึกษาดังแต่ปี พ.ศ. 2518-2547 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายก็มีการปรับเพิ่มขึ้นเกือบทุกปี และเป็นไปในทิศทางเดียวกับดัชนีราคาผู้บริโภคและอัตราเงินเพื่อ

จากการศึกษาแนวโน้มของดัชนีราคาผู้บริโภค อัตราเงินเพื่อ และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ที่พบว่า มีอัตราเพิ่มสูงกว่าอัตราเพิ่มของบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าข้าราชการพลเรือนมีแนวโน้มจางลงถ้าหากไม่มีการปรับอัตราเงินเดือนให้ใกล้เคียงกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และอาจทำให้เกิดสภาวะสมองไหลอีกครั้งในอนาคตเนื่องจากค่าตอบแทนของภาคเอกชนมีแนวโน้มสูงกว่า ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยจึงเห็นว่าปัจจัยสำคัญที่ควรนำมาพิจารณาในการปรับเพิ่มอัตราเงินเดือนให้แก่ข้าราชการพลเรือน คือ ดัชนีราคาผู้บริโภค(CPI) หรืออัตราเงินเพื่อที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาผู้บริโภค(CPI) และอัตราเพิ่มของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย เมื่อศึกษาเปรียบเทียบโดยใช้ปี พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นปีที่มีการปรับบัญชีเงินเดือนครั้งสุดท้ายก่อนมีการปรับในปี พ.ศ. 2547 รวมเป็นระยะเวลา 10 ปี โดยให้ปี พ.ศ. 2538 เป็นปีฐานในการคำนวณ พบว่าจากปี พ.ศ. 2538-2547 ดัชนีราคาผู้บริโภคเพิ่มขึ้นคิด

เป็นอัตราร้อยละ 130.8 ของปี พ.ศ. 2538 อัตรารายเพื่อจึงเท่ากับ 30.8 ของปี พ.ศ. 2538 อัตราเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายคิดเป็นร้อยละ 17.2 ของปี พ.ศ. 2538 ดังนั้น ในการคำนวณหา ค่าที่จะไปปรับบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนตามภาวะเศรษฐกิจในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัย ได้นำเอาอัตราเงินเพื่อและอัตราเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายนำมาหาค่าเฉลี่ยเพื่อให้ได้อัตราเปลี่ยนแปลงตามภาวะเศรษฐกิจ จากวิธีดังกล่าวอัตราเปลี่ยนแปลงตามภาวะเศรษฐกิจคิดเป็นอัตราร้อยละ 24 ของปี พ.ศ. 2538

