

เอกสารอ้างอิงและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งและเงินเดือน

ก. แนวคิดเกี่ยวกับระบบตำแหน่ง

สมเด็จพระยาจักรีราชานุภาพ ผู้ใดถือว่าเป็นนักปราชญ์ของเมืองไทย และบุคคลสำคัญของโลก ทรงมีคติในการบริหารงานบุคคลว่า "การเลือกคนให้เหมาะแก่ตำแหน่ง เป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้นำคน"¹ ซึ่งตรงกับหลักการบริหารในปัจจุบันที่ว่า บรรจุกคนให้เหมาะสมกับตำแหน่ง

การบริหารงานบุคคลในสมัยก่อน ความสนใจส่วนใหญ่อยู่ที่การรับบุคคลเข้ามาทำงาน หลังจากนั้นก็เขาเรียนงานจากคนเก่า วางงานในหน้าที่ของตนมีอะไรบาง และต้องทำอะไร ถ้าทำไม่ไหวหรือไม่รู้ว่าต้องทำอะไรบาง ก็นั่งรอคอยให้ผู้อื่นมาสั่ง ขณะเดียวกันทางราชการก็กำหนดระเบียบปฏิบัติไว้มากมาย และสร้างวินัยเป็นกรอบลอมพฤติกรรมของข้าราชการ ทำให้ต้องปฏิบัติงานตามคนเก่าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แต่ในปัจจุบัน การบริหารงานแผนใหม่ ให้ความสำคัญทั้งคนทั้งงาน ทำให้เกิดระบบจำแนกตำแหน่งชน ซึ่งสตาล (Stahl) กล่าวว่า การจำแนกตำแหน่งเป็นหลัก การพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับงานบริหารงานบุคคลแผนใหม่ และเป็นแผนงานที่ต้องจัดทำก่อนที่จะพิจารณาบุคคลเข้าทำงาน เพื่อเป็นมาตรฐานและเป็นหลักการที่เกี่ยวข้อง กับกระบวนการต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลทุกขั้นตอน กล่าวคือ นับตั้งแต่พิจารณาเลือกคนเข้าทำงาน ก็

¹ อรรถ อรรถวุฒิ. บุคคลสำคัญของไทย (กรุงเทพฯ: หางหุ้นส่วนจำกัดโอเคียนส์โทร, 2513), หน้า 4.

² สมสละ จีระพันธ์. "ประวัติ พี.ซี. ที่เอามาใช้ในประเทศไทย", คำบรรยาย. การฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่ง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 9-11 กุมภาพันธ์ 2519.

ควรให้เขารู้ว่า งานที่จะให้เขาทำนั้นเป็นอะไร เขาต้องทำอะไร ต้องมีคุณสมบัติอะไรบ้าง แล้วจึงทำการ สอดคัด เลือกลงเพื่อบรรจุเขาทำงานตามความเหมาะสม³

ตามแนวการบริหารงานแผนใหม่ คำว่าตำแหน่ง หมายถึงหน้าที่การงานที่ข้าราชการ ต้องปฏิบัติ และมีขีดขอบเขตความเสียหาย อันจะบังเกิดขึ้นแก่งานนั้น ตำแหน่งต่าง ๆ ทาง ข้าราชการกำหนดไว้เป็นระเบียบแบบแผนที่แน่ชัด ในรูปของกฎหมาย ที่เรียกว่า พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน นับตั้งแต่ประเทศไทยจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนตามระบบคุณวุฒิ มีกฎหมาย หลักถึง 8 ฉบับ และแก้ไขเพิ่มเติมอีก 18 ครั้ง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า วิธีการจัดระเบียบข้าราชการ พลเรือนนั้น ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทาง เศรษฐกิจและค่านิยมในสังคม มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแต่ละฉบับ ก็ปรับปรุงจากหลักการ ในอดีต ซึ่งเป็นเรื่องธรรมชาติของการปรับปรุง แต่บรรยากาศทางการ บริหารงานบุคคลของไทย ถูกครอบงำด้วยค่านิยมและขนบธรรมเนียมเก่า ๆ เสียเป็นส่วนใหญ่ ในการปรับปรุงงานแต่ละครั้ง ก็เอาสิ่งเหล่านั้นใส่เข้าไปในระบบตำแหน่งด้วย โดยปราศจากการวิเคราะห์งาน ดังนั้น ความหมายของตำแหน่งในอดีตจึงผิดกับปัจจุบัน และมีความสับสนพอสมควร เพราะในตำแหน่งต่าง ๆ จะมีทั้งชื่อของตำแหน่งและชั้นยศ บางทีก็มีราชทินนามควบ เข้าไปควบในตัวบุคคลเกี่ยวกับครองตำแหน่ง นั้น

ชูศักดิ์ เทียงตรง อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวไว้ในหนังสือการบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจว่า⁴ การกำหนดหน้าที่งานให้แก่บุคคลผู้ครองตำแหน่ง ในภาครัฐกิจนั้นมี 2 ระบบ คือ (1) ระบบชั้นยศ (2) ระบบจำแนกตำแหน่ง

³ O. Glen Stahl. Public Personnel Administration. Fifth Ed. (New York: Harper and Row, 1962), pp. 148-150

⁴ ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ - มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 53-58.

การกำหนดด้วยระบบชนยศ ถือเอาตัวบุคคลเป็นหลัก หน้าที่การงาน ความรับผิดชอบ และคุณวุฒิมีความสำคัญเป็นรอง เพราะมีความคิดว่า คนเท่านั้นที่ทำให้เกิดหน้าที่การงาน (Man makes the job) ตามระบบนี้ชนยศเป็นตัวกำหนดค่าตอบแทน ชนยศเท่ากันก็ได้ค่าตอบแทนเท่ากัน โดยไม่คำนึงว่า ปริมาณที่ทำงานจะเท่ากันหรือไม่

เขาให้ขอคิดว่า ระบบชนยศเหมาะสมกับประเทศที่ระบบการศึกษาให้ความรู้อย่างกว้าง ๆ ผสมกับแนวความคิดที่ว่า ราชการเป็นงานอาชีพ บุคคลเข้ารับราชการตั้งแต่เยาว์วัยฝึกฝนทำงานไป พร้อมกับได้เตาเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นเรื่อย ๆ

การกำหนดตำแหน่งโดยใช้ชนยศยังนิยมใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี ปากีสถาน เป็นต้น

ปัญหาของระบบนี้คือ (1) การเลือกสรรบุคคลเข้าทำงาน ไม่อาจที่จะพิจารณาความสามารถของผู้สมัครได้ เพราะไม่ได้กำหนดคุณสมบัติที่ไวแน่ชัด จึงเปิดโอกาสให้ระบบอุปถัมภ์โกงาย และต้องสิ้นเปลืองเวลาให้บุคคลที่รับเข้ามาต้องเรียนงาน เพื่อให้เกิดความชำนาญ (2) การกำหนดค่าตอบแทนไม่เกิดยุติธรรม (3) การเลื่อนตำแหน่งและบำเหน็จความชอบ ทำให้ผู้บังคับบัญชามีโอกาสใช้ระบบอุปถัมภ์ได้ (4) การทำงานขาดประสิทธิภาพ

ระบบจำแนกตำแหน่ง กำหนดโดยหน้าที่การงาน ความรับผิดชอบและความยากง่ายของงานเป็นหลัก ระบบนี้เป็นแนวความคิดของการบริหารงานบุคคลแผนใหม่ เนื่องจากความยุ่งยากซับซ้อนของหน้าที่การงานมีมากขึ้น การทำงานต้องอาศัยความสามารถของคนที่มีความรู้เฉพาะทางมากขึ้นด้วย สหรัฐอเมริกาใช้ระบบนี้มาตั้งแต่ปี 2466 และปรับปรุงอีกครั้งหนึ่งในปี 2492

การจำแนกตำแหน่งมีหลักการเบื้องต้น 3 ประการคือ (1) ค่าตอบแทนต้องขึ้นอยู่กับหน้าที่งาน (2) ความแตกต่างของอัตราเงินเดือน เป็นไปตามอัตราส่วนของความยากง่ายและความรับผิดชอบ (3) โครงการจำแนกตำแหน่งต้องอำนวยความสะดวก ในการดำเนินงานด้านอื่น ๆ ของการบริหารงานบุคคลด้วย

แต่มีข้อที่ควรระวังในการกำหนดหน้าที่งาน คือ ต้องเข้าใจหลักการของระบบให้
 ถ่องแท้เสียก่อน เพื่อวิเคราะห์งานใ้ถูกตอง หน้าที่งานที่แตกต่างกันสายงานย่อมแตกต่างกันควย
 ความรับผิดชอบในการบังคับบัญชา การวินิจฉัยสั่งการ เป็นเกณฑ์หนึ่งในการจัดระดับชั้น และ
 วุฒิชั้นค่าของแต่ละตำแหน่งเป็นสิ่งจำเป็นตองานมาก เพราะเป็นพื้นฐานในการจำกัดขีดของความ
 สามารถในการปฏิบัติงาน

เขาเห็นว่า หลักการข้างต้นจะเป็นเครื่องมือและพื้นฐาน ให้การจัดระบบราชการ
 พลเรือนเป็นไปอย่างเสมอภาค และมีประสิทธิภาพ ตามหลักของระบบคุณวุฒิ

ในเรื่องนี้คนบคืคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คือ ดร.วิญญู สาทร
 ก็ให้แนวความคิดไว้ในหนังสือการบริหารงานบุคคลว่า การจัดให้มีชั้นยศประจำตัวข้าราชการแต่ละ
 คน ตามแบบทหารและการทูตนั้น ทำให้บุคคลผู้ครองตำแหน่ง หรือบุคคลภายนอกไม่รู้ว่า งาน
 ในหน้าที่และความรับผิดชอบประจำตำแหน่งมีอะไรบ้าง เพราะทุกคนต่างก็แต่ขยศว่าใครมีชั้นยศ
 อะไร มิได้สนใจว่าใครมีหน้าที่รับผิดชอบอะไรบ้าง จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่หย่อนคุณภาพ แต่
 มีผลดีในการเปลี่ยนหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ เนื่องจากชั้นยศคิดตัวข้าราชการแต่ละคน สะกด
 ในทางปฏิบัติของฝ่ายบริหาร

แต่หลักการนี้ เป็นการส่งเสริมให้มีการแสวงหาคำแหน่ง การตั้งตำแหน่งเพื่อบุคคล
 ก่อให้เกิดปัญหาคนล้นงาน งานซ้อนงาน ใ้รับเงินเดือนเหมือนกัน กังทำนองที่ว่าทำงาน
 เท่ากัน แต่ได้เงินไม่เท่ากัน เป็นผลให้ความตั้งใจที่จะปฏิบัติงานของข้าราชการเสื่อมลง แต่
 การปฏิบัติงานกลับสิ้นเปลืองขึ้น

ปัญหาเหล่านี้แก้ไขได้ ถ้ามีการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเสีย
 ใหม่ โดยกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ให้เป็นระเบียบ และได้ -
 มาตรฐาน ตามหลักการการบริหารงานบุคคล โดยระบบจำแนกตำแหน่ง ซึ่งจะช่วยส่งเสริมการ
 ทำงานที่มีประสิทธิภาพและสร้างระบบคุณวุฒิใหม่ทางจำ 5 5

⁵วิญญู สาทร. การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 164-170.

การจัดระบบงาน มีความสัมพันธ์โดยตรง กับภาระหน้าที่และผลงานที่ดีขององค์กร แมวากการจัดองค์กรจะได้อำหนดโครงสร้างไว้อย่างเหมาะสม มีผู้บริหารที่ดี แต่ทว่าผลงานที่ดีไม่ได้ ถ้าการจัดระบบงาน ขาดการวางแผนการปฏิบัติไวล่วงหน้า ว่าต้องทำงานอะไร มีขอบเขตรับผิดชอบแค่ไหน ใซคนที่มีความสมบัตินั้นไร การจำแนกตำแหน่งเป็นสิ่งที่เอื้อประโยชน์ที่สมบูรณ์แก่องค์กร เพราะมีลักษณะดังกล่าวแล้วข้างตนทุกประการ⁶

ข. ทฤษฎีเกี่ยวกับเงินเคื่อน

ตำแหน่งเป็น เรื่องของหน้าที่การทำงานที่บุคคลผู้ครองตำแหน่งต้องปฏิบัติ และมีรับผิดชอบที่องค์กรมอบหมาย และองค์กรก็ตอบแทนการทำงานให้แก่บุคคลด้วย เงินเคื่อน ในการจัดเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนนี้มีแนวคิดที่เป็นพื้นฐานและกฎเกณฑ์ในการจัดสรรค่าตอบแทนต่าง ๆ กัน ซึ่งนักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ได้ให้แนวคิดไว้มาก ซึ่งผู้เขียนได้ประมวลมาโดยสังเขปดังนี้

บุญชนะ อัครถาวร นักเศรษฐศาสตร์สำคัญคนหนึ่งของเมืองไทย ได้เขียนหนังสือวิชาเศรษฐิจและการบริหารงานคลัง เมื่อปี 2516 ได้กล่าวถึงเรื่องการกำหนดอัตราเงินเคื่อนและค่าจ้างว่า⁷ ในทางปฏิบัติเป็นปัญหาอันสำคัญยิ่งในทางสังคม ทางจิตวิทยา ทางการบริหารและทางเศรษฐิจ เพราะภาวะเศรษฐิจในปัจจุบัน ใซเงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน เงินจึงมีความหมายต่อทุกสิ่งทุกอย่าง การกำหนดอัตราเงินเคื่อนสูงเกินไป ทำให้ต้นทุนการผลิตสูง สินค้ามีราคาแพง และถ้าต่ำเกินไป ก็ทำให้ผลการผลิตตกต่ำและคอยในคุณภาพ เพราะคนงานขาดกำลังใจ และทั้งสองประการนี้เป็นผลเสียหายที่กระทบถึงผู้บริโภคทั้งสิ้น การจัดระบบเงินเคื่อนที่ดีคือ การกำหนดอัตราที่เหมาะสม เกณฑ์กำหนดอัตราที่เหมาะสมได้แก่ อัตรา

⁶ ธงชัย สันติวงษ์. องค์กรและการบริหาร (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 220-326.

⁷ บุญชนะ อัครถาวร. วิชาเศรษฐิจและการบริหารงานคลัง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ - ศูนย์ธุรกิจการพิมพ์, 2516), หน้า 598-607.

เงินเคื่อนที่ก่อให้เกิดการประสานประโยชน์ร่วมกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งยังต้องคำนึงถึงสาระ
ต่าง ๆ ทางจิตวิทยา สังคมวิทยา การเมือง เศรษฐกิจ

กฎเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดค่าจ้าง มีผู้ศึกษาคนควาไว้มาก แต่สรุปได้ว่าต้อง
คำนึงถึง (1) การเปรียบเทียบอัตราค่าจ้างกับองค์การอื่น (2) ภาวะค่าครองชีพ (3)
ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง (4) กำลังในการผลิต (5) ความคลัดคลันทางสภาพแรงงาน
(6) อำนาจในการซื้อของผู้บริโภค และ (7) จิตใจของคนงาน

ในการจัดระบบเงินเคื่อนของข้าราชการ เขาแนะว่า ควรที่ราคาตามงานใน
หน้าที่ของตำแหน่ง ที่บุคคลผู้ครองตำแหน่งของปฏิบัติและมีคชอบ โดยการสำรวจงาน แล้ว
จำแนกแยกแยะไปตามลักษณะงานที่แตกต่างกัน

การกำหนดเงินเคื่อนตามขั้นยศของข้าราชการพลเรือนเป็นสิ่งล้าสมัย เพราะแมช
ยศจะแตกต่างกัน และลักษณะงาน ความรับผิดชอบก็ไม่ได้แตกต่างกันมากนัก แต่เงินเคื่อนกลับ
แตกต่างกันมากจนเกินสัดส่วน ผลที่เกิดตามมาคือ ไม่จูงใจให้คนทำงานอย่างเต็มที่ แต่ทุกคน
กลับชวนชวยที่จะให้ใครเลื่อนขั้น เพื่อจะได้เลื่อนเงินเคื่อนด้วย ซึ่งเป็นผลที่เสียหายแก่ราชการ
แผ่นดินอย่างยิ่ง

การกำหนดค่าตอบแทนแรงงานนี้ โดยที่มนุษย์มีวิสัยที่ชอบเอาเปรียบกันอยู่เสมอ คือ
ฝ่ายนายจ้างก็อยากให้น้อยจ้างทำงานให้ตนมากที่สุด แต่ขณะเดียวกันก็อยากจ่ายค่าจ้างให้น้อยที่สุด
ทางฝ่ายผู้รับจ้างก็มีลักษณะที่กลับกัน คือ อยากทำงานให้น้อยที่สุด แต่อยากได้ค่าจ้างมากที่สุด
รัฐบาลจึงต้องเป็นผู้ที่กำหนดจุดกึ่งกลางที่เหมาะสมแกทั้งสองฝ่าย ซึ่งเนลิมพล สัตถาภรณ์ กล่าว
ไว้ในหนังสือการจ้ดองค์การธุรกิจที่พิมพ์ในปี 2515 ว่า⁸ หลักการสำคัญในการกำหนดค่าจ้าง
ที่เหมาะสมคือความยุติธรรม ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความพอใจของทั้งฝ่ายนายจ้างและผู้รับจ้าง กล่าวคือ

⁸ เนลิมพล สัตถาภรณ์. การจ้ดองค์การธุรกิจ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ, 2515),
หน้า 98 - 100.

ค่าแรงที่จ่ายไปต้องพอเหมาะกับผลงานที่ทำได้ และจ่ายให้ตามความสำคัญของงาน ใครทำงานมากและงานนั้นมีความสำคัญมาก ก็จ่ายค่าแรงให้มากด้วย แต่ถ้าใครทำงานน้อย งานนั้นก็เป็งานธรรมดา ก็จ่ายค่าแรงน้อยเป็นธรรมดา ซึ่งก็ยุติธรรมทั้งสองฝ่าย

การกำหนดค่าจ้างที่ไม่เหมาะสม ย่อมไม่มีความยุติธรรม จึงก่อให้เกิดปัญหาแก่งสองฝ่าย คือ ลูกจ้างเกิดความไม่พอใจ ขาดความกระตือรือร้นที่จะทำงาน มีอัตราการลาออกจากงานสูง นายจ้างก็ได้รับผลกระทบกระเทือนต่อการผลิต ผลกำไรที่ควรจะได้ก็ลดลง

ทางปฏิบัติในการกำหนดอัตราเงินเดือนที่ยุติธรรม มี 2 หลักคือ (1) ต้องให้มีความยุติธรรม มีความเสมอภาคเมื่อเปรียบเทียบกับงานในหน้าที่อื่น ในองค์การเดียวกัน งานเหมือนกัน ก็ควรได้รับเงินเดือนเท่ากัน และถางานต่างกัน ก็ควรได้รับเงินเดือนแตกต่างกันด้วย (2) คำนวณความสัมพันธ์กับปริมาณและคุณภาพของงานที่ทำ กับผลที่ได้อันมีสัดส่วนกับภาวะค่าครองชีพ และอัตราค่าจ้างในท้องถิ่นเดียวกัน เมื่อปฏิบัติกาหนดเงินเดือนโดยคำนึงถึงเรื่องเหล่านี้แล้ว ความยุติธรรมก็จะเกิดขึ้น

การวิเคราะห์งานเพื่อให้ความยุติธรรมตามหลักการนี้ ในการกำหนดอัตราเงินเดือนแต่ละตำแหน่งต้องพิจารณาจาก

1. คุณภาพและปริมาณงาน งานในหน้าที่ของตำแหน่งใดสูง ต้องรับมีคชอบมาก งานนั้นก็เรียกว่ามีความสำคัญมาก ตำแหน่งนี้ต้องให้เงินเดือนสูง ในทางตรงกันข้ามถ้าปริมาณค่าก็คองให้เงินเดือนต่ำ
2. ความยากง่ายของงาน งานแต่ละตำแหน่งมีระดับยากง่ายที่แตกต่างกัน การกำหนดค่าตอบแทนก็ต้องให้เป็นไปตามระดับของงานด้วย
3. อัตราค่าจ้างในท้องถิ่น เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงมากและคองให้อยู่ในระดับเดียวกัน เพราะมิฉะนั้นจะเป็นผลต่อเนื่องถึงการลาออกของคองงานที่มีฝีมือดี
4. การครองชีพของครอบครัว องค์การส่วนใหญ่จัดให้ในรูปของสวัสดิการ เพื่อให้คองงานของคองสามารถครองชีพได้อย่างสมคักคี่ศรีแห่งคอง

งานขององค์การธุรกิจเอกชนก็ดำเนินการตามหลักการที่กล่าวมาแล้วได้ง่าย เพราะ ผลกำไร นโยบายและการครองทางสภาพแรงงาน เป็นตัวแปรอันสำคัญที่จะเปลี่ยนแปลงให้เป็น ไปได้ แต่งานของประเทศชาติหรืองานของทางราชการ มีความแตกต่างกับงานขององค์การ - ธุรกิจเอกชน จึงมีตัวแปรที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ในการกำหนดเงินเดือนจึงยึดหลักการเหล่านี้ไม่ได้ ทั้งหมด

ชูศักดิ์ เทียงตรง ให้ความคิดเห็นในเรื่องนี้ว่า⁹ การบริหารเงินเดือน มี ผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานอย่างมาก ผู้บริหารจึงต้องกำหนดเงินเดือนให้เหมาะสม โดย คำนึงถึงสภาพแวดล้อมที่ประกอบพิจารณาในการกำหนดอัตราเงินเดือน เพื่อให้เป็นไปอย่าง ถูกต้อง เทียงธรรมและรัฐบาลคงตระหนักว่า ข้าราชการไม่มีสิทธิในการครองค่าแรงหรือ - เงินเดือนใดเหมือนกรรมกรที่มีสภาพแรงงานเป็นกลยุทธ์อำนาจในการครอง เมื่อเงินเดือนที่ รัฐบาลให้ไม่พอแก่การครองชีพ ก็จำเป็นต้องหารายได้พิเศษ บางก็อาศัยตำแหน่งหน้าที่แสวงหา ประโยชน์ให้แก่นตนเอง ซึ่งทำให้เกิดผลเสียหายแก่ทางราชการ

การปฏิบัติงานในหน้าที่ของข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ รัฐบาลตอบแทนให้ด้วยเงิน เดือน เบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล และสิทธิพิเศษอื่น ๆ รวมกันไป ดังนั้น ค่าตอบแทนจึงออกมาเป็น 2 รูปคือ อัตราเงินเดือนและค่าจ้าง กับประโยชน์เกื้อกูล

อัตราเงินเดือนอันเป็นค่าตอบแทนหลัก มีองค์ประกอบชั้นมูลฐานในการพิจารณาเพื่อ กำหนด 2 คำน คือ

1. คำนเศรษฐกิจ เนื่องจากสภาพของส่วนราชการแตกต่างจากองค์การธุรกิจ งานของรัฐบาลเป็นงานผูกขาด การกำหนดอัตราเงินเดือนค่าจ้าง จึงไม่ขึ้นอยู่กับกระบวนการ แข่งขันที่จริงจังตามทฤษฎีแรงงานขององค์การธุรกิจ จึงไม่อาจคิดค่าแรงของข้าราชการ ออก จากต้นทุนได้ เพราะผลผลิตของข้าราชการออกมาในรูปบริการที่ให้เปล่าแก่ประชาชน จึงยาก แก่การคำนวณว่า ส่วนใดเป็นต้นทุน ส่วนใดเป็นผลกำไรอันควรแบ่งเป็นค่าแรงในการปฏิบัติ

⁹ชูศักดิ์ เทียงตรง. เรื่องเดียวกัน. หน้า 74-82.

คั้งนั้นการพิจารณาทางคานะ เศรษฐกิจในการกำหนดอัตราเงินเคื่อนของขาราชการ คือ ความสามารถในการจ่ายของรัฐบาลเอง ก็หมายถึงความสามารถในการจัดงบประมาณเพื่อเป็นส่วนของเงินเคื่อนเป็นสำคัญ

2. คานจริยธรรมและสังคัม เป็นการพิจารณาดังสภาพความเป็นจริงของสังคัม ในคานคารองชีพ คานสถานภาพของขาราชการและอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะถารัฐบาลพิจารณากำหนดเงินเคื่อน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสามารถในการจ่ายเพียงอย่างเดียว โดยไม่คำนึงว่าจำนวนเงินที่จ่ายนั้น มากพอที่จะทำให้ขาราชการครองชีพอยู่ตามสภาพที่เหมาะสมหรือไม่ การทำเช่นนี้เป็นการขาดคุณธรรม เพราะขาราชการเป็นอาชีพอย่างหนึ่ง ผลประโยชน์ที่ไคคมาจากทางราชการฝ่ายเดียว แม้จะไม่พอก็ร้องเรียนเอาอีกก็ไคคไม่ได้ เพราะมีระเบียบวินัยเป็นกรขบถอมอยู่อีก การทำให้ขาราชการต้องทรมับเหตุการณเอนนจจึงเป็นการขาดคุณธรรม

หลักการพื้นฐานเพื่อให้เงินเคื่อนเป็นธรรมแก่ขาราชการ คือ (1) การกำหนดอัตราเงินเคื่อนชั้นต่ำสุดต้องมากพอแก่การครองชีพ (2) คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างเงินเคื่อนกับฐานะทางสังคัม ในสังคัมที่เจริญแล้วถือว่า บุคคลควรจะมีรายได้ที่เป็นสัดส่วนอันเหมาะสมกับฐานะการครองชีพ ตามมาตรฐานทั่วไปในชุมชนนั้น ๆ

005143

ค. แนวคิดเกี่ยวกับอัตราเงินเคื่อน

การกำหนดเงินเคื่อนแต่ละอัตราที่คองจ่ายแก่ผูรับ ซึ่งเป็นผลที่ไคคจากการจัดคานหลักการทั้งหลายที่กล่าวมา เป็นเรื่องของทางปฏิบัติที่คองกระทำกันอย่างละเอียดลออมาก อมร รัชศาสตร์ ไชยชคิต¹⁰ ในการจัดชั้นของอัตราเงินเคื่อนที่คองจ่ายจริง ไม่ควรกำหนดเป็นจำนวนเงิน แต่ควรใช้ชั้นที่เป็นตัวเลขแทน เพื่อสะดวกในการปรับปรุงอัตราเงินเคื่อนตามค่าครองชีพ โดยใช้ดัชนีราคาค่าครองชีพเป็นตัววัด และเห็นว่าควรปรับปรุงอัตราเงินเคื่อนทุก-

¹⁰อมร รัชศาสตร์. "ปัญหาการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน" การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย (พระนคร: สถาบันพัฒนาพัฒนาบริหารศาสตร์ 2514) หน้า 540-550.

ครั้งที่ค่าครองชีพเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.5 ซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดภาระหนักในการเพิ่มในคราวเดียว

การจัดชั้นของอัตราเงินเดือนควรให้มีการเหลื่อมซ้อนกันมาก ๆ เพื่อข้าราชการที่มีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง จะได้เลื่อนเงินเดือนสูงขึ้นในตำแหน่งนั้นได้ โดยไม่ต้องย้ายตำแหน่ง

โรเบิร์ต ดี. เกรย์ แนะนำเรื่องการบริหารเงินเดือนและค่าจ้างว่า¹¹ การกำหนดให้เหมาะสมได้ทุกประการนั้น จะกระทำโดยอัตโนมัติไม่ได้ ต้องใช้การสำรวจค่าจ้างเงินเดือน การประเมินค่างานเสียก่อน เพื่อใช้เป็นข้อมูลที่เป็นปัจจุบันสำหรับการสร้างบัญชีอัตราเงินเดือน

คีธ โอ. เชลทรี ก็ให้แนวทางการสร้างบัญชีอัตราเงินเดือนว่า¹² ขึ้นอยู่กับการสำรวจอัตราเงินเดือนในองค์การธุรกิจอื่น ประกอบกับดัชนีราคาค่าครองชีพและฐานะทางการเงินของรัฐบาลเป็นเครื่องตัดสินใจในการปรับปรุงเงินเดือน เมื่อตกลงใจแล้วต้องพิจารณาโครงสร้างของอัตราเงินเดือนว่าควรเป็นแบบใด ซึ่งเขากล่าวไว้ 3 แบบ คือ

1. บัญชีอัตราเงินเดือนแบบมีอัตราเดียวตายตัว (Simple - rate pay plan) ซึ่งมีความเหมาะสมกับหน่วยงาน ที่ไม่มีนโยบายการปฏิบัติงาน และลักษณะงานของหน่วยก็ปฏิบัติง่าย ๆ ใช้คนงานที่มีฝีมือระดับต่ำ ใช้คนที่มีความสามารถระดับเดียวกันทั้งหมด

2. บัญชีอัตราเงินเดือนแบบมีขั้นบันได (Step-increase pay plan) ลักษณะเป็นอัตราตามขอแรก แต่มีอัตราที่เพิ่มให้สูงขึ้นแบบขั้นบันได เพื่อให้เป็นไปตามความเหมาะสมของงาน ที่ต้องใช้คนที่มีความสามารถแตกต่างกันเข้าปฏิบัติหน้าที่ งานจึงจะได้ผลดี

¹¹Robert D.Gray. A Guide to Systematic Wage and Salary Administration (Los Angeles: California Institute of Technology, 1959), pp. 11-12.

¹²Keith O.Cheltree. How to Presare a Sound Pay Plan. Personnel Report, No.572 USA: Public Personnel Association. 1975, pp. 10-13.

