

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

รัฐวิสาหกิจ เป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นมา เพื่อดำเนินกิจกรรมบางอย่างที่มีลักษณะ
กระเตียดไปทางธุรกิจ มีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้ ให้บริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ
หรือเพื่อดำเนินนโยบายพิเศษบางประการของรัฐกับ เป็นกลไกที่จะช่วยเร่งรัดพัฒนาการ เศรษฐกิจ
และสังคมของประเทศให้เจริญรวดเร็ว และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนยิ่งขึ้น ซึ่งถึงแม้จะยอมรับ
รับทั่วไปว่า กิจกรรมดังกล่าว เอกชนอาจดำเนินงานได้ดีกว่ารัฐวิสาหกิจ แต่ในประเทศกำลังพัฒนา
ที่ยังขาดแคลนทุนและบุคลากรที่มีทักษะและประสิทธิภาพสูงนอกภาครัฐบาล รัฐจำเป็นต้องเข้าไป
แทรกแซง เพื่อผลในการ เร่งรัดพัฒนาดังกล่าว แม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วก็ต้องมีรัฐวิสาหกิจ
อยู่บ้าง รัฐวิสาหกิจจึงยังมีความจำเป็นอยู่มาก โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา เช่น
ประเทศไทย

เท่าที่ผ่านมา การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย มักจะได้รับการ
โจมตีวิพากษ์วิจารณ์เสมอ ๆ ว่า เป็นการดำเนินการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทั้ง ๆ ที่รัฐวิสาหกิจ
บางแห่งก็เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะผูกขาด ห้ามมิให้เอกชนดำเนินการแข่งขัน แต่รัฐวิสาหกิจ
เหล่านั้นก็ยังคงประสบกับการขาดทุนเรื่อยมา จนรัฐต้องจัดสรร เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน
ซึ่งควรจะนำไปพัฒนาประเทศมาให้กับรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนหลายแห่ง เป็นจำนวนเงินปีละหลาย
ร้อยล้านบาท ทำให้ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อรัฐวิสาหกิจมักเป็นไปในแง่ที่ไม่ดีนัก โดยเห็นว่า
รัฐวิสาหกิจนั้นมีแต่บุคลากรที่ด้อยคุณภาพ ปฏิบัติงานล่าช้า มักมีการกอบโกยผลประโยชน์จาก
รัฐวิสาหกิจ มีการเล่นพรรคเล่นพวก การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถที่จะแข่ง
ขันกับธุรกิจ เอกชนได้ และมีบ่อยครั้งที่มีเสียงเรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณายุบเลิก และขาย
กิจการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ให้เอกชนดำเนินการแทน

การวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงลบเช่นนี้ ในบางครั้งก็ไม่ค่อยยุติธรรมนัก เพราะโดย
ข้อเท็จจริงแล้วรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะได้รับการจัดตั้งขึ้นมาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ประกาศของคณะปฏิวัติ หรือโดยมติคณะรัฐมนตรีก็ตาม ใช่ว่า
จะสามารถดำเนินงานของตนได้โดยปราศจากปัญหา และเป็นไปตามจุดประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ

แต่ละแห่ง โดยราบรื่นไม่ ตรงกันข้ามรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งต่างประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย ในลักษณะที่แตกต่างกันไป รวมทั้งยังมีข้อจำกัดอยู่หลายอย่างที่ทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ไม่สามารถปรับปรุงการดำเนินงานของตนให้ดีขึ้นได้ และยิ่งกว่านั้นในการประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ก๊าซ/ชาดทุนไม่ใช่เป็นเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการแต่เพียงอย่างเดียว เพราะเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มุ่งให้บริการประชาชนเป็นสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีเป้าหมายทางสังคมด้วย นอกจากนี้ยังอาจมีเป้าหมายทางการเมืองและความมั่นคงแทรกอยู่เช่นเดียวกัน รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นมาโดยมีเป้าหมายดังกล่าวนี้ แม้การดำเนินงานจะประสบกับการขาดทุน รัฐบาลก็ยังคงต้องรับผิดชอบ เป็นผู้ดำเนินการเอง

เมื่อรัฐยังจำเป็นต้องดำเนินการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ต่อไป รัฐบาลและฝ่ายจัดการรัฐวิสาหกิจก็จะต้องหาทางแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวให้ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการเพิ่มสมรรถนะ เพิ่มผลผลิต หรือเพิ่มรายได้ ในขณะที่เดียวกัน ก็หาทางลดค่าใช้จ่ายซึ่งจะมีผลให้ลดการขาดทุน สามารถเลี้ยงตัวเองได้ หรือมีกำไรเพื่อนำกำไรนั้นมาขยายงาน

การศึกษารวบรวมเรื่องของรัฐวิสาหกิจ เพื่อหาช่องทางแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพขึ้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจมาก เพราะนอกจากเป็นการเพิ่มพูนความรู้ในสาขาวิชาแล้ว ยังอาจมีผลทางปฏิบัติในการพัฒนาระบบการบริหารรัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมาก เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานด้านอื่น ๆ ของรัฐวิสาหกิจ และผลผลิตที่ได้จากทรัพยากรมนุษย์ของรัฐวิสาหกิจก็มักจะไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายนี้ อันเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้รัฐวิสาหกิจประสบกับปัญหาขาดทุนอย่างหนัก และเป็นจุดอ่อนที่ทำให้การดำเนินการในรัฐวิสาหกิจได้รับการโจมตีจากบุคคลหลายฝ่ายดังกล่าวแล้ว นอกจากนี้ ทั้ง ๆ ที่เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ แต่เท่าที่ผ่านมาดีนักวิชาการให้ความสนใจน้อยมาก การศึกษาในเรื่องค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนของรัฐวิสาหกิจจึงอาจอำนวยความสะดวกในทางวิชาการบ้าง

ในการศึกษาค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนของรัฐวิสาหกิจ จำเป็นต้องหาข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวในรายละเอียด ซึ่งเป็นการยากที่จะได้ข้อมูลดังกล่าวจากรัฐวิสาหกิจทั้ง 65 แห่ง ในช่วงเวลาอันจำกัด ผู้เขียนจึงเลือกศึกษาเฉพาะกรณีองค์การขนส่ง

มวชนกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคที่มีหน้าที่ในด้านการให้บริการขนส่งผู้โดยสารในกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงอีก 5 จังหวัด โดยที่รถโดยสารประจำทางถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบัน เป็นบริการสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของชาวกรุงเทพมหานครและอาณาบริเวณใกล้เคียงซึ่งมีผู้ใช้บริการเป็นจำนวนมาก ดังนั้นเมื่อองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ได้รับสิทธิให้ดำเนินการเดินรถโดยสารประจำทางดังกล่าวเพียงผู้เดียว แต่การดำเนินงานขององค์การฯ ไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายในการอำนวยความสะดวกด้านให้บริการแก่ผู้โดยสารให้ดีที่สุดแล้ว ยังต้องประสบกับภาวะการขาดทุนอย่างหนักมาโดยตลอด ตามที่เป็นข่าวและทราบกันโดยทั่วไป องค์การฯ จึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างแพร่หลายจากบุคคลในวงการต่าง ๆ ในเรื่องการดำเนินงานและสาเหตุต่าง ๆ ที่ทำให้องค์การฯ ประสบกับภาวะการขาดทุนอย่างหนักเช่นนั้น ในบรรดาสาเหตุหลาย ๆ ประการนี้ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนขององค์การฯ น่าจะเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่มีผลสำคัญต่อการขาดทุนขององค์การฯ เพราะค่าใช้จ่ายด้านนี้มีอัตราสูงถึงประมาณร้อยละ 31 ของค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น เนื่องมาจากองค์การฯ มีพนักงานเป็นจำนวนมาก ทั้งที่รับโอนมาจากบริษัทผู้ประกอบการเดินรถเดิมและที่รับเข้ามาใหม่ แต่องค์การฯ ไม่มีการสำรวจระบบการบริหารงานบุคคลที่ดีไว้รองรับ จึงก่อให้เกิดปัญหาขึ้น อีกทั้งในเรื่องของการบริหารค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนก็ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคทั้งที่เกิดจากการต้องปฏิบัติตามแนวทางของบริษัทผู้ประกอบการเดินรถเดิม ต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงาน ตลอดจนความกดดันจากสภาพแรงงานที่มีถึง 14 แห่ง เหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุที่ทำให้ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนขององค์การฯ อยู่ในระดับที่สูงและมีผลต่อการขาดทุนขององค์การฯ ผู้เขียนจึงเห็นความสำคัญของการศึกษาค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ เพราะจะทำให้ได้ทราบถึงความเป็นมา รายละเอียดของค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนแต่ละประเภท สาเหตุของปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการจัดการกับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนนี้ อันจะทำให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหา และสามารถนำมาใช้ปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การฯ ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยลดต้นทุนในการดำเนินงานขององค์การฯ ทำให้องค์การฯ สามารถดำเนินการต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีความแตกต่างกันมาก ทั้งขนาด กิจกรรม ระบบและพฤติกรรมการบริหารหรือทักษะ การจัดการของผู้บริหาร ดังนั้น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯจึงไม่อาจเป็นตัว

แทนของรัฐวิสาหกิจไทยได้เสมอไป กระนั้นก็ตาม กรณีศึกษาองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพก็อาจจะเป็นประโยชน์ในแง่ของการเป็นตัวอย่างและเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาพื้นฐานของการบริหารงานขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ โดยเฉพาะในส่วนของทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นทั้งทรัพย์สิน (asset) และค่าใช้จ่ายที่สำคัญประเภทหนึ่ง
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงรายละเอียดของต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ในส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ อันได้แก่ เงินเดือนและค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา เบี้ยเลี้ยงประเภทต่าง ๆ เงินเปอร์เซ็นต์ เบี้ยขยัน เป็นต้น
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมของค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
4. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการบริหารค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนอันเนื่องมาจากการที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องบริหารงานภายใต้กฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ มากมาย ทั้งกฎหมายระเบียบข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ กฎหมายแรงงาน และการต้องปฏิบัติตามแนวของบริษัทผู้ประกอบการเดิม ตลอดจนความกดดันจากสภาพแรงงานที่มีถึง 14 แห่ง
5. เพื่อหา路子ทาง และเสนอข้อแนะนำที่ถูกต้องตามกระบวนการหลักวิชาการในการที่จะแก้ไขและปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคน ซึ่งจะช่วยให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพสามารถลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนลงได้ หรือได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ขององค์การฯ อย่างคุ้มค่ามากที่สุด

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การบริหารหรือการจัดการ (administration or management) นั้น ในทางทฤษฎีและภาคปฏิบัติต่าง เป็นที่ยอมรับกันว่า ทรัพยากรที่สำคัญและมีค่าที่สุดในการบริหาร

