

โครงสร้างบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน หมายเลข 3 : ข้อบกพร่องและแนววิเคราะห์ทางทฤษฎี

สวัสดิ์ สุคนธ์รังษี Ph. D.¹

มนุษย์ส่วนใหญ่ในสังคมปัจจุบันต้องทำงานเพื่อแลกกับเงินค่าตอบแทนที่จะนำไปใช้จ่ายในการดำรงชีวิต มีบุคคลเป็นส่วนน้อยเท่านั้นที่ไม่ต้องอาศัยเงินค่าตอบแทนจากการทำงานเป็นค่าใช้จ่ายของตน ผู้ที่มีฐานะเศรษฐกิจดีมากเท่านั้นจึงจะสามารถทำเช่นนี้ได้ แต่บุคคลประเภทนี้ก็ยิ่งหวังที่จะได้รับประโยชน์บางประการจากการทำงานที่ไม่ใช่เป็นเงินค่าตอบแทน เช่น ศักดิ์ศรี อำนาจ หรือชื่อเสียงในสังคม สำหรับบุคคลทั่วไปถ้าต้องกลายเป็นคนตกงานก็จะขาดรายได้ไม่สามารถจะดำรงชีวิตอยู่ได้ เงินค่าตอบแทนจากการทำงานมีความสำคัญอย่างยิ่งในชีวิตของมนุษย์ หากบุคคลได้รับเงินค่าตอบแทนต่ำก็จะมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต แม้บุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีมากจนไม่ต้องอาศัยเงินค่าตอบแทนเป็นค่าใช้จ่ายของตนก็ยังมีถึงถึงความสำคัญของระดับรายได้ในแง่ฐานะศักดิ์ศรีของตนในสังคม

เงินค่าตอบแทนจากการทำงานมีหลายลักษณะ เช่น ค่าจ้างรายขึ้น รายวัน เงินเดือน ค่าจ้างประจำ และเงินรางวัลพิเศษต่าง ๆ ลักษณะเงินค่าตอบแทนแต่ละแบบเหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อความพยายามในการทำงานต่างกัน เพราะว่าแต่ละคนไม่ได้มี

¹ศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ความต้องการที่จะทำงานเท่า ๆ กัน และเหมือน ๆ กัน เงินค่าตอบแทนเป็นเพียงเครื่องมือขององค์กรที่จะโน้มน้าวจิตใจของบุคคลให้ยอมทำงาน องค์กรอาจดึงดูดผู้มีความสามารถเข้ามาทำงานโดยกำหนดอัตราค่าจ้างเงินเดือนให้สูงกว่าอัตราขั้นต่ำขององค์กรอื่น ๆ แต่องค์กรก็ไม่สามารถที่จะกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดให้สูงอย่างมากมายจนเกินกำลังทรัพยากรของตนได้ องค์กรจะหวังทุ่มเงินมาก ๆ เพื่อจูงใจให้ปฏิบัติงานพยายามทำงานมากขึ้น จึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ ทั้งนี้จึงจะได้อธิบายลักษณะของค่าจ้างเงินเดือนแบบต่าง ๆ เพื่อชี้ให้เห็นความแตกต่างในแง่ของการส่งเสริมความพยายามในการทำงาน โดยจะเน้นหนักรูปแบบที่ใช้ในวงราชการในแง่ของจุดอ่อนที่อาจจะปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นได้

ประเภทค่าจ้างเงินเดือน

การจ่ายเงินค่าตอบแทนในการตอบแทนเริ่มตั้งแต่สมัยกลาง (Middle Ages ประมาณระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 6-14) โดยได้มีการก่อตั้งชมรม หรือสมาคมช่างฝีมือและผู้ประกอบการค้าต่างประเทศ ปฏิบัติหน้าที่กำหนดว่า ผู้ใดจะผลิตสินค้าประเภทใด จะจ้างคนเป็นจำนวนเท่าใด และจะขายสินค้าในจำนวนเท่าใดแท้จริงรากศัพท์ของคำว่า ชมรมนี้ ในภาษาอังกฤษก็มาจากคำในภาษาแองโกลแซ็กซอน ว่า ซึ่งแปลว่า การจ่ายเงิน แต่การจ่ายเงินค่าตอบแทนในสมัยกลางนี้เป็นการจ่ายโดยไม่คำนึงถึงผลงานที่สำเร็จ หรือปริมาณเวลาที่ใช้ในการทำงาน การจ่ายเงินค่าจ้างในสมัยนี้คำนึงถึงแต่ว่าจะจ่ายสูงพอที่ผู้ทำงานจะไม่อดตาย รายละเอียดของการปฏิบัติในเรื่องนี้จะต้องศึกษาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยเรื่องค่าจ้างแรงงาน

ระยะเวลาที่ผ่านมาหลายศตวรรษ ได้ทำให้แนวปฏิบัติในเรื่องการจ่ายค่าจ้างเงินเดือนเปลี่ยนไปมากแทนที่จะมีการจ่ายค่าจ้างแรงงานเพียงเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานประทังชีวิตอยู่ได้เท่านั้น แนวคิดในเรื่องนี้ได้ก้าวหน้าไปจนถึงขั้นการปฏิบัติที่จะทำให้มีการกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ โดยเฉพาะเมื่อ Frederick

W. Taylor² ได้ริเริ่มคิดใช้วิธีการใหม่ ในการให้สิ่งตอบแทนที่เป็นเครื่องจูงใจในการทำงาน (incentive) ที่ Midvale Steel Company, Philadelphia ในปี 1884 ได้ทำให้วิธีการจ่ายค่าจ้างเงินเดือนในปัจจุบันได้พัฒนาขึ้นเป็นอันมาก

ค่าตอบแทนการทำงานที่องค์กรจะจ่ายให้ผู้ปฏิบัติงานอาจกระทำได้เป็น 3 วิธี คือ จ่ายเป็นค่าตอบแทนของเวลาที่ได้ใช้ทำงาน จ่ายเป็นค่าจ้างผลงานที่ปฏิบัติเสร็จ (output or productivity of productive efficiency) และจ่ายเป็นค่าตอบแทนพิเศษ หรือผลประโยชน์เกื้อกูล (supplementary expensation or fringe benefits)

ค่าจ้างเงินเดือนที่จ่ายเป็นค่าตอบแทนเวลาการทำงาน การจ่ายเงินค่าตอบแทนด้วยวิธีนี้ ถือเอาเวลาที่ผู้ปฏิบัติงานมาทำงานเป็นเกณฑ์ในการคำนวณค่าจ้างแรงงาน ไม่ว่าผู้ปฏิบัติงานจะทำงานได้มากเพียงใด ถ้าหากทำได้ครบตามเวลาที่กำหนดไว้เป็นเกณฑ์ ก็จะได้รับเงินค่าตอบแทนไปตามที่ได้ตกลงกันไว้ ฉะนั้น ถ้าผู้ปฏิบัติงานทำงานได้น้อย องค์กรก็ต้องเสียประโยชน์ แต่ในขณะเดียวกันถ้าผู้ปฏิบัติงานมีผลงานมาก องค์กรก็จะได้รับประโยชน์ ในกรณีที่มีการสอดส่องตรวจตราการปฏิบัติงานอย่างทั่วถึง การจ่ายค่าตอบแทนโดยถือเวลาทำงานเป็นเกณฑ์ ก็ย่อมไม่ทำให้องค์กรเสียประโยชน์ แต่สำหรับองค์กรที่ไม่สามารถควบคุมปริมาณและคุณภาพของงานได้ เงินค่าตอบแทนที่จ่ายไปก็อาจจะไม่สัมพันธ์กับงานที่ทำได้

ค่าจ้างเงินเดือนที่จ่ายให้ตามเวลาที่ทำงานอาจจ่ายเป็น รายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ หรือรายเดือนก็ได้ แต่ไม่ว่าจะเป็นค่าจ้างรายวัน รายชั่วโมง หรือเงินเดือน ผู้ปฏิบัติงานจะได้รับเงินค่าตอบแทนเป็นปริมาณเท่ากันตายตัวอยู่เสมอ ถ้าหากผู้ปฏิบัติงานทำงานในเวลาเท่ากัน วิธีการจ่ายค่าจ้างแรงงานวิธีนี้มีชื่อเรียกว่า วิธีจ่ายเงินค่าตอบแทนด้วยอัตราคงที่ตามเวลา (straight time payments of) แต่ในการจ่ายเงินด้วยอัตราคงที่เช่นนี้ไม่ได้แปลว่า ผู้ปฏิบัติงานจะทำงานให้ได้ผลงานในอัตราคงที่ด้วยค่าใช้จ่ายขององค์กรจะลดลงก็ต่อเมื่อผลงานของแต่ละคนสูงขึ้น เช่น ถ้าจ่ายค่าจ้างวันละ 100 บาทต่อคน และคนหนึ่ง ๆ มีผลงาน 25 หน่วยต่อวัน ค่าใช้จ่ายขององค์กรจะเท่ากับหน่วย

² Taylor, F.W., The Principles of Scientific Management, P.39

ละ 4 บาท แต่ถ้าคนหนึ่งมีผลงาน 50 หน่วยต่อวัน ค่าใช้จ่ายขององค์การจะลดลงเหลือเพียงหน่วยละ 2 บาท

การพิจารณาผลงานเมื่อเทียบกับค่าจ้างเงินเดือนในย่อหน้าก่อนเป็นการพิจารณาแต่เพียงในด้านปริมาณ เท่านั้น สำหรับในด้านคุณภาพนั้นยังไม่มีอะไรเป็นหลักประกันใหญ่ๆ ผลงานที่จ่ายค่าตอบแทนตามเวลาจะมี คุณภาพดีตามเป้าหมายขององค์การ เพราะผู้ที่ทำงานไม่ดีก็จะได้รับเงินค่าจ้างเงินเดือนเท่ากับผู้ที่ปฏิบัติงานดี อาจจะมีบางคนกล่าวว่า การจ่ายค่าตอบแทนตามเวลา ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่ต้องเร่งรัดตัวเองที่จะให้ได้ปริมาณเท่านั้นเท่านี้ในหนึ่งวันหรือหนึ่งชั่วโมง ฉะนั้น ก็จะสามารถทำงานได้อย่างละเอียดถี่ถ้วน มีคุณภาพโดยไม่มีอะไรพะวง แต่ความจริงจะเป็นเช่นนี้เพียงใดไม่มีผู้ใดทราบแน่นอน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาโดยหลักวิชาและทฤษฎีแรงจูงใจ (motivation theory)³ โอกาสที่ผู้ปฏิบัติงานจะพยายามปฏิบัติงานให้ได้ผลงานเป็นอย่างดีไม่ใช่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ด้วยตนเองในทางปฏิบัติ จึงจัดให้มีการบังคับบัญชาตามสาย เพื่อจะได้ควบคุมคุณภาพและปริมาณผลงานตามลำดับขั้นของการทำงาน แต่การบังคับบัญชาก็ยังไม่เป็นการคาดหวังว่าจะได้ผลงานที่ต้องการ โดยเฉพาะการปกครองที่พยายามกดดันผู้ใต้บังคับบัญชาให้อยู่ในระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัดกลับจะทำให้เกิดความไม่พอใจในการทำงานมากขึ้น

วิธีการจ่ายเงินค่าตอบแทนด้วยอัตราคงที่ตามเวลา อาจกระทำได้เป็น 2 อย่างคือ บัญชีเงินเดือนที่เป็นอัตราเดียว (flat rate or single-rate structure) และบัญชีเงินเดือนที่มีขั้นวิง (rate range structure) ในการใช้บัญชีเงินเดือนที่เป็นอัตราเดียว องค์การจะกำหนดเงินเดือนตายตัวเพื่ออัตราเดียวสำหรับระดับตำแหน่ง (job class or job level or pay grade) เช่น เจ้าหน้าที่ธุรการ หรือเจ้าหน้าที่พิมพ์ดีดในระดับ 1 จะมีเงินเดือนในระดับตำแหน่งของตนเพียงอัตราเดียว ทราบว่ายังปฏิบัติหน้าที่ในระดับตำแหน่งนั้นก็จะได้รับเงินเดือนเท่าเดิมเสมอไป ต่อเมื่อได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูง

³หนังสือวิเคราะห์ผลงานวิจัยที่ควรดูคือ Cofer, C.N. and Appley, M.H., *Motivation Theory and Research*, passim.

ขึ้น สมมติว่าเป็นตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไประดับ 2 จึงจะมีโอกาสได้รับเงินเดือนสูงขึ้น การจ่ายค่าจ้างเงินเดือนตามวิธีนี้เป็นวิธีการที่ง่ายในการทำความเข้าใจและสะดวกแก่การปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติงานมั่นใจแน่นอนว่าตนจะได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนเท่าใด ส่วนเจ้าหน้าที่ฝ่ายควบคุมการเบิกจ่ายเงินเดือนต้องทำงานอะไรยุ่งยาก การจ่ายเงินตามวิธีนี้ อาจเหมาะสมเฉพาะกับงานที่ทำซ้ำ ๆ ซาก ๆ เหมือน ๆ กัน โดยไม่ต้องอาศัยความชำนาญหรือความสามารถพิเศษ ในการที่กำหนดให้มีเพียงอัตราเดียวเช่นนี้ทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่มีโอกาสที่จะเล่นพรรคเล่นพวกในการเลื่อนขั้นเงินเดือน เพราะไม่สามารถจะให้เงินเดือนผู้หนึ่งผู้ใดได้มากกว่ากันได้

แต่งงานส่วนใหญ่โดยทั่ว ๆ ไปไม่ใช่งานที่ต้องทำซ้ำซากให้ได้ผลเหมือน ๆ กัน ในการปฏิบัติงานที่แม้จะอยู่ในตำแหน่งเดียวกัน แต่ละคนก็อาจปฏิบัติงานได้ผลต่างกัน ด้วยความสามารถและความชำนาญงานที่มีไม่เท่ากัน ฉะนั้น การให้บัญชีเงินเดือนที่เป็นอัตราเดียวจึงไม่เป็นการสนับสนุนให้บุคคลแสดงสมรรถภาพและความชำนาญงานที่ดีเด่นของตนออกมา สำหรับบัญชีเงินเดือนที่มีขั้นบันได เป็นการกำหนดอัตราเงินเดือนหลาย ๆ ขั้นสำหรับระดับตำแหน่งแต่ละระดับ เช่น ใน พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2521 มาตรา 3⁴ บัญญัติว่า อัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนระดับ 1 มี 20 ขั้น และระดับ 11 มี 9 ขั้น หมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานในระดับตำแหน่งนั้น ๆ จะมีเงินเดือนที่ต่างกันได้ถึง 20 ระดับ และ 9 ระดับ ตามลำดับ การกำหนดขั้นบันไดอาจกระทำเป็น 2 อย่างคือ กำหนดเปิด (open-ended rate range) การกำหนดขั้นตายตัว (in-steps rate range) วิธีการกำหนดขั้นเปิด กระทำโดยกำหนดแต่เพียงอัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุดและขั้นสูงสุดไว้เท่านั้น แล้วให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้พิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้เป็นไปตามแต่จะเห็นเหมาะสม เช่น ในกรณีข้าราชการพลเรือนระดับ 1 ก็อาจกำหนดขั้นต่ำสุดไว้เท่ากับ 1,255 บาท และขั้นสูงสุดเท่ากับ 3,535 บาท ดังที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน หมายเลข 3 แต่ไม่กำหนดอัตราเงินเดือนสำหรับขั้นต่าง ๆ ที่สูง

