



บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดในการศึกษาวิจัย

สภาพการณ์ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานราชการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ได้นำเสนอในบทนำ จะเป็นประเด็นของการศึกษาวิจัยทัศนคติของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงานราชการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยจะได้นำเสนอแนวคิดในเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับทัศนคติของบุคคลในองค์กร เพื่อให้เห็นภาพของความเชื่อมโยงของความรู้สึกของบุคคลในองค์กรกับเหตุการณ์ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้นจะได้นำเสนอแนวคิดในประเด็นในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นจุดสนใจของการศึกษาวิจัยทั้งสามประเด็น คือความสัมพันธ์ระหว่างประธานหรือกรรมการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับเลขาธิการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประเด็นระบบค่าตอบแทนของบุคลากรของหน่วยงานราชการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และประเด็นการประเมินวัดความสามารถในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยประกอบด้วยแนวคิดเรื่องการแยกการเมืองออกจากการบริหาร การใช้อำนาจทางการเมืองในองค์กร แนวคิดเรื่องความขัดแย้งในองค์กร แนวคิดเรื่องการกำหนดค่าตอบแทน แนวคิดการประเมินวัดความสามารถในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในการ โดยมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของความสัมพันธ์ระหว่างประธานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและเลขาธิการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แนวคิดและทฤษฎีในการอธิบายในประเด็นของปัญหาของความสัมพันธ์ระหว่างระหว่างประธานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและเลขาธิการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จะอธิบายจากแนวคิดที่ว่าด้วยความขัดแย้ง และแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจในองค์กร ดังนี้

2.1.1 แนวคิดและทฤษฎีที่ว่าด้วยอำนาจทางการเมืองในองค์กร¹ อำนาจเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งในการดำเนินงานขององค์กร โดยเฉพาะองค์กรในภาครัฐหรือแม้แต่องค์กรของเอกชน เพื่อให้การดำเนินงานผลักดันให้เกิดการปฏิบัติต่างๆที่นำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย และโครงสร้างอำนาจจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้คนปฏิบัติตามกฎข้อบังคับขององค์กร ในหลายต่อหลายครั้งเมื่อเรากล่าวถึงอำนาจก็มักจะหมายถึงองค์กรด้วย อำนาจและองค์กรจึงเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออก เมื่อเราจะศึกษาในเรื่องการบริหารงานขององค์กรใด ก็มักจะต้องศึกษาและให้ความสนใจในการพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องของอำนาจและการเมืองภายในองค์กร ซึ่งมีประเด็นในการพิจารณา ดังนี้

¹ Richard L. Daft. Organization Theory and Design. 4th edition (Singapore : West Publishing Company, 1992). p. 411-412.

1) **แนวคิดการสร้างอำนาจทางการเมือง** ภายใต้สภาวะการณ์ที่มีความขัดแย้งหรือมีความเห็นที่แตกต่างกันออกไป รูปแบบทางการเมืองจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ปัญหาขององค์กร ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องมักเป็นผู้ที่มีอำนาจ โดยมีแนวทางในการสร้างอำนาจทางการเมือง ดังนี้

1.1) การควบคุมสภาพความไม่แน่นอน (Control Uncertainty) สภาพที่ไม่แน่นอนหรือไม่เห็นพ้องต้องกันเป็นสภาวะที่เป็นการสร้างอำนาจให้แก่บุคคลหรือกลุ่ม คือ การเข้าไปเกี่ยวข้องกับสภาพความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้น และพยายามจัดการกับสภาพความไม่แน่นอน การแก้ปัญหาที่เกิดจากความไม่แน่นอน ตลอดจนการคาดการณ์สภาพความไม่แน่นอนได้ ซึ่งจะทำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวมีอำนาจทางการเมืองจากความสามารถในการจัดการกับสภาพความไม่แน่นอน

1.2) การสร้างสภาวะพึ่งพา (Create Dependencies) สภาพที่มีการพึ่งพา โดยการเป็นที่พึ่งพาของบุคคลหรือหน่วยงานต่างๆ ในองค์กร โดยอาจเป็นที่พึ่งในด้านข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ ความชำนาญ ทักษะการทำงานต่างๆ ปัจจัยทางการบริหาร เป็นต้น หากองค์กรไม่ต้องการตกอยู่ภายใต้อำนาจของบุคคลหรือหน่วยงานภายในองค์กรก็จะต้องพึ่งพาตนเองในเรื่องที่สำคัญดังกล่าว

1.3) การสนับสนุนทรัพยากร (Provide Resources) ทรัพยากรต่างๆ ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารงานขององค์กร หน่วยงานที่มีทรัพยากรและจัดสรรทรัพยากรให้แก่หน่วยงานอื่นหรือหาทรัพยากรแก่องค์กรจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจ จึงสามารถสร้างอำนาจทางการเมืองได้โดยการแสวงหาทรัพยากรหรือครอบครองทรัพยากรที่หน่วยงานอื่นๆ ในองค์กรต้องการ

1.4) การปฏิบัติภารกิจในภาวะวิกฤติให้เป็นที่พอใจ (Satisfy Strategic Contingencies) เป็นการสร้างอำนาจโดยการเข้าไปดำเนินการในสภาวะการณ์ที่สำคัญและวิกฤติ ทั้งนี้เพราะการดำเนินกลยุทธ์หรือการดำเนินการขององค์กรต่างๆ จะมีปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในองค์กรบางประการที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อผลสำเร็จขององค์กร เมื่อองค์กรเปลี่ยนแนวคิดด้านกลยุทธ์ขององค์กรใหม่ อาจมีงานบางอย่างที่มีความสำคัญมากขึ้นและเป็นงานที่หน่วยงานอื่นๆ ต้องพึ่งพาและไม่มีใครสามารถทำแทนได้ หากหน่วยงานใดสามารถเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าวได้ดีและเป็นที่พอใจ ก็จะทำให้หน่วยงานนั้นๆ มีความสำคัญและมีอำนาจ

2) **แนวคิดในเรื่องวิธีการของการใช้อำนาจ²** วิธีการใช้อำนาจทางการเมืองเป็นมิติของผู้มีอำนาจจะต้องการแสดงการมีอำนาจของตนให้น้อยที่สุดหรือไม่แสดงอำนาจของตน และ

² Richard L. Daft, *Organization Theory and Design*, p. 415-416.

หากผู้มีอำนาจพยายามแสดงอำนาจทางการเมืองอาจจะไม่ได้รับการยอมรับและการต่อต้านขึ้นได้ วิธีการใช้อำนาจทางการเมืองจึงเป็นเรื่องสำคัญและละเอียดอ่อน โดยบุคคลหรือหน่วยงานสามารถใช้อำนาจทางการเมืองโดยวิธีต่างๆ ดังนี้

2.1) การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Build Coalitions) เป็นการใช้อำนาจโดยการเจรจากับบุคคลหรือผู้อื่นที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อโน้มน้าวให้มีความเห็นในทางที่ผู้ใช้อำนาจต้องการ แต่วิธีการนี้จะอยู่บนฐานของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ดี มีความเชื่อใจและเคารพซึ่งกันและกัน และมีความต้องการที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่น

2.2) การขยายและการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกัน (Expand Network) โดยการร่วมมือกับบุคคลอื่นๆ ซึ่งอาจทำได้โดยการสร้างความร่วมมือกับผู้บริหารในหน่วยงานภายในองค์กรอันเป็นการสร้างเครือข่ายใหม่ โดยวิธีการแต่งตั้งโยกย้ายหรือรับคนใหม่ หรือการดึงผู้ที่ไม่เห็นด้วยมาเป็นพวก โดยการแต่งตั้งผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจเข้าร่วมเป็นกรรมการหรือร่วมการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าว ซึ่งอาจทำให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยเปลี่ยนความคิดโดยการลดการคัดค้านหรือการไม่เห็นด้วยลงมาหรือหันมาสนับสนุนหรือเห็นด้วยกับเรื่องที่ใช้ผู้ใช้อำนาจต้องการได้

2.3) การควบคุมการตัดสินใจ (Control Decision Premises) เป็นการควบคุมขอบเขตของการตัดสินใจ โดยเลือกและจำกัดข้อมูลที่เสนอต่อผู้บริหาร ทำให้การตัดสินใจเป็นไปตามที่ผู้ใช้อำนาจต้องการ นอกจากนี้ยังรวมถึงกรณีของการจัดลำดับของกระบวนการในการตัดสินใจที่อาจส่งผลต่อผลของการตัดสินใจได้

2.4) การสร้างความชอบธรรมและความเชี่ยวชาญ (Enhance Legitimacy and Expertise) ผู้บริหารอาจใช้อำนาจทางการเมืองโดยการสร้างการยอมรับ เพิ่มความชอบธรรมและความเชี่ยวชาญแก่ตนเองได้ เนื่องจากที่มาของอำนาจทางการเมืองอาจเกิดจากความรู้ ความเชี่ยวชาญ ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญก็จะมีอิทธิพล การใช้อำนาจทางการเมืองก็อาจทำได้โดยการให้ผู้เชี่ยวชาญภายนอกหรือที่ปรึกษาขององค์กรให้การสนับสนุนตนเอง

2.5) การทำความชัดเจนในสิ่งที่ต้องการ (Make Preference Explicit but Keep Power Implicit) เป็นการใช้อำนาจทางการเมืองโดยการแสดงให้เห็นถึงความชัดเจนของทางเลือกที่เป็นที่ต้องการ หน่วยงานหรือบุคคลจะเสนอผลของการตัดสินใจและวิธีการดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้บริหารองค์การคนอื่นๆ พิจารณา ผู้ที่จะใช้อำนาจทางการเมืองจึงต้องพยายามสร้างความชัดเจนให้กับแนวทางที่ตนเองต้องการมากที่สุด

2.1.2 แนวคิดและทฤษฎีที่ว่าด้วยความขัดแย้งในองค์กร ความขัดแย้งในองค์กรเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้ในองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะปัจจุบันความขัดแย้งจะยังมีปัญหามากขึ้น เนื่องจากองค์กรมีการขยายตัวมากทั้งในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งการ

พิจารณาในเรื่องความขัดแย้งมีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับวิเคราะห์ในเรื่องความขัดแย้ง โดยแบบจำลองของความขัดแย้ง ดังนี้

1) **แบบจำลองความขัดแย้งของหลุยส์ พอนด์**³ เป็นการมองว่าความขัดแย้งเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ประกอบด้วยขั้นตอนห้าขั้นตอน โดยสามารถใช้แบบจำลองวิเคราะห์ความขัดแย้งและการจัดการกับความขัดแย้ง ดังนี้