และการจัดการนั้นคือ "ทรัพยากรมนุษย์" หรือ "คน" ทั้งนี้เพราะมนุษย์เป็นทรัพยากรซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารและจัดการตั้งแต่เป็น ผู้คิดดำเนินการณ์ในการนำทรัพยากรทางการบริหารอื่น ๆ เข้ามาใช้ให้บรรลุเป้าหมาย ควบคุม และติดตามผลในตัวของมันเอง ด้วยเหตุนี้ทรัพยากรมนุษย์หรือคน จึงเป็นปัจจัยทางการบริหารหรือการจัดการที่องค์การต่าง ๆ จะต้องเลาะแสวงหาสนใจ เก็บรักษาทรัพยากร ดังกล่าวที่มีคุณภาพให้พอใจที่จะอยู่กับองค์การให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

Dale Yoder¹ ให้ความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือทรัพยากรมนุษย์ว่า "การบริหารกำลังคน" (manpower management) นั้น ได้แก่กระบวนการวางแผนและอำนาจการสมัครงาน พัฒนา และใช้ประโยชน์ทรัพยากรมนุษย์ในการจ้างงานให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ตลอดจนเป็นกระบวนการที่นายจ้าง ลูกจ้าง สหภาพ หน่วยงานสาธารณะต่าง ๆ เข้ามา มีบทบาทในการสร้างความสัมพันธ์ รวมทั้ง เป็นเรื่องของสถานะความเป็นผู้นำในความสัมพันธ์ของบุคคลและในกลุ่ม

Paul Rigor และ Charles Myers² ได้กล่าวถึงการบริหารงานบุคคลว่า เป็นความรับผิดชอบของสายงานหลัก และเป็นงานของหน่วยงานรอง (staff) ในการช่วยเหลือบุคคลให้ได้ใช้ความสามารถของตนให้สูงสุดด้วยความเต็มใจในการทำงานของตนและรวมถึงในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม

Edwin B. Flippo³ ได้ให้คำจำกัดความว่า การบริหารงานบุคคลหมายถึง การวางแผน การคัดเลือก การอำนาจการ และการควบคุมเกี่ยวกับการสรรหา การพัฒนาอัตราเงินเดือนค่าตอบแทน ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และการทำนุบำรุงรักษาไว้ซึ่งบุคคลขององค์การเพื่อบรรลุถึงจุดประสงค์ต่าง ๆ ขององค์การ

¹ Dale Yoder, Personnel Management and Industrial Relations (London : Sir Isac Pitman and Son Ltd., 1966), p.9.

² Paul Pigor and Charles A. Myers, Personnel Administration : A Point of View and A Method (Tokyo : McGraw-Hill Book Comapny, Inc., 1965), p.29.

³ Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management, 3rd ed. (Tokyo : Mc Graw - Hill Kagakusha, Ltd., 1971), p.4 - 7.

Dale Yoder, H.G. Heneman, John G. Turnbull, C. Harold Stone¹
ได้สรุปว่า การจัดการกำลังคน คือ การอำนวยความสะดวกและควบคุมทรัพยากรมนุษย์ในการจ้างงาน

Felix A. Nigro² ได้ให้คำจำกัดความว่า การบริหารงานบุคคลก็คือศิลปะในการ
เลือกสรรคนใหม่และใช้คนเก่าในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและการบริการจากการปฏิบัติงานของ
บุคคลเหล่านั้นมากที่สุด ทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ

เด้นพงษ์ พลละคร³ ได้ให้คำจำกัดความของการบริหารงานบุคคลว่า การบริหาร
งานบุคคลหมายถึงการจัดการเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับเรื่องของคนนั่นเอง เพื่อวัตถุประสงค์ในอัน
ที่จะให้ฝ่ายจัดการสามารถใช้ "คน" ในฐานะที่เป็นปัจจัยในการผลิตให้ได้ประโยชน์มากที่สุด

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่าการบริหารงานบุคคลหมายถึง
กระบวนการวางแผนนโยบาย ระเบียบ และกรรมวิธีในการดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ปฏิบัติ
งานในองค์การ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้ได้บุคคลที่เหมาะสมและบำรุงรักษาไว้เพื่อใช้
ประโยชน์ในตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานนั้น ๆ ให้สามารถปฏิบัติงานได้ด้วยดีมีประสิทธิภาพ เพื่อให้
การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

¹Dale Yoder, H.G. Heneman, Jr., John G. Turnbull, and C.
Harold Stone, Handbook of Personnel Management and Labour Relations
(New York : McGraw-Hill book Company, Inc., 1958), p.1-3.

²Felix A. Nigro, Public Personnel Administration (New York::
Henry Holt & Company, Inc., 1959), p.36.

³เด้นพงษ์ พลละคร "ปรัชญาการจัดการงานบุคคล" รวบรวมโดย รัชวีวรรณ อุทัยศรี,
การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : ศูนย์พัฒนาแรงงานและการจัดการ คณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า1.

อิสระ สุวรรณบล¹ ได้อธิบายถึงภารกิจ ในการจัดการบุคคลไว้ว่า ถ้าหากพิจารณา ภารกิจการจัดการบุคคลอย่างละเอียด จะสามารถแบ่งได้เป็น 4 ส่วน (module) โดยส่วนแรกเป็นการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตลอดจนกลยุทธ์ ส่วนที่สองเกี่ยวข้องกับ การวางแผนกำลังคนหรือทรัพยากรมนุษย์ ส่วนที่สามเป็นโครงสร้างและกระบวนการ และส่วนที่สี่เป็นการวัดและประเมินผลระบบการจัดการบุคคล ซึ่งแน่นอนว่า คาบเกี่ยวต่อเนื่องกับการวัด และประเมินผลงานและพนักงานทั้งสี่ส่วนมีความสัมพันธ์กันตลอดเหมือนวัฏจักร โดยมีการป้อนกลับ ของข่าวสารข้อมูล (feedback) เป็นตัวเชื่อมตัวหนึ่ง ทั้งหมดอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทาง เศรษฐกิจ การเมือง สังคม เทคโนโลยี ฯลฯ และเงื่อนไขของระบบอื่น ๆ (แผนภูมิที่ 1 แสดงภารกิจในการจัดการงานบุคคล)

การบริหารงานบุคคลของสถาบันหรือองค์การใด ๆ ต่างก็ต้องมีหลักการไว้อยู่ถือเป็น แนวทางในการดำเนินการบริหารงานบุคคล นับตั้งแต่การคัดเลือกคน ตลอดจนการให้หรือตอบสนอง แก่เจ้าหน้าที่ทั้งในทางส่งเสริมและการลงโทษ มีนักวิชาการหลายท่านวางหลักสำคัญในการบริหาร งานบุคคลไว้ กล่าวคือ

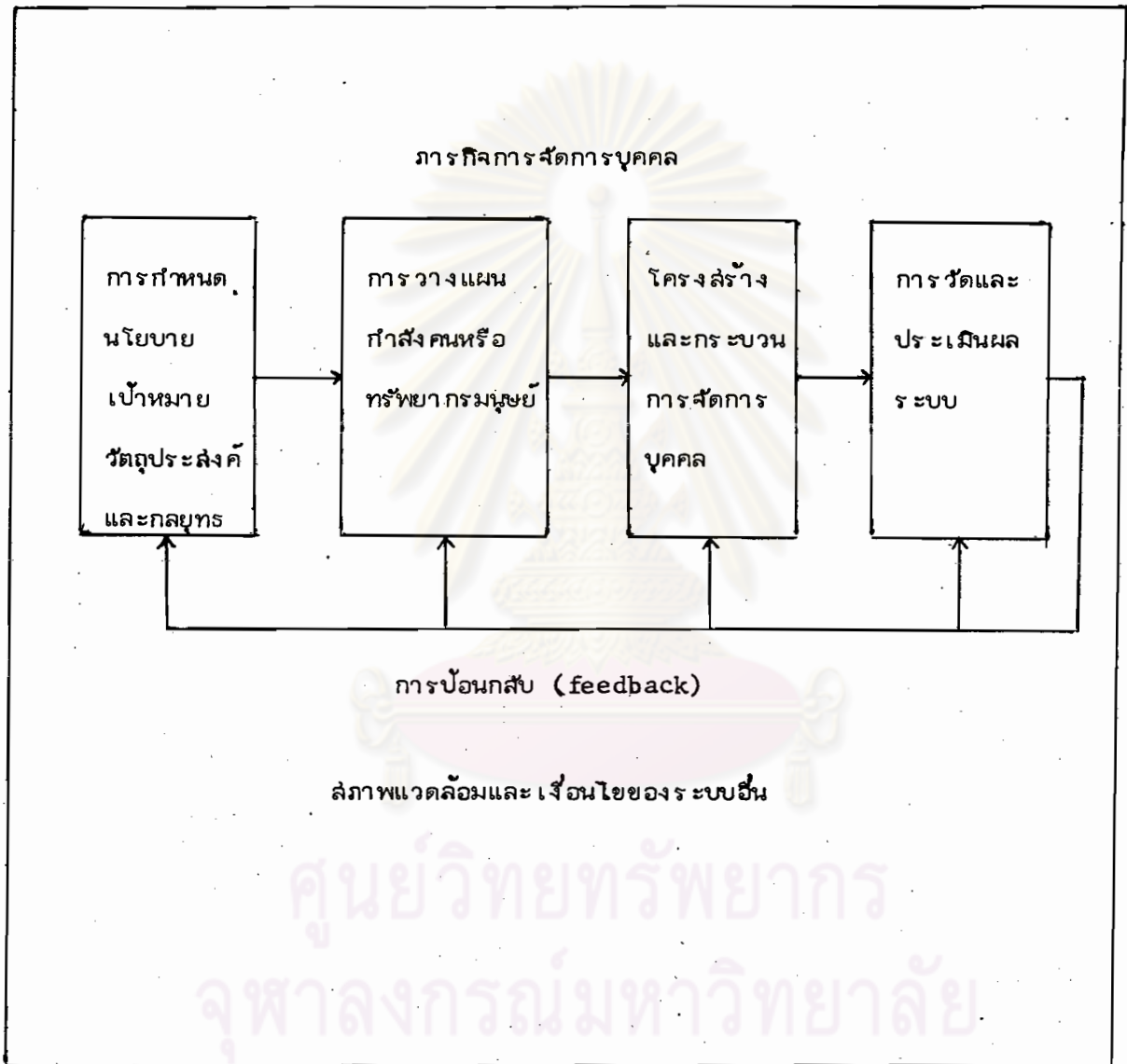
Edwin B. Flippo² ได้ให้ความเห็นว่าการบริหารงานบุคคลเป็นบริการที่สำคัญ และจำเป็นในการบริหารงานทุกประเภท และได้ให้แนวคิดสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็น หลักไว้ 8 ประการคือ

1. ผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติงานต้องมีเป้าหมายร่วมกัน
2. มีความร่วมมือกันในการที่จะหาทางพัฒนาโยบายเกี่ยวกับบุคคล
3. ฝ่ายบริหารกับฝ่ายปฏิบัติงาน ควรทำความเข้าใจกันให้ดีในเรื่องสิทธิหน้าที่ตลอด จนสิทธิพิเศษต่าง ๆ
4. ควรมีความยุติธรรมและเสมอภาคในการบริหารงานบุคคล

¹อิสระ สุวรรณบล, การจัดการบุคคลของไทย : เราจะก้าวไปในทิศทางใด เอกสาร ทางวิชาการลำดับที่ 2 สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย, 2525 หน้า 5-6.

