

วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 4 ตุลาคม – ธันวาคม 2534

## วิจารณ์และแนะนำหนังสือ

Civil Service Pay in Africa. By Derek Robinson. (Geneva: International Labour Office, 1990, pp. XI, 220).

หนังสือเล่มนี้เป็นรายงานการศึกษาระบบเงินเดือนข้าราชการของ 22 ประเทศ ในทวีปแอฟริกา การศึกษานี้มีความมุ่งหมายสำคัญ เพื่อทำการวิเคราะห์โดยละเอียดเกี่ยวกับ ค่าตอบแทนหลัก เงินโบนัส และผลประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ ทั้งหมด ซึ่งทำให้เข้าใจระบบ ค่าตอบแทนของประเทศไทยกัน ในรายละเอียดของระดับค่าจ้างและโครงสร้างเงินเดือน ตลอดจนความสัมพันธ์ของการจำแนกงาน กับระดับตำแหน่ง และระบบเงินเดือนของข้าราชการ พลเรือนในประเทศไทยเหล่านี้ ผู้สนับสนุนการศึกษาเรื่องนี้ คือ องค์กรกรรมกรระหว่างประเทศ (ILO)

เนื่องด้วยประเทศไทยในอาฟริกาและบางประเทศทางใต้ของทะเลรายสาขา ประสบ ภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างหนัก ตั้งแต่ ค.ศ. 1980 (พ.ศ. 2523) เป็นต้นมา ดังจะเห็น ได้จากอัตราการเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศไทย (GDP) เฉลี่ยเพียงร้อยละ 2.8 ใน ระหว่างปี ค.ศ. 1979 – 1985 (พ.ศ. 2522 – 2528) และอัตราการว่างงานสูงถึงร้อยละ 18 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และ พัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development) หรือธนาคารโลกซึ่งให้ เงินกู้แก่ประเทศไทยทั้งหลาย 30 ประเทศ ได้เสนอแนะให้มีการปรับปรุงโครงสร้าง การบริหารและนโยบายของรัฐบาลประเทศไทยเหล่านี้ ครั้งหนึ่งภาครัฐเคยเป็นจุดนำของ การพัฒนาเศรษฐกิจ ส่วนทางภาคเอกชนเคยอยู่เบื้องหลัง แต่ภาครัฐได้กลับกลายมาเป็น ภาระทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยต้องแบกรับ มีความซับซ้อนมาก และเป็นอุปสรรคต่อการ พัฒนาของภาคเอกชน ซึ่งสามารถผลิตสินค้าและบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาวะเช่นนี้ ทำให้จำเป็นต้องลดบทบาทของรัฐบาลลง โดยใช้นโยบายส่งเสริมการดำเนินงานโดยเอกชน

(privatisation) ให้มากขึ้นและการปรับปรุงการบริหารของรัฐให้เหมาะสมขึ้น (rationalisation of public administration) การปรับปรุงที่สำคัญเรื่องหนึ่ง คือ การลดค่าใช้จ่ายด้านกำลังคนภาครัฐ ซึ่งสูงเกินไป ในขณะเดียวกัน ก็มีปัญหาการขาดแคลนข้อมูลเกี่ยวกับระบบราชการ พลเรือนอยู่เป็นอันมาก ข้อมูลตั้งกล่าวนั้น จำเป็นต้องใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อการปฏิรูป และเพื่อการตัดสินใจในการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ

**การเก็บข้อมูล** เนื่องจากสถิติข้อมูลเกี่ยวกับระบบราชการของประเทศส่วนใหญ่ยังขาดความสมบูรณ์และขาดแคลน บางประเทศไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนข้าราชการทั้งหมด สำหรับระยะเวลาที่ต้องการ จำเป็นต้องตรวจสอบและปรับปรุงตัวเลข สร้างข้อมูลสมบทกับข้อมูลปัจจุบัน เท่าที่พอจะใช้ได้ ซึ่งใช้เวลาและแรงงานมากมาย นอกเหนือนั้น คำจำกัดความเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ของบางประเทศก็แตกต่างกันไป เช่น การรวมหรือการแยกประเภทข้าราชการตามการศึกษาและสาขาวรรณสุขเข้าในจำนวนข้าราชการทั้งหมด เป็นต้น ทำให้เปรียบเทียบกันระหว่างประเทศไม่ได้ ประเทศ Ethiopia เป็นข้อยกเว้นที่มีข้อมูลต่อสมควร

