

## สรุปย่อสำหรับผู้บริหาร

### (Executive Summary)

#### 1. ความสำคัญของค่าจ้างและปัญหา

ค่าจ้างเป็นผลตอบแทนที่ผู้ประกอบการจ่ายให้แก่แรงงาน ค่าจ้างจึงมีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เพราะค่าจ้างเป็นแหล่งรายได้อันสำคัญของผู้ใช้แรงงาน และในขณะเดียวกันก็เป็นต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการด้วย รายได้ซึ่งหมายถึงอำนาจการซื้อของบุคคล ของครัวเรือนและของประเทศหนึ่งๆ อาจมาจากหลายแหล่ง เช่น ค่าจ้าง เงินเดือน ค่าเช่า ดอกเบี้ย และกำไรจากการประกอบการ แต่รายได้จากค่าจ้างเงินเดือน ซึ่งเป็นค่าตอบแทนของแรงงานเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุด การเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างเงินเดือนจึงมีผลกระทบต่อรายได้ และอำนาจซื้อของครัวเรือน และของประเทศได้ ในอีกด้านหนึ่ง ค่าจ้างเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งในการผลิตสินค้าและบริการของผู้ประกอบการ การเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างเงินเดือนของพนักงานย่อมมีผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตสินค้า และกำไรของผู้ประกอบการได้ กรณีดังกล่าวนี้รวมถึงผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน การทำกำไร และการลงทุนของผู้ประกอบการด้วย ในลักษณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างเงินเดือนของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ย่อมกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล นอกจากนั้น เนื่องจากอัตรา ค่าจ้างเป็นราคาค่าบริการของแรงงานที่นายจ้างจ่ายให้แก่แรงงาน อัตราค่าจ้างจึงมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการทำงาน การประกอบอาชีพและการกระจายรายได้ของคนในสังคม ตลอดจนการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจและสังคมด้วย การกำหนดและการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้างหรือนโยบายค่าจ้างของกิจการหรือของประเทศ จึงมีผลกระทบในหลายๆ ด้าน ไม่เพียงแต่มีผลกระทบต่อรายได้และการบริโภคของผู้ใช้แรงงานเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบไปถึงต้นทุนการผลิต ความสามารถในการแข่งขัน การทำกำไร และการลงทุนของผู้ประกอบการ ตลอดจนการแบ่งสรรปันส่วนของคนในสังคม และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย

ตั้งแต่อดีตกาลจนกระทั่งปัจจุบัน หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างได้เห็นความสำคัญของเรื่องนี้ จึงได้พยายามค้นคิดหาระบบการจ่ายค่าจ้าง เพื่อให้เกิดประโยชน์กับทุกคนในสังคมให้มากที่สุด ดังจะสังเกตเห็นได้จากการที่มีผู้ค้นคิดทฤษฎี หลักการต่างๆ เกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างเป็นจำนวนมาก แม้ว่าทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับค่าจ้างจะเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง ทั้งในอดีตและปัจจุบัน แต่ในทางปฏิบัติก็มักจะมีข้อโต้แย้งอยู่เสมอ นอกจากนั้นในทางปฏิบัติมักขึ้นอยู่กับสถานะเงื่อนไขหลายอย่าง ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เช่น การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นมาตรการอย่างหนึ่งของนโยบายค่าจ้างที่มุ่งช่วยเหลือแรงงานไร้ฝีมือให้ได้รับอัตราค่าจ้างและรายได้ในระดับที่ผู้ใช้แรงงานจะพึงดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างสามัญชนทั่วไปในสังคม ในขณะที่เดียวกันก็คำนึงถึงผลกระทบต่อผู้ประกอบการ และคนกลุ่มอื่นในสังคมด้วย โดยอาศัยแนวคิดดังกล่าว ประเทศไทยได้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในกิจการนอกภาคเกษตรตั้งแต่ปี พ.ศ.2516 เป็นต้นมา และได้มีการปรับเปลี่ยนอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้สูงขึ้นเรื่อยๆ โดยในระยะ 5-6 ปีที่ผ่านมาได้มีการปรับเปลี่ยนอัตราค่าจ้างขั้นต่ำบ่อยครั้ง ในบางปีมีการปรับมากกว่า 1 ครั้ง การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแต่ละครั้งมักมีข้อโต้แย้งระหว่างผู้เกี่ยวข้องอยู่มาก โดยมีทั้งฝ่ายเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย มีทั้งพอใจและไม่พอใจ ปัญหาการกำหนดและการปรับเปลี่ยนอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจึงเกิดขึ้นทุกปี

แม้ว่าในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คณะกรรมการค่าจ้างซึ่งประกอบด้วยไตรภาคี จะได้ทำการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น นายจ้างและลูกจ้างแล้วก็ตาม การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแต่ละครั้งก็ยังส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจของลูกจ้างและนายจ้าง ตลอดจนถึงผู้ลงทุนด้วย กล่าวคือ ไม่เพียงแต่ทำให้ ต้นทุนการผลิตของนายจ้างและอัตราค่าจ้างของแรงงานไร้ฝีมือสูงขึ้นเท่านั้น แต่ยังเกิดการเปรียบเทียบอัตราค่าจ้างเงินเดือนระหว่างสาขาการผลิตขึ้นอีกด้วย เช่น มีการเปรียบเทียบระหว่างอัตราค่าจ้างของคนงานเข้าใหม่และคนงานเก่าและระหว่างแรงงานไร้ฝีมือและ แรงงานมีฝีมือ เป็นผลให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการอาจต้องปรับอัตราค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างคนอื่นๆ ด้วย ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อโครงสร้างค่าจ้าง และการปรับค่าจ้างเงินเดือนประจำปีของลูกจ้างเก่าด้วย กล่าวคือ นายจ้างบางรายอาจใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็น

ฐานของค่าจ้างเงินเดือน บางรายอาจไม่ปรับค่าจ้างประจำปีจนกว่าจะมีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก่อน พฤติกรรมดังกล่าวอาจนำไปสู่ปัญหาการเรียกร้องค่าจ้างและสวัสดิการของลูกจ้างในกิจการได้

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรือการเปลี่ยนแปลงบัญชีเงินเดือนของข้าราชการแต่ละครั้ง มักก่อให้เกิดการเปรียบเทียบอัตราค่าจ้างและรายได้ระหว่างกลุ่มชน อาชีพ และผู้มีรายได้ในสาขาการผลิตต่างๆ เช่น เกิดการเปรียบเทียบระหว่างอัตราค่าจ้างเงินเดือนของภาคเอกชนกับภาครัฐบาล ระหว่างภาคเอกชนด้วยกันเอง การเปรียบเทียบอัตราค่าจ้างและรายได้ระหว่างกลุ่มชนและอาชีพต่างๆ เชื่อกันว่ามีผลกระทบต่อ การเรียกร้องค่าจ้างเงินเดือน ตลอดจนการโยกย้ายเปลี่ยนงานของลูกจ้างพนักงาน ในปัจจุบันจึงเกิดกระแสแนวคิดที่ว่า ประเทศไทยควรมีการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติขึ้น เพราะจะเป็นแนวทางในการกำหนดอัตราค่าจ้างเงินเดือน และเกิดความยุติธรรมขึ้นในสังคม แต่อีกหลายคนก็ไม่เห็นด้วย เพราะเห็นว่าปฏิบัติได้ยาก เห็นว่าอัตราค่าจ้างควรปล่อยให้ เป็นไปตามกลไกของตลาด แม้ในกลุ่มที่เห็นด้วยกับการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ แต่ยังมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการนำไปปฏิบัติอีกหลายประเด็น เช่น ปัจจุบันโครงสร้างค่าจ้างของภาคเอกชนมีลักษณะเช่นใด แตกต่างหรือเหมือนกันอย่างไรกับโครงสร้างของภาครัฐ ในภาคเอกชนมีกำหนดอัตราค่าจ้างและการปรับค่าจ้างเงินเดือนอย่างไร เกี่ยวข้องกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอย่างไร ประเด็นคำถามเหล่านี้ ควรทำการศึกษาหาคำตอบก่อนที่จะมีการกำหนดหรือไม่กำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนในภาคเอกชน
- 2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนภาคเอกชนกับภาครัฐบาล และรัฐวิสาหกิจ
- 2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ

### 3. ข้อสันนิษฐานของการศึกษา

ตามประเด็นปัญหาและวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่กล่าวข้างต้น การศึกษานี้ได้ตั้งข้อสันนิษฐานเพื่อการศึกษาค้นคว้าว่า