²Edwin B. Flippo, Principle of Personnel Management (New York : Mc Graw - Hill Company, 1969), p.122.

แผนภูมิที่ 1
ภารกิจการจัดการบุคคล



ที่มา : อิศระ สุวรรณกุล, การจัดการบุคคลของไทย : เราจะก้าวไปในทิศทางใด เอกสารทางวิชาการ
ลำดับที่ 2 สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย, 2525 หน้า 6.

5. การยอมรับในความสามารถจะทำให้คนรู้สึกภาคภูมิใจในความสำเร็จของตน การแสดงความซาบซึ้ง เมื่อเขาได้มีโอกาสเป็นผู้มาและมีความก้าวหน้า ทำให้คนมีกำลังใจในการทำงาน

6. สัตหา โอกาสหรือช่องทางที่จะสนับสนุนให้ผู้ที่มีความสามารถถึงขั้นได้ทำหน้าที่ผู้นำ เพื่อให้เกิดความรู้สึกในความก้าวหน้าทางอาชีพ

7. การจัดระบบการติดต่อสื่อสารให้ดี ให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกันทุกฝ่าย

8. สัตให้มีบริการที่ดีในทุก ๆ ด้าน สร้างบรรยากาศในการทำงานให้เป็นที่น่าพอใจ จะช่วยให้บุคคลทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ลูทิก จุลละนันท์¹ เห็นว่า หลักสำคัญในการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันมี 12 ประการ คือ

1. หลักความรู้ความสามารถ หมายถึง การยึดถือความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงาน
2. หลักความเสมอภาค หมายถึง การเปิดโอกาสเท่าเทียมกันแก่ผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่ต้องการ หรือตามที่กำหนดไว้ในการสมัคร เข้าทำงาน
3. หลักความเป็นกลาง คือมีความเป็นกลางในทางการเมือง ไม่กระทำการสนับสนุนฝ่ายใดในทางการเมือง
4. หลักความมั่นคง คือให้บุคคลมีความมั่นใจในงานที่ปฏิบัติอยู่ว่าจะยึดเป็นอาชีพได้ตลอดไปจนกว่าจะถึง เวลาอันสมควร
5. หลักการพัฒนา ได้แก่การให้การศึกษา การฝึกอบรม ส่งเสริมสมรรถภาพในการปฏิบัติงานของแต่ละคน การตรวจตรา แนะนำและการปูนบำเหน็จความชอบ ตลอดจนการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง
6. หลักความเหมาะสม คือใช้คนให้ถูก ให้สอดคล้องกับความสามารถของเขา
7. หลักความยุติธรรม กล่าวคือ ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง พิจารณาทุกอย่างให้เหมาะสมกับปริมาณงานและความรับผิดชอบ
8. หลักสวัสดิการ โดยสัตให้มีบริการและสวัสดิการต่าง ๆ แก่ผู้ปฏิบัติงาน

¹ ลูทิก จุลละนันท์, "การบริหารงานบุคคล" หลักบริหาร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2510), หน้า 97-99.

9. หลักเสริมสร้าง ได้แก่ การเสริมสร้างทางวินัย จริยธรรม และความรู้สึกรับผิดชอบของแต่ละคนให้ดีที่สุด มุ่งสร้างทุกคนให้เป็นพลเมืองดี ป้องกันมิให้คนทำความผิดมากกว่าที่จะคอยกวาดล้างโทษแต่อย่างใด

10. หลักมนุษยสัมพันธ์ ได้แก่ การยอมรับนับถือคุณค่า ศักดิ์ศรี ความสำคัญ ความแตกต่างระหว่างบุคคล ชักจูงใจและบำรุงขวัญในการทำงาน ตลอดจนรับฟังข้อคิดเห็นจากผู้ใต้บังคับบัญชา

11. หลักประสิทธิภาพและประหยัด กล่าวคือการทำงานใด ๆ จะต้องให้บังเกิดผลดีที่สุดโดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย เวลา และแรงงานน้อยที่สุด

12. หลักการวิจัย คือต้องมีการศึกษาค้นคว้า หรือการวิจัยเพื่อทราบสาเหตุแห่งปัญหาอุปสรรคข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น เพื่อนำมาพิจารณาปรับปรุงการบริหารงานบุคคลให้ดีขึ้น

นอกจากนี้ยังได้มีการจัดหลักสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั่วไปเป็น 2 ระบบด้วยกัน ระบบดั้งเดิมที่ใช้กันมานานคือ ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) ส่วนระบบที่เพิ่งนำมาใช้เมื่อปลายศตวรรษที่แล้วมานี้คือระบบคุณธรรม (merit system)

ระบบอุปถัมภ์

การบริหารงานบุคคลโดยระบบนี้ เป็นการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว มิได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง หรือการให้พ้นจากตำแหน่งก็กระทำกันตามแต่ผู้มีอำนาจเห็นสมควร โดยมีได้มีระเบียบแบบแผนแต่อย่างใด

ระบบคุณธรรม

การบริหารงานบุคคลโดยระบบนี้ดำเนินการบรรจุบุคคลเข้าทำงาน โดยการสอบแข่งขันในระหว่างบุคคลที่มีความสามารถครบถ้วนตามต้องการ โดยไม่คำนึงถึงเรื่องการเมือง หรือความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสำคัญ หลักการของระบบคุณธรรม มีรากฐานที่สำคัญ 4 ประการคือ :-

1. การเลือกสรรบุคคลเข้าทำงาน โดยสอบแข่งขันเพื่อเลือกเฟ้นคนดีมีความรู้ความสามารถ (competence) ส่วนหลักเกณฑ์ในการเลื่อนขั้นก็พิจารณาจากผู้มีความรู้ความสามารถ และมีผลการปฏิบัติงานดีเด่น

2. ความเสมอภาคในโอกาส (equality of opportunity) หมายถึง เสรีภาพในการสมัคร เข้าทำงานมิได้มีขอบเขตจำกัด หากบุคคลมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ไม่ว่าจะนับถือศาสนา ฐานะอย่างไร ก็มีสิทธิที่จะสมัครทำงานได้

3. หลักประกันความมั่นคง (security) หมายถึงหลักประกันสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่จะไม่ถูกให้ออกจากงาน โดยเหตุผลส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเมือง

4. ความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality) มีวัตถุประสงค์ให้ข้าราชการประจำปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระไม่ถูกแทรกแซงจากนักการเมือง แต่มีได้หมายความว่าข้าราชการประจำจะไม่มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่มีสิทธิเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

การใช้ระบบคุณธรรมเป็นหลักในการคัดเลือก แต่งตั้งบุคคลเข้าปฏิบัติงานเป็นสิ่งที่สถาบันต่าง ๆ ส่วนมากนิยมกระทำกัน โดยวิธีการนี้เชื่อว่าจะได้คนที่มีความสามารถเข้ามาปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตามมิใช่หมายความว่า การใช้ระบบอุปถัมภ์จะเป็นสิ่ง เลวร้ายไปเสียสิ้น การพิจารณาว่าจะนำระบบใดระบบหนึ่งมาใช้เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดนั้น มิใช่อยู่ที่ว่าจะใช้ระบบใดระบบหนึ่งเพียงระบบเดียว ซึ่งจะเกิดผลดีที่สุด ปัญหาที่จะต้องพิจารณาอยู่ที่ว่าจะใช้ระบบใดมากน้อยเพียงใดในระยะเวลาใด และในสังคมใดสิ่งจะเหมาะสม และเกิดผลดีต่อองค์การนั้น ๆ ระบบคุณธรรมมุ่งหวังที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยคัดเลือกเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงาน ให้สิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันในเรื่องต่าง ๆ ตามกฎเกณฑ์ที่วางไว้ อย่างเหมาะสมให้ความมั่นคง ให้หลักประกันในทางการเมือง ส่วนระบบอุปถัมภ์นั้นจะใช้สำหรับตำแหน่งที่ต้องปฏิบัติหน้าที่สำคัญ ต้อง เป็นคนที่มีความรู้ความสามารถและเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ หรือมีคุณสมบัติพิเศษตามที่ต้องการ ซึ่งผู้บริหารเห็นว่าใช้ระบบอุปถัมภ์แล้วจะช่วยให้งานของ องค์การสัมฤทธิ์ผลด้วยดี ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อองค์การมิใช่ต่อคนหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะ¹

โดยปกติแล้วปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินกิจการต่าง ๆ นั้นมีส่วนประกอบที่สำคัญ 3 ประการคือ เงิน วัสดุ และมนุษย์ ถ้าหากว่าแบ่งส่วนประกอบที่สำคัญเหล่านี้ออกมาในรูปของประเภทค่าใช้จ่ายหรือการลงทุนแล้วอาจจะกล่าวได้ว่า การลงทุนในการดำเนินกิจการแบ่ง

¹ ผุ่ลลิตี สัตยมานะ, การบริหารรัฐกิจ (กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์, 2515),

ออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ 2 ประเภทคือ เงินลงทุนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์และเงินลงทุนในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ (human and non-human capital) ตามความเห็นของนักบัญชีหรือหลักการบัญชีที่ปฏิบัติกันโดยทั่วไป จะเห็นว่านักบัญชีให้ความสำคัญเฉพาะการลงทุนที่ไม่เกี่ยวข้องกับมนุษย์เท่านั้น ซึ่งได้แก่ การลงทุนในรูปเงิน และวัตถุ ส่วนนักบริหารก็มักจะทำให้ความสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวข้องกับมนุษย์ว่าเป็นทรัพยากรหรือสินทรัพย์ (asset) ที่จะทำให้องค์การประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว การพิจารณาทรัพยากรมนุษย์ในฐานะที่เป็นค่าใช้จ่าย อันเป็นการลงทุนในการดำเนินกิจการประเภทหนึ่ง ยังได้รับความสนใจจากนักวิชาการและนักบริหารค่อนข้างน้อยมาก

หากจะเปรียบเทียบการลงทุนในเครื่องจักรกับการลงทุนในมนุษย์แล้วจะเห็นว่าเงินลงทุนในเครื่องจักรนี้จะประกอบด้วยราคาซื้อ ค่าขนส่ง ค่าติดตั้ง ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จ่ายไป เพื่อให้เครื่องจักรนั้นมีสภาพพร้อมที่จะทำงานได้ ส่วนการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์นั้นต้นทุนของมนุษย์จะประกอบด้วย ค่ารับสมัคร ค่าฝึกอบรม และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จ่ายไปเพื่อให้เกิดบุคคลที่อาจเข้ามามีส่วนร่วมที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถ้าจะเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายที่จ่ายไปเพื่อให้เครื่องจักรนั้นอยู่ในสภาพที่จะทำงานได้ อันได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการลองเครื่อง ซึ่งอาจต้องสูญเสียวัตถุดิบ ค่าจ้างแรงงาน และอื่น ๆ ตั้งแต่เริ่มติดตั้งจนกระทั่งเครื่องจักรนั้นสามารถทำการผลิตรายออกมาในรูปที่กิจการต้องการ ซึ่งอาจเรียกค่าใช้จ่ายนี้ว่าเป็นค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงสมรรถภาพในการทำงานก็ได้ กับค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงสมรรถภาพของพนักงาน ซึ่งได้แก่ การให้ความรู้ เทคนิคใหม่ ให้ความสะดวกสบาย เพิ่มบุคลิกภาพและทัศนคติที่ดีแก่พนักงาน ก็จะได้เห็นว่าค่าใช้จ่ายทั้งสองชนิดนี้ไม่มีอะไรแตกต่างกันเลย

E.G. Flamholtz¹ เป็นนักวิชาการท่านหนึ่งซึ่งให้ความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์ในฐานะที่เป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุนดำเนินกิจการ และได้กล่าวถึงหลักการและกระบวนการของการบัญชีทรัพยากรมนุษย์ (human resource accounting - HRA) ซึ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ว่าคุ้มกับค่าใช้จ่ายที่ลงทุนไปหรือไม่ โดยอธิบายว่า

¹E.G. Flamholtz, Human Resource Accounting (Dickenson, Encino, Calif., 1974).