คนเริ่มคนจะไ้รับเท่ากัน หลังจากไ้ทำงานไ้ระยะหนึ่ง ไ้ใครไ้มีความสามารถเพิ่มขึ้น ไ้ทำงานไ้ผลิตขึ้น ไ้เงินไ้เดือนก็สูงขึ้นตามความสามารถนั้น

การไ้มีชื้ออัตราเงินไ้เดือนแบบผสม (Integrated pay plan) เป็นอัตราไ้มีโครงสร้างประกอบควยตัวแปรอื่น ๆ ไ้ไ้ใช้เป็นฐานในการกำหนดอัตรา มีอัตราเหลือมชอนกันไ้ในระดัคตำแหน่งไ้ที่แตกต่างกัน ไ้ซึ่งเป็นไปตามประสิทธิภาพไ้ในการทำงาน อันเกิดจากประสมการณ์ไ้ที่แตกต่างกันไ้ในหน้าที่นั้น ๆ กับคุณวุฒิประจำตำแหน่งไ้ที่ตราค่าไ้ให้เป็นตัวเงิน

โครงสร้างของไ้มีชื้ออัตราเงินไ้เดือนแบบหลังนิยมกันมาก เพราะมีชั้นเหลือมมากพอไ้ที่จะกำหนดอัตราเงินไ้เดือนของตำแหน่งต่าง ๆ ไ้ที่แตกต่างกันไ้ได้ง่าย และสะดวกในการกำหนดงบประมาณ

ความแตกต่างของเงินไ้เดือนแต่ละอัตรา ก็เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ความแตกต่างกันอย่างมากมาย เป็นสิ่งที่ไ้ไม่ดี ไ้ต่างกันน้อยไปก็ไ้ไม่เป็นเครื่องจูงใจให้คนทำไ้ดี ไ้ในสหรัฐอเมริกากำหนดอัตราค่าสุ้กับสูงสุดของแต่ละตำแหน่งต่างกัน 25% และแต่ละอัตราต่างกัน 5% ไ้แต่นั้นขึ้นชอนกับ (1) ขอมูลไ้ที่ไ้จากการสำรวจ (2) ความต้องการในการไ้ใช้เงินไ้เดือนเป็นเครื่องจูงใจในการทำงาน

งานวิจัยไ้ที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยอื่นไ้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องระบบตำแหน่งและอัตราเงินไ้เดือน ตั้งแต่ปี 2510 - 2518 พอสรุปไ้ได้ดังนี้

ก. ความคิดเห็นเกี่ยวกับกำหนดคค่าจ้าง นิตสัน ฐุทรพย¹³ ไ้ไ้วิจัยเรื่องบทบาทของรฐไ้ในการกำหนดคค่าจ้าง ในปี 2510 ไ้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบหลักการ และวิธีในการกำหนดคค่าจ้างของรฐไ้ ไ้ที่ไ้ช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์แก่รฐบาลในการเลือกทางปฏิบัติไ้ที่ดีที่สุด

ในการวิจัยเขาไ้ได้ประมวลทฤษฎีกำหนดคค่าจ้าง ไ้ที่นักเศรษฐศาสตร์ไ้ได้คิดค้นขึ้นมาไ้ไ้ ตั้งแต่ศตวรรษไ้ที่ 18 ไ้คือ

¹³ นิตสัน ฐุทรพย. "บทบาทของรฐไ้ในการกำหนดคค่าจ้าง", วิทยานิพนธ์. ปรินญาไ้รฐศาสตร์ คณะรฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, 2510

1. ทฤษฎีการเสนอสนอง (Demand and Supply Theory) อาคม สมิท (Adam Smith) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษเป็นผู้คิด โดยมีหลักการว่า ถ้าการกำหนดค่าจ้างเป็นไปตามการเสนอสนอง คนงานก็จะถูกดึงไปทำงานในอุตสาหกรรมนั้นได้ง่าย เมื่อคนงานเสนอค่าแรงมาสูง ก็สนองควยค่าแรงที่สูงควย คนงานก็จะออกไปจากที่ซึ่งไม่อาจสนองค่าแรงได้ แต่เมื่อถึงจุดหนึ่งค่าแรงก็จะหยุดการเพิ่ม

ทามทฤษฎีนี้มีผลในการเคลื่อนย้ายแรงงานมาก และยังใช้ได้อยู่ในปัจจุบัน

2. ทฤษฎีค่าจ้างที่เพียงพอแก่การครองชีพ (Standard of Living Theory) ริคาร์โด (Ricardo) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษเป็นผู้กำหนดขึ้น โดยมีหลักการว่า ถ้าค่าจ้างที่แท้จริงเพิ่มขึ้น จนเกินความจำเป็นแก่การครองชีพ จะทำให้ประชากรเพิ่มขึ้นมากกว่าการเพิ่มของผลผลิต แรงงานก็จะเหลือเพื่อ จนในที่สุดค่าแรงก็จะตกต่ำจนพอเหมาะกับค่าครองชีพ การปรับอัตราค่าจ้างที่แท้จริงกระทำโดยชาวไร่ทนาน

3. ทฤษฎีกองทุนค่าจ้าง (Wage Fund Theory) จอห์น สจวต มิลล์ นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ เป็นผู้คิด โดยมีหลักการว่า เงินทุนสำหรับค่าจ้างนั้นมีจำกัด เพราะเป็นส่วนหนึ่งของเงินทุนทั้งหมด แต่ในการดำเนินงานต้องใช้เครื่องจักร เครื่องใช้อื่น เงินทุนจึงถูกแบ่งไปทางอื่นควย ดังนั้นก็จกรไรที่เพิ่มค่าจ้างให้ใครไ้สูงกว่าอัตราเฉลี่ย อัตรานั้นยอมได้จากส่วนลคของสิ่งอื่นและคนงานอื่น

4. ทฤษฎีผลผลิตเพิ่ม (Marginal Productivity Theory) คิคชนในศตวรรษที่ 20 สืบเนื่องมาจากแนวคิดการแข่งขันโดยเสรี การใช้ทฤษฎีการเสนอสนองในการกำหนดค่าจ้างตามความคิดของผู้จ้างยังเพิ่มค่าแรงให้ทราบเท่าที่ยังมีการผลิตที่ใดทำไร แต่เมื่อเกิดการว่างงานค่าจ้างก็จะลดลง

5. ทฤษฎีการต่อรอง (Bargaining Theory) ไ้กันทั่วไปในยุโรป สหรัฐ โดยใช้หลักการที่ใหญ่จางกับมูร์ไบจาง ตอรองค่าจ้างกันเอง อัตราสูงสุดที่ตกลงกันไ้จึงขึ้นอยู่กับความมั่งคั่งของสถานประกอบการ อำนาจในการแข่งขัน การเสี่ยงต่อการเสียตลาดและความเข้มแข็งในการต่อรอง