3.1 อัตราค่าจ้างเงินเดือนของลูกจ้างในกิจการเอกชน มีความแตกต่างกันตามประเภทอุตสาหกรรม ตามกลุ่มงาน ตามคุณวุฒิ และตามประเภทของลูกจ้าง

3.2 กิจการเอกชนมีโครงสร้างค่าจ้างเป็นของตนเอง แต่ยังยึดติดกับโครงสร้างค่าจ้างของภาครัฐ ซึ่งไม่มีความยืดหยุ่น การปรับเปลี่ยนค่าจ้างในกิจการจะอิงกับอัตราค่าจ้างภาครัฐบาลและสภาวะตลาดแรงงานเป็นหลัก ส่วนผลผลิตภาพของแรงงานยังให้ความสำคัญเป็นอันดับรองลงไป เพราะยากแก่การปฏิบัติ

3.3 การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแต่ละครั้งมีผลกระทบเป็นลูกโซ่ทุกระดับอัตราค่าจ้าง ดังนั้น นายจ้างจึงไม่นิยมปรับเปลี่ยนหรือเลื่อนเงินเดือนประจำปีของแรงงานไร้ฝีมือ หรือหากมีการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี จะไม่มีการดำเนินการก่อนการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

### 4. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาโครงสร้างค่าจ้าง และการกำหนดอัตราค่าจ้างของภาคเอกชน จำแนกตามอาชีพ กลุ่มงาน และตามประเภทอุตสาหกรรม โดยจะให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมประเภทหลักๆ เช่น สิ่งทอ อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า อุตสาหกรรมอาหาร การค้า และบริการ ทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และต่างจังหวัด

### 5. วิธีการศึกษาและการเสนอรายงาน

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น การศึกษาเรื่องโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ ครั้งนี้ดำเนินการโดยการศึกษาโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนในภาคเอกชนเปรียบเทียบกับโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อพิจารณาหาข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ การศึกษาเริ่มต้นจากการศึกษาทบทวนแนวคิดทฤษฎี เกี่ยวกับค่าจ้างที่สำคัญหลายรายการและหลายทฤษฎี รวมทั้งได้ทบทวน

เอกสารรายงานการศึกษาเกี่ยวกับค่าจ้างในประเทศไทย จำนวน 15 รายการ ทั้งนี้เพื่อกำหนดแนวคิดที่จะใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์โครงสร้างค่าจ้าง โดยได้เสนอไว้ในบทที่ 1 และบทที่ 2 ของรายงานการวิจัย หลังจากนั้นได้ศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนในภาคราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นเบื้องต้น ซึ่งในส่วนนี้ได้ดำเนินการโดยการศึกษาจากข้อมูลและเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วนำมาเขียนเป็นรายงานนำเสนอไว้ในบทที่ 3 ของรายงาน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบกับโครงสร้างค่าจ้างในภาคเอกชนในการวิเคราะห์โครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนในภาคเอกชน การศึกษาได้ดำเนินการโดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบอัตราค่าจ้างในกิจการเอกชน โดยจำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม ตามกลุ่มงาน คุณวุฒิ ตามประเภทของลูกจ้าง และเปรียบเทียบระหว่างกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด การวิเคราะห์จะใช้วิธีการแจกแจงความถี่ และคำนวณหาค่าเฉลี่ยของอัตราค่าจ้างตามลักษณะต่างๆ ชำนาญ และวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างการปรับอัตราค่าจ้างขึ้นต่ำ และการเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าจ้างและขึ้นเงินเดือนในระดับต่างๆ ของลูกจ้างในกิจการ

การศึกษาในส่วนนี้ดำเนินการ โดยการสัมภาษณ์ใช้แบบสอบถาม ซึ่งแบ่งเป็น 3 แบบ คือ (1) แบบสอบถามภาพรวมเกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน ค่าจ้างเงินเดือน เกณฑ์การกำหนดและปรับอัตราค่าจ้างเงินเดือนของลูกจ้างประเภทต่างๆ ซึ่งครอบคลุมกิจการประเภทต่างๆ ทั้งหมด 103 กิจการ และ (2) แบบสอบถามเจาะลึกในรายละเอียดเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างเงินเดือน และการปรับค่าจ้างเงินเดือนตามลักษณะงานอาชีพ วุฒิการศึกษา และประสบการณ์ ของลูกจ้างในกิจการต่างๆ จำนวน 40 แห่ง (3) แบบสอบถาม เจาะลึกใน รายละเอียดเกี่ยวกับสวัสดิการและค่าตอบแทนอื่นๆ ของลูกจ้างในกิจการต่างๆ จำนวน 52 แห่ง แล้วนำมาเป็นแนวทางในการจัดทำข้อสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดทำโครงสร้างค่าจ้าง โดยผลการศึกษาได้เสนอไว้ในบทที่ 4 ของรายงานการศึกษา

## 6. ผลการศึกษาและข้อคิดเห็น

จากการศึกษาเรื่อง โครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ ครั้งนี้พบว่าได้มีการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนขึ้นใช้ในการบริหารบุคคลทั้งในภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน

ในภาคราชการนั้นแม้ว่ารูปแบบของโครงสร้างค่าจ้างจะใช้แบบกำหนดเป็นขั้นเงินเดือน แต่ก็มี การแบ่งโครงสร้างหรือบัญชีอัตราเงินเดือนเป็นหลายบัญชี ทั้งนี้แยกประเภทตามประเภทของข้าราชการ เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครู และอื่นๆ การแยกโครงสร้างค่าจ้างหรือบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการออกเป็นหลายบัญชีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างตามลักษณะของงานและลักษณะของบุคคลที่จะเข้าทำงานและความเท่าเทียมภายในเป็นหลักสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากการจัดแบ่งระดับงานออกเป็นชั้นอย่างชัดเจน นอกจากนี้บัญชีอัตราเงินเดือนที่ได้จัดทำขึ้นแล้วนั้นจะใช้สำหรับข้าราชการประเภทนั้นทั่วประเทศ ไม่ว่าข้าราชการจะทำงานอยู่ในภูมิภาคใดหรือในท้องที่ใด ถ้าได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับใดก็จะได้รับเงินเดือนในอัตรานั้นเหมือนกันทั่วประเทศ การกำหนดอัตราเงินเดือนหรือโครงสร้างค่าจ้างในภาคราชการจึงมิได้คำนึงถึงตลาดแรงงานและสภาวะค่าครองชีพในท้องถิ่นนั้นๆ โครงสร้างค่าจ้างของภาคราชการจึงมีลักษณะไม่ยืดหยุ่น อย่างไรก็ตามเพื่อสร้างความเท่าเทียมภายนอก กล่าวคือความเท่าเทียมระหว่างข้าราชการประเภทต่างๆ จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติ “กงช.” เป็นผู้ดูแลโครงสร้างเงินเดือนของภาคราชการทั้งหมด ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการดำเนินการให้นำเอาการกำหนดอัตราเงินเดือน อัตราเงินประจำตำแหน่งและเงินอื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการประเภทต่างๆ มากำหนดรวมกันไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ.2538 ซึ่งจะทำให้การกำหนดโครงสร้างค่าจ้างหรือบัญชีอัตราเงินเดือนของภาคราชการมีความเป็นธรรมเหมาะสม สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น

การกำหนดโครงสร้างค่าจ้างของภาคราชการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันนี้เป็นสิ่งที่เหมาะสมเพราะระบบราชการเป็นระบบใหญ่ที่มีภาระหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนทั่วประเทศ เป้าหมายสูงสุดของระบบราชการก็คือการบริการประชาชน ซึ่งข้าราชการทุกประเภทจะต้องปฏิบัติให้ประสานสอดคล้องต้องกัน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามนโยบายของรัฐบาล และสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป้าหมายของระบบราชการจึงแตกต่างจากเป้าหมายของ

รัฐวิสาหกิจ และธุรกิจภาคเอกชน ซึ่งในภาคเอกชนนั้นแต่ละสถานประกอบการก็จะแยกเป็นอิสระจากกัน มีเป้าหมายของตนเองโดยเฉพาะ มีการดำเนินกิจการของตนโดยมีนโยบายที่เป็นอิสระเป็นของตนเอง ภายใต้กรอบของกฎหมาย