HRA เป็นการทำบัญชีค่าส่งคนในฐานะที่เป็นทรัพยากรอย่างหนึ่งขององค์กร ซึ่งรวมถึงการคำนวณค่าใช้จ่ายขององค์กรเกี่ยวกับการสรรหา คัดเลือก บรรจุแต่งตั้ง ฝึกอบรมและพัฒนาสินทรัพย์มนุษย์ และการวัดผลคุณค่าทางเศรษฐกิจของกำลังคนนั้นต่อองค์กร

จุดประสงค์สำคัญของ HRA เป็นการเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลเกี่ยวกับ HRA มีส่วนช่วยการวางกำลังคน การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ การจัดหา พัฒนา สวัสดิการ วัด/ประเมินผล การเลื่อนขั้นตำแหน่ง เงินเดือนค่าจ้าง และการรักษา ให้พนักงานทำงานให้ได้ผล (service-ability) มากที่สุดและนานที่สุด ข้อมูลดังกล่าวนี้ จำแนกออกเป็น

1. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร
2. ประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรมนุษย์ ในเชิงเศรษฐกิจหรือไม่ก็ตาม
3. ทรัพยากรมนุษย์คงคลัง (inventories)
4. การใช้ข้อมูลดังกล่าวในการออกแบบสร้างและการปฏิบัติให้เป็นไปตามระบบ (แผนภูมิที่ 2 แสดงรูปแบบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์)

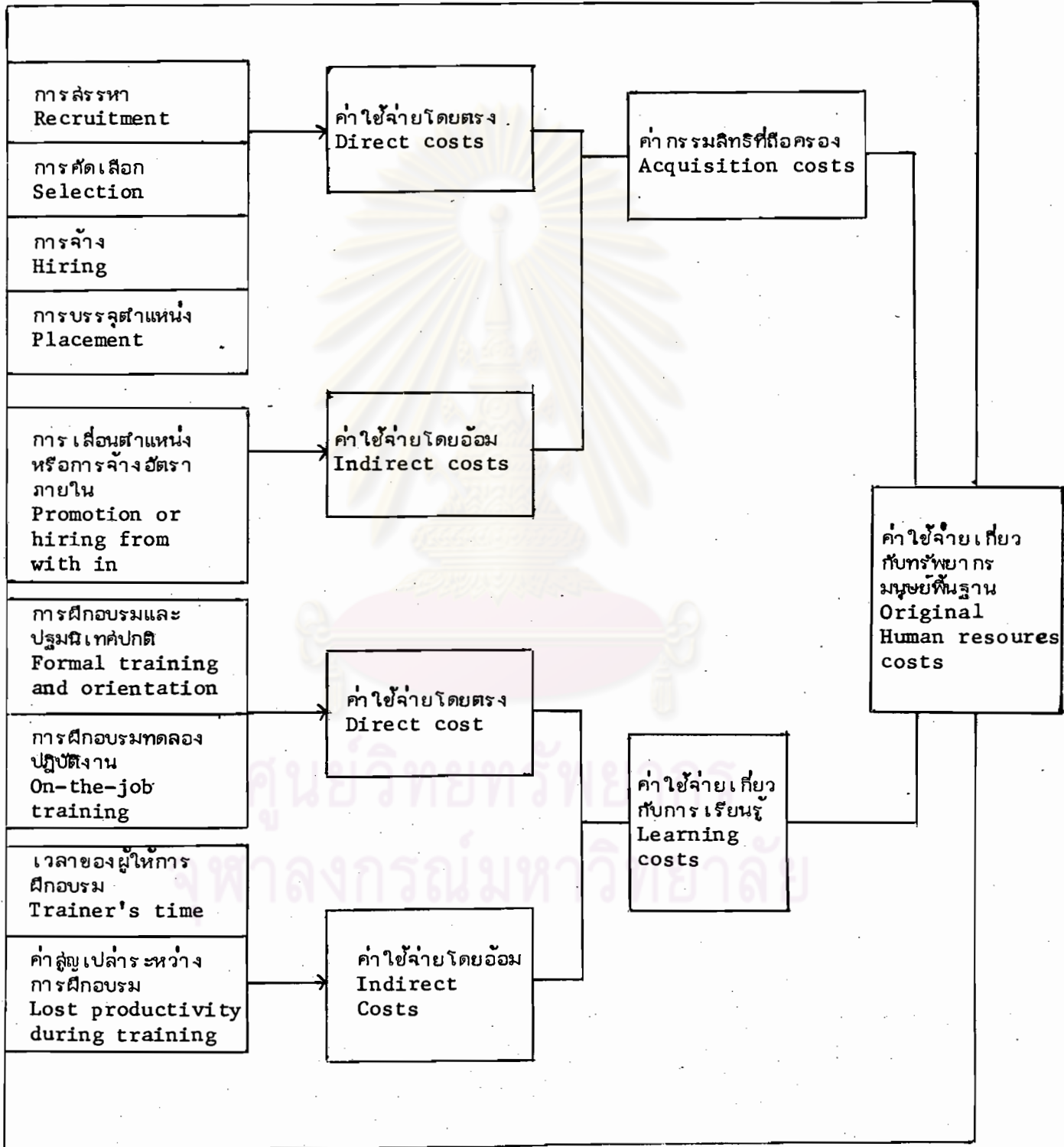
หากเป็นกรณีที่ต้องหาบุคคลมาแทนผู้ที่ลาออกไป แผนภูมิดังกล่าวก็ต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญ การสูญเสียประสิทธิภาพก่อนการลาออกนั้น และขณะที่ตำแหน่งนั้นยังว่างอยู่ แผนภูมิที่ 3 เป็นการเพิ่มเติมแผนภูมิที่ 2 ในกรณีดังกล่าว

E.G. Flamholtz ได้ยกตัวอย่างกรณีของสายการบินแควนตัสว่า ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์จำแนกออกเป็น 6 ส่วนคือ

- MCI - เงินเดือนค่าจ้างพื้นฐาน คิดเป็น 28.8% ของค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นของบริษัท
- (1) เงินเดือนมาตรฐาน
 - 1.1 ต่อดีค่าจ้าง (WI)
 - 1.2 ค่าตอบแทนต่าง ๆ
 - 1.3 ขึ้นขั้นเงินเดือนประจำปี
 - (2) ค่าจ้างรายชั่วโมง
 - (3) ค่าจ้างล่วงเวลา

แผนภูมิที่ 2

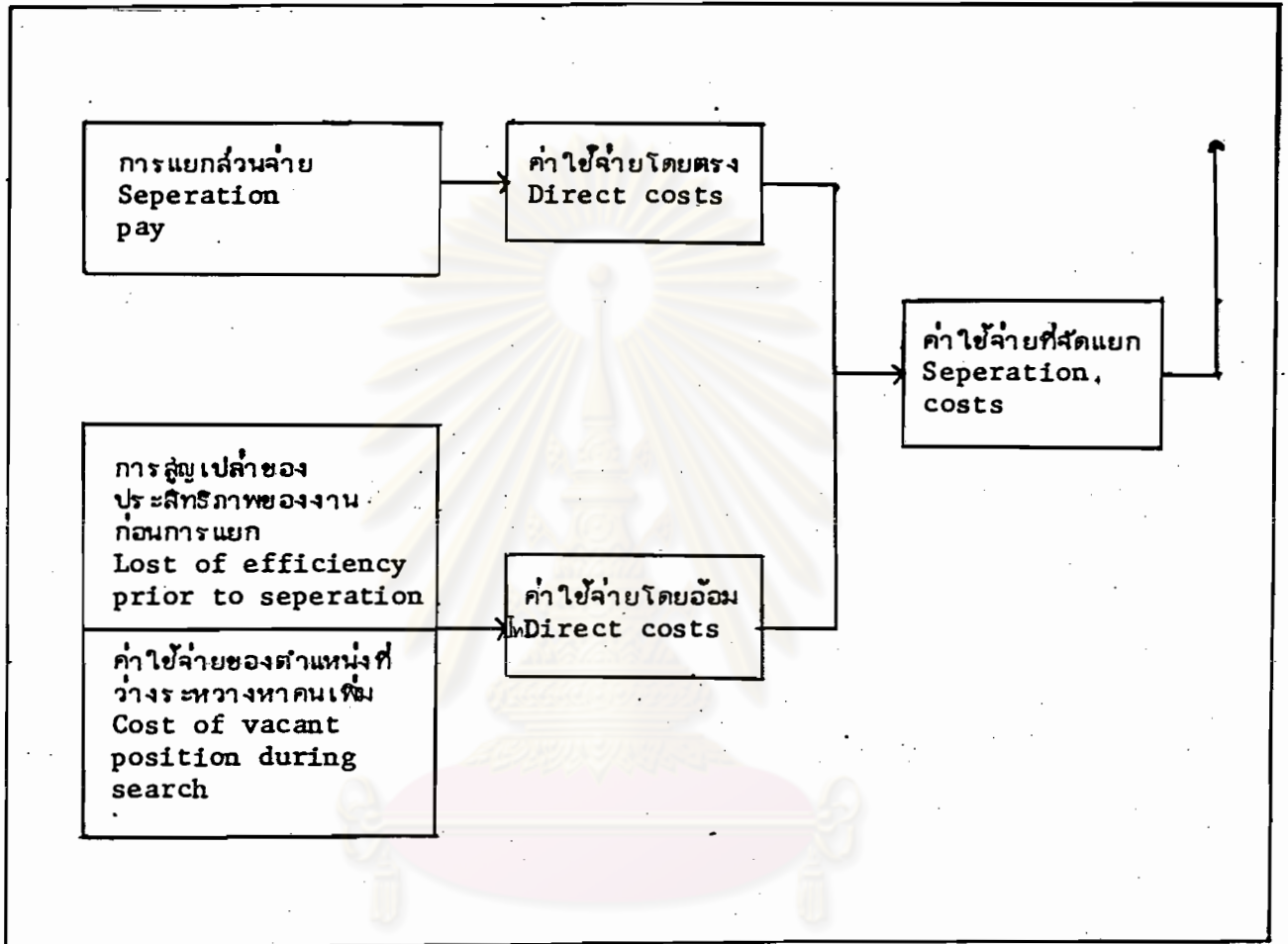
รูปแบบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์



ที่มา : E.G. Flamholtz, Human Resource Accounting (Dickenson, Encino, Calif. 1974, p.52.