1.1) **ขั้นตอนของความขัดแย้งที่ซ่อนเร้น (Latent Conflict)** เป็นปัจจัยภายในบุคคล กลุ่ม หรือองค์การที่จะนำไปสู่พฤติกรรมความขัดแย้ง โดยอาจจะเริ่มต้นจากเงื่อนไขของความขัดแย้งที่ยังคงมีอยู่และไม่จำเป็นต้องนำไปสู่ความขัดแย้งโดยตรง แต่จะเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นหากมีความขัดแย้งเกิดขึ้น อาทิ การที่บุคคล หรือกลุ่มเผชิญกับแรงกดดันจากภายนอกหลายอย่าง การที่บุคคลหรือกลุ่มมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน เป็นต้นซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้จะเป็นโอกาสของความขัดแย้งภายในองค์กรเสมือนการซ่อนเร้นที่รอคอยสภาวะที่เหมาะสมที่จะปรากฏเป็นพฤติกรรมที่ขัดแย้ง

1.2) **ขั้นตอนของความขัดแย้งที่รับรู้ (Perceived Conflict)** ขั้นตอนของความขัดแย้งที่รับรู้จะเริ่มขึ้นเมื่อบุคคลได้รู้ว่าเป้าหมายของเขาได้ถูกทำลายโดยการกระทำของบุคคลอื่น บุคคลก็จะเริ่มต้นค้นหาแหล่งที่มาของความขัดแย้ง ตรวจสอบสาเหตุของความขัดแย้ง และวิเคราะห์เหตุการณ์ที่นำไปสู่การขัดแย้ง โดยความขัดแย้งจะเพิ่มสูงขึ้นจากการที่บุคคลรับรู้ความขัดแย้งและสาเหตุของความขัดแย้งที่แตกต่างกัน และเมื่อมีความแตกต่างของความคิดเห็นที่แสดงออกมา หรือเป้าหมาย ค่านิยม ที่ไม่สอดคล้องกัน หรือการที่บุคคลแสดงการกระทำที่ไม่เห็นด้วย ก็จะทำให้ความขัดแย้งนำไปสู่ขั้นตอนของความขัดแย้งที่รู้สึก

1.3) **ความขัดแย้งที่รู้สึก (Felt Conflict)** ในระหว่างขั้นตอนนี้ บุคคลจะพัฒนาความรู้สึกในเชิงลบระหว่างกันขึ้น ซึ่งโดยปกติบุคคลจะสร้างทัศนคติแบบแบ่งข้าง และกล่าวหาว่าบุคคลอื่นเป็นผู้สร้างปัญหา และเมื่อความขัดแย้งเพิ่มสูงขึ้นจะทำให้ความร่วมมือระหว่างบุคคลลดลงและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพขององค์กร ซึ่งเมื่อบุคคลรู้สึกเครียดหรือกังวลใจเนื่องจากการไม่เห็นพ้องหรือการเข้าใจผิดกัน ความขัดแย้งก็จะพัฒนาจากความขัดแย้งที่รับรู้ไปสู่ความขัดแย้งที่รู้สึกที่กลายเป็นความรู้สึกส่วนตัวของบุคคลที่เกี่ยวข้องกัน และเมื่อบุคคลแต่ละคนคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนและไม่สนใจต่อการเข้าใจในจุดยืนหรือความต้องการของบุคคลอื่น ความขัดแย้งจะขยายตัวไปสู่ขั้นตอนของความขัดแย้งที่เปิดเผย

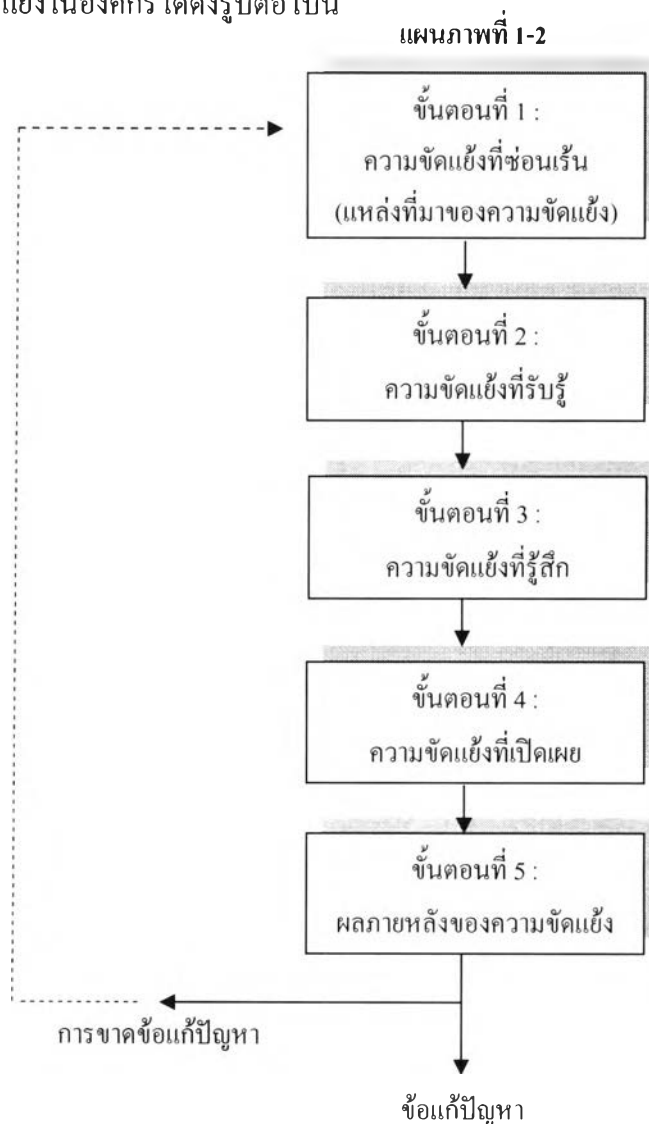
1.4) **ความขัดแย้งที่เปิดเผย (Manifest Conflict)** บุคคลจะตัดสินใจต่อการตอบสนองต่อบุคคลอื่นที่เห็นว่าเป็นแหล่งที่มาของความขัดแย้ง โดยพยายามทำร้ายเป้าหมาย

³ Louis R. Pondy, Richard J. Boland, Howard Thomas, *Managing ambiguity and change*. (Wiley: New York, 1988), p 400-402.

ระหว่างกัน ซึ่งความขัดแย้งที่เปิดเผยจะมีรูปแบบทั้งในด้านของความก้าวร้าวอย่างเปิดเผยหรือความรุนแรงระหว่างบุคคล

1.5) ผลภายหลังของความขัดแย้ง (Conflict Aftermath) ความขัดแย้งภายในองค์กรจะถูกแก้ไขด้วยวิธีการบางอย่าง อาทิ การไล่นักออกจากตำแหน่ง การปรับปรุงโครงสร้างใหม่ขององค์กร หรือความขัดแย้งได้ส่งผลให้องค์กรต้องถูกยกเลิกไป ในความขัดแย้งทุกอย่างจะมีผลภายหลังของความขัดแย้งที่กระทบต่อแนวทางที่ทั้งสองฝ่ายรับรู้และตอบสนองต่อความขัดแย้งในอนาคต กรณีหากความขัดแย้งถูกแก้ไขด้วยการประนีประนอมหรือความร่วมมือก่อนที่จะก้าวไปสู่ขั้นตอนของความขัดแย้งที่เปิดเผย ซึ่งผลภายหลังความขัดแย้งจะส่งเสริมความขัดแย้งความสัมพันธ์ที่ดีในอนาคตได้ แต่หากความขัดแย้งไม่ได้ถูกแก้ไขเป็นระยะเวลาในกระบวนการ ก็จะทำให้ผลภายหลังของความขัดแย้งที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในการทำงานในอนาคตได้

แบบการวิเคราะห์ของหลุยส์ พอนด์ สามารถสรุปกระบวนการของการเกิดความขัดแย้งในองค์กรได้ดังรูปต่อไปนี้



2) **แนวคิดบทบาทของสมาชิก⁴ (Member Roles)** ผู้บริหารจะมีบทบาทที่หลากหลายภายในองค์กร ซึ่งจะเป็นสาเหตุสำคัญของความขัดแย้งในองค์กร โดยรูปแบบของบทบาทของสมาชิกในองค์กรที่นำไปสู่ความขัดแย้ง อาจมีได้ดังนี้

2.1) การขัดแย้งของบทบาท (Role Conflict) ความขัดแย้งของบทบาทจะเกิดขึ้นเมื่อความคาดหวังที่เกี่ยวกับบทบาทบางอย่างไม่สอดคล้องกัน ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ บุคคลที่มีบทบาทสามารถทำตามความคาดหวังอย่างหนึ่งแต่ต้องเสียความคาดหวังอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งรูปแบบโดยทั่วไปของความขัดแย้งของบทบาท มีดังนี้

2.1.1) ความขัดแย้งของบทบาทภายในบุคคล รูปแบบนี้จะเกิดขึ้นในกรณีที่ความคาดหวังสองอย่างหรือมากกว่าที่ขัดแย้งกันของบุคคลหนึ่ง

2.1.2) ความขัดแย้งของบทบาทระหว่างบุคคล จะเกิดขึ้นในกรณีที่ความคาดหวังที่ขัดแย้งมาจากบุคคลสองคนหรือมากกว่า

2.1.3) ความขัดแย้งระหว่างบทบาท เป็นกรณีที่บุคคลจะต้องมีบทบาทมากกว่าสองอย่างหรือมากกว่าที่มีความต้องการที่ขัดแย้งกัน

2.1.4) ความขัดแย้งของบุคคล-บทบาท กรณีที่เกิดขึ้นเมื่อทัศนคติและความเชื่อของบุคลากรภายในบทบาทไม่สอดคล้องกับความคาดหวังของบทบาทเป็นการมองว่าความขัดแย้งเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ประกอบด้วยขั้นตอนห้าขั้น ตอน โดยสามารถใช้แบบจำลองวิเคราะห์ความขัดแย้งและการจัดการกับความขัดแย้ง ดังนี้

2.2) การมีบทบาทมากเกินไป (Role Overload) เป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นเมื่อความคาดหวังของบทบาทที่มีอยู่ สูงกว่าความสามารถของบุคคลที่สวมบทบาทอยู่ บทบาทที่มากเกินไปสามารถทำให้เกิดปริมาณงานที่มากเกินไป ความต้องการที่ไม่เป็นจริง ทรัพยากรที่ไม่เพียงพอ หรือการขาดทักษะส่วนบุคคล

2.3) การคลุมเครือของบทบาท (Role Ambiguity) รูปแบบของความขัดแย้งนี้จะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลไม่มั่นใจกับสิ่งที่ถูกคาดหวังจากบุคคลในองค์กร สมาชิกในองค์กรอาจเผชิญกับความคลุมเครือของบทบาท เมื่อเกิดความไม่เข้าใจของเป้าหมายของบทบาทของบุคคลต่างๆในองค์กร หรือไม่ทราบว่าบรรลุเป้าหมายเหล่านี้ได้อย่างไร รวมถึงการเปลี่ยนแปลงอื่นๆที่จะสร้างความไม่แน่นอนที่อาจทำให้สมาชิกของกลุ่มมีความคลุมเครือของบทบาท รวมทั้งความคลุมเครือของบทบาทที่สูงขึ้นจะสัมพันธ์กับความพอใจในงานที่ต่ำลง การมีส่วนร่วมที่น้อยลง และ

⁴ Louis R. Pondy, Richard J. Boland, Howard Thomas . *Managing ambiguity and change*. p 402-404..