ในทำนองเดียวกันการกำหนดกรอบการปรับเงินเดือนประจำปีของภาคราชการให้ไปในทิศทางเดียวกันนั้นเป็นการเหมาะสม ทั้งนี้เนื่องจากระบบราชการเป็นระบบใหญ่มีข้าราชการปฏิบัติราชการอยู่ทั่วประเทศและข้าราชการทุกประเภทต้องปฏิบัติราชการเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ และนโยบาย และบังเกิดผลงานร่วมกัน นอกจากนี้งบประมาณที่ใช้ในการปรับอัตราเงินเดือนประจำปีของข้าราชการนั้นมาจากงบประมาณรายได้ของรัฐบาล ซึ่งขึ้นอยู่กับรายได้ของรัฐ ซึ่งมีกำหนดตายตัวในการจัดทำงบประมาณในแต่ละปีการปรับอัตราเงินเดือนประจำปีจึงมีความยืดหยุ่นน้อย ประกอบกับระบบราชการเป็นระบบใหญ่มีข้าราชการจำนวนมากปฏิบัติราชการอยู่ทุกท้องที่ทั่วประเทศ การกำหนดกรอบและทิศทางที่ชัดเจนสามารถอธิบายได้เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารและเพื่อสร้างความเท่าเทียมหรือเสมอภาค จึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระและจำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ตลาดแรงงาน สภาวะค่าครองชีพ ความสามารถในการจ่าย และผลการปฏิบัติงานหรือส่วนช่วย (Contribution) ที่พนักงานแต่ละคนทำให้แก่สถานประกอบการนั้นๆ

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างค่าจ้างของภาคราชการนั้นยังคงแยกตามประเภทของข้าราชการ ซึ่งมีความจำเป็นต้องจัดทำโครงสร้างที่เหมาะสมกับลักษณะงานและคุณลักษณะของคนที่เข้ารับราชการประเภทนั้นๆ เช่น ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการทหาร ข้าราชการครู เป็นต้น โครงสร้างค่าจ้างของภาคราชการมิได้จัดทำเป็นโครงสร้างเดียวเพื่อใช้กับข้าราชการทุกประเภท แต่เพื่อสร้างเสริมและรักษาความเป็นธรรมสำหรับข้าราชการทุกประเภท จึงกำหนดให้ “กงช.” เป็นองค์กรในการกำกับดูแลโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนหรือบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการทุกประเภท

ในภาครัฐวิสาหกิจนั้นแม้ว่าจะอิงอยู่กับภาคราชการเนื่องจากรัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือผู้ถือหุ้นข้างมากก็ตาม แต่ลักษณะงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งก็มีความแตกต่างกัน

ออกไป การจัดทำโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนหรือบัญชีอัตราเงินเดือนฉบับเดียวแล้วให้ใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจทุกแห่งเป็นมาตรฐานเดียวกันย่อมเป็นการไม่เหมาะสม ซึ่งก็เป็นทำนองเดียวกันกับภาคราชการที่มีการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนแยกออกไปตามประเภทของราชการ นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรภาครัฐแต่การบริหารนั้นดำเนินการโดยใช้รูปแบบของธุรกิจเอกชน จึงต้องการความคล่องตัวหรือความยืดหยุ่น ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับงบประมาณรายรับรายจ่ายของแต่ละรัฐวิสาหกิจเอง รัฐวิสาหกิจที่สามารถทำรายได้มากหรือมีกำไรจากการดำเนินงานมากย่อมมีความสามารถในการจ่ายสูงกว่ารัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นประเภทบริการสาธารณะซึ่งขาดทุนจากการดำเนินงาน เป็นต้น ดังนั้นรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจึงสมควรจัดทำโครงสร้างค่าจ้างเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง

อย่างไรก็ตามเพื่อสร้างความเท่าเทียมทั้งภายในและภายนอก ก็จำเป็นที่จะต้องมีการกำกับดูแลเพื่อให้โครงสร้างค่าจ้างรัฐวิสาหกิจแม้ว่าจะไม่สามารถจัดทำเป็นมาตรฐานเดียวกันได้ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้นทางราชการจึงผ่อนคลายการควบคุมลงจากเดิมซึ่งทำการควบคุมโดยกรมบัญชีกลางลงโดยเปิดโอกาสให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจัดทำโครงสร้างค่าจ้างของตนเอง โดยอาศัยบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนค่าจ้างของพนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำ ซึ่งต่อมารัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจึงมีโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนเป็นของตนเอง

การกำหนดโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนในรัฐวิสาหกิจนั้นมีทั้งที่กำหนดแบบเป็นขั้นเงินเดือน และแบบกำหนดเป็นช่วงเงินเดือน ซึ่งการกำหนดแบบเป็นขั้นเงินเดือนนั้นมีลักษณะคล้ายกับโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนของภาคราชการ ซึ่งจะมีความยืดหยุ่นน้อยกว่าแบบกำหนดเป็นช่วงเงินเดือน สำหรับการปรับอัตราค่าจ้างเงินเดือนนั้นก็ดำเนินการทำนองเดียวกันกับทางราชการ แต่ในบางรัฐวิสาหกิจจะมีความยืดหยุ่นสูงกว่าภาคราชการ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประเภทของรัฐวิสาหกิจ และรายได้ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ อีกด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว โครงสร้างค่าจ้างของภาครัฐวิสาหกิจมีความคล้ายคลึงกับโครงสร้างค่าจ้างของภาคราชการ กล่าวคือ ไม่ได้จัดทำเป็นโครงสร้างหรือบัญชีอัตราเงินเดือนฉบับเดียวแล้วใช้บังคับกับทุกรัฐวิสาหกิจ เช่นเดียวกันกับที่ภาคราชการมิได้จัด



ทำบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการฉบับเดียวแล้วใช้บังคับกับข้าราชการทุกประเภท หากแต่ให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเป็นผู้จัดทำโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนของตนเองขึ้นมาใช้ในการบริหารงานบุคคลของตน แต่เพื่อความเป็นธรรมและเพื่อให้ โครงสร้างค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทางราชการจึงคงกำกับดูแลโครงสร้างค่าจ้างภาครัฐวิสาหกิจควบคู่ไปกับโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนของภาคราชการ

สำหรับในภาคเอกชนนั้นเนื่องจากลักษณะงานในธุรกิจเอกชนแตกต่างจากภาคราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านเป้าหมาย นโยบาย ความเป็นเจ้าของ ขนาดขององค์กร ความสามารถในการจ่ายของธุรกิจแต่ละแห่ง ซึ่งมีความหลากหลายทั้งในด้านของประเภทของธุรกิจหรืออุตสาหกรรม ภูมิภาคหรือท้องถิ่นที่ธุรกิจเหล่านั้นตั้งอยู่ นโยบายการบริหารตลาดสินค้าและตลาดแรงงานซึ่งแตกต่างกันอย่างหลากหลาย ประกอบกับการแข่งขันทางธุรกิจซึ่งปัจจุบันนับวันจะเข้มข้นมากขึ้น กลายเป็นการแข่งขันระดับโลก ซึ่งเป็นยุคโลกาภิวัตน์ ธุรกิจแต่ละแห่งจึงต้องมีความคล่องตัวสูงในทุกด้าน จึงจะสามารถดำรงอยู่และเจริญเติบโตต่อไปได้ ธุรกิจภาคเอกชนจึงจำเป็นต้องมีอิสระในการดำเนินการและการบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการบริหารงานบุคคล ดังนั้นธุรกิจเอกชนแต่ละแห่งจึงมีระบบการบริหารค่าจ้างและมีการจัดการเรื่องโครงสร้างค่าจ้างเป็นของตนเองโดยเอกเทศ

แม้ว่าการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างในภาคเอกชนจะมีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนในภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ ความเกี่ยวข้องส่วนใหญ่จะพิจารณาในแง่ของการแข่งขันทางด้านตลาดแรงงาน ดังนั้นจึงปรากฏว่าธุรกิจภาคเอกชนพยายามกำหนดส่วนประกอบของค่าตอบแทนต่างๆ โดยยึดภาคราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นแนวทางในช่วงต้นๆ และเพื่อดึงดูดความสนใจให้คนมาสมัครงานกับภาคเอกชนได้ดีขึ้น ภาคเอกชนจึงกำหนดส่วนประกอบของค่าตอบแทนบางอย่างสูงกว่าภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ เช่น เงินโบนัส และค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินอื่นๆ รวมทั้งเงินประจำตำแหน่งรถประจำตำแหน่ง เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งงานที่ขาดแคลนบุคลากรด้านนั้นๆ รวมทั้งตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง

นอกจากนี้ โครงสร้างค่าจ้างในภาคเอกชนยังมีส่วนอิงอยู่กับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะการใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นฐานในการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างในสถานประกอบการต่างๆ ซึ่งแตกต่างกันไปตามประเภทอุตสาหกรรมและท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยกำหนดให้อัตราค่าจ้างระดับต้นสุดในโครงสร้างค่าจ้างของสถานประกอบการนั้นๆ เท่ากับหรือสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเล็กน้อย ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงกว่าจะมีอัตราค่าจ้างที่สูงขึ้นไปตามลำดับที่กำหนดในโครงสร้างค่าจ้าง ซึ่งเป็นในทำนองเดียวกันกับการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนของภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งโครงสร้างค่าจ้างของภาคเอกชนนั้นนิยมใช้โครงสร้างค่าจ้างแบบกำหนดเป็นช่วง ซึ่งก่อให้เกิดความยืดหยุ่นมากกว่าภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ

ในด้านการปรับอัตราเงินเดือนในภาคเอกชนนั้น มีการปรับอัตราค่าจ้างประจำปี ทำนองเดียวกับภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะเป็นไปตามความสามารถในการจ่ายของแต่ละสถานประกอบการ ประกอบกับนโยบายของการบริการและการแข่งขันในตลาดสินค้าและตลาดแรงงาน อย่างไรก็ตามในการปรับอัตราค่าจ้างประจำปีนั้น ภาคเอกชนส่วนหนึ่งจะอิงอยู่กับการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เนื่องจากการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีผลกระทบต่อโครงสร้างค่าจ้างและการปรับค่าจ้างของภาคเอกชน จึงทำให้ภาคเอกชนส่วนหนึ่งปรับเปลี่ยนวิธีการปรับอัตราค่าจ้างประจำปีตามการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กล่าวคือ เคยเคยปรับอัตราค่าจ้างประจำปีแล้วเมื่อมีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ปรับตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอีกครั้งหนึ่ง มาเป็นการปรับครั้งเดียวเมื่อมีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ สำหรับการปรับอัตราค่าจ้างในกรณีอื่นๆ เช่น กรณีการเลื่อนตำแหน่ง กรณีการปรับเพื่อความเป็นธรรมหรือเพื่อรักษาพนักงาน หรือการปรับโครงสร้างค่าจ้างทั้งระบบนั้น ธุรกิจเอกชนแต่ละแห่งจะดำเนินการตามนโยบายการบริหารของตนเอง ตามสถานการณ์ ส่วนการปรับโครงสร้างค่าจ้างทั้งระบบนั้นจะกระทำภายหลังที่ได้ใช้โครงสร้างค่าจ้างมาระยะหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเวลา 5-7 ปี ในกรณีที่ตลาดแรงงานผันผวนอย่างมาก อาจมีการปรับโครงสร้างค่าจ้างเร็วกว่านั้นได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความสามารถในการจ่ายของแต่ละกิจการ

กล่าวโดยสรุปแล้ว โครงสร้างค่าจ้างในภาคเอกชนมีความยืดหยุ่นหรือคล่องตัวสูงกว่าภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ เพราะธุรกิจแต่ละแห่งมีความเป็นอิสระ มีนโยบายเป็นของตนเอง กระบวนการในการตัดสินใจไม่มีความสลับซับซ้อนหลายขั้นตอนเหมือนกับทางภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ โครงสร้างค่าจ้างในภาคเอกชนจึงเป็นโครงสร้างค่าจ้างของแต่ละกิจการ ซึ่งมีความแตกต่างกันหลากหลายมากทั้งประเภทของธุรกิจอุตสาหกรรม และท้องที่ ตลาดสินค้าและตลาดแรงงานรวมทั้งความสามารถในการแข่งขัน และความสามารถในการจ่ายของกิจการนั้นๆ แม้ว่าโครงสร้างค่าจ้างภาคเอกชนจะยึดถือหลักเกณฑ์ความเท่าเทียมภายใน โดยมีการประเมินค่างานและจัดระดับงานคล้ายกับทางราชการและรัฐวิสาหกิจ และมีการสำรวจค่าจ้างเงินเดือนเพื่อใช้ในการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างเพื่อสร้างความเท่าเทียมภายนอกกิจการ ซึ่งเป็นการคำนึงถึงตลาดแรงงานก็ตามแต่ละกิจการก็มีการบริหารที่เป็นอิสระ

ดังนั้นการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างในภาคเอกชนให้เป็นโครงสร้างเดียวกันแล้วใช้บังคับทั่วประเทศ หรือที่เรียกว่าโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาตินั้นจะมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่จะได้พิจารณาในลำดับต่อไป ซึ่งในการพิจารณาในเรื่องโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาตินั้น มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาที่สำคัญ 4 ประการดังต่อไปนี้

ประการแรก เป็นไปได้หรือไม่ที่จะกำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติให้เป็นโครงสร้างหรือบัญชีอัตราเงินเดือนเดียวใช้บังคับทั้งภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน ทั่วประเทศเป็นมาตรฐานเดียวกัน?

ประการที่สอง เป็นไปได้หรือไม่ที่จะกำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ โดยแยกภาคราชการไว้อย่างเดิม แต่กำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติให้เป็นโครงสร้างหรือบัญชีอัตราเงินเดือนเดียวใช้บังคับเฉพาะภาครัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน ทั่วประเทศ เป็นมาตรฐานเดียวกัน?

ประการที่สาม เป็นไปได้หรือไม่ที่จะกำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติให้เป็นโครงสร้างหรือบัญชีอัตราเงินเดือนเดียวใช้บังคับเฉพาะภาคธุรกิจเอกชน ทั่วประเทศ เป็นมาตรฐานเดียวกัน?

ประการที่สี่ ถ้าเป็นไปได้ อย่างไรก็ตามหนึ่งหรือทั้งหมด มีแนวทางในการดำเนินการอย่างไร? หรือถ้าเป็นไปได้มีทางเลือกอย่างอื่นอีกหรือไม่? และถ้ามีทางเลือกอย่างอื่นอีกมีแนวทางดำเนินการอย่างไร?

จากการศึกษาเรื่องโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ ซึ่งได้ศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างค่าจ้างในภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนมาแล้วนั้น พอที่จะพิจารณาประเด็นปัญหาประการแรก กล่าวคือ การกำหนดให้มีโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติเพียงโครงสร้างเดียว เพื่อใช้บังคับทั้งภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ทั่วประเทศ เป็นมาตรฐานเดียวกันได้ในสภาพปัจจุบันนั้น โครงสร้างค่าจ้างของแต่ละภาคก็แยกกันเป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กัน กล่าวคือ โครงสร้างค่าจ้างในภาคราชการก็เป็นอิสระจากโครงสร้างค่าจ้างภาครัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน แม้แต่ในแต่ละภาคเองก็ยังมีกำหนดโครงสร้างค่าจ้างเป็นหลายโครงสร้าง เช่นในภาคราชการก็มีการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างหรือบัญชีอัตราเงินเดือนหลายบัญชี ทั้งนี้ โดยแยกตามประเภทของข้าราชการ ส่วนในภาครัฐวิสาหกิจนั้นก็มีการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างในแต่ละรัฐวิสาหกิจแยกจากกันโดยอิสระ แต่ละรัฐวิสาหกิจก็กำหนดโครงสร้างค่าจ้างเป็นของตนเองตามความเหมาะสมของแต่ละแห่ง ในทำนองเดียวกันในภาคเอกชนก็มีการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างเป็นของตนเองในแต่ละสถานประกอบการ ซึ่งมีความยืดหยุ่นสูงมากกว่าภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ การที่จะนำมารวมกันเป็นโครงสร้างค่าจ้างเดียวกันนั้นอาจจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมาหลายประการ เช่น

**ประการแรก ปัญหาในการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ** เนื่องจากลักษณะงานและเป้าหมายของการดำเนินงานของแต่ละภาคนั้นแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคราชการกับภาคเอกชน การกำหนดให้ทุกภาคต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างค่าจ้างเดียวกัน อาจก่อให้เกิดปัญหาในการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างตามมาหลายประการ จึงอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ปฏิบัติงานได้ เช่น ปัญหาในการประเมินค่างาน เพื่อกำหนดระดับงานและอัตราเงินเดือน เป็นต้น

**ประการที่สอง ปัญหาในการปรับโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ** เนื่องจากแต่ละภาคเป็นระบบขนาดใหญ่ มีผู้เกี่ยวข้องหลายล้านคน และมีผู้บริหารจำนวนมาก การนำเอาทุกภาคมากำหนดไว้ในโครงสร้างค่าจ้างเดียวกันอาจก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการ

และการควบคุมให้เกิดความเป็นธรรมได้ เช่น การปรับอัตราค่าจ้างประจำปี ภาคราชการ อาจมีความสามารถในการจ่ายจำกัดตายตัว แต่ในภาคเอกชนบางส่วนอาจมีความสามารถในการจ่ายสูง และมีความประสงค์จะจูงใจคนให้อยู่ทำงานต่อไป จึงต้องการจ่ายค่าจ้างให้สูงขึ้น แต่เนื่องจากถูกจำกัดโดยระบบที่เป็นโครงสร้างเดียวกันจึงไม่อาจทำได้ ซึ่งก็จะก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารตามมา

**ประการที่สาม ปัญหาการบังคับใช้โครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ** การกำหนดให้มีโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติฉบับเดียวนั้นย่อมเกิดปัญหาในการบังคับใช้ ถ้าหากจะให้ภาคเอกชนต้องปฏิบัติตามก็จำเป็นต้องออกกฎหมายมาใช้บังคับ แต่เนื่องจากธุรกิจภาคเอกชนแตกต่างจากภาคราชการ และรัฐวิสาหกิจหลายด้านรวมทั้งด้านความเป็นอิสระและการแข่งขันทางธุรกิจ การถูกบังคับโดยกฎหมายจึงอาจก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการ เช่น กระทบต่อการแข่งขันของธุรกิจ และอาจเกิดปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอยู่ในอัตราที่สูง ทำนองเดียวกันกับปัญหาการบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมา

**ประการที่สี่ ปัญหาการดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ** เนื่องจากภารกิจในการกำหนด การบริหาร การบังคับใช้โครงสร้างค่าจ้างแห่งชาตินั้นกว้างขวางมาก ซึ่งครอบคลุมทั่วประเทศ จึงจำเป็นต้องมีองค์กรผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ ซึ่งก็จำเป็นต้องต้องผนวกรวมเข้าไปกับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในภาคราชการ หรืออาจจำเป็นต้องตั้งหน่วยงานขึ้นมารองรับ และจะต้องสิ้นเปลืองงบประมาณมากซึ่งอาจเกินกว่าที่จำเป็นได้

**ประการที่ห้า ปัญหาด้านผลกระทบต่อการแข่งขันของธุรกิจภาคเอกชน** เนื่องจากธุรกิจภาคเอกชนมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ในการบริหาร การตัดสินใจ ซึ่งจะต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็วเหมาะสมกับสถานการณ์ทางธุรกิจ เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านค่าตอบแทน ซึ่งจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ เช่น ต้องสามารถลดหรือเพิ่มได้ตามสถานการณ์ ทั้งนี้เพื่อให้ธุรกิจสามารถอยู่รอดและเจริญเติบโตได้ การที่ภาครัฐเข้าไปควบคุมการบริหารค่าจ้างในสถานประกอบการภาคเอกชนอาจเป็นปัญหาหนึ่งที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพทางการบริหาร และความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจในระดับโลกได้ ซึ่งก็จะเป็นผลกระทบมาสู่ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในส่วนรวมได้

**ประการที่หก** ปัญหาด้านผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของ การกำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ โดยรัฐเข้าไปควบคุมการจ่ายค่าจ้างในภาคเอกชนมากจนเกินไปอาจเป็นการลดบทบาทและอำนาจของฝ่ายจัดการหรือเจ้าของธุรกิจเอกชน ซึ่งจะมีผลต่อประสิทธิภาพของการจัดการและพัฒนาการทางเทคโนโลยี และด้านอื่นๆ อันอาจเป็นผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าในด้านการประดิษฐ์คิดค้นของภาคเอกชน ซึ่งเป็นการสวนทางกับทิศทางของพัฒนาการของโลกในปัจจุบัน ซึ่งเป็นยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งต้องการความคล่องตัวสูงมากในการประกอบธุรกิจ อันอาจส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจในการลงทุนทั้งจากแหล่งทุน ภายในประเทศและต่างประเทศได้

**ประการที่เจ็ด** ปัญหาด้านการจูงใจและการพัฒนาศักยภาพของคน การกำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติฉบับเดียวใช้บังคับภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนนั้นอาจไม่ก่อให้เกิดการจูงใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน ในด้านการแข่งขันและการพัฒนาทักษะและศักยภาพของตนเอง ทั้งนี้เพราะมองไม่เห็นความแตกต่างและไม่เห็นประโยชน์จากการพัฒนา เพราะค่าจ้างถูกจำกัดโดยโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ ซึ่งอาจเป็นผลเสียหายในระยะยาวต่อศักยภาพในการแข่งขันของธุรกิจภาคเอกชนและของประเทศโดยรวมได้

**ประการที่แปด** ปัญหาด้านการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ เนื่องจากการบังคับใช้ โครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติมีขอบเขตครอบคลุมทั้งประเทศและมีผู้เกี่ยวข้องหลายล้านคน กระบวนการขั้นตอนต้องเป็นไปตามกฎหมาย การแก้ไขปรับปรุงเมื่อเกิดความจำเป็นย่อมไม่สามารถกระทำได้อย่างรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ จึงอาจเกิดปัญหาด้านความเหมาะสมทันต่อเหตุการณ์ของ โครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ ซึ่งจะส่งผลก่อให้เกิดปัญหาการไม่ปฏิบัติตามและปัญหาในการบังคับใช้มากยิ่งขึ้น

ในประเด็นการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติโดยแยกภาคราชการไว้อย่างเดิม แต่กำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติให้เป็น โครงสร้างหรือบัญชีอัตราเงินเดือนเดียวใช้บังคับกับเฉพาะภาครัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนทั่วประเทศนั้น สามารถพิจารณาได้ในทำนองเดียวกันกับประเด็นแรก แม้ว่าจะแยกภาคราชการไว้ต่างหาก แต่ใช้บังคับเฉพาะ รัฐวิสาหกิจและเอกชนเท่านั้นก็ตาม แต่เนื่องจาก รัฐวิสาหกิจและเอกชนแม้จะมีความคล้ายคลึงกันแต่ก็แตกต่างกันหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันด้านตลาดสินค้า

ความเป็นเจ้าของ ความเป็นอิสระ และอื่นๆ และเนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีความคล้ายคลึงกับ  
 ภาคราชการมากกว่าอีกทั้งทางรัฐบาลยังเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ อำนาจการ  
 ควบคุมจึงอยู่กับทางราชการ แต่ทางภาคเอกชนซึ่งเป็นอิสระอยู่แต่เดิมเมื่อต้องถูกควบคุม  
 โดยการบังคับใช้โครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติฉบับเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลเป็น  
 เจ้าของหรือมีอำนาจควบคุมย่อมจะเกิดปัญหาต่างๆ ตามที่กล่าวมาแล้วในประเด็นแรก  
 เช่นกัน

ในประเด็นการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติให้เป็น โครงสร้างหรือบัญชี  
 อัตราเงินเดือนเดียวใช้บังคับเฉพาะภาคธุรกิจเอกชน ทั้งประเทศ นั้น สามารถพิจารณาได้  
 ทำนองเดียวกันกับประเด็นแรก แม้ว่าจะแยกออกมาจากภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ โดย  
 บังคับเฉพาะภาคเอกชนด้วยกันเองก็ตาม แต่เนื่องจากภาคเอกชนมีความเป็นอิสระจากกัน  
 โดยเด็ดขาดทั้งในด้านความเป็นเจ้าของ การบริหาร การแข่งขัน และอื่นๆ การบังคับให้  
 ธุรกิจหรืออุตสาหกรรมทุกประเภททุกท้องที่ต้องจ่ายค่าจ้างในอัตราเดียวกันนั้นย่อมมี  
 ผลกระทบต่อการแข่งขันของธุรกิจอย่างรุนแรงทั้งในแง่การได้เปรียบเสียเปรียบระหว่าง  
 ธุรกิจ ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ เช่นธุรกิจที่มีความสามารถในการจ่ายไม่สูงพอ  
 ย่อมประสบปัญหาในการปฏิบัติตาม และจะโยงไปถึงปัญหาในการบริหารและการ  
 ประกอบกิจการอันอาจทำให้ธุรกิจเหล่านั้นไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ในทางกลับ  
 กันธุรกิจที่มีความสามารถในการจ่ายสูงแต่ต้องจ่ายต่ำก็อาจได้เปรียบธุรกิจอื่น ซึ่งอาจเป็น  
 การไม่เป็นธรรมสำหรับผู้ปฏิบัติงานอยู่ในธุรกิจนั้นๆ ซึ่งสมควรและมีโอกาสจะได้รับ  
 ค่าจ้างสูงกว่าแต่ก็ถูกจำกัดโดยโครงสร้างค่าจ้างที่ภาครัฐใช้บังคับ

จากการพิจารณาประเด็นปัญหาต่างๆ ทั้งสามประการแล้วนั้น พอจะสรุปได้ว่า  
 ทั้งประเด็นการจะกำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติให้เป็น โครงสร้างหรือบัญชีอัตรา  
 เงินเดือนเดียวใช้บังคับทั้งภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน ทั่วประเทศเป็น  
 มาตรฐานเดียวกัน การกำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ โดยแยกภาคราชการไว้อย่างเดิม  
 แต่กำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติให้เป็น โครงสร้างหรือบัญชีอัตราเงินเดือนเดียวใช้  
 บังคับเฉพาะภาครัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนทั่วประเทศ เป็นมาตรฐานเดียวกันหรือการ  
 กำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติให้เป็น โครงสร้างหรือบัญชีอัตราเงินเดือนเดียวใช้บังคับ

เฉพาะภาคธุรกิจเอกชน ทั่วประเทศ เป็นมาตรฐานเดียวกัน นั้น มีความเป็นไปได้ยากมาก ในทางปฏิบัติ ดังนั้นจึงสมควรจะได้พิจารณาในประเด็นต่อไปว่า ถ้าเป็นไปได้ที่จะ ดำเนินการตามประเด็นต่างๆ ทั้งสามประการดังกล่าวมาแล้ว มีทางเลือกอย่างอื่นอีก หรือไม่? และถ้ามีทางเลือกอย่างอื่นอีกมีแนวทางดำเนินการอย่างไร

เมื่อพิจารณาจากการศึกษาและอภิปรายในประเด็นต่างๆ แล้ว ปัญหาส่วนใหญ่ที่ อาจเกิดขึ้นจะเป็นปัญหาในทางบังคับใช้และปัญหาผลกระทบต่อความเป็นอิสระและ ความสามารถในการแข่งขันเนื่องจากการบังคับใช้ตามที่ได้อภิปรายมาแล้วข้างต้น มีผลต่อ ความยืดหยุ่นและความคล่องตัวของทางธุรกิจ ในขณะที่เดียวกันจุดมุ่งหมายที่สำคัญของ โครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติประการหนึ่งก็คือ ต้องการสร้างความเป็นธรรมให้มีขึ้นในการ จ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงานทั้งสามภาค เพื่อมิให้เหลื่อมล้ำกันมากเกินไปจนเกินสมควร ซึ่ง โดยทั่วไปแล้วก็มีการยอมรับความแตกต่างอยู่แล้ว ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของความเท่าเทียม หรือความเสมอภาคที่เรียกว่า "equity" เช่น การยอมรับให้ค่าจ้างในภาครัฐวิสาหกิจสูงกว่า ภาคราชการได้ร้อยละ 20 อย่างที่ได้ปฏิบัติมาแล้ว เป็นต้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ โครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติดังกล่าว จึงเห็นว่ามีแนวทางที่สมควรจะได้พิจารณาที่สำคัญ 3 แนวทางดังต่อไปนี้

แนวทางแรก คือการใช้หลักของกลไกตลาด กล่าวคือ ปล่อยให้ระบบค่าจ้างได้ วิวัฒนาการไปตามกลไกตลาด ทั้งนี้จะเห็นได้จากระยะเวลาที่ผ่านมาในระบบค่าจ้างของ ประเทศไทยได้พัฒนาก้าวหน้าขึ้นมาตามลำดับ จากเดิมที่การกำหนดอัตราค่าจ้างนั้น ขึ้น อยู่กับการตกลงกันระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างหรือผู้ว่าจ้างกับผู้รับจ้างตกลงกันเองโดย กลไกตลาดเป็นตัวกำกับควบคุม กล่าวคือ ถ้าหากอุปสงค์ของแรงงานมีสูงแต่อุปทานแรง งานมีต่ำ อัตราค่าจ้างย่อมสูงขึ้นเนื่องจากนายจ้างต้องการคนเข้าทำงานจึงเกิดการแย่ง ชิงกันจ้างคนเข้าทำงานดังเป็นปรากฏการณ์ที่ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนในประเทศไทยใน ช่วงเศรษฐกิจเฟื่องฟูที่ผ่านมา แต่ในทางกลับกันในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจซบเซา อุปสงค์ ของแรงงานน้อยลง แต่อุปทานแรงงานจะมีมาก อัตราค่าจ้างย่อมลดลงเนื่องจากการจ้าง งานน้อยอย่างเช่นในภาวะปัจจุบัน ต่อมาได้มีการแทรกแซงโดยรัฐโดยได้ออกกฎหมาย เกี่ยวกับค่าจ้าง ขึ้นตำมาบังคับใช้ทำให้นายจ้างต้องปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับค่าจ้าง ซึ่ง



เป็นแรงผลักดันให้นายจ้างต้องสนใจปรับปรุงระบบการบริหารค่าจ้างในกิจการของตนมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันสภาพแรงงานหรือองค์กรของลูกจ้างก็เข้ามามีบทบาทในการเรียกร้องและเจรจาต่อรองเกี่ยวกับค่าจ้างมากขึ้น จึงเป็นแรงผลักดันให้นายจ้างได้พัฒนาระบบการบริหารค่าตอบแทนในกิจการของตนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น โดยมีการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารค่าจ้างในกิจการของตน

ดังนั้น ทางเลือกที่หนึ่งเกี่ยวกับโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติก็คือน่าไม่จำเป็นต้องกำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ แต่ใช้ระบบปัจจุบันดำเนินการต่อไปโดยอาศัยเวลาในการพัฒนาของระบบค่าจ้างแบบค่อยเป็นค่อยไป หรือหากจะกระตุ้นให้การบริหารค่าจ้างเป็นระบบมากขึ้นและเร็วขึ้น อาจใช้วิธีการกระตุ้นให้มีการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำอย่างจริงจังมากขึ้น และส่งเสริมให้องค์กรลูกจ้างได้มีบทบาทมากขึ้นในการเจรจาต่อรองในระดับกิจการและระดับอุตสาหกรรม ซึ่งจะเป็นการกระตุ้นให้กิจการต่างๆ ได้พัฒนาระบบค่าจ้างของตนให้ก้าวหน้ามากขึ้น และเร็วขึ้น ซึ่งก็จะส่งผลให้เกิดการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างในกิจการต่างๆ อย่างทั่วถึง และความเป็นธรรมหรือความเท่าเทียมทั้งภายในกิจการและภายนอกกิจการก็จะบังเกิดขึ้น อันเป็นการบรรลุวัตถุประสงค์สำคัญที่ตั้งไว้ในการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ

แนวทางที่สอง คือการใช้วิธีกำกับดูแลและส่งเสริม กล่าวคือ ยังคงใช้ระบบปัจจุบันตามที่เสนอไว้ในทางเลือกที่หนึ่งที่กล่าวมาแล้ว แต่เพื่อกระตุ้นให้เกิดการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างอย่างทั่วถึงเร็วขึ้น และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในภาพรวมระหว่างผู้ประกอบการทั้งในภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน จึงสมควรส่งเสริมให้มีการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างในภาคเอกชนอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้อาจทำได้โดยการให้สิทธิพิเศษต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจนายจ้างให้จัดระบบการบริหารค่าจ้างและการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างในกิจการของตน เช่น สิทธิพิเศษเกี่ยวกับภาษีอากร หรือสิทธิพิเศษทางด้านการจ้างงานต่างๆ ตามความเหมาะสม นอกจากนี้ยังสมควรส่งเสริมการฝึกอบรมแก่นายจ้างและลูกจ้าง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารค่าจ้างและการจัดทำโครงสร้างค่าจ้าง เพื่อให้ นายจ้างหรือผู้บริหารได้ตระหนักถึงความสำคัญและสามารถจัดทำโครงสร้างค่าจ้างขึ้นใช้

ในกิจการของคนได้ ในขณะที่เดียวกันลูกจ้างที่ได้รับการฝึกอบรมเรื่องนี้แล้วก็สามารถเจรจาต่อรองกับ นายจ้างได้หรือสามารถสื่อความกับนายจ้างหรือผู้บริหารได้อย่างถูกต้อง ซึ่งจะเป็นการกระตุ้นให้เกิดการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างขึ้นใช้ในกิจการ สำหรับเจ้าหน้าที่ราชการผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมนั้นเมื่อได้รับการฝึกอบรมเรื่องนี้แล้วก็จะสามารถให้คำแนะนำและช่วยเหลือทั้งนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับเรื่องโครงสร้างค่าจ้างได้อันจะเป็นการกระตุ้นให้มีการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างในกิจการอย่างทั่วถึงและเร็วขึ้น นอกจากนี้เพื่อให้การกำหนดอัตราค่าจ้างและการบริหารค่าจ้างในภาคเอกชนมีความสอดคล้องกับการบริหารค่าจ้างในภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ อันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญอย่างหนึ่งของข้อเสนอในการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ จึงสมควรกำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้าง และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติ “กงช.” ด้วย

ดังนั้นทางเลือกที่สองเกี่ยวกับ โครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติคือ การส่งเสริมและการกำกับดูแลโดยส่งเสริมให้มีการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างในกิจการโดยวิธีการต่างๆ และให้ “กงช.” มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารค่าจ้างในภาครัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน ควบคู่ไปกับภาครัฐด้วย การดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างในกิจการซึ่งจะนำไปสู่ความเป็นธรรมตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติที่ได้เสนอไว้ โดยที่ไม่ต้องจัดทำโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ

แนวทางที่สาม คือการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติเป็นแนวทาง (Guideline) กล่าวคือ กำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติในภาคเอกชนอย่างเดียว โดยคงให้ภาครัฐและรัฐวิสาหกิจยังเป็นไปเช่นเดิม แต่โครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติที่กำหนดขึ้นนี้ ให้ใช้เป็นแนวทางหรือ “guideline” เท่านั้น โดยมีได้เป็นการบังคับหรือ “compulsory” ทำนองเดียวกันกับที่กรมบัญชีกลางได้กำหนดโครงสร้างค่าจ้างภาครัฐวิสาหกิจเป็นแนวทางให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งไปกำหนดโครงสร้างค่าจ้างของตนเอง อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามเป้าหมายของโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ จึงสมควรกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติ “กงช.” เป็นผู้กำกับดูแลโครงสร้างค่าจ้างของทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน

เมื่อได้พิจารณาทางเลือกทั้งสามแนวทางแล้วเห็นว่าทางเลือกที่สามคือการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างเป็นแนวทางที่น่าจะเป็นทางเลือกที่เป็นไปได้สูงสุด ดังนั้นจึงจะได้นำทางเลือกนี้มากำหนดเป็นข้อเสนอแนะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

## 7. ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ศึกษาพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติตามที่ได้พิจารณามาแล้ว พอดีจะกำหนดข้อเสนอแนะได้ดังต่อไปนี้

7.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

(1) กำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติเฉพาะในภาคเอกชน โดยคงให้ภาคราชการ และรัฐวิสาหกิจปฏิบัติไปตามแนวทางในปัจจุบัน

(2) โครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติในภาคเอกชนไม่ควรกำหนดโดยเป็นการบังคับ (compulsory) แต่ให้กำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติ (guideline) ประกาศให้ภาคเอกชนนำไปเป็นแนวทางหรือเป็นฐานในการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างในกิจการของตนเอง

(3) เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพจึงควรให้คณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติ “กงช.” เป็นผู้กำกับดูแลโครงสร้างค่าจ้างทั้งภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน

(4) กำหนดให้มีคณะกรรมการค่าจ้างภาคเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณากำหนดและบริหารโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ และให้ทำหน้าที่ในฐานะ “คณะกรรมการบริหารงานบุคคล” ตามพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ.2538 ทั้งนี้ให้กระทำโดยการปรับปรุงภารกิจ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการค่าจ้างในปัจจุบันให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะรับผิดชอบในการกำหนดและบริหารโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ

(5) กำหนดให้มีองค์กรรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่สำนักงานและเลขานุการคณะกรรมการค่าจ้างภาคเอกชน โดยปรับปรุงภารกิจ หน้าที่ และความ

รับผิดชอบของสำนักงานค่าจ้าง สำนักปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้มีศักยภาพเพียงพอให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบการดำเนินต่างๆ เกี่ยวกับโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติตามที่กำหนด

(6) กำหนดให้มีการจัดบริการส่งเสริมให้มีการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างในภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง โดยใช้มาตรการจูงใจหลายๆ ด้าน เช่น ด้านภาษีอากร ด้านสิทธิพิเศษต่างๆ ทางด้านแรงงานและการบริหารบุคคล เช่น สิทธิพิเศษด้านการฝึกอบรมและการพัฒนาฝีมือแรงงานในสถานประกอบการ เป็นต้น

(7) กำหนดให้มีการจัดบริการสนับสนุนให้มีการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างในภาคเอกชน โดยให้มาตรการต่างๆ เช่น การฝึกอบรมการจัดทำโครงสร้างค่าจ้าง การให้คำปรึกษาด้านการจัดทำโครงสร้างค่าจ้าง การให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการจัดทำโครงสร้างค่าจ้าง โดยมีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ให้การช่วยเหลือในทางปฏิบัติ เป็นต้น

#### 7.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินการ มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

(1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างให้คลุมถึงประเด็นสำคัญต่างๆ ดังต่อไปนี้

ก. กำหนดโครงสร้างค่าจ้างภาคเอกชนโดยใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่คณะกรรมการกำหนดเป็นฐาน ประกาศเป็นแนวทางสำหรับภาคเอกชนเพื่อเป็นแนวทาง (guideline) ในการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างในกิจการ เป็นระยะๆ ตามสถานการณ์ที่เหมาะสม โครงสร้างค่าจ้างภาคเอกชนอาจจัดทำเป็นสองลักษณะดังต่อไปนี้

- โครงสร้างค่าจ้างในอุตสาหกรรมแต่ละประเภท
- โครงสร้างค่าจ้างท้องถิ่นต่างๆ ตามภูมิภาค

ข. จัดทำข้อเสนอแนะอัตราการปรับค่าจ้างประจำปีตามโครงสร้างค่าจ้างเพื่อเป็นแนวทาง (guideline) ในการปรับค่าจ้างประจำปีสำหรับธุรกิจภาคเอกชนนำไปใช้ในการปรับค่าจ้างประจำปีในกิจการของตน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ เช่น สถานะค่าครองชีพ อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และอื่นๆ

ค. จัดบริการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างในภาคเอกชน เช่น การให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากร และสิทธิพิเศษอื่นๆ รวมตลอดถึงบริการฝึกอบรมการจัดทำโครงสร้างค่าจ้าง การให้คำปรึกษาแนะนำการให้ความช่วยเหลือในการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติในทางปฏิบัติ

(2) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติ "กงช." มีอำนาจกำกับดูแลโครงสร้างค่าจ้างของทั้งภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน

(3) กำหนดให้มีคณะกรรมการชุดต่างๆ อย่างน้อย 6 ชุด เพื่อสนับสนุนการดำเนินการดำเนินการ และการบริหารโครงสร้างค่าจ้างภาคเอกชนดังต่อไปนี้

ก. คณะอนุกรรมการระบบค่าตอบแทน มีหน้าที่ศึกษาค้นคว้าวิจัยเพื่อกำหนดรูปแบบของระบบค่าตอบแทนที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยออกมา แล้วนำเสนอจนเป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาระบบอย่างต่อเนื่องให้ทันสมัยอยู่เสมอ รวมทั้งจัดทำโครงสร้างค่าจ้างภาคเอกชนเพื่อเป็นแนวทางให้ภาคเอกชนนำไปจัดทำโครงสร้างค่าจ้างในกิจการ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่จัดทำข้อเสนออัตราการปรับค่าจ้างประจำปีในภาคเอกชน เพื่อเป็นแนวทางแก่ภาคเอกชนในการปรับค่าจ้างประจำปีทุกปีอีกด้วย

ข. คณะอนุกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำ มีหน้าที่เสนอให้กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อเห็นว่าถึงเวลาโดยการกำหนดให้แน่ชัดว่า ควรพิจารณาตามความเหมาะสม เช่น 2 ปี ต่อ 1 ครั้ง นอกจากนี้คณะอนุกรรมการนี้ยังมีหน้าที่ในการติดตาม เพื่อให้เกิดการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำอย่างได้ผลอีกด้วย

ค. คณะอนุกรรมการฝึกอบรม มีหน้าที่ทำการฝึกอบรมทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้มีความรู้ ความเข้าใจระบบการบริหารค่าจ้างของไทยที่ได้กำหนดขึ้น จนสามารถนำไปทำได้จริงๆ ในทางปฏิบัติ ทั้งด้านการจัดทำโครงสร้างค่าจ้าง การปรับค่าจ้างประจำปี รวมทั้งการปรับค่าจ้างอย่างเป็นระบบครบวงจร

ง. คณะอนุกรรมการที่ปรึกษา มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำในการเอา  
ระบบไปใช้ เมื่อผู้เกี่ยวข้องติดขัดปัญหาใดๆ ก็เข้าไปช่วยเหลือให้คำปรึกษาแนะนำจน  
สามารถทำได้จริง ๆ ในการปฏิบัติ ทั้งด้านการจัดทำโครงสร้างค่าจ้าง การปรับค่าจ้าง การ  
บริหารค่าจ้างทั้งระบบครบวงจร

จ. คณะอนุกรรมการกฎหมาย มีหน้าที่ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย  
แรงงานที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับระบบค่าตอบแทนใหม่และสอดคล้องกับเป้าหมาย  
ของประเทศ รวมทั้งให้เกิดความเป็นธรรมและทันต่อเหตุการณ์และสภาพแวดล้อมที่  
เปลี่ยนแปลงไป

ฉ. คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผล มีหน้าที่ติดตามประเมิน  
ผลและรายงานผลเป็นระยะ ๆ เพื่อแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาระบบให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(4) ปรับปรุงอำนาจหน้าที่และโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการ  
ค่าจ้างในปัจจุบันให้มีศักยภาพในการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการจัดทำโครงสร้างค่าจ้าง  
โดยปฏิบัติหน้าที่เป็นสำนักงานและเป็นเลขานุการของคณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งเป็นผู้มี  
อำนาจหน้าที่ในการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ รวมทั้งให้สามารถปฏิบัติงานต่างๆ  
เพื่อสนับสนุนงานของคณะอนุกรรมการต่างๆ ข้างต้นทั้ง 6 คณะ ทั้งนี้โดยดำเนินการ  
ดังต่อไปนี้

- ก. ปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม
- ข. กำหนดงบประมาณประจำปีให้เหมาะสมกับภารกิจใหม่ที่เพิ่มขึ้น
- ค. กำหนดอัตรากำลังคนให้เหมาะสมกับภารกิจใหม่ที่เพิ่มขึ้น

## 8. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

การศึกษาเรื่องโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติครั้งนี้ นอกเหนือจากจะได้จัดทำ  
ข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นซึ่งเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแล้วยังมีข้อเสนอแนะเพื่อ  
การศึกษาเพิ่มเติมหลายประการดังต่อไปนี้

8.1 ประการแรก เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ได้ดำเนินการศึกษาในช่วงเวลาของ  
ภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในประเทศไทย กล่าวคือ ข้อมูลจากสถานประกอบการภาค

เอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงเป็นข้อมูลที่เก็บรวบรวมสิ้นสุด ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2540 และข้อมูลจากสถานประกอบการภาคเอกชนในภาคตะวันออกและตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นข้อมูลที่เก็บรวบรวมสิ้นสุด ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2540 ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวข้างต้นเป็นช่วงเวลาที่มีการเลิกจ้างลูกจ้างภาคเอกชนจำนวนมาก รวมทั้งมีการลดอัตราค่าจ้างเงินเดือนลงมาจากเดิม มีการงดการจ่ายเงินโบนัส งดการปรับค่าจ้างประจำปี ตลอดจนมีการยกเลิกสวัสดิการหลายประเภท ดังนั้นการใช้ข้อมูลที่ปรากฏในรายงานการศึกษาครั้งนี้ เพื่อการศึกษาเปรียบเทียบหรือการตัดสินใจทางการบริหารค่าจ้าง จึงต้องคำนึงถึงข้อจำกัดดังกล่าวนี้ด้วย อย่างไรก็ตามในด้านการพิจารณาตัดสินใจระดับนโยบายนั้น ผลการศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นภาพรวมของระบบค่าจ้างและโครงสร้างค่าจ้างในประเทศไทย ทั้งภาครัฐการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน ซึ่งเป็นข้อมูลที่เพียงพอและสามารถนำไปพิจารณาและตัดสินใจในเชิงนโยบายได้

อย่างไรก็ตามเพื่อความชัดเจนของข้อมูลจึงใคร่ขอเสนอแนะให้มีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่งหลังจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจถึงจุดต่ำสุด เพื่อจะได้ทราบถึงการปรับตัวของระบบค่าจ้างและโครงสร้างค่าจ้างในประเทศไทยว่าเป็นอย่างไร นอกจากนี้สมควรจะได้เพิ่มประเด็นในการศึกษาเพิ่มเติมให้ลึกลงไปถึงรายละเอียด โดยวิเคราะห์รูปแบบของโครงสร้างค่าจ้างในภาคเอกชนอย่างลึกซึ้ง รวมทั้งการปรับค่าจ้างประจำปีและการประเมินผลการปฏิบัติงานรวมทั้งเครื่องมือหรือเกณฑ์อื่นๆ ที่ใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการปรับค่าจ้างประจำปีอีกด้วย

3.2 ประการที่สอง การศึกษาในครั้งนี้ยังมีได้ศึกษาเปรียบเทียบโดยการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างลึกซึ้งทางด้านสวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ ระหว่างภาครัฐการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของระบบค่าจ้างและโครงสร้างค่าจ้าง ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ดำเนินการในช่วงภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจดังกล่าวมาแล้ว และในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ทั้งภาครัฐการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน ได้มีการปรับตัวด้านนี้เป็นอย่างมาก เช่น ภาครัฐการได้ตัดหรือลดสวัสดิการต่างๆ เช่น ด้านการรักษาพยาบาล เป็นต้น ในขณะที่ภาครัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนก็ดำเนินการในทำนองเดียวกัน

ดังนั้น เพื่อความชัดเจนของข้อมูลในด้านนี้จึงใคร่ขอเสนอแนะให้มีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่ง โดยศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบอย่างลึกซึ้งเมื่อภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจถึงจุดต่ำสุดแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้ได้ภาพที่ชัดเจนทางด้านการปรับตัวและด้านฐานข้อมูลที่มีเสถียรภาพพอสมควรเพื่อสามารถนำไปพิจารณาตัดสินใจดำเนินการทางการบริหารค่าตอบแทนและเพื่อกำหนดนโยบายที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

3.3 ประการที่สาม การศึกษาครั้งนี้จำกัดอยู่แต่เพียงการศึกษาระบบค่าจ้างและโครงสร้างค่าจ้างในประเทศไทยเท่านั้น ยังมีได้มีการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ทั้งประเทศใกล้เคียงและประเทศที่อยู่ในกลุ่มอาเซียนด้วยกัน หรือประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น หรือประเทศในยุโรป และอเมริกา

ดังนั้น เพื่อให้ได้ภาพและข้อมูลที่ชัดเจนทางด้านระบบค่าจ้างและโครงสร้างค่าจ้างจึงใคร่ขอเสนอแนะให้มีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม โดยศึกษาระบบค่าจ้างและโครงสร้างค่าจ้างของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศใกล้เคียงบางประเทศ และประเทศที่พัฒนาแล้วในเอเชียแปซิฟิก เช่น ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ประเทศในยุโรป เช่น อังกฤษ เยอรมัน ฝรั่งเศส และประเทศในกลุ่มนอร์ดิกและสแกนดิเนเวีย ประเทศในอเมริกาเหนือ เช่น สหรัฐอเมริกา และแคนาดา รวมทั้งประเทศในอเมริกาใต้ เช่น เม็กซิโก และเปรู เป็นต้น