การเตรียมงานเบื้องต้นในการกำหนดรูปแบบการศึกษาสำรวจนี้ ได้กระทำขึ้น และออกแจ้งให้เป็นที่เข้าใจกัน และได้ทำการทดสอบการยอมรับ (popular view) ในรูปแบบที่ใช้ศึกษาสำรวจนี้ด้วย แหล่งข้อมูลสำคัญ คือ แบบสอบถามสำรวจใน 22 ประเทศอาฟริกา และข้อมูลเพิ่มเติมที่เป็นข้อมูลสาธารณะ ข้อมูลของแต่ละประเทศจึงขึ้นอยู่กับบุคคลผู้กรอกแบบสอบถามว่าให้ข้อมูลมาได้สมบูรณ์เพียงใด เพราะฉะนั้น ข้อมูลที่ได้จากแต่ละประเทศทั้งปริมาณและความละเอียดลึกซึ้ง อาจแตกต่างกันอยู่มาก แต่ก็สามารถทำความเข้าใจความคล้ายคลึงและความแตกต่างในทางปฏิบัติตามการจัดงานในประเทศต่าง ๆ ได้ ใน การศึกษานี้ ได้ลงไปศึกษารายละเอียดของระบบจำแนกตำแหน่ง โครงสร้างและระบบเงินเดือน และพยาามเน้นลักษณะสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างการจำแนกงานกับการจัดระบบค่าตอบแทนของประเทศต่าง ๆ ที่ทำการศึกษา ระยะที่ครอบคลุมในการศึกษานี้ คือ ค.ศ. 1975 - 1985 (พ.ศ. 2518 – 2528) การศึกษาเรื่องนี้ ได้รวมถึงข้าราชการที่ทำงานของรัฐบาลกลาง ไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจ รัฐพาณิชย์ สาขาวรรณปโตร ภูมิภาค ท้องถิ่น ไปรษณีย์ และสื่อสาร การศึกษาและสาขาวรรณสุข ศาสนา ทหาร ตำรวจ ราชทัณฑ์ งานต่างประเทศ ก็มิได้รวมในการศึกษานี้ด้วย เนื่องจากได้รับเงินเดือนพิเศษและมีข้าราชการจำนวนมากอย

การเสนอข้อมูล บทต่าง ๆ ที่นำเสนอในรายงานนี้ ประกอบด้วยสาระสำคัญของ การบริหารค่าตอบแทน ได้แก่

1. การจ้างงาน
2. การจัดระดับเงินเดือน ตามแบบอังกฤษและแบบฝรั่งเศส
3. ประเด็นปัญหาของการจัดระดับเงินเดือน
4. การจ้างงานและการเลื่อนตำแหน่ง
5. ระบบเงินเดือนและโครงสร้างเงินเดือน
6. การขึ้นเงินเดือน
7. การกำหนดเงินเดือนและการพัฒนาระบบเงินเดือน
8. ประโยชน์เกื้อกูล
9. การเปรียบเทียบเงินเดือนของประเทศไทยต่าง ๆ ที่ทำการศึกษา
10. นำหนึ่งสำเนา

ในแต่ละบท ขึ้นต้นด้วยสรุปสาระรายงาน การวิเคราะห์ข้อมูลจากประเทศไทยต่าง ๆ และอภิปรายถึงความหมายของข้อค้นพบ และความสัมพันธ์เกี่ยวกับการตัดสินใจ เพื่อจะ พิจารณาปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงระบบที่เป็นอยู่ในประเทศไทยนั้น ๆ ในบางบท จะแยกกลุ่ม ประเทศไทยออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เป็นแบบระบบข้าราชการพลเรือนอังกฤษ และกลุ่มที่ เป็นแบบระบบฝรั่งเศส ในทางปฏิบัติแล้วสองระบบนี้มีความแตกต่างกันไม่มากนัก ในการ ดำเนินงานและการปรับเปลี่ยนเข้ากับสภาพที่เปลี่ยนแปลงนั้น ทั้งสองระบบเผชิญกับปัญหา คล้ายคลึงกัน และพยายามปรับเปลี่ยนแก้ปัญหาด้วยวิถีทางที่คล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตาม สองระบบนี้มีความแตกต่างในโครงสร้างและการใช้ศัพท์ที่เกี่ยวข้องอยู่บ้าง

สารการวิเคราะห์มุ่งที่ข้าราชการประจำเป็นหลัก ในหลายประเทศ มีลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างรายวัน หรือตามระบบฝรั่งเศสนั้น ข้าราชการที่มิใช่ผู้กำหนดที่หลัก (fonctionnaires) จะจ้างโดยข้อตกลงและเงื่อนไขที่แตกต่างออกไป จึงแยกเสนอข้อศึกษาวิเคราะห์ไว้ในบทก่อน สุดท้าย สำหรับบทสุดท้ายได้สรุปประเด็นปัญหาและแนวคิดสำคัญที่ผู้ศึกษาหันยกขึ้นมา พิจารณาในรายงานการศึกษาเล่มนี้ทั้งหมด

กล่าวโดยสรุป รายงานการศึกษานี้มุ่งให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนแก่ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบซึ่งต้องตัดสินใจเกี่ยวกับโครงสร้างตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่งและ ระบบเงินเดือน ของข้าราชการพลเรือน ได้พิจารณาประสบการณ์ของประเทศไทยต่าง ๆ

### เพื่อประโยชน์ในการประยุกต์ใช้ต่อไป

แนวการพิจารณาโดยทั่วไป ถือว่า รัฐบาลทำหน้าที่ 2 บทบาท เกี่ยวกับระบบราชการพลเรือน คือ

1. ทำหน้าที่จัดการจ้างแบบนายจ้าง ต้องพยายามช่วยเหลือคนดีไว้ในราชการ และส่งเสริมแรงจูงใจให้ทำงานตามกระบวนการที่เหมาะสมกับจำนวนที่จ้าง ข้อกำหนดและเงื่อนไขการจ้าง

2. ทำหน้าที่จัดการทางเศรษฐกิจ รัฐมีความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ระดับการจ่ายในการจ้างงานภาครัฐเป็นประเด็นสำคัญของนโยบายเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลต้องพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้อง แตกต่างออกไปจากปัจจัยด้านหน้าที่การจัดการจ้าง โดยเฉพาะความจำเป็นในการควบคุมงบประมาณเงินเดือน และการลดลงของมาตราการตามความจำเป็น ด้านการเงินและการงบประมาณ เพราะเป็นปัญหาสำคัญของรัฐบาลที่นำความลับมาสู่รัฐบาลได้ โดยเฉพาะด้านข้อจำกัดในการเพิ่มเงินเดือนในภาวะเงินเฟ้อซึ่งจะนำไปสู่สภาวะรายได้แท้จริงจากเงินเดือนลดค่าลง