แผนภูมิที่ 3

ค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในกรณีพนักงานลาออกไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา : E.G. Flamholtz, Human Resource Accounting (Dickenson, Encino, Calif., 1974, p.53.

- (4) ค่าตอบแทนงานกะ
- MC2 - ผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ประมาณ 0.8%
- (1) ค่าใช้จ่ายที่บริษัทให้การลาพักผ่อนประจำปี
 - (2) เบี้ยเลี้ยงเดินทางไปต่างประเทศ
 - (3) ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดต่าง ๆ (sundry & non-standard allowances)
 - (4) ค่าตอบแทนในกรณีไปทำงานนอกท้องที่ที่บรรจุ
- MC1+MC2 - เป็นเงินที่ได้รับทั้งหมด (gross earnings) ประมาณ 29.6%
- MC3 - ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นละล่อม ประมาณ 4.6%
- (1) ค่าใช้จ่ายของบริษัทเกี่ยวกับบำเหน็จ/เงินละล่อม
 - (2) ค่าใช้จ่ายของบริษัทเกี่ยวกับการลาระยะยาวของพนักงานที่ทำงานมานาน
 - (3) ค่าใช้จ่ายละล่อมเกี่ยวกับการลาประจำปี
 - (4) การประกันผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำ
- MC4 - ค่าใช้จ่ายตามกฎหมาย 1.6%
- (1) ภาษีเงินเดือน และภาษีท้องถิ่น
 - (2) การประกันค่าตอบแทนแรงงาน
 - (3) การประกันสุขภาพและสวัสดิการ
 - (4) การประกันสูญเสียใบอนุญาต (เช่น ของนักบิน)
- MC5 - ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคคลลากร 1.0%
- (1) ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง
 - (2) การช่วยเหลือเกี่ยวกับค่าโรงแรม/ค่าพาหนะ/ภาษี สำหรับพนักงาน
 - (3) ค่าอาหาร/เครื่องดื่มในโรงอาหาร
 - (4) ค่าเครื่องแบบ
 - (5) เบี้ยเลี้ยงค่าอาหาร
 - (6) ค่าฝึกอบรม/ค่าโลตห้คูปองรถ ฯลฯ
 - (7) ค่าใช้จ่ายบันเทิง
 - (8) ค่าขนส่ง
 - (9) ค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาล

(10) ค่าเป็นสมาชิกสโมสรต่าง ๆ

(11) ค่าโฆษณาเกี่ยวกับบุคคลากร

หัก รายได้จากโรงอาหาร

MC6 - ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับงานในหน้าที่บุคคลากร 5.1%

(1) ค่าวัสดุ (แสงสว่าง, ความร้อน/ความเป็น, ค่าเช่า, ค่าทำความสะอาด, ภาษีบำรุงท้องที่)

(2) ค่าที่พักและเบี้ยเลี้ยงนักบินและลูกเรือ

(3) ค่าฝึกอบรมนักบินและลูกเรือ

(4) ค่าโทรศัพท์

(5) ค่าใช้จ่ายในการพิมพ์ และเครื่องเขียน

(6) ค่าพาหนะ

(7) ค่าประกัน

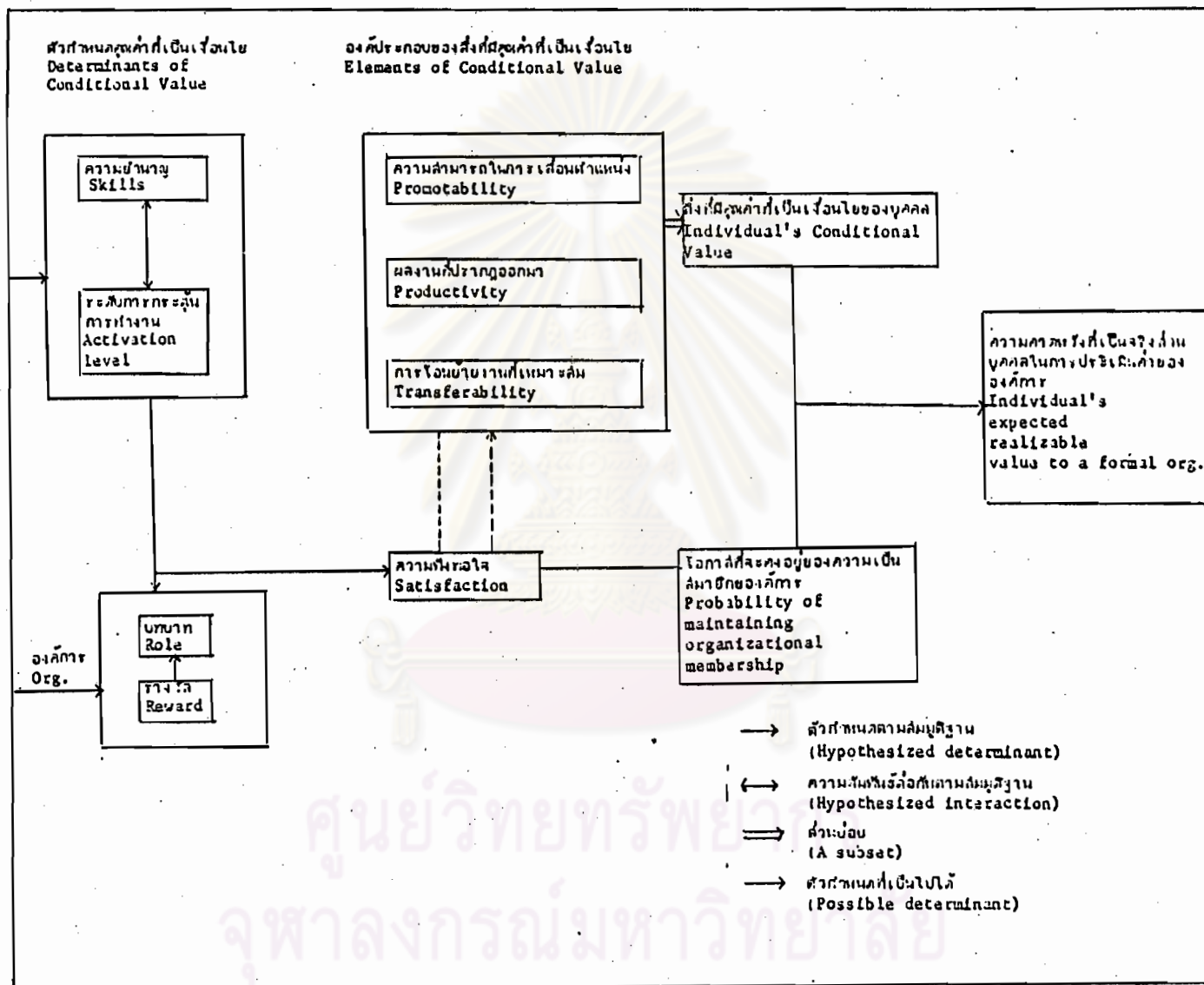
สำหรับประโยชน์ที่บริษัทได้รับก็คำนวณออกมาได้เช่นกัน ตามแผนภูมิที่ 4

ประโยชน์ที่เห็นได้ชัด ก็คือ HRA ทำให้ผู้บริหารทุกระดับตระหนักเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย (cost consciousness) เกี่ยวกับบุคคลากร ซึ่งแต่ก่อนนี้ไม่ได้ให้ความสนใจกันมากนัก การรับบุคคลากรเพิ่มก็ดี การตัดฝึกอบรมก็ดี หรือระบบบริหารงานบุคคลที่ดี ต้องได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบมากขึ้น โดยพิจารณาในรูปของค่าใช้จ่าย - ผลประโยชน์ตอบแทน (cost-benefit analysis) เช่นเดียวกับการลงทุนในแง่อื่น

ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคน (personnel cost) หมายความว่าค่าใช้จ่ายที่องค์กรจ่ายไปเพื่อคนผู้ปฏิบัติงานในองค์กรนั้น โดยพิจารณาว่าคนเป็นทรัพยากรอย่างหนึ่งในการบริหารที่เข้าสู่กระบวนการบริหารขององค์กรได้โดยการเสียค่าใช้จ่ายอันเป็นการลงทุนเช่นเดียวกับการลงทุนซื้อในเครื่องจักร เพื่อสะดวกในการศึกษาสิ่งแบ่งประเภทของค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนที่องค์กรจ่ายเป็นเงินโดยตรงให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กร ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด เบี้ยเลี้ยง ค่าครองชีพ เงินบำเหน็จ สวัสดิการที่ให้พนักงานเป็นส่วนตัว เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ฯลฯ

รูปแบบตัวกำหนดประโยชน์ของพนักงานต่อองค์กร



2. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนที่องค์กรจ่ายไปเพื่อผู้ปฏิบัติงานในองค์การทางอ้อม ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมพนักงาน การรักษาสุขภาพและความปลอดภัยของพนักงาน ความสะดวกและบริการต่าง ๆ เช่น การให้สิทธิการลา การจัดงานด้านสัมมนาการ มีห้องสมุดให้ดูหนังสือ การสมัครรับสิ่ง ฯลฯ

ชูศักดิ์ เทียงตรง¹ ได้อธิบายถึงความหมายของค่าตอบแทน (compensation) ว่า หมายถึง สิ่งตอบแทนทุกอย่างที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับจากการปฏิบัติงานนั้น ๆ สำหรับในลัทธิราชการค่าตอบแทนที่ข้าราชการได้รับมีความหมายรวมถึง เงินเดือน ค่าจ้างรายวัน เบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่าเช่าบ้าน (ถ้ามี) และค่าตอบแทนในรูปของประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ ด้วย ซึ่งความหมายของค่าตอบแทนนี้ ข้าราชการอาจจะได้รับเป็นตัวเงินหรือในรูปของสิ่งของก็ได้ ซึ่งสรุปได้ว่าอะไรก็ตามที่ข้าราชการได้รับอันเป็นผลมาจากการปฏิบัติราชการ เราเรียกว่าค่าตอบแทนทั้งสิ้น ลักษณะต่าง ๆ ของค่าตอบแทน ดังกล่าวมา อาจจะแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. ค่าตอบแทนในรูปของเงินเดือน (salary) หรือค่าจ้าง (wage)
2. ค่าตอบแทนรูปของประโยชน์เกื้อกูล (fring benefit)

จากความหมายของค่าตอบแทนดังกล่าวแล้ว จึงเห็นได้ว่าค่าตอบแทนเป็นส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคน

สำหรับความหมายของเงินเดือนนี้ ชลิตา ศัรมณี และ พูนศรี เพียรสนอง² ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึงค่าตอบแทนที่ได้รับจากการปฏิบัติงานที่และความรับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ถือเกณฑ์การจ่ายเหมาเป็นรายเดือนและถือเป็นรายได้ประจำ

เมื่อมีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดแล้ว ก็จำเป็นต้องกำหนดค่าตอบแทนทั่ว ๆ ไปนิยมให้เป็นเงินเดือน จึงเรียกว่า "อัตราเงินเดือน"

¹ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 75.