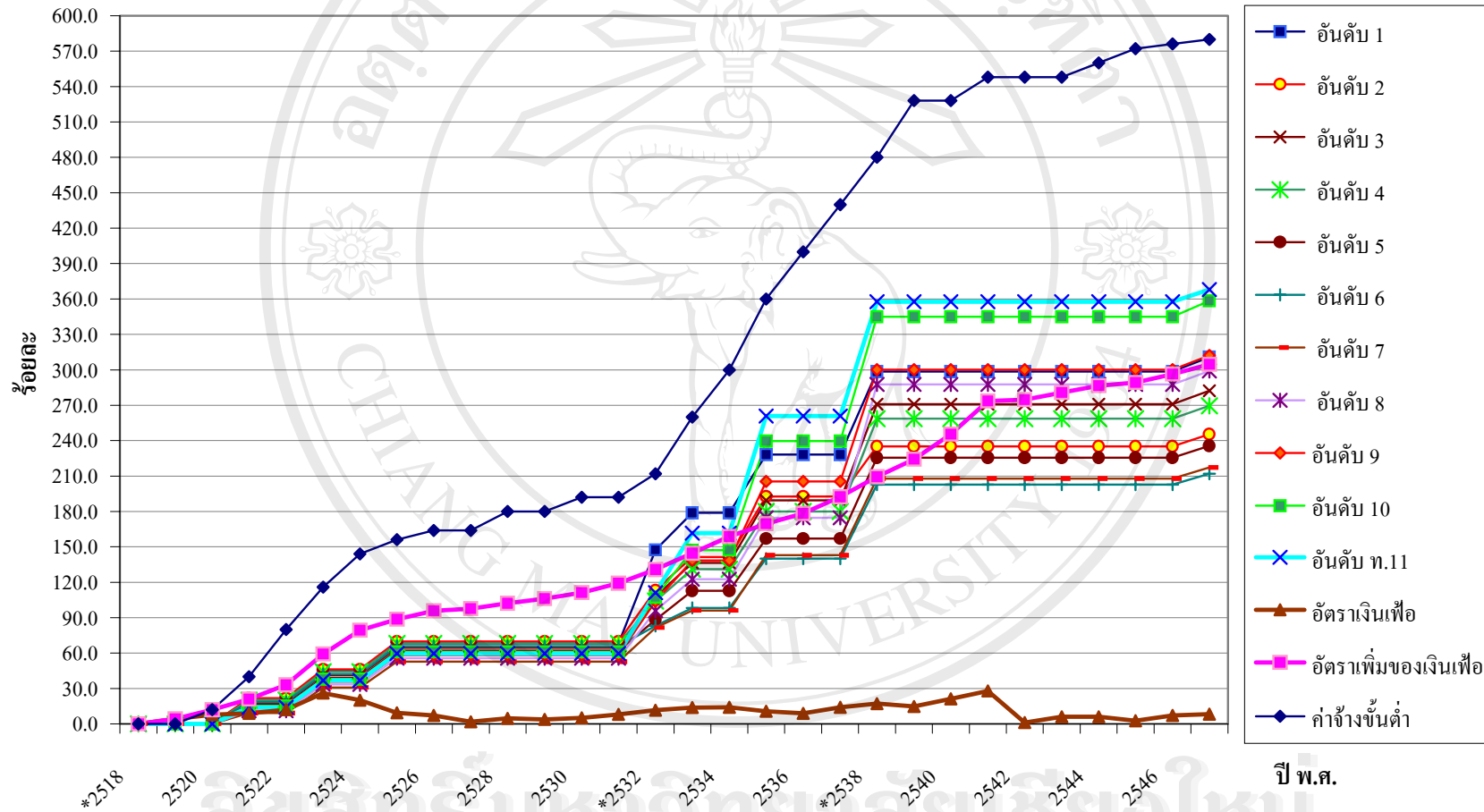


ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

ตาราง 6.1 เปรียบเทียบอัตราเพิ่มของเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนกับอัตราเงินเพื่อและค่าจ้างขั้นตามกฎหมาย ช่วงปี พ.ศ.2518-2547