⁴ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 95 ตอนที่ 203 ฉบับพิเศษ 27 กันยายน 2521

กว่า 1,255 บาท และต่ำกว่า 3,535 บาท มอบให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะขึ้นเงินเดือนเป็นปริมาณเท่าใดก็ได้ในช่วงของขั้นทั้งสองนี้

สำหรับวิธีการกำหนดขั้นตายตัว กระทำโดยกำหนดขั้นเงินเดือนระหว่างขั้นต่ำสุดกับขั้นสูงสุดไว้ตายตัว เช่นในกรณีของข้าราชการพลเรือนระดับ 1 ที่ยกมากล่าวในย่อหน้าก่อนได้มีการแบ่งไว้เป็น 20 ขั้น แต่ละขั้นมีอัตราเงินเดือนตายตัว เมื่อผู้บังคับบัญชาจะเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ก็ต้องเป็นปริมาณตามที่กำหนดไว้แต่ละขั้น การกำหนดเป็นขั้นตายตัวเช่นนี้ ย่อมทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วกว่าการบริหารงาน แต่ในขณะเดียวกันก็เกิดปัญหาว่าจะถือว่าค่าจ้างเงินเดือนในขั้นใดเป็นค่าตอบแทนที่ถูกต้อง สำหรับงานในระดับตำแหน่งอื่น ๆ (job value) ถ้าถือว่าเงินเดือนขั้นต่ำสุดเป็นค่าที่แท้จริงของงาน เงินเดือนที่รับเพิ่มขึ้นในขั้นที่สูงขึ้นไปจะต้องเป็นค่าตอบแทนของสมรรถภาพของการทำงานที่มีสูงขึ้น ผู้ที่ไม่ได้ปฏิบัติงานได้ผลดีเด่นก็จะต้องไม่ได้รับการขึ้นเงินเดือน แต่ในทางปฏิบัติ การเลื่อนขั้นเงินเดือนอย่างน้อยหนึ่งขั้นแก่ข้าราชการทุกคนในรอบปี ถือว่าเป็นการเลื่อนขั้นตามปกติ และทุก ๆ คนจะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนไปจนถึงขั้นสูงสุดในระดับตำแหน่งของตน⁶ การกระทำเช่นนี้เท่ากับถือว่าอัตรามาตรฐานที่แสดงค่าแท้จริงของงานคือ อัตราสูงสุดของระดับตำแหน่ง เพราะไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็จะได้รับเงินเดือนในขั้นนั้นเสมอ เมื่อรับราชการไปถึงระยะเวลาหนึ่ง การจ่ายเงินเดือนด้วยวิธีการกำหนดขั้นชอยเช่นนี้ จึงมีลักษณะเกือบจะเป็นแบบเดียวกันกับการจ่ายเงินเดือนโดยใช้บัญชีที่เป็นอัตราเดียว (flat rate structure) ได้กล่าวมาแล้วว่า บัญชีเงินเดือนที่เป็นอัตราเดียวเหมาะกับงานที่ทำซ้ำ ๆ ซาก ๆ เหมือน ๆ กัน โดยไม่ต้องอาศัยความชำนาญหรือความสามารถพิเศษ ฉะนั้น การใช้บัญชีขั้นวิ่งโดยกำหนดให้ทุกคนได้รับเงินเดือนขั้นสูงสุดของระดับตำแหน่ง จึงเท่ากับว่าองค์การถือว่าเมื่อต่างคนรับราชการไปจนถึงระยะเวลาหนึ่ง ทุกคนจะทำงานได้ผลเหมือน ๆ กัน ไม่มีผู้ใดสามารถทำงานได้ผลดีเด่นเหนือไปกว่ากัน ได้ การกระทำเช่นนี้มีได้เป็นการสนับสนุนผู้ที่มีสมรรถภาพในการทำงานสูงเป็นพิเศษ

⁶กฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2519

ทางราชการกำหนดแต่เพียงว่าปฏิบัติงานในระดับที่ใช้ได้ก็จะได้รับเงินเดือนในอัตราขั้นสูงสุดของระดับนี้

วิธีการที่จะสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานได้แสดงสมรรถภาพดีเด่นในการปฏิบัติงานอาจกระทำได้โดยกำหนดค่ามัธยฐาน (median or midpoint) ของช่วงเงินเดือนในแต่ละระดับตำแหน่งไว้ ผู้ที่ปฏิบัติงานโดยทั่วไปจะมีโอกาสเลื่อนเงินเดือนจนถึงขั้นนี้เท่านั้น ต่อมาเมื่อได้แสดงสมรรถภาพการทำงานดีเด่นจึงจะได้เลื่อนขั้นเงินเดือนสูงกว่าขั้นนี้ การทำเช่นนี้จะทำให้ค่ามัธยฐานของช่วงเงินเดือนเป็นค่าที่แท้จริงของงานในระดับตำแหน่งหนึ่ง ๆ ค่ามัธยฐานระหว่างระดับตำแหน่งต่าง ๆ จะมีความสัมพันธ์กันตามระดับต่าง ๆ ของงานตั้งแต่ระดับต่ำสุดไปจนถึงระดับสูงสุด ประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ จะมีการอภิปรายในรายละเอียดเมื่อถึงหัวข้อว่าด้วยวิธีการกำหนดช่วงเงินเดือนในขั้นนี้

ค่าจ้างเงินเดือนที่จ่ายเป็นค่าตอบแทนผลงาน การจ่ายค่าตอบแทนผลงานที่ปฏิบัติเสร็จเป็นการให้ค่าจ้างเงินเดือนตามจำนวนชิ้นหรือจำนวนหน่วยของงานที่ปฏิบัติแล้วเสร็จ ในการคำนวณค่าตอบแทนรายชิ้นองค์การอาจใช้เกณฑ์การทำงานปกติของผู้ปฏิบัติงานในระดับที่ใช้ได้มากำหนดว่า แต่ละคนควรจะทำงานได้ประมาณกี่ชิ้นหรือกี่หน่วย แล้วจึงประมาณค่าตอบแทนของงานออกมาเป็นรายชิ้นหรือหน่วยของงาน ทุกคนจะได้รับค่าตอบแทนตามจำนวนชิ้นของงานที่ทำเสร็จไม่ว่าจะใช้เวลาทำงานนั้นนานเท่าใด ปริมาณค่าตอบแทนของงานที่จ่ายตามวิธีนี้จึงไม่แน่นอน ถ้าผู้ทำงานต้องเสียเวลาชกช้าในการปฏิบัติงาน จะทำให้ได้ค่าตอบแทนต่ำ แต่ถ้าทำงานได้มากนายจ้างก็อาจจะกดค่าแรงให้ถูกลง และถ้ายังทำได้มากเท่าไร อัตราค่าตอบแทนก็อาจถูกตัดมากขึ้นเท่านั้น เพื่อไม่ให้มีการจ่ายค่าจ้างมากเกินไป ค่าตอบแทนวิธีนี้เป็นการคำนึงถึงปริมาณงานเป็นหลัก โอกาสที่จะนำประเด็นเรื่องคุณภาพของงานมาพิจารณามีน้อยมาก ผู้ปฏิบัติงานจะไม่ต้องพยายามทำงานให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ขณะเดียวกันจะพยายามทำมากจนเกินไป เพื่อไม่ให้อัตราค่าตอบแทนต้องถูกตัดลง และในกรณีที่ยังไม่ได้กำหนดอัตราค่าแรงด้วยการวิเคราะห์มาตรฐานของเวลาทำงานอย่างเป็นทางการ

เหตุเป็นผล อัตราค่าตอบแทนที่กำหนดขึ้น ก็จะเลือนลอยทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ ในสภาพเช่นนี้ผู้ปฏิบัติงานย่อมเห็นว่าตนไม่ได้รับค่าจ้างเงินเดือนอย่างเป็นธรรม

การวิเคราะห์มาตรฐานของเวลาทำงานเป็นเหตุเป็นผลเพื่อกำหนดอัตราค่าตอบแทนของผลงานจะเริ่มมีขึ้นในสมัยการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management)⁶ Taylor ถือว่าการทำงานที่ดีจะต้องทำให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับค่าจ้างรางวัลตามผลงานที่ทำได้ ผู้ที่ทำงานมากจะต้องได้รับค่าตอบแทนมากขึ้นตามสัดส่วน ส่วนผู้ที่ทำงานได้น้อยแม้จะทำทั้งวัน ก็ควรจะได้ค่าแรงเฉพาะผลงานที่ทำเสร็จ ไม่ใช่ได้ค่าตอบแทนตามเวลาที่ทำงานไปหนึ่งวัน การกำหนดอัตราค่าจ้างสำหรับงานแต่ละชั้น หรือ แต่ละหน่วยจะต้องมีการศึกษาอย่างมีหลักเกณฑ์ว่างานหนึ่ง ๆ ควรจะได้ค่าตอบแทนเท่าใด Taylor ได้ทำการค้นคว้าวิธีการวิเคราะห์เวลาและความเคลื่อนไหวในการปฏิบัติงาน (Time and Motion Study) เพื่อเป็นหลักในการที่จะพิจารณาว่า งานต่าง ๆ ควรจะปฏิบัติอย่างไรจึงจะถือว่ามีประสิทธิภาพที่สุด ต่อเมื่อได้มีการวิเคราะห์ปริมาณงานตามแนวนี้แล้วเท่านั้น จึงจะทำให้ทราบอัตราค่าตอบแทนที่จะเป็นธรรมทั้งต่อลูกจ้างและนายจ้าง อัตรานี้จะต้องไม่มีการเปลี่ยนแปลงจนกว่าองค์ประกอบของการทำงานจะเปลี่ยนไปทำให้ทุกคนตั้งใจพยายามทำงานเต็มที่ ไม่ต้องกลัวว่าผู้ที่ทำงานน้อยกว่าตนจะได้เงินมาก และถ้าตนทำงานมากจะถูกกดอัตราค่าแรงลงไป

วิธีการจ่ายค่าตอบแทนของ Taylor เรียกว่า Differential Piece-Rate Plan มีหลักการคำนวณเงินค่าตอบแทนโดยย่อดังนี้⁷

ถ้าสมมติว่า งานในตำแหน่งหนึ่งมีเกณฑ์มาตรฐานในการทำงานเท่ากับ 10 หน่วยต่อวัน องค์การจะต้องกำหนดค่าตอบแทนเป็น 2 ระดับ ๆ แรก สำหรับผู้ทำงานต่ำกว่ามาตรฐาน (ไม่ถึง 10 หน่วย) และอีกระดับหนึ่งสำหรับผู้ทำงานถึงมาตรฐานหรือสูงกว่า สมมติว่าค่าตอบแทนระดับแรกเท่ากับหน่วยละ 6 บาท และสำหรับระดับที่สองเท่า

⁶ Taylor, op.cit., passim.

⁷ Zollitsch, H.G. and Langsner A., Wage and Salary Administration, p. 460.

กับ 7 บาท ถ้า นาย ก. ทำงานได้ 9 หน่วย และ นาย ข. ได้ 10 หน่วย เงินค่าตอบแทนที่บุคคลทั้งสองจะได้คือ

$$\begin{aligned} \text{นาย ก. ได้} &= 9 \times 6 \\ &= 54 \text{ บาท} \\ \text{นาย ข. ได้} &= 12 \times 7 \\ &= 84 \text{ บาท} \end{aligned}$$

นับตั้งแต่ Taylor ได้เสนอวิธีการใหม่ในการจ่ายค่าตอบแทนผลงานอย่างมีหลักเกณฑ์ บุคคลในวงการบริหารได้มีความเห็นพ้องด้วยกับแนวคิดนี้ว่า จะช่วยกระตุ้นให้ทุกคนพยายามทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และได้มีการคิดค้นรายละเอียดของวิธีการในเรื่องนี้อีกมากมาย วิธีการจ่ายค่าตอบแทนยึดหลักเกณฑ์ Taylor ได้เป็นผู้ริเริ่มนี้ นิยมเรียกกันแพร่หลายว่า วิธีการจ่ายเงินพิเศษเพื่อเป็นเครื่องจูงใจการทำงาน (incentive wage plan) ที่เรียกกันดังนั้นก็เพราะถือว่าค่าจ้างเงินเดือนที่จ่ายตามผลจะเป็นสิ่งจูงใจ (incentive) ให้ทุกคนมีสมรรถภาพในการทำงาน ก่อนที่จะกล่าวถึงวิธีการที่ได้มีผู้คิดค้นรายละเอียดต่อจาก Taylor ควรจะได้กล่าวถึงหลักการพื้นฐานของวิธีการเหล่านี้เสียก่อน ซึ่งอาจแยกได้เป็น 4 ขั้นตอนคือ ขั้นแรกมีการวัดงานเพื่อกำหนดการทำงานที่เป็นมาตรฐาน ขั้นที่สองใช้มาตรฐานของงานนี้เป็นหลักการในการกำหนดเกณฑ์ของการทำงานในตำแหน่งนั้น ๆ ขั้นที่สามวัดสมรรถภาพการทำงานของแต่ละคนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และขั้นสุดท้ายจ่ายค่าตอบแทนพิเศษแก่ผู้ที่มีสมรรถภาพการทำงานสูงกว่าเกณฑ์ที่ตั้งไว้ ความหมายของขั้นตอนต่าง ๆ นี้ คงจะเป็นที่ชัดเจนสำหรับผู้ที่ได้อ่านเรื่องนี้มาตั้งแต่ตอนต้นของหัวข้อ

การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษเพื่อเป็นสิ่งจูงใจ (incentive) อาจกระทำได้ 2 ทางคือทางแรกจ่ายให้ในแง่ของปริมาณผลงานที่ได้ทำเป็นชิ้นหรือเป็นหน่วย (straight piece-work or piece rate plan) และอีกทางหนึ่ง จ่ายในแง่ของเวลาที่ได้ปฏิบัติงานเสร็จตามปริมาณที่วางเป็นเกณฑ์ไว้ (study time plan) วิธีการจ่ายค่าตอบแทนในแง่ปริมาณผลงาน นอกจากจะมีวิธีการของ Taylor ที่ได้กล่าวแล้วก็ยังมีวิธีอื่น ๆ อีกได้แก่

Merrick Differential Piecework Plan และ Manchester Plan⁶ ซึ่งเป็นการดัดแปลงวิธีการของ Taylor เช่น กำหนดว่าผู้ที่ทำงานได้ดีกว่าเกณฑ์มาตรฐานก็จะต้องได้ค่าแรงขั้นต่ำในระดับหนึ่งเท่า ๆ กัน