² ชลิตา ศัรมณี และ พูนศรี เพียรสนอง, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 47.

ส่วนค่าจ้าง หมายถึงจำนวนเงินที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับเป็นการตอบแทนการปฏิบัติงาน โดยถือเกณฑ์จำนวนชั่วโมงการทำงาน ค่าจ้างจะขึ้นลงตามชั่วโมงของการปฏิบัติงาน ค่าจ้างเป็นเครื่องกำหนดสถานภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานด้วย เพราะค่าจ้างส่วนใหญ่ กำหนดไว้สำหรับจ่ายผู้ปฏิบัติงานเป็นรายชั่วโมงที่เรียกว่าพวก non supervisor หรือพวก blue-collar

เงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนนี้ มีความสำคัญต่อการบริหารมาก ปีหนึ่ง ๆ หน่วยงานแต่ละแห่งต้องจ่ายเงินเป็นเงินเดือนและค่าจ้างแก่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานเป็นจำนวนมาก เงินประเภทนี้มีความสำคัญต่อหน่วยงาน โดยอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้คือ

1. ความสำคัญต่อผู้ปฏิบัติงาน เงินเดือนและค่าจ้างมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการปฏิบัติงานของพนักงาน เพราะค่าจ้างหรือผลตอบแทนจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถจัดหาสิ่งของต่าง ๆ ที่ต้องการ เช่น อาหาร เสื้อผ้า ยารักษาโรคและเครื่องนุ่งห่ม ทั้งแก่ตนเองและครอบครัว ค่าตอบแทนเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างสถานภาพทางสังคมให้แก่แต่ละบุคคล เช่น ผู้มีรายได้สูง มีฐานะมั่งคั่ง มักจะได้รับการยกย่องนับถือจากสังคม เป็นต้น นอกจากนี้เงินเดือนหรือผลตอบแทนยังเป็นสิ่งช่วยกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานมีกำลังใจ รักรงาน และปฏิบัติงานให้เป็นผลดี

2. ความสำคัญต่อองค์การ ในที่คั้นะขององค์การหรือนายจ้าง เงินเดือนและค่าจ้างหรือค่าตอบแทนนี้ ถือว่าเป็นต้นทุนในการประกอบธุรกิจ และถือว่าเป็นต้นทุนจำนวนมากสำหรับทุกองค์การและการประกอบการทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือธุรกิจต้องมีการจ่ายเงินเป็นจำนวนมากเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเรื่อง เงินเดือนและค่าตอบแทน นอกจากนี้เงินเดือนและค่าตอบแทนยังมีผลโดยตรงต่อคุณภาพและปริมาณผลผลิตขององค์การ ต่อทัศนคติและขวัญในการปฏิบัติงานของพนักงานที่มีต่อองค์การ ดังนั้น เงินเดือนและค่าตอบแทนที่องค์การจ่ายให้แก่ผู้ปฏิบัติงานมีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อองค์การ

3. ความสำคัญต่อสังคม เงินเดือนและค่าตอบแทนที่องค์การจ่ายให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การนั้น นอกจากจะแสดงถึงสถานะขององค์การแต่ละแห่งแล้วยังมีผลสะท้อนให้เห็นสภาวะทางเศรษฐกิจของชุมชนเหล่านั้นได้อย่างดี เพราะสถานการณืทางเศรษฐกิจของแต่ละชุมชนย่อม

¹ สัมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 127.

มีผลต่อสังคมนั้น ๆ ท้องถิ่นหรือชุมชนใดที่มีฐานะทาง เศรษฐกิจมั่นคงมีการซื้อขายดำเนินไปด้วยดี ประชาชนในท้องถิ่นนั้นก็จะมียาใช้ได้ล้น และฐานะและมาตรฐานการครองชีพสูง ดังนั้น ปัญหาทางสังคม จึงไม่มีใครมี เช่น ปัญหาทางอาชญากรรมและโจรผู้ร้าย ดังนั้นจึงนับได้ว่าเงินเดือนและค่าจ้างมีผลต่อความสัมพันธ์ทางด้านภาวะเศรษฐกิจและสังคมเป็นอันมาก¹

การกำหนดอัตรา เงินเดือนและค่าจ้างจำเป็นต้องคำนึงถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะมามีผลต่อผู้ปฏิบัติงาน นับตั้งแต่ความสัมพันธ์ภายในระหว่างตัวผู้ปฏิบัติงานกับเพื่อนร่วมงานของเขา และความสัมพันธ์ภายนอก ระหว่างตัวผู้ปฏิบัติงานกับลัทธิและวัฒนธรรมของสังคม สำหรับหลักการกำหนดอัตรา เงินเดือนและค่าจ้าง มีอยู่ 2 ประการคือ

1. หลักความเป็นธรรม (fairness) คืออัตราเงินเดือนต้องได้สัดส่วนและสัมพันธ์กับงานที่ทำ กับค่าครองชีพและอัตราค่าจ้างในกิจการอื่น ๆ ในท้องที่หนึ่ง
2. หลักความยุติธรรม (equity) คืองานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน หรือเหมือนกันจะต้องกำหนดอัตรา เงินเดือนเท่ากัน และต้องไม่มีการเลือกที่รักมักที่ชัง ในระหว่างข้าราชการด้วยกัน²

ในทางหลักวิชาการนั้น นายจ้างหรือผู้บริหารค่าจ้างเงินเดือนในแต่ละสถานประกอบการจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่อง เป้าหมาย วิธีการ และเหตุผลของการจ่ายค่าจ้างเงินเดือนอย่างลึกซึ้ง เพื่อสามารถให้การบริหารค่าจ้างเงินเดือนบรรลุประสิทธิภาพอย่างสมบูรณ์แท้จริง

ส่วนเป้าหมาย วิธีการ และเหตุผลทางหลักวิชาการบริหารค่าจ้าง เงินเดือน มีโดยย่อตั้งแสดงในตารางที่ 1

¹Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management

(New York : McGraw - Hill Inc., 1970), p.240-243.

²ยศศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, อ่างแล้ว, หน้า 79.

ตารางที่ 1

วัตถุประสงค์ของการบริหารค่าจ้างเงินเดือน

| เป้าหมาย | วิธีการ | เหตุผล |
|---|---|---|
| 1. มุ่งสร้างแรงจูงใจให้พนักงานตั้งใจทำงานอย่างเต็มที่ | 1. โดยวิธีการจ่ายค่าจ้างเงินเดือนแบบจูงใจให้พนักงานสนใจและตั้งใจทำงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น | 1. เพื่อเพิ่มผลผลิตในการผลิตให้สูงขึ้นเพื่อจะได้มีกำไรมากขึ้น สามารถจ่ายค่าจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น และอาจลดราคาจำหน่ายให้ต่ำลง |
| 2. มุ่งควบคุมค่าใช้จ่ายด้านค่าจ้างเงินเดือนให้รัดกุม | 2. โดยนำวิธีการกำหนดนโยบายวิธีการและระเบียบการให้พนักงานแข่งขันทำงาน และเพื่อให้ได้ส่วนสัมพันธ์กันระหว่างค่าจ้างเงินเดือนกับประสิทธิภาพของงาน | 2. เพื่อสร้างความสัมพันธ์กันระหว่างพนักงาน ฝ่ายบริหาร และฝ่ายผู้ลงทุน ถือหุ้นในการดำเนินกิจการอย่างมีความเจริญมั่นคง และมีชื่อเสียงดีเด่น |
| 3. มุ่งแสวงหาหลักการขั้นมูลฐานในการว่าจ้างอย่างมีประสิทธิภาพ ใช้ประโยชน์แรงงานได้มากและสามารถเลื่อนตำแหน่งงานสูงขึ้นไปได้ | 3. โดยนำวิธีการกำหนดมาตรฐานของงานไว้และทำการประเมินผลการทำงานของพนักงานเป็นระยะ | 3. เพื่อให้พนักงานทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพผลสูงที่สุด และพนักงานก็พึงพอใจในงานที่ทำมากยิ่งขึ้น |
| 4. มุ่งสร้างสรรความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายพนักงานกับฝ่ายจัดการให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน | 4. โดยนำวิธีการเทียบเงินค่าจ้างเงินเดือนให้มีความเป็นธรรมกับงานที่ทำให้มากที่สุด | - เพื่อให้พนักงานมีกำลังใจที่จะร่วมมือร่วมใจการทำงานกับนายจ้างอย่างจริงจัง |

ตารางที่ 1 (ต่อ)

| เป้าหมาย | วิธีการ | เหตุผล |
|-------------------|---------|--|
| อันเดียวกันตลอดไป | | และลดปัญหาการร้องทุกข์หรือการ นัดหยุดงานให้มัน้อยที่สุด |

ที่มา : Herbert G. Zollitxch and Adolph Langsner, Wage and Salary Administration, 2nd ed. (Chicago, South-Western Publishing Co., 1970), p.6.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Herbert G. Zollitsch และ Adoph Langsner¹ ได้กล่าวถึงขอบเขตและ
สาระสำคัญของการบริหารค่าจ้างเงินเดือนที่ผู้บริหารควรรู้มีดังต่อไปนี้คือ

1. สิ่งที่ต้องรู้ ได้แก่
 - ค่าตอบแทนการจ้าง (compensation)
 - การคิดคำนวณค่าจ้างเงินเดือน (renumeration)
 - ค่าจ้าง (wage)
 - เงินเดือน (salary)
 - ประโยชน์พิเศษอื่น ๆ (fringes)
2. จ่ายค่าจ้างเงินเดือนให้แก่บุคคลต่อไปนี้ต่างกันอย่างไร คือ
 - คนงาน (workers)
 - เสมียน (clerk)
 - หัวหน้างาน (supervisor)
 - พนักงานเดินตลาด (sales)
 - พนักงานธุรการ (administration)
 - พนักงานเทคนิค (technical)
 - พนักงานวิชาชีพชั้นสูง (professional)
 - เจ้าหน้าที่ระดับบริหารชั้นสูง (executives)
3. การจ่ายค่าจ้างเงินเดือนอาจจ่ายในลักษณะดังต่อไปนี้
 - เงินสด (cash)
 - เช็ค (check)
 - เงินปันผลกำไร (profit sharing)
 - ให้อิสริซื้อหุ้น (stock option)
 - เงินบำเหน็จบำนาญ (pension)

^{1/} Herbert G. Zollitsch and Adoph Langsner, Wage and Salary Administration, 2nd ed. (Chicago : South-Western Publishing Co., Ltd., 1970), p.2.

- เงินค่าประกันภัย (insurance)
- ค่าแรงระหว่างลาพักผ่อน (vacations)
- ค่าแรงในวันหยุดประเพณี-สัปดาห์ (holidays)
- เงินรางวัลพิเศษ (awards)
- เงินค่าอาหารกลางวัน (lunches)
- บริการและสวัสดิการอื่น ๆ (services)

4. ปัจจัยในการกำหนดอัตราค่าจ้างมีดังต่อไปนี้

4.1 ปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะของตำแหน่งงาน

- ทักษะ (skill)
- กำลังกาย (effort)
- ความรับผิดชอบ (responsibility)
- สภาพแวดล้อมของงาน (working conditions)

4.2 ปัจจัยเกี่ยวกับกำลังแรงงาน

- อุปทานและอุปสงค์ของตลาดแรงงาน (demand and supply)
- แรงจูงใจ (incentive)
- ตำแหน่งการงาน (work)

4.3 ปัจจัยเกี่ยวกับธุรกิจอุตสาหกรรมในเรื่องต่อไปนี้

- ประสิทธิภาพในการผลิตของโรงงาน (productivity)
- ผลกำไร (profitability)
- ต้นทุนค่าใช้จ่าย (costs)
- ประเภทของอุตสาหกรรม (type)
- แหล่งที่ตั้ง (location)

5. ปัจจัยเกี่ยวกับภาวะแวดล้อมด้านสังคม ได้แก่

- ค่าครองชีพ กฎหมาย ประเพณี ลูกค้ำ
- ระดับอัตราค่าจ้างในท้องถิ่น
- อำนาจในการเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงาน

จ่านงเกี๋ ส้มประสะล่งค¹ ได้สรุปหลักการที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดอัตรา
ค่าจ้างเงินเดือนในทางหลักวิชาการไว้ 4 ประการคือ

1. ระดับอัตราค่าจ้างเงินเดือนในท้องถิ่น
2. ดัชนีค่าครองชีพ
3. อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของรัฐ
4. ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง

Michael J. Jucius² กล่าวถึงความหมายของประโยชน์เกื้อกูลว่า คือการจ่ายค่า
แรงงานเพิ่มเติมในรูปของสวัสดิการและบริการที่นายจ้างมอบให้

Dale Yoder³ อธิบายว่า ประโยชน์เกื้อกูลคือสิ่งทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง และเพิ่มค่าใช้จ่าย
จ่ายแรงงานแก่นายจ้าง แต่ไม่ได้จ่ายเป็นค่าจ้างโดยตรง

จากการให้ความหมายข้างต้น พอสรุปได้ว่า "ประโยชน์เกื้อกูล หรือการให้สวัสดิการ
หรือการให้บริการแก่พนักงาน คือประโยชน์ที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การได้รับนอกเหนือจากเงินเดือน
หรือค่าจ้างที่อาจเป็นตัวแทนหรือไม่ก็ได้"

John M. Pfiffner และ Robert B. Presthus⁴ ได้แยกประเภทของเงินค่า
ตอบแทนในรูปของประโยชน์เกื้อกูลนี้ออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้คือ

¹ จ่านงเกี๋ ส้มประสะล่งค¹, คำบรรยายวิชาการบริหารค่าจ้างและเงินเดือนในธุรกิจ
อุตสาหกรรม, คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519 หน้า 80 (โรเนียว).

² Michael J. Jucius, Personnel Management (Homewood : Richaid
D. Irwin, Inc., 1963), p.576 - 577.

³ Dale Yoder, Personnel Principles and Policies : Modern
Manpower Management (N.J. Englewood Cliffs : Prentice-Hall Inc.,
1959), p.519 - 525.

⁴ John M. Pfiffner and Robert V. Presthus, Public Administration
(New York : Ronald Press, 1960), p.314 - 329.

1. การจ่ายเงินสำหรับวันหยุด เช่น การหยุดประจำปี การหยุดงานเนื่องจากเจ็บป่วย ลาเพื่อรับราชการทหาร หรือลาเพื่อศึกษาต่อ เป็นต้น
2. การจ่ายเงินเนื่องจากการทำงานล่วงเวลา
3. การจ่ายเงินเพื่อความมั่นคงปลอดภัย และสุขภาพของผู้ปฏิบัติงาน เช่น การเจ็บป่วยต้องรักษาตัวในโรงพยาบาล การประกันชีวิตทั้งในแบบบุคคลและกลุ่ม
4. การจ่ายเงินที่เป็นบริการพิเศษในด้านสวัสดิการแก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น บริการด้านการติดตั้งสถานที่สำหรับนายสินค้าราคาถูกให้กับผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น

ค่าตอบแทนทั้งที่เป็นเงินเดือนประจำหรือประโยชน์เกื้อกูลที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ย่อมมีความสัมพันธ์กัน เมื่อต้องการศึกษาถึงค่าตอบแทนที่หน่วยงานแต่ละแห่งกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงาน จะต้องพิจารณาทั้ง เงินเดือนและสวัสดิการอื่น ๆ ที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับด้วย เพราะนโยบายในการกำหนดค่าตอบแทนของหน่วยงานแต่ละแห่งอาจจะแตกต่างกันไป หน่วยงานบางแห่งอาจจะกำหนดอัตราเงินเดือนสูง แต่มีสวัสดิการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานต่ำ หน่วยงานบางแห่งกำหนดอัตราเงินเดือนต่ำ แต่มีสวัสดิการให้ได้อย่างเพียงพอ ฉะนั้นเพียงแต่อัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างอย่างเดียว จึงไม่สามารถบอกได้ว่าผู้ปฏิบัติงานนั้นได้รับค่าตอบแทนอย่างเหมาะสมหรือไม่ และสิ่งที่สำคัญก็คือ ทั้ง เงินเดือนหรือค่าจ้างและประโยชน์เกื้อกูลที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับเป็นค่าตอบแทนในการทำงานนั้น ต่างก็เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคน อันเป็นต้นทุนในการดำเนินงานของหน่วยงานเช่นกัน

Edwin B. Flippo¹ อธิบายถึงหลักการที่สำคัญในเรื่องค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนที่องค์การจ่ายไปเพื่อการให้ประโยชน์และบริการแก่ผู้ปฏิบัติงานว่า จะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ผู้ปฏิบัติงานจะให้แก่องค์การ เป็นสำคัญว่า ค่าใช้จ่ายที่จ่ายออกไปจะคุ้มกับประโยชน์ที่องค์การได้รับจากพนักงานหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีหลักการสำคัญดังต่อไปนี้ด้วยคือ

1. ประโยชน์และบริการที่ให้แก่จะต้องมาจากความต้องการของผู้ปฏิบัติงานจริง ๆ ฝ่ายบริหารจะต้องศึกษาให้ทราบถึงลักษณะความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน เพราะบางครั้งองค์การสักระยะการบริการขึ้นมาแล้วก็ไม่มีผู้ใดมาใช้บริการนั้น หรือได้รับความสนใจในระยะแรก ๆ เท่านั้น ดังนั้นจึงต้องสำรวจให้ทราบถึงความต้องการของผู้ปฏิบัติงานก่อน

¹Edwin B. Flippo, Principle of Personnel Management, op.cit., p. 538.

2. ประโยชน์และบริการที่ให้จะต้องสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ไม่ใช่คนเพียงไม่กี่คน เช่น หากต้องการสวัสดิการประกันภัย สำหรับพนักงานก็ควรจะมีการประกันภัยเป็นกลุ่มเพราะจะมีผลคุ้มครองคนทั้งกลุ่มและยังประหยัดค่าใช้จ่ายด้วย

3. ประโยชน์และบริการที่ให้จะต้องมีขอบเขตกว้างขวางที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อคนทุกคนจะได้มีส่วนร่วมในการรับประโยชน์และบริการต่าง ๆ ได้มากที่สุด

4. ประโยชน์และบริการควรมีแบบอย่างอันเดียวกันแก่ทุกคน และให้มีความเสมอภาคกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดความพอใจแก่ทุกฝ่าย การกำหนดลักษณะของผลประโยชน์และบริการจะต้องไม่เป็นการขัดแย้งตจากฝ่ายบริหารเพียงลำพัง พนักงานขององค์การควรมีส่วนร่วมพิจารณาหรือดำเนินการด้วย

5. ต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการให้ประโยชน์และบริการแก่ผู้ปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและมีหลักเกณฑ์ เพื่อหลีกเลี่ยงการควบคุมและละดวงที่จะติดตามผลว่าคุ้มค่าหรือไม่ ซึ่งควรมีการออกข้อกำหนดทางการเงินเพื่อการนี้ เรื่องนี้เป็นเรื่องที่สำคัญมากโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบำเหน็จ

การให้ประโยชน์และบริการแก่พนักงานแต่ละประเภท จะให้คุณค่าตอบแทนแก่องค์การต่างแบบ ต่างคุณค่ากันไป เช่น โครงการทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับเงินบำเหน็จบำนาญ องค์การก็หวังว่าจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และบำรุงขวัญของพนักงาน เนื่องจากว่าการให้ประโยชน์ประเภทนี้จะช่วยลดความกังวลเกี่ยวกับความไม่มั่นคงของงานในองค์การ โครงการสหนาการ ผลตอบแทนที่มีต่อองค์การยังมองไม่เห็นเป็นตัวตนนัก แต่คุณค่าที่หวังจะได้รับจากการให้ประโยชน์และบริการประเภทนี้ คือส่งเสริมขวัญในการทำงาน ซึ่งองค์การควรจะต้องติดตามผลว่ามีผู้เข้าร่วมในโครงการนี้มากน้อยเพียงใด ส่วนโครงการอำนวยความสะดวกแก่พนักงาน ก็หวังที่จะบำรุงรักษาพนักงาน ให้มีความแข็งแรงทั้งร่างกายและจิตใจ เพื่อจะได้เป็นกำลังอันสำคัญขององค์การนานเท่านาน การวัดผลตอบแทนที่ได้รับคืนมาในรูปตัวเงิน สำหรับการให้บริการแก่พนักงานเป็นสิ่งที่วัดได้ยาก

Dale Yoder¹ ได้กล่าวถึงการประเมินผลค่าใช้จ่ายในการลงทุนในบุคคลากรไว้ว่า ในการที่องค์การใดต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในโครงการใดก็ตาม ก็มิควรดูประสังค

¹Dale Yoder, Personnel Management and Industrial Relations op.cit., p. 705.