พ.ศ.	อัตราเงิน เพื่อ	อัตรา เพิ่มของ เงินเพื่อ	เงินเดือนข้าราชการพลเรือน											ค่าจ้างขั้น ค่า	
			อัตราเพิ่มคิดเป็นร้อยละ												
			อันดับ 1	อันดับ 2	อันดับ 3	อันดับ 4	อันดับ 5	อันดับ 6							
*2518	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2519	4.2	4.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2520	7.9	12.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12.0
*2521	8.9	21	20.6	20.6	21.8	21.8	17.9	17.9	20.2	20.2	16.0	16.0	18.5	18.5	40.0
2522	12.0	33	20.6	-	21.8	-	17.9	-	20.3	-	16.0	-	18.5	-	80.0
*2523	26.1	59.1	44.8	24.2	46.2	24.4	41.4	23.5	44.2	24.0	39.0	23.1	42.1	23.6	116.0
2524	20.2	79.3	44.8	-	46.2	-	41.4	-	44.2	-	39.0	-	42.1	-	144.0
*2525	9.4	88.7	68.1	23.3	69.9	23.7	64.6	23.2	68.0	23.8	62.1	23.1	65.8	23.7	156.0
2526	7.1	95.8	68.1	-	69.9	-	64.6	-	68.0	-	62.1	-	65.8	-	164.0
2527	1.7	97.5	68.1	-	69.9	-	64.6	-	68.0	-	62.1	-	65.8	-	164.0
2528	4.8	102.3	68.1	-	69.9	-	64.6	-	68.0	-	62.1	-	65.8	-	180.0
2529	3.7	106	68.1	-	69.9	-	64.6	-	68.0	-	62.1	-	65.8	-	180.0
2530	5.1	111.1	68.1	-	69.9	-	64.6	-	68.0	-	62.1	-	65.8	-	192.0
2531	8.1	119.2	68.1	-	69.9	-	64.6	-	68.0	-	62.1	-	65.8	-	192.0
*2532	11.7	130.9	147.4	79.3	113.3	43.4	107.9	43.3	104.1	36.1	88.3	26.2	83.0	17.3	212.0
*2533	13.9	144.8	178.9	31.6	141.4	28.1	136.4	28.4	131.0	27.0	112.8	24.4	98.2	15.2	260.0
2534	14.0	158.8	178.9	-	141.4	-	136.4	-	131.0	-	112.8	-	98.2	-	300.0
2535	10.7	169.5	228.1	49.1	192.7	51.3	189.4	53.0	179.9	48.9	156.9	44.1	139.9	41.7	360.0
2536	8.9	178.4	228.1	-	192.7	-	189.4	-	179.9	-	156.9	-	139.9	-	400.0
2537	14.0	192.4	228.1	-	192.7	-	189.4	-	179.9	-	156.9	-	139.9	-	440.0
*2538	17.1	209.5	298.6	70.5	235.1	42.4	270.8	81.4	258.5	78.6	225.6	68.7	202.7	62.8	480.0
2539	14.7	224.2	298.6	-	235.1	-	270.8	-	258.5	-	225.6	-	202.7	-	528.0
2540	21.3	245.5	298.6	-	235.1	-	270.8	-	258.5	-	225.6	-	202.7	-	528.0
2541	28.0	273.5	298.6	-	235.1	-	270.8	-	258.5	-	225.6	-	202.7	-	548.0
2542	1.1	274.6	298.6	-	235.1	-	270.8	-	258.5	-	225.6	-	202.7	-	548.0
2543	6.0	280.6	298.6	-	235.1	-	270.8	-	258.5	-	225.6	-	202.7	-	548.0
2544	6.0	286.6	298.6	-	235.1	-	270.8	-	258.5	-	225.6	-	202.7	-	560.0
2545	2.6	289.2	298.6	-	235.1	-	270.8	-	258.5	-	225.6	-	202.7	-	572.0
2546	7.1	296.3	298.6	-	235.1	-	270.8	-	258.5	-	225.6	-	202.7	-	576.0
*2547	8.2	304.5	310.9	12.3	245.4	10.4	282.2	11.4	269.5	11.0	235.5	10.0	211.9	9.2	580.0

พ.ศ.	อัตราเงิน เพื่อ	อัตรา เพิ่มของ เงินเพื่อ	เงินเดือนข้าราชการพลเรือน										ค่าจ้างขั้น ค่า	
			อัตราเพิ่มคิดเป็นร้อยละ											
			อันดับ 7	อันดับ 8	อันดับ 9	อันดับ 10	อันดับ 11	อันดับ 11	อันดับ 11	อันดับ 11	อันดับ 11	อันดับ 11		
*2518	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2519	4.2	4.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2520	7.9	12.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12.0
*2521	8.9	21	9.2	9.2	11.2	11.2	13.2	13.2	15.1	15.1	14.1	14.1	40.0	
2522	12.0	33	9.2	-	11.2	-	13.2	-	15.1	-	14.1	-	80.0	
*2523	26.1	59.1	30.9	21.7	33.4	22.2	35.8	22.6	38.0	23.0	36.9	22.8	116.0	
2524	20.2	79.3	30.9	-	33.4	-	35.8	-	38.0	-	36.9	-	144.0	
*2525	9.4	88.7	52.7	21.8	55.6	22.1	58.3	22.5	60.9	22.9	59.6	22.7	156.0	
2526	7.1	95.8	52.7	-	55.6	-	58.3	-	60.9	-	59.6	-	164.0	
2527	1.7	97.5	52.7	-	55.6	-	58.3	-	60.9	-	59.6	-	164.0	
2528	4.8	102.3	52.7	-	55.6	-	58.3	-	60.9	-	59.6	-	180.0	
2529	3.7	106	52.7	-	55.6	-	58.3	-	60.9	-	59.6	-	180.0	
2530	5.1	111.1	52.7	-	55.6	-	58.3	-	60.9	-	59.6	-	192.0	
2531	8.1	119.2	52.7	-	55.6	-	58.3	-	60.9	-	59.6	-	192.0	
*2532	11.7	130.9	81.6	28.9	95.8	40.2	103.8	45.5	107.5	46.5	111.1	51.5	212.0	
*2533	13.9	144.8	96.1	14.5	122.6	26.8	138.4	34.6	147.2	39.7	161.6	50.6	260.0	
2534	14.0	158.8	96.1	-	122.6	-	138.4	-	147.2	-	161.6	-	300.0	
2535	10.7	169.5	143.0	46.9	174.6	52.0	205.4	67.0	239.7	92.5	260.9	99.2	360.0	
2536	8.9	178.4	143.0	-	174.6	-	205.4	-	239.7	-	260.9	-	400.0	
2537	14.0	192.4	143.0	-	174.6	-	205.4	-	239.7	-	260.9	-	440.0	
*2538	17.1	209.5	207.9	64.8	287.5	112.8	300.1	94.7	345.0	105.3	357.8	97.0	480.0	
2539	14.7	224.2	207.9	-	287.5	-	300.1	-	345.0	-	357.8	-	528.0	
2540	21.3	245.5	207.9	-	287.5	-	300.1	-	345.0	-	357.8	-	528.0	
2541	28.0	273.5	207.9	-	287.5	-	300.1	-	345.0	-	357.8	-	548.0	
2542	1.1	274.6	207.9	-	287.5	-	300.1	-	345.0	-	357.8	-	548.0	
2543	6.0	280.6	207.9	-	287.5	-	300.1	-	345.0	-	357.8	-	548.0	
2544	6.0	286.6	207.9	-	287.5	-	300.1	-	345.0	-	357.8	-	560.0	
2545	2.6	289.2	207.9	-	287.5	-	300.1	-	345.0	-	357.8	-	572.0	
2546	7.1	296.3	207.9	-	287.5	-	300.1	-	345.0	-	357.8	-	576.0	
*2547	8.2	304.5	217.2	9.3	299.1	11.7	312.1	12.0	358.4	13.4	367.9	10.0	580.0	
หมายเหตุ	การคำนวณอัตราเพิ่มเป็นร้อยละ โดยใช้ปี พ.ศ.2518 เป็นปีฐาน													
	* หมายถึงปีที่มีการปรับบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน													



แผนภูมิ 6.1 เปรียบเทียบอัตราเพิ่มของเงินเดือนข้าราชการพลเรือน ภาวะเงินเฟ้อ และค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย

ช่วงปี พ.ศ.2518-2547

6.1.2 การปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการไทยตามภาวะเศรษฐกิจ

ในการปรับบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนผู้วิจัยได้นำเอาผลการคำนวณที่ได้นำไปปรับบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนปี พ.ศ. 2538 โดยบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนปรับตามภาวะเงินเฟ้อ ณ ปี พ.ศ. 2547 จะนำเอาอัตราเงินเฟ้อไปคำนวณปรับเพิ่มบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนปี พ.ศ. 2538 บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนปรับตามอัตราเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ณ ปี พ.ศ. 2547 จะนำเอาอัตราเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายไปคำนวณปรับเพิ่มบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนปี พ.ศ. 2538 และบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนปรับตามภาวะเศรษฐกิจ ณ ปี พ.ศ. 2547 จะนำเอาอัตราเปลี่ยนแปลงตามภาวะเศรษฐกิจไปคำนวณปรับเพิ่มบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนปี พ.ศ. 2538

จากการศึกษาทดลองปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการไทยตามภาวะเศรษฐกิจ ณ ปี พ.ศ. 2547 ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ใช้วิธีการปรับเพิ่มอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนเป็นจำนวนร้อยละแก่ทุกชั้นเท่าๆ กัน และวิธีการปรับเพิ่มอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนเป็นจำนวนร้อยละแก่ทุกชั้นเงินเดือนในลักษณะถดถอย ซึ่งจะได้บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนตามภาวะเศรษฐกิจ ณ ปี พ.ศ. 2547 จำนวน 6 บัญชี ดังนี้