**ข้อดันหนบ** จากข้อมูลที่ว่าไป ปรากฏว่ารัฐบาลพยายามลดงบประมาณต้องเพิ่มบัญหาด้านรายรับ คือ ความบีบคั้นด้านเงินแท้อยู่ การจัดการจ้างงานขาดดุล ภาระชาระดอกเบี้ยเงินกู้ และความจำกัดด้านรายได้ ในขณะที่การจ้างงานของรัฐสูงหรือเพิ่มขึ้นเสมอทั้งๆ ที่ได้ใช้มาตรการเพิ่ม แก้ไขปัญหาด้วยนโยบายต่างๆ อยู่ จึงมีความจำเป็นต้องทำการวิเคราะห์โครงสร้างเงินเดือน เงินเพิ่ม และความเกี่ยวพันระหว่างเงินเดือน การจัดระดับเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การรับคนเข้าทำงาน พร้อมไปกับสภาวะอื่นๆ ของระบบราชการพลเรือนด้วย เพื่อทำความเข้าใจความเป็นมาของระบบเงินเดือนได้ดีขึ้น จะได้ตัดสินใจบนพื้นฐานข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสมต่อไป

ปัจจัยองค์ประกอบที่มีผลต่องบประมาณเงินเดือนนั้น มีอยู่หลายปัจจัย ได้แก่ ขั้นเงินเดือนในระดับต่างๆ ที่มีการแบ่งจ้านวนขั้นมากน้อยเพียงใดและแต่ละขั้นห่างกันมากหรือน้อย จำนวนการจ้างเพิ่มในแต่ละปี การกระจายจำนวนการจ้างในระดับเงินเดือนสูงหรือต่ำ และการเปลี่ยนแปลงตามมาตรฐานระดับสากลเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าต่างๆ เพราะฉะนั้น การพิจารณาปัญหาค่าใช้จ่ายด้านกำลังคน จึงจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยองค์ประกอบทั้งหมดด้วย

ประเทศไทยต่างๆ ที่ใช้การจัดระบบตำแหน่งตามแบบอังกฤษ ได้จัดโครงสร้าง ระดับ

ตำแหน่ง (hierarchy) ตามระดับหักหงายที่ตำแหน่งต่าง ๆ ต้องการ และจัดกลุ่มตำแหน่งตามประเภทหักหงายที่ใช้ในงานต่าง ๆ คุณสมบัติด้านการศึกษามีความสำคัญในการกำหนดระดับตำแหน่งของบุคคลที่เข้ารับราชการ ส่วนอาชูโสและประสบการณ์เป็นข้อพิจารณาเพิ่มเติมในการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นต่อไป ประเทศที่ใช้ระบบอังกฤษ ได้แก่ The Gambia, Kenya, Nigeria, Sierra Leone, Somalia, The Sudan, The United Republic of Tanzania, Zimbabwe และ Ethiopia (เดิมใช้แบบอังกฤษ ต่อมาดัดแปลงรับเอาแบบเมริกันด้วย) เป็นต้น

ประเทศที่ใช้ระบบฝรั่งเศส มีการจัดระดับตำแหน่งตามสาระของงาน และจัดกลุ่มบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามระดับคุณสมบัติที่งานต้องการ ระบบฝรั่งเศสไม่ถือว่าระดับของคนเท่ากับระดับของงาน (ระดับคนไม่ติดตัวไปทุกหนทุกแห่ง) ในแนวหลักกล้ายกบระบบอังกฤษ มีความเหมือนกันอยู่มาก มีความแตกต่างกันน้อย ประเทศที่ใช้ระบบฝรั่งเศส ได้แก่ Algeria, Benin, The Central African Republic, Chad, Guinea, Mali, Mauritania, Morocco, Niger, Tunisia และ Togo เป็นต้น

ส่วน Angola และ Zaire มีระบบที่ค่อนข้างแตกต่างออกไปจากประเทศอื่นในหลายเรื่อง เมื่อเปรียบเทียบกับระบบราชการผลเรื่องไทย ในเรื่องการกำหนดตำแหน่งและเงินเดือน มีประเด็นที่เหมือนกันอย่างเห็นได้ชัด คือ ลักษณะการปรับตำแหน่งแก่บุคคลที่อยู่ในระบบราชการตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น ก่อรากคือ เมื่อข้าราชการได้ศึกษาเพิ่มเติมมาและพอยุ่นโอมได้ว่า ตรงความต้องการของตำแหน่ง จะได้รับการปรับตำแหน่งให้สูงขึ้น (grade guarantee) และกระทรวงการคลังทำหน้าที่ควบคุมจำนวนคนในแต่ละระดับและจำนวนรวมทั้งหมด ด้วยวิธีการทางบประมาณและทางการเงิน ยกจากนั้น มีประเด็นที่เหมือนกันซึ่งเป็นสาгал คือ ตารางเงินเดือนที่มีขั้นวิ่งทุกระดับ (ยกเว้นระดับสูงมาก ๆ หลายประเทศ มีอัตราเดียว ไม่มีขั้นวิ่ง) เนื่องจากถือว่าการรับราชการเป็นงานที่ยืดถือเป็นอาชีพได้และมีหนทางก้าวหน้าไป ขณะที่ยังไม่มีโอกาสเลื่อนตำแหน่ง ก็ได้รับเงินเดือนสูงขึ้นตามสายงานและตามประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น สำหรับเรื่องที่กำลังเป็นปัญหาของไทย คือ การขาดแคลนกำลังคนในตำแหน่งงานทางวิชาชีพเฉพาะทางที่ตลาดต้องการมาก งานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นั้น บางประเทศ เช่น Somalia, Ethiopia และ Nigeria จะกำหนดตำแหน่งเพื่อรับบุคคลผู้จบการศึกษาในสาขาเหล่านี้ไว้เพื่อประกันการจ้าง (employment guarantee) และให้เงินเดือนเพิ่มพิเศษด้วย บางประเทศได้กำหนดตำแหน่งประเภทเหล่านี้ไว้ในระดับสูงหรือให้ได้รับเงินเดือนเพิ่มมากกว่าตำแหน่งที่ใช้คุณสมบัติอื่น หรือที่จบการศึกษาทางศิลป-

### ศาสตร์ (ในระดับตำแหน่งเท่ากัน)

การเลื่อนขั้นเงินเดือน มีความหลากหลายมากในประเทศต่าง ๆ ตั้งแต่การเลื่อนขั้นทุกปี ทุก 2 ปี ทุก 2 ปีครึ่ง ทุก 3 ปี เพิ่มเป็นครึ่งครัว จนถึงบางประเทศ เช่น Somalia ไม่มีการเลื่อนขั้นเลยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 1972 (พ.ศ. 2513) จนถึงปีที่ทำการศึกษา บางประเทศ เช่น Zaire ผู้ที่ไม่ได้เลื่อนตำแหน่ง ก็ไม่ได้เลื่อนขั้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 1982 (พ.ศ. 2523) จนถึงปีที่ทำการศึกษา สำหรับผู้ที่เงินเดือนเต็มขั้นนั้น บางประเทศมีการเลื่อนระดับด้วยวิธีพิจารณา ยกเครื่องปิดกั้น (efficiency bar) โดยผ่านการประเมินผลงาน และบางประเทศมีการเพิ่มเงินให้สำหรับตำแหน่งที่ติดขั้นแล้ว โดยไม่มีโอกาสเลื่อนระดับต่อไป เป็นต้น นอกจากนั้น บางกลุ่มตำแหน่งประเภทวิชาชีพ และค่อนข้างวิชาการ เช่น ศึกษานิเทศก์ ผู้ชำนาญการเฉพาะสาขา (trade guilds) จะมีกฎพิเศษต่างหากในการขึ้นเงินเดือนและการเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น

เงินเดือนของหลายประเทศไม่มีจำนวนขั้นมากในแต่ละระดับ (narrow scale) ตั้งแต่ พ.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) เป็นต้นมา ปรากฏแนวโน้ม คือ ค่าแท้จริงของเงินเดือนข้าราชการลดลงเป็นลำดับ การปรับตารางเงินเดือนมิได้กระทบปอยนัก บางประเทศ เช่น Kenya มีการปรับเปลี่ยนเป็นครึ่งครัว รวมทั้งจัดทำโครงสร้างระดับตำแหน่ง และเพิ่มความยาวของจำนวนขั้นด้วย บางประเทศ เช่น Benin และ Togo กำหนดเป็นร้อยละบวกเพิ่มทั้งตารางสำหรับ Morocco และ Zimbabwe ปรับตารางเงินเดือนบ่อยโดยเฉพาะ Zimbabwe ทั้งกรรมการขึ้นมาหาก้มูลทุก 5 ปี และพิจารณาบทวนโครงสร้างเงินเดือนเสมอ แต่ไม่มีประเทศใดที่กำหนดการปรับโดยอัตโนมัติตามความเวลา

ประเทศต่าง ๆ ใช้วิธีให้ประโยชน์เกือกุลหลายประภพอย่างกว้างขวาง ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการทำงานและที่เป็นสวัสดิการ เงินเพิ่มช่วยค่าครองชีพได้ให้อย่างกว้างขวางในหลายประเทศ ได้แก่ Zimbabwe, Tunisia, Algeria เป็นต้น และมีการจ่ายโบนัสให้ในอัตราและข้อกำหนดต่าง ๆ กัน เช่น ทุก 4 เดือน ทุกครึ่งปี รายปี ตามผลงาน หรือคิดเป็นร้อยละของเงินเดือน เป็นต้น ในหลายประเทศ เช่น Benin, The Central African Republic, Kenya, Mali, The Sudan, Zaire และ Morocco เป็นต้น ช่วยค่าที่อยู่อาศัยให้ทุกคนที่มิได้อยู่บ้านของรัฐบาล เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศต่าง ๆ ของผลประโยชน์เกือกุลครอบคลุมกว้างขวาง คล้ายกับของไทย หรือไทยคล้ายกับระบบฟรั่งเศสบ้าง และคล้ายกับระบบอังกฤษมากนั้นเอง และที่เหมือนกันอีกอย่างหนึ่ง คือ การจำแนกข้อมูลเกี่ยวกับประโยชน์เกือกุลประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนข้าราชการระดับต่าง ๆ ที่ได้รับนั้น ไมซัดเจน และในรายงานการวิจัยระบุว่า

อาจมีเหตุจุงใจ คือ ไม่ต้องการเบิดเผยแพร่ ต้องการซ่อนอยู่ในหมู่ข้าราชการบางกลุ่ม และหลีกเลี่ยงการตรวจสอบตัวเลขให้ชัดแจ้ง

ในแง่การเปรียบเทียบอัตราค่าจ้างของราชการกับของนายจ้างประเภทอื่นนั้น ไม่สามารถเปรียบได้ชัดเจน เนื่องจากไม่มีตัวเลขที่สมบูรณ์

สำหรับประโยชน์เกื้อกูลประเภทสำคัญ คือ บำเหน็จบำนาญ มีข้อกำหนดหลักหลายเกี่ยวกับระยะเวลาวันราชการเพื่อมิสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ ประเทศที่ใช้ระบบอังกฤษ จะมีลักษณะหนึ่งที่เหมือนระบบราชการไทย คือ ตัวข้าราชการไม่ต้องมีส่วนสมทบเป็นเงินสะสมไว้ บางประเทศมีข้อกำหนดที่นานใจ คือ มีการแบ่งรับเป็นบำเหน็จบำนาgs ส่วนและเป็นบำนาญบางส่วนได้ การณ์ของประเทศที่มีนโยบายลดขนาดของระบบราชการ ได้ใช้มาตรการส่งเสริมให้ชาร์งรักษาคนที่งานต้องการไว้ และให้คนที่ไม่เป็นที่ต้องการออกใบโดยวิธีการเกษียณอายุเร็ว (early retirement) ด้วย สำหรับข้าราชการประเภทพิเศษที่มิใช่ข้าราชการประจำ ก็ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าจ้างและประโยชน์เกื้อกูลไว้อย่างหลักหลาຍมาก