เพื่อให้ได้รับผลตอบแทนกลับคืนมา ในรูปผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน หรืออื่น ๆ ตัวอย่างเช่น การลงทุนในโครงการทรัพย์สินถาวร การเพิ่มผลิตภัณฑ์ใหม่ การสร้างโรงงานใหม่ การปรับปรุงขบวนการผลิต ฯลฯ ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกลงทุน ฝ่ายจัดการย่อมต้องการที่จะรู้ว่าโครงการนั้น ๆ ให้ผลตอบแทนโดยการเพิ่มกำไรหรือการประหยัดค่าใช้จ่ายคุ้มค่าหรือไม่ การที่จะรู้ว่าคุ้มค่าหรือไม่นั้น ต้องเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่ตั้งขึ้น มาตรฐานนี้ย่อมต้องยอมรับกันในฝ่ายจัดการ มาตรฐานนี้ได้แก่ อัตราผลตอบแทนภายใน (internal rate of return) ระยะเวลาในการคืนทุน (pay back period) นโยบายขององค์การที่ติดต่อลูกค้า หรือต่อเศรษฐกิจ ฯลฯ การประเมินผลตอบแทนจากการลงทุนที่คาดว่าจะได้รับเปรียบเทียบกับมาตรฐานกำหนดไว้จะช่วยให้ฝ่ายบริหารตัดสินใจเลือกลงทุนในโครงการที่เหมาะสมได้ ผลตอบแทนจากโครงการลงทุนดังกล่าวข้างต้นสามารถประเมินได้ในรูปตัวเงิน เช่น การเพิ่มกำไร หรือการประหยัดค่าใช้จ่าย พร้อมทั้งประเมินโดยใช้ปัจจัย (factors) อื่น ๆ ด้วย แต่การประเมินผลตอบแทนจากการลงทุนในบุคคลากรในรูปตัวเงินเป็นสิ่งที่ยากมาก เนื่องจากว่าผลตอบแทนที่ได้รับส่วนใหญ่มักมีลักษณะซับซ้อน (complex) เกี่ยวเนื่อง (dependent) กับสิ่งอื่นและไม่สามารถมองเห็นเป็นตัวตนได้เด่นชัด (intangible) ดังนั้น การประเมินผลตอบแทนจากการลงทุนในบุคคลากรในรูปตัวเงิน จึงยังไม่มีกรอบอย่างกว้างขวางว่าจะใช้ตอบคำถามที่ต้องการได้ถูกต้องหรือไม่ แต่แม้กระนั้นก็ได้มีการพยายามที่จะสร้างแบบฝึกต่าง ๆ มากหลาย เพื่อจะใช้ประเมินผลตามโครงการต่าง ๆ ในการลงทุนในบุคคลากร

Edwin B. Flippo¹ อธิบายว่าภาระสำคัญของผู้บริหารงานทางด้านบุคคลากรเกี่ยวกับโครงการทางด้านบุคคลากรต่าง ๆ ได้แก่ การกำหนด และการปรับปรุงมาตรฐานต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นสิ่งตัดสินได้ว่า โครงการนั้นสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ "มาตรฐานคือเหตุการณ์หรือรูปแบบที่กำหนดขึ้น เพื่อให้ผลที่เกิดขึ้นจริง สามารถใช้เปรียบเทียบได้ การกำหนดมาตรฐานคือขบวนการในการกำหนด และปรับปรุงมาตรฐาน เพื่อที่จะทำให้เกิดเป็นเอกภาพ (uniformity) ในการวัดผล"

¹Edwin B. Flippo, Principle of Personnel Management, op.cit., p. 79.

ในรูปแบบของมาตรฐานที่ใช้ในขบวนการควบคุมขององค์การมีมากมายหลายแบบแตกต่างกันไป แต่รูปแบบส่วนใหญ่เป็นมาตรฐานในรูปผลของการดำเนินงาน ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า "มาตรฐานในการปฏิบัติงาน" (performance standards) มาตรฐานก็กำหนดในรูป ปริมาณ (quantity) คุณภาพ (quality) เวลา (time) และต้นทุน (cost) การที่จะนำมาตรฐานตัวใดมาใช้ในการประเมินผลบุคคลากรทางด้านใดนั้น ขึ้นอยู่กับการพิจารณาว่ามาตรฐานนั้นจะแสดงผลการดำเนินงานที่แท้จริงได้หรือไม่

ผู้บริหารงานทางด้านบุคคลากรต้องดูแล และสถิติให้มีการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางด้านบุคคลากร และเปรียบเทียบผลนี้กับมาตรฐานที่กำหนดไว้ล่วงหน้า การเปรียบเทียบผลที่ต่อเนื่อง ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากเนื่องจากการล่าช้าตลอดช่วงระยะเวลา จนกว่าจะได้ผลมาเปรียบเทียบกับมาตรฐานนั้นเช่น ช่วงระยะเวลา 1 ปี โดยเฉพาะงานทางด้านบุคคลากร ระยะเวลาที่จะแสดงผลค่อนข้างยาวนาน แต่แม้กระนั้น มิได้หมายความว่า การเปรียบเทียบผลจะไม่สามารถทำได้ในช่วงสั้น ๆ ภายในระยะเวลาอันยาวนาน เช่น ภายในปี การเปรียบเทียบผลโดยเป็นวัน สัปดาห์ หรือเดือน การเปรียบเทียบผลในช่วงสั้นจะช่วยในการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ถ้าหากว่าการเปรียบเทียบผลก่อให้เกิดความแตกต่างที่เป็นนัยสำคัญ การแก้ไขงานก็จะได้ทันเวลา เช่น การแก้ไขระเบียบใหม่ การทบทวนแผนงาน เป็นต้น

Edwin B. Flippo¹ ได้กล่าวต่อไปว่า ประโยชน์ที่สำคัญที่สุดในการให้ผลประโยชน์และบริการแก่พนักงานสำหรับองค์การธุรกิจเอกชนคือ "จะไม่มี การให้บริการใด ๆ แก่พนักงานในองค์การ ถ้าการให้บริการนั้นไม่ก่อให้เกิดผลตอบแทนที่ได้รับคืนมาแก่องค์การอย่างน้อยที่สุดเท่ากับต้นทุนของการให้บริการนั้น ดังนั้น ผู้บริหารขององค์การ ควรตัดสินใจในการให้ผลประโยชน์และบริการแก่พนักงานโดยมีแนวทางหลัก คือการเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนของการให้ผลประโยชน์และบริการแก่พนักงานกับผลตอบแทนที่ได้รับคืนมาแก่องค์การ ทั้งในรูปที่มองเห็นเป็นตัวตน และมองไม่เห็นเป็นตัวตน (tangible and intangible returns to company) ประโยชน์หรือผลตอบแทนที่องค์การจะได้รับคืนมาจากการให้ประโยชน์และบริการแก่พนักงานสรุปได้ดังนี้

¹Edwin B. Flippo, Principle of Personnel Management op.cit., p.538.

1. ทำให้การสรรหาคนเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เนื่องจากมีผู้มีความสามารถมาสมัครรับการคัดเลือกมาก (more effective recruitment)
2. ช่วยบำรุงขวัญและความซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่ ที่มีต่อองค์กร (improved morale and loyalty)
3. ทำให้ลดอัตราการลาออกจากงานในองค์กร (lower - turnover and absenteeism)
4. ทำให้ความสัมพันธ์ของทุกฝ่ายเป็นไปด้วยดี (good public relations)
5. ลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับสมาคมของพนักงาน (reduced influence of unions either present or potential)
6. ลดการเข้ามายุ่งเกี่ยวของฝ่ายรัฐบาล (reduced threat of further government intervention)

ลุ่มมติฐาน

ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนขององค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้้องค์กรฯ ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน

ขอบเขตในการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนของรัฐวิสาหกิจ ศึกษาเฉพาะกรณีขององค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพที่ ผู้เขียนได้ศึกษาถึงแนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การบริหาร เงินเดือนค่าจ้างหรือค่าตอบแทน การบัญชีทรัพยากรมนุษย์ และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคน เพื่อเป็นพื้นฐานความคิดในการศึกษาและวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนขององค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพต่อไป และได้ศึกษาถึงประวัติความเป็นมา การส่งองค์กรลักษณะการดำเนินงานบริการรถยนต์โดยสารทั่วไป สาเหตุที่ทำให้้องค์กรฯ ขาดทุน เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจและเห็นภาพจนการดำเนินงานของ้องค์กรฯ โดยส่วนรวม จากนั้นก็จะได้ศึกษาอย่างลึกซึ้งในรายละเอียดของค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนของ้องค์กรฯ ทุกประเภท ทั้งค่าใช้จ่ายโดยตรงและโดยอ้อม โดยจำกัดขอบเขตเฉพาะค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนที่้องค์กรจ่ายเป็นเงินออกไปและปรากฏในงบการเงินของ้องค์กรฯ ในการศึกษาจะรวบรวมตัวเลขเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนแต่ละประเภทที่้องค์กรฯ จ่ายแล้วศึกษาว่ามีระบบหรือ

หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนนั้น ๆ อย่างไรก็ตามแล้วศึกษาถึงความเป็นมา หรือมูลเหตุที่ทำให้้องค์การฯ มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนประเภทนั้น ๆ เพื่อวิเคราะห์หาค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนขององค์กรฯ เหนือค่าเฉลี่ยขององค์กรฯ หรือไม่อย่างไร และเป็นสาเหตุหรือองค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้้องค์การฯ ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานหรือไม่

วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนของรัฐวิสาหกิจ ศึกษาเฉพาะกรณี ้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ผู้เขียนจะใช้วิธีการศึกษาวิจัยแบบพรรณนาและวิเคราะห์ (descriptive and analytical approach) โดย

1. ศึกษาด้วยวิธีค้นคว้าวิจัยทางเอกสาร (documentary research) โดยจะศึกษาจากเอกสารตำราต่าง ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ เอกสารและข้อมูลที่เป็นตัวเลขจากเอกสาร และบัญชีขององค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ เช่น ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ประกาศ งบการเงิน รายงานผลการดำเนินงาน ฯลฯ
2. ศึกษาด้วยวิธีวิจัยสนาม (field research) โดยการสัมภาษณ์ (interview) เจ้าหน้าที่ขององค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ทั้งระดับผู้บริหารและระดับพนักงานทั่วไป เพื่อให้ได้ทราบข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นในแง่มุมต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง รวมทั้งจะใช้วิธีการสังเกตการณ์ (observation) การดำเนินงานขององค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. การศึกษาวิจัยถึงเรื่องของค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนขององค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ จะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ ในอันที่จะนำเอาข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็น รวมทั้งข้อเสนอแนะต่าง ๆ ไปประกอบการพิจารณาเพื่อดำเนินการหารู้ทางลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคน โดยการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลทั้งในส่วนของการบริหารค่าจ้างและเงินเดือน การสวัสดิการ และการจ่ายค่าตอบแทนในรูปแบบอื่น ๆ เป็นต้น อันจะเป็นการลดต้นทุนในการดำเนินงาน ซึ่งจะช่วยให้องค์การขนส่งมวลชน

กรุงเทพดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ขาดทุนหรือขาดทุนน้อยลง

2. การศึกษารวบรวมเรื่องค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนขององค์การขนส่งมวลชน

กรุงเทพ จะเป็นการ เพิ่มพูนความรู้ในด้านต้นทุนเกี่ยวกับพนักงาน และการบัญชีทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งในประเทศไทยยังไม่มีศึกษารวบรวมในเชิงประจักษ์อย่างจริงจัง ทั้ง ๆ ที่เป็นประเด็นสำคัญในการบริหารงานบุคคล

3. การศึกษารวบรวมเรื่องค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนของรัฐวิสาหกิจ โดยศึกษา

เฉพาะกรณีขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จะเป็นการพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับระบบบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารค่าจ้าง เงินเดือน และค่าตอบแทนอื่น ๆ ของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้เป็นแนวทางปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย