

# เปรียบเทียบอัตราเงินเดือนข้าราชการ ของไทยกับสหรัฐอเมริกา

สุชาติ ประชากุล

ความนำ

ท่านสมาชิกวุฒิสภา

ความสำเร็จของรัฐบาลนี้ และหมายถึงความสำเร็จของประชาชาติเรา เมื่อได้พิจารณาใคร่ครวญโดยถ่องแท้แล้ว จะเห็นว่าขึ้นอยู่กับสมรรถภาพของข้าราชการของเราเป็นส่วนใหญ่ เช่นบรรดาตัวบทกฎหมายที่กลดออกจากฝ่ายนิติบัญญัติที่ดี การวินิจฉัยสั่งการของข้าพเจ้า หรือเจ้ากระทรวงทบวงกรมต่างๆ ก็ดี ล้วนแล้วแต่ต้องถูกนำไปปฏิบัติ โดยข้าราชการชายหญิงของรัฐบาลกลางแห่งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ การป้องกันประเทศ การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่างๆ และเกือบจะทุก ๆ ด้านที่กล่าวได้ ล้วนแล้วแต่ต้องเผชิญกับปัญหาใหม่ๆ อันยุ่งยากสลับซับซ้อนซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนแทบทั้งสิ้น แต่บรรดาข้าราชการเหล่านี้ ก็สามารถปฏิบัติภารกิจเหล่านั้นมาได้ด้วยดี เราทั้งหลายล้วนต้องพึ่งอยู่กับความจงรักภักดี และความบริสุทธิ์ที่มอบในหน้าที่ของเขา รวมทั้งความรอบรู้และสมรรถภาพอันสูงของเขาด้วย ก็เมื่อเขาเหล่านั้นมีความรับผิดชอบและความจงรักภักดีอย่างแน่นแฟ้นต่อรัฐบาลเช่นนี้แล้วไซ้ รัฐบาลก็น่าที่จะตอบแทนบุญคุณให้เขาอย่างสมน้ำสมเนื้อกัน...

ระบบข้าราชการพลเรือนของเรา ได้วางมาตรฐานไว้สูงมาก เราต้องสืบสวนสอบสวนคุณสมบัติและจิตใจของเขา จนเป็นที่เชื่อถือได้แล้ว จึงจะทำกรบรรจุ แต่งตั้ง เราจะจ้างเขาก็ต่อเมื่อเขาได้ผ่านการทดสอบอันเข้มงวดมาแล้ว เราได้กำหนดวินัย ศีลธรรมจรรยาให้เขาอยู่ในขอบเขต และเรายังกำหนดให้เขาทำงานจนเต็มความสามารถเท่าที่เขาจะทำได้อีกด้วย ด้วยเหตุนี้ เงินเดือนที่เราจะจ่ายให้แก่เขานั้น ก็ควรจะได้อัตราไว้ให้เป็นที่พอใจทั้งแก่เขาและแก่เราด้วยกันทั้งสองฝ่าย มีมาตรฐานที่แน่นอนและสูงพอที่เขาควรจะได้รับในฐานะที่ได้ถูกยกย่องมาดีแล้ว พอที่จะสร้างขวัญ กำลังใจและความภาคภูมิใจแก่เขา และที่สำคัญที่สุดก็คือ เปรียบเทียบกับที่เพื่อนฝูงของเขาได้รับอยู่จากทางองค์การธุรกิจเอกชนแล้วก็ควรจะพอ ๆ กัน ความจริงนั้น ถ้าจะกำหนดเงินเดือนให้สูงเกินไป ก็จะกลายเป็นความไม่ยุติธรรมแก่ประชาชนผู้เสียภาษี แต่ถ้าหากจะให้เขาน้อยไป ก็จะกลายเป็นการค้ำค้ำตัวของข้าราชการเหล่านั้นค่าเกินไป ทั้งยังอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคง และความปลอดภัยของชาติอันเป็นที่รักยิ่งของเราอีกด้วย

และโชคไม่ดีนัก ที่อัตราเงินเดือนที่เรากำหนดไว้ในปัจจุบันนี้ ยังไม่เข้ากับมาตรฐานดังกล่าวไว้ในข้างต้น มีข้าราชการของรัฐบาลกลางหลายคนที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าหน้าที่และความรับผิดชอบของเขา และอีกหลายคนได้รับเงินเดือนน้อยกว่าที่เขาควรจะได้รับจากทางธุรกิจเอกชน หรือน้อยกว่าที่รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งกำหนดไว้ด้วยซ้ำ และยังมีข้าราชการชั้นหัวหน้าหลายคน กลับได้รับเงินเดือนต่ำกว่าผู้ได้บังคับบัญชา โดยเหตุนี้ ข้าราชการที่เป็นตัวจักรสำคัญๆ ของเรา จึงไม่สามารถอยู่รับราชการกับเราไปได้ตลอดรอดฝั่ง ต่างลาออกไปทำงานบริษัท หรือธุรกิจเอกชนกันเสียมากต่อมาก<sup>1</sup>

<sup>1</sup> U.S., Congress, *Salary Increase for Federal Employees*, by John F. Kennedy, 87th Cong, 2nd Sess., February 20, 1962.

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นตอนหนึ่งของสารสันจาก วพบทฯ ประธานาธิบดี จอห์น เอฟ. เคนเนดี ผู้ล่วงลับไปแล้ว แกล้งต่อรัฐสภาอเมริกันในกรณีขอความเห็นใจ ในการที่จะต้องเพิ่มเงินเดือนข้าราชการ เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่เพิ่งผ่านมาไม่นานนี้เอง ถ้อยคำดังกล่าวนี้ นอกจากจะเพราะพริ้งและมีบรรดาสถาปัตยกรรมวิสัยของผู้เป็นนักพูดฝีปากเยี่ยมคนหนึ่งของโลกแล้ว ยังได้ชี้ช่องให้เรามองเห็นภาพระบบราชการพลเรือนของสหรัฐได้อย่างกว้างๆ อีกด้วย จึงได้นำมาถ่ายทอดไว้เป็นคำนำของบทความนี้ ก่อนที่จะได้เริ่มเรื่องในตอนต่อไป

เรื่องเงินเดือนข้าราชการ จะเป็นปัญหาใหญ่อยู่ในเกือบทุกประเทศว่าจะกำหนดขึ้นอย่างไรจึงจะสมเหตุสมผลและเป็นธรรมด้วยกันทั้งสองฝ่าย ทั้งฝ่ายข้าราชการและประชาชนผู้เสียภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนไทย ซึ่งมีเสียงร่ำร้องกันหนาหูว่า น้อยเกินไป ไม่พอกินพอใช้ ยิ่งเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ด้วยแล้วยังจะเห็นว่าเงินเดือนข้าราชการของเรายิ่งน้อยเข้าไปอีก

บทความนี้ หวังว่าคงเป็นที่สนใจของผู้ที่เป็นข้าราชการโดยทั่วกัน เพราะขณะนี้รัฐบาลกำลังดำริที่จะให้มีการเพิ่มเงินเดือนข้าราชการอยู่ ซึ่งเป็นความดำริที่มีมานานแล้ว หากบทความนี้จะได้ผ่านสายตาของคณะกรรมการพิจารณาเงินเดือน เจ้าหน้าที่ในสำนักงาน ก.พ. สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง รวมทั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้ทรงเกียรติบ้างแล้วไซ้ ก็เชื่อว่าคงจะเป็นประโยชน์ในการนำไปพิจารณาบ้างไม่มากก็น้อย

### ความหมายของคำว่า "ข้าราชการ"

เพื่อป้องกันความเข้าใจสับสน จึงขอให้ความหมายของคำว่า "ข้าราชการ" ที่จะใช้ต่อไปในบทความนี้เสียก่อนว่า หมายถึงผู้ใดบ้าง โดยปกติคำว่า ข้าราชการ นั้น ตามกฎหมาย ก็หมายความรวมไปถึงข้าราชการทหาร ตุลาการ อัยการ และ ฯลฯ ซึ่งมีอยู่มากมายหลายประเภท แต่ในบทความนี้ คำว่า ข้าราชการ จะหมายถึงเฉพาะ "ข้าราชการพลเรือน" เท่านั้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ กำหนดไว้ว่า "ข้าราชการพลเรือน คือ บุคคลซึ่งรับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจาก

งบประมาณประเภทเงินเดือนในกระทรวงทบวงกรมฝ่ายพลเรือน และรวมถึงข้าราชการ  
ตำรวจ...<sup>2</sup> ซึ่งมีอยู่ 8 ประเภท และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมุ่งถึงข้าราชการที่มีบัญชีอัตรา  
เงินเดือนหมายเลข 1 เพียง 5 ประเภท เท่านั้น คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการ  
พลเรือนรัฐพาณิชย์ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ข้าราชการครู และข้าราชการประจำ  
ต่างประเทศพิเศษ

สำหรับของสหรัฐอเมริกาจะหมายถึงข้าราชการพลเรือนของรัฐบาลกลาง  
(Federal employees) ไม่รวมถึงข้าราชการของมลรัฐหรือท้องถิ่นเข้าไว้ด้วย เพราะในแต่ละ  
มลรัฐ และแต่ละท้องถิ่นนั้น มีระเบียบข้าราชการพลเรือนของตนเองซึ่งแตกต่างกันออกไป  
และข้าราชการพลเรือนของรัฐบาลกลาง ก็ยังแบ่งออกเป็นหลายประเภท เช่น ประเภท  
ประจำ ชั่วคราว และอื่น ๆ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

### จำนวนข้าราชการ

ข้าราชการของรัฐบาลกลางสหรัฐมิใช่จะอาศัยอยู่ในกรุงวอชิงตันแต่เพียง  
แห่งเดียวก็หาไม่ ได้ ความจริงแล้วแยกย้ายกันปฏิบัติราชการอยู่ในมลรัฐต่างๆ ถึง 90% อยู่ใน  
กรุงวอชิงตันประมาณ 10% เท่านั้น จากตัวเลขที่รวบรวมอย่างสมบูรณ์ในเดือนกันยายน  
พ.ศ. 2502 ปรากฏว่า เฉพาะข้าราชการรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา มีจำนวนถึง  
2,361,209 คน และประมาณว่า ในต้นปี พ.ศ. 2505 จะมีไม่น้อยกว่า 2,400,000 คน  
และยอดการจ่ายเงินเดือนรวมทั้งสิ้นเป็นเงินถึงปีละ 20,000 ล้านบาท<sup>3</sup>

สำหรับของไทยนั้นตัวเลขที่รวบรวมในปี พ.ศ. 2505 มีจำนวนข้าราชการพลเรือน  
ทั้งสิ้นที่ข้าราชการประจำ 266,968 คน ซึ่งแยกประเภทได้ ดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 71  
ตอนที่ 17 วันที่ 15 มีนาคม 2497

<sup>3</sup> U.S. Civil Service Commission, *Summary Analysis of the President's  
Proposal for Reform of Federal Statutory Salary System* (Washington, D.C.: U.S.  
Government Printing Office, 1962)

<sup>4</sup> อมร วิทยาศาสตร์ และ ไสริจ สุจริตกุล, *การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย* (พระนคร:  
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505), หน้า 690

ข้าราชการพลเรือนสามัญ	52,864 คน
ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ	9,264 ,,
ข้าราชการการเมือง	86 ,,
ข้าราชการตำรวจ	52,258 ,,
ข้าราชการครู	110,521 ,,
ข้าราชการตุลาการ (ฝ่ายตุลาการ)	1,422 ,,
ข้าราชการตุลาการ	553 ,,

ตามจำนวนนี้รัฐบาลต้องจ่ายเงินเดือนให้เป็นเงินถึงปีละ 1640,975,455 บาท  
(ทั้งนี้ไม่รวมของฝ่ายทหาร ซึ่งถือเป็นความลับ)

### หน่วยงานกลางในการจัดระเบียบข้าราชการ

บทความนี้ ไม่มีความมุ่งหมายที่จะกล่าวถึงเรื่อง ของ หน่วยงาน กลางใน การจัด  
ระเบียบข้าราชการ หรือที่เรียกย่อๆ ว่า ก.พ. แต่ก็มี ความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงอยู่เล็กน้อย  
เพื่อให้เรื่องราวต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างกลมกลืนกัน

ประวัติความเป็นมาของ ก.พ. หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของไทยนั้น  
มีประวัติที่น่าสนใจไม่น้อย กล่าวคือเดิมทีก่อนที่จะประกาศใช้กฎหมายระเบียบข้าราชการ  
พลเรือนฉบับแรก ใน พ.ศ. ๒๔๗๑ นั้น ราชการพลเรือนไทยมีการเล่นพรรคเล่นพวกกัน  
อย่าง “บริสุทธิ์ใจ” คือ ไม่คิดว่าจะเป็นเรื่องเสียหายร้ายแรงอะไร โดย “เจ้าขุนมูลนาย  
ที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการจะสั่งบรรจุข้าราชการได้เองตามใจชอบ ผู้ที่ได้รับการบรรจุส่วน  
มาก ก็มักจะเป็นลูกหลานญาติพี่น้อง หรือบุคคลที่พรรคพวกเพื่อนฝูงฝากฝังกันมา หรือ  
รู้จักชอบพอกับผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ เป็นส่วนตัว”<sup>5</sup> ความจริงถ้าพิจารณาด้วยความเป็นธรรม  
แล้วก็ไม่ใช่เรื่องที่จะเสียหาย เพราะในสมัยนั้นราชการของเราก็มิได้มีคุณภาพและ  
ปริมาณสูงเหมือนในสมัยนี้ ตัวอย่างง่ายๆ เช่น คนร้ายที่กระทำความผิดในคดีสำคัญๆ ใน  
กรุงเทพฯ ถ้าหลบหนีไปอยู่ในจังหวัดสุพรรณบุรี หรือหัวเมืองใกล้เคียงอื่น ๆ เจ้าพนักงาน

<sup>5</sup> หลวงสุขุมฉวีประคิมฐ, “สาระสำคัญของระบบ MERIT”, วารสารข้าราชการ ปีที่ 3 ฉบับที่ 7  
กรกฎาคม 2501, หน้า 20