สำหรับการให้สิ่งจูงใจโดยจ่ายค่าตอบแทนพิเศษในแง่ของเวลาที่ทำงานเสร็จ (standard time plan) มีหลักการใหญ่เช่นเดียวกับวิธีการจ่ายค่าตอบแทนในแง่ปริมาณผลงานที่เป็นชิ้นหรือเป็นหน่วย (time piece work plan) คือ จ่ายให้ตามสัดส่วนของผลงานที่ทำเสร็จ เพื่อกระตุ้นให้ทุกคนมีสมรรถภาพในการปฏิบัติงาน สิ่งที่แตกต่างกันเป็นประเด็นสำคัญของสองวิธีนี้ คือ การตีค่าของเกณฑ์มาตรฐานในการทำงาน วิธีการจ่ายในแง่ของปริมาณผลงานตีค่าของเกณฑ์ออกมาเป็นราคาของงานแต่ละหน่วย ส่วนวิธีการจ่ายในแง่ของเวลาที่ปฏิบัติเสร็จตีค่าของเกณฑ์ออกมาเป็นราคาของหน่วยงานที่ทำงานสำเร็จ กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ถ้าทำงานสำเร็จทันเวลาหรือก่อนเวลา ก็จะได้รับเงินพิเศษ (bonus) วิธีการจ่ายค่าตอบแทนในแง่ของเวลาที่ปฏิบัติสำเร็จมีชื่อในภาษาอังกฤษหลายชื่อ คือ standard time plan, standard hour plan, time piece work, hour-for plan, the 100 per cent bonus plan และ bonus efficiency plan วิธีการคิดราคาของหน่วยของเวลาที่ทำงานสำเร็จ อาจกระทำได้เป็น 2 ทาง คือ ทางแรก คำนวณเวลาที่ทำสำเร็จทันตามกำหนดหรือก่อนกำหนด (time saved) อีกทางหนึ่ง เป็นการคำนวณ หาร์ร้อยละของประสิทธิภาพในการใช้เวลาทำงาน (efficiency percentage) วิธีการแรกผู้ปฏิบัติงานจะได้รับค่าตอบแทนตามอัตราขั้นต้นบวกกับค่าตอบแทนของเวลาที่ทำได้สำเร็จทันหรือก่อนกำหนด ส่วนวิธีที่สอง จะจ่ายค่าตอบแทนให้ตามสัดส่วนของเวลาที่เป็นมาตรฐานในการทำงานเมื่อเปรียบเทียบกับเวลาที่ใช้ในการทำงานจริง ในที่นี้จะได้อธิบายวิธีต่าง ๆ ที่ใช้หลักของวิธีการทั้งสองนี้ประกอบคำอธิบายในเรื่องนี้โดยสังเขป

วิธีจ่ายค่าตอบแทนที่ถือหลักตามวิธีการแรกมีหลายวิธี เช่น Halsey Premium Plan, 100 Percent Premium Plan, Bedaux Plan และ Gantt Task and Bonus Plan

⁶ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Ibid., p. 461

Halsey Premium Plan⁹ เป็นวิธีการที่ F.A.Halsey ได้คิดใช้ขึ้นที่ Rand Drill Company แคนนาดา เมื่อ ค.ศ.1890 ส่วนวิธีการอื่น ๆ เป็นวิธีการที่คิดขึ้นทีหลัง จึงจะกล่าวถึงแต่สาระสำคัญของเขาไว้พอเป็นตัวอย่างหลักสำคัญของวิธีนี้คือ แบ่งผลประโยชน์ที่ได้จากการทำงานเสร็จก่อนเวลาให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและองค์การคนละครึ่ง เช่น ถ้าทำ งานเสร็จก่อนเวลาหนึ่งชั่วโมง ผู้ปฏิบัติงานจะได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นอีกครึ่งละชั่วโมง ส่วนค่าตอบแทนอีกครึ่งชั่วโมงถือว่ายกประโยชน์ให้แก่องค์การ สมมติว่า อัตราค่าแรงชั่วโมงละ 7 บาท เวลาที่กำหนดไว้เป็นเกณฑ์ในการทำงานเสร็จ เท่ากับ 10 ชั่วโมง นาย ก. ทำเสร็จใน 8 ชั่วโมง ส่วนนาย ข. ทำเสร็จใน 10 ชั่วโมง เงินค่าตอบแทนที่บุคคลทั้งสองจะได้คือ

$$\text{นาย ก. ได้} = \left(8 + \frac{2}{2}\right) \times 7$$

$$= 68 \text{ บาท}$$

$$\text{นาย ข. ได้} = 10 \times 7$$

$$= 70 \text{ บาท}$$

ในกรณีนี้ นาย ก. ทำงานเพียง 8 ชั่วโมง แต่จะได้ค่าแรงสูงกว่าเวลาที่ทำงานจริงคือ ได้ค่าแรงงานเพิ่มอีก 1 ชั่วโมง แต่การที่นาย ก. ทำงานได้ดีโดยเสร็จเร็วนี้ ก็ยังได้ค่าแรงต่ำกว่า นาย ข. ซึ่งทำงานได้ตามเกณฑ์มาตรฐาน จะเห็นได้ว่า การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษตามวิธีนี้ เป็นการทอนกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานที่มีสมรรถภาพสูง ฉะนั้น วิธีที่คิดขึ้นทีหลังจึงพยายามแก้ไขจุดอ่อนนี้ เช่น Bedaux Plan กำหนดให้แบ่งผลประโยชน์ที่ทำงานได้เสร็จก่อนเวลาแก่ผู้ปฏิบัติงาน ร้อยละ 75 ส่วนอีกร้อยละ 25 ให้แก่เจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงาน แต่ไม่ได้เป็นผู้ปฏิบัติงานนั้นโดยตรง ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายวัสดุ ฝ่ายสถานที่ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับ 100 Percent Time Premium Plan นั้น ยกผลประโยชน์ของเวลาที่ทำงานได้เสร็จก่อนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด ดังนั้น ถ้า นาย ก. อยู่ในองค์การที่ใช้ Bedaux Plan ก็จะได้ค่าตอบแทน

⁹รายละเอียดใน Belcher, D.W., Compensation Administration, p. 320

แทน 66.50 บาท แต่ถ้าอยู่ในองค์กรที่ใช้ 100 Percent Time Premium Plan จะได้ 70 บาท โดยทำงานเพียง 8 ชั่วโมง

วิธีการจ่ายค่าตอบแทนที่ถือหลักตามวิธีการที่สอง คือ คำนวณอัตราร้อยละของประสิทธิภาพในการใช้เวลาทำงาน เพื่อจ่ายค่าตอบแทนให้ตามสัดส่วนของเวลาที่ เป็นมาตรฐานในการทำงานเมื่อเปรียบเทียบกับเวลาที่ใช้ในการทำงานจริง วิธีที่ใช้หลัก การนี้ได้แก่ Rowan Premium Plan และ Emerson Efficiency Bonus Plan

Rowan Premium Plan¹⁰ เป็นวิธีการที่ James Rowan ได้คิดดัดแปลง Halsey Premium Plan เพื่อใช้ที่ David Rowan and Company ในสก๊อต เมื่อ ค.ศ.1902 การ คำนวณเงินรางวัลพิเศษ (bonus) คิดเทียบเป็นร้อยละของประสิทธิภาพในการใช้เวลาทำ งาน (efficiency Percent) ซึ่งได้มาจากการนำเวลาที่ เป็นเกณฑ์มาตรฐานของการทำงาน ไปหารเวลาที่ทำงานได้เสร็จก่อนกำหนด สมมติว่า อัตราค่าแรงชั่วโมงละ 7 บาท เวลาที่ กำหนดไว้เป็นเกณฑ์ในการทำงานแล้วเสร็จ เท่ากับ 10 ชั่วโมง ถ้า นาย ก. นาย ข. และ นาย ค. ทำงานเสร็จใน 6 ชั่วโมง และ 10 ชั่วโมง ตามลำดับ เงินค่าตอบแทนของบุคคล เหล่านี้

$$\begin{aligned} \text{นาย ก. ได้} &= (5 \times 7) + (6 \times 7 \times \frac{4}{10}) \\ &= 58.80 \text{ บาท} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{นาย ข. ได้} &= (8 \times 7) + (8 \times 7 \times \frac{2}{10}) \\ &= 67.20 \text{ บาท} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{นาย ค. ได้} &= 10 \times 7 \\ &= 70 \text{ บาท} \end{aligned}$$

นาย ก. ทำงานเพียง 6 ชั่วโมง จึงได้เงินรางวัลพิเศษ (bonus) ร้อยละ 40 เพราะเวลางานเสร็จก่อน (4 ชั่วโมง) เท่ากับ 40% ของเวลาที่เป็นเกณฑ์ในการทำงาน (10 ชั่วโมง) ส่วน นาย ข. ก็ได้รางวัลพิเศษร้อยละ 20 สำหรับ นาย ค. ซึ่งไม่สามารถทำ

¹⁰ รายละเอียดใน Ibid., pp. 320-2

งานเสร็จก่อนเวลา จะได้ค่าคะแนนสูงสุด คือ 70 บาท วิธีนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับองค์การที่มีประสิทธิภาพต่ำ กล่าวคือ บุคคลส่วนใหญ่ไม่สามารถทำงานให้ได้ผลถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เช่น เมื่อ ครบ 10 ชั่วโมงแล้ว ก็ยังทำงานเสร็จไปเพียง 60-70% หรือน้อยกว่านั้น ถ้าจ่ายค่าตอบแทนตามวิธีนี้แล้วก็จะกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานเห็นประโยชน์ของการทำงานให้เสร็จเร็วขึ้น อย่างไรก็ตาม วิธีการนี้เป็นวิธีที่ซับซ้อนต่อบุคคลทั่วไปที่จะทำความเข้าใจ สำหรับ Emerson Efficiency Bonus Plan ซึ่ง Harrington Emerson คิดขึ้นที่ Emerson Engineers ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น Emerson Consultants, Inc. ในสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ.1940 ก็ใช้ร้อยละของประสิทธิภาพ (efficiency percentage) เป็นหลักในการคำนวณค่าตอบแทน เช่นเดียวกับ Rowan Premium Plan แต่แทนที่ใช้ปริมาณเวลาที่ทำงานเสร็จก่อนมาเปรียบเทียบกับเวลาที่เป็นเกณฑ์มาตรฐานที่ทำงานจริงมาเปรียบเทียบ แล้วกำหนดอัตราเงินรางวัลพิเศษ สำหรับระดับของประสิทธิภาพแต่ละระดับให้มีปริมาณมากน้อยต่างกัน เช่น ในกรณี นาย ก. ในหน้าก่อน ประสิทธิภาพของ นาย ก. จะเท่ากับ $166.67\% \frac{10 \times 100}{6}$ ส่วน นาย ค. จะเท่ากับ 33% อัตราของเงินรางวัลพิเศษจะต่างกันไปตามระดับของประสิทธิภาพ ในกรณีนี้ นาย ก. จะได้รับในอัตราสูงกว่า นาย ข. ซึ่งมีร้อยละของประสิทธิภาพต่ำกว่า

ผลประโยชน์เกื้อกูล นอกจากจะจ่ายเป็นค่าจ้างแรงงานในการทำงานแล้ว องค์การอาจจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงาน ในรูปของผลประโยชน์เกื้อกูล (fringe benefits) ได้ ในปัจจุบันองค์การทั่วไปจะมีการจ่ายค่าจ้างแรงงานในรูปแบบหนึ่งรูปแบบใดในสองรูปแบบที่กล่าวมาแล้ว ประกอบกับการให้ผลประโยชน์เกื้อกูลร่วมไปด้วย

ในภาษาไทย คำว่า ผลประโยชน์เกื้อกูลอาจไม่เป็นที่คุ้นหูบุคคลทั่วไป คำที่บุคคลส่วนใหญ่คุ้นเคยคือ คำว่า สวัสดิการ มีความหมายแคบ ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า welfare plan คำนี้หมายถึง ผลประโยชน์และบริการ ที่องค์การหรือนายจ้างจัดให้เพื่อเป็นการช่วยเหลือแก่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง เช่น จัดสวัสดิการให้เงินกู้ยืม ตั้งร้านสวัสดิการขายสินค้าราคาถูก หรือให้บริการเลี้ยงดูบุตรอ่อนในระหว่างเวลาทำ

งาน เป็นต้น ผลประโยชน์ตอบแทนอีกหลาย ๆ อย่าง ที่องค์การจ่ายให้ นอกเหนือไปจากเงินเดือนหรือค่าจ้าง เช่น บำเหน็จบำนาญ ค่าล่วงเวลา ค่าเดินทางไปราชการท่องเที่ยวที่ไม่อาจนับรวมเป็นสวัสดิการได้ ในภาษาอังกฤษเองก็มีคำอีกมากมายที่ใช้เรียกค่าตอบแทนที่จ่ายให้ นอกเหนือจากเงินเดือน ซึ่งจะนำมาประมวลไว้ในที่นี้ เพื่อให้เห็นแนวความหมายของคำว่า ผลประโยชน์เกี่ยวกับ คือผลประโยชน์พิเศษ (employee benefits or services) ค่าจ้างที่มองไม่เห็น (hidden wages or hidden payroll) การจ่ายค่าแรงงานทางอ้อม (indirect payment practices) การจ่ายค่าตอบแทนทางอ้อม (indirect compensation) ค่าตอบแทนที่นอกเหนือไปจากค่าจ้างแรงงาน (nonwage benefits) ค่าจ้างทางสังคม (social wages) รางวัลค่าตอบแทนพิเศษ (supplementary compensation or supplementary employee remuneration) รางวัลพิเศษที่เป็นเครื่องจูงใจในการทำงาน (supplementary incentives) เงินเพิ่มพิเศษจากเงินเดือน หรือค่าจ้าง (wage supplements or supplement to wage and salaries) คำภาษาอังกฤษที่มารวบรวมไว้นี้ ได้เรียงลำดับตัวอักษร เพื่อความสะดวกสำหรับผู้ที่จะไปเทียบกับความหมายที่กล่าวไว้ในตำราภาษาอังกฤษเล่มต่าง ๆ

คำภาษาอังกฤษว่า fringe benefits ซึ่งนำมาเป็นรากของคำว่า ผลประโยชน์เกี่ยวกับในภาษาไทย เพิ่งเกิดในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อคณะกรรมการแรงงานในภาวะสงครามของสหรัฐอเมริกา (War Labor Board) ได้บัญญัติศัพท์นี้ เพื่อเรียกค่าตอบแทน และผลประโยชน์ทุกอย่างที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับ นอกเหนือไปจากเงินเดือน หรือค่าจ้างที่ได้รับอยู่แล้วเป็นประจำ¹¹ การที่แนวความคิดในการจ่ายค่าตอบแทนด้วยผลประโยชน์เกี่ยวกับได้แพร่หลายออกไปก็เพราะในยุคนั้น รัฐบาลสหรัฐอเมริกา ได้พยายามควบคุมภาวะเงินเฟ้อด้วยการบังคับไม่ให้องค์การภาคเอกชนขึ้นค่าจ้างเงินเดือนสูงกว่าอัตราที่กำหนด นายจ้างจึงพยายามแข่งขันกันด้วยการให้ค่าตอบแทนที่ไม่ใช่เงินเดือนหรือค่าจ้าง อย่างไรก็ตามก็มิได้มีการบัญญัติเป็นทางราชการแล้ว เช่นนี้ ความหมายของคำนี้ ก็ยังไม่ตรงกันในกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เช่น บางคนอาจถือว่า ผลประโยชน์เกี่ยวกับเป็น

¹¹Zollitsch, op. cit., p. 620.

รายได้พิเศษที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับเพิ่มจากค่าจ้าง ส่วนบางคนอาจถือว่าเป็นการจ่ายเงิน นอกเหนือไปจากค่าจ้างที่ตกลงกันได้ ทำให้องค์การต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น การเรียกว่าผลประโยชน์เกื้อกูลอาจไม่ถูกต้อง และได้มีผู้นิยมเรียกเสียใหม่ว่า การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษ (indirect or supplementary compensation) อย่างไรก็ดี ในที่นี้จะใช้ผลประโยชน์เกื้อกูล เพราะเป็นคำที่ได้ยอมรับใช้กันมาแล้ว แม้ว่าคำนี้จะไม่ตรงกับ ความหมายที่แท้จริงของคำว่าค่าตอบแทนทางอ้อม

การเรียกชื่อไม่ตรงกับความหมาย อาจทำให้เข้าใจความหมายของคำนั้น ๆ ได้ยาก ในกรณีของผลประโยชน์เกื้อกูลนี้ ก็ได้มีผู้ถกเถียงกันมากกว่าจะหมายถึงสิ่งใด เช่น เงินค่าล่วงเวลาในการทำงาน จะถือเป็นผลประโยชน์เกื้อกูลหรือไม่ ค่ารักษาพยาบาลที่เจ็บป่วยตามปกติ ควรจะให้ เป็นผลประโยชน์เกื้อกูลเช่นเดียวกับการเจ็บป่วยเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงได้เพียงใด เพื่อที่จะได้เข้าใจความหมายที่ถูกต้อง รุปลักษณะสำคัญ 3 ประการ ของผลประโยชน์เกื้อกูล ดังนี้¹² คือ ประการแรก เป็นผลประโยชน์ที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับนอกเหนือไปจากเงินเดือนค่าจ้าง หรือค่าแรง ผลประโยชน์ที่ได้รับนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นเงินอย่างเดียว อาจเป็นสิ่งของ หรือบริการใด ๆ ก็ได้ ประการที่สอง ผลประโยชน์นี้ไม่จำเป็นต้องมีข้อผูกพันว่า จะต้องทำงานให้มากขึ้น แต่ก็ เป็นสิ่งที่องค์การหรือนายจ้างจะต้องจ่ายให้ และประการที่สาม ผลประโยชน์นี้จะต้อง เป็นสิ่งที่ทุก ๆ คน หรือเกือบทุก ๆ คน ในองค์การมีสิทธิได้ ถ้าผลประโยชน์นั้นเป็นเพียง บางคนมีสิทธิได้รับก็ไม่ใช่ผลประโยชน์เกื้อกูล

เพื่อที่จะได้เข้าใจลักษณะของผลประโยชน์เกื้อกูลได้อย่างสมบูรณ์ ควรจะ พิจารณาวิธีการจ่ายผลประโยชน์เกื้อกูล ซึ่งมี 3 วิธีคือ วิธีหนึ่งจ่ายเป็นเงินพิเศษเพิ่มจาก เงินเดือนหรือค่าแรง วิธีที่สอง ให้เป็นของขวัญรางวัล หรือบริการที่เป็นประโยชน์ และวิธี ที่สาม ผลประโยชน์ตอบแทนภายหลังการทำงาน (referred payments) จากการสำรวจ

¹²อ่านเปรียบเทียบกับ Ibid., pp. 626-31 and Brennan, C.W., Wage Adminis-tration; p.229

ในระบบราชการไทย¹³ ปรากฏว่า ในการจ่ายผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องแก่ข้าราชการและลูกจ้าง ซึ่งมีถึง 58 รายการนั้น ที่จ่ายเป็นเงินพิเศษเพิ่มจากเงินเดือนมี 18 รายการ เช่น ค่าเบี้ยประชุมกรรมการ เงินเพิ่มพิเศษผู้ทำหน้าที่ปกครองโรงเรียนตำรวจ (พ.ร.ต.) และเงินยังชีพให้ข้าราชการ และลูกจ้างประจำบางจังหวัดภาคใต้ (ย.ช.ภาคใต้) ผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องตามวิธีที่สองมี 20 รายการ เช่น ค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการและลูกจ้างประจำ เงินเพิ่มพิเศษช่วยค่าครองชีพชั่วคราวและเงินช่วยเหลือการรับรองผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนผลประโยชน์ภายหลังการทำงานก็มีถึง 20 รายการ เช่นเดียวกัน เช่น บำเหน็จข้าราชการ บำนาญปกติ เงินเพิ่มพิเศษสำหรับการสู้รบ (พ.ส.ร.) และเงินช่วยเหลือและเงินตอบแทนกรณีป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์

ผลการวิจัยที่กล่าวถึงในย่อหน้าก่อนได้แสดงว่า ผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องที่จ่ายตามวิธีต่าง ๆ นั้น ได้มีการจ่ายจากเงินงบประมาณถึง 7 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง งบกลาง ซึ่งเป็นเงินกองกลางสำหรับทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องที่จ่ายจากงบกลาง เช่น เงินเพิ่มพิเศษช่วยค่าครองชีพชั่วคราว บำเหน็จข้าราชการ และบำนาญปกติ เป็นต้น ประเภทที่สอง หมวดเงินเดือน เช่น เงินเพิ่มพิเศษผู้ทำหน้าที่ปกครองโรงเรียนตำรวจ (พ.ร.ต.) ประเภทที่สาม หมวดค่าจ้างประจำ เช่น เงินช่วยเหลือค่าทำศพแก่ลูกจ้างประจำ ประเภทที่สี่ หมวดค่าใช้สอย เช่น ค่าน้ำและค่าไฟฟ้าในบ้านพักของทางราชการ ประเภทที่ห้า หมวดค่าตอบแทน เช่น ค่าเบี้ยประชุมกรรมการ ประเภทที่หก หมวดเงินอุดหนุน เช่น เงินช่วยเหลือการรับรองผู้ว่าราชการจังหวัด และประเภทที่เจ็ด หมวดค่าวัสดุ เช่น ค่าน้ำมันสำหรับรถยนต์ประจำตำแหน่ง

การแยกประเภทตามความสะดวกในการจัดสรรเงิน และการควบคุมการใช้เงินที่ทางราชการกระทำเช่นนี้ ไม่ได้แสดงว่า ระบบราชการไทยได้ให้ความสำคัญในการจ่ายผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องเท่าที่ควรจะเป็นเพราะการกระทำเช่นนี้ ย่อมไม่ทำให้เกิดความยุ่งยากที่จะทราบได้ว่า ในปีหนึ่ง ๆ ประเทศชาติต้องลงทุนเสียงบประมาณในเรื่องการ

¹³ เพ็ญศรี วายวานนท์ และเลขา วัลไพจิตร, ผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องของข้าราชการและลูกจ้าง หน้า 23-26

จ่ายค่าตอบแทนประเภทนี้ไปเป็นปริมาณเท่าใด การที่ไม่มีข้อเท็จจริงเรื่องนี้ย่อมทำให้ไม่สามารถวางแผนการบริหารงานบุคคลให้รัดกุมได้ อย่างไรก็ตาม การแยกประเภทผลประโยชน์ก็มิใช่เป็นสิ่งที่มีความต่าง ๆ ระบุโดยแน่ชัดตรงกันทุกเล่ม ดังได้เคยยกตัวอย่างมาแล้วว่า ได้มีผู้ถกเถียงกันมากกว่า ผลประโยชน์ก็ออกจะหมายรวมถึงเงินค่าล่วงเวลาในการทำงานหรือไม่ และค่ารักษาพยาบาลประเภทใดจึงควรจะเป็นสวัสดิการที่ดีสำหรับผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่ ผู้ที่เห็นว่าเงินค่าล่วงเวลาไม่ควรจะนับเป็นผลประโยชน์ก็ออกจะอ้างว่า เงินที่องค์กรจ่ายนี้เป็นเงินที่จ่ายให้เป็นการตอบแทนการปฏิบัติงาน ไม่ใช่เป็นการให้เพิ่มเติมอะไรเลย ส่วนผู้ที่เห็นว่า ควรจะนับเป็นก็อ้างว่า เป็นเงินที่ได้มากขึ้นจากเงินเดือนหรือค่าจ้างที่ได้รับอยู่แล้วเป็นประจำ สำหรับค่ารักษาพยาบาลก็อาจมีผู้เห็นเป็นสองฝ่ายได้เช่นเดียวกัน ผู้ที่เห็นว่าควรจะให้เมื่อเจ็บป่วยในระหว่างรับราชการอยู่ที่เพราะถือว่า สวัสดิการด้านนี้เป็นสิ่งจำเป็น แต่บางคนอาจเห็นควรจ่ายค่ารักษาพยาบาลต่อเมื่อบาดเจ็บจากการปฏิบัติงานในหน้าที่โดยตรงเท่านั้น

อย่างไรก็ดี เมื่อวิเคราะห์แนวความคิดทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจจะแยกประเภทผลประโยชน์ก็ออกเพื่อประโยชน์ในการบริหารค่าจ้างแรงงานได้เป็น 8 ประเภทใหญ่คือ¹⁴ ประเภทที่หนึ่ง ผลประโยชน์ก็ออกที่จ่ายให้เมื่อมาทำงานพิเศษ (extra payments for time worked) ประเภทที่สองเงินที่จ่ายให้โดยไม่ต้องมาทำงาน (payments for time not worked) ประเภทที่สาม เพื่อความมั่นคงในการทำงาน (payments for employee security) ประเภทที่สี่ สวัสดิการผลประโยชน์ต่าง ๆ (employee services) และประเภทที่ห้า รางวัลและโบนัสพิเศษ (awards employee) ในที่นี้จะได้อธิบายความหมายของผลประโยชน์ก็ออกแต่ละประเภทโดยสังเขป พร้อมกับเปรียบเทียบให้เห็นว่า อาจจัดประเภทผลประโยชน์ก็ออกของทางราชการในปัจจุบันตามแนวนี้ได้อย่างไร

ผลประโยชน์ก็ออกที่จ่ายให้เมื่อมาทำงานพิเศษ เป็นเงินพิเศษที่จ่ายให้ในการทำงานมากขึ้นหรือเพิ่มขึ้น (premium) เงินพิเศษนี้อาจจ่ายได้หลายลักษณะ เช่น ค่าล่วงเวลา (overtime payments) การทำงานในกะพิเศษ (late-shift differential or shift

¹⁴อ่านเปรียบเทียบกับ Belcher, op. cit., p.362; Brennan, op. cit., and Zollitsch, op. cit., pp. 631. 645.

premium) ค่าทำงานในวันหยุดอยู่เเวและวันสุดสัปดาห์ (holiday premiums and week-end premium)

ค่าตอบแทนที่จ่ายให้โดยไม่ต้องมาทำงาน เป็นการจ่ายเงินเดือนหรือค่าจ้างให้โดยต่อเนื่องไม่มีการทำงานในระหว่างเวลาที่ไม่ต้องทำงาน เช่น ให้มีวันหยุดประจำปี ๆ ละ 10 วัน ให้ลาป่วยได้ปีละไม่เกิน 30 วัน และลาคลอดบุตรได้อีกครั้งละไม่เกิน 60 วัน การให้ผลประโยชน์เกี่ยวกับอุปการะประเภทนี้ แม้จะไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเพิ่มเติมก็ต้องถือว่าองค์กรได้เสียค่าใช้จ่ายไปเท่ากับเวลาที่ผู้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างตามอัตรานั้น ๆ ไม่ต้องมาปฏิบัติงาน

บริการเพื่อความมั่นคงในการทำงานเป็นการจ่ายค่าตอบแทนเพื่อสร้างความมั่นใจให้ผู้ปฏิบัติงานไม่ต้องกลัวว่าตนจะขาดเสถียรภาพในการทำงานหาเลี้ยงชีพ ลักษณะของผลประโยชน์ที่จ่ายให้จริงเท่ากับให้บริการหรือเงินตอบแทนภายหลังการทำงาน ผลประโยชน์เกี่ยวกับอุปการะประเภทนี้ เช่น บำเหน็จข้าราชการ บำเหน็จตกทอด บำนาญปกติ และบำนาญตกทอด

สวัสดิการและผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นการให้เงินช่วยเหลือ ตลอดจนบริการ และผลประโยชน์ที่จะให้ความสะดวกแก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น ค่าน้ำมันสำหรับรถยนต์ประจำตำแหน่ง และรถยนต์ประจำตัว ค่าโทรศัพท์ และค่าติดตั้งโทรศัพท์ ค่าคนใช้ ค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการและลูกจ้างประจำ

รางวัลและโบนัสพิเศษ เป็นการให้เงินสดหรือรางวัลในลักษณะต่าง ๆ เป็นการพิเศษแก่ผู้ปฏิบัติงานให้เป็นระยะเวลาพอสมควร เช่น ให้รางวัลเงินสดแก่ผู้ปฏิบัติงานได้ผลดีเด่นในรอบปี ซึ่งมีในระบบราชการในต่างประเทศ แต่ยังไม่ในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ได้มีส่วนราชการบางแห่งจัดให้มีการให้รางวัลเงินสดแก่พนักงานลูกจ้างในสังกัดเป็นการภายในบ้าง สำหรับรางวัลในลักษณะอื่น ๆ ที่ให้แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานดีเด่นก็มีบางแห่งจัดกระทำอยู่ เช่น มีการให้โล่และประกาศนียบัตรนายอำเภอดีเด่นประจำปี

การกำหนดขั้นวิ่งกับช่วงเงินเดือน

ทุกคนที่ทำงานก็หวังว่าจะได้เงินเดือนหรือค่าจ้างเพิ่มขึ้น ถ้าหากองค์กรใช้ บัญชีเงินเดือนที่เป็นอัตราเดียว (flat rate structure) โอกาสที่บุคคลจะได้เลื่อนเงินเดือนก็ ขึ้นอยู่กับการเลื่อนขั้นตำแหน่ง (promotion) แต่เพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม องค์กรไม่สามารถเลื่อนขั้นและตำแหน่งให้ทุกคนพร้อมกันทุก ๆ ปีได้ ดังนั้น การใช้บัญชีเงินเดือน ที่มีขั้นวิ่ง (rate range structure) จึงเป็นหนทางเดียวที่องค์กรจะเพิ่มค่าจ้างหรือเงินให้แก่ ทุกคนพร้อมกันได้ในแต่ละปี การกำหนดขั้นวิ่งให้เป็นขั้นเปิด (open rate range) แม้จะเป็นที่นิยมในหมู่องค์กรภาคเอกชน เพราะเปิดโอกาสให้องค์กรใช้ดุลพินิจได้ว่า จะขึ้น เงินเดือนเป็นปริมาณเท่าใดจึงจะเหมาะสมกับการให้กำลังใจแก่ผู้ทำงานได้ผลดีเด่นใน แต่ละปี การเลื่อนขั้นเงินเดือนมีความหมายอย่างแท้จริงในการส่งเสริมสมรรถภาพของผู้ ปฏิบัติงาน แต่ในทางราชการก็ถือปฏิบัติให้มีการกำหนดขั้นตายตัว (in-steps rate range) เพราะนอกจากจะทำให้สะดวกในการดำเนินการเลื่อนเงินเดือนโดยไม่ต้องมาพิจารณา ว่า แต่ละคนควรจะได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นเท่าใดแล้วยังทำให้ข้าราชการมีความพอใจ จากการที่ทราบได้แน่ชัดว่า ตนจะมีโอกาสได้รับเงินเดือนขึ้นเท่าใด

แต่ในการกำหนดขั้นตายตัว ก็ทำให้เสียประโยชน์ที่จะได้จากการใช้วิธีการ กำหนดขั้นเปิด นั่นคือ มีผลงานดีเด่นกว่าผู้อื่นเป็นพิเศษในระดับต่าง ๆ กัน จะไม่ได้รับ การเลื่อนเงินเดือนที่มากนักต่างกันตามสัดส่วน วิธีการแก้ไขในเรื่องนี้ก็คือ การเลื่อน ขั้นเงินเดือนให้มากกว่าหนึ่งขั้น ซึ่งก็เป็นการแก้ไขปัญหาได้อย่างไม่สมบูรณ์ ความยุ่ง ยากอีกประการหนึ่งของการกำหนดขั้นตายตัวก็คือ ขนาดของขั้น หรือปริมาณเงินเพิ่ม ขึ้นของเงินเดือนแต่ละขั้น (increment or step increase) ถ้าหากขั้นเล็กไปก็จะเป็นความ หมายต่อผู้ปฏิบัติงาน แต่ถ้าขั้นใหญ่ไปคนส่วนใหญ่ก็จะได้รับเงินเดือนขั้นสูงสุดของ ระดับตำแหน่งในระยะเวลาเร็ว อย่างไรก็ตาม ขนาดของขั้นจะใหญ่หรือเล็ก สัมพันธ์กับ จำนวนขั้นที่กำหนดไว้ในแต่ละระดับตำแหน่ง ขนาดของขั้นจะต้องเล็กลงตามจำนวน ของขั้นที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น การที่จะกำหนดขนาดของขั้นให้พอดีได้จึงต้องอาศัยการกำหนด จำนวนขั้นที่เหมาะสม แต่ก็ไม่มีกฎตายตัวสำหรับการกำหนดจำนวนขั้น อาจจะมีตำรา

บางเล่มกล่าวว่า ควรกำหนดให้มีน้อยกว่า 3 ชั้น หรือไม่เกิน 10 ชั้น¹⁴ แต่สิ่งที่กล่าวนี้ก็เป็นเพียงคำแนะนำกว้าง ๆ ฉะนั้น ถ้าหากไม่ประสงค์จะให้ขั้นเงินเดือนที่กำหนดขึ้นเป็นสิ่งล่อลยหาเหตุผลไม่ได้ก็จะต้องมีการจัดทำ องค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ ที่จะทำให้การเลื่อนขั้นเงินเดือนมีความหมายเป็นแรงจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติงาน องค์ประกอบแรกคือ ระยะเวลาขั้นต่ำที่บุคคลซึ่งมีความสามารถระดับปานกลาง จะต้องทำงานในระดับดังกล่าวนั้น จนถือได้ว่า มีความเชี่ยวชาญงานนั้น ๆ เป็นอย่างดี องค์ประกอบอีกประการหนึ่งคือ ความกว้างของเงินเดือน (range width or spread) ก่อนที่จะอภิปราย องค์ประกอบทั้งสอง ควรจะได้ดูลักษณะอัตราเงินเดือนที่กำหนดไว้ในระบบราชการ ดังแสดงไว้ในตารางที่ 1 เพื่อจะได้เป็นตัวแบบในการพิจารณาสมบูรณัมและความบกพร่องของการกำหนดขั้นเงินเดือน

บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนหมายเลข 3 ตามตารางที่ 1 แสดงว่า ข้าราชการในระดับต่าง ๆ อาจเลื่อนขั้นได้มากที่สุดถึง 19 ชั้น และไม่น้อยกว่า 8 ชั้น จำนวนขั้นที่จะเลื่อนได้นี้ จะลดลงตามระดับตำแหน่งที่สูงขึ้น แต่ในขณะเดียวกันขนาดของขั้นกลับใหญ่ขึ้นตามระดับตำแหน่งที่สูงขึ้น คือ มีขนาดเล็กที่สุด สำหรับระดับตำแหน่งต่ำสุด โดยเฉลี่ยเท่ากับขั้นละ 120 บาท เพิ่มไปจนถึงขนาดใหญ่ที่สุดสำหรับระดับตำแหน่งสูงสุด โดยเฉลี่ยเท่ากับขั้นละ 251.25 บาท

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่า สำหรับตำแหน่งระดับ 1 ซึ่งมีทั้งหมด 20 ชั้น ข้าราชการที่ทำงานได้ดีตามเกณฑ์เฉลี่ย จะต้องใช้เวลาไม่น้อยกว่า 19 ปี จึงจะได้รับเงินเดือนระดับสูงสุด คือ 3,535 บาท ในขณะที่ข้าราชการในระดับ 11 ซึ่งมีทั้งหมด 9 ชั้น ใช้เวลาน้อยกว่าครึ่งหนึ่งคือเพียง 8 ปี ถ้าหากถือว่าการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นอัตโนมัติ (automatic progression) คือ เมื่อ “ความชั่วไม่มี ความดีไม่ปรากฏ และลาไม่เกินกำหนด ก็ต้องได้หนึ่งขั้น” การกำหนดขั้นไว้เป็นจำนวนมากเช่นนี้ ก็อาจเป็นการให้โอกาสผู้ปฏิบัติงานระดับนี้พอใช้ได้ ที่จะได้เงินเดือนเพิ่มขึ้น โดยไม่หยุดชะงักเป็นเวลานานพอ

¹⁴ Henderson, R.I., Compensation Management, p. 187

ตารางที่ 1 ลักษณะของขั้นเงินเดือนตามบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน
หมายเลข 3

ระดับตำแหน่ง	อัตราเงินเดือน ต่ำสุดสูงสุด	ปริมาณรวมของ เงินเพิ่มทุกขั้น	จำนวนขั้น ที่ได้เลื่อน	อัตราเฉลี่ยต่อขั้น
1	1,255-3,535	2,280	19	120
2	2,205-4,686	2,480	13	190.77
3	2,765-5,745	2,980	13	229.23
4	3,745-7,285	3,540	13	272.31
5	4,945-9,385	4,440	13	341.54
6	6,935-12,535	5,600	12	466.67
7	8,475-13,095	4,620	9	513.33
8	9,385-14,295	4,910	9	545.56
9	10,365-15,575	5,210	9	578.89
10	11,415-16,975	5,560	9	617.78
11	12,535-17,745	5,210	8	651.25

สมควรผู้ที่คิดเช่นนั้นมองสภาพความเป็นจริงว่า ในปัจจุบันข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งระดับหนึ่ง 1 ซึ่งมีถึง 5 หมื่นคน เป็นบุคคลที่มีการศึกษาต่าง ๆ กันหลายระดับ ตั้งแต่ชั้นมัธยมไปจนถึงระดับอนุปริญญา ฉะนั้นจำเป็นต้องกำหนดขั้นเงินเดือนให้ผู้มีวุฒิที่สามารถรับราชการไปได้นานโดยมีโอกาสได้เลื่อนเงินเดือน อย่างไรก็ตาม ความเช่นนี้ไม่สมควรนำมาเป็นข้ออ้างว่า อัตราเงินเดือนของตำแหน่งระดับ 1 นั้นถูกต้อง เพราะงานที่จะจัดอยู่ในระดับตำแหน่งเดียวกันได้จะต้องมีความยากง่ายและอาศัยความรู้ความสามารถที่อยู่ในระดับใหญ่กว่ากัน มิฉะนั้น ระดับตำแหน่งที่กำหนดก็จะเป็นเพียงตัวเลขสมมติที่ไม่มีคุณค่าแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งงานต่าง ๆ ในระบบราชการ

แต่ถ้าจะถือว่า การเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นการเลื่อนตามสมรรถภาพและความสามารถในการทำงาน (merit progression) การที่กำหนดว่าบุคคลจะต้องใช้เวลาถึง 19

ปี จึงจะถือได้ว่ามีสมรรถภาพสูงสุดในการทำงานของระดับตำแหน่งนี้ก็นับว่าสิ่งที่น่าพิศวง ในทางปฏิบัติคงไม่มีองค์การใดที่กล่าวว่าตนไม่สนใจในเรื่องสมรรถภาพของผู้ปฏิบัติงาน ฉะนั้น ถ้าหากยังยืนยันว่า เงินเดือนสำหรับตำแหน่งระดับใดจะต้องมี 20 ขั้น เพื่อให้เลื่อนขั้นได้มากถึง 19 ขั้นเช่นนี้ และยังประสงค์ที่จะเลื่อนขั้นให้ได้โดยเกณฑ์สมรรถภาพการทำงาน จำนวนขั้นที่มีมากเช่นนี้ก็อาจจะมีจุดบกพร่องตรงที่ปริมาณความมากน้อยเกินไปต่ำสุด และขั้นสูงสุด อาจเป็นไปได้ว่าขั้นต่ำสุดของตำแหน่ง ระดับ 1 คือ 1,255 บาท เป็นปริมาณเงินที่น้อยเกินไปสำหรับผู้ที่มีคุณสมบัติ และความสามารถในการทำงานในตำแหน่งระดับนี้ องค์การอื่นอาจมีบุคคลที่มีความสามารถระดับนี้ด้วยเงินเดือนที่สูงกว่านี้อย่างเห็นได้ชัด ทำให้ช่วงอัตราขั้นต่ำกับอัตราที่เป็นห่างกันมาก หรือมิฉะนั้นถ้าหากอัตราเงินเดือนขั้นต่ำนี้ทัดเทียมกับองค์การทั่ว ๆ ไปแล้ว ก็อาจจะเป็นอัตราขั้นสูงสุดที่กำหนดไว้คือ 3,535 บาทนั้นสูงเกินไป แปลว่าผู้ที่ทำงานในตำแหน่งระดับนี้ แม้จะมีความสามารถสูงเพียงใด ก็ไม่ควรได้รับค่าจ้างสูงเท่านี้ เพราะจะเป็นการจ่ายค่าจ้างที่แพงกว่างานที่ต้องทำ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาค่าจ้างเงินเดือนในภาคเอกชนแล้ว เงิน 3,535 บาท นี้เป็นจำนวนมากมาย

จำนวนขั้นที่จะเลื่อนในระดับตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีสูงกว่า 10 ขั้น มีอยู่ในระดับตำแหน่งถึง 6 ระดับ คือ ตั้งแต่ตำแหน่งระดับ 1 ถึง 6 การที่กล่าวเทียบกับจำนวน 10 ขั้นนี้ มิได้หมายความว่า จะถือจำนวนนี้เป็นมาตรฐานตายตัวสำหรับการกำหนดขั้น แต่เป็นการนำตัวเลขที่มีความสัมพันธ์กับช่วงเวลาทั้งหมดในการคำนวณของบุคคลทั่ว ๆ ไปในช่วงชีวิตหนึ่ง ๆ มาพิจารณาเทียบกับการทำงานที่มีความยากง่ายในระดับหนึ่ง ๆ อย่างหยาบ ๆ เวลาที่บุคคลปกติทั่วไปสามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในช่วงชีวิตของตนอาจประมาณได้ ฉะนั้น ถ้าต้องใช้เวลาโดยประมาณไม่น้อยกว่า 10 ปี ในการที่จะปฏิบัติงานในระดับที่มีความยากง่าย แต่ละระดับก่อนที่จะปฏิบัติงานในระดับสูงขึ้นไปก็น่าจะรู้สึกว่าเป็นเวลาที่นานพอสมควร ดังนั้น การกำหนดระดับตำแหน่งให้มีจำนวนขั้นมากกว่า 10 ขั้นไปอีกหลาย ๆ ขั้น จึงน่าจะเป็นปริมาณที่มากเกินไป เพราะถ้าองค์การวางเกณฑ์ไว้ว่า ทุกคนจะต้องทำงานในตำแหน่งเดิมไปจนตายโดยไม่ต้องมี

ความก้าวหน้าในการทำงานผู้ที่ทำงานในองค์กรนั้นก็คงจะมีแต่ผู้ที่ยังซังกะตายทำงานไปวันหนึ่ง ๆ เท่านั้น

ในขณะเดียวกัน การกำหนดจำนวนชั้นในตำแหน่งระดับสูงให้น้อยกว่าจำนวนชั้นในระดับต่ำอย่างเห็นได้ชัดมีลักษณะเป็นการขัดกับหลักเหตุผลที่ว่า เมื่องานในระดับสูงขึ้นไปเป็นงานที่มีความยาก และต้องอาศัยความรู้ความสามารถสูงขึ้นไป ก็จะต้องอาศัยเวลามากกว่าในการปฏิบัติให้เกิดความเชี่ยวชาญ จำนวนชั้นน้อยลงนี้อาจทำให้อัตราขั้นสูงต่ำเกินไปที่จะดึงดูดคนที่มีความสามารถไว้ในองค์กร เพราะผู้ปฏิบัติงานจะหนีไปทำงานที่อื่นที่มีเงินเดือนสูงกว่า หรือถ้ายังพยายามจัดให้อัตราขั้นสูงสุดเท่าๆ กับที่อื่น จำนวนชั้นที่น้อยก็อาจทำให้อัตราขั้นต่ำของตำแหน่งระดับนั้น ๆ สูงเกินไปโดยไม่จำเป็น ทำให้เสียงบประมาณขององค์กรไปเปล่า ๆ

การพิจารณาจำนวนชั้นที่เหมาะสมของตำแหน่งแต่ละระดับ จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้กำหนดช่วงของเงินเดือน (spread) ไว้อย่างเหมาะสม ช่วงของเงินเดือนหมายถึง ปริมาณที่แตกต่างระหว่างเงินเดือนขั้นต้นกับขั้นสูงสุด เมื่อเทียบกับเงินเดือนขั้นต้นของระดับตำแหน่งหนึ่ง ๆ ปริมาณที่แตกต่างระหว่างเงินเดือนขั้นต้นกับขั้นสูงสุดนี้ก็คือ ปริมาณรวมของเงินเพิ่มทุกชั้นนั่นเอง ปริมาณนี้แสดงไว้ในสดมภ์ที่ 3 ของตารางที่ 1 เช่น ในตำแหน่งระดับ 1 เงินเดือนขั้นต้นเท่ากับ 1,255 บาท และขั้นสูงสุดเท่ากับ 3,535 บาท ความแตกต่างระหว่างเงินเดือนขั้นต้นกับขั้นสูงสุดจึงเท่ากับ 2,280 บาท เมื่อนำเงินเดือนขั้นต้นมาหารปริมาณความแตกต่างนี้จะได้เท่ากับ 181.67 จึงกล่าวได้ว่า ช่วงของเงินเดือนในตำแหน่งระดับ 1 เท่ากับร้อยละ 181.67 การคำนวณช่วงเงินเดือนเป็นอัตรา ร้อยละนี้ทำให้สะดวกต่อการนำอัตราเงินเดือนต่าง ๆ มาเทียบกัน

ขนาดของช่วงเงินเดือนที่แคบไปหรือกว้างไป ย่อมมีผลทำให้จำนวนชั้นเปลี่ยนแปลงไป เพราะถ้าหากพยายามขอยกชั้นให้ได้ตามจำนวนที่ต้องการ โดยไม่คำนึงถึงขนาดของช่วงเงินเดือนในกรณีนี้ที่ช่วงเงินเดือนแคบไป ขนาดของขั้นเงินเดือนย่อมจะเล็กมากจนไม่เป็นการให้กำลังใจแก่ผู้ทำงาน แต่ถ้าช่วงเงินเดือนกว้างไป ขนาดของขั้นเงินเดือนก็จะใหญ่จนเป็นการสิ้นเปลืองกำลังงบประมาณขององค์กรโดยไม่จำเป็น การ

กำหนดช่วงเงินเดือนที่มีขนาดเหมาะสมจะกระทำได้ด้วยการวิเคราะห์หาอัตราขั้นต่ำ (minimum rate) และอัตราขั้นสูง (maximum rate) ให้สัมพันธ์กับอัตราหลักของเงินเดือน (base rate) สำหรับตำแหน่งแต่ละระดับ

ช่วงเงินเดือน การกำหนดช่วงเงินเดือนให้มีตั้งแต่ขั้นต่ำไปจนถึงขั้นสูงสุดในระดับตำแหน่งหนึ่ง ๆ กระทำไปเพื่อให้ครอบคลุมอัตราค่าจ้างเงินเดือนที่ควรจ่ายให้แก่ตำแหน่งงานที่มีความยากง่ายในการปฏิบัติ หรือความสำคัญต่อองค์การในระดับใกล้เคียงกัน (job) แม้การกำหนดความยากง่ายและความสำคัญนี้ จะอาศัยหลักวิชาในการประเมินค่างาน (job evaluation) อย่างเคร่งครัดเพียงใด ก็เป็นที่แน่นอนว่าจะต้องมีความคลาดเคลื่อนบ้าง เพราะตำแหน่งงานที่นำมาเปรียบเทียบกันนั้นมีรายละเอียดในการปฏิบัติงานต่าง ๆ กันออกไป ยิ่งถ้ากำหนดให้จำนวนระดับตำแหน่งน้อยลงเท่าใด งานที่มีความยากง่ายและความสำคัญต่อองค์การในระดับใกล้เคียงกัน ก็จะมีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกันในระหว่างระดับตำแหน่งมากขึ้น ฉะนั้น ช่วงของเงินเดือนที่กำหนดขึ้น จึงเป็นทางออกที่ดีในการที่จะให้การจ่ายค่าจ้างเงินเดือนครอบคลุมความเหลื่อมล้ำนี้

แต่ประโยชน์สำคัญของช่วงเงินเดือนได้แก่ การที่องค์การสามารถจ่ายค่าตอบแทนซึ่งสอดคล้องกับความแตกต่างของสมรรถภาพในการทำงานของแต่ละคนที่ดำรงตำแหน่งหนึ่ง ๆ โดยทั่ว ๆ ไป บุคคลต่าง ๆ ที่ทำงานอย่างเดียวกันย่อมแสดงความสามารถและผลงานไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ ขึ้นกับความเอาใจใส่ ความพยายาม ความชำนาญงาน และบุคลิกภาพ ที่แต่ละคนมีต่าง ๆ กัน บางคนอาจทำงานได้ผลเป็นสองเท่า หรือสามเท่าของคนอื่น ๆ ได้ ในขณะเดียวกัน บางคนอาจซังกะตายทำงานไปให้เพียงแต่พอเสร็จ โดยที่องค์การก็ไม่สามารถกระทำอย่างไรได้กับบุคคลประเภทนี้เพราะการจ่ายค่าตอบแทนเป็นการจ่ายให้ตามเวลาของการทำงาน (time plan) ฉะนั้น การกำหนดช่วงเงินเดือนให้มีขนาดใหญ่เพียงพอที่ครอบคลุมบุคคลที่จะแสดงสมรรถภาพในการทำงานระดับต่าง ๆ จึงเป็นการถูกต้องด้วยหลักของเหตุผล งานที่มีความสลับซับซ้อน และมีความยากที่จะปฏิบัติให้เสร็จสิ้นอย่างมีคุณภาพได้ ย่อมเป็นงานที่บุคคลจะแสดงสมรรถภาพในการทำงานต่าง ๆ กันไปได้หลายระดับ ในขณะเดียวกัน งานที่มีความง่ายและไม่ต้องอาศัยความสามารถพิเศษในการปฏิบัติให้ได้ผลดี จะเป็นงานที่

บุคคลทั่วไปอาจทำได้สำเร็จอย่างมีคุณภาพในระดับใกล้เคียงกัน จากผลการวิจัยได้ศึกษาเรียบเรียงแล้วตั้งแต่ปี 1949 ได้พิสูจน์ว่า งานง่าย ๆ ระดับธุรการขั้นต้น บุคคลอาจกระทำสำเร็จโดยได้ผลแตกต่างกันถึง 100% และงานที่มีความยากสลับซับซ้อนจะยิ่งปฏิบัติได้แตกต่างกันไปเป็นอัตราส่วนมากกว่านั้นอีกมากมาย¹⁵ ฉะนั้น เมื่อพิจารณาตามเหตุผลเช่นนี้ควรจะต้องกำหนดช่วงเงินเดือนของงานที่มีความสลับซับซ้อน ให้มีขนาดใหญ่เป็นสัดส่วนกับงานที่มีความยากน้อยลงไป เพื่อให้สอดคล้องกับระดับความแตกต่างของสมรรถภาพในการปฏิบัติงานที่ต่างกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ไม่มีหลักเกณฑ์ตายตัวว่า สัดส่วนนี้จะต้องเป็นเท่าใด

ถ้าหากแบ่งงานทั้งหมดที่กำหนดไว้ตามตำแหน่งในบัญชีอัตราเงินเดือนออกเป็น 3 ระดับ ตามความสลับซับซ้อนของงาน เช่น ถ้ามีระดับตำแหน่ง 11 ระดับ อาจแบ่งตำแหน่งระดับ 1-3 เป็นระดับต้น ตำแหน่งระดับ 4-7 เป็นระดับกลาง และตำแหน่งระดับ 8-11 เป็นระดับสูง ก็อาจกำหนดขนาดของช่วงเงินเดือนสำหรับระดับต้นกลางสูง ให้เท่ากับ 20, 30 และ 40% ตามลำดับ ในขณะที่เดียวกัน นักวิชาการบางท่านก็อาจเห็นว่ขนาดของช่วงเงินเดือนสำหรับระดับต้นควรเท่ากับ 10% และค่อย ๆ เพิ่มไปจนถึง 50% ในระดับสูง อย่างไรก็ตาม สัดส่วนที่ควรจะเป็นระหว่างระดับล่าง ๆ น่าจะกำหนดให้เป็นช่วง เพื่อให้องค์การแต่ละแห่งสามารถปรับเข้ากับสภาพการทำงานของคนได้คือ ขนาดของช่วงเงินเดือนในระดับต้นอยู่ระหว่าง 25-35% และของระดับสูงอยู่ระหว่าง 10-100% ส่วนในระดับกลางก็จะปรับให้อยู่ในช่วงของทั้งสองระดับนี้¹⁶

¹⁵ Belcher, op. cit., p. 276

¹⁶ เปรียบเทียบข้อความนี้กับความคิดเห็นระหว่าง Ibid., p. 282; Lanham, E., Administration of Wage and Salaries, p.244; Thompson, D.R., "Solving Technical Problems in Establishing the Pay Structure;" In Rock, M.L., ed., Handbook of Page and Salary Administration, p. 4-28.

การที่องค์การแต่ละแห่งควรกำหนดขนาดของช่วงเงินเดือนในระดับตำแหน่งต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสภาวะภายในองค์การของตนโดยไม่จำเป็นต้องเหมือนกับองค์การอื่น แม้จะเป็นองค์การประเภทเดียวกันก็ตาม เพราะว่าช่วงเงินเดือนที่เหมาะสมกับองค์การหนึ่ง ๆ ไม่ได้ขึ้นกับความสลับซับซ้อนของงานแต่ละตำแหน่งแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นกับลักษณะและสภาพการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นคุณสมบัติเฉพาะขององค์การนั้น ลักษณะเฉพาะของแต่ละองค์การที่จะต้องนำมาประกอบการพิจารณาในเรื่องนี้คือ วิธีการเลื่อนขั้นตำแหน่งและขึ้นเงินเดือน ปริมาณเงินเดือนที่ขึ้นให้ และความมากน้อยของการเลื่อนขั้นเงินเดือน¹⁷

การกำหนดช่วงเงินเดือนให้มีขนาดเหมาะสม ต้องคำนึงถึงวิธีการเลื่อนขั้น และตำแหน่ง และวิธีการเลื่อนขั้นเงินเดือนที่ถือปฏิบัติในองค์การ เป็นข้อสำคัญประการแรก ถ้าระเบียบวิธีการบริหารงานบุคคลเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ในองค์การได้เลื่อนตำแหน่งเร็ว การกำหนดช่วงเงินเดือนที่มีขนาดใหญ่เกินไปก็จะทำให้องค์การสิ้นเปลืองงบประมาณในด้านค่าตอบแทนมากไปโดยไม่จำเป็น เพราะบุคคลจะมีโอกาสได้รับเงินเดือนสูงขึ้นไปในขณะที่ไม่มีคุณสมบัติเพียงพอที่ได้รับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งอาจมีผู้เห็นว่าการเลื่อนเงินเดือนในกรณีเช่นนี้ไม่น่าจะถือว่าเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะเป็นการให้กำลังใจแก่ผู้ไม่ได้ตำแหน่งสูงขึ้น แต่การนำประเด็นนี้มาอ้างเป็นเหตุผลนับเป็นการไม่สมควร เนื่องจากการจ่ายค่าจ้างเงินเดือนเป็นการลงทุนหรือเป็นการเสียค่าใช้จ่ายประเภทหนึ่ง ซึ่งองค์การจะต้องควบคุมไม่ให้งบประมาณรายจ่ายประเภทนี้สูงไป จะกระทำได้แต่เพียงทางเดียวคือจ่ายค่าจ้างเงินเดือนให้คุ้มกับงาน ในขณะที่บุคคลอาจได้รับเงินเดือนสูงขึ้น ถ้าทำงานในตำแหน่งที่สำคัญต่อองค์การมากขึ้น แต่เนื่องจากบุคคลนั้นไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งเนื่องจากขาดคุณสมบัติและความสามารถที่เหมาะสม องค์การก็ไม่ควรจะพยายามจ่ายเงินในตำแหน่งเดิมให้มากขึ้นด้วยการกำหนดช่วงเงินเดือนให้มีขนาดใหญ่ขึ้น

¹⁷ Lanham, op. cit., pp. 242-5

งานทุกตำแหน่งทุกระดับ จะมีความสำคัญต่อองค์การเกินระดับหนึ่งไม่ได้ ไม่ว่าบุคคลจะมีความสามารถสูงส่งหรือมีความชำนาญเป็นเลิศเพียงใดก็ตาม งานที่บุคคลนั้นทำในตำแหน่งของตนไม่ว่าจะเป็นผลดีเยี่ยมอย่างไรก็ตาม ย่อมเป็นประโยชน์ต่อองค์การไม่สูงเกินกว่าขีดขั้นหนึ่งตามแต่ความสำคัญที่แตกต่างกันระหว่างงานต่าง ๆ เงินเดือนขั้นสูงสุดของแต่ละระดับจึงต้องเป็นเงินที่จะให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้น ๆ ดีที่สุด เงินเดือนในขั้นนี้ควรจะต้องมีปริมาณสูงพอสำหรับบุคคลประเภทนี้ แต่เงินเดือนขั้นนี้ก็จำเป็นที่จะต้องให้สูงกว่านี้ มิฉะนั้นจะทำให้ขาดความสมดุลระหว่างความสำคัญของงาน อย่างไรก็ตาม ในบางองค์การอาจกำหนดเงินเดือนขั้นทะลุ (pay increase beyond the maximum) เพื่อเป็นการปลอบขวัญแก่ผู้ที่ยังไม่มีโอกาสเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งเพราะองค์การยังไม่มีตำแหน่งให้ ดังที่ถือปฏิบัติในฝ่ายข้าราชการทหารและในบางระดับชั้นยศของตำรวจ แต่การกำหนดขั้นทะลุนี้ก็มิได้ช่วยแก้ปัญหาการกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมแต่เพียงอย่างเดียว เพราะเมื่อเวลาผ่านไปอีกไม่นาน บุคคลที่ได้รับเงินเดือนเต็มขั้นเหล่านี้ก็จะได้รับเงินเดือนเต็มขั้นทะลุและยังปฏิบัติงานในตำแหน่งเดิมอยู่

ในขณะเดียวกัน ถ้าองค์การมีวิธีการบริหารงานบุคคลที่เข้มงวดในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งการกำหนดช่วงเงินเดือนที่มีขนาดเล็กไปก็ย่อมจะทำให้บุคคลส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างเงินเดือนในปริมาณใกล้เคียงกัน ผู้ปฏิบัติงานก็ย่อมจะไม่มีกำลังใจที่ปฏิบัติงานให้เต็มความสามารถ เพราะทราบดีกันอยู่ว่าการจะปฏิบัติงานให้ดีเด่นเพียงใดก็ตาม ก็ไม่สามารถได้รับค่าจ้างเงินเดือนที่สูงมากขึ้นไปได้ ขนาดของช่วงเงินเดือนบังคับอยู่ว่าเมื่อปฏิบัติงานไปไม่นานก็ได้รับเงินเดือนเต็มขั้นแล้ว ช่วงของเงินเดือนจึงควรต้องมีขนาดใหญ่เพียงพอที่จะทำให้บุคคลรู้สึกว่าคุณค่าที่ได้รับควมก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน แต่จะต้องไม่ใหญ่จนทำให้องค์การสิ้นเปลืองงบประมาณรายจ่ายประเภทที่ไม่จำเป็น