6. ทฤษฎีอำนาจซื้อ (Purchasing Power Theory) มีแนวคิดว่า ผลผลิตส่วนใหญ่ขององค์การนั้น คนงาน ครอบครัวของคนงาน เป็นผู้บริโภค ถ้ามีการซื้อมากค่างาก็สูง ถ้ามีการซื้อน้อยค่างาก็ต่ำ อัตราเงินเฟ้อแปรปรวนตามอำนาจการซื้อ

แต่ปฏิบัติการในการกำหนดค่างาจริง ๆ นั้น หาได้ใช้ทฤษฎีเหล่านี้ไม่ กลับถือหลักการ 3 อย่าง 3 คือ (1) หลักความพอเหมาะกับการดำรงชีพ โดยพิจารณาจากระดับค่าครองชีพ ถ้าค่าครองชีพสูงขึ้น ค่างาก็เพิ่มขึ้น มิฉะนั้นจะทำให้คนงานอยู่ด้วยความลำบาก (2) หลักความยุติธรรม คือ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่างาของคนงานอื่น ที่มีลักษณะงานที่คล้ายคลึงกันกับท้องถิ่นเดียวกัน ค่างาจะน้อยกว่าอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกันมากที่สุด (3) หลักความสามารถในการจ่ายของผู้อ้าง วงการธุรกิจขึ้นอยู่กับผลผลิต ผลผลิตสูงก็ยอมไคค่าแรงสูง แต่มีข้อคิดที่ว่า - ประเทศที่กำลังพัฒนา ผลผลิตค่าค่าแรงจึงต่ำด้วย

การวิจัยนี้ให้ข้อสรุปว่า ไม่มีทฤษฎีใดที่สามารถวางหลักการ ในการกำหนดค่างาได้ ในทางปฏิบัติจึงยอมรับเอาหลักการทั่วไปข้างต้นเป็นบรรทัดฐาน และเห็นว่า ปัญหาค่างาเงินเฟ้อ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ และแนวคิดหนึ่ง ทฤษฎีหนึ่งนั้นย่อมมีความเหมาะสมเฉพาะถิ่น เท่านั้น

ข. แนวคิดเกี่ยวกับเงินเฟ้อข้าราชการพลเรือน พรณงาม บริราช¹⁴ ได้วิจัยเรื่อง ผลการปรับปรุงอัตราเงินเฟ้อข้าราชการพลเรือน เมื่อปี 2510 ต่อภาวะความเป็นอยู่ของข้าราชการ เมื่อปี 2515 โดยมีความมุ่งหมาย 4 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของบัญชีอัตราเงินเฟ้อระหว่างปี 2497-2510 (2) เพื่อเปรียบเทียบอัตราเงินเฟ้อของ - ข้าราชการ รัฐวิสาหกิจและธุรกิจเอกชน (3) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอัตราเงินเฟ้อกับค่าครองชีพ (4) เพื่อเป็นข้อเสนอแนะแก่ทางราชการในการพิจารณาปรับปรุงเงินเฟ้อ

ผลการวิจัยปรากฏว่า (1) วิวัฒนาการของบัญชีอัตราเงินเฟ้อท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2497 ปีคหัตถ์บัญชีในปี 2495 ดังนั้น อัตราเงินเฟ้อตามปี 2497 จึงมีขั้นต่ำสุด 30 บาท และขั้นสูงสุด 1,400 บาท แต่ข้าราชการได้รับเงิน

¹⁴พรณงาม บริราช. "ผลการปรับปรุงเงินเฟ้อข้าราชการพลเรือน เมื่อปี 2510 ต่อภาวะความเป็นอยู่ของข้าราชการ", วิทยานิพนธ์. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514.

เดือนจริงมากกว่าอัตราที่ระบุในบัญชีเงินเดือน เพราะรัฐบาลยังให้เงินเพิ่มพิเศษตามความเหมาะสมของค่าครองชีพอีก ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2495 ฉะนั้นเมื่อรวมเงินตามอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติกับเงินเพิ่มพิเศษแล้ว จะได้รับจริงขั้นต่ำสุด 450 บาท และสูงสุด 8,000 บาท แต่พอถึงปี 2502 รัฐบาลมีมติให้รวมเงินเดือนเข้ากับเงินเพิ่มพิเศษชั่วคราวจนเข้าด้วยกันเป็นบัญชีอัตราเงินเดือนใหม่ ที่ใช้ตั้งแต่ 1 พฤศจิกายน 2502

ต่อมา รัฐบาลเห็นสมควรปรับปรุงการบริหารงานบุคคล จึงตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือนให้พิจารณาบัญชีอัตราเงินเดือนใหม่ เริ่มใช้ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2510 โดยขั้นต่ำสุดได้ 540 บาท และสูงสุด 8,600 บาท (2) การเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน กับรัฐวิสาหกิจและธุรกิจเอกชน ปรากฏว่า องค์การธุรกิจให้เงินเดือนสูงกว่า โดยอัตราเฉลี่ยต่ำสุด 664.61 บาท และสูงสุด 15,714.28 บาท (3) ความสัมพันธ์ของอัตราเงินเดือนที่ปรับใหม่กับค่าครองชีพนั้น ปรากฏว่าไม่มีความสัมพันธ์กันเลย เพราะดัชนีค่าครองชีพที่ถือปี 2491 เป็นฐาน จะมีผลค่าของเงินเดือนกับค่าครองชีพถึงร้อยละ 50 นอกจากนั้นในการปรับปรุงอัตราเงินเดือน ไม่ได้สำรวจค่าจ้างองค์การอื่นใด ไม่ได้ประเมินค่าของงานเพื่อวิเคราะห์หาความแตกต่าง ที่จะใช้ในการกำหนดอัตราใหม่

เขาให้ขอเสนอแนะว่า รัฐบาลควรกำหนดอัตราเงินเดือนใหม่ เคยให้อัตราขั้นต่ำเฉลี่ยแล้วให้พอเหมาะกับค่าครองชีพ ซึ่งพบว่าในระยะนั้นที่เหมาะสมที่สุด ระหว่างเดือนละ 857.56 - 1,617.56 บาท

ค. แนวความคิดเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน เรืออากาศตรีปฐม วรรณะภุติ¹⁵
ได้วิจัยเรื่องการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย ปี 2511 โดยมีความมุ่งหมาย 4 ประการ (1) เพื่อศึกษาเรื่องการกำหนดตำแหน่งและคุณภาพเปรียบเทียบกับ การกำหนดโดยใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง (2) เพื่อศึกษาองค์ประกอบระบบจำแนกตำแหน่ง (3) เพื่อค้นหาแนวทางการปรับปรุงงานบริหารบุคคลและปัญหาทางการบริหารคานนี้ของเทศบาล

¹⁵ ปฐม วรรณะภุติ, เรืออากาศตรี. "การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย", วิทยานพนธ์. ปรินต์ยูนิเวอร์ซิตี คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2511.

ง. แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ระบบจำแนกตำแหน่งในข้าราชการพลเรือน
 ชูศักดิ์ เทียงตรง¹⁶ ได้วิจัยเรื่อง การจำแนกตำแหน่งในระบบข้าราชการพลเรือนไทย ในปี
 2518 โดยมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาปัญหาในการนำระบบการจำแนกตำแหน่งมาใช้ ซึ่งผลการ
 วิจัยได้ว่า

1. เจ้าหน้าที่ผู้วิเคราะห์งานของ ก.พ. ยังไม่เข้าใจงานของกรมต่าง ๆ
 ใดถูกต้องทั้งหมด เพราะข้าราชการไม่ค่อยร่วมมือให้ข้อมูลที่ตรงกับความเป็นจริง จึงทำให้การ
 วิเคราะห์งานผิดพลาด มีผลเสียต่อการจัดสายงานและการจัดระดับตำแหน่ง เมื่อประกาศใช้จึง
 ทำให้ข้าราชการรู้สึกว่าไม่ยุติธรรม
2. การกำหนดควาดีและประสบการณ์ขั้นต่ำของตำแหน่ง ยังขาดความเหมาะสม
 เพราะงานบางสายกำหนดไว้กว้างเกินไป จนยากแก่การบรรจุตัวบุคคล
3. ในระยะหัวต่อของการปรับเปลี่ยนระบบชั้นยศมาใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง
 ก.พ. ยังมีการเอื้อประโยชน์ให้บุคคลบางกลุ่ม และการเอื้อเพื่อไม่ชอบด้วยหลักการ จึงก่อให้เกิด
 ปัญหาอื่น ๆ เป็นการต่อเนื่อง

เขาให้ขอเสนอแนะว่า การใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง ก็ต้องดำเนินการให้เป็น
 ไปตามหลักการของระบบนี้อย่างมั่นคง มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดปัญหาในการใช้ การประชาสัมพันธ์ให้
 ข้าราชการได้เข้าใจระบบอย่างถูกต้อง พร้อมทั้งชี้ให้เห็นความจำเป็นที่ต้องนำมาใช้ และ
 ประโยชน์อันเกิดแก่ชาติบ้านเมืองเนื่องจากการใช้ระบบนี้ ปัญหาต่อเนื่องต่าง ๆ ก็จะหมดไป

จ. จากการตรวจสอบเอกสารที่กล่าวแล้วข้างต้นพอสรุปได้ว่า

1. ในช่วงระหว่าง ปี 2497 - 2519 การกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือน
 มีหลักเกณฑ์ 2 อย่างคือ หลักแรกถือว่า ตัวบุคคลมีความสำคัญต่อผลงานที่สุด เพราะงานเกิดจาก
 การกระทำของแต่ละบุคคล ตามแนวความคิดนี้จึง เน้นความสำคัญของบุคคลควยการกำหนดฐานะทาง
 กฎหมาย เพื่อให้มีความแตกต่างกันตามชั้นยศ ใครมีชั้นยศต่ำ ก็ให้ปฏิบัติงานที่มีปริมาณและคุณภาพ
 ระดับต่ำ ใครมีชั้นยศสูง ก็ให้ปฏิบัติงานที่มีปริมาณและคุณภาพระดับสูง แต่ปริมาณและคุณภาพ งาน
 เหล่านี้มีได้มีเกณฑ์ใดที่เป็นตัวกำหนดให้มีมาตรฐานเดียวกัน จึงเกิดปัญหาความไม่เป็นธรรม มีผล
 กระทบกระเพื่อนต่อกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการอย่างยิ่ง ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องปรับปรุง

¹⁶ชูศักดิ์ เทียงตรง. "การจำแนกตำแหน่งในระบบข้าราชการไทย", งานวิจัย. คณะ
 รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518.

วิธีการกำหนดตำแหน่งงานใหม่ เริ่มใช้ตั้งแต่ปี 2518 ซึ่งหลักการหลังนี้คืองานในหน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ เป็นหลัก แล้วจึงแสวงหาคับบุคคลมาทำงานตามหน้าที่ที่กำหนด จึงได้วางหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกคนเข้าทำงานไว้อย่างดี จัดทำรายละเอียดของงานในหน้าที่ ซึ่งบุคคลผู้ครองตำแหน่งต้องปฏิบัติไว้ชัดเจน อันสะดวกแก่การทำงานและควบคุมตรวจสอบ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. การกำหนดเงินเดือน แม่วานักวิชาการได้คิดทฤษฎีมาใช้เป็นหลักในการพิจารณา แต่ส่วนใหญ่เป็นหลักการใช้สำหรับองค์การธุรกิจ ซึ่งลักษณะงานเป็นการแสวงหากำไร จึงไม่เหมาะสมกับลักษณะงานของรัฐบาล ที่มุ่งบริการประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า ดังนั้น ในการกำหนดเงินเดือนข้าราชการได้ใช้หลักการทั่วไป 3 อย่าง คือ หลักความเหมาะสมกับภาวะค่าครองชีพที่เป็นอยู่ หลักความยุติธรรมแก่ผู้ปฏิบัติงาน และหลักความสามารถในการจ่ายของรัฐบาล

ตามระบบตำแหน่งที่ยึดถือขั้นยศเป็นเกณฑ์กำหนดอัตราเงินเดือนขาดความยุติธรรมแก่ผู้ปฏิบัติงาน เพราะแม้ว่าจะทำงานเท่ากัน แต่เงินเดือนกลับต่างกันตามขั้นยศ แต่ระบบตำแหน่งที่ยึดถืองานเป็นเกณฑ์กำหนดอัตราเงินเดือนจะเป็นไปตามหลักการ 3 อย่างที่กล่าวข้างต้นทุกประการ