ก็คงจะตามจับตัวมาลงโทษไม่ได้เสียแล้ว เหตุเพราะจำนวนเจ้าหน้าที่ตำรวจ และการใช้วิทยาการสมัยใหม่มีน้อย ทั้งการคมนาคมระหว่างหัวเมืองก็เป็นไปด้วยความลำบากทุกประการ อีกประการหนึ่งตัวบุคคลที่ได้รับการบรรจุส่วนมากก็เป็นผู้ที่มีการศึกษาดี และรู้ขนบธรรมเนียมประเพณีในการปฏิบัติหน้าที่ราชการดีกว่าผู้อื่นอยู่แล้ว เพราะอยู่ใกล้ชิดกับวงราชการมาก่อน “ทั้งยังต้องได้นำพระพิพัฒน์สัจจาว่าจะซื้อตรงต่อพระเจ้าแผ่นดิน และปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตด้วย”<sup>6</sup>

ต่อมาการเล่นพรรคเล่นพวกซักจะมีมากขึ้นตามลำดับ เป็นผลให้สมรรถภาพในการปฏิบัติราชการของแต่ละคนย่อหย่อนลงไป และราชการโดยส่วนรวมก็เสียหายมากขึ้น ประกอบกับ “ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะวางระเบียบ ข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกังวลด้วยการแสวงผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสละพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถและรอบรู้ในวิถีและอุปนิสัยของราชการ กับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยการ”<sup>7</sup> ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในรัชกาลที่ 7 แห่งบรมราชจักรีวงศ์จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกขึ้นในปี พ.ศ. 2471 เพื่อมุ่งหมายให้มีการสอบคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการมิให้เป็นการบรรจุเอาเองตามใจชอบดังกล่าว “และเพื่อที่จะให้การเป็นไปตามระบบคุณความดีเช่นว่านี้ จึงจำเป็นต้องจัดให้มีองค์การกลางสำหรับกำหนด วางระเบียบเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ เลื่อน ลด ปลด ย้ายข้าราชการ เพื่อให้เป็นมาตรฐาน และคอยควบคุมตรวจสอบให้การปฏิบัติเป็นไปตามระเบียบที่วางไว้ องค์การกลางที่ว่าก็คือ ก.พ. นี้เอง”<sup>8</sup>

สำหรับ ก.พ. ของสหรัฐหรือ U.S. Civil Service Commission ก็มีประวัติความเป็นมายาวนาน กล่าวคือ เดิมทีเดิยวเมื่อสหรัฐอเมริกาได้เป็นเอกราชจากอังกฤษแล้ว การ

<sup>6</sup> ไสวัญ สุจริตกุล “ประชาธิปไตยกับระบบข้าราชการพลเรือน”, *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม 2504, หน้า 110

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 71 หน้า 293 วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2471

<sup>8</sup> หลวงสุขุมมนัยประดิษฐ์, “คำบรรยายกิจการในหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ.” *วารสารข้าราชการ*, ปีที่ 4 ฉบับที่ 7 กรกฎาคม 2502, หน้า 19

ปกครองประเทศก็เป็นไปในระบอบประชาธิปไตยในรูปเลือกตั้งผู้บริหารโดยยึดคติที่ว่า "ที่ใดไม่มีการเลือกตั้งประจำปีเป็นคราวๆ ที่นั่นย่อมเกิดการปกครองระบบทระราชย์" การปกครองโดยวิธีเลือกตั้งผู้บริหารนี้ก็มีส่วนเสียอยู่มากคือ เป็นหนทางให้มีการนำเอาระบบอุปถัมภ์หรือระบบเล่นพวกมาใช้กันอย่างแพร่หลาย ผู้บริหารที่เข้ามาใหม่มักจะถือเอาตำแหน่งราชการเป็นของรางวัลสำหรับแจกจ่ายให้แก่พรรคพวก ญาติมิตร หรือหัวคะแนนในการเลือกตั้งของตน ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่า ข้าราชการชุดเก่าจะต้องถูกกวาดล้างออกจากตำแหน่งไป นี่ก็แปลว่าการที่สหรัฐประกาศอิสรภาพจากอังกฤษ เพื่อป้องกันการแต่งตั้งอภิสิทธิชนโดยข้าหลวงใหญ่อังกฤษมาดำรงตำแหน่งทางราชการ อันเป็นวิธีการขจัดระบบอุปถัมภ์ออกไป แทนที่จะได้ผลกลับเป็นการนำเอาระบบเล่นพวกอีกแบบหนึ่งนำมาใช้แทน<sup>9</sup> ครั้นต่อมาในสมัย แอนดรู แจ็กสัน เป็นประธานาธิบดี ในปี ค.ศ. 1839 ระบบเล่นพวกก็ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยแจ็กสันได้กล่าวไว้ว่า "หน้าที่ของข้าราชการโดยทั่วไปนั้น ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นเรื่องพื้นๆ ง่ายๆ ซึ่งคนที่มีความรู้อย่างธรรมดาๆ ก็สามารถจะทำได้ และข้าพเจ้าก็อดที่จะคิดไม่ได้ว่า คนที่รับราชการนาน ๆ นั้นจะเป็นผลเสียมากกว่าที่จะเป็นผลดีด้วยซ้ำ"<sup>10</sup>

แจ็กสันได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเข้ารับราชการเสียใหม่โดยกำหนดอายุราชการของข้าราชการแต่ละคนไว้เพียง 4 ปี เมื่อครบกำหนดต้องออก เพื่อแต่งตั้งคนใหม่เข้าแทน ผลแห่งการปฏิรูประบบข้าราชการของแจ็กสัน ทำให้ราชการพลเรือนของสหรัฐตกอยู่ภายใต้ "ระบบเล่นพวก" อย่างขนานใหญ่ถึง 40 ปี<sup>11</sup>

ครั้นต่อมาในระหว่างระยะเวลาครึ่งหลัง ของคริสต์ศตวรรษที่ 19 สาธารณชนได้เพิ่มการต่อต้านระบบเล่นพวกนี้มากขึ้นๆ จนถึงกับได้มีการจัดตั้งสันนิบาตปฏิรูป ระเบียบข้าราชการ (Civil Service Reform League) ขึ้น มีสำนักงานใหญ่อยู่ ณ กรุงนิวยอร์ก วัตถุประสงค์ขององค์การนี้ก็เพื่อจะขจัดระบบเล่นพวกออกไป และนำเอาระบบคุณธรรมมาใช้

<sup>9</sup> O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration* (4<sup>th</sup> ed., New York: Harpers & Bros., 1956), p. 17.

<sup>10</sup> William G. Torpey, *Public Personnel Management* (New Jersey: D. Van Nostrand Com., 1957), p. 26.

<sup>11</sup> *Ibid.*

การต่อสู้เรียกร้องดังกล่าวนี้ ได้กระทำกันติดต่อเรื่อยมา ก็ยังไม่เห็นทางที่จะสำเร็จลงไปได้ จนกระทั่งประธานาธิบดี เจมส์ เอ. การ์ฟิลด์ ถูกพรรคพวกที่เป็นหัวคะแนนยิงตาย เพราะจิตใจที่ไม่แค้นจึงให้ดำรงตำแหน่งทางราชการตำแหน่งหนึ่ง ประชาชนจึงฉวยโอกาสโจมตีระบบเล่นพวกมากยิ่งขึ้น ในที่สุดรัฐสภาก็ได้ผ่านกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกออกมา เรียกว่า The Federal Civil Service Act หรือ Pendleton Act ตามชื่อวุฒิสมาชิกผู้เสนอรัฐบัญญัตินี้ ในปี ค.ศ. 1888 โดยมีหลักการสำคัญ ว่าการเข้ารับราชการต้องไปต้องมีการสอบแข่งขัน หรือคัดเลือก อันเป็นผลให้มีการจัดตั้ง ก.พ. ของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่นั้นมา<sup>12</sup>

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่ากำเนิดของ ก.พ. ไทยกับสหรัฐนั้น มีหลักการใหญ่ๆ คล้ายคลึงกันในแง่ที่ว่า ต้องการจะขจัดระบบการเล่นพวก เล่นพ้อง ให้หมดไปจากวงราชการ โดยจัดให้มีการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ ประกันความมั่นคงในตำแหน่งของข้าราชการในแง่ที่ว่า ตราบใดที่ตนยังไม่ได้ทำความผิดอย่างร้ายแรง ตราบนั้นก็ยังมีหวังที่จะอยู่ในราชการสืบไป ส่วนข้อแตกต่างก็มีอยู่ว่า ในกรณีของประเทศไทยนั้น พระมหากษัตริย์ หรือ “เบื้องบน” เป็นผู้ริเริ่มจัดให้มีระบบคุณธรรมเช่นนั้นขึ้น แต่ของสหรัฐอเมริการิเริ่มดังกล่าว มาจากประชาชน หรือ “เบื้องล่าง”

หน้าที่ของ ก.พ. ทั้งของไทยและสหรัฐอเมริกา นอกจากจะมีส่วนคล้ายคลึงกันเช่นควบคุมดูแลให้ระบบราชการพลเรือนเป็นไปโดยถูกต้องตามทำนองคลองธรรมดังกล่าวมาแล้ว ยังมีหน้าที่ในการกำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการอีกด้วย หน้าที่ดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นวัตถุประสงค์สำคัญซึ่งต้องการเน้นในบทความนี้ ดังจะได้กล่าวต่อไป

#### ผู้กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน

การที่จะกำหนดว่า เงินเดือนข้าราชการโดยทั่วไปนั้นควรจะมีอัตราเท่าไร ชั้นตำแหน่งที่ต่ำและชั้นสูงที่สุดควรจะเป็นเท่าใด ในแต่ละชั้นควรจะมีกี่อันดับ ในแต่ละอันดับควรจะมีกี่ขั้นนั้นย่อมเป็นการวินิจฉัยของรัฐสภา ที่จะสั่งการกำหนดขึ้นใช้เป็นอัตรากว้างๆ ตามตัว

<sup>12</sup> John M. Pfiffner, *Public Administration* (New York: the Ronald Press, 1958), p. 24.

แต่การที่จะกำหนดว่า ข้าราชการคนใด หรือ ตำแหน่งใด ควรจะได้รับเงินเดือนในชั้นหรืออันดับใดนั้น ก.พ. เป็นผู้กำหนดแทน ซึ่งเหมือนกันทั้งของไทยและสหรัฐอเมริกา

พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 มาตรา 24 ได้บัญญัติว่า “ตำแหน่งใดควรจะได้รับเงินเดือนในชั้นและอันดับใด ให้ ก.พ. เป็นผู้กำหนด เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้นพิเศษให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แทน ในการกำหนดนี้ให้คำนึงถึงปริมาณและคุณภาพของงานในตำแหน่งนั้น” นอกจากนี้สำหรับตำแหน่งที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น ก็ให้ ก.พ. เป็นผู้เทียบกับตำแหน่งหลักที่กำหนดไว้ด้วย แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ก.พ. ก็มอบให้กระทรวงต่างๆ เป็นผู้ทำเองว่าจะให้เทียบกับตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นนั้นกับตำแหน่งใด (เสมือนพนักงาน หรือ ประจำแผนก หรือ หัวหน้าแผนก แล้วแต่กรณี) เสร็จแล้วส่งมาขออนุมัติ ก.พ. ให้ออกเป็น “กฎ ก.พ.” อีกข้อหนึ่ง และสำหรับการกำหนดชั้นและอันดับซึ่งที่ว่ามาแต่ต้นก็เช่นกัน ก.พ. จะพิจารณาเฉพาะชั้นโทและชั้นเอกเท่านั้น ส่วนชั้นตรีและชั้นจัตวาก็มอบให้ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัดแล้วแต่กรณีไปกำหนดเอาเอง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของ ก.พ.

ในสหรัฐก็เช่นเดียวกัน รัฐสภาเป็นผู้ออกกฎหมายวางหลักเกณฑ์กว้างๆ ในการจำแนกตำแหน่ง และกำหนดชั้นของตำแหน่ง ได้กล่าวมาแล้วว่า สหรัฐแบ่งข้าราชการออกเป็นหลายประเภท สำหรับข้าราชการประจำทั่วไปเรียกว่า General Schedule หรือ G.S. พวกนี้มีอัตราเงินเดือนกำหนดไว้เป็นขั้นธรรมดา 15 ชั้น ชั้นพิเศษ 3 ชั้น (และกำลังจะขยายอีก 2 ชั้น) และมีกฎหมายชื่อ Classification Act มาตรา 506 ซึ่งออกในปี ค.ศ. 1949 บัญญัติไว้ว่า “ให้ ก.พ. เป็นผู้กำหนดมาตรฐานในการจำแนกตำแหน่งข้าราชการและกำหนดชั้นของตำแหน่ง และในการนี้ ให้กระทรวงต่างๆ เป็นผู้จำแนกตำแหน่งและกำหนดชั้นตามมาตรฐานที่ ก.พ. วางไว้ เสร็จแล้วให้ ก.พ. เป็นผู้ตรวจสอบและแก้ไขที่กระทรวงต่างๆ ทำมาให้ถูกต้องตามมาตรฐานอีกชั้นหนึ่ง”<sup>13</sup> และ มาตรา 505 บัญญัติว่า “แต่สำหรับ G.S. 16, 17 และ 18 นั้น (เทียบกับชั้นพิเศษอันดับสอง หรือสาม ของไทย) ให้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณา กำหนดชั้น ส่วน จำนวนอัตราใน G.S. นี้ จะมีจำนวนเท่าไรนั้น รัฐสภาจะเป็นผู้กำหนดเอง

<sup>13</sup> U.S. Classification Act of 1949, Sect., 506.