- (1) บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนปรับตามภาวะเงินเฟ้อ โดยปรับเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 30.8 ของบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. 2538 แก่ทุกชั้นเท่าๆ กัน
- (2) บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนตามอัตราเพิ่มของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย โดยปรับเพิ่มในอัตราร้อยละ 17.2 ของบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. 2538 แก่ทุกชั้นเท่าๆ กัน
- (3) บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนปรับตามภาวะเศรษฐกิจ โดยปรับบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนเพิ่มในอัตราร้อยละ 24 ของบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนไทย ปี พ.ศ. 2538 แก่ทุกชั้นเท่าๆ กัน
- (4) บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนปรับตามภาวะเงินเฟ้อ ซึ่งปรับเพิ่มในอัตราร้อยละ 31 -25.5 บัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนปี พ.ศ. 2538 โดยได้ทำการปรับบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนอันดับ 1 เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 31 อันดับต่อไปปรับเพิ่มในอัตราลดลงร้อยละ 0.5 เรื่อยไปจนถึง ในอัตราร้อยละ 26 อันดับ 11 บ ในอัตราร้อยละ 25.5

(5) บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนตามอัตราเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ซึ่งปรับเพิ่มใจอัตราร้อยละ 18-12.5 ของบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนปี พ.ศ. 2538 โดยทำการปรับบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนอันดับ 1 เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 18 อันดับต่อไปปรับเพิ่มในอัตราลดลงร้อยละ 0.5 เรื่อยไปจนถึงอันดับ 11 บ ในอัตราร้อยละ 12.5 ของบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนปี พ.ศ. 2538

(6) บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนปรับตามภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งปรับเพิ่มในอัตราร้อยละ 24-18.5 ของบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนปี พ.ศ. 2538 โดยทำการปรับบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนอันดับ 1 เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 24 อันดับต่อไปปรับเพิ่มในอัตราลดลงร้อยละ 0.5 เรื่อยไปจนถึงอันดับ 11 บ ในอัตราร้อยละ 18.5 ของบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนปี พ.ศ. 2538

ตาราง 6.2 แสดงอัตราร้อยละการปรับเพิ่มบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน

อันดับขั้น เงินเดือน	ปรับตามภาวะเงินเฟ้อ		ปรับตามอัตราเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำ		ปรับตามภาวะเศรษฐกิจ	
	วิธีการที่ 1	วิธีการที่ 2	วิธีการที่ 1	วิธีการที่ 2	วิธีการที่ 1	วิธีการที่ 2
1	30.8	31	17.2	18	24	24
2	30.8	31.5	17.2	17.5	24	23.5
3	30.8	31	17.2	17	24	23
4	30.8	30.5	17.2	16.5	24	22.5
5	30.8	29	17.2	16	24	22
6	30.8	28.5	17.2	15.5	24	21.5
7	30.8	28	17.2	15	24	21
8	30.8	27.5	17.2	14.5	24	20.5
9	30.8	27	17.2	14	24	20
10	30.8	26.5	17.2	13.5	24	19.5
11 ท.	30.8	26	17.2	13	24	19
11 บ.	30.8	25.5	17.2	12.5	24	18.5

หมายเหตุ การปรับเพิ่มอัตราร้อยละปรับเพิ่มจากบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. 2538

วิธีการที่ 1 วิธีการปรับเพิ่มอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนเป็นจำนวนร้อยละแก่ทุก
ขั้นเท่าๆ กัน

วิธีการที่ 2 วิธีการปรับเพิ่มอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนเป็นจำนวนร้อยละแก่ทุก
ขั้นเงินเดือนในลักษณะถดถอย

การทดลองปรับบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนทั้ง 6 บัญชี นั้น บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน 3 บัญชีแรก เป็นการปรับเพิ่มในอัตราร้อยละเท่าๆ กัน ถ้าปรับเพิ่มบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนตามอัตราเงินเพื่อจะปรับเพิ่มขึ้นจากเดิมคิดเป็นร้อยละ 30.8 ต้องใช้งบประมาณในการใช้จ่ายค่อนข้างสูงมาก และเป็นงบประมาณที่จะต้องผูกพันในการใช้จ่ายของงบประมาณประเทศตลอดไป มีผลกระทบโดยตรงต่อฐานะทางด้านการคลังของประเทศ ถ้าปรับเพิ่มบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนตามอัตราเพิ่มของอัตร่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายจะปรับเพิ่มขึ้นจากเดิมคิดเป็นร้อยละ 17.2 ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจเท่าที่ควร ฉะนั้น บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการที่ปรับเพิ่มตามสถานะเศรษฐกิจ คือ ปรับเพิ่มในอัตราร้อยละ 24 อาจเป็นบัญชีที่เหมาะสมที่สุด ถ้าหากใช้วิธีการปรับเพิ่มในอัตราร้อยละเท่าๆ กัน บัญชีนี้จะเป็นการคำนวณปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนด้วยค่าเฉลี่ยอัตราเพิ่มและอัตราเพิ่มของอัตร่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายปรับเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 24 ของฐานข้อมูลปี พ.ศ. 2538 ซึ่งอาจเป็นค่าที่เหมาะสมของการปรับบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปตามภาวะเศรษฐกิจ ณ ปี พ.ศ. 2547

การทดลองปรับบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน 3 บัญชีหลัง เป็นการปรับเพิ่มในอัตราร้อยละเท่าๆ กัน ในลักษณะถดถอย เนื่องจากบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน 3 บัญชีแรกนั้น เมื่อปรับเพิ่มบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในอัตราร้อยละเท่าๆ กัน จะทำให้ฐานอัตราเงินเดือนมากก็จะได้เพิ่มอัตราเงินเดือนที่คิดเป็นจำนวนเงินมากกว่าฐานอัตราเงินเดือนต่ำกว่า และเมื่อพิจารณาตามความจำเป็นในการดำรงชีพแล้วกลับเห็นว่าพนักงานขั้นต่ำที่มีปัญหาเดือดร้อนเรื่องความเป็นอยู่กลับได้เพิ่มค่าตอบแทนเพียงเล็กน้อย ในขณะที่ข้าราชการระดับสูงซึ่งมีรายได้มากอยู่แล้วกลับได้เพิ่มค่าจ้างเงินเดือนให้สูงไปกว่าค่าอีก ดังนั้น การปรับเพิ่มในอัตราร้อยละเท่าๆ กัน จึงไม่ได้เป็นการช่วยเหลือข้าราชการระดับต่ำให้ดีขึ้นมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการระดับสูง ทำให้ช่องว่างเงินเดือนระหว่างข้าราชการพลเรือนระดับสูงกับข้าราชการพลเรือนระดับต่ำกว้างมากขึ้น และวิธีนี้ยังจะส่งผลทำให้หน่วยงานจะต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีกมากเพื่อจ่ายในส่วนที่เพิ่มขึ้น ฉะนั้น บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน 3 บัญชีหลัง ซึ่งเป็นการปรับเพิ่มในอัตราร้อยละเท่าๆ กัน ในลักษณะถดถอย จึงจะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามอาจทำให้โครงสร้างอัตราเงินเดือนข้าราชการเดิมเปลี่ยนแปลงไป

6.2 ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

การศึกษาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการไทยตามภาวะเศรษฐกิจมีข้อสังเกตได้ ดังนี้

(1) ข้อสังเกตของผู้วิจัยการศึกษานี้พบว่าข้าราชการพลเรือนมีการปรับเพิ่มขึ้นเงินเดือนทุกปี ตามบัญชีอัตราเงินเดือน เนื่องจากการเลื่อนขึ้นเงินเดือนนั้นเป็นการเพิ่มขวัญกำลังใจให้แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงาน ตลอดจนเป็นการจ่ายเงินค่าประสบการณ์การปฏิบัติงานให้แก่ข้าราชการ และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายนั้นเป็นการกำหนดค่าจ้างสำหรับแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งแรงงานไร้ฝีมือก็อาจมีการพัฒนาขึ้นจนสามารถเป็นแรงงานมีฝีมือ ดังนั้น อัตราค่าจ้างที่ได้รับต้องสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายอยู่แล้ว และอาจมีการพัฒนาฝีมือจนได้รับค่าจ้างสูงขึ้นเรื่อยๆ หากเป็นแรงงานฝีมือดี ฉะนั้น ในศึกษาอัตราเพิ่มของแต่ละขึ้นเงินเดือนอันดับ 1 ตามบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. 2538 และอัตราการเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ช่วงปี พ.ศ. 2538 - 2547 นั้น จึงเป็นการแสดงให้เห็นเส้นแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น ไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้

(2) ดังที่กล่าวมาแล้วว่าค่าจ้างและเงินเดือนเป็นค่าตอบแทนที่ผู้ปฏิบัติงานจะได้รับนั้น จะต้องสามารถจูงใจผู้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถดึงดูดผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานในองค์กรได้ด้วย แต่จากการศึกษาวิจัยบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนพบว่า บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนมีแนวโน้มอัตราเพิ่มต่ำกว่าอัตราเพิ่มของดัชนีราคาผู้บริโภค อัตราเงินเฟ้อ และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ซึ่งถ้าหากภาครัฐปรับบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนโดยไม่ให้คำนึงถึงปัจจัยภาวะเศรษฐกิจของประเทศ อาจส่งผลทำให้ข้าราชการพลเรือนจมนลงเนื่องจากมูลค่าของเงินลดต่ำลงส่งผลให้อำนาจการซื้อลดลง เมื่อข้าราชการพลเรือนมีรายได้น้อยไม่เพียงพอกับค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น จึงจำเป็นต้องมุ่งหารรายได้เสริม ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบตาม เช่น ประสิทธิภาพในการทำงานประจำลดลงเนื่องจากต้องให้ความสนใจกับอาชีพเสริมเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับตัวเองและครอบครัว หรืออาจสนับสนุนให้เกิดปัญหาคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากค่าตอบแทนที่ได้รับจากภาครัฐไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ

(3) นอกจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจแล้ว การปรับเปลี่ยนบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนควรคำนึงถึงอัตราเพิ่มของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย และอัตราค่าจ้างค่าตอบแทนภาคเอกชนด้วย ทั้งนี้เนื่องจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแสดงขึ้นอัตราเงินเดือนของตลาดแรงงาน ถ้าหากมีอัตราเงินเดือนข้าราชการต่ำกว่าอัตราค่าจ้างในตลาดแรงงานทั่วไป อาจทำให้เกิดช่องว่างระหว่างค่าตอบแทนในภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งอาจส่งผลทำให้เกิดสมองไหล คนดีมีความรู้ความสามารถมุ่ง

หวังทำงานภาคเอกชนมากกว่าภาครัฐเนื่องจากค่าตอบแทนสูงกว่า ดังนั้น อัตราเพิ่มของค่าจ้างเงินเดือนของภาครัฐควรต้องคำนึงถึงอัตราค่าจ้างแรงงานในตลาดแรงงานด้วย

(4) ในการปรับเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามารถทำได้หลายวิธี หรืออาจจะประยุกต์วิธีต่างๆ เข้าด้วยกัน หรืออาจจะปรับเงินเดือนโดยไม่มีกฎเกณฑ์ก็ได้ เพราะยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่มีอิทธิพลเหนือกว่ากฎเกณฑ์ทางการบริหาร เช่น ฐานะการคลังของประเทศ จำนวนข้าราชการพลเรือน เป็นต้น แต่การปรับเงินเดือนโดยไม่มีกฎเกณฑ์บางครั้งทำให้โครงสร้างเงินเดือนเดิมที่วางไว้เปลี่ยนแปลงจนไม่เหลือร่องรอยเดิมของโครงสร้างค่าจ้างและเงินเดือนเดิม แต่เกิดเป็นโครงสร้างค่าจ้างและเงินเดือนใหม่ขึ้นมา ซึ่งโครงสร้างค่าจ้างและเงินเดือนใหม่นี้มิได้ดำเนินขั้นตอนตามหลักของการจัดทำโครงสร้างเงินเดือน ดังนั้น โครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนใหม่จึงไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง เพราะอาจจะขาดการสำรวจค่าจ้างในตลาดแรงงานขณะนั้นๆ หรือไม่มีการประเมินค่างานให้ถูกต้อง ซึ่งอาจจะส่งผลให้เกิดมีปัญหาด้านมาภายหลัง

6.3 ข้อจำกัดในการศึกษา

การศึกษาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการไทยตามภาวะเศรษฐกิจพบว่ายังมีข้อจำกัดในการศึกษาสำหรับผู้วิจัยหลายประการ ดังนี้

1) ในการวิจัยครั้งนี้ได้ทำการศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งผู้วิจัยประสบกับปัญหาอุปสรรคในเรื่องของข้อมูลที่น่าจะวิจัย ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการคำนวณบัญชีเงินเดือน ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจ ฯลฯ เนื่องจากในอดีตระบบการเก็บข้อมูลของประเทศไทยยังไม่เป็นระบบไม่ครอบคลุม และการรายงานที่ใช้ฐานข้อมูลที่แตกต่างกัน ฉะนั้น ข้อมูลบางส่วนที่ใช้ในการศึกษาได้มาจากการประมาณการที่เกิดจากการคำนวณจากข้อมูลที่มีอยู่

2) ในการบริหารงานของรัฐบาลไทยปัจจุบันพบว่ายังมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณทางด้านการเงินการคลังในการบริหารประเทศ และแนวนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ ประกอบกับระบบโครงสร้างของหน่วยงานราชการเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ มีบุคลากรจำนวนมาก ฉะนั้น ในการจะปรับเปลี่ยนโครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนหรือค่าตอบแทนอื่นๆ ต้องให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ เพื่อให้บุคลากรของรัฐมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลาดแรงงาน และฐานะการคลังของประเทศ ดังนั้น ในการปรับโครงสร้างของบัญชีเงินเดือนและค่าจ้างของภาครัฐในแต่ละครั้ง รัฐบาลควรมีการดำเนินการอย่างรอบคอบและเหมาะสม ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ไม่ได้นำเอาเรื่องข้อจำกัดของงบประมาณในการบริหารประเทศมาศึกษาประกอบด้วย

3) ในข้อเท็จจริงแล้วข้าราชการพลเรือนนอกจากเงินเดือนที่ได้รับประจำในแต่ละเดือนแล้ว ข้าราชการยังได้รับเงินเพิ่มต่างๆ และค่าตอบแทนอื่นๆ อีก ซึ่งมีเงื่อนไขของการได้รับเงินเพิ่มหรือค่าตอบแทนที่แตกต่างกันของคุณสมบัติและลักษณะของแต่ละตำแหน่งตามที่กฎระเบียบของทางราชการที่กำหนดไว้ เช่น เงินประจำตำแหน่งของผู้บริหาร เงินประจำตำแหน่งสาขาวิชาชีพขาดแคลน เงินประจำตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะ(วช.) หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ(ชช.) เงินค่าเลี้ยงชีพ เงินเพิ่มช่วยค่าครองชีพ ฯลฯ ผู้วิจัยมิได้นำมาศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ที่ข้าราชการได้รับในแต่ละเดือน

4) การนำเอาอัตราเงินเดือนที่ค่ากลาง(Midpoint) ของบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนมาเป็นตัวแทนของอัตราเงินเดือนในแต่ละอันดับนั้น อาจทำให้การศึกษาเปรียบเทียบคาดเคลื่อนได้ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนขั้นเงินเดือนของแต่ละขั้นเงินเดือนในแต่ละอันดับไม่เท่ากัน และในแต่ละอันดับยังมีขั้นเงินเดือนที่ไม่เท่ากันอีกด้วย

5) จากการศึกษาเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนที่ค่ากลาง(Midpoint) ของบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนนั้น พบว่าบัญชีอัตราเงินเดือนในบางช่วงปีไม่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นระยะเวลา นาน แต่ในข้อเท็จจริงข้าราชการทุกคนจะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนทุกปี ตามบัญชีอัตราเงินเดือนที่บังคับใช้ในเวลานั้น ซึ่งจะมีอัตราเพิ่มในแต่ละขั้นประมาณ 3-5%

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนที่แท้จริงแล้วก็จะแสดงถึงอำนาจการซื้อของข้าราชการลดลงเมื่อเปรียบเทียบในอดีต เนื่องจากอัตราเงินเฟ้อในแต่ละปีมีแนวโน้มปรับเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนั้น การเลื่อนขั้นเงินเดือนแต่ละปีเป็นการปรับเพื่อเพิ่มขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานแต่ข้าราชการ มิใช่การเลื่อนขั้นเงินเดือนให้เป็นไปตามภาวะเงินเฟ้อ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงบัญชีอัตราเงินเดือนในแต่ละฉบับจึงเป็นการปรับฐานบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปตามภาวะเศรษฐกิจ

6) การปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนครั้งนี้ผู้วิจัยมิได้นำเอาอัตราค่าจ้าง ค่าตอบแทนของภาคเอกชน มาศึกษาประกอบการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน ซึ่ง การปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนควรมีความสัมพันธ์กับตลาดแรงงานภายในประเทศ เพื่อไม่ให้เกิดภาวะสมองไหลสู่ภาคเอกชนหากปรากฏว่าอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทนภาคเอกชนสูงกว่าเงินเดือนค่าจ้างของภาครัฐ