วิธีการเลื่อนขั้นเงินเดือนมีความสัมพันธ์กับการกำหนดขนาดของช่วงเงินเดือนวิธีการเลื่อนขั้นเงินเดือนอาจกระทำได้เป็น 3 แบบ คือ เลื่อนตามสมรรถภาพ และความสามารถในการทำงาน (merit progression) เลื่อนโดยอัตโนมัติ (automatic pro-

gression) และเลื่อนโดยผสมกับการพิจารณาสมรรถภาพ (combination of automatic and merit progression)

การเลื่อนขั้นเงินเดือนตามสมรรถภาพหมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานจะได้รับ การเลื่อนเงินเดือนก็ต่อเมื่อได้แสดงความสามารถในการทำงานให้ได้ผลดี การเลื่อนขั้นเงินเดือนตามวิธีนี้เป็นกรให้กำลังใจแก่ผู้ที่พยายามปรับปรุงการทำงานของตนให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ ผู้ที่ได้รับเงินเดือนขั้นสูงสุดของระดับตำแหน่งคือ ผู้ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้น ๆ ได้ดีที่สุดในบางปีถ้าหากผลการปฏิบัติงานตกต่ำจะต้องถูกลดขั้นเงินเดือน หรือถ้าหากว่า ผลการปฏิบัติงานไม่ถึงระดับก็อาจไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน จึงจะถูกต้องตามกฎหมายของวิธีนี้¹⁸ แต่ในทางปฏิบัติ แม้ผลการปฏิบัติงานอาจน้อยลง นอกจากจะมีได้ลดขั้นเงินเดือนแล้ว ยังอาจมีการเลื่อนขั้นเงินเดือนไปเรื่อย ๆ เพราะว่า ได้ปฏิบัติหน้าที่มาครบตามเวลาหนึ่งปีแล้ว การเลื่อนขั้นเงินเดือนในทางปฏิบัติขององค์การขนาดใหญ่ จึงเป็นการเลื่อนโดยถือระยะเวลาของการปฏิบัติงานในหน้าที่มาครบระยะหนึ่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือนเช่นนี้เรียกว่า การเลื่อนโดยอัตโนมัติ (automatic progression) ระยะเวลาแล้วแต่องค์การ บางแห่งอาจใช้ระยะเวลา 3 เดือน 6 เดือน หรือหนึ่งปีก็ได้ สำหรับในระบบราชการเป็นที่เห็นพ้องต้องกันว่า แม้จะมีระเบียบหลายข้อหลายประการ ในการพิจารณาความดีความชอบเพื่อประเมินผลงานประจำปี¹⁹ แต่ทุกคนจะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนทุกปีเพียงแต่มาทำงานให้ครบตามเวลาโดยไม่ผิดระเบียบวินัย ดังคำกล่าวที่ว่า “ความชั่วไม่มี ความดีไม่ปรากฏ และลาไม่เกินกำหนด ก็ต้องได้หนึ่งขั้น”

การกระทำทุกอย่าง ผู้กระทำต้องหวังให้ได้ดี เพราะการใช้คำว่า การกระทำดี เป็นการกำหนดแล้วว่า เป็นสิ่งที่น่าจะทำ แต่การกระทำทุกครั้งปรากฏว่า ไม่เป็นการ

¹⁸ Belcher, op. cit., p. 292

¹⁹ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2519; หนังสือ สำนักงาน ก.พ. ที่ สร.1006/ว.23 ลงวันที่ 9 กันยายน 2518; หนังสือ สำนักงาน ก.พ. ที่ สร.0706/ว.9 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2520; และหนังสือ สำนักงาน ก.พ. ที่ สร.0706/ว.26 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2520

กระทำที่ดีเสมอไป การดำเนินการในการเลื่อนขั้นเงินเดือนก็เช่นเดียวกัน องค์การย่อมประสงค์จะให้เป็นการดำเนินการที่ดีแก่ปฏิบัติไม่ได้ คือ ทั้ง ๆ ที่ทราบว่าต้องเลื่อนขั้นเงินเดือนตามสมรรถภาพจึงจะถูกต้องแต่ก็ต้องใช้วิธีการเลื่อนโดยอัตโนมัติ ทำให้สามารถส่งเสริมสมรรถภาพของข้าราชการโดยทั่ว ๆ ไปให้ถึงระดับเป็นที่พอใจของประชาชน และองค์การอื่น ๆ ที่ต้องเกี่ยวข้องกับทางราชการ แม้ว่าปัญหาเรื่องสมรรถภาพข้าราชการมิใช่เกิดจากวิธีการเลื่อนขั้นเงินเดือนแต่เพียงอย่างเดียว แต่วิธีการเลื่อนขั้นเงินเดือนก็เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งประการหนึ่งในการส่งเสริมสมรรถภาพข้าราชการ ฉะนั้น จึงจะต้องมีการแก้ปัญหากล่าวโดยอัตโนมัติโดยวิธีการเลื่อนโดยอัตโนมัติผสมกับการพิจารณาสมรรถภาพ (combination of automatic and merit progression) วิธีการนี้กำหนดว่า ในการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีจะต้องคำนึงถึงมาตรฐานของความสามารถในการทำงานให้แล้วเสร็จได้ผลดีประกอบกับระยะเวลาที่ได้ตั้งใจทำงานมา วิธีต่างกับวิธีเลื่อนตามสมรรถภาพซึ่งจะต้องเคร่งครัดในการเลื่อนขั้นและการลดขั้นเงินเดือนให้สอดคล้องกับสมรรถภาพโดยไม่คำนึงถึงระยะเวลาที่ทำงานมา การที่จะเปลี่ยนจากวิธีการเลื่อนโดยอัตโนมัติมาใช้วิธีการเลื่อนตามสมรรถภาพย่อมทำความขัดใจให้แก่ผู้รับราชการทั่วไป เพราะในวงการราชการแทบทุกคนย่อมตั้งความหวังที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนไปจนเต็มขั้น (Ramspecks) การใช้วิธีการผสมจะเป็นทางแก้ปัญหากล่าวโดยอัตโนมัติได้

การเลื่อนโดยอัตโนมัติผสมกับการพิจารณาสมรรถภาพ อาจกระทำได้หลายอย่าง เช่น เลื่อนขั้นประจำปีให้ทุกคนตามปกติ และเลื่อนขั้นให้แก่ผู้ที่ปฏิบัติงานดีเด่นเป็นพิเศษ เลื่อนขั้นประจำปีให้แก่ผู้ที่อยู่ในระดับตำแหน่งระดับต้น ๆ ส่วนผู้ที่อยู่ในระดับตำแหน่งสูง ๆ ขึ้นไป จะเลื่อนให้ตามมาตรฐานของสมรรถภาพ หรืออาจเลื่อนขั้นประจำปีให้ตามปกติไปจนถึงขั้นหนึ่งขั้นใดแล้ว หลังจากนั้น จะเลื่อนได้ก็ต่อเมื่อได้แสดงความสามารถในการทำงานให้ได้ผลดี หากใช้วิธีแรกทุก ๆ คนจะมีโอกาสได้รับเงินเดือนเต็มขั้นเมื่อถึงระยะเวลาหนึ่ง แต่ผู้ที่ปฏิบัติงานดีเด่นจะมีโอกาสเต็มขั้นเร็วกว่าผู้อื่น สำหรับวิธีที่สอง จะเปิดให้ผู้ที่อยู่ในระดับต้น ๆ เท่านั้น มีโอกาสเต็มขั้น ในการใช้วิธีที่

สาม อาจใช้ค่ามัธยฐาน (median) ของช่วงเงินเดือน เป็นเกณฑ์สูงสุดที่ทุกคนจะได้รับ การเลื่อนโดยอัตโนมัติ ส่วนผู้ที่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนสูงกว่านี้จะต้องแสดง สมรรถภาพของการทำงาน การเลื่อนเช่นนี้เท่ากับถือว่า ค่ามัธยฐานเป็นค่าที่แท้จริงของ เงินเดือนระดับตำแหน่งหนึ่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือนจากค่ามัธยฐานไปจนถึงขั้นสูงสุด จึง มีลักษณะเป็นการเลื่อนขั้นภายในระดับตำแหน่ง (ingrade progression) ส่วนการเลื่อนขั้น เงินเดือนจนถึงค่ามัธยฐาน จึงเสมือนเป็นการเลื่อนจากขั้นที่ต่ำกว่าระดับตำแหน่ง (outgrade progression) ดังนั้น จะไม่ใช่ทุกคนที่มีโอกาสได้เงินเดือนเต็มขั้นในระดับ ตำแหน่งต่าง ๆ ผู้ที่มีสมรรถภาพสูงสุดเท่านั้นจึงจะมีโอกาสได้รับเงินเดือนเต็มขั้นใน ระดับตำแหน่งของตน การใช้วิธีในการเลื่อนขั้นเงินเดือนนี้ ย่อมทำให้จำเป็นที่จะต้อง กำหนดช่วงเงินเดือนให้กว้างกว่าการเลื่อนแบบที่หนึ่งหรือที่สองแต่เพียงวิธีเดียว

ปริมาณเงินเดือนที่ขึ้นให้และความบ่อยของการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นองค์ ประกอบอีกสองประการที่องค์การแต่ละแห่งจะพิจารณาตามความเหมาะสมของตน เพื่อจะได้กำหนดช่วงของเงินเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะภายในองค์การ องค์ประกอบ ทั้งสองนี้ก็คือ ขนาดของขั้นเงินเดือน และบริเวณนั้นนั่นเอง การกำหนดช่วงเงินเดือนโดย ไม่คำนึงถึงว่า องค์การควรจะให้เงินเดือนขั้นเป็นปริมาณเท่าใด อาจทำให้ช่วงเงินเดือน มีขนาดเล็กไป และในขณะเดียวกัน ถ้ามีการเลื่อนขั้นเงินเดือนในระยะเวลาเร็วขึ้น เช่น แทนที่จะเป็นหนึ่งปีให้เป็นครึ่งปีขนาดของขั้นก็ควรจะเล็กลง มิฉะนั้นจะทำให้ช่วงเงิน เดือนมีขนาดใหญ่แปลกไป หรือถ้าหากใช้วิธีการเลื่อนขั้นเงินเดือนแบบผสม คือใช้วิธี การเลื่อนโดยอัตโนมัติผสมกับการพิจารณาสมรรถภาพ (combination of automatic and progression) ปริมาณเงินเดือนที่จะขึ้นให้ และความบ่อยของการเลื่อนขั้นเงินเดือนก็จะมี มากขึ้น อันจะทำให้ช่วงเงินเดือนจำเป็นจะต้องใหญ่ตามไปด้วย

แม้จะไม่มีหลักตายตัวว่า ปริมาณเงินเดือนที่ควรจะให้ขึ้นให้จะต้องเป็นเท่าใด จึงจะเหมาะสมก็มีหลักกว้าง ๆ ว่า ปริมาณเงินเดือนที่ขึ้นให้ควรจะเป็นปริมาณเพียงพอ ที่จะจูงใจให้พนักงานเห็นว่า มีคุณค่าสมกับที่ตนจะพยายามทำงานให้ได้เลื่อนขั้นเงิน เดือน จำนวนขั้นเงินเดือนที่สูงขึ้นไปเป็นลำดับนี้จะต้องมีลักษณะที่กระตุ้นให้ทุกคน

กระตือรือร้น แสดงความสามารถในการทำงานให้เป็นประโยชน์ขององค์กร แต่การกำหนดขึ้นเงินเดือนนี้ถ้าหากว่าสูงเกินไปก็จะทำให้ต้องจ่ายเงินเดือนเป็นปริมาณทรัพยากรขององค์กร ทรัพยากรที่มีในระดับต่าง ๆ กันขององค์กรแต่ละประเภท จะเป็นเครื่องกำหนดไม่ให้เงินเดือนที่ต้องจ่ายสูงไปเท่านั้น มิฉะนั้น องค์กรนั้นก็ย่อมจะต้องล้มละลายและไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ในทางปฏิบัติ องค์กรอาจให้ขึ้นเงินเดือนสูงขึ้นไปเป็นปริมาณตั้งแต่ 2% ขึ้น จนถึง 5-6% ก็ได้²⁰ ในการกำหนดขึ้นเงินเดือนแม้ว่าจะไม่จำเป็นต้องเป็นอัตราที่เท่ากันอย่างสม่ำเสมอระหว่างทุก ๆ ชั้น เนื่องจากการแบ่งงานแต่ละระดับตำแหน่งอาศัยเกณฑ์เฉลี่ย แต่อัตราเพิ่มระหว่างขึ้นเงินเดือนก็ควรจะมีลักษณะที่ราบรื่นไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ในระบบราชการ อัตราเพิ่มของบางชั้นลักษณะที่แปลกไม่กลมกลืนกับชั้นอื่น ๆ ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2

ความลึกลับของอัตราเพิ่มของขึ้นเงินเดือนจะเห็นได้จากตารางที่ 2 แม้ตารางนี้จะไม่แสดงขึ้นเงินเดือนของตำแหน่งทุกระดับ แต่เท่าที่มีอยู่ในตารางนี้ก็เป็นการเพียงพอที่จะเห็นได้แล้วว่า การเพิ่มขึ้นของเงินเดือนที่ไม่กลมกลืนกับชั้นอื่น ๆ มีอยู่หลายชั้น อัตราที่สูงโด่งกว่าชั้นอื่น ได้แก่ ชั้นปีที่ 18 ของตำแหน่งระดับ 1 และชั้นที่ 7 ของระดับ 2 ซึ่งสูงขึ้น 7.2% ในขณะที่ชั้นที่ 10 ของตำแหน่งระดับ 9 และชั้นที่ 6 และ 8 ของตำแหน่งระดับ 11 มีอัตราเพิ่มเพียง 4.3% ถ้าพิจารณาจำนวนเงินของชั้นที่มีลักษณะลึกลับเหล่านี้ก็จะเห็นอีกว่า ตั้งแต่ชั้นที่ 7 ของระดับ 2 ไปจนถึงชั้นที่ 12 ระดับเดียวกัน ก.พ. ได้กำหนดเงินเดือนเพิ่มขึ้นละ 210 บาทเท่า ๆ กัน ไปเป็นจำนวน 6 ชั้น เป็นที่น่าสงสัยว่าการกำหนดขึ้นเช่นนี้เพราะต้องการแต่เพียงให้ปริมาณเงินเพิ่มเท่า ๆ กันเท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนความสัมพันธ์ระหว่างชั้น และถ้าจะดูชั้นที่ 6 ของระดับ 11 ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 700 บาท ก็คล้าย ๆ กับว่า จะเพิ่มให้สูงกว่าชั้นที่ผ่านมา แต่เพื่อให้เป็นจำนวนลงตัวโดยไม่ต้องพิจารณาสัดส่วนระหว่างชั้นที่ 6 กับชั้นที่ 5 เลย ในขณะเดียวกันปริมาณที่เพิ่มของชั้นที่ 8 ระดับ 11 จะมีลักษณะเป็นการเพิ่มให้แบบขยักไว้ โดยอาจจะเกรงว่าเป็นปริมาณมากไป จึงให้เพียงขึ้นละ 770 บาท การทำเช่นนี้