“แต่ในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติใหม่เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2505 ได้แก้ไขข้อความในมาตราที่เสียใหม่ว่า” การบรรจุตำแหน่งใน G.S. 16, 17, และ 18 จะทำได้ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการของ ก.พ. มีมติเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากเท่านั้น และตำแหน่งที่จะบรรจุใน G.S. 20 (ซึ่งเป็น G.S. ที่สูงที่สุดในการเสนอปรับปรุงเงินเดือนใหม่) นั้น จะบรรจุผู้ใดได้ก็ต่อเมื่อประธานาธิบดีได้พิจารณาหลังจากการตรวจสอบและเสนอแนะจาก ก.พ. แล้ว เห็นว่าเป็นตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบและอำนาจานหรือกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อประโยชน์ได้เสียของชาติเป็นอย่างมาก หรือกระทบกระเทือนต่อสวัสดิการของมหาชนส่วนใหญ่ อันควรจะได้รับบรรจุในชั้นที่สูงที่สุดเช่นนี้ ส่วนตำแหน่งที่จะบรรจุใน G.S. 19 นั้น ก็เช่นเดียวกัน คือ จะทำได้ก็ต่อเมื่อประธานาธิบดีได้พิจารณาหลังจากการตรวจสอบและเสนอแนะจาก ก.พ. แล้ว เห็นว่าหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ มีความสำคัญแก่ประเทศชาติ สดกล้นลงจาก G.S. 20 แต่ก็ควรบรรจุในชั้นที่สูงกว่า G.S.\* 18 เติม”<sup>14</sup>

เช่นนี้ก็หมายความว่า ผู้ที่มีหน้าที่พิจารณากำหนดว่าข้าราชการผู้ใด (นอกจากชั้นพิเศษ) ของไทย จะเป็นผู้ควรได้รับเงินเดือนในชั้นและอันดับใดนั้น ก.พ. เป็นผู้ที่มีหน้าที่กำหนดขึ้น หรืออาจเป็นหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัดก็ได้ตามแต่ ก.พ. จะมอบหมายให้ ส่วนของสหรัฐอเมริกาทำนองเดียวกัน คือเป็นหน้าที่ของ ก.พ. ที่จะกำหนดว่าตำแหน่งใดควรจะได้รับเงินเดือนในชั้นและขั้นใด แต่ขอให้สังเกตว่าของสหรัฐอเมริกาใช้คำว่า “ตำแหน่ง (Positions) ไม่ใช่ตัวคนเหมือนของไทย คือ เงินเดือนนั้นกำหนดไว้สำหรับตำแหน่ง ใครก็ตามที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งใดก็ตามย่อมได้รับเงินเดือนตามที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้น ๆ ถ้าย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นอาจได้เงินเดือนลดลงหรือสูงขึ้น แต่ของไทยใช้วิธีกำหนดเงินเดือนติดไปกับตัวบุคคล จะย้ายไปไหนก็ได้เงินเดือนเท่าเดิม แม้งานที่ทำใหม่จะมีความรับผิดชอบน้อยกว่าเดิม เงินเดือนก็ไม่ลดลง ซึ่งเป็นข้อแตกต่างอย่างสำคัญ ทั้งนี้เนื่องมาจาก “ระบบการจัดชั้นตำแหน่ง” ผิดกัน ดังจะได้กล่าวในตอนต่อไป

\* สำหรับคำว่า G.S. เพื่อสะดวกในการเข้าใจของไทย ๆ ผู้เขียนจะขอเรียกว่า “ชั้น” แทน

<sup>14</sup> U.S., Congress, House, Committee on Post Office and Civil Service, *A Bill To Reform the Major Statutory Salary System of the Federal Government*, 87<sup>th</sup> Cong., 2nd Sess., 1962, H.R. 10489, p. 19.

## ตำแหน่งข้าราชการ

เมื่อพูดถึงเงินเดือน ก็จำเป็นต้องพูดถึงตำแหน่งควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้เกิดความเข้าใจชัดเจนขึ้น

ในการกำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนไทยนั้น ได้กำหนดตำแหน่งทั่วไปไว้เป็นหลัก ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 26 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ว่ามี 11 ตำแหน่ง คือ (1) เสมียนพนักงาน (2) ประจำแผนก (3) หัวหน้าแผนก (4) หัวหน้ากอง (5) ผู้อำนวยการกอง (6) รองอธิบดี (7) อธิบดี (8) รองปลัดทบวง (9) ปลัดทบวง (10) รองปลัดกระทรวง และ (11) ปลัดกระทรวง ส่วนตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นต้นว่า ปลัดอำเภอ นายอำเภอ ประชาสงเคราะห์จังหวัด อัยการจังหวัด กสิกรรมจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด พัฒนาการ นิติกร นักบัญชี ฯลฯ เหล่านี้ ก.พ. จะเป็นผู้เทียบกับตำแหน่งหลักทั้ง 11 ตำแหน่งดังกล่าวว่าเท่ากับตำแหน่งหัวหน้าแผนก หัวหน้ากอง หรืออธิบดี ทั้งนี้แล้วแต่คุณภาพและปริมาณงานที่ทำในตำแหน่งนั้น

ส่วนการกำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสหรัฐนั้น ถ้าจะกล่าวอย่างกว้าง ก็จะมีการแบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายก่อน คือ ฝ่ายราชการนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เฉพาะในฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว ยังแบ่งออกเป็นประเภทการเมือง ประเภทประจำ และประเภทชั่วคราว หนึ่งในทั้ง 3 ประเภทนี้ยังอาจแบ่งเป็น 2 พวกใหญ่ ๆ อีก เรียกว่า Blue Collar กับ White Collar พวกแรกหมายถึงพวกที่ใช้แรงงาน มักแต่งชุดสีน้ำเงินเพื่อกันเปื้อนเหมือน เช่น พวกช่าง วิศวกร พวกนี้จึงเรียกว่า Blue Collar ส่วนพวกหลังก็ได้แก่พวกที่ทำงานในร่ม เช่น เสมียน พนักงานพิมพ์ หัวหน้ากอง หรือ อธิบดี สวมเสื้อขาวมาทำงานได้ และเมื่อเอาเสื้อนอกสวมทับอีกชั้นหนึ่งก็จะเห็นคอเสื้อขาวชั้นในแลบออกมา จึงเรียกว่า White Collar สำหรับการรับเงินเดือนแยกไปตามอัตราที่แตกต่างกัน คือ พวกแรกคิดค่าจ้างตามชั่วโมงทำงาน ค่าแรงงานของพวกนี้กำหนดโดย Wage Board บางทีจึงเรียกพวกนี้ว่า Wage board employees (คล้ายกับพวกลูกจ้าง หรือ วิสามัญของไทย) ส่วนพวกหลังรับเงินเดือนตามที่กำหนดไว้ใน General Scheduled หรือบัญชีอัตราเงินเดือนท้ายพระราชบัญญัติ

ข้าราชการประจำทั่วไปของสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ อีก โดยแบ่งตามแขนงอาชีพ (Occupational group) ก่อน คือ แขนงอาชีพบริหาร เสมียนและสำนักงานสังคมสงเคราะห์ จักรเย็บผ้าราชการ บัญชีและการเงิน หมอ ช่าง ศิลป กฎหมาย ช่างกลเก็บหนังสือ กำหนดและสถิติ การศึกษา การสอบสวน ฯลฯ จากแขนงอาชีพต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นยังแบ่งออกเป็นลำดับสาย ตัวอย่างเช่นในแขนงอาชีพบริหาร เสมียนและสำนักงาน แบ่งออกเป็นสายนักการต้อนรับ สอบถาม รับส่งและเก็บ ชวเลข พนักงานพิมพ์ ฯลฯ ส่วนในแขนงอาชีพช่าง ก็จะแบ่งเป็นสายสถาปนิก วิศวกรรมไฟฟ้า อุตสาหกรรม เครื่องกล การทาง ฯลฯ

ในแต่ละสายยังแบ่งซอยออกไปเป็นชั้น เช่นแขนงอาชีพบริหาร เสมียนและสำนักงานนั้น ในสายพนักงานพิมพ์ แบ่งเป็นพนักงานพิมพ์ชั้น 2 พนักงานพิมพ์ชั้น 3 และชั้น 4 เป็นต้น ในแขนงอาชีพช่าง สายการทาง ยังแบ่งเป็นนายช่างทางชั้น 5 ชั้น 7 หรือชั้น 18 ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ราชการพลเรือนของสหรัฐนั้น รวมเอาตำแหน่ง (Positions) อย่างเดียวกัน เช่นตำแหน่งพนักงานพิมพ์ที่กล่าวมาแล้วเข้าเป็นชั้น (Class) เช่น ชั้น 2, 3, 4 แล้วรวมเอาชั้นของตำแหน่ง (Class of Position) ที่มีลักษณะงานอย่างเดียวกันเข้าเป็นลำดับสาย (Series of class) เสร็จแล้วรวมเอาลำดับสายที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันเข้าเป็นแขนงอาชีพ (Occupational Groups) ฉะนั้นคำว่า "ตำแหน่ง" และ "ชั้น" ของสหรัฐอเมริกาจึงมีความหมายหลวมล้ากับของไทยอยู่เล็กน้อย คือเมื่อพูดถึง "ตำแหน่ง" ของเรา เราหมายถึง "งาน" ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบแต่ละหน่วยๆ ไปเช่นตำแหน่งเสมียนหรือตำแหน่งนายอำเภอจะมีสังกัดที่ราชการก็เรียกว่า "ตำแหน่ง" หนึ่ง ส่วนของอเมริกันเมื่อพูดถึง "ตำแหน่ง" หรือ "Position" เขาหมายถึงงานซึ่งประกอบด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยๆ ไป เช่นตำแหน่งชั้น 1 อาจมีตังเสนๆ ตำแหน่ง คำว่า "ตำแหน่ง" หรือ "Position" ของอเมริกันจึงมีความหมายเกือบจะตรงกับที่เราเรียกว่า "อัตรา" ส่วนความหมายของคำว่า "ตำแหน่ง" ของเรานั้นก็เกือบจะตรงกับที่อเมริกันเรียกว่า Class

สำหรับคำว่า "ชั้น" ผู้เขียนขอใช้โดยเทียบกับคำว่า "G.S." ไปพลางๆ ก่อน โดยคำนึงว่าของไทยนี้มีชั้นของข้าราชการอยู่ 5 ชั้นคือ จัตวา ตริ โท เอก และพิเศษ ส่วนของอเมริกันก็มีอยู่ 18 ชั้น คือชั้น 1, 2, 3 เรื่อยไปจนถึงชั้น 18 (แต่ปัจจุบันกำลังคำนี้จะเพิ่ม

อีก 2 ชั้น คือ ชั้น 19 กับ 20) ถ้าคิดเช่นนี้จะทำให้สทวทในการเปรียบเทียบ และก็แปลว่า เงินเดือนของข้าราชการอเมริกันไม่มีแบ่งเป็นอันดับอย่างของคนไทย มีแต่ชั้น คือในชั้นหนึ่ง ๆ มี 9 ชั้น (เว้นในชั้นสูงตั้งแต่ชั้น 15 ขึ้นไปมีน้อยกว่า 9 ชั้น)

#### หลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราเงินเดือน

สำหรับค่าจ้างหรือเงินเดือนนี้ เราอาจมองดูได้สองแง่ คือถ้ามองในแง่ของลูกจ้างหรือข้าราชการ ก็เป็น "รายได้" ที่จะนำไปใช้จ่ายใช้สอยเพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัว พุคง่าย ๆ ว่า นำเอาเงินเดือนไปแลกกับปัจจัยสี่ เช่นอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค รวมทั้งสินค้าและบริการอื่น ๆ นั้นเอง แต่ถ้ามองในแง่ของนายจ้างหรือรัฐบาลแล้ว ก็คือ "รายจ่าย" หรือ "ต้นทุน" ในการที่จะจ้างคนมาทำงาน โดยปกติแล้ว ลูกจ้างก็ย่อมต้องการให้เงินเดือนสูงที่สุดเท่าที่จะสูงได้ ฝ่ายนายจ้างก็ย่อมจะต้องการให้ค่าจ้างถูกที่สุดเท่าที่จะถูกได้ เพื่อว่าต้นทุนในการผลิตจะได้ต่ำอันจะก่อให้เกิดผลกำไรแก่ตนมากมาย ด้วยเหตุนี้เอง ผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายจึงมักจะขัดกันอยู่เสมอ<sup>15</sup>

ศาสตราจารย์คิงส์เบอรีกล่าวไว้ว่า "อัตราเงินเดือนจะเป็นเครื่องชักจูงใจให้คนหนุ่มสาวตัดสินใจว่า จะยึดเอาราชการเป็นอาชีพหรือไม่ หรือจะหันไปหางานอื่นทำ และอัตราเงินเดือนยังมีผลเกี่ยวโยงไปถึงผู้ที่รับราชการอยู่แล้วว่า จะลาออกไปหรือจะยังคงอยู่ในราชการ นอกจากนี้ ยังกระทบกระเทือนถึงขวัญและกำลังใจของผู้ทำงานและคุณภาพของงานที่เขาจะปฏิบัติด้วย ไม่มีใครที่จะสามารถทำงานได้ดีที่สุด ตราบเท่าที่เขายังคงมีความลำบากยุ่งยากใจและวิตกกังวลเกี่ยวแก่เรื่องฐานะทางการเงินของเขา"<sup>16</sup>

ด้วยเหตุนี้การกำหนดอัตราเงินเดือนจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมาก มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราเงินเดือนอยู่หลายประการ แต่ส่วนใหญ่แล้วก็คล้าย ๆ กัน ทั้งผู้เขียนจะขอยกหลักเกณฑ์ที่ศาสตราจารย์คิงส์เบอรีกล่าวไว้คือ

หลักแห่งความเสมอภาค

และ

หลักแห่งความยุติธรรม

<sup>15</sup> Orme W. Phelps, *Introduction to Labour Economics* (New York: Mc. Graw Hill Co., 1955), p. 12.

<sup>16</sup> Joseph B. Kingsbary, *Personnel Administration for Thai Students* (Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat University, 1957), p. 22.