กล่าวโดยสรุป ข้อมูลสำคัญอย่างหนึ่งที่ค้นพบจากการศึกษานี้ คือเงินเดือนตกต่ำมากในทุกประเทศ และเป็นที่ยอมรับว่า การเลื่อนตำแหน่งซึ่งทำให้เงินเดือนเพิ่มขึ้นนั้น ช่วยลดการตกต่ำของค่าจ้างที่แท้จริง (real wages) ได้บ้าง แต่ก็ยังเป็นจำนวนน้อยอยู่ดี ในสาระของภารกิจระห์ ได้แสดงการศึกษาแนวโน้มของค่าจ้างเฉลี่ย และโครงสร้างค่าจ้าง โดยแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงในระดับต่ำและระดับสูงในโครงสร้างตำแหน่ง (hierarchy) และแสดงว่า ในช่วง 10 ปี ที่ทำการศึกษา ปรากฏการปรับลดสัดส่วนความแตกต่างของเงินเดือนในตำแหน่งระดับต่ำ ๆ อย่างมากในบางประเทศ ความแตกต่างดังกล่าวมีอยู่มากในประเทศที่ใช้ระบบอังกฤษมากกว่าระบบฝรั่งเศส ประเทศส่วนใหญ่ให้ความสำคัญแก่กลุ่มตำแหน่งทางเทคนิคซึ่งขาดแคลนคน หลักประเพณายามเน้นความสามารถ ความสัมภัติในงาน และขัดปัญหาอดีตตามผ่านพ้น ถึงที่อยู่ ศาสนา หรือโยงไปทางครอบครัว ในประเทศไทย ส่วนใหญ่ มีแนวโน้มของค่าจ้างตกต่ำ การลดลงของค่าจ้างเฉลี่ยได้กระทบข้าราชการพลเรือน ทั้งหมด ในแง่กำลังใจทำงาน และเกียรติภูมิในอาชีพ ส่วนการลดสัดส่วนความแตกต่างของเงินเดือนในตำแหน่งระดับต่ำ ๆ มีผลกระทบต่อการชาร์งรักษาข้าราชการในตำแหน่งบริหาร และตำแหน่งวิชาชีพไว้ในราชการ มากกว่าข้าราชการประเภทอื่น บางประเทศปรากฏผลเสียหายต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐและการปฏิรูปทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เนื่องจากภาครัฐเป็นสถาบันปฏิบัติการที่จำเป็นและนำในการปฏิรูป

สำหรับจำนวนข้าราชการ มีได้เพิ่มขึ้นทุกประเทศ บางประเทศลดลงในช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 (พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา) เพราะตระหนักถึงปัญหาด้านขนาดของระบบราชการพลเรือน และค่าใช้จ่ายของรัฐบาล บางประเทศมีการวิเคราะห์งาน และใช้เทคนิคการวัดงาน เพื่อตัดสินระดับการจ้างที่เหมาะสม เนื่องจากการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในงานราชการพลเรือนมีน้อย งานประจำมีปริมาณมากเกินพอดี อย่างไรก็ตาม บางประเทศยังมี “บัญชีผี” (ghost workers) และไม่ทำข้อกำหนดงาน (work requirement) จึงยังมีสภาพของระบบทุบاثร์ คือ คนล้วนงาน จัดองค์การไม่เหมาะสม และใช้คนอย่างขาดประสิทธิภาพอย่างไรก็ตี ในประเทศที่ลดจำนวนข้าราชการลง ก็มีได้ปรากฏตัวเลขที่แสดงว่ามีการจ่ายค่าตอบแทนเพิ่มขึ้น หรือได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษว่าเป็นกำลังคนที่มีประสิทธิภาพ หรือมีเกียรติภูมิขึ้นแต่อย่างใด

เพ็ญศรี วายวนนห์\*

---

\* ศาสตราจารย์ คณะพัฒนาธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์