²⁰ Henderson, op. cit., p. 237

ทำให้อัตราเพิ่มของขั้นนี้ต่ำกว่าปกติอย่างเห็นได้ชัด คือ เพียง 4.3% แล้วก็ใช้ปริมาณ 770 บาทนี้ สำหรับกำหนดขั้นต่อไปด้วยคล้าย ๆ กันไม่คำนึงถึงเหตุผลอะไรทั้งสิ้น นอกจากอาศัยความรู้สึกในเรื่องปริมาณความมายน้อยของตัวเงินเท่านั้น

ความลึกสั้นของอัตราการเพิ่มของขั้นเงินเดือน จะเห็นได้ชัดขึ้นเมื่อเทียบกับอัตราเฉลี่ยของการเพิ่มในแต่ละระดับตำแหน่ง และถ้าเทียบกับขนาดของช่วงเงินเดือนก็จะยิ่งชัดเจนขึ้น ดังแสดงในตารางที่ 3

ตัวเลขในสดมภ์ที่ 4 ของตารางที่ 3 คืออัตราร้อยละของปริมาณเงินเดือน ตั้งแต่อัตราขั้นต่ำจนถึงขั้นสูงสุด เมื่อเทียบอัตราเงินเดือนขั้นต่ำของระดับตำแหน่ง ปริมาณเงินเดือนตั้งแต่อัตราขั้นต่ำสุดจนถึงขั้นสูงสุดคำนวณโดยเอาอัตราต่ำสุดไปลบออกจากอัตราสูงสุดดังแสดงผลพบไว้ในสดมภ์ที่สาม ผลลัพท์ก็คือ ปริมาณรวมของเงินเพิ่มทุกขั้นนั่นเอง เช่น ตำแหน่งระดับ 1 อัตราต่ำสุดเท่ากับ 1,255 บาท และสูงสุดเท่ากับ 3,535 บาท ผลรวมของเงินเพิ่มทุกขั้นในระดับคือ $3,535 - 1,255 = 2,280$ บาท เมื่อเทียบกับเงิน 2,280 บาท เป็นอัตราร้อยละของอัตราเงินเดือนขั้นต้น 1,255 บาท จะได้เท่ากับ 181.67 ($2,280 \times 100 / 1,255$) อัตราร้อยละคือ ช่วงเงินเดือนของตำแหน่งระดับ 1 เมื่อพิจารณาตัวเลขในสดมภ์ที่ 4 ทั้งหมดแล้วจะเห็นว่าขนาดของช่วงเงินเดือนจะใหญ่มาก ในระดับตำแหน่งแรก ๆ และจะเล็กลง ๆ เมื่อระดับตำแหน่งสูงขึ้นไป ๆ ลักษณะเช่นนี้เป็นการแสดงว่า รัฐบาลได้มีการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการในระดับต่าง ๆ ให้สูงขึ้นโดยทำให้ความแตกต่างระหว่างระดับต่ำกับระดับสูงลดลง ผู้รับผิดชอบในการทำงานเรื่องนี้อาจอ้างความจำเป็นในแง่สังคมและเศรษฐกิจงานับประการ แต่ก็หาได้ทำให้มองเห็นเป็นอย่างอื่นไปไม่ได้ว่า การกำหนดช่วงเงินเดือนในลักษณะที่ปรากฏในตารางที่ 3 คล้ายกับ หรืออาจถือว่างานในระดับตำแหน่งที่สูงขึ้นไปเป็นงานที่ง่ายขึ้น จึงจำเป็นต้องกำหนดช่วงของเงินเดือนให้เล็กลง เพราะว่างานในระดับตำแหน่ง

ที่สูงขึ้นไปทุกคนจะทำได้คล้าย ๆ กัน ไม่มีใครทำได้ดีกว่ากันมากนัก แต่งานในระดับตำแหน่งต้นเป็นงานที่มีความยากเย็น คนที่มีความสามารถสูงสุดอาจปฏิบัติดีกว่าคนที่เริ่มเข้ารับราชการถึงกว่าหนึ่งเท่าตัว จึงจำเป็นต้องกำหนดช่วงเงินเดือนให้มีขนาดถึง 181.67%

แต่การที่จะถือว่าระดับตำแหน่งยิ่งสูงขึ้น งานยิ่งง่ายขึ้น ย่อมไม่เป็นเหตุผลที่จะรับได้ เพราะฉะนั้นก็คงไม่ต้องกำหนดให้ข้าราชการในระดับตำแหน่งที่สูงขึ้นได้รับเงินเดือนมากขึ้น ดังนั้น การกำหนดช่วงเงินเดือนให้มีลักษณะดังแสดงในตารางที่ 3 จึงอาจมีผู้อ้างว่า หาได้เป็นดังที่ได้แถลงดังกล่าวในย่อหน้าก่อนไม่ แต่เป็นเพราะมีความจำเป็นว่างานในระดับตำแหน่งแรก ๆ มีกลุ่มตำแหน่งผู้นำมากมาย ทำให้ช่วงของเงินเดือนต้องใหญ่ตาม มิฉะนั้นการให้เงินเดือนแก่ผู้ที่มีการศึกษาและความสามารถที่จะทำงานในระดับตำแหน่งนี้ก็จะไม่ตรงกับความเป็นจริง และไม่เป็นการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เข้ารับราชการ การอ้างเช่นนี้แม้จะดูเสมือนเป็นหลักเป็นฐาน แต่หาได้ถูกต้องตามหลักการไม่ เพราะในการกำหนดระดับตำแหน่งหนึ่ง ๆ นั้น แม้จะมีกลุ่มตำแหน่งมากมายเท่าใดก็ตามจะต้องวิเคราะห์ความยากง่ายของงานและความสำคัญที่งานมีต่อองค์การว่าอยู่ในระดับใกล้เคียงกันจึงจะจัดให้อยู่ในระดับตำแหน่งเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน จริงอยู่ในทางปฏิบัติอาจมีกลุ่มตำแหน่งที่มีความยากง่าย และความสำคัญระดับใกล้เคียงกันเกาะเป็นเป็นกลุ่มใหญ่เป็นพิเศษกว่ากลุ่มอื่น ๆ ซึ่งผู้ที่รับผิดชอบในการจำแนกตำแหน่งและกำหนดอัตราเงินเดือนก็ต้องจัดให้ระดับของกลุ่มตำแหน่งเหล่านี้กลมกลืนกับขนาดความสำคัญของระดับตำแหน่งอื่น ๆ ที่อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลอันเดียวกัน หลักสำคัญที่จะปฏิเสธไม่ได้เลยก็คือ งานในระดับตำแหน่งต้น ๆ เป็นงานที่มีความสลับซับซ้อน และต้องการใช้ความสามารถดุลพินิจในการวิเคราะห์ปัญหาและตัดสินใจน้อยกว่างานในระดับตำแหน่งต่าง ๆ งานในระดับต้นต้องการการสอดส่องดูแลบังคับบัญชาใกล้ชิด ถ้าผู้ปฏิบัติงานในระดับต้นปฏิบัติงานได้ไม่ดี ผลเสียหายที่เกิดต่อองค์การจะมีขอบเขตกว้างน้อยกว่าผู้ที่ทำงานในระดับสูง ซึ่งต้องรับผิดชอบผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นจำนวนมาก โอกาสที่ผู้ทำงานในระดับสูงจะได้รับในการเลื่อนขั้น

เงินเดือนจึงจำเป็นจะต้องจัดให้มีมากกว่าผู้ที่อยู่ในระดับต้น ๆ นั่นคือ ช่วงเงินเดือนของระดับตำแหน่งสูง จะต้องใหญ่กว่าขั้นของเงินเดือนในระดับตำแหน่งต่ำกว่า

การที่ช่วงเงินเดือนของระดับตำแหน่งต้น ๆ มีขนาดใหญ่อย่างไม่เป็นสัดส่วนกับระดับตำแหน่งสูงขึ้นเช่นนี้ จะมองเห็นเป็นอื่นไปไม่ได้เลยนอกจากว่ามีได้คำนึงถึงเหตุผลที่ควรยึดถือให้ถูกต้อง จริงอยู่ในระดับต้นจะมีกลุ่มสายงาน (job cluster) ปะปนกันหลายสาย แต่ผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ก็ต้องประเมินค่างานด้วยความละเอียดละออให้สามารถแยกระดับความยากง่าย และความสำคัญของงานออกมาได้อย่างถูกต้อง การที่จะอ้างความเหมาะสมและความจำเป็นนานับประการมาเป็นหลักในการปฏิบัติย่อมเป็นการละเลยหลักของเหตุผลซึ่งไม่ควรทำ เช่น ไม่ควรนึกอ้างว่าให้ช่วงเงินเดือนของตำแหน่งระดับ 1 มีถึง 20 ขั้น เพราะจำเป็นต้องให้โอกาสแก่ข้าราชการในระดับตำแหน่งนี้มีโอกาสเลื่อนเงินเดือนได้แม้ไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง มิฉะนั้น ข้าราชการระดับนี้จะหมดกำลังใจทำงาน หรืออ้างว่า ถ้าหากไม่ทำเช่นนี้ก็จะทำให้ไม่สอดคล้องกับอัตราเงินเดือนของฝ่ายทหาร และตำรวจ เป็นต้น

ในสดมภ์สุดท้ายของตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่า อัตราเฉลี่ยของการเพิ่มของขั้นเงินเดือน เมื่อคิดเป็นอัตราร้อยละเทียบกับอัตราเงินเดือนของขั้นที่รับอยู่ก่อน การเลื่อนขั้นจะอยู่ในระหว่าง 4.44% ถึง 5.60% โดยกำหนดให้ระดับตำแหน่งต้น ๆ มีอัตราสูง แล้วค่อย ๆ ลดลงไปเรื่อย ๆ เมื่อระดับตำแหน่งสูงขึ้น ค่าตัวเลขในสดมภ์นี้คำนวณจากอัตราเพิ่มของแต่ละขั้นทุกขั้นรวมกันในแต่ละระดับตำแหน่งหารด้วยจำนวนขั้นที่เลื่อนได้ของระดับนั้น ๆ เช่นในขั้นที่หนึ่งของตำแหน่งระดับ 1 เท่ากับ 1,255 บาท และขั้นถัดไปเท่ากับ 1,325 บาท เงินเลื่อนขั้นของขั้นที่หนึ่งจึงเท่ากับ 70 บาท และเมื่อคิดเป็นร้อยละของ 1,255 บาทแล้ว จะเท่ากับ 5.58% อัตราเงินเดือนของตำแหน่งระดับ 1 มีทั้งหมด 20 ขั้น จึงมีขั้นที่เลื่อนได้ 19 ขั้น เมื่อรวมอัตราร้อยละของทั้ง 19 นี้แล้ว จะได้เท่ากับ 106.48% ปริมาณรวมของอัตราร้อยละของทุกขั้นนี้แสดงในสดมภ์ของสุดท้ายเมื่อนำ 19 ไปหาร 106.48% จะได้เท่ากับ 5.60% ซึ่งเป็นอัตราเฉลี่ยการเพิ่มของขั้นเงินเดือนเป็นร้อยละของแต่ละระดับ อัตราเฉลี่ยการเพิ่มของเงินเดือนที่ลดลงจากระดับ

ตารางที่ 3 อัตราเฉลี่ยการเพิ่มของเงินเดือนเทียบกับช่วงของเงินเดือนตามบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนหมายเลข 3

ระดับตำแหน่ง	อัตราเงินเดือน ต่ำสุดสูงสุด	ปริมาณรวมของ เงินทุกขั้น	ขนาดของช่วง เงินเดือน	จำนวนขั้นที่ เลื่อนได้	อัตราการเพิ่มของเงินเดือน %	
					อัตราเพิ่มทุกขั้นสะสม	อัตราเฉลี่ยของระดับ
1	1,255 - 3,535	2,280	181.67	19	106.48	5.60
2	2,205 - 4,685	2,480	122.47	13	77.61	5.97
3	2,765 - 5,745	2,980	107.78	13	75.26	5.78
4	3,745 - 7,285	3,540	94.53	13	68.30	5.25
5	4,945 - 9,385	4,440	89.79	13	65.73	5.05
6	6,935 - 12,535	5,600	80.75	12	60.68	5.06
7	8,475 - 13,095	4,620	54.51	9	44.60	4.96
8	9,385 - 14,295	4,910	52.32	9	43.09	4.79
9	10,365 - 15,575	5,210	50.27	9	41.8	4.64
10	11,415 - 16,975	5,560	48.71	9	40.58	4.51
11	12,535 - 17,745	5,210	41.56	8	35.53	4.44

ตำแหน่งต่ำไปหาระดับตำแหน่งสูงดังปรากฏในตารางที่ 3 นี้ แสดงว่า ก.พ.พยายามจำกัดปริมาณการเพิ่มของขั้นในระดับตำแหน่งที่สูงขึ้นไม่ให้ออกไปเมื่อเทียบกับการเพิ่มของขั้นในระดับตำแหน่งที่ต่ำกว่า การจำกัดปริมาณนี้มีได้ค้ำึงถึงสัดส่วนอันใดทั้งสิ้น จึงทำให้อัตราการเพิ่มของขั้นเงินเดือนในตำแหน่งระดับ 1-2 ซึ่งอยู่ระหว่าง 5.60-5.99 ลดลงเรื่อย ๆ ตามระดับตำแหน่งที่สูงขึ้น การจำกัดปริมาณการเพิ่มของขั้นเงินเดือนจากระดับตำแหน่งต่ำไปหาระดับสูง โดยไม่ค้ำึงถึงความสำคัญของงานในระดับตำแหน่งต่ำ ประกอบกับขนาดของช่วงเงินเดือนที่กำหนดขึ้นโดยขาดเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว จึงทำให้เกิดขั้นเงินเดือนที่มีการเพิ่มอย่างไม่เป็นระเบียบ นอกจากจะกำหนดเงินเดือนในระดับตำแหน่งต้น ๆ มีจำนวนมากอย่างผิดปกติแล้ว การจัดขั้นของอัตราเงินและแต่ละอัตราก็เกิดความลักลั่น ทำให้การเพิ่มปริมาณเงินเดือนในบางขั้นไม่เป็นสัดส่วนกันระหว่างขั้น บางขั้นก็เพิ่มให้เป็นตัวเลขลงตัวแล้วก็ขยักไว้โดยอาจเกรงว่าจะเป็นปริมาณมากไป การเพิ่มขึ้นให้มากทันทีคล้ายกับเจตนาจะเพิ่มให้เป็นพิเศษ แต่ความจริงจำเป็นต้องทำเพื่อให้ช่วงของเงินเดือนเท่านั้น หากได้มีเหตุผลที่ถูกต้องเป็นเศษอันใดไม่