ความผูกพันต่อองค์กรที่ต่ำลง ซึ่งผู้บริหารระดับสูงอาจรู้สึกต่อความคลุมเครือของบทบาทที่สูงกว่าผู้บริหารระดับล่าง

บทบาทที่มากเกินไป บทบาทที่คลุมเครือ และบทบาทที่ขัดแย้ง สามารถมีผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงาน ขวัญกำลังใจในการทำงาน และความพอใจของบุคคลในองค์กรได้

โดยสรุปแล้ว แนวคิดในเรื่องของความขัดแย้งและการใช้อำนาจทางการเมืองจะเป็นแนวทางในการวิเคราะห์สภาพปัญหาของความสัมพันธ์ของประธานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและผู้บริหารของหน่วยงานตุลาการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาจากตัวแบบของความขัดแย้งและการใช้อำนาจของประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และผู้บริหารของหน่วยงานตุลาการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งบทบาทของประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและผู้บริหารของหน่วยงานตุลาการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภายในหน่วยงานตุลาการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะได้นำเสนอประเด็นของสภาพการณ์และการอธิบายตามแนวคิดและทฤษฎีทั้งสองแนวคิดหลักนี้ในบทที่ 5 ที่ว่าด้วยการสรุปผลการวิจัยและการอภิปรายผลการวิจัย

2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบค่าตอบแทนของบุคลากรของหน่วยงานตุลาการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การบริหารค่าตอบแทนขององค์กรถือเป็นกลยุทธ์ในการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของการแข่งขันและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากสภาพภายนอกองค์กร ซึ่งแนวคิดในเรื่องระบบค่าตอบแทนมีประเด็นที่เกี่ยวข้อง คือ ประเภทของค่าตอบแทน วัตถุประสงค์ในการจ่ายค่าตอบแทน หลักการพื้นฐานของการจ่ายค่าตอบแทน นโยบายในการจ่ายค่าตอบแทน และวิธีการกำหนดค่าตอบแทนในแต่ละประเภท ดังนี้

2.2.1 ประเภทของค่าตอบแทน⁵ ในทฤษฎีของมาทิส อาร์ แอล และแจ๊คสัน เจ เอ็ม เห็นว่าสามารถจำแนกประเภทของค่าตอบแทนในองค์กรออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ ค่าตอบแทนหลัก (base pay) ค่าตอบแทนผันแปร (variable pay) และผลประโยชน์เกื้อกูล (fringe benefit) ดังมีรายละเอียดดังนี้

1) ค่าตอบแทนหลัก (base pay) ได้แก่ ค่าจ้างหรือเงินเดือน องค์กรส่วนใหญ่จ่ายค่าตอบแทนหลักโดยคิดเป็นชั่วโมงหรือเงินเดือน ซึ่งดูจากลักษณะงาน ค่าตอบแทนหลักที่คิดเป็นชั่วโมงจะดูจากงานที่สามารถคำนวณเป็นเวลาโดยตรง ส่วนค่าตอบแทนหลักที่เป็นเงินเดือนจะดูจากช่วงเวลาที่ยาวกว่า คนที่ได้รับเงินเดือนจะมีสถานภาพสูงกว่าคนที่ได้รับค่าจ้าง บางองค์กรจึง

⁵ Mathis, R. L. & Jackson, J. H., *Human Resource Management*, 9th ed. (Australia : South-Western College Publishing, 1999), p. 400.

ใช้วิธีเปลี่ยนมาจ่ายเงินเดือนให้พนักงานและเสมียน เพื่อสร้างความรู้สึกรักภักดีและความผูกพันต่อองค์กร แต่ยังคงจ่ายค่าล่วงเวลาให้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

2) **ค่าตอบแทนผันแปรหรือค่าตอบแทนจูงใจ (variable pay)** เป็นค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน โดยตรงอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลงานของพนักงานแต่ละคน โดยตรง ส่วนใหญ่ ได้แก่ โบนัสและค่าตอบแทนจูงใจต่างๆ เช่น ผู้บริหารที่ทำงานมานานอาจได้สิทธิในการถือหุ้นของบริษัท

3) **ผลประโยชน์เกื้อกูล (fringe benefit)** เป็นค่าตอบแทนทางอ้อมที่พนักงานได้รับจากสิ่งที่สามารถจับต้องได้ เช่น การประกันสุขภาพ การจ่ายเงินให้ในวันลาหยุด หรือบำนาญตอนเกษียณ ซึ่งเป็นค่าตอบแทนที่ให้ในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์กร บางทีเรียกว่า “ผลประโยชน์” (benefit) หรือ “ค่าตอบแทนเสริม” (supplementary compensation) ซึ่งอาจรวมทั้งผลประโยชน์ และการบริการรวมถึงค่าจ้างและเงินเดือนเพิ่ม (wage and salary add-ons) และยังมีรางวัลทางอ้อมต่างๆ ที่นอกเหนือจากค่าจ้างและเงินเดือน

2.2.2 **วัตถุประสงค์ในการจ่ายค่าตอบแทน**⁶ ค่าตอบแทนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายและส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม การกำหนดอัตราและโครงสร้างของค่าตอบแทนจำเป็นจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการจ่ายค่าตอบแทนขององค์กร เพื่อให้องค์กรสามารถพิจารณาค่าตอบแทนได้อย่างเหมาะสมซึ่งสามารถสรุปได้ 4 ข้อ คือ เพื่อการดึงดูดบุคคลภายนอก เพื่อการบริหารต้นทุนค่าตอบแทน เพื่อการจูงใจการปฏิบัติงาน และเพื่อการสร้าง ความพึงพอใจให้แก่พนักงาน ดังนี้

1) **การดึงดูดบุคคลภายนอก** การกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมจะเป็นการดึงดูดผู้ที่มีคุณสมบัติที่ดีให้เกิดความสนใจเข้ามาทำงานในองค์กร ซึ่งค่าตอบแทนจะเป็นกลไกของตลาดแรงงานในการจัดสรรคนไปสู่องค์กรต่างๆตามแรงดึงดูดของงาน ซึ่งจะแสดงออกโดยอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทนเสริมอื่นๆ ระดับค่าตอบแทนจึงมีผลต่อการสรรหา องค์กรต่างๆจึงต้องต่อสู้กับคู่แข่งเพื่อชักนำผู้สมัครให้มาสมัครงานกับองค์กร

2) **การบริหารต้นทุนค่าตอบแทน** บุคลากรในองค์กรถือเป็นต้นทุนการจัดการที่มีความสำคัญและมีสัดส่วนที่สูง ผู้บริหารจึงสามารถใช้การกำหนดอัตราค่าตอบแทนเป็นเครื่องมือในการควบคุมค่าใช้จ่ายขององค์กรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ได้ ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนจะต้องกระทำอย่างระมัดระวัง โดยการประเมินค่างาน การกำหนดมาตรฐานวัดคะแนน และการจำแนกตำแหน่งพนักงาน เพื่อให้สามารถควบคุมต้นทุนแรงงาน

⁶ ธงชัย สันติวงษ์, การบริหารค่าตอบแทน. (บริษัท ประชุมช่าง : กรุงเทพมหานคร : 2546), หน้า 8-9.

3) **การสร้างความพึงพอใจให้แก่พนักงาน** การกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมจะมีผลต่อการสร้างขวัญและกำลังใจต่อบุคลากรในองค์กรอันจะส่งผลดีต่อการปฏิบัติงานและการลดปัญหาที่เกิดจากความไม่พอใจในเรื่องรายได้ได้ ซึ่งจะเป็นการการรักษาพนักงานไว้ในองค์กรหรือลดการร้องเรียนอันเนื่องมาจากอัตราค่าจ้างต่ำหรือไม่เป็นธรรม ซึ่งผู้บริหารจะใช้ค่าจ้างเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความรู้สึกพึงพอใจ หรือการเป็นแต่เพียงการสร้างระดับของความพร้อมที่จะจูงใจที่ยังต้องอาศัยปัจจัยจูงใจอื่นได้

4) **จูงใจให้มีการปฏิบัติงาน** การกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมและถูกต้องจะเป็นการสร้างการจูงใจให้บุคลากรได้ใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นการมองค่าจ้างในด้านของปัจจัยจูงใจ

2.2.3 **หลักการพื้นฐานของการกำหนดค่าตอบแทน**⁷ หลักการในการกำหนดค่าตอบแทนให้เกิดความพึงพอใจกับองค์กรและบุคลากรในองค์กร จะพิจารณาหลักการพื้นฐานในประเด็นต่อไปนี้

1) **หลักความยุติธรรม** องค์กรเมื่อได้รับประโยชน์จากผลการปฏิบัติงานของพนักงานที่มีประสิทธิผล ย่อมต้องพิจารณาการตอบแทนแก่พนักงานอย่างคุ้มค่า พนักงานที่มีผลต่อการปฏิบัติงานดี มีความรู้ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ก็จะได้รับค่าตอบแทนที่คุ้มค่าและยุติธรรม

2) **หลักความพอเพียง** องค์กรควรจ่ายค่าตอบแทนให้กับพนักงานตามอัตราขั้นต่ำของค่าจ้างที่กฎหมายกำหนดและให้เพียงพอกับมาตรฐานของการดำรงชีวิตในสังคม ซึ่งองค์กรจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดอย่างเคร่งครัด

3) **หลักความสมเหตุสมผล** การจ่ายค่าตอบแทนจะต้องมีความเหมาะสมต่อหน้าที่และความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย โดยอาจเปรียบเทียบระหว่างบุคคลในแต่ละระดับ โดยบุคคลที่อยู่ในระดับเดียวกันก็ควรได้รับค่าตอบแทนที่เท่ากันหรือใกล้เคียงกัน

4) **หลักความสามารถในการจ่าย** องค์กรใดจะจ่ายค่าตอบแทนให้พนักงานในอัตราใด จะต้องพิจารณาว่า องค์กรนั้นมีทรัพยากรทางการเงินมากเพียงพอที่จะจ่ายให้กับพนักงานหรือไม่

5) **หลักความสม่ำเสมอ** องค์กรต้องจ่ายค่าตอบแทนให้พนักงานอย่างสม่ำเสมอตามที่ได้ตกลงกัน เพื่อให้พนักงานเกิดความมั่นใจและสามารถวางแผนในการใช้จ่ายเงินในการดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมั่นคง

⁷ รงชัย สันติวงษ์. การบริหารค่าตอบแทน. หน้า 43-51.