ในหลักแห่งความเสมอภาคนั้นหมายความว่า งานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันหรืองานชนิดเดียวกัน ควรได้รับเงินเดือนเท่ากัน และจะต้องไม่มีการเลือกที่รักมักที่ชังในระหว่างข้าราชการด้วยกัน คือข้าราชการบางประเภทได้เงินเดือนสูงแต่บางประเภทได้เงินเดือนต่ำ ส่วนหลักแห่งความยุติธรรมนั้นก็หมายความว่าลูกจ้างควรได้รับค่าจ้างเป็นสัดส่วนกับงานที่ทำ คือทำมากย่อมได้มาก ทำน้อยก็ได้น้อย และเป็นสัดส่วนกับค่าครองชีพ หรืออัตราค่าจ้างในกิจการอื่นๆ ที่อยู่ในท้องถิ่นเดียวกัน สำหรับเงินเดือนของข้าราชการนั้นควรจะให้เพียงพอกับค่าครองชีพโดยไม่จำเป็นต้องไปแสวงหารายได้เพิ่มเติมจากงานอื่น หรือเบียดบังยกยอกเอาจากรัฐบาล

การที่จะวางอัตราเงินเดือนให้ยุติธรรมนั้น จะต้องกระทำโดยวิธีแบ่งแยกหน้าที่การงานออกเป็นหมวดหมู่ แล้วพิจารณาคูณถึง ปริมาณ ความยากง่าย ความปลอดภัย ความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง แต่ละหน้าที่ แล้วจึงวางอัตราเงินเดือนตามหลักเกณฑ์ที่วางเอาไว้ ซึ่งในการนี้มีวิธีการที่เรียกว่า “การวิเคราะห์งาน” (Job analysis) และ “การจําแนกงาน” (Job description) ในองค์การที่มีได้มีการจัดแยกงานออกเป็นหมวดหมู่ดังที่กล่าวมาแล้วนี้ เรามักจะพบว่าคนที่ได้รับเงินเดือนสูงๆ ทำงานง่ายหรือแทบจะไม่มีการทำอะไรเลยแต่ตรงข้าม คนที่ได้เงินเดือนต่ำกลับต้องทำงานที่ยากและมีความรับผิดชอบมากกว่า และในบางกรณีข้าราชการชั้นผู้น้อยอาจได้รับเงินเดือนสูงกว่าผู้บังคับบัญชาของตน (ของอเมริกันมี แต่ของไทยไม่ใคร่มี)<sup>17</sup> ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องอย่างยิ่ง

ลักษณะการกำหนดอัตราเงินเดือนที่ดี มีอยู่อีกประการหนึ่งคือ จะต้องแบ่งอัตราเงินเดือนออกเป็นขั้นๆ ประกอบด้วยขั้นสูงและขั้นต่ำ ในระหว่างขั้นก็มีขั้นย่อยหรือที่เรียกว่า “ขั้นวิง” อยู่ด้วย ทั้งนี้เพื่อสะดวกแก่การปรับอัตราเงินเดือนหรือเลื่อนเงินเดือนเพื่อทดแทนความดีแก่ข้าราชการ และเป็นเครื่องจูงใจให้คนตั้งใจทำงานและทำอยู่ตลอดไป เป็นการช่วยเหลือแก่ผู้รับราชการมานานให้มีลักษณะแตกต่างกับผู้ที่เข้ามาทำงานใหม่ซึ่งแม้จะเป็นงานอย่างเดียวกันก็ตาม<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> สงัด ศรีวัฒน์, “คำบรรยายการบริหารงานบุคคล”, รวมบทความเรื่องการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือน, (พระนคร: บริการสวัสดิการ ก.พ., ไม่ปรากฏที่พิมพ์), หน้า 7

มีบ่อยครั้งที่อัตราเงินเดือนอาจแตกต่างกันโดยพิจารณาถึงท้องที่หรือสภาพของงาน เช่น ข้าราชการที่ประจำอยู่ในท้องที่กันดารหรือค่าครองชีพสูงก็ควรให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการซึ่งประจำทำงานอยู่ในท้องที่ที่เจริญ หรือผู้ที่ทำงานอันอาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพหรือเสี่ยงภัยก็ควรจะให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าปกติ<sup>19</sup>

การจ่ายเงินเดือนที่ไม่เพียงพอจะเกิดผลกระทบกระเทือนต่อส่วนรวมได้ และการให้เงินเดือนไม่เสมอภาคกัน ก็ย่อมจะก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่องค์กรนั้น เช่นอาจเกิดขัดแย้งกันระหว่างลูกจ้างด้วยกัน หรือระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง และในบางกรณีก็อาจทำให้ค่าจ้างแตกต่างกันได้โดยเหตุที่ว่ามีคนงานมากในที่แห่งหนึ่ง และมีงานอันมากอยู่ในที่อีกแห่งหนึ่ง แปลว่าถ้ามีคนมากกว่างานแล้วเงินเดือนจะต่ำ ถ้ามีคนน้อยกว่างานเงินเดือนก็สูง<sup>20</sup>

แต่อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ที่ประเทศต่าง ๆ ได้นำมาพิจารณาในการกำหนดอัตราเงินเดือนนั้น เมื่อก้าวโดยสรุปแล้ว มีดังนี้

- (1) คุณภาพและปริมาณงาน
- (2) ความเป็นธรรม
- (3) ความรู้และประสบการณ์
- (4) อัตราค่าจ้างในท้องถิ่น
- (5) การครองชีพ

(1) คุณภาพและปริมาณงาน เป็นมูลฐานที่แทบทุกประเทศคำนึงถึงในการกำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของไทยนั้น มีกำหนดไว้ในกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนว่า การกำหนดขั้นและอันดับเงินเดือนให้คำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงานในตำแหน่ง เป็นหลักพิจารณา

(2) ความเป็นธรรม เป็นปัจจัยอีกข้อหนึ่งที่หลายประเทศนำมาคำนึงถึงในการกำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการ คืองานอย่างเดียวกันต้องจ่ายเงินเดือนเท่ากันและงานที่ใช้ความสามารถฝึกกันก็ต้องจ่ายเงินเดือนฝึกกัน

<sup>19</sup> *Ibid.* หน้า 8

<sup>20</sup> Chakra Hansakul, *A Study of Pay Policy and Administration in the Thai Civil Service* (Master's thesis, Institute of Public Administration, Thammasat University, 1959), p. 3.

(3) ความรู้และประสบการณ์ บางประเทศกำหนดอัตราเงินเดือนตามความชำนาญหรือประสบการณ์ของแต่ละบุคคลด้วย ในสหรัฐอเมริกาผู้นิยมรับนับถือความชำนาญงานจากบริษัทเอกชนมาเป็น "คุณวุฒิ" สำหรับบรรจุในตำแหน่งต่างๆ ในราชการ ใ้คนนอกเหนือจากปริญญาบัตรอื่นๆ ส่วนของไทยไม่ใคร่นำมาคำนึงถึง ถือเอาแต่คุณวุฒิทางการศึกษาเช่นประกาศนียบัตรหรือปริญญาบัตรเป็นสำคัญ

(4) อัตราค่าจ้างในท้องถิ่น เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่หลายประเทศนำมาคำนึงถึงในการกำหนดอัตราเงินเดือนด้วยไม่มากก็น้อย และสำหรับสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันนี้ก็ได้นำคำนึงถึงเรื่องนี้มาก ดังจะเห็นได้จากค่าแสดงของประธานาธิบดีดังกล่าวข้างต้น การกำหนดเงินเดือนข้าราชการต่ำกว่าอัตราค่าจ้างท้องถิ่น ย่อมจะเป็นอุปสรรคในการหาคนดีมาเป็นข้าราชการ ทางบริษัทเอกชนจะมาแย่งไปหมดโดยใช้อัตราเงินเดือนสูงเป็นเครื่องจูงใจ

(5) การครองชีพ ในการกำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการนั้นประการสำคัญก็คือต้องให้เงินเดือนที่ข้าราชการได้รับได้สัดส่วนกับค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น และเหมาะสมกับมาตรฐานการครองชีพตามอัตรภาพในปัจจุบัน กล่าวคือ

ก. มาตรฐานการครองชีพ โดยถือว่าข้าราชการในตำแหน่งสูงๆ ควรจะมีมาตรฐานการครองชีพสูงกว่าข้าราชการชั้นต่ำกว่า เพื่อเป็นเหตุจูงใจให้คนทำดีเพื่อจะได้เลื่อนฐานะ ไทยเรากำหนดเรื่องนี้อยู่มาก อัตราเงินเดือนของข้าราชการชั้นสูง จึงสูงกว่าข้าราชการชั้นต่ำถึง 18 เท่า (450 กับ 8,000 บาท) รวมทั้งการจ่ายเงินค่าเบี้ยเลี้ยงพาหนะเดินทางและค่าเช่าโรงแรมก็จ่ายให้แก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่สูงกว่าข้าราชการชั้นผู้น้อย ส่วนของอเมริกันเงินเดือนชั้นต่ำและชั้นสูงห่างกันเพียง 6 เท่า (3,185 กับ 18,500 เหรียญ) เท่านั้น

ข. ค่าครองชีพ ในปี พ.ศ. 2491 ซึ่งถือเป็นปีฐาน คำนี้อัตราครองชีพเท่ากับ 100 สำหรับในปี พ.ศ. 2507 นี้ คำนี้อัตราครองชีพเท่ากับ 176 ทั้งๆ ที่ล่วงมาเพียง 16 ปี<sup>21</sup> เท่านั้นเอง ถ้าหากย้อนไปคิดถึงสมัยเมื่อก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เงินเดือน 20 - 30 บาทก็พอกินพอใช้ บางคนยังคุยอวดว่ามีภรรยาได้ถึง 2 คน แต่สมัยนี้ค่าครองชีพสูงขึ้นประมาณ 20 เท่าของก่อนสงครามโลก ทุกประเทศก็พูดอย่างเดียวกันหมดว่า หลังสงครามค่าครองชีพ

<sup>21</sup>วารสารสถิติ, มิถุนายน 2057, หน้า 67

สูงขึ้นแต่เงินเดือนสูงตามไม่ได้ส่วนที่ตัดเทียมกัน ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน เงินเดือนเราสูงขึ้นจริง แต่ก็ไม่ทันกับค่าครองชีพซึ่งสูงขึ้นทุก ๆ ปี<sup>22</sup> ฉะนั้นการกำหนดอัตราเงินเดือนจึงควรจะมีการปรับปรุงให้ยืดหยุ่นได้ โดยให้เป็นสัดส่วนกับค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงเรื่องครอบครัวและสวัสดิการอื่น ๆ ของข้าราชการด้วยคือ คนโสดควรได้อัตราอย่างหนึ่ง ส่วนคนมีครอบครัว มีบุตร ภรรยาแล้วก็ควรจะได้ในอัตราที่เพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ หลายท่านยังได้เห็นว่า ในการกำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการนั้น ยังต้องพิจารณากำหนดให้เท่า หรือใกล้เคียงกับอัตราค่าจ้างในทางธุรกิจเอกชนให้มากที่สุดที่จะมากได้ด้วย<sup>23</sup>

ดร. เกตน สกาล กล่าวไว้ว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงตัวประกอบขั้นมูลฐานที่สำคัญในการจะกำหนดนโยบายอัตราเงินเดือนข้าราชการอันได้แก่

ก. ในทางเศรษฐกิจ รัฐบาลควรจะให้เงินเดือนแก่ข้าราชการพอ ๆ กับอัตราค่าจ้างที่สูงสุดในธุรกิจเอกชน

ข. ในทางสังคม อัตราเงินเดือนขั้นต่ำที่สุดนั้น อย่างน้อยก็ควรจะให้พอเพียงแก่การใช้จ่ายใช้สอยเพื่อการครองชีพที่จำเป็นและเหมาะสมแก่สุขภาพ

สำหรับในสหรัฐอเมริกา นั้น ตามกฎหมาย Classification Act ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1949 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 101<sup>24</sup> ว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ ก็คือ ต้องการจัดให้มีแผนการสำหรับแบ่งชั้นตามตำแหน่ง (Position Classification) และการกำหนดอัตราเงินเดือนที่เหมาะสม ในการพิจารณากำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการนั้นจะยึดหลักที่ว่า

ก. จ่ายเงินเดือนเท่ากันสำหรับงานที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน (Equal pay for substantially equal work)

<sup>22</sup> หลางสุขุนภัยประคิมฐ. "การส่งเสริมฐานะของข้าราชการ" การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย, อมร วิชาศักดิ์ และโสวัจ สุจริตกุล เรียบเรียง (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2505), หน้า 634

<sup>23</sup> Stahl, *op. cit.*, p.225.

<sup>24</sup> U.S., *Classification Act.*, Sec. 101, 1949.



ข. ระดับความยากง่ายของงาน ความรับผิดชอบในหน้าที่และคุณวุฒิที่ต้องการใช้ในการทำงานนั้น (คือ ให้อัตราเงินเดือนสูงต่ำตามความยากง่ายของงาน คุณวุฒิที่ต้องการในงานนั้น ๆ และความรับผิดชอบที่มากน้อยกว่ากัน)

สรุปแล้วหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการกำหนดอัตราเงินเดือนของไทยนั้น คำนึงถึง “คุณภาพและปริมาณงาน” เป็นใหญ่ ส่วนของสหรัฐอเมริกาคำนึงถึง “เงินเดือนเท่ากันในงานอย่างเดียวกันและเงินเดือนต่างกันในงานที่แตกต่างกัน” แต่สหรัฐอเมริกาได้เน้นถึงระบบการแบ่งชั้นตามตำแหน่งไว้มาก ซึ่งถ้าจะพูดกันจริง ๆ แล้วของไทยเรายังไม่ได้นำมาใช้ หรือนำมาใช้ก็เป็นคนละความหมายกับของอเมริกานั่น

ระบบการแบ่งชั้นตามตำแหน่งเป็นเรื่องใหญ่และเกินขอบเขตของบทความ จึงไม่ขอนำมากล่าวในที่นี้

#### การบรรจุบุคคลเข้าทำงานกับเงินเดือนที่จะได้รับ

ในด้านการรับคนเข้าทำงาน สหรัฐอเมริกาสามารถจะบรรจุบุคคลเข้ารับราชการได้ทุกชั้นทุกระดับ เรียกว่า “เข้าข้างๆ” (Lateral entry) ก็ได้ โดยถือว่าความชำนาญงานทางธุรกิจเอกชนเป็นคุณวุฒิอย่างหนึ่ง โดยปกติคิดเทียบเงินเดือนดังนี้<sup>25</sup>

จากงานบริษัท	รับบรรจุเป็นข้าราชการ	ชั้น	เงินเดือน ปีละ/ดอลลาร์
ผู้อำนวยการ	หัวหน้าชั้นนโยบาย	G.S. 18	18,500
ผู้ชำนาญงาน 6—10 ปี	หัวหน้าชั้นสูงหรือ ชั้นกลาง	„ 16	15,255
		„ 13	10,635
3—4 ปี	หัวหน้าชั้นต้น	„ 5	4,345 ขึ้นไป

<sup>25</sup> ประวิณ วัฒนกร, “รวมบทความเรื่องการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือน,” *op.cit.*, หน้า 22

ส่วนการบรรจุผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนและมหาวิทยาลัยนั้นบรรจุดังนี้

จำนวนปีที่เรียน	ปริญญา	บรรจุชั้น	เงินเดือน ปีละ/ดอลลาร์
19	เอก	G.S. 11	7,560
17	โท	.. 9	6,485
16	ตรี	.. 7	5,355
12	ไฮสคูล	.. 3	3,760
	อื่น ๆ	.. 1	3,175

สำหรับไทยเรานั้น แม้จะมีกฎหมายกำหนดว่า “กระทรวงทบวงกรมใดมีความจำเป็นที่จะบรรจุข้าราชการจากผู้ทรงคุณวุฒิให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นพิเศษ ให้เสนอเรื่องไปยัง ก.พ. สอบสวน เมื่อ ก.พ. สอบสวนเห็นสมควรแล้ว ให้เสนอมายังคณะรัฐมนตรีอนุมัติ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วให้บรรจุและแต่งตั้งผู้นั้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญได้” ก็ตาม<sup>26</sup> แต่ก็เห็นว่าเป็นกรณีพิเศษจริงๆ และไม่ใคร่มีปรากฏอย่างแพร่หลายนัก และปกติมักเป็น “ตำแหน่งทางการเมือง” กล้วยๆ เพราะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เรียกว่าจะบรรจุพ่อค้ามาเป็นข้าราชการชั้นเอกชั้นพิเศษไม่ได้เลย เพราะเราไม่ยอมรับความชำนาญด้านการค้ามาเทียบ ผิดกับของอเมริกันที่เขายอมรับอย่างเต็มที่

ส่วนการบรรจุผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนและมหาวิทยาลัยนั้น โดยปกติบรรจุให้ได้รับเงินเดือนดังนี้

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน, *op. cit.*, มาตรา 56



ปกติผู้สำเร็จปริญญาตรีในสหรัฐอเมริกา ถ้าเริ่มเข้ารับราชการในสาขาอาชีพและสาขาบริหารจะได้รับการบรรจุเข้ารับราชการในชั้น 5 ปริญญาโทบรรจุชั้น 7 และ ปริญญาเอกบรรจุชั้น 9 โดยเริ่มเงินเดือนในชั้นต่ำของชั้นก่อนแล้วเลื่อนขึ้นไปตามลำดับ<sup>27</sup>

#### ตารางการเปรียบเทียบเงินเดือน

สำเร็จ	เงินเดือนในสหรัฐอเมริกา (คิดเป็นบาทต่อเดือน)**	เงินเดือนในไทย (คิดเป็นบาทต่อเดือน)	สูงกว่ากันเดือนละ
ปริญญาตรี	7,240	1,400	5,840 บาท
ปริญญาโท	8,925	2,050	6,875 ..
ปริญญาเอก	10,725	2,500	8,225 ..

ฉะนั้นจึงไม่น่าแปลกใจเลยที่นักเรียนไทยหลายคนเมื่อสำเร็จการศึกษาในสหรัฐอเมริกาแล้ว จึงอยู่ทำงานตามบริษัทหรือธุรกิจเอกชนในสหรัฐอเมริกาเสียเลยที่เดียว ไม่ยอมกลับมาเมืองไทย สาเหตุประการหนึ่งก็คืออัตราเงินเดือนที่สูงกว่าหลายเท่านี้เอง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเราจะมองดูช่วยสายตาของคนไทยว่า เงินเดือนของข้าราชการอเมริกันสูงมากอยู่แล้วก็ตาม แต่ในสายตาของชาวอเมริกันเองกลับเห็นว่ายังต่ำเกินกว่าที่ควรจะเป็น โดยนำไปเปรียบเทียบกับเงินเดือนทางธุรกิจเอกชนเป็นเกณฑ์ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2505 นี้เอง ประธานาธิบดีเคนเนดีจึงได้สั่งเพิ่มเงินเดือนให้แก่ข้าราชการอีก ดังจะได้กล่าวต่อไป

#### ความเคลื่อนไหวในการเพิ่มเงินเดือนข้าราชการ

เมื่อได้ติดตามความเคลื่อนไหวของข่าวเกี่ยวกับการเพิ่มเงินเดือนข้าราชการแล้ว เป็นที่น่าสังเกตว่าทั้งประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา ได้พยายามที่จะปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการให้สูงขึ้นทั้งสองประเทศ ในระยะเวลาไล่เรียงกัน คือประมาณปี พ.ศ. 2505-2506 แต่ทว่าวิธีการนำเสนอจะแตกต่างกันอยู่บ้าง ทั้งนี้จึงทำให้ผลที่ได้รับไม่เหมือนกัน กล่าวคือของสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จ แต่ของเราไทยยังมีอุปสรรคข้อขัดข้องอยู่หลาย

<sup>27</sup> U.S. Civil Service Commission, "Summary Analysis of the President's Proposal for Reform of Federal Statutory Salary System", *op. cit.*, p. 4.

\*\*อัตราเงินเดือนของสหรัฐอเมริกา ถัดตามอัตราเก่าก่อนมีการปรับปรุงในปี พ.ศ. 2505

ประการทั้งปวงจากข่าวของทางราชการ เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2507 ว่ารัฐบาลได้นำร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่เข้าเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้วปรากฏว่ามีสมาชิกบางท่านคัดค้านไม่เห็นด้วยในการเพิ่มเงินเดือนข้าราชการบางประเภทรัฐบาลจึงได้ขอถอนร่างกลับมาพิจารณาใหม่<sup>28</sup> จนกระทั่งบัดนี้เป็นเวลาผ่านจนเกือบปีแล้วก็ยังไม่ได้นำเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญอีก

ฉะนั้น จึงน่าจะได้ศึกษาถึงวิธีการที่นำเสนอของทั้งสองประเทศว่าแตกต่างกันอย่างไร มีจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องประการใดบ้าง และโดยเหตุที่ว่าเอกสารข้อมูลของไทยเกี่ยวกับเรื่องนี้ยังอยู่ในขั้นร่างไม่แน่นอน ดังนั้นผู้เขียนจึงไม่ขออ้างอิงถึงที่มาของข้อมูลนั้นๆ

#### หลักการในการขอเพิ่มอัตราเงินเดือน

ในสมัย ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นนายกรัฐมนตรี ปรากฏว่าได้มีเสียงร่ำร้องจากบรรดาข้าราชการเป็นจำนวนมากให้มีการเพิ่มเงินเดือน และแก้ไขข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 บางมาตราเสียใหม่ให้รัดกุมทันสมัยขึ้น เพราะนับแต่ได้ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้มาเป็นเวลาเกือบ 10 ปีแล้ว ยังไม่มีการแก้ไขปรับปรุงในสาระสำคัญแต่ประการใดเลย อนึ่งอัตราเงินเดือนที่ใช้ยุคก็เป็นอัตราเก่าที่ค้างชั้วนานแล้วในสมัยที่ค่าครองชีพยังต่ำอยู่ แต่มาในสมัยนี้ค่าครองชีพสูงขึ้นไปอีกหลายเท่าอัตราเงินเดือนก็ยังงอเท่าเดิม จึงปรากฏว่าข้าราชการส่วนใหญ่มีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายอยู่เสมอมา

ดังนั้น ฯพณฯ จึงได้มีบัญชาให้พิจารณาในเรื่องนี้ โดยมอบให้ ก.พ. เป็นเจ้าของเรื่อง จัดการเชิญผู้แทนจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาปรึกษาหารือกันเพื่อวางหลักเกณฑ์ในการแก้ไขปรับปรุง นอกจากจะแก้ไขอัตราเงินเดือนแล้ว ก็ให้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนทั้งฉบับให้เหมาะสมสมัยเสียด้วย

สำหรับอัตราเงินเดือนนั้น ได้มีการพิจารณากันอย่างละเอียดถี่ถ้วนถึง 4 ครั้ง จึงเป็นที่ตกลงกันได้ และได้้นำเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ก็ยังปรากฏว่าติดขัดอยู่ไม่สามารถผ่านออกมาเป็นพระราชบัญญัติได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็อยู่ในระหว่างแก้ไขครั้งที่ 5 อยู่ (ตั้งแต่มกราคม พ.ศ. 2507 เป็นต้นมาจนถึงพฤศจิกายน พ.ศ. 2507) ซึ่งผู้เขียนใคร่ขอยกชั้นมากล่าวโดยสรุปดังนี้

<sup>28</sup> "ปริทรรศน์", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 4, ฉบับที่ 3, (มกราคม 2507), หน้า 494.

ผลการประชุมผู้แทนกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ตกลงให้มีการแก้ไขในหลักการใหญ่ ๆ ของ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนไว้ดังต่อไปนี้

1. ปรับปรุง ก.พ. โดยให้ ก.พ. ประกอบด้วยปลัดกระทรวงหรือรองปลัดกระทรวงทุกกระทรวง กับผู้ทรงคุณวุฒิอีก 4 นาย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและรองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธานเช่นเดิม เหตุที่ให้ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงเป็นกรรมการก็เพื่อให้การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของ ก.พ. เป็นไปในทางเห็นอกเห็นใจกระทรวงต่าง ๆ มากขึ้น แต่ก็ต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งไว้เป็นคนกลางคอยรักษามาตรฐานอยู่ด้วย และเพิ่มคำว่า "หรือรองปลัดกระทรวง" ลงไปด้วยก็เพื่อให้ มีผู้ไปประชุมแทนปลัดกระทรวงในเมื่อติดธุระ

นอกจากนี้ยังตกลงให้โอนอำนาจบางอย่างของ ก.พ. ไปให้แก่ อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อเป็นการกระจายอำนาจ คือ

ก) อำนาจในการกำหนดอันดับเงินเดือนประจำตำแหน่ง ว่าตำแหน่งใดควรจะได้รับเงินเดือนในอันดับใด

ข) อำนาจในการวางระเบียบข้อบังคับมิให้แต่งตั้งบุรุษ หรือสตรีเข้ารับราชการในบางตำแหน่ง

2. แยกข้าราชการฝ่ายต่างประเทศ คือผู้ซึ่งรับราชการในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ออกเป็นข้าราชการพลเรือนอีกประเภทหนึ่ง (รวมเป็น 9 ประเภท) เพื่อกำหนดระเบียบวิธีการบรรจุ ย้าย เลื่อนเงินเดือน และ วินัย ให้แตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อให้เหมาะสมกับราชการของกระทรวงการต่างประเทศ

3. ให้มีการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างน้อย 6 เดือนแต่ไม่เกินหนึ่งปี ถ้าผู้บังคับบัญชาไม่สั่งให้ออกจากราชการ ให้ถือว่าเป็นการรับรองโดยปริยาย

4. เลิกการสอบเลื่อนชั้นในการเลื่อนชั้นตรีเป็นชั้นโทและชั้นโทเป็นชั้นเอกโดยให้มีการคัดเลือกแทนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. จะกำหนด

5. ลดเวลาการเลื่อนชั้นโทเป็นชั้นเอกให้น้อยลงสำหรับผู้ได้รับปริญญาเอก

6. ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีที่จะส่งบรรจุข้าราชการที่ถูกไล่ออกหรือปลดออกไปแล้ว ให้กลับเข้ารับราชการใหม่ได้โดยได้รับเงินเดือนย้อนหลัง

7. โทษทางวินัยให้ออกไม่มี มีแต่ไล่ออกหรือปลดออกเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เสีย  
 บำเหน็จบำนาญ

8. ข้าราชการชั้นจัตวาเงินเดือน 900 บาท รับราชการมาไม่น้อยกว่า 15 ปี และ  
 ดำรงตำแหน่งประจำแผนกไม่น้อยกว่า 2 ปี จึงจะเลื่อนเป็นชั้นตรีได้ (เดิม 3 ปี)

ส่วนบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการนั้น ได้มีการพิจารณากันหลายครั้งหลายครา  
 ครั้งแรกเสนอให้ข้าราชการชั้นจัตวา อันดับต่ำสุด ได้เดือนละ 500 บาท และชั้นพิเศษสูง  
 สุดได้เดือนละ 10,000 บาท และทุกคนจะได้เพิ่มคนละอย่างน้อย 50 บาท บ้าง 100 บาท  
 150 บาท บ้าง จนถึง 2,000 บาท บ้างแล้วแต่ข้าราชการชั้นไหน แต่ปรากฏว่าต้องใช้เงิน  
 ในการปรับปรุงครั้งนี้ถึง 286 ล้านบาทต่อปี สำนักงบประมาณจึงทักท้วง เพราะไม่ทราบ  
 ว่าจะหาเงินมาให้ได้อย่างไร ข้อเสนอจึงเป็นอันตกไป

ครั้งที่ 2 เสนอว่าชั้นจัตวาอันดับต่ำสุดให้ได้รับเงินเดือน 500 บาท ชั้นพิเศษ  
 สูงสุดลดลงเหลือ 8,500 บาท และทุกคนได้เพิ่มคนละ 50 บาท จนถึง 500 บาท ปรากฏ  
 ว่าต้องใช้เงินถึงปีละ 165 ล้านบาท สำนักงบประมาณก็ทักท้วงอยู่ จึงเป็นอันตกไปอีก  
 เป็นครั้งที่ 2 ด้วยเหตุผลเดิม

ครั้งที่ 3 ชั้นจัตวาต่ำสุดเสนอให้ได้ 450 บาทตามเดิม และชั้นพิเศษสูงสุดได้  
 9,000 บาท แต่มีการยืดชั้นออกไป เรียกว่า ชั้นพิเศษ เช่นจัตวาเกินถึง 1,200 บาท ชั้นตรีเกิน  
 ถึง 1,600 บาท ชั้นโทเกินถึง 3,000 บาท ชั้นเอกเกินถึง 6,500 บาท และชั้นพิเศษถึง 9,000  
 บาท ปรากฏว่าใช้เงินเพิ่มในการปรับปรุงปีแรกเล็กน้อย แต่จะเพิ่มภาระหนักในปีต่อๆ ไป  
 แต่กระทรวงการคลังทักท้วงว่าในแต่ละชั้นมีชั้นห่างกันเกินไป และจะเป็นภาระงบประมาณ  
 ในปีต่อๆ ไป จึงตกไปอีกเป็นครั้งที่ 3

ครั้งที่ 4 ซึ่งเป็นครั้งสุดท้าย เสนอว่า ชั้นจัตวาต่ำสุดได้ 450 บาท ชั้น  
 พิเศษสูงสุดได้ 8,300 บาท แต่มีการยืดชั้น เรียกว่าชั้นพิเศษ หรือเบี้ยคนแก่ (Longevity  
 Rate) ตามแบบของอเมริกัน แต่ 3 ปี จึงจะได้เลื่อน 1 ชั้น (ในกรณีที่ผู้นั้นไม่สามารถจะเลื่อน  
 ชั้นให้สูงขึ้นได้) และมีการเพิ่มเงินเดือนข้าราชการการเมืองบางตำแหน่งให้สูงขึ้นด้วย ครั้งนี้  
 กระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณเห็นด้วย ยินยอมให้ผ่านไปเข้าสภาร่างรัฐธรรมนูญ  
 ได้ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2507 แต่ปรากฏว่า มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางท่านคัดค้าน  
 โดยอ้างว่า เป็นการเพิ่มเงินเดือนข้าราชการอยู่ดี แต่ไม่เสมอหน้าและไม่เป็นธรรม คือข้า

การการเมืองได้เพิ่ม แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ได้เพิ่ม และมีปัญหาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่บางมาตรา รัฐบาลชุดปัจจุบันโดยมี ฯพณฯ จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้ขอถอนพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาเพื่อพิจารณาปรับปรุงใหม่

จนกระทั่งเมื่อเร็วๆ นี้ คือ ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2507 พล.ท. พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ รองนายกรัฐมนตรี ได้ทรงประทานสัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ว่า "ตามที่รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการใหม่ อันเป็นที่สนใจในบรรดาข้าราชการทุกฝ่ายนั้น บัดนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบให้สำนักงานประมาณและกระทรวงการคลังร่วมกันพิจารณา แล้วยังไม่ทราบผล แต่จะใช้ในปีงบประมาณใหม่ (2508) นี้ไม่ทันแน่ เพราะงบประมาณผ่านสภาไปแล้ว ครั้งแรกคณะกรรมการพิจารณาเฉพาะข้าราชการพลเรือนธรรมดา โดยกำหนดเงินเดือนขั้นต่ำสุดไว้ 500 บาท ว่าจะต้องใช้เงินเพิ่มอีกเดือนละ 14 ล้านบาท แต่เห็นว่ายังไม่เป็นธรรม เพราะยังมีข้าราชการอื่น ๆ อีกหลายประเภท เช่น ทหาร ตำรวจ ข้าราชการยุติธรรม และพนักงานเทศบาล เป็นต้น ซึ่งจะต้องปรับปรุงในคราวเดียวกัน เมื่อคำนวณแล้วจะต้องใช้เงินเพิ่มถึงเดือนละ 40-50 ล้านบาท"<sup>29</sup>

ผู้เขียนเห็นว่า แม้คราวหน้า (อาจเป็นมกราคม 2508) เมื่อรัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าไปในสภาร่าง ฯ อีก สมาชิกบางท่านก็คงคัดค้านตามเคย เหตุผลที่คัดค้านก็คงเป็นทำนองว่าเป็นภาระแก่งบประมาณเกินไป ซึ่งผู้เขียนจะได้แสดงความเห็นแย้งไว้ในตอนท้าย

### ประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เติบโตระหว่าง พ.ศ. 2503 ถึง พ.ศ. 2505 ข้าราชการชั้นต่ำสุดจะได้รับเงินเดือน ปีละ 2,960 ดอลลาร์ แบ่งจ่ายเดือนละ 2 ครั้ง (คิดเป็นเงินไทยเดือนละ 4,932 บาท) ชั้นสูงสุดได้ปีละ 18,000 ดอลลาร์ (คิดเป็นเงินไทยเดือนละ 30,000 บาท) แม้กระนั้นเขาก็ยังเห็นว่าน้อยไป เมื่อเทียบกับเงินเดือนทางธุรกิจเอกชนและบริษัทใหญ่ ๆ หลายแห่ง ปรากฏผลดังนี้ คือ

<sup>29</sup> สารประชาชน, ฉบับที่ 12 (20 กันยายน 2507), หน้า 4



เงินเดือนของ บริษัทเอกชนเฉลี่ยแล้ว	คุณภาพและปริมาณ งานในระดับ	เงินเดือนข้าราชการ	
		ต่ำสุด	สูงสุด
\$ 6,648	๕ ชั้น 7	5,355	6,345
7,776	๕ ชั้น 9	6,435	7,425
13,152	๕ ชั้น 13	10,625	11,935
15,362	๕ ชั้น 14	12,210	13,510
19,348	๕ ชั้น 15	13,730	15,030

ซึ่งจะเห็นว่า ยิ่งข้าราชการชั้นสูงหรือชั้นหัวหน้าขึ้นไป ทางบริษัทเอกชนจะยิ่งจ่ายเงินเดือนแพงกว่าเงินเดือนของรัฐบาล เพราะฉะนั้น ข้าราชการชั้นสูงของรัฐบาลจึงมีสมรรถภาพ ความรู้ ความสามารถสู่ผู้จัดการ หรือประธานบริษัทใหญ่ๆ ไม่ได้ (ตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีกลาโหม ต้องไปเอาตัวประธานบริษัท ก็นายแมคนามารัว มาเป็น เป็นต้น)

นอกจากนี้ แม้แต่องค์กรส่วนท้องถิ่นของมลรัฐเอง ก็จ่ายเงินเดือนแพงกว่าข้าราชการรัฐบาลกลางอีกด้วย เช่น ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย จอร์เจีย อิลลินอยส์ มิชิแกน และ นิวยอร์ก นายเทศมนตรีได้ \$ 22,950 ศึกษาธิการจังหวัดได้ \$ 25,869 ซึ่งสูงกว่าข้าราชการชั้นสูงสุดของรัฐบาลกลางถึง 25-40 %

เหตุผลอีกประการหนึ่ง ก็คือ ความแตกต่างของชั้นในแต่ละชั้นก็ไม่เท่ากัน ยังต่างกันอยู่หลายชั้น และอัตราเบี้ยคนแก่ (Longevity Rate) ก็นับว่าล้าสมัยแล้ว

โดยเหตุนี้ ประธาธิบดีเคนเนดีจึงได้เสนอขอเพิ่มเงินเดือนข้าราชการใหม่ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2505 การเพิ่มครั้งนี้ ชั้นต่ำสุดจะได้เดือนละ 5,500 บาท (สูงกว่าของไทย 12 เท่าครึ่ง) ชั้นพิเศษสูงสุดจะได้เดือนละ 46,600 บาท (สูงกว่าของไทย 5 เท่าครึ่ง) เมื่อเสนอเข้ารัฐสภา ปรากฏว่าสมาชิกทุกท่านให้ความเห็นชอบ ไม่มีผู้ใดคัดค้านผ่านรัฐสภาอย่างง่ายดาย ผิดกับของไทยเราอย่างลิบลับ

เพราะฉะนั้น ในบทความนี้ ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอให้สมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ และประชาชนทั่วไปได้โปรดพิจารณาเปรียบเทียบกันดู และควรพิจารณาด้วยความเป็นธรรมพอสมควร โปรดอย่าคิดว่าข้าราชการต้องการจะขึ้นเงินเดือนตัวเองโดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนของประชาชน แต่ถ้าท่านหวังจะให้ข้าราชการไม่คอร์รัปชัน กอบโกยเงินหลวงเป็นร้อย ๆ พัน ๆ ล้านแล้ว ท่านก็ไม่ควรที่จะเสียตายเป็นเงินที่ต้องเพิ่มเป็นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการเพียง 40—50 ล้าน มิฉะนั้นจะกลายเป็นว่า “เสียน้อยเสียยาก เสียมากเสียง่าย”

**ลักษณะอัตราเงินเดือนของสหรัฐอเมริกา**

การปรับปรุงแก้ไขอัตราเงินเดือนของสหรัฐอเมริกาในครั้งนี มีลักษณะสำคัญ ๆ ที่ควรทราบบางประการคือ

1) เงินเดือนภายในแต่ละชั้นให้ห่างกัน 30% ทุกชั้น คือ ตั้งแต่ชั้นแรกอันเป็นชั้นต่ำสุดของชั้น จนถึงชั้นที่ 10 อันเป็นชั้นสูงสุดของชั้น จะห่างกัน 30% เช่น

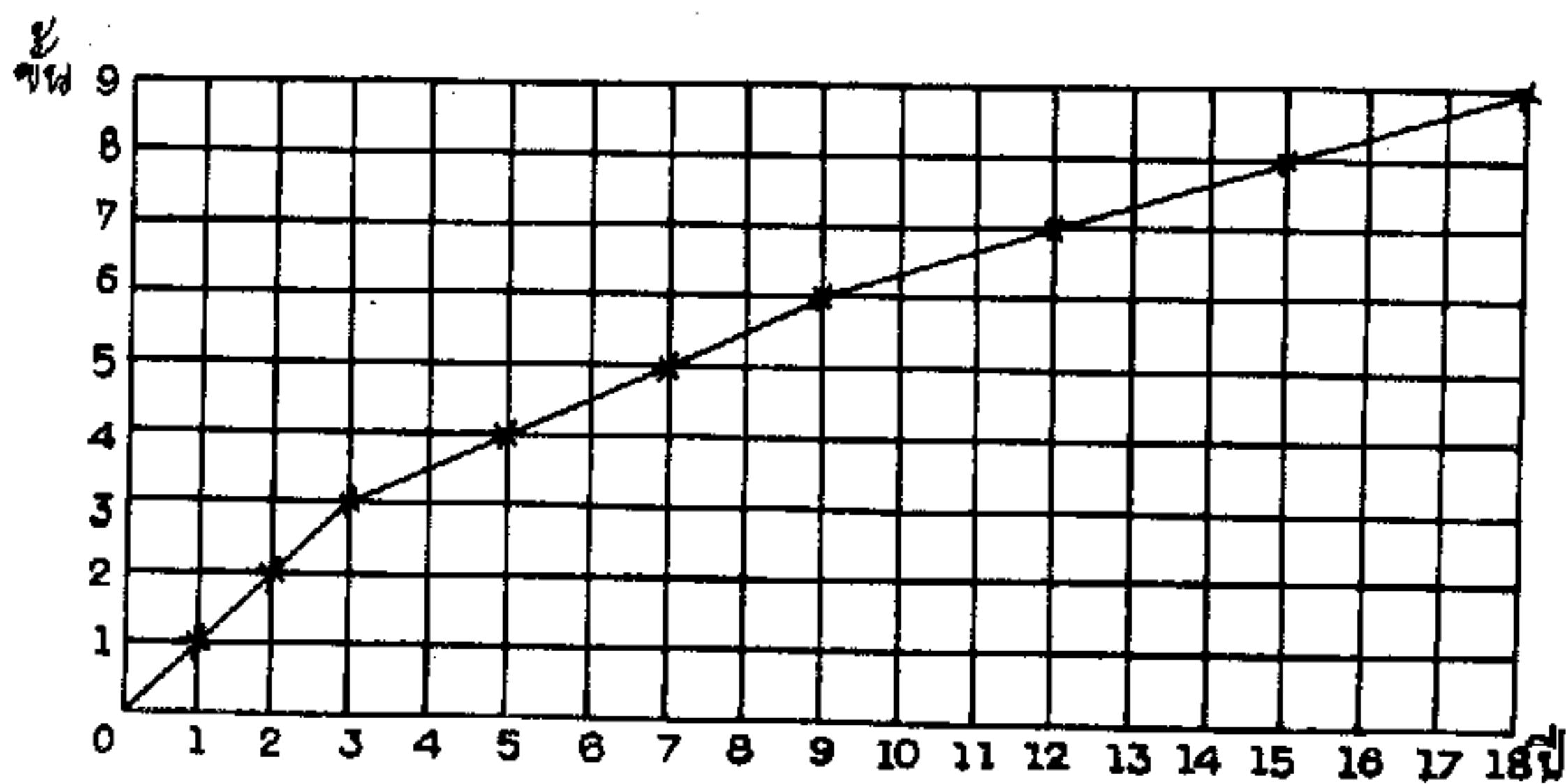
ชั้น	ชั้น	ชั้น	ชั้น	ชั้น	ชั้น	ชั้น	ชั้น	ชั้น	ชั้น	ชั้น
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
ชั้น 1	3,225	3,330	3,435	3,540	3,655	3,750	3,855	3,960	4,065	4,120
ชั้น 2	3,540	3,645	3,750	3,855	3,960	4,065	4,170	4,275	4,380	4,485

เว้นแต่ในชั้น 16 ชั้นไป ชั้นจะน้อยลง ทั้งนี้เพื่อเป็นการจูงใจข้าราชการชั้นผู้บังคับบัญชาให้มีโอกาสเลื่อนชั้นเร็วขึ้น

2) ในแต่ละชั้น จะห่างกัน 3% ทุกชั้น ตัวอย่างเช่นในชั้น 1 ชั้นแรก 3225 ชั้นที่สอง 3330 ชั้นที่สาม 3435 เช่นนี้แต่ละชั้นห่างกัน 3% ทุกชั้นและตลอดไปทุก ๆ ชั้น จนถึงชั้น 20

3) การเลื่อนชั้นประจำปีก็จะเปลี่ยนใหม่ ที่ใช้อยู่ก่อนปรับปรุงนั้น ตั้งแต่ชั้น 10 ลงมาเลื่อน 52 สัปดาห์ (หรือ 1 ปี) ต่อ 1 ชั้น ชั้น 11—18 เลื่อน 78 สัปดาห์ (หรือ 1 ปี ครึ่ง) ต่อ 1 ชั้น แต่ตามบัญชีอัตราเงินเดือนใหม่ ทุก ๆ ชั้นจะเลื่อนเหมือนกันหมด คือ 3 ชั้นแรกจะให้เลื่อนปีละชั้น 3 ชั้นต่อไปจะให้เลื่อน 2 ปีต่อชั้น และ 3 ชั้นสุดท้ายจะให้

เลื่อน 3 ปีต่อขึ้น หมายความว่าผู้ที่อยู่ในชั้นใดถ้ามีความดีความชอบทุกปีจะอยู่ในชั้นนั้นถึง 18 ปีจึงจะเต็มชั้น ดังปรากฏในกราฟที่จะแสดงให้ดูดังนี้



จากกราฟนี้จะเห็นได้ว่า ถ้าเลื่อนปีละชั้นอย่างของไทยกราฟก็จะเป็นเส้นตรง แต่ไม่เป็นเส้นตรง เพราะบางชั้นต้องรอถึง 2 ปี หรือ 3 ปี โดยเหตุการณ์ที่ข้าราชการจะเงินเดือนเต็มชั้น จึงยาก ต้องใช้เวลานานถึง 18 ปี แทนที่จะ 9 ปี

แต่ความเป็นจริงแล้วมีน้อยคนที่อยู่ในชั้นเดียวกันถึง 18 ปี เพราะได้รับการเลื่อนชั้นเสียก่อน โดยการมีความดีความชอบพิเศษได้เลื่อน 2 ชั้นบ้าง 3 ชั้นบ้าง หรือได้รับการฝึกอบรมจนมีคุณสมบัติสูงพอที่จะเลื่อนขึ้นไปอยู่ในชั้นสูงได้เสียก่อน

4) โดยเหตุผลตามข้อ 3) อัตราเบี้ยคนแก่ หรือ Longevity Rate ก็เป็นอันเลิกใช้ไปโดยปริยาย (ซึ่งไทยเรากำลังจะเริ่มใช้)

5) เพื่อหลีกเลี่ยงภาระหนักทางงบประมาณและผลกระทบกระเทือนทางเศรษฐกิจด้านอื่นๆ การปรับปรุงอัตราเงินเดือนครั้งนี้ รัฐบาลสหรัฐจึงจัดทำเป็น 3 ระยะ คือบัญชีอัตราเงินเดือนหมายเลข 1 จะมีผลใช้บังคับตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2506 บัญชีอัตราเงินเดือนหมายเลข 2 จะมีผลใช้บังคับตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2507 และบัญชีอัตราเงินเดือนหมายเลข 3 จะมีผลใช้บังคับตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2508 เป็นต้นไป และถือว่าบัญชีนี้เป็นบัญชีถาวรสำหรับปีต่อ ๆ ไปจนกว่าจะมีการเสนอขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่

6) ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในปีแรกจะเท่ากับ 448 ล้านดอลลาร์และเมื่อครบ 3 ปีแล้ว จะมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,058.5 ล้านดอลลาร์ ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนมากพอๆ เฉพาะเงินเดือนขั้นต่ำสุดของชั้นต่ำจะได้เพิ่มเป็นตัวเงิน 120 ดอลลาร์ (โดยเพิ่มปีละ 40 ดอลลาร์)

7) ลักษณะของการเพิ่ม เป็นการเพิ่มในชั้นสูงๆ มากกว่าในชั้นต่ำๆ ตัวอย่างเช่นในชั้นแรกของชั้น 1 จะได้เพิ่มเพียง 3.7% ของเงินเดือนเดิม ในชั้น 7 (ชั้น 4) เพิ่ม 9.1% ชั้น 15 (ชั้น 4) เพิ่ม 24% และในชั้น 18 ได้เพิ่มถึง 32% จะเห็นว่ายิ่งข้าราชการชั้นสูงก็ยิ่งได้เพิ่มมากขึ้น แต่เมื่อเทียบรายได้ของคนที่สูงที่สุดกับคนที่ต่ำที่สุดจะต่างกันเพียง 8 เท่าครึ่งเท่านั้น (คือ 3,305 กับ 28,000) ส่วนของไทยที่เสนอปรับปรุงใหม่นั้นชั้นจัตวาอันดับหนึ่งขั้นต่ำได้ 450 บาท ส่วนชั้นพิเศษขั้นสูงสุดได้ 8,300 บาทซึ่งเมื่อเทียบกันแล้วห่างกันถึง 18 เท่าครึ่ง

### สรุปข้อแตกต่างและความเห็น

จากที่ได้เสนอข้อเท็จจริงในวิธีการปรับปรุงอัตราเงินเดือนของทั้งสองประเทศดังกล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น พอจะมองเห็นความแตกต่างอันเป็นลักษณะสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1) สหรัฐอเมริกามุ่งปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการให้เท่าเทียมกับวงการธุรกิจเอกชน ดังนั้นจึงได้มีการสำรวจวิจัยกันอย่างแน่นอนก่อนดำเนินการ โดย ก.พ. เป็นผู้สำรวจเงินเดือนในระดับสูง และกรมสถิติกรรมกร (Labour Statistic Bureau) เป็นผู้สำรวจในระดับต่ำ ฉะนั้นเมื่อนำมาเสนอต่อรัฐสภาจึงมีตัวเลขที่แน่นอนก่อให้เกิดความเชื่อถือ

ส่วนของไทยนั้น จริงอยู่เรามีได้มุ่งให้เงินเดือนข้าราชการเท่าเทียมกับทางวงการธุรกิจเอกชนนัก ทั้งนี้เพราะทางธุรกิจเอกชนยังไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนในการกำหนดอัตราเงินเดือน ความจริงแล้วในปัจจุบันนี้ก็น่าจะได้ลองเปรียบเทียบกันดูบ้าง เพราะปรากฏว่าธนาคารต่าง ๆ และบริษัทน้ำมันต่าง ๆ เช่น เอสโซ่ เชลล์ คาลเท็กซ์ ไทมออยล์ หรือแม้แต่ขององค์การทำเรือ ร.ส.พ. หรือสลากกินแบ่ง ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจแท้ ๆ ก็กำหนดเงินเดือนสำหรับงานที่มีความรับผิดชอบเท่าเทียมกันไว้สูงกว่าข้าราชการทั้งสิ้น

หาก ก.พ. ได้ทำการสำรวจและนำตัวเลขเปรียบเทียบเหล่านี้เสนอต่อสภาร่างแล้ว ผู้เขียนเชื่อว่าคงจะเป็นผลดีในการพิจารณาในคราวต่อไป

2. สหรัฐอเมริกาได้แสดงหลักการและเหตุผลอย่างละเอียดและเชื่อถือได้ เป็นต้นว่าจะเพิ่มเงินเดือนทำไม ยึดหลักอะไรเป็นเกณฑ์ และจะเพิ่มอย่างไรไม่มีการ "อำพราง"

สิ่งที่ประชาชนอยากทราบ แต่ของไทยได้ชี้แจงหลักการและเหตุผลไม่ตรงกับที่ประชาชนต้องการทราบ ใช้ถ้อยคำไม่รัดกุม จนทำให้ไม่เข้าใจว่าจะเพิ่มเงินเดือนทำไม เช่น เขียนว่า "จะปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการโดยมีหลักการว่าให้ข้าราชการเสียภาษีเงินได้เอง และเพิ่มขึ้นให้มีส่วนสัมพันธ์กับเงินภาษีที่ต้องเสียเพิ่ม" เช่นนี้ ฟังดูแล้วไม่ทำให้เข้าใจอะไรขึ้น ความจริงควรเขียนว่า "โดยเหตุที่ในปัจจุบันนี้ค่าครองชีพโดยทั่วไปสูงขึ้น (มีตัวเลขแสดงให้ดู) ทั้งเงินเดือนข้าราชการที่ใช้อยู่ก็ได้กำหนดไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2495 เป็นต้นมานับถึงบัดนี้ก็เป็นเวลา 12 ปีแล้ว นับว่าเป็นตัวเลขที่ทันสมัย ประกอบกับอัตราเงินเดือนในทางธุรกิจเอกชนเช่นบริษัทหลายแห่งก็สูงกว่าเงินเดือนข้าราชการสำหรับงานอย่างเดียวกัน... รวมทั้งสาเหตุอื่นอีกหลายประการเป็นต้นว่า... จึงเห็นเป็นการสมควรที่จะต้องเพิ่มเงินเดือนข้าราชการ..." ซึ่งเป็นการแถลงที่ตรงไปตรงมาดี ไม่มีเงื่อนไขหรืออำพรางสิ่งที่ทุกคนต้องการทราบ

3. อัตราเงินเดือนของข้าราชการชั้นผู้น้อยกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของสหรัฐอเมริกาไม่แตกต่างกันมากนัก คือเพียง 8-9 เท่าดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ของไทยเท่าที่คิดจากบัญชีอัตราเงินเดือนในร่างพระราชบัญญัติใหม่ ปรากฏว่าห่างกันถึง 18 เท่าครึ่ง ซึ่งทำให้รู้สึกว่าจะไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการด้วยกันนัก

4. อัตราเงินเดือนภายในชั้น หรือแต่ละชั้นของสหรัฐอเมริกาเขาคิดห่างกันเป็นเปอร์เซ็นต์ เช่นชั้นหนึ่งๆ ต่างกัน  $3\frac{1}{3}\%$  และชั้นต่ำกับชั้นสูงห่างกัน 30% เป็นต้น แต่ของไทยคิดเป็นจำนวนเงิน ในแต่ละชั้นจึงห่างกันไม่เป็นระเบียบ เช่นบางชั้น 25 บาท บางชั้น 50 บาท บางชั้นถึง 500 บาท ทั้งของสหรัฐอเมริกานั้นมีชั้นซ้อนกันมาก เช่นชั้น 2 จะมีชั้นซ้อนกับชั้น 1 ถึง 7 ชั้น และในชั้นต่อ ๆ ไปก็ซ้อนกันราว 6-7 ชั้นแทบทั้งสิ้น หมายความว่าคนเงินเดือนเต็มชั้นคือชั้น 10 เมื่อเลื่อนชั้นสูงขึ้นก็ไปกินเงินเดือนในชั้น 6 หรือ 7 ของชั้นใหม่เลยก็แล้ว ส่วนของไทยมีน้อย เช่นชั้นโทเต็มชั้น 2,650 บาท เมื่อเลื่อนเป็นชั้นเอกก็ต้องกินชั้นต่ำของชั้นเอก คือ 2,650 บาท และตามบัญชีเงินเดือนในร่าง พ.ร.บ ฉบับใหม่ นั้น ข้าราชการชั้นเอกจะต้องไต่ชั้นขึ้นไปอีก 11 ชั้นจึงจะได้ชั้นพิเศษ ฉะนั้นคนที่เป็ชั้นพิเศษอยู่แล้วก็ต้องไต่เปรียบตามบัญชีใหม่ เพราะอย่างน้อยผู้ที่จะเป็นชั้นพิเศษในปีหน้าก็ต้องรอไปอีกถึง 6 ปี

5. ชั้นพิเศษ หรือเบียดคนแก่ (Longevity Rate) ที่ไทยกำลังจะเอาอย่างอเมริกันนั้น ปรากฏว่าอเมริกันกำลังเลิกใช้พอดี เรียกเป็นสำนวนไทยว่า "กว่าจะก้าวขาเขาก็ส่งโรง"

ความจริงน่าจะยึกชั้นออกไปให้มากๆ เช่นในแต่ละอันดับมีสัก 9 ชั้นก็จะดีไม่น้อย นี่เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน คือ ให้เงินเดือนได้ขึ้นกันทุกปีไม่ต้องมาติดอันดับติดชั้นกันอย่างทุกวันนี้

ควรขึ้นเงินเดือนข้าราชการหรือไม่

ปัญหาที่ว่าควรเพิ่มเงินเดือนให้แก่ข้าราชการหรือไม่ นับเป็นปัญหาใหญ่ที่จะให้ตอบในทันทีนั้นยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์เท่าที่เป็นอยู่ในประเทศทุกวันนี้ เพราะควรจะได้พิจารณาถึงตัวประกอบอื่นๆ อีกหลายประการเสียก่อน ในที่นี้ผู้เขียนขอให้ความคิดเห็นทั้งฝ่ายสนับสนุนและคัดค้านดังนี้

เหตุที่ควรขึ้น เพราะ

- 1) เงินเดือนข้าราชการของไทยโดยทั่วไปยังต่ำอยู่มากเมื่อเทียบกับค่าครองชีพและทางบริษัทเอกชน จากการวิจัยของสภาวิจัยแห่งชาติเมื่อปีกลาย รายงานว่า ข้าราชการชั้นจัตวาคนหนึ่งๆ มีรายจ่ายเกินรายได้ถึงปีละอย่างน้อย 7,577 บาท ยิ่งข้าราชการชั้นตรี โท เอกแล้วก็ยังมีรายจ่ายเกินรายได้ขึ้นไปอีกตามมาตรฐานการครองชีพ ทำให้ข้าราชการไม่สามารถแก้ปัญหาของตนเองได้ เช่น ข้าราชการชั้นเอกของกรมราชทัณฑ์ยิงตัวตายเมื่อ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2507 นี้ เพราะมีหนี้สินล้นพ้นตัว เป็นต้น
- 2) เป็นการป้องกันการคอร์รัปชัน เนื่องจากรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายดังกล่าวข้างต้น ข้าราชการบางคนและบางตำแหน่งที่มีโอกาสเปิดช่องให้ทำการทุจริตได้ก็มักจะทำ หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางทุจริต
- 3) เมื่อรายได้ไม่พอ ก็เป็นธรรมดาที่ข้าราชการต้องกู้หนี้ยืมสินเขามาใช้ การเป็นหนี้ก่อให้เกิดความหนักใจและความไม่สะดวกสบายใจนานาประการ เป็นผลให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการย่อหย่อนลงไป
- 4) ข้าราชการบางคนต้องออกไปหาเงินพิเศษนอกหรือในเวลาราชการ เช่น ขับแท็กซี่ สอนพิเศษ ตั้งคลินิกของตัวเอง รับจ้างทำบัญชี นอกจากจะเป็นการเอาเปรียบเวลาราชการ หรือไม่อุทิศเวลาให้แก่ราชการแล้ว ยังเป็นการเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่บางกรณีอีกด้วย
- 5) ทำให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ หรือผู้ที่ได้รับปริญญาสูงๆ มาจากต่างประเทศ

เทศไม่ยอมเข้ารับราชการหรือลาออกจากราชการไปทำงานบริษัทเอกชน ราชการก็เลยต้องขาดคนที ๆ ไป

6) นับวันข้าราชการจะมีมาตรฐานการครองชีพต่ำกว่าประชาชนคนเดินถนน ชาวนา ลูกจ้างบริษัท หรือพ่อค้าขายของชำรรมตา ทั้ง ๆ ที่เราถือกันว่าข้าราชการนั้นเป็น "คนของกษัตริย์" มาช้านานแล้ว ความคิดเช่นนี้ยากที่จะลบออกไปจากความนิยมในสังคมของคนไทย

7) ทำให้ข้าราชการเกิดความจงรักภักดีต่อรัฐบาลและประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะประเทศไทยกำลังต่อต้านกับลัทธิคอมมิวนิสต์อยู่ในเวลานี้ การที่ข้าราชการได้รับเงินเดือนน้อยอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศได้

เหตุที่ไม่ควรขึ้น เพราะ

1) จะเป็นภาระแก่งบประมาณ ไม่มีเงินพอที่จะนำไปบูรณะพัฒนาประเทศในทางอื่น ๆ ได้

2) การเพิ่มเงินเดือนข้าราชการอาจเป็นเหตุให้ราคาสินค้าสูงขึ้นด้วย เพราะข้าราชการเป็นบุคคลกลุ่มที่มีเงินสตอยู่ในมือมากกว่าชาวนา และจับจ่ายใช้สอยซื้อสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคมากกว่า พ่อค้าส่วนใหญ่ชอบฉวยโอกาสโดยไม่มีเหตุผล

3) งานราชการบางประเภทก็ไม่นำขึ้นเงินเดือนให้เพราะจะทำงานให้ไม่คุ้มกับเงินเดือนที่รัฐบาลจ้าง เช่นบางกระทรวงทบวงกรมในส่วนกลางไม่มีงานจะทำ ดังที่ศาสตราจารย์ชิฟพิน กล่าวไว้ว่า "การที่เงินเดือนต่ำประกอบกับการที่มิได้เน้นถึงผลการปฏิบัติราชการกันมากนัก ทำให้เกิดคนล้นงานเป็นจำนวนมาก (ในราชการไทย) โดยเฉพาะในหมู่เจ้าหน้าที่ชั้นเสมียนพนักงานและเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย อีกประการหนึ่งผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของข้าราชการพลเรือนก็เกือบจะไม่ได้เอาใจใส่กวดขันกันอย่างจริงจังเลย ข้าราชการพลเรือนแต่เพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ทำงานด้วยความอุสาหะขยันหมั่นเพียร แต่ข้าราชการส่วนใหญ่ปฏิบัติราชการกันอย่างสบายอารมณ์ตลอดเวลา 35 ชั่วโมง ใน 5 วันของแต่ละสัปดาห์"<sup>30</sup>

<sup>30</sup> วิไลเลียม เจ. ชิฟพิน, "ระบบราชการพลเรือนแห่งราชอาณาจักรไทย" การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย, อมร รักษาสัตย์ และโสรัจ สุจริตกุล เรียบเรียง (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505), หน้า 76

4) เมื่อมีข่าวว่าทางราชการจะเพิ่มเงินเดือนให้แก่ข้าราชการเมื่อใด ประชาชนและหนังสือพิมพ์มักจะวิพากษ์วิจารณ์เป็นทำนองไม่เห็นด้วยแทบทุกครั้ง

เมื่อได้ประมวลเหตุผลของทั้งสองฝ่ายดูแล้ว ผู้เขียนก็ขอเน้นว่าควรจะต้องเพิ่มเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ทั้งนี้มิใช่เพราะผู้เขียนเป็นข้าราชการกับเขาคนหนึ่ง แต่เพราะเหตุผลในแง่ที่ว่าไม่ควรเพิ่มนั้น ยังมีทางที่จะแก้ไขได้ดังต่อไปนี้

1) เกี่ยวแก่งบประมาณ ผู้เขียนเห็นว่าความจริงนั้นรายรับของประเทศไทยเพิ่มขึ้นทุกปี โดยจะเห็นได้จากงบประมาณปี พ.ศ. 2505 มีจำนวน 9,115 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2506 จำนวน 10,380 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2507 นี้มีจำนวนถึง 11,430 ล้านบาท<sup>31</sup> แต่งบประมาณประเภทเงินเดือนข้าราชการคงที่หรือเพิ่มแต่น้อย ปัจจุบันรวมเงินเดือนทหารเข้าด้วยก็ประมาณ ๒๒% ของงบประมาณเท่านั้น<sup>32</sup> สำหรับภาษีอากรที่เก็บอยู่ทุกวันนี้ผู้เขียนก็เห็นว่ายังน้อยเกินไป กล่าวกันว่า รายรับเรื่องภาษีอากรของประเทศนั้นควรจะเป็นมูลค่าเท่ากับ 1 ใน 3 ของรายได้ประชาชาติหรือผลิตภัณฑ์มวลรวมของชาติ แต่ประเทศไทยเก็บภาษีได้น้อยเหลือเกินเช่นในปี พ.ศ. 2504 นั้น เรามีรายได้ประชาชาติหรือผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งสิ้น 50,026 ล้านบาท แต่งบประมาณรายรับมีเพียง 5,530 ล้านบาทเท่านั้น<sup>33</sup> แปลว่าเราเก็บภาษีได้เพียง 1 ใน 9 จึงไม่เพียงพอที่จะนำมาสร้างความเจริญให้แก่ประเทศชาติได้ ผู้เขียนขอเสนอแนะให้มีการเก็บภาษีเพิ่มอีก เช่นภาษีมรดกก็ควรจะมี รั้งมรดกกันเป็นจำนวนล้านแต่ไม่เสียภาษี ก็ดูไม่ยุติธรรมนัก ต่างประเทศเขาเก็บกันแทบทั้งสิ้น ภาษีเงินได้และภาษีสรรพสามิตก็ควรที่จะเพิ่มอัตราการเก็บขึ้นไปอีก เพื่อจะได้นำเงินมาใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งเพิ่มเงินเดือนข้าราชการ

2) ครูพยาบาลและตำรวจ ซึ่งในปี พ.ศ. 2505 มีจำนวนรวมถึง 162,779 คน นับเป็นจำนวนเกินครึ่งของข้าราชการทั้งหมดควรจะให้ไปรับเงินเดือนทางงบราชการบริหาร

<sup>31</sup> สำนักงบประมาณ, งบประมาณประจำปีงบประมาณ 2507 เอกสารงบประมาณฉบับที่ 4 รายงานการคลัง (พระนคร: โรงพิมพ์พระนคร, 2506), หน้า 12

<sup>32</sup> สวัสดิวงศ์ ปฏิทัศน์, "ปัญหาในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด." ราชสีมาสัมพันธ์, กันยายน, 2507, หน้า 19

<sup>33</sup> อำนวย วีระวรรณ, "ปัญหาเศรษฐกิจ" จุลสารการวิจัยสังคมศาสตร์, เล่มที่ 2 (2506), หน้า 51



ส่วนท้องถิ่น เช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ เทศบาล ที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดิน เพื่อที่จะได้ไม่ทำให้ตัวเลขงบประมาณประเภทเงินเดือนสูงเท่าที่กล่าวมาแล้ว ถ้าท้องถิ่นอ้างว่าไม่มีเงินพอก็ควรเก็บภาษีบำรุงท้องที่เพิ่มขึ้นได้ ทุกวันนี้เก็บในอัตราน้อยมาก คือไร่ละ 1 บาทก็มี ถ้าเพิ่มเป็นไร่ละ ๕ บาท เข้าใจว่าชาวนาก็คงไม่เดือนร้อนจนเกินไป เพราะชาวนาส่วนใหญ่ก็มีนาเฉลี่ยคนละ 25 ไร่เท่านั้น คนที่อาจจะเดือดร้อนก็คือพวกที่มีนาเป็นพัน ๆ ไร่ หรือ ภาษีอื่นๆ เช่น ภาษีโรงเรือน ภาษีการค้า ภาษีน้ำมันเบนซิน เหล่านี้ท้องถิ่นก็อาจเก็บเพิ่มขึ้นได้แทบทั้งสิ้น นอกจากนี้ก็ควรมอบอำนาจให้ท้องถิ่นทำการพาณิชย์เพิ่มขึ้น เช่น เทศพาณิชย์ต่าง ๆ รายได้ก็จะเพียงพอสำหรับเงินเดือนครูและตำรวจรวมทั้งการนำไปปรับปรุงท้องถิ่นให้เจริญขึ้นได้

3) ถ้าข้าราชการได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นก็จะทำให้ข้าราชการ “ อยู่ดีกินดี ” สมรรถภาพในการปฏิบัติราชการก็จะดียิ่งขึ้น รายได้ของรัฐก็จะเพิ่มขึ้นเพราะมีการเก็บภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ตรงไปตรงมา ข้าราชการไม่ยกยอกเงินหลวง ไม่รังแกเข้มเหงหรือ โกงราษฎร ราษฎรก็จะตั้งหน้าทำมาหากินมีรายได้มากขึ้น มีความสามารถที่จะเสียภาษีมากขึ้นเป็นเงาตามตัวเหมือนกงเกวียนกำเกวียน

4) สำหรับเรื่องข้าราชการล้นงาน ก็มีทางแก้โดยไม่รับบรรจุคนใหม่เพิ่มวันแต่จะจำเป็นจริง ๆ และสำหรับข้าราชการที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันนี้ประมาณ 2 แสนคนเศษนั้นก็ควรจะได้นำเอา “ ระบบการแบ่งชั้นตามหน้าที่ ” (Position classification) แบบของสหรัฐอเมริกามาใช้ และควรทำการสำรวจการปฏิบัติงานและจัดองค์การเสียใหม่ เช่นที่กองจัดระเบียบงานของสำนักงานงบประมาณได้ทำที่กรมทางหลวงแผ่นดิน และกรมสรรพากรไปแล้วนั้น ก็จะช่วยให้ปัญหาคนล้นงานหมดไป

ผลการวิจัยของสภาวิจัยแห่งชาติเมื่อปีกลายนี้ ปรากฏว่า ข้าราชการชั้นจัตวามีรายได้เฉลี่ยประมาณปีละ 12,805 บาท ต่อคน ทั้งนี้โดยรวมเอาการช่วยเหลือค้ำอื่น ๆ ที่รัฐบาลได้ให้ เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าล่วงเวลา ค่าเล่าเรียนบุตร และค่ารักษาพยาบาลด้วย แต่

ในเวลาเดียวกัน รายจ่ายในการครองชีพในปีที่สำรวจนั้นตกประมาณคนละ 15,731 บาท นอกจากนี้แล้วยังมีรายจ่ายในการซื้อทรัพย์สินถาวรอื่น ๆ อีก 1,558 บาท รวมเป็นรายจ่ายทั้งสิ้น 17,315 บาท ดังนั้นข้าราชการคนหนึ่งจึงมีรายจ่ายเกินรายได้เฉลี่ยคนละประมาณ 7,557 บาทต่อปี ซึ่งหมายความว่าค่าพังเงินเดือนอย่างเดียว ข้าราชการย่อมไม่สามารถครองชีพได้อนุมานต่อไปว่า ถ้าจะให้พอกินพอใช้กันจริง ๆ แล้ว ข้าราชการชั้นจัตวาจะต้องมีรายได้ อย่างต่ำที่สุดเดือนละ ๑,๑๖๙ บาท<sup>34</sup> ดังนั้น การดำรงชีพจะเพิ่มเงินเดือนขั้นต่ำให้แก่ข้าราชการชั้นจัตวาเป็นเดือนละ ๕๐๐ บาท เท่าที่คณะกรรมการปรับปรุงเงินเดือนเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเมื่อเร็ว ๆ นี้ นั้น เมื่อพิจารณาแล้ว จึงกลายเป็นการก้ำกัอยู่ในตัวกับผลการวิจัยของสภาวิจัยดังกล่าวมาข้างต้น

อนึ่ง จากข่าวหนังสือพิมพ์ไทย เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2507 นี้ รายงานว่า นายเออร์เนสต์ เจ. บาร์เบอร์ ผู้เชี่ยวชาญชอมประจำประเทศไทย ได้เสนอต่อรัฐบาลเกี่ยวกับหัวข้อ "สิ่งที่ต้องปรับปรุงในระบบข้าราชการไทย" รวม 10 ประการว่า<sup>35</sup>

1. ควรพิจารณาปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการใหม่ให้สูงขึ้น เพราะเป็นเวลา 12 ปีมาแล้วที่ไม่มีการเพิ่มเงินเดือน และปัจจุบันนี้ค่าครองชีพก็สูงขึ้นมาก
2. การจะสร้างประสิทธิภาพของข้าราชการ จะต้องอาศัยความเข้มแข็งของ ก.พ.
3. จัดให้มีมาตรฐานการทำงานการควบคุมงานให้เหมาะสมตามตำแหน่ง
4. สอบสภาวะการณ์ต่าง ๆ ที่ควรจะนำมาจัดงานในแต่ละหน้าที่ ให้ก้าวหน้า
5. เพิ่มสิ่งจูงใจข้าราชการเพื่อให้ปฏิบัติงานได้ผลดีขึ้น
6. ให้มีการจำแนกตำแหน่งตามหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบและคุณวุฒิที่ต้องการสำหรับตำแหน่งนั้น ๆ
7. ให้มีการสอบ บรรจุหรือเลื่อนขั้นที่รวดเร็ว เชื่อถือได้ และประหยัดยิ่งขึ้น

<sup>34</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 9 สิงหาคม 2507, หน้า 18

<sup>35</sup> พิมพ์ไทยรายวัน, 7 พฤศจิกายน 2507, หน้า 13

8. ให้มีองค์การกลางทำหน้าที่ศูนย์ประสานงานของข้าราชการ และประเมินผลงานของส่วนราชการต่างๆ
  9. ให้มีนักวิชาการในตำแหน่งการบริหารงานบุคคลมากขึ้น
  10. ให้มีการใช้ข้าราชการที่ล้นงานมากขึ้นเพราะเห็นว่าข้าราชการมีเวลาว่างมาก
- ตามข่าวปรากฏว่า นายบาร์เบอร์ ได้เสนอบรรทัดต่อนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี ได้บัญชาให้สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอบันทึกนี้ ให้แก่คณะกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการ ซึ่งมี นายทวี แรงขำ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานรับไปพิจารณาต่อไปแล้ว เรื่องนี้น่าจะนับเป็นนิมิตดีของข้าราชการโดยทั่วกัน ผู้เขียนเห็นว่าหากว่ายังไม่สามารถปรับปรุงได้ทั้ง 10 ข้อ ก็ควรปรับปรุงในข้อที่สามารถทำได้ เช่นข้อ 1 ก่อน
-