6) **หลักการจูงใจ** การจ่ายค่าตอบแทนควรมีลักษณะจูงใจ หรือกระตุ้นให้พนักงานปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรสมัยใหม่ที่มีการกำหนดกลยุทธ์จะใช้หลักการนี้ มีการจูงใจให้พนักงานมีพฤติกรรมสอดคล้องกับทิศทางที่องค์กรกำหนดไว้

2.2.4 นโยบายในการจ่ายค่าตอบแทน⁸ องค์กรแต่ละแห่งจะมีนโยบายในการจ่ายค่าตอบแทนที่แตกต่างกันไป ตามแต่สภาพและความสามารถขององค์กรแต่ละองค์กร ซึ่งนโยบายในการจ่ายค่าตอบแทน มีประเด็นที่ต้องพิจารณาทั้งในเรื่องของลักษณะของกลยุทธ์ในการในการจ่ายค่าตอบแทนขององค์กรและปัจจัยในการกำหนดค่าตอบแทนที่เป็นทางการ คือ

1) **กลยุทธ์ในการจ่ายค่าตอบแทน** นโยบายการจ่ายค่าตอบแทนสามารถจำแนกลักษณะของกลยุทธ์ในการจ่ายค่าตอบแทนได้ 3 ลักษณะ ดังนี้

1.1) **การกำหนดค่าตอบแทนให้ต่ำกว่าอัตราค่าตอบแทนทั่วไป** เป็นกรณีที่องค์กรได้กำหนดค่าตอบแทนให้ต่ำกว่าองค์กรอื่นที่อยู่ในธุรกิจประเภทเดียวกัน เนื่องจากเหตุผลที่ว่าองค์กรต้องการควบคุมค่าใช้จ่าย โดยนโยบายรูปแบบนี้จะใช้กับงานที่มีอุปทานของแรงงานที่มีอยู่มาก และลักษณะของงานไม่มีความซับซ้อน เป็นแรงงานที่ไม่ต้องมีฝีมือหรือได้รับการศึกษาและฝึกอบรมมากเป็นพิเศษวิธีการเพราะเป็นแนวทางของการปฏิบัติที่จะให้บรรลู่วัตถุประสงค์ และยังสามารถนำมาใช้เป็นกลยุทธ์ทางด้านค่าตอบแทนด้วย

1.2) **การกำหนดค่าตอบแทนในระดับเดียวกับอัตราค่าตอบแทนทั่วไป** องค์กรจะกำหนดค่าตอบแทนในระดับที่เท่ากับองค์กรอื่นที่อยู่ในธุรกิจเดียวกัน เนื่องจากไม่ต้องการให้เกิดการแย่งชิงบุคลากร แต่่นโยบายรูปแบบนี้จะใช้ในกรณีในตลาดแรงงานที่มีความสมดุลไม่มีการเปลี่ยนแปลงระหว่างอุปสงค์และอุปทาน รวมทั้งปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดค่าตอบแทนไม่มีการปรับตัวอย่างรุนแรง

1.3) **การกำหนดค่าตอบแทนให้สูงกว่าอัตราค่าตอบแทนทั่วไป** เมื่อองค์กรต้องการดึงดูดบุคคลที่มีความสามารถเข้าร่วมงาน หรือต้องการบุคลากรบางประเภทโดยเฉพาะ องค์กรจะกำหนดค่าตอบแทนให้สูงกว่าองค์กรอื่นๆ ที่อยู่ในประเภทธุรกิจเดียวกัน แต่วิธีนี้อาจก่อให้เกิดความไม่สมดุลในตลาดแรงงานและก่อให้เกิดการแย่งชิงแรงงาน จนส่งผลให้องค์กรต้องจ่ายค่าตอบแทนที่สูงเกินความจำเป็น

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43-51.

2) **ปัจจัยในการกำหนดค่าตอบแทน** ค่าตอบแทนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและละเอียดอ่อนในองค์กรต่างๆ การกำหนดค่าตอบแทนจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดค่าตอบแทน ซึ่งสามารถแบ่งปัจจัยในการกำหนดค่าตอบแทนออกได้เป็น 2 ด้าน คือ

2.1) **ปัจจัยภายในองค์กร** ค่าตอบแทนเป็นผลประโยชน์ที่องค์กรได้ให้แก่พนักงานเพื่อตอบแทนการปฏิบัติงาน การจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมจะมีส่วนจูงใจให้บุคคลปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งได้แก่ปัจจัยดังต่อไปนี้

2.1.1) **นโยบายการจ่ายค่าตอบแทนขององค์กร** องค์กรจะกำหนดนโยบายในการจ่ายค่าตอบแทน โดยจะมีมาตรฐานขั้นต่ำในการกำหนดนโยบายการจ่ายค่าตอบแทนที่จะสะท้อนให้เห็นถึง (1) นโยบายความสัมพันธ์ของค่าจ้างภายในองค์กรระหว่างงานที่ต้องการความชำนาญต่างๆ (2) ระดับค่าตอบแทนที่ให้กับบุคคลเมื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่งชั้นในตลาดแรงงาน (3) นโยบายในการให้รางวัลกับพนักงานที่มีผลงานดี และ (4) การตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับระบบการจ่ายค่าตอบแทน อาทิ ช่วงระยะเวลาในการจ่ายค่าจ้าง การใช้มาตรการจูงใจระยะสั้นหรือระยะยาว เป็นต้น

2.1.2) **คุณค่าของงาน** องค์กรที่ไม่ได้มีแผนงานการจ่ายค่าตอบแทนอย่างเป็นทางการจะให้คุณค่าของงานตามความเห็นของบุคคลที่คุ้นเคยกับงานอย่างดี แต่ในกรณีขององค์กรที่มีแผนการจ่ายค่าตอบแทนอย่างเป็นทางการ การกำหนดค่าตอบแทนจะขึ้นอยู่กับระบบการประเมินค่างาน เพื่อช่วยในการกำหนดค่าตอบแทน

2.1.3) **คุณค่าในการเปรียบเทียบของบุคคลในองค์กร** การจ่ายค่าตอบแทนต้องมีความยุติธรรมตามหลักการของจ่ายเท่ากันสำหรับงานที่เหมือนกัน โดยงานที่แต่ละชนิดต้องนำมาเปรียบเทียบกัน เพื่อการประเมินค่างานและกำหนดค่าตอบแทน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เกิดความเสมอภาคและความยุติธรรมให้กับบุคคลในองค์กร บุคคลที่มีผลการปฏิบัติงานที่ดีกว่าย่อมได้รับการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทนที่สูงกว่า แต่ต้องมีระบบการปฏิบัติงานที่น่าเชื่อถือ

2.1.4) **ความสามารถขององค์กรที่จะจ่ายค่าจ้าง** ความสามารถในการจ่ายค่าตอบแทนของหน่วยงานภาครัฐ ขึ้นอยู่กับงบประมาณที่ถูกจัดสรรและรายได้จากภาษีอากร ในขณะที่หน่วยงานภาคเอกชนนั้น ความสามารถในการจ่ายค่าตอบแทนขึ้นกับผลกำไร และทรัพยากรทางการเงินที่องค์กรสามารถหาได้จากแหล่งต่างๆ สภาพของเศรษฐกิจและการแข่งขันในตลาด จึงมีผลกระทบโดยตรงต่อความสามารถในการจ่ายค่าตอบแทนขององค์กร

⁹ Bahlander George., Scot Snell, and Arthur Sherman, *Managing Human Resources*. 12th ed. (South-Western College: Ohio, 2001), pp. 367-372.

2.2) ปัจจัยภายนอกองค์กร ปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดค่าตอบแทนดังนี้

2.2.1) สภาพะของตลาดแรงงาน ตลาดแรงงานจะสะท้อนให้เห็นถึงปริมาณแรงงานและความต้องการแรงงานที่มีคุณสมบัติในด้านหนึ่งๆ ซึ่งจะมีอิทธิพลมากต่ออัตราค่าตอบแทนที่กำหนดในการสรรหาแรงงานจากภายนอกและรักษาพนักงานขององค์กรไว้ โดยอัตราค่าตอบแทนจะต้องไม่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด

2.2.2) ระดับค่าจ้างทั่วไปในพื้นที่นั้น การกำหนดอัตราค่าตอบแทนของแต่ละองค์กรจะมีความสัมพันธ์กับอัตราค่าตอบแทนของธุรกิจในลักษณะเดียวกันที่มีอยู่ในตลาดแรงงานในพื้นที่นั้น ซึ่งในทางปฏิบัติองค์กรอาจกำหนดค่าตอบแทนตามอัตราที่เห็นว่าเหมาะสมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่ในระยะยาวอาจต้องมีการปรับอัตราค่าตอบแทนให้มีความใกล้เคียงกับระดับราคาค่าตอบแทนที่เป็นจริงในตลาด

2.2.3) ค่าครองชีพ ค่าตอบแทนเป็นปัจจัยหลักในการดำรงชีวิตของบุคลากรในองค์กร ดังนั้น องค์กรควรจะต้องให้ค่าตอบแทนแก่พนักงานเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมอย่างมีความสุข โดยอาจพิจารณาได้จากดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index : CPI) ซึ่งเป็นเครื่องชี้วัดอัตราการเปลี่ยนแปลงโดยเฉลี่ยของราคาสินค้าและบริการที่กำหนดในช่วงเวลาหนึ่ง ดังนั้น องค์กรจึงต้องปรับอัตราค่าตอบแทนของบุคคลให้เหมาะสมกับค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา เพื่อการรักษามาตรฐานการครองชีพของพนักงานให้คงอยู่ในระดับเดิมหรือดีขึ้น

2.2.4) การเจรจาต่อรอง การรวมตัวของบุคคลในองค์กรเข้าเป็นสมาคม หรือองค์กรด้านแรงงาน จะมีส่วนสำคัญในการสร้างอำนาจในการเจรจาต่อรอง โดยองค์กรเหล่านี้จะช่วยปกป้องสิทธิประโยชน์และสะท้อนความต้องการและทำการเรียกร้อง เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่บุคลากร

2.2.5) วิธีการกำหนดค่าตอบแทน¹⁰ แนวทางการบริหารค่าตอบแทนประเภทต่างๆ การบริหารค่าตอบแทน ในการกำหนดค่าตอบแทนทั้งสามประเภท ดังนี้

1) **แนวทางการกำหนดค่าตอบแทนหลัก (base pay)** แนวทางของการกำหนดค่าตอบแทนหลักมีวิธีการกำหนดค่าตอบแทนหลัก 2 แนวทาง ดังนี้

¹⁰ รงชัย สันติวงษ์, การบริหารค่าตอบแทน, หน้า 90-91.

1.1) วิธีการประเมินค่างาน โดยผู้มีหน้าที่กำหนดค่าตอบแทนจะทำการศึกษา วิเคราะห์ และประเมินค่างาน รวมทั้งนำข้อมูลที่มีมาใช้ในการเรียงลำดับงานตามความสำคัญ เพื่อกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมและยุติธรรม โดยการประเมินค่างานจะทำได้ 2 วิธี คือ การประเมินค่างานเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้ประเมินค่างานจะทำการจำแนก เปรียบเทียบ และจัดลำดับงานตามความสำคัญ และ การประเมินค่างานเชิงปริมาณ ซึ่งผู้ทำหน้าที่ประเมินค่างานจะทำการวิเคราะห์ความแตกต่างของแต่ละงานในรูปของสถิติตัวเลข ซึ่งวิธีในการประเมินค่างานมีอยู่ด้วยกัน 4 วิธี คือ

1.1.1) วิธีจัดลำดับ (Ranking Method) ผู้ประเมินค่างานจะเปรียบเทียบความสำคัญของแต่ละงานแล้วจัดเรียงลำดับให้กับงานตามความเหมาะสม ซึ่งเป็นวิธีที่ใช้ความรู้สึกส่วนตัวเขาไปตัดสินมากที่สุดและผู้บริหารมักมีปัญหาในการอธิบายให้คนที่ได้รับผลกระทบจากการวิเคราะห์ในเรื่องลำดับงานที่สูงกว่ากัน วิธีนี้จะเหมาะสมกับองค์กรขนาดเล็กที่มีงานไม่กี่งาน¹¹

1.1.2) วิธีจำแนกระดับตำแหน่ง (Classification Method) วิธีการนี้จะจำแนกงานออกเป็นระดับของกลุ่มงานและทำการศึกษาเปรียบเทียบในรายละเอียดของแต่ละงานว่าจะอยู่ในระดับใด โดยสามารถปฏิบัติได้ 2 แนวทาง คือ 1) การพิจารณาจากอาชีพ โดยการจำแนกประเภทงาน เปรียบเทียบและจัดเรียงลำดับความสำคัญของงานที่อยู่ในกลุ่มอาชีพเดียวกันแล้วนำข้อมูลที่ได้ไปทำการศึกษาและเปรียบเทียบกับงานที่อยู่ในกลุ่มอาชีพอื่น และ 2) การกำหนดชั้นงาน ซึ่งผู้ทำการศึกษาจะทำการกำหนดชั้นของงานตามความสำคัญ เพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการประเมินค่าและกำหนดอัตราค่าตอบแทนในการปฏิบัติงาน อาทิ กรณีของการจำแนกตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนที่แบ่งออกเป็น 11 ระดับ ในแต่ละระดับจะมีช่วงของเงินเดือนที่ใกล้เคียงกัน¹²

1.1.3) วิธีการให้คะแนน (Point Method) เป็นวิธีที่แยกงานออกเป็นปัจจัยค่าตอบแทนหลายๆปัจจัย แล้วให้คะแนนแต่ละปัจจัย และนำคะแนนที่ได้มารวมกันเป็นค่างาน ปัจจัยค่าตอบแทนจึงเป็นตัวแสดงค่างาน และเป็นปัจจัยที่ใช้ร่วมกันในแต่ละกลุ่มงานขององค์กร การให้คะแนนจะพิจารณาจากคำบรรยายลักษณะของงานแล้วระบุปัจจัยว่าแต่ละปัจจัยควรอยู่ในขั้นใด วิธีการให้คะแนนจะทำโดยการคูคำบรรยายลักษณะงาน แล้วจึงพิจารณาว่าจะมีปัจจัยอะไรที่จะถูกใช้ในการวัดค่าของงาน ซึ่งปัจจัยดังกล่าวจะถูกใช้เป็นมาตรฐานในการประเมินค่างาน

¹¹ R. Wayne Mondy and Robert Noe, Human Resource Management, 6th ed. Prentice Hall : New Jersey , 1996). pp. 369.

¹² R. Wayne Mondy and Robert Noe, Human Resource Management, pp. 369.

ซึ่งปัจจัยแต่ละด้านควรมีความสำคัญที่จะแยกงานต่างๆออกจากกันได้ โดยผู้กำหนดค่าตอบแทนจะให้น้ำหนักแต่ละปัจจัยแตกต่างกันไปตามลักษณะของงานแต่ละงาน¹³

1.1.4) วิธีการเปรียบเทียบปัจจัย (Factor comparison Method)

ผู้ทำการกำหนดค่าตอบแทนจะตัดสินใจว่าปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานมีอะไรบ้าง และหลังจากนั้นจะเลือกงานที่ใช้เป็นมาตรฐานในการเทียบเคียง โดยพิจารณาจากความยากง่ายของงานเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยข้างต้น แล้วจึงจัดสรรอัตราค่าจ้างให้กับงานแต่ละงานโดยพิจารณาที่ละปัจจัย ซึ่งขึ้นกับว่างานนั้นต้องอาศัยปัจจัยแต่ละด้านมากน้อยเพียงใด¹⁴

1.2) การสำรวจค่าตอบแทน เป็นกิจกรรมสำคัญในการนำข้อมูลที่ได้จากการสำรวจมาประกอบการศึกษาพิจารณากำหนดหรือปรับปรุงค่าตอบแทนให้มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ โดยวิธีการดังกล่าวจะถูกนำมาปรับปรุงโครงสร้างค่าตอบแทนให้เหมาะสม เพื่อธำรงรักษาบุคลากรที่มีความสามารถให้อยู่กับองค์กร และเพื่อจูงใจให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งวิธีการสำรวจค่าตอบแทนอาจแบ่งได้ออกเป็น 4 วิธี คือ

1.2.1) วิธีการกำหนดตามราคาตลาด เป็นการศึกษาข้อมูลและรายละเอียดของงานต่างๆภายในองค์กร รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกันกับงานลักษณะเดียวกันจากภายนอกองค์กรแล้วนำผลมาเปรียบเทียบกัน

1.2.2) วิธีการอาศัยราคาตลาดเป็นแนวทาง เป็นการกำหนดมาตรฐานค่าตอบแทนของแต่ละงาน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการเปรียบเทียบ โดยกำหนดขอบเขตและรายละเอียดของงานที่ต้องการศึกษา ดำเนินการสำรวจ เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลของงาน และดำเนินการเปรียบเทียบข้อมูลกับราคาตลาดที่เป็นจริง จากนั้นจึงนำมาใช้ประโยชน์ในการกำหนดค่าตอบแทน

1.2.3) วิธีการสำรวจอาชีพ เป็นการศึกษางานในแต่ละหน้าที่ทางธุรกิจขององค์กร อาทิ งานการผลิต งานการเงิน งานวิจัยและพัฒนา เป็นต้น โดยนำข้อมูลของแต่ละหน้าที่มาศึกษารายละเอียดว่าประกอบด้วยงานอะไรและนำมาเปรียบเทียบ

1.2.4) วิธีการกำหนดประเภทของงาน จะเปรียบเทียบงานที่มีความใกล้เคียงกันภายในกรอบที่อ้างอิงอย่างกว้างๆ อาทิ ธุรกิจ หรือภายในพื้นที่เดียวกัน เป็นต้น

¹³ Ibid, pp. 373.

¹⁴ Ibid, pp. 370.

2) แนวทางการจ่ายค่าตอบแทนผันแปรหรือค่าตอบแทนจูงใจ (variable pay)¹⁵ ค่าตอบแทนผันแปร ปรัชญาของค่าตอบแทนผันแปรจะเน้นที่ผลงาน ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนผันแปรจึงต้องเน้นที่การพยายามเพิ่มรางวัลที่จับต้องได้แก่พนักงานกรณีที่ทำงานเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด ซึ่งประเภทของค่าตอบแทนจูงใจอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ค่าตอบแทนจูงใจระดับบุคคล และค่าตอบแทนจูงใจระดับกลุ่ม

2.1) ค่าตอบแทนจูงใจระดับบุคคล เป็นรางวัลที่ให้กับความพยายามและผลงานของบุคคล ซึ่งรูปแบบของค่าตอบแทนจูงใจระดับบุคคล มี 2 แนวทาง ดังนี้

2.1.1) ระบบค่าตอบแทนแบบปรับเพิ่ม โดยจะกำหนดค่าตอบแทนที่มีอัตราที่ทำได้มาตรฐานอัตราหนึ่ง แต่ในส่วนที่เกินกว่ามาตรฐานจะได้เพิ่มค่าตอบแทนอีกอัตราหนึ่ง อันเป็นระบบที่จะกระตุ้นให้พนักงานทำตามมาตรฐานหรือเกินกว่ามาตรฐาน

2.1.2) ระบบโบนัส เป็นค่าตอบแทนเพิ่มหรือเงินก้อนซึ่งจ่ายให้ครั้งเดียว และไม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของค่าตอบแทนหลัก โดยทั่วไปโบนัสมีค่าตอบแทนน้อยกว่าการจ่ายค่าตอบแทนเพิ่มแบบอื่น แต่เนื่องจากโบนัสไม่ได้เป็นส่วนที่สามารถคิดล่วงหน้าได้ แต่ขึ้นอยู่กับนโยบายขององค์กร รวมทั้งโบนัสยังอาจให้ในกรณีที่คิดสิ่งใหม่ๆ มีทักษะเพิ่มหรือกรณีที่ได้ใบรับรองด้านวิชาชีพ เช่น ได้ค่าจ้างเพิ่ม 1 อาทิตย์ จากการมีทักษะด้านคอมพิวเตอร์ที่เกี่ยวกับงาน หรือได้ค่าจ้างเพิ่ม 1 อาทิตย์ จากการได้รับใบประกาศนียบัตรการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น

2.1.3) แผนตอบแทนจูงใจชนิดพิเศษ รูปแบบของแผนจูงใจชนิดพิเศษ อาจได้แก่ รางวัลตามแผนการจูงใจ รางวัลการยกย่อง รางวัลการทำงานมานาน รางวัลการยกย่องอื่น โดยเฉพาะ เป็นต้น

2.2) ค่าตอบแทนจูงใจระดับกลุ่มหรือทีม องค์กรที่ใช้วิธีการทำงานเป็นทีม จึงต้องให้ค่าตอบแทนกันเป็นทีม ซึ่งวิธีการจ่ายค่าตอบแทนแก่ทีมมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

2.2.1) การให้รางวัลเท่ากัน ทุกคนจะได้รับเงินเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงระดับการทำงาน เงินเดือน หรือความอาวุโส โดยทั่วไปวิธีการให้รางวัลเท่ากัน ซึ่งเป็นการให้เพิ่มจากค่าตอบแทนหลัก เป็นการให้รางวัลแก่ผลงานของทีมเพื่อให้มีแรงจูงใจเท่ากัน

2.2.2) การให้รางวัลไม่เท่ากัน การให้รางวัลโดยมีเกณฑ์ เช่น ผลงานของทีม เงินเดือนปัจจุบัน ระยะเวลาการทำงานและระดับทักษะที่ใช้ในการทำงาน

¹⁵

Mathis, R. L. & Jackson, J.H., Human Resource management, South Western College, Publishing : Australia, 2002, pp. 463-464.

2.3) ค่าตอบแทนจูงใจที่องค์กร¹⁶ การจ่ายค่าตอบแทนจูงใจที่องค์กรจะดูจากผลงานขององค์กรในรอบปี โดยมีฐานความคิด คือ ประสิทธิภาพทั้งหมดขึ้นอยู่กับความร่วมมือกันของทั้งองค์กร ซึ่งการจูงใจให้ได้ผลจะต้องรวมเอาพนักงานทุกคนเข้ามาอยู่ในแผน ตั้งแต่คนงานไปจนถึงผู้บริหารและผู้บริหารระดับสูง ซึ่งระบบค่าตอบแทนจูงใจที่องค์กรมีหลายแบบ ดังนี้

2.3.1) แผนการแบ่งประโยชน์ (Gain-Sharing Plans) แผนการจ่ายค่าตอบแทนที่มีพื้นฐานของการคำนวณจากสูตรที่ได้กำหนดขึ้นในองค์กร ซึ่งบุคลากรในองค์กรจะได้รับการปันผลจากศักยภาพของบริษัทที่พัฒนาขึ้น ซึ่งสูตรการคำนวณดังกล่าวจะมาจากการกำหนดตัวชี้วัด และการจ่ายตามศักยภาพที่สัมพันธ์กับการทำงานเป็นทีม โดยมีพื้นฐานจากการมีส่วนร่วมของบุคลากรและการมอบอำนาจ¹⁷

2.3.2) แผนสแกนลอน (Scanlon plan) แผนนี้จะมี 2 ส่วน ส่วนแรกจ่ายค่าตอบแทนตามมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งโรงงาน โดยนับจากผลผลิตที่คนงานทำได้ แต่จะไม่ใช้ชั่วโมงทำงานมาคิด และส่วนที่สอง เป็นความร่วมมือแก้ปัญหาการผลิตและหาทางเพิ่มประสิทธิภาพระหว่างคนงาน สหภาพแรงงาน และผู้บริหาร

2.3.3) แผนการแบ่งกำไร (profit sharing plan) เป็นการตกลงแบ่งกำไรให้พนักงาน โดยสะสมส่วนแบ่งของพนักงานไปเรื่อยๆ จนถึงเวลาที่กำหนดในอนาคต แต่ในตัวแผนต้องกำหนดวิธีการคำนวณให้พนักงานทราบ เพื่อให้พนักงานมีผลประโยชน์ร่วมกันกับบริษัท โดยเชื่อว่าจะทำให้พนักงานมีความจงรักภักดีและอุทิศตนต่อบริษัทมากขึ้น เพราะเงินแบ่งกำไรปลายปีจะจูงใจพนักงานให้ทำงานหนัก ทำให้บริษัทมีกำไรเพิ่มขึ้น พนักงานจะระมัดระวังและพยายามลดของเสียและของเหลือเศษ

3) แนวทางในการกำหนดผลประโยชน์เกื้อกูล (fringe benefit)¹⁸ รูปแบบและวิธีการของผลประโยชน์เกื้อกูลที่สำคัญ อาทิ การประกันชีวิต การประกันสุขภาพ การประกันการไม่สามารถทำงานได้ ระบบบำนาญ การให้ความมั่นคงด้านรายได้จากการเกษียณของบุคลากร การเป็นเจ้าของหุ้น การจ่ายเพื่อความมั่นคงและการว่างงาน ผลประโยชน์และการบริการอื่น วันหยุดและวันลา ผลประโยชน์เกื้อกูลแบบยืดหยุ่น ผลประโยชน์เกื้อกูลในด้านการกำหนดระยะเวลาในการทำงานที่เป็นทางเลือก เป็นต้น

¹⁶ Beach, D. S., Personnel : The Management of People at work, Macmillan Press : New York, 1980 pp. 604-605.

¹⁷ Michael Armstrong, Reward management : A Handbook of remuneration strategy and practice, p 29.

¹⁸ Beach, D. S., Personnel : The Management of People at work, pp. 662.

2.2.6 แนวคิดของการบริหารค่าตอบแทนของบุคลากรในองค์กรภาครัฐของไทย การบริหารค่าตอบแทนของระบบราชการของไทยมีประเด็นแนวคิดของการบริหารค่าตอบแทนให้กับบุคลากรในองค์กรภาครัฐในปัจจุบันและแนวทางของระบบการให้สิ่งจูงใจของบุคลากรภาครัฐของไทย ดังนี้

1) แนวคิดในการบริหารค่าตอบแทนในระบบราชการ ระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของข้าราชการพลเรือนในปัจจุบัน มีแนวคิดพื้นฐานของการจูงใจให้ทุกคนยอมทุ่มเททำงานให้กับองค์กร โดยมีหลักประกันว่า บุคลากรทุกคนมีเงินเดือนพื้นฐานตามโครงสร้างบัญชีเงินเดือน (Base Salary) เงินประจำตำแหน่ง และหรือเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่ง รวมทั้งสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับอยู่เดิม นอกจากนี้ หากใครมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ และมีทักษะ ความสามารถ หรือสมรรถนะที่มีความสำคัญต่อการเพิ่มผลผลิตของงานในตำแหน่งนั้นๆ จะได้รับค่าตอบแทนเพิ่มจากที่ได้รับอยู่เดิม ดังนั้น ระบบค่าตอบแทนของข้าราชการพลเรือนจะประกอบด้วย 3 องค์ประกอบสำคัญ คือ

1.1) ค่าตอบแทนตามโครงสร้างเงินเดือน (Basic Pay) เงินประจำตำแหน่ง และเงินเพิ่มฯ รวมถึงสวัสดิการและสิทธิประโยชน์

1.2) ค่าตอบแทนตามสมรรถนะ (Competency-Based Pay) ซึ่งผูกรวมไปกับโครงสร้างเงินเดือน หากผู้ปฏิบัติงานสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีสมรรถนะและความสามารถในการปฏิบัติงานได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด โดยประเมินผลงานโดยรวมทั้งหมดของบุคลากรภายในองค์กรกับชุดสมรรถนะ (Set of Competencies) และ พฤติกรรมที่สัมพันธ์กับงานที่ทำได้ดี

1.3) ค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance Based Pay) เป็นค่าตอบแทนที่สัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงานที่ทำได้ในแต่ละปี ซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นต้องมีการอภิปรายประจำปีถึงผลงานการประเมินระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตั้งเป้าหมายทั้งปี (Annual Set Targets) ที่ให้ความเห็นชอบร่วมกัน¹⁹

¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, **HR ฝ่าวิกฤติ เพิ่มโอกาส : การพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ จากยุคสมัยของเลขานุการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สี่มา สี่มานันท์ 2546-2548.** (กรุงเทพมหานคร : บริษัท แอร์บอร์น พรินต์ จำกัด, 2548), หน้า 169-70.

ระบบค่าตอบแทนในระบบข้าราชการพลเรือน

สะท้อนขนาดงาน ผลงาน

(Performance) และ

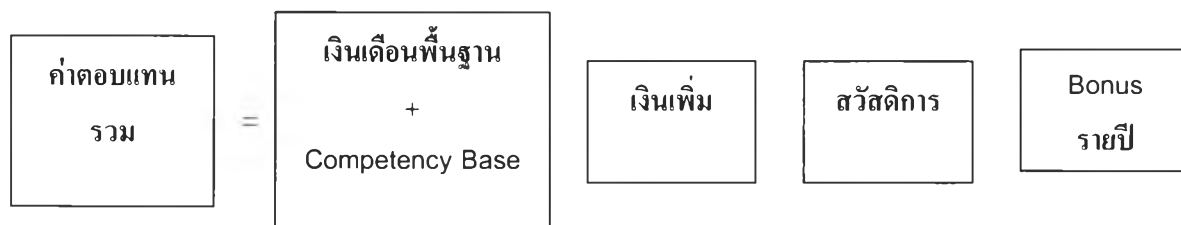
ความสามารถ

(Competency)

ตำแหน่งงาน
ที่มีลักษณะพิเศษ

ช่วยสร้าง
ความมั่นคง
ในการทำงาน

ตอบแทนผลสัมฤทธิ์
ประจำปี และ
เชื่อมโยงผลสัมฤทธิ์
ระหว่างหน่วยงาน
กับบุคคล



ระบบการจ่ายค่าตอบแทนของข้าราชการจะผูกโยงและให้ความสำคัญกับระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน การให้คะแนนความสามารถหรือสมรรถนะทั้งระดับบุคคล และผลงานที่เชื่อมโยงไปสู่รางวัลใจในโครงสร้างค่าจ้างแบบช่วงกว้าง (Broadbanding) โดยช่วงกว้าง (Band) แต่ละระดับที่แตกต่างกันจะสัมพันธ์กับระดับความสามารถทั้งหมดที่ต่างกัน คือ บุคลากรที่ถูกประเมินอยู่ในระดับกลางๆ ที่มีความสามารถที่ขอรับได้ในระดับมาตรฐาน เงินเดือนที่ได้รับควรจะอยู่ที่จุดกลาง (Midpoint) ของช่วงกว้างของเงินเดือน ส่วนการให้ค่าตอบแทนตามผลงาน ต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดผลงาน ซึ่งการบริหารค่าตอบแทนจำเป็นต้องดำเนินการไปพร้อมกับการสร้างระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ดี มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้และเป็นที่ยอมรับ และสามารถประเมินผลการปฏิบัติงานได้ทั้งในระดับบุคคล ระดับทีมงาน และระดับองค์กร ได้อย่างสอดคล้องกันและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

2) ระบบการให้สิ่งจูงใจของบุคลากรของภาครัฐไทย ระบบการให้สิ่งจูงใจแก่บุคลากรของภาครัฐไทย มีแนวทางและวิธีการของการให้สิ่งจูงใจ 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่²⁰

²⁰ ศุภชัย ยาวะประภาส, การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย : กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย, กรุงเทพมหานคร : บริษัท จุฑทอง จำกัด, 2548, หน้า 226-227.

2.1) ค่าตอบแทน ค่าตอบแทนที่ให้กับบุคลากรในภาครัฐไทย จำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ

2.1.1) ค่าตอบแทนจากการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ปกติ
ค่าตอบแทนประเภทนี้ คือ เงินที่ภาครัฐจ่ายตอบแทนให้แก่บุคลากร เพื่อเป็นการตอบแทนการปฏิบัติงานตามหน้าที่และภารกิจที่ได้มอบหมายหรือตามสัญญาจ้างที่ได้ตกลงกันไว้ ได้แก่ เงินเดือน หรือ ค่าจ้าง

2.1.2) ค่าตอบแทนจากการปฏิบัติงานนอกเหนือภาระหน้าที่ปกติ
ค่าตอบแทนประเภทนี้เป็นค่าตอบแทนที่ภาครัฐจ่ายให้บุคลากรในการปฏิบัติงานนอกเหนือไปจากที่ได้รับมอบหมาย หรือนอกเหนือจากสัญญาจ้างที่ได้ตกลงไว้ ในด้านของระยะเวลา และด้านภารกิจ อาทิ เบี้ยประชุมกรรมการ เงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ เงินค่าสมนาคุณวิทยากร เงินเพิ่มพิเศษสำหรับผู้ทำงานในอากาศ เป็นต้น

2.1.3) ค่าตอบแทนจากการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ปกติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ค่าตอบแทนประเภทนี้เป็นค่าตอบแทนที่ภาครัฐมอบให้แก่บุคลากรเนื่องจากปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในด้านของปริมาณและในด้านคุณภาพของผลการปฏิบัติงาน อาทิ เงินรางวัลประจำปี โบนัส

2.2) สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล ถือเป็นสิ่งจูงและดึงดูดให้บุคคลเข้ามารับราชการ และยังคงอยู่ในระบบราชการได้และมีความสำคัญในความรู้สึกรักของข้าราชการมากกว่าค่าตอบแทนหลัก ประกอบด้วย

2.2.1) สวัสดิการที่เป็นตัวเงิน ระบบราชการได้จัดสวัสดิการนี้ให้ครอบคลุมถึงครอบครัวของบุคลากรในภาครัฐ คือ บิดามารดา ภริยา และบุตร โดยให้สวัสดิการในด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล และที่อยู่อาศัย หรือการให้เงินช่วยเหลือค่าครองชีพให้กับข้าราชการชั้นผู้น้อยที่มีอัตราเงินเดือนน้อยตามหลักเกณฑ์ ในขณะที่ดำรงสภาพของการเป็นบุคลากรภาครัฐและยังมีบำเหน็จบำนาญให้เมื่อกรณีรับราชการ โดยมีมีความผิดทางวินัย ซึ่งเป็นหลักประกันความมั่นคงที่ดีกับข้าราชการเมื่อยามเข้าสู่วัยชราในอนาคต

2.2.2) สวัสดิการที่ไม่เป็นตัวเงิน สวัสดิการประเภทนี้ เช่น การลาประเภทต่างๆ บำนาญของทางราชการ เงินกู้เพื่อเคหะสงเคราะห์ การจัดสภาพแวดล้อมการทำงานที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และการจัดฌาปนกิจสงเคราะห์

2.2.3) ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานนอกสถานที่หรือภูมิลำเนา การให้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเนื่องจากข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ในราชการที่ได้รับมอบหมาย อาทิ ค่ายานพาหนะ ค่าที่พัก ค่าเบี้ยเลี้ยง ในกรณีสถานที่ที่มีค่าครอง

ชีพสูงกว่าสถานที่ปฏิบัติงานหรือภูมิทำเลปกติ อาทิ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

2.2.4) เครื่องบ่งบอกฐานะทางสังคม บุคลากรภาครัฐไทยบางประเภทยังมียศให้ และบุคลากรประเภทอื่นก็ยังมีเรื่องของชื่อตำแหน่งและชื่อขององค์กรที่สร้างความภาคภูมิใจให้กับบุคลากร การมอบรางวัลและประกาศเกียรติคุณ เช่น รางวัลข้าราชการดีเด่น การจัดรถประจำตำแหน่ง และเงินประจำตำแหน่ง และการเสนอบอพระราชนานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ประจำปี เป็นต้น

2.2.5) การประกาศเกียรติคุณ สดุดี การมอบรางวัลให้แก่ข้าราชการในสาขาวิชาชีพต่างๆ การมอบรางวัลจากสถาบัน สมาคม หรือมูลนิธิที่ได้รับการยอมรับนับถือจากสังคม

2.2.6) ความมั่นคงในอาชีพ และการดำรงชีวิต บุคลากรภาครัฐจะได้รับหลักประกันความมั่นคงในเรื่องความแน่นอนของรายได้ และการถูกลดโทษทางวินัย หรือการพ้นสภาพการเป็นบุคลากร ซึ่งจะมีความมั่นคงมากกว่าบุคลากรภาคเอกชน รวมทั้งยังมีคุณค่าในตัวเองจนสามารถเป็นหลักประกันตัวเองและบุคคลอื่นได้

2.2.7) ความก้าวหน้าและโอกาสในการพัฒนาตนเอง การเลื่อนตำแหน่ง หรือการเลื่อนชั้นยศ เป็นสิ่งจูงใจที่ภาครัฐใช้จูงใจให้บุคลากรเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งมีโอกาสดำเนินการศึกษา อบรม สัมมนาคุณงาน ทั้งระยะสั้นและระยะยาวภายในประเทศและต่างประเทศ

2.3 แนวคิดในการประเมินวัดความสามารถในการบริหารทรัพยากรมนุษย์

การประเมินระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะช่วยให้องค์กรทราบว่าใช้กำลังคนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความคุ้มค่าและช่วยให้องค์กรบรรลุพันธกิจและเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้อย่างไร ซึ่งแนวทางหนึ่งในการประเมินสมรรถนะของระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ซึ่งมีความแพร่หลายทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ คือ การประเมินสมรรถนะระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล (Human Resource Scorecard) ซึ่งมีประเด็นในการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว คือ แบบแผนของการปฏิบัติที่ดีในการประเมินสมรรถนะของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของภาครัฐในต่างประเทศ และกรณีแนวทางการประเมินสมรรถนะการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐของไทย ดังนี้²¹

²¹ สุรพงษ์ เล็กมาลี, สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, *ทุนมนุษย์กับการพัฒนาสมรรถนะการบริหารทรัพยากรบุคคล*, หน้า 34.

2.3.1 แบบแผนของการปฏิบัติที่ดีในการประเมินสมรรถนะของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การประเมินการทรัพยากรมนุษย์แบบสมดุลเป็นการประเมินระบบโครงสร้างการบริหารทรัพยากรมนุษย์ทั้งหมด ที่เน้นความเชื่อมโยงของบุคคลผู้ปฏิบัติงาน (People) ยุทธศาสตร์การบริหาร (Strategy) และผลการปฏิบัติงาน (Performance) ขององค์กร และ ซึ่ง ไบรอัน อี เบ็คเคอร์ (Brian E. Becker) มาร์ค เอ ฮุสเซลิด (Mark A. Huselid) และเดฟ อุลริช (Dave Ulrich) ได้เสนอแนวคิดเรื่องนี้ โดยพัฒนาแนวคิดจากตัวแบบการประเมินแบบสมดุลของ Robert Kaplan และ David Norton ที่เป็นผู้บุกเบิกเรื่อง Balance Scorecard ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1992 องค์กรภาครัฐในต่างประเทศหลายแห่ง อาทิ หน่วยงานราชการในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา และออสเตรเลีย ได้นำระบบการประเมินผลแบบสมดุลมาใช้ในการบริหารกลยุทธ์และประเมินผลงานของส่วนราชการ แต่มีเพียงไม่กี่แห่งที่มีการนำระบบการประเมินแบบสมดุลมาใช้ในการประเมินสมรรถนะระบบบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นการเฉพาะ ยกเว้นหน่วยงานในสังกัดราชการส่วนกลางของสหรัฐอเมริกา (Federal Government Agencies) อันได้แก่ สำนักงานบริหารทรัพยากรบุคคล (Office of Management and Budget) และสำนักตรวจสอบและบัญชีกลาง (General Accounting Office) ซึ่งได้ออกมาตรการเพื่อประเมินผลการบริหารทุนมนุษย์ของส่วนราชการ แต่ในกรณีของรัฐบาลอังกฤษได้พัฒนากรอบการประเมินความสามารถในการบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยเป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐสมัยใหม่ (Modernizing People Management Project) และใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินที่สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของสถาบันพัฒนาการบริหารการบริการทรัพยากรบุคคลของอังกฤษ เช่นเดียวกับกรณีของออสเตรเลีย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของออสเตรเลีย ได้พัฒนาตัวแบบสมรรถนะด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลสำหรับส่วนราชการ (HR Capability Model) โดยได้กำหนดทักษะที่จำเป็นสำหรับการเป็นมืออาชีพด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล และพัฒนาให้ผู้ที่อยู่ในวิชาชีพนี้เป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงส่วนราชการ รวมทั้งการสร้างสมรรถนะและพัฒนาให้หน่วยงานบริหารทรัพยากรบุคคลมีความเข้มแข็ง

ผู้บริหารขององค์กรสมัยใหม่ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนในสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ ที่ให้ความสำคัญกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในฐานะที่เป็นทุนทางการบริหาร เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร แต่การประเมินว่าทรัพยากรบุคคลจะช่วยให้องค์กรบรรลุเป้าหมายหรือไม่เพียงใด จำเป็นต้องมีแนวทางการวัดและประเมินที่เน้นผลลัพธ์สุดท้ายของการบริหารทรัพยากรบุคคล หรือความสำเร็จด้านทรัพยากรบุคคล ตัว HR Scorecard เป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญในการช่วยให้องค์กรสามารถเชื่อมโยงทรัพยากรบุคคล (People) เข้ากับกลยุทธ์ขององค์กร (Strategy) เพื่อก่อให้เกิดผลงานที่พึงประสงค์ (Performance)

2.3.2 กรณีของประเทศไทย สำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้นำ HR Scorecard หรือบัตรคะแนนด้านทรัพยากรมนุษย์ มาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารและพัฒนาสมรรถนะของระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของส่วนราชการและจังหวัดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 โดยนำเอาแนวคิดและแบบแผนการปฏิบัติที่ดีจากกรณีของภาคเอกชนและภาครัฐของต่างประเทศ มาพิจารณาปรับใช้ในการบริหารระบบราชการของไทย ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

1) องค์ประกอบของระบบ องค์ประกอบของการประเมินสมรรถนะระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดองค์ประกอบของการประเมินสมรรถนะของระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของส่วนราชการและจังหวัด 4 ส่วน คือ

1.1) มาตรฐานความสำเร็จของระบบบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการและจังหวัด (Standard for Success) หมายถึง ผลการบริหารราชการด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นเป้าหมายสุดท้ายที่ส่วนราชการต้องบรรลุ

1.2) ปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ (Critical Success Factors) หมายถึง นโยบาย แผนงาน โครงการ มาตรการและการดำเนินการด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่จะทำให้ส่วนราชการและจังหวัดบรรลุมาตรฐานความสำเร็จ

1.3) มาตรการและตัวชี้วัด (Measures and Indicators) หมายถึง ปัจจัยหรือตัวบ่งชี้ว่าส่วนราชการและจังหวัดมีความก้าวหน้าในการดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน โครงการ มาตรการด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งมีความสอดคล้องกับมาตรฐานแห่งความสำเร็จจนบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด

1.4) ผลการดำเนินงาน หมายถึง ข้อมูลจริงที่ใช้เป็นหลักฐานในการประเมินว่าส่วนราชการและจังหวัดได้ดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน โครงการ มาตรการด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งมีความสอดคล้องกับมาตรฐานแห่งความสำเร็จ²²

2) วิธีการประเมิน มีวิธีการประเมินของระบบ ดังนี้²³

2.1) มิติที่ใช้ในการประเมิน ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดสมรรถนะระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของส่วนราชการและจังหวัด โดยประเมินจากมาตรฐานความสำเร็จของระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ในส่วนราชการและจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย 5 มิติ ดังนี้

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 61-62.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 62-65.

2.1.1) มิติที่หนึ่ง ความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alignment) คือ การที่ส่วนราชการและจังหวัด มีแนวทางและวิธีการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ดังนี้

(1) มีนโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ที่มีความสอดคล้องและสนับสนุนให้ส่วนราชการและจังหวัดบรรลุพันธกิจ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

(2) มีการวางแผนและบริหารกำลังคนทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ คือ กำลังคนมีขนาดและสมรรถนะที่เหมาะสมสอดคล้องกับการบรรลุภารกิจและความจำเป็นของส่วนราชการและจังหวัดทั้งในปัจจุบันและในอนาคต มีการวิเคราะห์สภาพกำลังคน (Workforce Analysis)

(3) มีนโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพื่อดึงดูดให้ได้มา พัฒนา และรักษาไว้ซึ่งกลุ่มข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานที่มีทักษะหรือสมรรถนะสูง ซึ่งจำเป็นต่อความคงอยู่และขีดความสามารถในการแข่งขันของส่วนราชการและจังหวัด (Talent Management)

(4) มีแผนการสร้างและแผนการพัฒนาผู้บริหารทุกระดับ รวมทั้งมีแผนงานสร้างความต่อเนื่องในการบริหารราชการ รวมถึงการที่ผู้นำปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีและสร้างแรงบันดาลใจให้กับข้าราชการและผู้ปฏิบัติงาน ทั้งในเรื่องของผลการปฏิบัติงานและพฤติกรรมในการทำงาน

2.1.2) มิติที่สอง ประสิทธิภาพของการบริหาร (HR Operation) กิจกรรมและกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของส่วนราชการและจังหวัด (HR Transaction Activities) มีลักษณะดังนี้

(1) กิจกรรมและกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของส่วนราชการและจังหวัด มีความถูกต้องและทันเวลา (Accuracy and Timeliness)

(2) ระบบฐานข้อมูลด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีความถูกต้อง เทียบตรง ทันสมัย และนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจและการบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้จริง

(3) สัดส่วนค่าใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมและกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ต้องบประมาณรายจ่าย มีความเหมาะสม และสะท้อนผลิตภาพของบุคลากร (HR Productivity) ตลอดจนความคุ้มค่า (Value for Money)

(4) การนำเทคโนโลยีและเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการกิจกรรมและกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพื่อปรับปรุงการบริหารและการบริการ (HR Automation)

2.1.3) มิติที่สาม ประสิทธิภาพของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR Program Effectiveness) นโยบาย แผนงาน โครงการและมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของส่วนราชการและจังหวัด ก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้

- (1) การรักษาไว้ซึ่งข้าราชการและผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายและพันธกิจ (Retention)
- (2) ความพึงพอใจของข้าราชการและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ต่อนโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์
- (3) การสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งส่งเสริมให้มีการแข่งขันแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความรู้ (Development and Knowledge Management) เพื่อพัฒนาข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานให้มีทักษะและสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับการบรรลุภารกิจเป้าหมาย
- (4) การมีระบบการบริหารผลงาน (Performance Management) เน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความคุ้มค่า มีระบบหรือวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่สามารถจำแนกความแตกต่างและจัดลำดับผลการปฏิบัติงานของข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานที่เรียกชื่ออื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล รวมทั้งข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานเข้าใจความเชื่อมโยงระหว่างผลการปฏิบัติงานส่วนบุคคลและผลงานของทีมงาน กับความสำเร็จหรือผลงานของส่วนราชการและจังหวัด

2.1.4) มิติที่สี่ ความพร้อมรับผิดด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การที่ส่วนราชการและจังหวัดต้องดำเนินการดังนี้

- (1) รับผิดชอบต่อการตัดสินใจและผลของการตัดสินใจด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนการดำเนินการด้านวินัย โดยคำนึงถึงหลักความสามารถ ผลงาน หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม และหลักสิทธิมนุษยชน
- (2) มีความโปร่งใสในทุกกระบวนการของการบริหารทรัพยากรมนุษย์

ทั้งนี้ ต้องกำหนดให้ความพร้อมรับผิดด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์แทรกอยู่ในทุกกิจกรรมด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของส่วนราชการและจังหวัด

2.1.5) มิติที่ห้า คุณภาพชีวิตและความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน การที่ส่วนราชการหรือจังหวัดมีนโยบาย แผนงาน โครงการและมาตรการ ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของข้าราชการและบุคลากรภาครัฐ ดังนี้

(1) ข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจต่อสภาพแวดล้อมในการทำงาน ระบบงาน และบรรยากาศในการทำงาน ตลอดจนการนำเทคโนโลยีการสื่อสารมาใช้ในการบริหารราชการและการให้บริการประชาชน ซึ่งจะส่งเสริมให้ข้าราชการและผู้ปฏิบัติงาน ได้ใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ โดยไม่สูญเสียรูปแบบการใช้ชีวิตส่วนตัว

(2) มีการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกเพิ่มเติมที่ไม่ใช่สวัสดิการภาคบังคับตามกฎหมาย ที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการและสภาพของส่วนราชการและจังหวัด

(3) มีการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายบริหารกับข้าราชการและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และในระหว่างข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน

2.2) การกำหนดตัวชี้วัดและการถ่วงน้ำหนัก การกำหนดตัวชี้วัดในแต่ละมิติที่ใช้ในการประเมินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประเมินสมรรถนะระบบบริหารทรัพยากรบุคคล (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้แต่งตั้ง) กำหนด โดยคณะกรรมการฯ ต้องตกลงกับส่วนราชการและจังหวัด เพื่อกำหนดตัวชี้วัดในแต่ละปี โดยคำนึงถึงสภาพลักษณะพันธกิจ สิ่งแวดล้อมและความพร้อมของส่วนราชการและจังหวัด ซึ่งตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินอาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

2.2.1) กลุ่มตัวชี้วัดบังคับ ตัวชี้วัดที่ใช้สำหรับประเมินทุกส่วนราชการและจังหวัด

2.2.2) กลุ่มตัวชี้วัดให้เลือก เป็นตัวชี้วัดที่เปิดโอกาสให้ส่วนราชการและจังหวัดเลือกได้ตามความเหมาะสมกับสภาพ ลักษณะพันธกิจ สิ่งแวดล้อมและความพร้อมของส่วนราชการและจังหวัด

2.3) ผู้ประเมิน ในการประเมินเพื่อพัฒนาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของส่วนราชการและจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะตั้ง คณะกรรมการประเมินสมรรถนะระบบบริหารทรัพยากรบุคคล ของส่วนราชการและจังหวัด ที่มีความเป็นกลาง ทำหน้าที่ประเมินมาตรฐานความสำเร็จด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของส่วนราชการและจังหวัดตามมิติที่ใช้ในการประเมิน โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้มีประสบการณ์ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์อันเป็นที่ยอมรับ ผู้แทนองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ผู้แทนสำนักงบประมาณ และผู้แทนสำนักงานและคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยมีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือรองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่ได้รับมอบหมาย เป็นเลขานุการคณะกรรมการฯ และให้ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล เป็นเลขานุการคณะกรรมการฯ กับผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบและประเมินผลกำลังคน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการฯ อาจพิจารณาตั้งคณะอนุกรรมการหรือ

คณะทำงาน หรือว่าจ้างบุคคลหรือองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินผลระบบบริหารงาน ให้ดำเนินการประเมินแทนคณะกรรมการฯ ของส่วนราชการและจังหวัดได้

2.4) ความถี่ในการประเมินฯ คณะกรรมการฯ จะทำการประเมินสมรรถนะระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของส่วนราชการและจังหวัดเป็นประจำทุกปีเมื่อสิ้นปีงบประมาณ แต่ในระหว่างปีงบประมาณ คณะกรรมการฯ อาจจัดให้มี ทีมที่ปรึกษา เพื่อติดตามผลและให้คำปรึกษา แนะนำแก่ส่วนราชการและจังหวัดได้ เพื่อให้ส่วนราชการและจังหวัดทราบสภาพปัจจุบันและปัญหาของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และสามารถปรับแผนและกลยุทธ์ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

2.5) ผลการประเมิน คณะกรรมการฯ ของส่วนราชการและจังหวัดจะจัดลำดับและแยกผลการประเมินฯ ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

2.5.1) กลุ่มที่ประสบความสำเร็จ (Success) คือ ส่วนราชการและจังหวัดที่ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์มีสมรรถนะสูง สามารถดำเนินการบริหารให้บรรลุมาตรฐานแห่งความสำเร็จของระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ ร้อยละ 80 ขึ้นไป

2.5.2) กลุ่มที่ประสบความสำเร็จบางส่วน (Mixed Result) คือ ส่วนราชการและจังหวัดที่ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์มีสมรรถนะปานกลาง สามารถดำเนินการบริหารให้บรรลุมาตรฐานแห่งความสำเร็จของระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ ร้อยละ 60 ขึ้นไป

2.5.3) กลุ่มที่ยังต้องพัฒนา (Unsatisfactory) คือ ส่วนราชการและจังหวัดที่ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์มีสมรรถนะต่ำ สามารถดำเนินการบริหารให้บรรลุมาตรฐานแห่งความสำเร็จของระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ ได้ไม่ถึงร้อยละ 60 ขึ้นไป

2.6) การกระตุ้นใจ และการพัฒนาผลงาน ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์คณะกรรมการประเมินฯ จะพิจารณาจัดสรรรางวัลสูงใจให้กับกลุ่มที่ประสบผลสำเร็จ โดยสิ่งสูงใจอาจรวมถึงส่วนแบ่งจากการลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรหรือรายรับที่เกิดจากการเพิ่มผลิตภาพของการบริหารกำลังคน หรือการผ่อนคลาขกฎระเบียบด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและคล่องตัวของการบริหารกำลังคนในส่วนราชการหรือจังหวัด แต่ต้องไม่ให้เกิดผลเสียในระยะยาว รวมทั้งสิ่งสูงใจอื่นๆตามที่กำหนดไว้ในแนวทางการสร้างแรงจูงใจสำหรับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือสิ่งสูงใจอื่นๆตามมติคณะรัฐมนตรี

2.7) จากแนวคิดและทฤษฎี ที่ได้นำเสนอในบทนี้ ได้สะท้อนให้เห็นกรอบการวิเคราะห์การบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในด้านของความขัดแย้งและการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การกำหนดระบบค่าตอบแทน และการสร้างเครื่องมือประเมินวัดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพื่ออธิบายสภาพการณ์ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานราชการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน