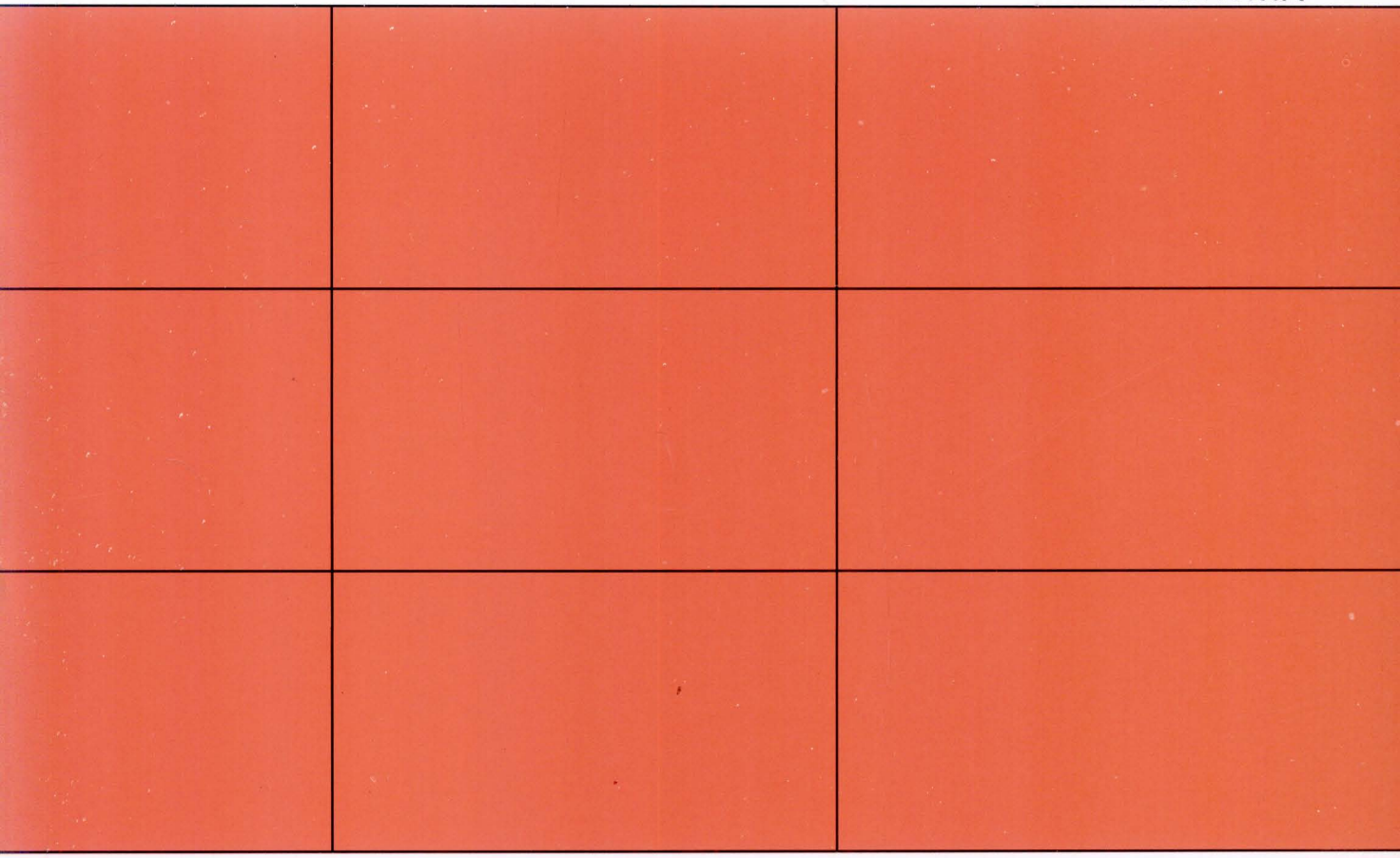
(ฉบับเผยแพร่)

การศึกษาปรับปรุงโครงสร้างระบบแรงจูงใจ และโครงสร้างระบบค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจ

เสนอต่อ

สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ

กระทรวงการคลัง



สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การศึกษาปรับปรุงโครงสร้างระบบแรงจูงใจ และโครงสร้างระบบค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจ

(ฉบับเผยแพร่)

เสนอ

สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ

กระทรวงการคลัง

โดย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

มีนาคม 2545

คณะผู้วิจัย

ฉลองภพ	สุสังกร์กาญจน์	หัวหน้าโครงการ ฯ
เดือนเด่น	นิคมบริรักษ์	รองหัวหน้าโครงการ ฯ
ณรงค์	ป้อมหลักทอง	ผู้เชี่ยวชาญ
สราวุธ	ไพฑูรย์พงษ์	ผู้เชี่ยวชาญ
ยงยุทธ	แฉล้มวงษ์	ผู้เชี่ยวชาญ
เสาวลักษณ์	ชีวสิทธิยานนท์	นักวิจัย
รจิตกนก	จิตมั่นชัยธรรม	นักวิจัย

ChangeFusion สสส. TRRM เครือข่ายจิตอาสา VolunteerSpirit Network

เนื้อหาทั้งหมดใน OpenBase ถูกเผยแพร่ภายใต้สัญญาอนุญาต Creative Commons Attribution-Noncommercial-Share Alike 3.0 Unported License ท่านสามารถนำเนื้อหาทุกชิ้นไปใช้และเผยแพร่ต่อได้ โดยต้องอ้างอิงแหล่งที่มา ห้ามนำไปใช้เพื่อการค้า และต้องใช้สัญญาอนุญาตชนิดเดียวกันนี้เมื่อเผยแพร่งานที่ดัดแปลง เว้นแต่จะระบุเป็นอย่างอื่น

สารบัญ

หน้า

บทที่ 1 บทนำ **1-1**

1.1 ความเป็นมา 1-1

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา 1-2

1.3 ขอบเขตของการปฏิบัติงาน 1-3

บทที่ 2 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจ **2-1**

2.1 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน 2-1

2.2 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของหน่วยงานราชการในปัจจุบัน 2-35

2.3 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของภาคเอกชน 2-36

2.4 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนขององค์กรอิสระ 2-39

2.5 การเปรียบเทียบค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินของรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานอื่น เฉพาะอัตราเงินเดือนค่าจ้าง 2-41

2.6 การเปรียบเทียบค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินอื่นๆ ของรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานอื่น นอกเหนือจากอัตราเงินเดือนค่าจ้าง 2-48

2.7 การเปรียบเทียบค่าตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงินของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น 2-62

2.8 บทสรุป 2-83

บทที่ 3 โครงสร้างระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจ 3-1

3.1 การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ 3-2

3.2 ระบบแรงจูงใจตามระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ 3-12

3.3 ระบบโบนัส 3-13

3.4 ระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือน 3-24

3.5 บทสรุป 3-30

บทที่ 4 กรอบความคิดในการวิเคราะห์ระบบค่าตอบแทน และระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจ 4-1

4.1 บทนำ 4-1

4.2 กรอบความคิดเกี่ยวกับระบบค่าตอบแทน 4-2

4.3 ประสิทธิภาพต่อค่าใช้จ่ายของระบบค่าตอบแทน (COST-EFFECTIVENESS) 4-9

4.4 การประเมินโครงสร้างระบบค่าตอบแทนรัฐวิสาหกิจตามหลักการและแนวคิดที่นำเสนอ 4-9

4.5 สรุป 4-13

4.6 กรอบความคิดเกี่ยวกับระบบแรงจูงใจ 4-14

4.7 บทสรุปแนวคิดระบบแรงจูงใจ 4-29

4.8 ผลสรุปความคิดเห็นของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับโครงสร้างเงินเดือน และแรงจูงใจในปัจจุบัน 4-30

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 5 การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจ 5-1

5.1 บทนำ 5-1

5.2 การแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจในอดีต 5-1

5.3 การแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน 5-4

5.4 ข้อเสนอการแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจ 5-7

5.5 บทสรุป 5-19

บทที่ 6 แนวทางการปรับปรุงการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลัง 6-1

6.1 การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลังในส่วนของบุคลากรในปัจจุบัน 6-1

6.2 ข้อเสนอระบบการกำกับดูแลในอนาคต 6-5

บทที่ 7 แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างระบบค่าตอบแทน 7-1

7.1 แนวทางการกำหนดระบบค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ 7-2

7.2 แนวทางการกำหนดระบบค่าตอบแทนของกรรมการรัฐวิสาหกิจ 7-18

7.3 แนวทางการกำหนดระบบค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ 7-22

7.4 บทสรุป 7-34

บทที่ 8 แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างระบบแรงจูงใจ 8-1

8.1 ความเดิม 8-1

8.2 แนวทางการประเมินต้นทุนที่ประหยัดได้ (GAINSHARING) 8-3

8.3 แนวทางการปรับปรุงระบบการประเมินผลงาน
และการกำหนดวงเงินโบนัสของพนักงานรัฐวิสาหกิจ 8-4

8.4 แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ 8-32

8.5 แนวทางการปรับปรุงระบบเงินสมทบผลงานสำหรับผู้บริหารระดับสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ 8-34

8.6 แนวทางการปรับปรุงแรงระบบแรงจูงใจสำหรับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ 8-37

8.7 แนวทางการนำระบบแรงจูงใจมาประยุกต์ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ 8-42

8.8 บทสรุป 8-49

บทที่ 9 ขั้นตอนในการดำเนินการและกรอบวิธีการสร้างฐานข้อมูล 9-1

9.1 บทนำ 9-1

9.2 ฐานข้อมูลโครงสร้างค่าตอบแทน 9-1

9.3 ฐานข้อมูลในส่วนของระบบแรงจูงใจ 9-5

9.4 บทสรุป 9-9

บรรณานุกรม บ-1

ภาคผนวก ผ-1

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2.1 โครงสร้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจภายใต้กรอบที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ และที่รัฐวิสาหกิจสามารถกำหนดได้เอง ในปี พ.ศ. 2544 2-2

ตารางที่ 2.2 บัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนและขั้นวิ่งของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2537 2-7

ตารางที่ 2.3 วิธีการจัดกลุ่มให้คะแนนสำหรับการกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2538 2-10

ตารางที่ 2.4 อัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2538 2-10

ตารางที่ 2.5 ค่าเบี้ยประชุมกรรมการรัฐวิสาหกิจปี 2544 และบริษัทเอกชน ปี 2543 โดยแยกตามผู้มีอำนาจในการกำหนดเบี้ยประชุม 2-23

ตารางที่ 2.6 สิทธิประโยชน์ของกรรมการรัฐวิสาหกิจ 11 แห่ง ในปี 2544 2-31

ตารางที่ 2.7 จำนวนกรรมการหรือผู้แทนของรัฐวิสาหกิจที่ดำรงตำหน่งเป็นกรรมการในบริษัทลูก ณ กุมภาพันธ์ 2544 2-34

ตารางที่ 2.8 อัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน ตั้งแต่ พ.ศ. 2538 2-36

ตารางที่ 2.9 อัตราค่าจ้างเงินเดือนแรกจ้างสำหรับผู้ไม่มีประสบการณ์ของภาคเอกชน จำแนกตามวุฒิการศึกษา ปี 2542 2-37

ตารางที่ 2.10 อัตราเงินเดือนเฉลี่ยของภาคอุตสาหกรรม ตามวุฒิการศึกษา พ.ศ. 2541 และ 2542 2-38

ตารางที่ 2.11 การเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนแรกบรรจุตามวุฒิการศึกษาในหน่วยงานต่างๆ 2-44

ตารางที่ 2.12 ผลการสำรวจอัตราเงินเดือนแรกบรรจุของรัฐวิสาหกิจภาคราชการ และภาคเอกชน ในปี พ.ศ. 2540 2-46

ตารางที่ 2.13 การเปรียบเทียบค่าตอบแทนรัฐวิสาหกิจ ภาคราชการ และภาคเอกชน ตามตำแหน่งหน้าที่ ในปี พ.ศ. 2540 2-48

ตารางที่ 2.14 การอนุมัติจ่ายเงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลนของรัฐวิสาหกิจในแต่ละช่วงเวลา 2-49

ตารางที่ 2.15 รายละเอียดของค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินในรูปแบบต่างๆ ของบางรัฐวิสาหกิจ 2-51

ตารางที่ 2.16 แผนภาพของค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินในรูปแบบต่างๆ 2-55

ตารางที่ 2.17 รายละเอียดของค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินในรูปแบบต่างๆ ของแต่ละหน่วยงาน 2-56

ตารางที่ 2.18 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบผลประโยชน์ที่มีอยู่ของหน่วยงานต่างๆ ในรูปเงินบำนาญ เงินบำเหน็จ และเงินสะสมและเงินสมทบ 2-60

ตารางที่ 2.19 สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ 2-64

ตารางที่ 2.20 การปฏิบัติตามมาตรฐานสิทธิประโยชน์ที่กฎหมายกำหนด 2-65

ตารางที่ 2.21 สิทธิประโยชน์นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด 2-67

สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่ 2.22 สิทธิประโยชน์ที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งได้รับนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด 2-68
ตารางที่ 2.23 ค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการของพนักงานรัฐวิสาหกิจประจำปี 2543 2-76
ตารางที่ 2.24 สิทธิค่ารักษาพยาบาลและค่าเล่าเรียนบุตรของแต่ละหน่วยงาน 2-80
ตารางที่ 3.1 รายชื่อรัฐวิสาหกิจที่เข้าและที่ไม่เข้าระบบการประเมินผลฯ ในปี พ.ศ. 2542-2544 3-4
ตารางที่ 3.2 การกำหนดน้ำหนัก จำแนกตามกลุ่มประเภทของรัฐวิสาหกิจ 3-6
ตารางที่ 3.3 การกำหนดน้ำหนักของรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริม 3-7
ตารางที่ 3.4 เงินโบนัสของพนักงานรัฐวิสาหกิจประเภท 2 และรัฐวิสาหกิจประเภท 3 ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 มิ.ย. 2538 3-15
ตารางที่ 3.5 เงินโบนัสคงที่ตามผลงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจประเภท 4 ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 มิ.ย. 2538 3-16
ตารางที่ 3.6 เงินโบนัสของพนักงานธนาคารอาคารสงเคราะห์ และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ประจำปี 2543 3-17
ตารางที่ 3.7 เงินโบนัสของพนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ประจำปี 2544 3-17
ตารางที่ 3.8 การเปรียบเทียบเงินโบนัสของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เข้าสู่ระบบประเมินผลทั่วไป รัฐวิสาหกิจที่ดีที่เข้าสู่ระบบประเมินผล และรัฐวิสาหกิจที่ไม่เข้าระบบประเมินผลฯ กับพนักงานในภาคเอกชนและองค์กรอิสระ 3-19
ตารางที่ 3.9 เงินโบนัสของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจประเภท 2 และประเภท 3 ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 มิ.ย. 2538 3-21
ตารางที่ 3.10 เงินโบนัสคงที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจประเภท 4 ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 มิ.ย. 2538 3-21
ตารางที่ 3.11 เงินโบนัสของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ดี 3 แห่ง ประจำปี 2543 และ ปี 2544 3-22
ตารางที่ 3.12 การเปรียบเทียบเงินโบนัสของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เข้าระบบประเมินผลฯ 3-23
ตารางที่ 3.13 วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีของรัฐวิสาหกิจประเภท 2 ประเภท 3 และประเภท 4 ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 มิ.ย. 2538 3-26
ตารางที่ 3.14 วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีของรัฐวิสาหกิจที่ดี 3 แห่ง ประจำปี 2543 3-26
ตารางที่ 3.15 การเปรียบเทียบวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจที่เข้าและไม่เข้าระบบประเมินผลฯ และหน่วยงานอื่นๆ 3-28
ตารางที่ 4.1 ปัจจัยในการเลือก (จุดเน้น) ระบบค่าตอบแทน 4-6
ตารางที่ 4.2 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน 4-11
ตารางที่ 4.3 ตัวอย่างการให้น้ำหนักกับผลการดำเนินงานในแต่ละระดับ 4-18
ตารางที่ 4.4 การประเมินระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน 4-25

สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่ 4.5 การประเมินระบบแรงจูงใจของ*พนักงานรัฐวิสาหกิจ* ในปัจจุบัน 4-26

ตารางที่ 4.6 การประเมินระบบแรงจูงใจของ*กรรมการรัฐวิสาหกิจ* ในปัจจุบัน 4-27

ตารางที่ 4.7 การประเมินระบบแรงจูงใจของ*ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ* ในปัจจุบัน (ตามระบบสัญญาจ้าง)..... 4-28

ตารางที่ 4.8 คำถามและคะแนนจากการสำรวจการประเมินผลระบบค่าตอบแทนของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ 4-31

ตารางที่ 4.9 ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารในองค์กรรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับโครงสร้างเงินเดือนและระบบแรงจูงใจ 4-32

ตารางที่ 4.10 รายชื่อรัฐวิสาหกิจแยกตามกลุ่มวันประชุมระดมสมองระหว่างวันที่ 18-20 เมษายน 2544 4-37

ตารางที่ 4.11 ผลคะแนนแบบสอบถามของรัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ 1 (ประชุมระดมสมองในวันที่ 18 เม.ย. 2544)..... 4-39

ตารางที่ 4.12 ผลคะแนนแบบสอบถามของกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่เข้าร่วมประชุมระดมสมองในวันที่ 19 เมษายน 2544 4-40

ตารางที่ 4.13 ผลคะแนนแบบสอบถามของกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่เข้าร่วมประชุมระดมสมองในวันที่ 20 เมษายน 2544..... 4-41

ตารางที่ 5.1 รายชื่อรัฐวิสาหกิจแบ่งแยกตามประเภทของกลุ่มที่จัดใหม่ตามข้อเสนอของ TDRI 87 แห่ง (สิงหาคม 2544) 5-14

ตารางที่ 5.2 รายชื่อรัฐวิสาหกิจที่กำหนดค่าตอบแทนและแรงจูงใจโดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแล (ไม่รวมบริษัทลูก) ตามข้อเสนอของ TDRI จำนวน 64 แห่ง ปี 2544 5-15

ตารางที่ 5.3 รัฐวิสาหกิจซึ่งได้รับการยกเว้นในการกำหนดค่าตอบแทนและแรงจูงใจตามข้อกำหนดของกระทรวงการคลังเนื่องจากเป็นบริษัทลูกและรัฐวิสาหกิจแบบนิติเหตุตามข้อเสนอของ TDRI จำนวน 23 แห่ง (ปี 2544)..... 5-16

ตารางที่ 5.4 การจัดแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจโดยใช้หลักการวิเคราะห์เรื่องการเปรียบเทียบภายนอก..... 5-23

ตารางที่ 6.1 การกำกับดูแลค่าตอบแทนและแรงจูงใจรัฐวิสาหกิจในปี 2544 6-8

ตารางที่ 6.2 ดัชนีวัดผลการดำเนินงานประจำปี 2542 ในการลดต้นทุนของรัฐวิสาหกิจที่สามารถกำหนดเงินเดือนตนเองได้และที่มีกรอบเงินเดือนตามมติคณะรัฐมนตรี 6-11

ตารางที่ 7.1 โครงสร้างค่าตอบแทนของผู้บริหารระดับสูงของบริษัทเอกชนในสหรัฐอเมริกา 7-6

ตารางที่ 7.2 โครงสร้างค่าตอบแทนของผู้บริหารระดับสูงในประเทศต่างๆ ปี 2542 7-7

ตารางที่ 7.3 เกณฑ์ในการกำหนดขั้นเงินเดือนสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ..... 7-11

ตารางที่ 7.4 ผลจากการปรับคะแนนของเนื้อเงิน และเนื้องานตามข้อเสนอของ TDRI 7-11

ตารางที่ 7.5 อัตราค่าใช้จ่ายบุคลากรต่อรายได้ของรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร..... 7-27

ตารางที่ 7.6 อัตราค่าใช้จ่ายบุคลากรต่อรายได้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร 7-28

สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่ 7.7 (ก) เปรียบเทียบระบบค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ ที่ใช้ในปัจจุบันกับข้อเสนอของ TDRI 7-36

ตารางที่ 7.7 (ข) เปรียบเทียบระบบค่าตอบแทนของกรรมการรัฐวิสาหกิจ ที่ใช้ในปัจจุบันกับข้อเสนอของ TDRI 7-38

ตารางที่ 7.7 (ค) เปรียบเทียบระบบค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ที่ใช้ในปัจจุบันกับข้อเสนอของ TDRI 7-39

ตารางที่ 8.1 แนวทางการแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจเพื่อปรับปรุงระบบแรงจูงใจ 8-5

ตารางที่ 8.2 เงินโบนัสของพนักงานรัฐวิสาหกิจประเภท 2 และรัฐวิสาหกิจประเภท 3 ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 มิ.ย. 2538 และเงินสมทบผลงาน (เงินโบนัส) ที่เสนอโดย TDRI 8-10

ตารางที่ 8.3 เงินโบนัสของพนักงาน ธ.อาคารสงเคราะห์และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ประจำปี 2543 และข้อเสนอเงินสมทบผลงาน (โบนัส) โดย TDRI 8-11

ตารางที่ 8.4 เงินโบนัสของพนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยประจำปี 2544 และข้อเสนอเงินสมทบผลงาน (โบนัส) โดย TDRI 8-12

ตารางที่ 8.5 วงเงินของการให้โบนัส(เงินสมทบผลงาน) และการเข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานของ รัฐวิสาหกิจที่มีกำไร ตามข้อเสนอของ TDRI 8-13

ตารางที่ 8.6 รัฐวิสาหกิจที่ควรใช้ระบบประเมินผลการดำเนินงานแบบ GAINSHARING (ปี 2544) 8-14

ตารางที่ 8.7 ตัวอย่างการคำนวณหา GAINSHARING ของรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งแบบไม่คำนวณเงินเฟ้อ 8-18

ตารางที่ 8.8 ตัวอย่างการคำนวณหา GAINSHARING ของรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งแบบคำนวณเงินเฟ้อ 8-18

ตารางที่ 8.9 ตัวอย่างการคำนวณเงินสมทบผลงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยปี 2542 8-19

ตารางที่ 8.10 การจัดสรร GAINSHARING ระหว่างองค์กร พนักงานและกระทรวงการคลังโดยใช้เกณฑ์การ ประเมินผลงานด้านคุณภาพและการให้บริการ 8-22

ตารางที่ 8.11 เปรียบเทียบอัตราเงินโบนัสคงที่ตามผลงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจประเภทไม่มีกำไร ตามมติ คณะรัฐมนตรีวันที่ 20 มิ.ย. 2538 และข้อเสนอโดย TDRI 8-24

ตารางที่ 8.12 การให้โบนัส(เงินสมทบผลงาน)และการเตรียมตัวเข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานของ พนักงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร (กลุ่ม 3 และ 2.4 ที่ขาดทุน) 8-25

ตารางที่ 8.13 ข้อเสนอการปรับอัตราการเลื่อนขั้นเงินเดือนและค่าจ้างประจำปีตามภาวะเศรษฐกิจโดยสถาบัน เพื่อการพัฒนาประเทศไทย 8-34

ตารางที่ 8.14 การให้เงินสมทบผลงานและการเข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานของผู้บริหารสูงสุดใน รัฐวิสาหกิจที่มีกำไร 8-36

ตารางที่ 8.15 การให้เงินสมทบผลงานและการเข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานของผู้บริหารสูงสุดใน รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร (กลุ่ม 3 และ 2.4 ที่ขาดทุน) 8-37

สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่ 8.16 เงินสมทบผลงานของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจประเภทที่ 2 และ 3 (บริการเชิงพาณิชย์) ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 มิ.ย. 2538 8-38

ตารางที่ 8.17 เงินสมทบผลงานของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ดี 3 แห่ง ประจำปี 2543 , 2544 8-39

ตารางที่ 8.18 เปรียบเทียบข้อเสนอเงินสมทบผลงานสำหรับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจประเภทไม่มีกำไร โดย TDRI และ จำนวนเงินโบนัสคงที่ตามมติครม.วันที่ 20 มิ.ย. 2538 8-40

ตารางที่ 8.19 การให้เงินสมทบผลงานและการเข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานของกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร 8-41

ตารางที่ 8.20 การให้เงินสมทบผลงานและการเข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานของกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร (กลุ่ม 3 และ 2.4 ที่ขาดทุน) 8-41

ตารางที่ 8.21 (ก) เปรียบเทียบระบบแรงจูงใจของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ใช้ในปัจจุบัน กับข้อเสนอของ TDRI..... 8-51

ตารางที่ 8.21 (ข) เปรียบเทียบระบบแรงจูงใจของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่ใช้ในปัจจุบัน กับข้อเสนอของ TDRI 8-53

ตารางที่ 8.21 (ค) เปรียบเทียบระบบแรงจูงใจของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ใช้ในปัจจุบันกับข้อเสนอของ TDRI..... 8-54

สารบัญรูป

หน้า

รูปที่ 2.1 เปรียบเทียบเงินเดือนจริงเฉลี่ยของรัฐวิสาหกิจที่อยู่และไม่อยู่ในกรอบโครงสร้างเงินเดือนที่ ครม. กำหนด 2-16

รูปที่ 2.2 เปรียบเทียบเงินเดือนจริงเฉลี่ยของรัฐวิสาหกิจกลุ่มธุรกิจธนาคาร 2-17

รูปที่ 2.3 เปรียบเทียบเงินเดือนจริงเฉลี่ยของรัฐวิสาหกิจกลุ่มคมนาคม 2-19

รูปที่ 2.4 เปรียบเทียบค่าเบี้ยประชุมในบางกลุ่มอุตสาหกรรม 2-27

รูปที่ 3.1 อัตราการเพิ่มของเงินเดือนต่อหนึ่งขั้นคิดเป็นร้อยละของอัตราเงินเดือนเดิม ในบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนที่คณะรัฐมนตรีกำหนดมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2537 3-29

รูปที่ 4.1 กรอบความคิดวิเคราะห์ความเหมาะสมของระบบค่าตอบแทน 4-5

รูปที่ 4.2 เปรียบเทียบระดับคะแนนเฉลี่ยของรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 กลุ่ม 4-42

รูปที่ 6.1 ข้อเสนอ: กลไกและวิธีการควบคุมและกำกับดูแลค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของรัฐวิสาหกิจ 6-13

รูปที่ 7.1 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจ 7-2

รูปที่ 7.2 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ 7-3

รูปที่ 7.3 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของกรรมการรัฐวิสาหกิจ 7-19

รูปที่ 7.4 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ 7-22

รูปที่ 8.1 ตัวอย่างการคำนวณหาเงินสมทบผลงานสำหรับรัฐวิสาหกิจที่สามารถลดต้นทุนการดำเนินงานต่อหน่วย (ตามกรณีที่ 2 ในตารางที่ 8.9) 8-27

รูปที่ 8.2 แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรกำไรและ Gainsharing 8-31

รูปที่ 8.3 ขั้นตอนการนำระบบต้นทุนที่ประหยัดได้ (Gainsharing) มาใช้ 8-47

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมา

รัฐวิสาหกิจ หมายถึง องค์การของรัฐ หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ บริษัทหรือนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยมีรัฐบาลและ/หรือรัฐวิสาหกิจเข้าร่วมทุนกันเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนทั้งหมด ปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจประมาณ 90 แห่ง โดยแต่ละแห่งมีระเบียบ กฎเกณฑ์และการดำเนินงานที่แตกต่างกัน เนื่องจากมีปัจจัยแตกต่างกัน เช่น วัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน ขนาดขององค์กร ลักษณะของธุรกิจ ส่งผลให้ผลการดำเนินงานในแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน บางแห่งมีรายได้ บางแห่งไม่มีรายได้ บางแห่งมีผลกำไรทุกปี แต่บางแห่งก็ประสบผลขาดทุนอย่างต่อเนื่อง การกำหนดค่าตอบแทนและแรงจูงใจต่างๆ จึงไม่สามารถใช้หลักเกณฑ์เดียวกันได้ โดยต้องคำนึงถึงข้อแตกต่างข้างต้นและกำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับประเภทรัฐวิสาหกิจ

โครงสร้างระบบค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันค่อนข้างซับซ้อน โดยมีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่สามารถกำหนดโครงสร้างระบบค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจของตนเองได้ ในขณะที่รัฐวิสาหกิจส่วนมากต้องใช้โครงสร้างอัตราเงินเดือนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด นอกจากนี้แล้วก็ยังมีรัฐวิสาหกิจบางส่วนที่เข้าสู่ระบบการประเมินผลงานของกระทรวงการคลัง ในขณะที่รัฐวิสาหกิจอีกส่วนหนึ่งยังไม่มีการนำระบบการประเมินผลการดำเนินงานมาใช้ในการกำหนดแรงจูงใจ และสำหรับรัฐวิสาหกิจที่เข้าสู่ระบบการประเมินผลการดำเนินงานนั้น ก็ยังมีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ได้รับสิทธิในการกำหนดแรงจูงใจของตนเองได้ และบางแห่งได้รับการจัดให้เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดีซึ่งมีระบบแรงจูงใจที่แตกต่างจากรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ที่อยู่ในระบบประเมินผลอีกด้วย ระบบค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจจึงไม่มีเกณฑ์ที่ชัดเจนและมีลักษณะที่ซับซ้อน เหลื่อมล้ำและไม่สอดคล้องกัน

ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับระบบค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะที่กระจัดกระจาย ไม่มีการรวบรวมเป็นเอกสารชุดเดียวกันที่จะสามารถใช้เป็นฐานในการศึกษาโครงสร้างและในการวิเคราะห์ความเหมาะสมของระบบปัจจุบันได้ รายงานครั้งนี้จึงมีเป้าหมายที่จะสร้างฐานข้อมูลในส่วนนี้ให้มีความสมบูรณ์ในระดับหนึ่งเพื่อที่จะใช้ในการวิเคราะห์ว่าระบบค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันเป็นธรรมแก่พนักงาน ผู้บริหาร

และกรรมการรัฐวิสาหกิจทุกแห่งอย่างเท่าเทียมกันมากน้อยเพียงใด และมีประสิทธิภาพหรือไม่ ซึ่งการประเมินประสิทธิภาพของระบบค่าตอบแทนและแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจนั้นจะใช้ข้อมูลเกี่ยวกับระบบค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจในส่วนราชการ เอกชน และองค์กรอิสระประกอบการวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของระบบแรงจูงใจ และระบบค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน

1.2.2 เพื่อศึกษาผลกระทบของปัจจัยภายนอกโดยรวม เช่น สภาพเศรษฐกิจ สภาวะการจ้างงาน นโยบายของรัฐบาล ที่มีต่อระบบแรงจูงใจ และระบบค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

1.2.3 เพื่อปรับปรุงและสร้างมาตรฐานในการกำหนดโครงสร้างระบบแรงจูงใจ และระบบค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารสูงสุด และกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นระบบในเชิงวิชาการเพื่อใช้เป็นฐานในการพัฒนาขั้นต่อไป

1.2.4 เพื่อปรับปรุงระบบแรงจูงใจ และค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสม เป็นธรรม และยืดหยุ่นโดยสะท้อนถึงต้นทุนที่มีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความสามารถของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่จะจ่ายได้ รวมถึงต้องจูงใจและกระตุ้นให้พนักงาน ผู้บริหารสูงสุด และกรรมการในรัฐวิสาหกิจปรับปรุงการทำงานในทางที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาขององค์กร และคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการนำไปปรับใช้

1.2.5 เพื่อนำผลของการศึกษามาประกอบการพิจารณากำหนดแรงจูงใจ และค่าตอบแทนให้กับรัฐวิสาหกิจทั้งระบบอย่างเหมาะสมโดยเร็วที่สุด

1.3 ขอบเขตของการปฏิบัติงาน

1.3.1 ศึกษากฎหมาย หลักเกณฑ์ และวิธีการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างระบบแรงจูงใจ และระบบค่าตอบแทนที่จะจ่ายให้แก่กรรมการ ผู้บริหารสูงสุด และพนักงานรัฐวิสาหกิจ

1.3.2 ศึกษาผลกระทบของกฎหมาย หลักเกณฑ์ และวิธีการที่เกี่ยวข้อง ที่มีต่อโครงสร้างระบบแรงจูงใจและระบบค่าตอบแทนที่จะจ่ายให้แก่กรรมการ ผู้บริหารสูงสุด และพนักงานรัฐวิสาหกิจ

1.3.3 นำเสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับระบบและหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทน และระบบแรงจูงใจทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินในเชิงเปรียบเทียบกับภาคเอกชน ราชการ และองค์กรอิสระอย่างน้อย 3 แห่ง สำหรับการเปรียบเทียบในระดับอุตสาหกรรมนั้นจะทำการศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ราชการ และเอกชน

1.3.4 ศึกษาวิเคราะห์ และนำเสนอแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างระบบแรงจูงใจ และระบบค่าตอบแทนของกรรมการ ผู้บริหารสูงสุด และพนักงานรัฐวิสาหกิจ อย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ทั้งนี้ให้คำนึงถึง

- ความหลากหลายของประเภทรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีทั้งการให้บริการเชิงพาณิชย์ และเชิงสังคม โดยค่าตอบแทนและแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการเชิงพาณิชย์ควรมีความใกล้เคียงกับภาคธุรกิจเอกชน ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการเชิงสังคมควรพิจารณาค่าตอบแทนและแรงจูงใจจากภาคราชการ และองค์กรอิสระประกอบ
- ผลกระทบและข้อจำกัดทางด้านแรงงาน กฎหมาย หลักเกณฑ์ และวิธีการที่เกี่ยวข้อง
- นโยบายของรัฐบาล เช่น การปรับเปลี่ยนองค์กรเป็นบริษัทเอกชน หรือบริษัทมหาชนจำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 หรือตามกฎหมายอื่นๆที่มี หรือที่จะมีขึ้น สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีแผนการแปรรูปองค์กรที่ชัดเจนแล้วนั้น ควรมีการปรับระบบค่าตอบแทนและแรงจูงใจควบคู่ไปกับแผนการแปรรูปด้วย เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีความสามารถในการแข่งขันได้

1.3.5 นำเสนอแนวทางในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในภาพรวมเกี่ยวกับระบบแรงจูงใจและค่าตอบแทนของกรรมการ ผู้บริหารสูงสุด และพนักงานรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เป็นระบบที่มีมาตรฐาน และทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

1.3.6 นำเสนอปัจจัย หรือดัชนีชี้วัดที่จะใช้เป็นตัวบ่งชี้การปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบแรงจูงใจและโครงสร้างระบบค่าตอบแทนที่เหมาะสม

1.3.7 เสนอแนะกรอบวิธีการสร้างฐานข้อมูลที่เหมาะสม อันจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาโครงสร้างระบบแรงจูงใจ และโครงสร้างระบบค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจในอนาคต

1.3.8 จัดสัมมนาสร้างความเข้าใจ รวมทั้งชี้แจงข้อมูล และบรรยายสรุปแก่รัฐวิสาหกิจและผู้ที่เกี่ยวข้อง

- สัมมนาครั้งที่ 1 เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมข้อมูลและระดมความคิดเห็น
- สัมมนาครั้งที่ 2 เพื่อชี้แจงผลการศึกษา

1.3.9 ฝึกอบรมและพัฒนาขีดความสามารถข้าราชการสำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เป็นจำนวน 2 ครั้งๆ ละ 3 ชั่วโมง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจในโครงสร้างระบบค่าตอบแทนและแรงจูงใจที่ได้ปรับปรุงใหม่ และสามารถพัฒนาระบบข้อมูลที่ต้องใช้ในการกำหนดและตรวจสอบโครงสร้างระบบค่าตอบแทนและแรงจูงใจใหม่ได้

บทที่ 2
โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจ

โครงสร้างระบบค่าตอบแทนในการวิเคราะห์ในรายงานฉบับนี้ประกอบด้วย 1) ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน เช่น เงินเดือนของพนักงาน เบี้ยประชุมของคณะกรรมการ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มพิเศษในบางสาขาวิชาชีพ เงินค่าครองชีพ เงินบำเหน็จหรือเงินจากกองทุนสงเคราะห์ เงินบำนาญ เงินสะสมและเงินสมทบจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และ 2) ค่าตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงิน ซึ่งหมายถึงสิทธิและผลประโยชน์ต่างๆ อาทิเช่น ค่ารักษาพยาบาล และค่าเล่าเรียนบุตร เป็นต้น โดยการศึกษาระบบค่าตอบแทนในครั้งนี้ จะศึกษาเปรียบเทียบค่าตอบแทนทั้งในภาครัฐวิสาหกิจ ราชการ เอกชน และองค์กรอิสระ 3 แห่ง

2.1 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน

ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังกำกับดูแล สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท[1] ดังนี้

(1) รัฐวิสาหกิจทั่วไป คือ รัฐวิสาหกิจที่ยังไม่เข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ

(2) รัฐวิสาหกิจที่เข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเริ่มนำระบบประเมินผลฯ มาใช้ในปี พ.ศ. 2538

(3) รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการยกเว้นกฎ ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจทั้งที่เข้าระบบประเมินผล และที่ยังไม่เข้าระบบประเมินผล และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยกเว้นกฎ ระเบียบต่างๆ ต่อไป ยกตัวอย่างในเรื่องการบริหารจัดการภายใน เช่น สามารถกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนได้เอง และสามารถบริหารจัดการโครงสร้างองค์กรได้อย่างอิสระ

---

[1] ในอดีตมีการจัดกลุ่มประเภทรัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่ง คือ รัฐวิสาหกิจที่ดี อันได้แก่ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แต่ ครม. ได้มีมติเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2543 ให้รัฐวิสาหกิจทั้ง 3 แห่ง ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจตามโครงการรัฐวิสาหกิจที่ดีได้รับการประเมินผลโดยคณะกรรมการประเมินผลรัฐวิสาหกิจตามขั้นตอนของระบบประเมินผลรัฐวิสาหกิจ โดยให้คณะกรรมการประเมินผลฯ เป็นผู้พิจารณาเกณฑ์การประเมินผล และกำหนดผลตอบแทนให้สอดคล้องกับผลงาน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นไป

2.1.1 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

โครงสร้างค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันมี 2 ลักษณะคือ 1) โครงสร้างค่าตอบแทนภายใต้กรอบคณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งจะกำหนดอัตราขั้นเงินเดือนสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจไว้ โดยอัตราเงินเดือนของพนักงานอาจใช้ตามบัญชีโครงสร้างเงินเดือนที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออาจใช้อัตราเงินเดือนแบบร้อยละโดยรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นกำหนดเองก็ได้ แต่อัตราเงินเดือนสูงสุดที่พนักงานรัฐวิสาหกิจสามารถมีได้ต้องไม่เกินกรอบอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดที่ผู้บริหารสูงสุดได้รับตามมติ ครม. และ 2) โครงสร้างค่าตอบแทนที่รัฐวิสาหกิจบางแห่งได้รับอนุญาตให้สามารถกำหนดขึ้นเองได้ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น ซึ่งได้แสดงรายละเอียดไว้ในตารางที่ 2.1 โดยรัฐวิสาหกิจที่มีโครงสร้างค่าตอบแทนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดมี 45 แห่ง และรัฐวิสาหกิจที่สามารถกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนของตนเองได้มี 43 แห่ง ซึ่งมีจำนวนหลายแห่งที่เป็นบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นรัฐวิสาหกิจโดยนิตินัย

ตารางที่ 2.1 โครงสร้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจภายใต้กรอบที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ และที่รัฐวิสาหกิจสามารถกำหนดได้เอง ในปี พ.ศ. 2544

โครงสร้างเงินเดือน / รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	ภายใต้กรอบ ครม. (ขั้นสูงสุด)	เกณฑ์ตนเอง
1. สำนักนายกรัฐมนตรี		
1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย		X
2. องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	54	
3. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	53	
4. การกีฬาแห่งประเทศไทย	50	
5. องค์การสวนสัตว์	48	
6. องค์การสวนพฤกษศาสตร์	48	
7. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย		X
8. โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	40	
9. บริษัท ไทยแลนด์ ดิวตี้ ฟรี ช็อปส์ จำกัด		X
2. กระทรวงกลาโหม		
1. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด	46	
2. องค์การแบตเตอรี่	46	
3. องค์การฟอกหนัง	47	
3. กระทรวงการคลัง		
1. โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง	52	
2. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	49	

โครงสร้างเงินเดือน / รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	ภายใต้กรอบ ครม. (ขั้นสูงสุด)	เกณฑ์ตนเอง
3. ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)		X
4. ธนาคารออมสิน	56	
5. ธนาคารอาคารสงเคราะห์		X
6. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	58	
7. โรงงานไพ่ กรมสรรพสามิต	42	
8. องค์การสุรา กรมสรรพสามิต	48	
9. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย		X
10. บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)		X
11. บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด		X
12. บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย		X
13. บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม		X
14. บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม		X
15. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน		X
16. องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน		X
17. บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน		X
18. บริษัท ปุ๋ยแห่งชาติ จำกัด (มหาชน)		X
19. บริษัท กรุงไทย แลนด์ แอนด์ เฮ้าส์ จำกัด		X
20. บริษัท กรุงไทยคอมพิวเตอร์เซอร์วิสเซส จำกัด		X
21. บริษัท กฎหมายกรุงไทย จำกัด		X
22. บริษัท บัตรกรุงไทย จำกัด		X
23. บริษัท กรุงไทยธุรกิจบริการ จำกัด		X
24. บริษัท เงินทุนกรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน)		X
25. บริษัท เอ็นซี แอสโซซิเอทส์ จำกัด (บริษัทลูกธนาคารกรุงไทย)		X
26. บริษัท หลักทรัพย์จัดการกองทุนกรุงไทย จำกัด		X
27. ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน)		X
28. ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)		X
29. ธนาคาร ไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน)		X
30. บริษัท หลักทรัพย์ไทยธนกิจ จำกัด (บริษัทลูกธนาคารไทยธนาคาร)		X
31. บริษัท เคทีทีลีสซิ่ง จำกัด (บริษัทลูกธนาคารไทยธนาคาร)		X
32. บรรษัท บริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด		X
33. บริษัท บริหารสินทรัพย์รัตนสิน จำกัด		X
34. บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด		X
35. ธนาคารแห่งประเทศไทย		X
4. กระทรวงคมนาคม		
1. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	55	
2. การท่าเรือแห่งประเทศไทย	54	

โครงสร้างเงินเดือน / รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	ภายใต้กรอบ ครม. (ขั้นสูงสุด)	เกณฑ์ตนเอง
3. การรถไฟแห่งประเทศไทย	56	
4. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	53	
5. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	58	
6. การสื่อสารแห่งประเทศไทย	58	
7. บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด		X
8. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	51	
9. บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด	48	
10. บริษัท ขนส่ง จำกัด	53	
11. สถาบันการบินพลเรือน	48	
12. บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด		X
13. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)		X
14. บริษัท ไทยอินฟอร์มเมชั่น โซลูชั่น จำกัด (บริษัทลูกบริษัทการบินไทย)		X
15. บริษัท ไทย-อะมาดิอุส เซาท์อีสต์เอเชีย จำกัด (บริษัทลูกบริษัทการบินไทย)		X
5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
1. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	51	
2. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	51	
3. องค์การสวนยาง	48	
4. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	51	
5. องค์การสะพานปลา	47	
6. บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด	51	
7. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	50	
6. กระทรวงมหาดไทย		
1. การไฟฟ้านครหลวง	57	
2. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	57	
3. การประปานครหลวง	55	
4. การประปาส่วนภูมิภาค	55	
5. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	53	
6. การเคหะแห่งชาติ	53	
7. องค์การตลาด	42	
7. กระทรวงพาณิชย์		
1. องค์การคลังสินค้า	49	
8. กระทรวงอุตสาหกรรม		
1. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	50	
2. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย*		X
3. บริษัท ปตท.สผ. จำกัด (มหาชน)		X
4. บริษัท ปตท.สผ. (อินเตอร์เนชั่นแนล) จำกัด		X

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ / โครงสร้างเงินเดือน	ภายใต้กรอบ ครม. (ขั้นสูงสุด)	เกณฑ์ตนเอง
5. บริษัท PTT Philippines Inc.		X
9. กระทรวงสาธารณสุข		
1. องค์การเภสัชกรรม	53	
10. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี		
1. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย		X**
2. องค์พิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ	51	
3. องค์การจัดการน้ำเสีย	51	
4. บริษัท อินเทอร์เน็ต ประเทศไทย จำกัด***		X
11. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม		
1. สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์	50	

หมายเหตุ : 1. จำนวนตำแหน่งขั้นสูงสุด หมายถึง รัฐวิสาหกิจนั้นใช้บัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีจำนวนขั้นตั้งแต่ 1-58 ขั้น โดยแต่ละรัฐวิสาหกิจจะมีจำนวนขั้นสูงสุดไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับลักษณะขององค์กร

2. เครื่องหมาย X หมายถึง รัฐวิสาหกิจนั้นมีโครงสร้างอัตราเงินเดือนไม่เป็นไปตามบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้สามารถกำหนดโครงสร้างเงินเดือนของตนเองได้

3. รายชื่อรัฐวิสาหกิจในตารางที่ 2.1 ได้รวมรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติเหตุ และบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจไว้ด้วย

* ในเดือนตุลาคม 2544 การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้เปลี่ยนฐานะจากองค์การของรัฐเป็นบริษัทมหาชนแต่ยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในชื่อ "บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)"

** สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีโครงสร้างเงินเดือนตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นการเฉพาะ ซึ่งไม่เป็นไปตามบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ (58 ขั้น)

*** ในเดือนตุลาคม 2544 บริษัทอินเทอร์เน็ตประเทศไทย จำกัด ได้เปลี่ยนฐานะจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทเอกชน

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, พฤษภาคม 2544

โครงสร้างค่าตอบแทนภายใต้กรอบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดนั้นมีลักษณะแบ่งเป็นขั้นวิ่งและกำหนดอัตราค่าตอบแทนไว้ในแต่ละขั้น ดังที่ปรากฏในตารางที่ 2.2 ซึ่งเป็นอัตราเงินเดือนที่ได้ปรับเพิ่มขึ้นแล้วเมื่อเทียบกับอัตราเงินเดือนในอดีต โดยมีเกณฑ์การปรับอัตราเงินเดือนเพิ่มในแต่ละขั้นจะไม่เกินร้อยละ 15 ของอัตราเงินเดือนเดิม และอัตราเงินเดือนพนักงานรัฐวิสาหกิจแรกเข้าซึ่งวุฒิอย่างเดียวกันต้องไม่สูงเกินกว่าร้อยละ 20 ของทางราชการ[2] อนึ่งการปรับอัตราเงินเดือนในแต่ละขั้นของพนักงานรัฐวิสาหกิจสูงขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับบัญชีเงินเดือนของข้าราชการที่มีการปรับเพิ่มเช่นเดียวกัน (สามารถดูโครงสร้างค่าตอบแทนของข้าราชการได้ในหัวข้อ 2.2)

การปรับบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับการพิจารณาเห็นชอบจาก 3 ฝ่ายได้แก่ คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

[2] ในปี 2538 ได้ยกเลิกการกำหนดอัตราเงินเดือนแรกบรรจุของพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสามารถกำหนดอัตราเงินเดือนแรกบรรจุตามคุณวุฒิได้เองตามอัตราตลาด

และกระทรวงการคลัง และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติ[3] การปรับบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนรัฐวิสาหกิจครั้งล่าสุดมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2537 จนถึงปัจจุบัน

แม้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจร่วมกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยคณะรัฐมนตรีกำหนดเพียงอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของผู้บริหารสูงสุด (เช่น ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือกรรมการผู้จัดการ ฯลฯ) ซึ่งแต่ละรัฐวิสาหกิจจะแตกต่างกันตามลักษณะเฉพาะของรัฐวิสาหกิจ แต่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดว่าพนักงานระดับใดต้องได้รับเงินเดือนเท่าไร รวมถึงมิได้บังคับให้แต่ละรัฐวิสาหกิจต้องใช้บัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนเป็นขั้นวิ่งตามตารางที่ 2.2 กล่าวคือ อาจกำหนดฐานเงินเดือนเองและให้มีการเลื่อนเงินเดือนเป็นสัดส่วนร้อยละของเงินเดือนก็ได้ แต่หากรัฐวิสาหกิจใดที่ใช้บัญชีโครงสร้างตามตารางที่ 2.2 จะต้องมีช่วงห่างของเงินเดือนในแต่ละขั้นวิ่งเหมือนกับที่กำหนดไว้ แต่การแบ่งขั้นและระดับแต่ละรัฐวิสาหกิจอาจไม่เหมือนกันได้ เช่น เงินเดือนในขั้นที่ 20 ของรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งอาจไม่เท่ากับเงินเดือนในขั้นที่ 20 ของรัฐวิสาหกิจอีกแห่งก็ได้ จากข้อเท็จจริงรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการอนุมัติให้ผู้บริหารสูงสุดมีอัตราเงินเดือนสูงสุด 58 ขั้น ไม่จำเป็นที่รัฐวิสาหกิจนี้ต้องมีขั้นวิ่งเป็นจำนวน 58 ขั้นตามนั้น เพียงแต่อัตราเงินเดือนสูงสุดนั้นต้องไม่เกินอัตราเงินเดือนที่ ครม. กำหนดไว้ ในที่นี้ คือ อัตราเงินเดือนต้องไม่เกิน 100,920 บาท

ยังมีข้อสังเกตอีกประการหนึ่งว่าบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนที่คณะรัฐมนตรีกำหนดนี้จะมีอัตราเพิ่มของเงินเดือนแต่ละขั้นวิ่งไม่เท่ากัน โดยขั้นที่ 4–40 จะมีอัตราเพิ่มของเงินเดือนค่อนข้างมาก ซึ่งเป็นพนักงานระดับกลางถึงระดับล่าง ส่งผลให้วงเงินเลื่อนขั้นไม่เพียงพอจ่ายเงินเดือนสำหรับการเลื่อนขั้นให้แก่พนักงานได้ จึงมักเป็นปัญหาอยู่เสมอ ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดต่อไปในบทที่ 3 เรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือน

นอกเหนือจากจำนวนขั้นวิ่งที่สามารถกำหนดได้เองแล้ว ในวันที่ 25 ตุลาคม 2537 ยังได้มีมติ ครม. ให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นๆ จัดทำบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนแยกตามกลุ่มงานเพื่อให้สอดคล้องกับค่างานของตำแหน่งต่างๆ และตามสภาวะความต้องการของตลาดแรงงาน เช่น บัญชีเงินเดือนของกลุ่มผู้บริหารระดับสูง กลุ่มงานปริญญาวิชาชีพที่เป็นสายงานหลัก กลุ่มงานเทคนิค และกลุ่มงานทั่วไป เป็นต้น โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2538 ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจมีความเป็นอิสระพอสมควรในการกำหนดอัตราเงินเดือนให้สอดคล้องกับหน่วยงานของตน

---

[3] การกำหนดบัญชีโครงสร้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจต้องได้รับความเห็นชอบจาก 3 ฝ่ายนั้นใช้ก่อนที่จะมี พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 แต่หลังจากที่ พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มีผลบังคับใช้ หากเรื่องใดที่พิจารณาแล้วจัดว่าเป็นสภาพการจ้างงาน จะต้องให้คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เป็นผู้มีอำนาจพิจารณา

ตารางที่ 2.2 บัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนและขั้นวิ่งของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2537

ขั้นที่	เงินเดือน (บาท)	ขั้นวิ่งขั้นละ (บาท)	ขั้นวิ่งครึ่งขั้นละ (บาท)	ขั้นที่	เงินเดือน (บาท)	ขั้นวิ่งขั้นละ (บาท)	ขั้นวิ่งครึ่งขั้นละ (บาท)
1	4,880	-	-	17.5	10,440	595	290
1.5	4,880	-	-	18	10,730	610	305
2	4,880	-	-	18.5	11,035	630	305
2.5	4,880	-	-	19	11,340	650	325
3	4,880	-	-	19.5	11,665	675	325
3.5	4,880	-	-	20	11,990	700	350
4	4,880	280	140	20.5	12,340	725	350
4.5	5,020	285	140	21	12,690	750	375
5	5,160	290	145	21.5	13,065	775	375
5.5	5,305	300	145	22	13,440	800	400
6	5,450	310	155	22.5	13,840	825	400
6.5	5,605	320	155	23	14,240	850	425
7	5,760	330	165	23.5	14,665	875	425
7.5	5,925	340	165	24	15,090	900	450
8	6,090	350	175	24.5	15,540	930	450
8.5	6,265	360	175	25	15,990	960	480
9	6,440	370	185	25.5	16,470	1,000	480
9.5	6,625	385	185	26	16,950	1,040	520
10	6,810	400	200	26.5	17,470	1,080	520
10.5	7,010	415	200	27	17,990	1,120	560
11	7,210	430	215	27.5	18,550	1,165	560
11.5	7,425	445	215	28	19,110	1,210	605
12	7,640	460	230	28.5	19,715	1,255	605
12.5	7,870	470	230	29	20,320	1,300	650
13	8,100	480	240	29.5	20,970	1,350	650
13.5	8,340	490	240	30	21,620	1,400	700
14	8,580	500	250	30.5	22,320	1,450	700
14.5	8,830	510	250	31	23,020	1,500	750
15	9,080	520	260	31.5	23,770	1,560	750
15.5	9,340	535	260	32	24,520	1,620	810
16	9,600	550	275	32.5	25,330	1,680	810
16.5	9,875	565	275	33	26,140	1,740	870
17	10,150	580	290	33.5	27,010	1,805	870

ขั้นที่	เงินเดือน (บาท)	ขั้นวิ่งขั้นละ (บาท)	ขั้นวิ่งครึ่งขั้นละ (บาท)	ขั้นที่	เงินเดือน (บาท)	ขั้นวิ่งขั้นละ (บาท)	ขั้นวิ่งครึ่งขั้นละ (บาท)
34	27,880	1,870	935	46.5	60,530	3,120	1,550
34.5	28,815	1,930	935	47	62,080	3,140	1,570
35	29,750	1,990	995	47.5	63,650	3,160	1,570
35.5	30,745	2,030	995	48	65,220	3,180	1,590
36	31,740	2,070	1,035	48.5	66,810	3,200	1,590
36.5	32,775	2,110	1,035	49	68,400	3,220	1,610
37	33,810	2,150	1,075	49.5	70,010	3,240	1,610
37.5	34,885	2,265	1,075	50	71,620	3,260	1,630
38	35,960	2,380	1,190	50.5	73,250	3,290	1,630
38.5	37,150	2,580	1,190	51	74,880	3,320	1,660
39	38,340	2,780	1,390	51.5	76,540	3,370	1,660
39.5	39,730	2,840	1,390	52	78,200	3,420	1,710
40	41,120	2,900	1,450	52.5	79,910	3,485	1,710
40.5	42,570	2,915	1,450	53	81,620	3,550	1,775
41	44,020	2,930	1,465	53.5	83,395	3,625	1,775
41.5	45,485	2,945	1,465	54	85,170	3,700	1,850
42	46,950	2,960	1,480	54.5	87,020	3,775	1,850
42.5	48,430	2,975	1,480	55	88,870	3,850	1,925
43	49,910	2,990	1,495	55.5	90,795	3,925	1,925
43.5	51,405	3,005	1,495	56	92,720	4,000	2,000
44	52,900	3,020	1,510	56.5	94,720	4,100	2,000
44.5	54,410	3,040	1,510	57	96,720	4,200	2,100
45	55,920	3,060	1,530	57.5	98,820	-	2,100
45.5	57,450	3,080	1,530	58	100,920	-	-
46	58,980	3,100	1,550				

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, พฤษภาคม 2544

2.1.2 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ

โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจมีอยู่ 2 ลักษณะเช่นกัน คือ ตามบัญชีโครงสร้างเงินเดือนที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยมีจำนวนขั้นสูงสุดที่ 58 ขั้น และตามที่รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นกำหนดเอง ในการกำหนดขั้นเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เช่น ขนาดของธุรกิจ (ดูจากทรัพย์สิน รายได้ จำนวนพนักงาน) อัตราการขยายตัวของธุรกิจ ผลการดำเนินงาน (ดูจากผลกำไรสุทธิ คุณภาพของแผนวิสาหกิจ) กรอบหน้าที่รับผิดชอบ (ดูจากบริเวณเครือข่าย ความสำคัญต่อส่วนรวม การบริหารงานในกิจการอื่น) และลักษณะของธุรกิจ (ดูสภาพการแข่งขัน การส่งเสริม และเทคโนโลยี) ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะแบ่งเป็นส่วนของเนื้อเงินและเนื้องาน โดยมีเกณฑ์การให้คะแนนดังนี้ (ดูหลักเกณฑ์คะแนนโดยละเอียดในภาคผนวก)

(1) เนื้อเงิน (25 คะแนน) ประกอบด้วย

- ทรัพย์สิน 10 คะแนน *(ทรัพย์สินมาก คะแนนมาก)*
- รายได้ 10 คะแนน *(รายได้มาก คะแนนมาก)*
- กำไรสุทธิ 5 คะแนน *(กำไรสุทธิมาก คะแนนมาก)*

(2) เนื้องาน (75 คะแนน) ประกอบด้วย

- จำนวนพนักงาน 10 คะแนน *(พนักงานมาก คะแนนมาก)*
- ผูกขาด / แข่งขัน 10 คะแนน *(แข่งขันมาก คะแนนมาก)*
- ไม่ส่งเสริม / ส่งเสริม 5 คะแนน *(ส่งเสริมมาก คะแนนมาก)*
- บริเวณและเครือข่ายการให้บริการ 10 คะแนน *(เครือข่ายกว้าง คะแนนมาก)*
- ความสำคัญและผลกระทบต่อส่วนรวม 10 คะแนน *(สำคัญมาก คะแนนมาก)*
- เทคโนโลยี 10 คะแนน *(เทคโนโลยีสูง คะแนนมาก)*
- อัตราการขยายงาน 10 คะแนน *(ขยายตัวสูง คะแนนมาก)*
- ภาระการบริหารงานในกิจการอื่น 5 คะแนน *(มีการบริหารมาก คะแนนมาก)*
- คุณภาพของแผนวิสาหกิจ 5 คะแนน *(มีความสมบูรณ์ คะแนนมาก)*

ผลรวมจากคะแนนข้างต้นจะแบ่งออกเป็นช่วงคะแนน (ดูตารางที่ 2.3) เพื่อนำไปกำหนดจำนวนขั้นอัตราเงินเดือนสูงสุดที่รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นพึงมีได้ (ดูตารางที่ 2.4) หากรัฐวิสาหกิจใดมีคะแนนจากเนื้อเงินและเนื้องานรวมกันอยู่ในกลุ่มคะแนนสูง ก็จะมีขั้นเงินเดือนสูงสุดที่ผู้บริหารสูงสุดมีได้สูงตามไปด้วย

ตารางที่ 2.3 วิธีการจัดกลุ่มให้คะแนนสำหรับการกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2538

ช่วงคะแนน	อัตราเงินเดือน (บาท)	ขั้นเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุด (ขั้นที่)
มากกว่า 92.65 - 95.00	100,920	58
มากกว่า 90.30 - 92.65	96,720	57
มากกว่า 87.95 - 90.30	92,720	56
มากกว่า 85.60 - 87.95	88,870	55
มากกว่า 83.25 - 85.60	85,170	54
มากกว่า 80.90 - 83.25	81,620	53
มากกว่า 78.55 - 80.90	78,200	52
มากกว่า 76.20 - 78.55	74,880	51
มากกว่า 73.86 - 76.20	71,620	50
มากกว่า 71.52 - 73.86	68,400	49
มากกว่า 69.18 - 71.52	65,220	48
มากกว่า 66.84 - 69.18	62,080	47
ตั้งแต่ 64.50 - 66.84	58,980	46

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, พฤษภาคม 2544

ตารางที่ 2.4 อัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2538

รัฐวิสาหกิจ	อัตราเงินเดือนตามคะแนน	
	ขั้นที่	เงินเดือน (บาท)
1. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	58	100,920
2. การสื่อสารแห่งประเทศไทย	58	100,920
3. การไฟฟ้านครหลวง	57	96,720
4. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	57	96,720
5. การรถไฟแห่งประเทศไทย	56	92,720
6. ธนาคารออมสิน	56	92,720
7. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	*56*	*92,720*
8. การประปานครหลวง	55	88,870
9. การประปาส่วนภูมิภาค	55	88,870
10. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	55	88,870
11. การท่าเรือแห่งประเทศไทย	54	85,170
12. องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	54	85,170
13. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	53	81,620
14. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	53	81,620
15. การเคหะแห่งชาติ	53	81,620
16. องค์การเภสัชกรรม	53	81,620
17. บริษัท ขนส่ง จำกัด	53	81,620
18. โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง	52	78,200
19. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	51	74,880

รัฐวิสาหกิจ	อัตราเงินเดือนตามคะแนน	
	ขั้นที่	เงินเดือน (บาท)
20. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	51	74,880
21. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	51	74,880
22. บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด	51	74,880
23. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	51	74,880
24. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	50	71,620
25. สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์	50	71,620
26. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	*50*	*71,620*
27. การกีฬาแห่งประเทศไทย	50	71,620
28. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	50	71,620
29. โรงงานน้ำตาล กรมโรงงานอุตสาหกรรม	*50*	*71,620*
30. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	49	68,400
31. องค์การคลังสินค้า	49	68,400
32. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แห่งประเทศไทย	*49*	*68,400*
33. องค์การสวนยาง	48	65,220
34. องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น	*48*	*65,220*
35. องค์การสุรา กรมสรรพสามิต	48	65,220
36. บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด	48	65,220
37. องค์การสวนสัตว์	48	65,220
38. สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (กลายเป็นองค์กรอิสระ)	*48*	*65,220*
39. องค์การทอผ้า	*48*	*65,220*
40. สถาบันการบินพลเรือน	48	65,220
41. องค์การสะพานปลา	47	62,080
42. องค์การแก้ว	*47*	*62,080*
43. องค์การฟอกหนัง	47	62,080
44. องค์การเหมืองแร่ในทะเล	*46*	*58,980*
45. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด	46	58,980
46. องค์การแบตเตอรี่	46	58,980
47. องค์การสวนพฤกษศาสตร์ *	48	65,220
48. องค์การคลาด *	42	46,950
49. โรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ *	40	41,120
50. โรงงานไพ่ กรมสรรพสามิต *	42	46,950

หมายเหตุ : 1. รายชื่อรัฐวิสาหกิจที่เป็นตัวเอียง คือ ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้ถูกยุบเลิกไป หรือแปรรูป ยกเว้นลำดับที่ 7) 26) และ 32) ซึ่งมีโครงสร้างอัตราเงินเดือนในปัจจุบันไม่เป็นไปตามตารางข้างบน

2. * รัฐวิสาหกิจ 4 แห่งนี้ มิได้ใช้หลักเกณฑ์การเพิ่มขั้นเงินเดือนตามคะแนนเหมือนกับรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, พฤษภาคม 2544

ในตารางที่ 2.4 แสดงถึงรัฐวิสาหกิจที่มีโครงสร้างอัตราเงินเดือนภายใต้กรอบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยผู้บริหารสูงสุดของแต่ละรัฐวิสาหกิจจะมีกรอบเงินเดือนขั้นสูงตามตารางที่ 2.4 อนึ่งในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงกรอบเงินเดือนขั้นสูงแล้วในบางหน่วยงาน ซึ่งกรอบเงินเดือนขั้นสูงปัจจุบันจะเป็นดังตารางที่ 2.1 ในระยะเวลาต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 7 ธันวาคม 2543 กำหนดให้ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจไม่มีสถานภาพเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป แต่เป็นการจ้างผู้บริหาร โดยทำสัญญาว่าจ้างกำหนดวาระของการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน และได้ผลตอบแทนตามผลงานในการบริหารงาน เหตุผลหลักที่กระทรวงการคลังเสนอให้มีสัญญาจ้างผู้บริหาร เพื่อให้รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ มีผู้บริหารที่มีความรู้ความชำนาญในกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ รวมถึงมีประสิทธิภาพในการทำงาน อีกทั้งมีการกำหนดเป้าหมายการทำงานไว้ในสัญญาจ้างที่ชัดเจน เป็นการกระตุ้นการทำงานของผู้บริหารสูงสุด

ดังนั้นผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่มีโครงสร้างอัตราเงินเดือนภายใต้กรอบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งเข้าดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 7 ธันวาคม 2543 จะได้รับเงินเดือนตามสัญญาว่าจ้างผู้บริหาร ซึ่งกำหนดผลตอบแทนตามผลงานในการบริหารงานดังหลักเกณฑ์ด้านล่าง ซึ่งเป็นไปตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2543 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และแนวทางการจ่ายผลตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดตามสัญญาจ้างเพื่อประกอบ พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานฯ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 แต่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารสูงสุดก่อนวันที่ 7 ธันวาคม 2543 ยังคงใช้กรอบเงินเดือนขั้นสูงปัจจุบันดังตารางที่ 2.1 เพียงหลักเกณฑ์เดียว

เงินเดือนตามสัญญาว่าจ้างผู้บริหาร

ค่าตอบแทนรวม	=	ค่าตอบแทนคงที่	+	ค่าตอบแทนผันแปร
(100%)		(70%)		(30%)

ค่าตอบแทนรวมตามสัญญาว่าจ้างผู้บริหารประกอบด้วยค่าตอบแทนคงที่และค่าตอบแทนแปรผัน โดยค่าตอบแทนคงที่ของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้กรอบโครงสร้างเงินเดือนของคณะรัฐมนตรีนั้นประกอบด้วย 2 ส่วน คือ (1) อัตราเงินเดือน ซึ่งอัตราเงินเดือนนั้นต้องไม่เกินอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่มีได้ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามตารางที่ 2.1 และ (2) ผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ซึ่งจะพิจารณาตามคุณสมบัติของแต่ละบุคคล เช่น ความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ในการทำงาน เป็นต้น รวมถึงสิทธิประโยชน์ที่ไม่ได้รับเนื่องจากไม่มีสถานะเป็นพนักงาน แต่ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นต้องไม่เกินร้อยละ 70 ของอัตราเงินเดือนในส่วนแรก สำหรับการปรับเพิ่มค่าตอบแทนคงที่ประจำปีนั้นสามารถปรับเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 10

ของค่าตอบแทนคงที่ที่ได้รับในปัจจุบันแต่ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงระดับผลงานที่ถูกประเมินโดยคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจด้วย

แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้สามารถกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนเองได้ ค่าตอบแทนคงที่ตามสัญญาจ้างผู้บริหารนั้นเป็นอำนาจของรัฐวิสาหกิจนั้นสามารถกำหนดเองได้ โดยค่าตอบแทนคงที่ไม่จำเป็นต้องประกอบด้วย 2 ส่วนตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่มีค่าตอบแทนในส่วนที่ 1 คือ อัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ส่วนค่าตอบแทนผันแปรจะจ่ายตามการประเมินผลงานของผู้บริหารสูงสุดตอนสิ้นปี ซึ่งมีอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราผลตอบแทนรวม โดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ จะเป็นผู้ประเมินผลงาน โดยพิจารณาจากตัวแปรวัดผลงานของผู้บริหารสูงสุด เช่น การลดค่าใช้จ่ายบุคลากร การนำระบบบริหารที่ดีเข้ามาใช้ (Good Governance) การแก้ปัญหาภายในองค์กร เป็นต้น

อนึ่งตาม พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ณ เดือนธันวาคม 2544 มีรัฐวิสาหกิจจำนวน 14 แห่งที่สรรหาผู้บริหารสูงสุดแล้วเสร็จและใช้ระบบสัญญาจ้างแล้ว ดังมีรายชื่อดังต่อไปนี้

(1) การกีฬาแห่งประเทศไทย
(2) องค์การฟอกหนัง
(3) บริษัท บางจากปิโตรเลียมจำกัด (มหาชน)
(4) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
(5) บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม
(6) บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน
(7) ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)
(8) ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน)
(9) การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย
(10) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
(11) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
(12) การไฟฟ้านครหลวง
(13) องค์การเภสัชกรรม
(14) สำนักงานธนานุเคราะห์

กล่าวโดยสรุปแล้ว โครงสร้างเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจโดยส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้กรอบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่อัตราเงินเดือนของพนักงานในแต่ละรัฐวิสาหกิจจะแตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะคณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดว่าพนักงานระดับใดต้องมีเงินเดือนเท่าไร คณะรัฐมนตรีกำหนดเพียงกรอบอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของแต่ละรัฐวิสาหกิจเท่านั้น

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในระบบโครงสร้างค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาโครงสร้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจบางแห่งซึ่งมีโครงสร้างเงินเดือนที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน และได้บทสรุปดังที่จะกล่าวในส่วนต่อไป

2.1.3 โครงสร้างอัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจ 12 แห่ง

คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาโครงสร้างอัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจ 12 แห่ง โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) รัฐวิสาหกิจที่มีโครงสร้างเงินเดือนตามกรอบบัญชีโครงสร้างเงินเดือนที่คณะรัฐมนตรีกำหนด 6 แห่งซึ่งสมมติชื่อเป็น 'รัฐวิสาหกิจ 1' ถึง 'รัฐวิสาหกิจ 6' และ 2) รัฐวิสาหกิจที่กำหนดโครงสร้างเงินเดือนด้วยตนเองอีก 6 แห่งซึ่งสมมติชื่อเป็น 'รัฐวิสาหกิจ 7' ถึง 'รัฐวิสาหกิจ 12' เพื่อทำการเปรียบเทียบความแตกต่างของอัตราเงินเดือนระหว่างรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกรอบบัญชีโครงสร้างเงินเดือนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดด้วยกันเอง และระหว่างรัฐวิสาหกิจที่ใช้กรอบบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนที่คณะรัฐมนตรีกำหนดกับรัฐวิสาหกิจที่สามารถกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนของตนเองได้ว่ามีความคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันเพียงใด

จากข้อมูลโครงสร้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจ 12 แห่งที่คณะผู้วิจัยมีอยู่นั้น ยังไม่สามารถสรุปได้ชัดเจนว่าอัตราเงินเดือนที่แท้จริงของพนักงานแต่ละระดับนั้นมีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด เนื่องจากรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีการจัดแบ่งระดับหรือตำแหน่งไม่เหมือนกัน จึงยากที่จะทำการเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนของพนักงานที่มีหน้าที่การงานในลักษณะเดียวกันได้ อย่างไรก็ดี จากข้อมูลเงินเดือนจริงเฉลี่ย[4] ที่ได้มาจากบางรัฐวิสาหกิจพอจะสามารถดูแนวโน้มโครงสร้างเงินเดือนของทั้งองค์กรได้ โดยจะทำการเปรียบเทียบเงินเดือนจริงเฉลี่ยระหว่างรัฐวิสาหกิจที่มีโครงสร้างเงินเดือนตามกรอบคณะรัฐมนตรีกำหนด และรัฐวิสาหกิจที่กำหนดเงินเดือนเองได้ดังปรากฏในรูปที่ 2.1 รวมถึงการเปรียบเทียบเงินเดือนจริงเฉลี่ยตามภาคธุรกิจธนาคาร และด้านคมนาคม ซึ่งมีทั้งรัฐวิสาหกิจที่มีโครงสร้างเงินเดือนตามกรอบมติ ครม. และที่กำหนดได้เองดังรูปที่ 2.2 และ รูปที่ 2.3

---

[4] เงินเดือนจริงเฉลี่ย คือ ผลรวมของเงินเดือนจริงของพนักงานทั้งหมดในระดับนั้น หารด้วยจำนวนพนักงานทั้งหมดในระดับนั้น

ในรูปที่ 2.1 ได้แสดงการเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนจริงเฉลี่ยของกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่มี โครงสร้างอัตราเงินเดือนภายใต้กรอบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดและรัฐวิสาหกิจที่สามารถกำหนดเงินเดือนได้เอง โดยแยกสรุปเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 รัฐวิสาหกิจที่มีโครงสร้างเงินเดือนตามกรอบมติ ครม. พบว่า

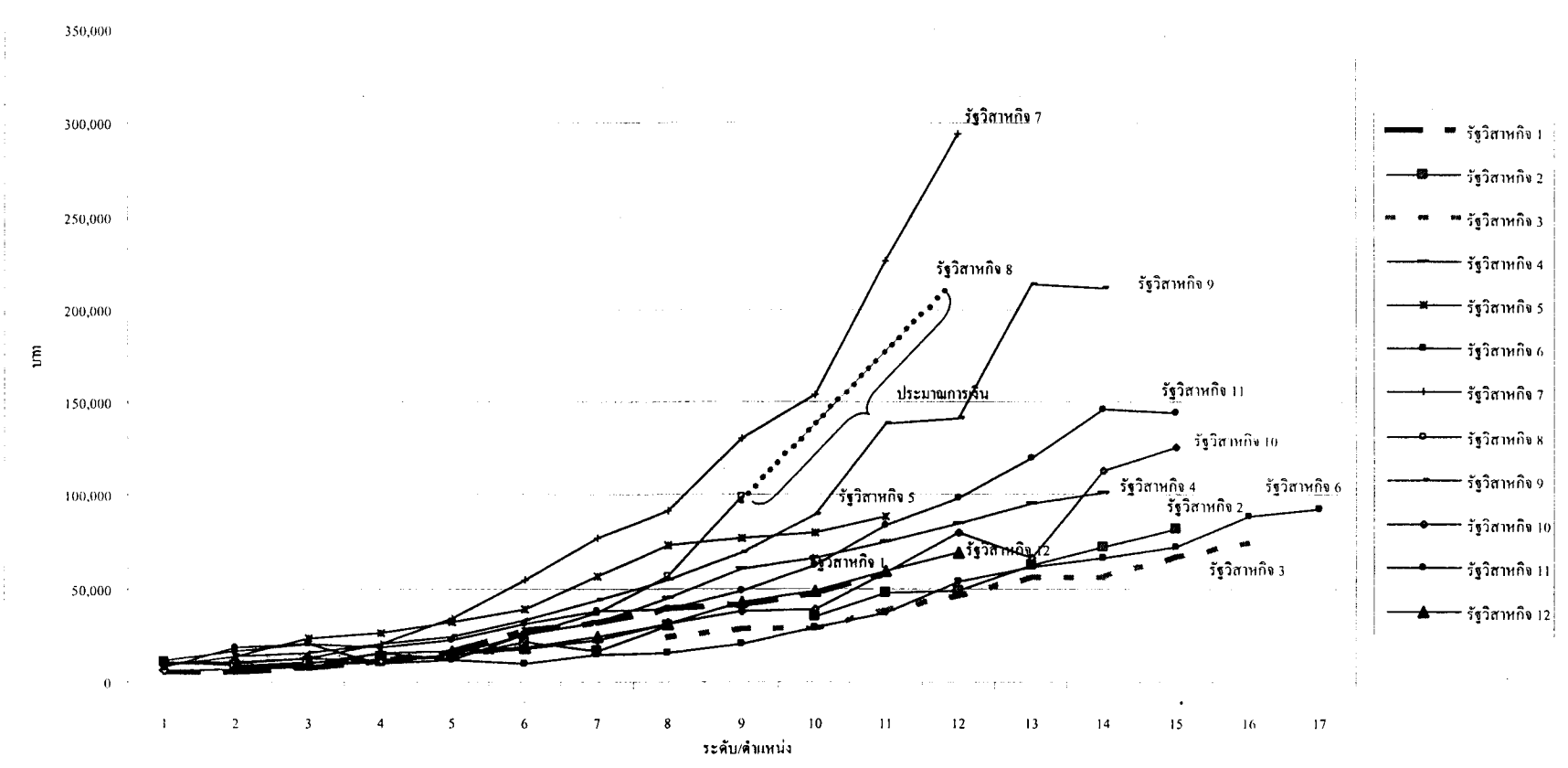
- กราฟของเงินเดือนจริงเฉลี่ยจะเพิ่มอย่างไม่สม่ำเสมอ เนื่องจากมีการกระจุกตัวของพนักงานและขั้นเงินเดือนในบางระดับ ทำให้เส้นกราฟมีลักษณะหักในบางจุด
- เส้นเงินเดือนจริงเฉลี่ยของพนักงานระดับล่างมักต่ำกว่าหรือใกล้เคียงกับเส้นเงินเดือนเฉลี่ย[1] ส่วนเงินเดือนจริงเฉลี่ยของพนักงานระดับกลางและระดับสูงจะสูงกว่าเงินเดือนเฉลี่ย
- เงินเดือนจริงเฉลี่ยของพนักงานระดับล่าง (ระดับ 1-4) จะแตกต่างจากเงินเดือนจริงเฉลี่ยของพนักงานระดับกลาง (ระดับ 5-8) และผู้บริหารระดับสูงค่อนข้างมาก
- แม้ผู้บริหารระดับสูงจะมีเงินเดือนจริงที่สูง แต่ผู้บริหารสูงสุดบางรัฐวิสาหกิจยังต้องอยู่ภายใต้กรอบบัญชีอัตราเงินเดือนที่ ครม. กำหนด จึงอาจส่งผลให้การเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานบางระดับมีปัญหาเงินเดือนเต็มขั้นได้

ประเด็นที่ 2 รัฐวิสาหกิจที่สามารถกำหนดโครงสร้างเงินเดือนเองได้ พบว่า

- กราฟของอัตราเงินเดือนจริงเฉลี่ยจะเพิ่มอย่างสม่ำเสมอ เพราะไม่มีการกระจุกตัวของขั้นเงินเดือนในแต่ละระดับ
- เส้นเงินเดือนจริงเฉลี่ยของพนักงานเกือบทุกระดับมักใกล้เคียงกับเส้นเงินเดือนเฉลี่ย แสดงให้เห็นว่าพนักงานจะไม่มีปัญหาในเรื่องขั้นเงินเดือนเต็ม ยกเว้น 'รัฐวิสาหกิจ 12' ที่มีเส้นเงินเดือนจริงเฉลี่ยต่ำกว่าเส้นเงินเดือนเฉลี่ยอย่างมาก และ 'รัฐวิสาหกิจ 9' ที่มีเส้นเงินเดือนจริงเฉลี่ยสูงกว่าเส้นเงินเดือนเฉลี่ยในพนักงานระดับกลางและระดับสูง แต่สาเหตุที่ทำให้เส้นเงินเดือนจริงเฉลี่ยของ 'รัฐวิสาหกิจ 12' สูงเช่นนั้นเพราะได้รวมเงินค่าครองชีพ เงินโบนัส ฯลฯ เข้าไปด้วย
- โครงสร้างของอัตราเงินเดือนจริงเฉลี่ยของพนักงานมีลักษณะที่ระดับยิ่งสูงอัตราเงินเดือนยิ่งสูง ซึ่งแตกต่างกับโครงสร้างเงินเดือนจริงเฉลี่ยของรัฐวิสาหกิจที่มีโครงสร้างตามกรอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งผู้บริหารระดับสูงจะมีเงินเดือนไม่สูงนักเมื่อเทียบกับรัฐวิสาหกิจที่กำหนดเงินเดือนเองได้

[1] เงินเดือนเฉลี่ย คือ ค่ากลางระหว่างเงินเดือนขั้นต่ำสุดกับขั้นสูงสุดที่รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นกำหนดเป็นเกณฑ์ไว้

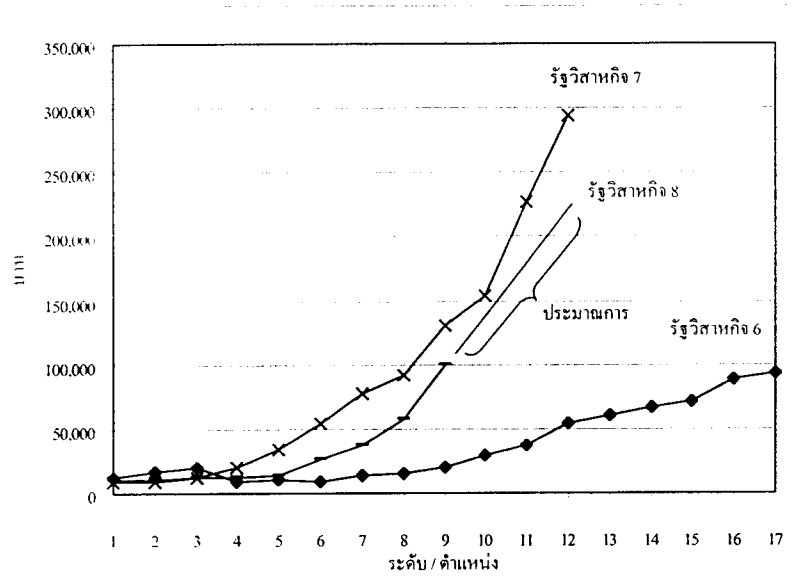
รูปที่ 2.1 เปรียบเทียบเงินเดือนจริงเฉลี่ยของรัฐวิสาหกิจที่อยู่และไม่อยู่ในกรอบโครงสร้างเงินเดือนที่ ครม. กำหนด



ที่มา : รัฐวิสาหกิจ, เมษายน 2544

กล่าวโดยสรุป รัฐวิสาหกิจที่มีโครงสร้างเงินเดือนตามมติ ครม. และที่สามารถกำหนดเงินเดือนเองได้มีอัตราเงินเดือนจริงเฉลี่ยของพนักงานระดับล่างที่ไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ประเด็นที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด คือ รัฐวิสาหกิจที่กำหนดเงินเดือนเองได้จะมีเงินเดือนของผู้บริหารระดับสูงสูงกว่ารัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกรอบ ครม. มาก เนื่องจากการจ่ายค่าตอบแทนต้องขึ้นอยู่กับความสามารถในการจ่ายของรัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งมีองค์ประกอบจากลักษณะกิจการที่รัฐวิสาหกิจนั้นดำเนินการ และขนาดขององค์กร เป็นต้น อีกเหตุผลที่พบ คือ พนักงานในรัฐวิสาหกิจที่มีเงินเดือนตามกรอบ ครม. จะมีอยู่เป็นจำนวนมากที่มีเงินเดือนเต็มขั้น ซึ่งทำให้ไม่สามารถเลื่อนขั้นเงินเดือนได้ต่อไป อัตราเงินเดือนจึงกระจุกตัวอยู่ในบางระดับเท่านั้น

รูปที่ 2.2 เปรียบเทียบเงินเดือนจริงเฉลี่ยของรัฐวิสาหกิจกลุ่มธุรกิจธนาคาร



ที่มา : รัฐวิสาหกิจ, เมษายน 2544

โครงสร้างเงินเดือนในธุรกิจด้านธนาคารของ 'รัฐวิสาหกิจ 7' และ 'รัฐวิสาหกิจ 8' ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่กำหนดเงินเดือนได้เอง กับ 'รัฐวิสาหกิจ 6' ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกรอบเงินเดือนตามมติ ครม. นั้นมีประเด็นที่น่าสังเกตดังนี้ (ดูรูปที่ 2.2 ประกอบ)

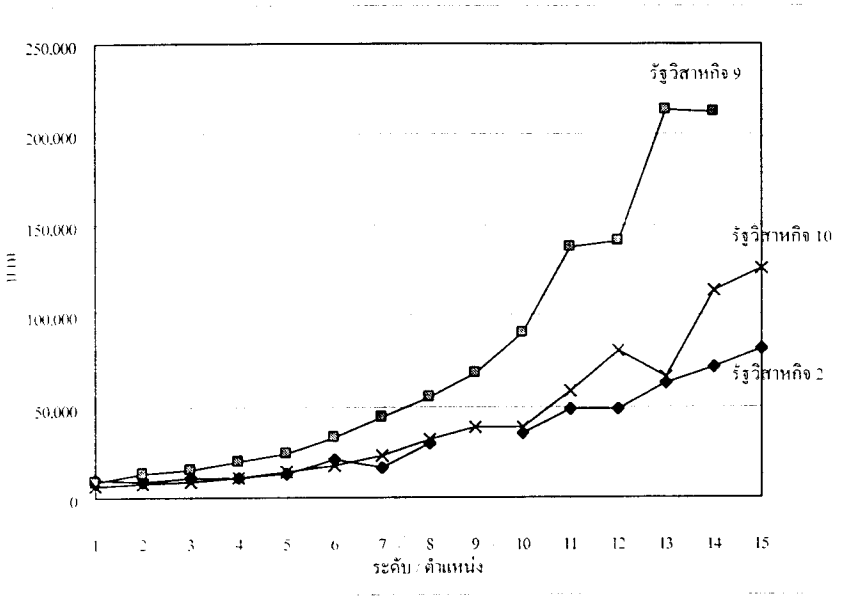
- เงินเดือนจริงเฉลี่ยของพนักงานระดับล่าง (ระดับ 1–4) ของทั้งสามธนาคารค่อนข้างใกล้เคียงกัน
- เงินเดือนจริงเฉลี่ยของพนักงานระดับกลางของ 'รัฐวิสาหกิจ 7' และ 'รัฐวิสาหกิจ 8' สูงกว่าพนักงานระดับล่างมาก แต่สำหรับ 'รัฐวิสาหกิจ 6' ยังไม่แตกต่างจากพนักงานระดับล่างมากนัก
- เงินเดือนจริงเฉลี่ยของผู้บริหารระดับสูงของ 'รัฐวิสาหกิจ 7' และ 'รัฐวิสาหกิจ 8' สูงกว่าพนักงานระดับล่างและระดับกลางอย่างมาก แต่สำหรับ 'รัฐวิสาหกิจ 6' นั้นผู้บริหารสูงสุดมีเงินเดือนจริงเฉลี่ยที่สูงกว่าพนักงานระดับอื่นพอสมควร แต่ไม่มากจนเห็นได้อย่างเด่นชัดเหมือน 'รัฐวิสาหกิจ 7' และ 'รัฐวิสาหกิจ 8'

จากข้อสังเกตข้างต้นสามารถสรุปได้ว่ารัฐวิสาหกิจที่มีโครงสร้างอัตราเงินเดือนที่สามารถกำหนดเองได้จะมีเงินเดือนจริงเฉลี่ยในกลุ่มผู้บริหารระดับสูงมากกว่ารัฐวิสาหกิจที่มีโครงสร้างเงินเดือนตามกรอบมติ ครม. ส่วนเงินเดือนจริงเฉลี่ยของพนักงานระดับล่างของทั้งสามธนาคารจะมีความใกล้เคียงกัน

ในกลุ่มรัฐวิสาหกิจสุดท้ายที่จะนำมาเปรียบเทียบเป็นรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการด้านคมนาคม คือ 'รัฐวิสาหกิจ 2' 'รัฐวิสาหกิจ 9' และ 'รัฐวิสาหกิจ 10' จากรูปที่ 2.3 พบว่า

- เงินเดือนจริงเฉลี่ยของพนักงานระดับล่างถึงระดับกลาง (ระดับ 1-10) ของ 'รัฐวิสาหกิจ 2' และ 'รัฐวิสาหกิจ 10' มีความใกล้เคียงกันมาก แม้ทั้งสองจะมีความแตกต่างในโครงสร้างเงินเดือนก็ตาม
- อัตราเงินเดือนจริงเฉลี่ยของผู้บริหารระดับสูงของ 'รัฐวิสาหกิจ 9' ค่อนข้างสูง ส่วนผู้บริหารระดับสูงของ 'รัฐวิสาหกิจ 10' ก็มีเงินเดือนเฉลี่ยสูงเช่นกัน แต่จะต่ำกว่าของ'รัฐวิสาหกิจ 9' สำหรับ 'รัฐวิสาหกิจ 2' นั้น เงินเดือนจริงเฉลี่ยของผู้บริหารระดับสูงจะสูงกว่าพนักงานระดับล่างไม่มากนัก เนื่องจากเป็นรัฐวิสาหกิจที่ใช้กรอบอัตราเงินเดือนตามที่ ครม. กำหนด

รูปที่ 2.3 เปรียบเทียบเงินเดือนจริงเฉลี่ยของรัฐวิสาหกิจกลุ่มคมนาคม



ที่มา : รัฐวิสาหกิจ, เมษายน 2544

นอกเหนือจากโครงสร้างเงินเดือนของพนักงาน และผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจแล้ว ในส่วนค่าตอบแทนของกรรมการรัฐวิสาหกิจก็เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาเช่นเดียวกันว่ารัฐวิสาหกิจที่มีโครงสร้างเงินเดือนภายใต้กรอบคณะรัฐมนตรีกับรัฐวิสาหกิจที่อยู่นอกกรอบจะให้ค่าตอบแทนกรรมการแตกต่างกันอย่างไร

2.1.4 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้มีความสำคัญในการกำหนดนโยบาย และคอยกำกับดูแลหน่วยงานรัฐวิสาหกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นค่าตอบแทนของกรรมการรัฐวิสาหกิจต้องมีความสอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่กรรมการรัฐวิสาหกิจได้รับอยู่ โดยในส่วนแรกจะกล่าวถึงโครงสร้างของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจก่อน แล้วจึงจะกล่าวถึงค่าตอบแทนของกรรมการรัฐวิสาหกิจต่อไป

ก) โครงสร้างคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลการบริหารกิจการ (Management) ทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ เช่น

- การวางข้อบังคับการประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการ
- การวางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน และการถอดถอนพนักงาน
- การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างของพนักงานและลูกจ้าง หรือการออกข้อบังคับกำหนดอัตราตำแหน่ง เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าพาหนะ เบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่ารับรอง และเงินเพิ่มอย่างอื่น เป็นต้น

การดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ 1) เป็นกรรมการโดยตำแหน่งหรือผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐ และ 2) เป็นกรรมการอื่นหรือผู้ทรงคุณวุฒิ การปฏิบัติตนในฐานะกรรมการจึงอาจแตกต่างกัน กล่าวคือ ลักษณะของกรรมการที่เป็นโดยตำแหน่งนั้น มักมาจากบุคคลที่ถูกกำหนดไว้ตามกฎหมายของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ ว่าต้องเข้าดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการจากหน่วยงานที่รัฐวิสาหกิจนั้นสังกัดอยู่ หรือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกัน โดยกรรมการประเภทนี้จะเป็นผู้ที่คอยกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ซึ่งคุณสมบัติของกรรมการอาจสอดคล้องกับลักษณะกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นหรือไม่ก็ได้ ส่วนกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒินั้น ควรเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารงานรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอย่างดีและจะมีส่วนสำคัญในการวางนโยบายของรัฐวิสาหกิจให้ตรงตามเป้าหมาย รวมถึงเป็นผู้มีความรู้ในเชิงธุรกิจ/ เชิงพาณิชย์เป็นอย่างดี

จากการศึกษาพบว่า ในกฎหมายการจัดตั้งของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้ระบุจำนวนกรรมการโดยตำแหน่งส่วนหนึ่ง และอีกจำนวนหนึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการอื่น ซึ่งพบว่า ตามกฎหมายการจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจบางแห่งได้ระบุจำนวนกรรมการโดยตำแหน่งน้อยกว่าจำนวนกรรมการอื่น (ซึ่งอาจหมายรวมถึงกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้) ยกตัวอย่างเช่น (1) การประปาส่วนภูมิภาค ระบุให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการ อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมอนามัย ผู้ว่าการ (มีกรรมการโดยตำแหน่ง 3 คน) และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 7 คน (2) การรถไฟแห่งประเทศไทย มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการ ผู้ว่าการ (มีกรรมการโดยตำแหน่ง 1 คน) และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 4 คนแต่ไม่เกิน 6 คน แต่อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายการจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจบางแห่งก็ระบุให้มีกรรมการโดยตำแหน่งมากกว่า

กรรมการอื่น เช่น ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมเศรษฐกิจ รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้จัดการ (มีกรรมการโดยตำแหน่ง 7 คน) และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 5 คน

ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงขอตั้งข้อสังเกตว่า กฎหมายการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้เปิดช่องให้มีการสรรหากรรมการอื่นได้พอสมควร จึงมีความยืดหยุ่นในการสรรหากรรมการที่เป็นนักบริหาร มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และคุณสมบัติเหมาะสมตามที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้นต้องการได้ แต่อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจตามที่ระบุไว้ในกฎหมายด้วย ซึ่งโดยมากจะเป็นคณะรัฐมนตรี รองลงมาคือจากมติที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ซึ่งในทางปฏิบัติจะหมายถึงกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัด ตามลำดับ ดังนั้นลักษณะโครงสร้างของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจยังขึ้นอยู่กับดุลยพินิจในการคัดเลือกของผู้มีอำนาจดังที่ได้กล่าวมาแล้วด้วย

สำหรับตำแหน่งประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางแห่งระบุผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการไว้ แต่บางแห่งก็มิได้ระบุไว้หากให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัด หรือจากที่ประชุมผู้ถือหุ้นใหญ่เป็นผู้แต่งตั้ง

โดยสรุปแล้ว กฎหมายการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นให้ความยืดหยุ่นแก่รัฐวิสาหกิจในการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการได้ แต่กระบวนการคัดสรรและแต่งตั้งบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจว่ามีความเหมาะสมหรือไม่นั้น จะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามที่กฎหมายระบุไว้ อย่างไรก็ดี เนื่องด้วยผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการเป็น ครม. หรือที่ประชุมผู้ถือหุ้นใหญ่ (ซึ่งในทางปฏิบัติคือ กระทรวงการคลัง) ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องทางการเมือง จึงอาจทำให้เกิดปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองได้ ยกตัวอย่างเช่น เมื่อฝ่ายรัฐบาลเปลี่ยนพรรคการเมือง กรรมการรัฐวิสาหกิจมักจะถูกเปลี่ยนแปลงไปด้วยซึ่งอาจเป็นคำสั่งโดยตรงหรือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ จึงส่งผลให้การทำงานของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจไม่ต่อเนื่อง และเป็นการใช้ระบบพรรคพวกในการแต่งตั้งผู้เข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจได้อีกส่วนหนึ่ง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัด ซึ่งจัดว่าเป็นข้าราชการการเมืองเช่นกัน ดังนั้นสิ่งที่สำคัญคือ หลักในการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการอื่นในรัฐวิสาหกิจ โดยต้องยึดหลักความโปร่งใสในการคัดเลือก และยึดถือประโยชน์ของหน่วยงานเป็นหลัก โดยพิจารณาคุณสมบัติกรรมการจากความรู้ ประสบการณ์

ความกระตือรือร้นที่จะควบคุมดูแลกิจการ และความสามารถในการให้คำปรึกษาเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเกิดประสิทธิผลสูงสุด

ทางคณะผู้วิจัยเห็นว่า ทางกระทรวงการคลังอาจเป็นผู้เสนอแนะ หรือกำหนดกรอบการคัดเลือกกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาสรรหากรรมการที่มีคุณสมบัติเหมาะสมได้ รวมถึงอาจเสนอให้มี "บัญชีรายชื่อกรรมการ (Director Pool)" ซึ่งต้องเป็นกรรมการที่กระทรวงการคลังเห็นว่ามีศักยภาพเพียงพอที่จะดูแลกิจการรัฐวิสาหกิจได้เป็นอย่างดี โดยรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถดึงตัวกรรมการจาก "บัญชีรายชื่อกรรมการ" เข้ามาบริหารงานในองค์กรของตนได้

นอกจากคุณสมบัติของกรรมการที่ได้พิจารณาแล้วนั้น วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการก็เป็นสิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาด้วย เนื่องจากระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่สั้นเกินไปจะทำให้การวางแผนด้านนโยบายทำได้ไม่ต่อเนื่อง แต่ถ้ายาวเกินไปก็อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อองค์กรได้ หากคณะกรรมการชุดนั้นปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร ตามกฎหมายการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้กำหนดให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีวาระการดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วง 2-4 ปี ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าระยะเวลาการดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมแล้ว

ข) อัตราเบี้ยกรรมการรัฐวิสาหกิจ

การกำหนดอัตราเบี้ยกรรมการรัฐวิสาหกิจอยู่ในอำนาจของหน่วยงานหรือบุคคลที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมายการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ 1) เป็นอำนาจของภาครัฐ หมายถึง เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือกระทรวงการคลัง และ 2) เป็นอำนาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นสามารถกำหนดได้เองหรือจากมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นใหญ่เห็นชอบ

อัตราเบี้ยกรรมการรัฐวิสาหกิจในแต่ละแห่งไม่เท่ากัน โดยการพิจารณาได้คำนึงถึงจำนวนสินทรัพย์ เงินกองทุน รายได้ จำนวนพนักงาน และภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ รวมถึงประสิทธิภาพในการบริหารงานของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย เนื่องจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจของไทย จึงมีมติ ครม. เมื่อวันที่ 10 ก.พ. 2541 ให้มีการปรับลดเบี้ยประชุมกรรมการรัฐวิสาหกิจและกรรมการบริหารลงร้อยละ 20 เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาล โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ครม. อนุมัติ อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 19 ก.ย. 2543 ครม.ได้มีมติให้ยกเลิกการปรับลดเบี้ยประชุม โดยมีผลตั้งแต่ 1 ต.ค. 2543 เป็นต้นไป โดยในปัจจุบันค่าเบี้ยประชุมเป็นไปดังตารางที่ 2.5

ตารางที่ 2.5 ค่าเบี้ยประชุมกรรมการรัฐวิสาหกิจปี 2544 และบริษัทเอกชน ปี 2543 โดยแยกตามผู้มีอำนาจในการกำหนดเบี้ยประชุม

หน่วย : บาทต่อเดือน

หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ / บริษัทเอกชน	ค่าเบี้ยประชุมกรรมการ			
	ภาครัฐ			สามารถกำหนดเองได้ / มติที่ประชุม
	ครม.[1]	รมว.คลัง	ก.คลัง	
บริษัทเอกชน				
ด้านการเงินการธนาคาร				
ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)				125,000 (ปี 43)[2]
ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)				100,000 (ปี 43)[3]
ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์นครธน จำกัด (มหาชน)				83,333(ปี 43)[4]
ธนาคารยูโอบีรัตนสิน จำกัด (มหาชน)				40,000
ธนาคารดีบีเอส ไทยทนุ จำกัด (มหาชน)				30,000(ปี 43)[5]
บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย				20,000
ด้านโทรคมนาคม				
บริษัท เทเลคอมเอเซีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)				97,022(ปี 43)[6]
บริษัท ไทยเทเลโฟนแอนด์เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน)				38,661(ปี 43)[7]
ด้านพลังงาน				
บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน)				40,000
บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน)				31,450(ปี 43)[8]
รัฐวิสาหกิจที่มีบริษัทลูก หรือมีหุ้นอยู่ในบริษัทเกินร้อยละ 50				
ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)				n.a.
- บริษัท หลักทรัพย์จัดการกองทุนกรุงไทย จำกัด				10,000
- บริษัท กฎหมายกรุงไทย จำกัด				8,000
- บริษัท กรุงไทยธุรกิจบริการ จำกัด				6,000
- บริษัท กรุงไทยแลนด์แอนด์เฮาส์ จำกัด				5,500
- บริษัท กรุงไทยคอมพิวเตอร์เซอร์วิส จำกัด				5,500
- บริษัท บัตรกรุงไทย จำกัด				5,000
- บริษัท เงินทุนกรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน)				n.a.
- บริษัท เอ็นซี แอสโซซิเอทส์ จำกัด				n.a.
ธนาคาร ไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน)				44,000
- บริษัท หลักทรัพย์ไทยธนกิจ จำกัด				n.a.
- บริษัท เคทีทีลีสซิ่ง จำกัด				n.a.
กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน		12,000		
- บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด (SAM)				40,000
- บริษัท บริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (BAM)				20,000
- บริษัท บริหารสินทรัพย์รัตนสิน จำกัด (RAM)				20,000
- ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)				43,750
- ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน)				10,000
บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)				6,000
- บริษัทไทย-อะมาดิอุส เซาท์อีสต์เอเชีย จำกัด				6,000
- บริษัท ไทยอินฟอร์มเมชั่น โซลูชั่น จำกัด				n.a.

หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ / บริษัทเอกชน	ค่าเบี้ยประชุมกรรมการ			
	ภาครัฐ			สามารถกำหนดเองได้ / มติที่ประชุม
	ครม.[1]	รมว.คลัง	ก.คลัง	
การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย[10]	6,000			
- บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)				n.a.
- บริษัท ปตท.สผ. (อินเตอร์เนชั่นแนล) จำกัด				n.a.
- บริษัท PTT Philippines Inc.				n.a.
การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	4,000			
- บริษัท ไทยแลนด์ ดิวตี้ ฟรี ช็อปส์ จำกัด			-	n.a.
รัฐวิสาหกิจอื่น				
องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน		100,000[9]		
บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน		30,000		
ธนาคารแห่งประเทศไทย		20,000		
บริษัท ปุ๋ยแห่งชาติ จำกัด (มหาชน)				9,750
บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม				10,000
บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม				8,000
การรถไฟแห่งประเทศไทย	6,000			
การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	6,000			
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	6,000			
การสื่อสารแห่งประเทศไทย	6,000			
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	6,000			
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	6,000			
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	6,000			
การไฟฟ้านครหลวง	6,000			
บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย		6,000		
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย		6,000		
ธนาคารออมสิน		6,000	-	
บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)				6,000
บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด				6,000
สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	5,500			
การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	5,500			
การท่าเรือแห่งประเทศไทย	5,500			
การประปานครหลวง	5,500			
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	5,500			
โรงงานยาสูบ			5,500	
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	5,000			
การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	5,000			
การท่าพิเศษแห่งประเทศไทย	5,000			
การประปาส่วนภูมิภาค	5,000			
องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ	5,000			
สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	5,000			
การเคหะแห่งชาติ	5,000			
องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	5,000			
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	5,000			
องค์การจัดการน้ำเสีย	5,000		-	

หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ / บริษัทเอกชน	ค่าเบี้ยประชุมกรรมการ			
	ภาครัฐ			สามารถกำหนดเองได้ / มติที่ประชุม
	ครม.[1]	รมว.คลัง	ก.คลัง	
บริษัท ขนส่ง จำกัด				5,000
บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด				5,000
บริษัทอินเทอร์เน็ตประเทศไทย จำกัด[11]				5,000
องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	4,500			
องค์การเภสัชกรรม	4,500			
สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	4,500			
องค์การคลังสินค้า	4,500			
บริษัทไม้อัดไทย จำกัด				4,500
สถาบันการบินพลเรือน	4,000			
องค์การฟอกหนัง	4,000			
องค์การแบตเตอรี่	4,000			
องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	4,000			
องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	4,000			
องค์การสะพานปลา	4,000			
องค์การสวนพฤกษศาสตร์	4,000			
องค์การสุรา			4,000	
สำนักงานธนานุเคราะห์			4,000	
บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด				4,000
บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด				4,000
องค์การสวนยาง	3,000			
การกีฬาแห่งประเทศไทย	3,000			
องค์การสวนสัตว์	3,000			
องค์การตลาด	3,000			
โรงพิมพ์ตำรวจ	3,000			
โรงงานไพ่			3,000	
บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด				2,000

หมายเหตุ : [1] รัฐวิสาหกิจที่มีค่าเบี้ยประชุมตามมติ ครม. ได้กำหนดให้ประธานกรรมการของรัฐวิสาหกิจได้รับเบี้ยประชุมสูงกว่ากรรมการร้อยละ 25 และรองประธานกรรมการได้รับสูงกว่ากรรมการร้อยละ 12.5 ของค่าเบี้ยประชุมกรรมการ

[2] เป็นค่าตอบแทนกรรมการธนาคาร โดยมีการกำหนดค่าตอบแทนเป็นรายปีคนละประมาณ 1,500,000 บาทต่อปี

[3] เป็นค่าตอบแทนกรรมการธนาคาร โดยมีการกำหนดค่าตอบแทนเป็นรายปีคนละประมาณ 1,200,000 บาทต่อปี

[4] เป็นค่าตอบแทนกรรมการธนาคาร โดยมีการกำหนดค่าตอบแทนเป็นรายปีคนละประมาณ 1,000,000 บาทต่อปี

[5] เป็นค่าเบี้ยประชุมกรรมการอำนวยการคนละ 30,000 บาทต่อเดือน

[6] เป็นการประมาณค่าเบี้ยประชุมกรรมการบริษัทโดยคำนวณจากกรรมการทั้งหมด 22 รายซึ่งมีค่าเบี้ยประชุมรวม 25,613,987 บาทต่อปี

[7] เป็นการประมาณค่าตอบแทนในรูปเงินเดือนของกรรมการบริษัทโดยคำนวณจากกรรมการทั้งหมด 21 รายซึ่งมีค่าตอบแทนรวม 9,742,792 บาทต่อปี

[8] เป็นการประมาณค่าเบี้ยประชุมกรรมการบริษัทโดยคำนวณจากกรรมการทั้งหมด 17 รายซึ่งมีค่าเบี้ยประชุมรวม 6,416,000 บาทต่อปี กรรมการที่มาจากภาคเอกชนจะได้รับค่าเบี้ยประชุม 100,000 บาทต่อเดือน แต่กรรมการจากภาครัฐจะได้ 20,000 บาทต่อเดือน

[9] ในเดือนตุลาคม 2544 การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้เปลี่ยนฐานะจากองค์การของรัฐเป็นบริษัทมหาชนแต่ยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในชื่อ "บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)"

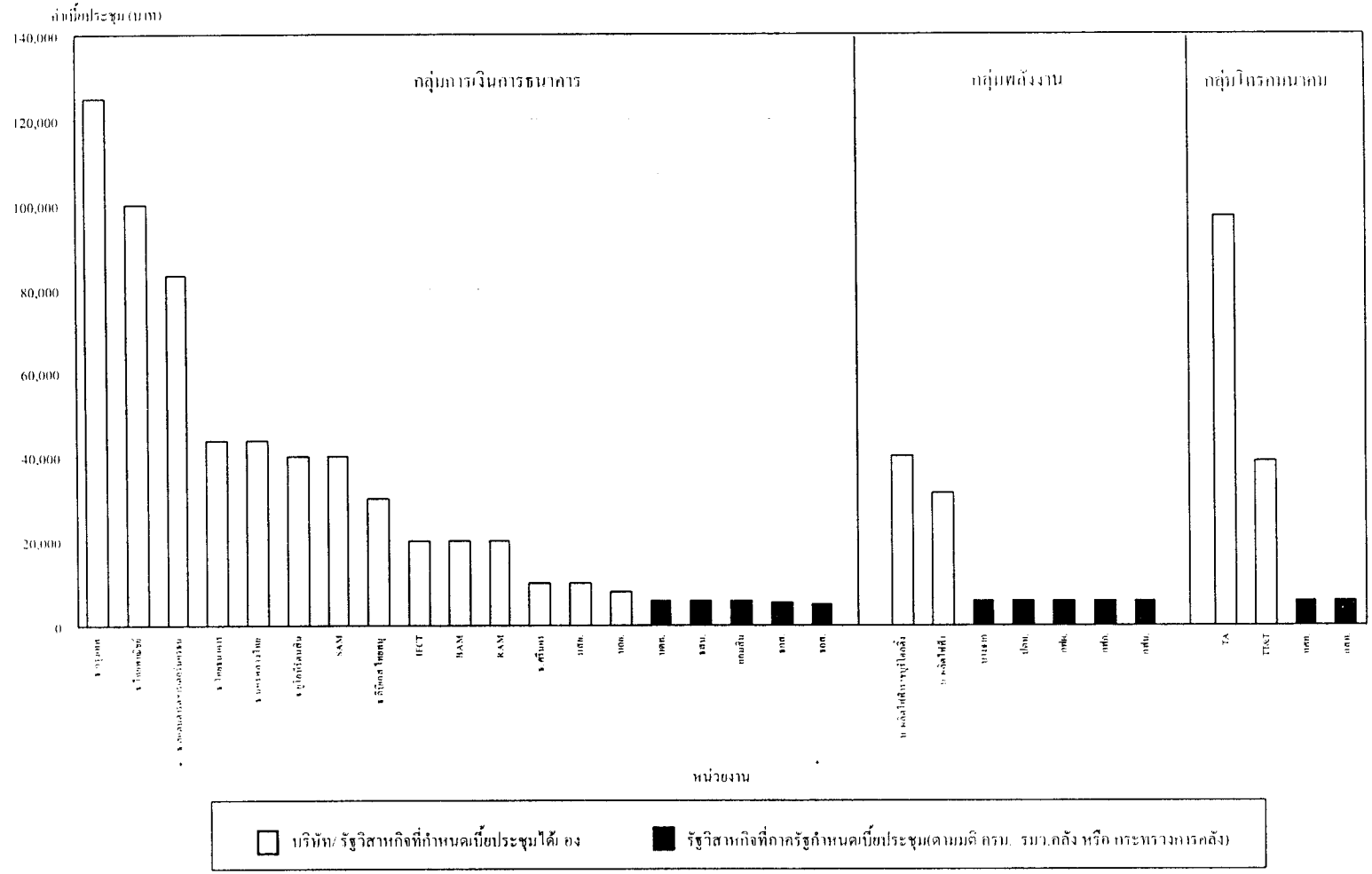
[11] ในเดือนตุลาคม 2544 บริษัทอินเทอร์เน็ตประเทศไทย จำกัด ได้เปลี่ยนฐานะจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทเอกชน

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กรกฎาคม 2544

จากตารางที่ 2.5 จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจโดยส่วนใหญ่ทั้งที่มีโครงสร้างเงินเดือนตามกรอบคณะรัฐมนตรีกำหนดและที่สามารถกำหนดเงินเดือนเองได้จะกำหนดเบี้ยประชุมภายใต้กรอบที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ คือ เบี้ยประชุมกรรมการไม่เกินคนละ 6,000 บาทต่อเดือน ยกเว้นเพียงรัฐวิสาหกิจบางแห่ง เช่น องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ธนาคารศรีนคร บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม เป็นต้น ที่สามารถกำหนดอัตราเบี้ยประชุมสูงกว่าที่ ครม. กำหนด โดยองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) มีเบี้ยประชุมกรรมการสูงสุดถึง 100,000 บาทต่อเดือน แต่อย่างไรก็ตามการเปรียบเทียบเฉพาะค่าเบี้ยประชุมกรรมการของภาคเอกชนกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเพียงอย่างเดียวคงไม่เหมาะสมนัก ยังต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นประกอบด้วย เช่น สิทธิประโยชน์ที่กรรมการได้รับ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังเห็นได้ว่าแม้มีการจัดประเภทให้ธนาคารกรุงไทยและบริษัทการบินไทยฯ เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทแข่งขัน ได้รับยกเว้นกฎ ระเบียบต่างๆ และสามารถกำหนดอัตราเงินเดือนได้เองตามเกณฑ์เฉลี่ยธุรกิจเหมือนกัน แต่การกำหนดค่าเบี้ยประชุมกรรมการของบริษัทการบินไทยขึ้นอยู่กับมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นใหญ่ซึ่งในทางปฏิบัติหมายถึงกระทรวงการคลัง ซึ่งแตกต่างจากธนาคารกรุงไทยที่สามารถกำหนดเบี้ยประชุมได้เอง

รูปที่ 2.4 เปรียบเทียบค่าเบี้ยประชุมในบางกลุ่มอุตสาหกรรม



ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กรกฎาคม 2544

ข้อสังเกตอีกประการ คือ รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมและมีขนาดเล็ก เช่น สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ฯลฯ จะมีเบี้ยประชุมกรรมการที่ต่ำกว่ารัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่และมีผลกำไรจากการดำเนินงาน เพราะต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายค่าเบี้ยประชุมของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แต่อย่างไรก็ตาม การจ่ายค่าเบี้ยประชุมก็ต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ที่กรรมการรับผิดชอบอยู่เป็นหลักเช่นกัน

จากค่าเบี้ยประชุมกรรมการในตารางที่ 2.5 สามารถเปรียบเทียบระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบริษัทเอกชนได้เป็น 3 กลุ่มอุตสาหกรรม คือ กลุ่มการเงินการธนาคาร กลุ่มพลังงาน และกลุ่มโทรคมนาคม ซึ่งได้แสดงไว้ในรูปที่ 2.4

เมื่อพิจารณาค่าเบี้ยประชุมกรรมการในกลุ่มธุรกิจการเงินการธนาคาร พบว่า มีลักษณะที่แตกต่างกันค่อนข้างมาก ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 4 กลุ่มย่อย คือ

1) ธนาคารพาณิชย์เอกชนขนาดใหญ่ จะมีค่าเบี้ยประชุมประมาณ 80,000-125,000 บาทต่อเดือน เช่น ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารไทยพาณิชย์ และธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์นครธน

2) ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเอกชนขนาดเล็ก จะมีค่าเบี้ยประชุมประมาณ 20,000-40,000 บาทต่อเดือน เช่น ธนาคารยูโอบีรัตนสิน ธนาคารดีบีเอสไทยทนุ และบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

3) ธนาคารและสถาบันการเงินที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสามารถกำหนดค่าเบี้ยประชุมได้เอง จะมีค่าเบี้ยประชุมประมาณ 8,000-40,000 บาทต่อเดือน เช่น ธนาคารไทยธนาคาร ธนาคารนครหลวงไทย ธนาคารศรีนคร บริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด บริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด บริษัทบริหารสินทรัพย์รัตนสิน จำกัด บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม

4) ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งภาครัฐเป็นผู้กำหนดค่าเบี้ยประชุม จะมีค่าเบี้ยประชุมประมาณ 5,000-6,000 บาทต่อเดือน เช่น ธนาคารเพื่อการส่งออกฯ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรฯ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย

จากข้อมูลที่คณะผู้วิจัยเก็บรวบรวมได้ โดยเปรียบเทียบกลุ่มธุรกิจการเงินการธนาคารจาก 4 กลุ่มย่อย มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ ค่าเบี้ยประชุมของธนาคารเอกชนขนาดใหญ่ (เช่น ธนาคารกรุงเทพ และธนาคารไทยพาณิชย์) กับธนาคารรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ ซึ่งสามารถกำหนดเบี้ยประชุมได้เอง (เช่น ธนาคารกรุงไทย) แตกต่างกันมาก แม้ปริมาณสินทรัพย์ หนี้สิน ทุน และรายได้ของธนาคารกรุงไทยไม่แตกต่างจากธนาคารเอกชนทั้ง 2 แห่งเท่าใดนัก หากมองในด้านภาระหน้าที่ที่กรรมการต้องรับผิดชอบอาจมีความแตกต่างกันได้จากสาเหตุหลายประการ เช่น เป็นรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการแก่ภาครัฐ เป็นรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการเชิงสังคม หรือเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจผูกขาด ในกรณีของธนาคารกรุงไทยนั้น เนื่องจากธนาคารกรุงไทยเป็นธนาคารของภาครัฐที่ได้สิทธิพิเศษโดยภาครัฐกำหนดให้การบริหารจัดการธุรกิจด้านการเงินของรัฐต้องผ่านธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจเป็นธนาคารกรุงไทย ธนาคารศรีนคร หรือธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ก็ได้ และการที่ธนาคารกรุงไทยเป็นองค์กรขนาดใหญ่ สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจและข้าราชการได้อย่าง ทั่วถึงกว่าธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจขนาดเล็ก ดังนั้นการบริหารจัดการในเรื่องเงินเดือนและค่าจ้างของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจโดยส่วนใหญ่จะดำเนินการผ่านธนาคารกรุงไทย ทำให้ธนาคารกรุงไทยมีปริมาณเงินไหลเวียนเข้าสู่ธนาคารเป็นจำนวนมาก ส่วนธนาคารในภาคเอกชนนั้นต้องแข่งขันกันสร้างฐานลูกค้าด้วยตนเอง ดังนั้นการแข่งขันระหว่างธนาคารกรุงไทยกับธนาคารภาคเอกชนอาจไม่ได้แข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ ซึ่งสามารถสะท้อนถึงภาระหน้าที่ที่กรรมการต้อง รับผิดชอบในหน่วยงานของตนได้

สาเหตุอีกประการที่ทำให้หน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจแตกต่างจากกรรมการในภาคเอกชน คือ เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการด้านสังคม หรือเพื่อสนองนโยบายของรัฐ อาทิเช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการส่งออกฯ ธนาคารเพื่อการเกษตรฯ และธนาคารอาคารสงเคราะห์ ซึ่งแต่ละธนาคารมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่ต่างกัน เช่น ช่วยส่งเสริมการออม ช่วยเหลือผู้ส่งออก ช่วยเหลือเกษตรกร หรือช่วยผู้ที่ต้องการกู้ยืมเงินเพื่อที่อยู่อาศัย โดยธนาคารเหล่านี้จะไม่ทำธุรกรรมในด้านการรับฝากเงิน ยกเว้นธนาคารออมสินที่มีการรับฝากเงิน แต่ความสามารถในการแข่งขันของธนาคารออมสินยังเทียบไม่ได้กับธนาคารภาคเอกชนอื่น เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านนโยบายของรัฐ และการลงทุนทางด้านเทคโนโลยี ดังนั้นภาระหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการด้านสังคมควรโยงถึงค่าตอบแทนกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เหมาะสม แต่ในปัจจุบันธนาคารที่ให้บริการเชิงสังคมทั้ง 4 แห่งได้รับค่าเบี้ยประชุมที่ต่ำกว่าธนาคารอื่น เช่น ธนาคารกรุงไทย หรือธนาคารพาณิชย์เอกชนมาก คือ จะได้รับค่าเบี้ยประชุมประมาณ 5,000 – 6,000 บาทต่อเดือน และนอกจากนี้หากเปรียบเทียบสถาบันการเงินภาคเอกชนที่ให้บริการเพื่อสังคมเหมือนกัน อาทิเช่น บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยซึ่งมีค่าเบี้ยประชุมกรรมการ 20,000 บาทต่อเดือน ก็จะเห็นได้ว่าค่าเบี้ยประชุมของรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการเชิงสังคมยัง

ต่ำกว่าเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาความเหมาะสมของค่าเบี้ยประชุมกรรมการของรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการเชิงสังคมนั้น อาจต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายค่าตอบแทนจากหน่วยงานด้วย

การผูกขาดกิจการโดยภาครัฐ ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่มีผลต่อภาระหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจ เช่น ในกลุ่มธุรกิจด้านพลังงาน ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ยังเป็นผู้ผูกขาดในตลาดอยู่ เนื่องจาก กฟผ. เป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจในการส่งผ่านกระแสไฟฟ้าสู่ผู้ใช้ ดังนั้นแม้จะมีผู้ผลิตไฟฟ้ารายย่อยหลายราย แต่ผู้ผลิตเหล่านั้นต้องขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. เพื่อให้บริการแก่ผู้ใช้ต่อไป ดังนั้นภาระหน้าที่ของกรรมการ กฟผ. อาจแตกต่างจากกรรมการบริษัทที่ผลิตไฟฟ้าเอกชน เนื่องจากยังไม่มีการแข่งขันในตลาดอย่างแท้จริง จากรูปจะเห็นว่าค่าเบี้ยประชุมกรรมการ กฟผ. คือ 6,000 บาทต่อเดือน ส่วนกรรมการบริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด(มหาชน) และบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด(มหาชน) จะได้ค่าเบี้ยประชุมประมาณ 40,000 บาทต่อเดือน และ 31,450 บาทต่อเดือนตามลำดับ และกลุ่มโทรคมนาคมก็มีความแตกต่างของภาระหน้าที่กรรมการเนื่องมาจากการผูกขาดเช่นกัน กล่าวคือ องค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ มีอำนาจผูกขาดในแง่การให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชน ดังนั้นอำนาจในตลาดธุรกิจโทรคมนาคมยังขึ้นอยู่กับภาครัฐอยู่ แต่เมื่อมีการเปิดเสรีทางด้านโทรคมนาคมแล้ว การแข่งขันจะเริ่มมีความรุนแรงยิ่งขึ้น ดังนั้นค่าเบี้ยประชุมของรัฐวิสาหกิจทั้ง 2 แห่งนี้อาจต้องมีการทบทวนกันใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้นในอนาคต โดยอาจสามารถเปรียบเทียบได้กับค่าเบี้ยประชุมกรรมการที่ภาคเอกชนได้รับ เช่นในบริษัท เทเลคอมเอเซีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไทยเทเลโฟนแอนด์เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งได้รับค่าตอบแทนกรรมการสูงกว่ารัฐวิสาหกิจมาก แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาเพิ่มค่าเบี้ยประชุมให้แก่รัฐวิสาหกิจจะต้องคำนึงถึงคุณสมบัติของกรรมการด้วย

กล่าวโดยสรุป ค่าเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เหมาะสมนั้น ต้องพิจารณาจากภาระหน้าที่ที่กรรมการรับผิดชอบ ซึ่งกรรมการรัฐวิสาหกิจอาจมีภาระหน้าที่ที่แตกต่างจากกรรมการภาคเอกชนได้เนื่องจากรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นอาจได้รับภาระหน้าที่ให้บริการแก่ภาครัฐหรือให้บริการเชิงสังคม หรือเป็นผู้ผูกขาดในกิจการ นอกจากนี้ค่าเบี้ยประชุมยังต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายขององค์กร และมีความสอดคล้องกับคุณสมบัติของกรรมการรวมถึงผลประโยชน์อื่นที่กรรมการจะได้รับจากหน่วยงานด้วย เพราะบางรัฐวิสาหกิจอาจมีค่าเบี้ยประชุมกรรมการน้อยกว่าบริษัทเอกชน แต่อาจมีผลประโยชน์อื่นมากกว่าบริษัทเอกชนได้

ค) สิทธิประโยชน์ของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

นอกเหนือจากค่าเบี้ยประชุมกรรมการรัฐวิสาหกิจจะได้รับเป็นค่าตอบแทนแล้ว กรรมการรัฐวิสาหกิจยังจะได้รับเงินโบนัส และสิทธิประโยชน์พิเศษอื่นๆ อีกแต่ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงเฉพาะสิทธิประโยชน์พิเศษที่กรรมการรัฐวิสาหกิจได้รับ ส่วนเงินโบนัสของกรรมการรัฐวิสาหกิจจะกล่าวในบทที่ 3 ต่อไป

ในอดีตสิทธิประโยชน์พิเศษของกรรมการในบางรัฐวิสาหกิจได้กำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์นั้นตลอดชีพ มิใช่ได้รับเฉพาะช่วงดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจเท่านั้น อีกทั้งรัฐวิสาหกิจบางแห่งยังให้สิทธิประโยชน์นั้นครอบคลุมถึงบุคคลในครอบครัว หรือบุคคลอื่นๆ ได้อีกด้วย จึงเป็นการให้สิทธิประโยชน์ที่มากเกินควร ดังนั้นเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 ได้มีมติ ครม. เห็นชอบให้ยกเลิกการให้สิทธิประโยชน์แก่กรรมการในลักษณะตลอดชีพ และการให้สิทธิประโยชน์แก่บุคคลในครอบครัว

จากข้อมูลสิทธิประโยชน์พิเศษของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่สามารถรวบรวมได้ 11 แห่งนั้น ได้แสดงไว้ในตารางที่ 2.6 โดยกรรมการในแต่ละรัฐวิสาหกิจจะได้รับสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกัน ซึ่งรัฐวิสาหกิจจะให้เฉพาะตัวกรรมการเองโดยไม่รวมบุคคลอื่น และต้องอยู่ในช่วงดำรงตำแหน่งเท่านั้น

ตารางที่ 2.6 สิทธิประโยชน์ของกรรมการรัฐวิสาหกิจ 11 แห่ง ในปี 2544

รัฐวิสาหกิจ	ประเภทของสิทธิประโยชน์พิเศษ	รายละเอียดของสิทธิประโยชน์พิเศษ
โรงงานยาสูบ	บุหรี่รับรอง การรักษาพยาบาล	ประธานอำนวยการ 50 ห่อ (บุหรี่กรองทิพย์) กรรมการอำนวยการ 30 ห่อ (บุหรี่กรองทิพย์)
บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	ธรรมเนียมปฏิบัติ 1. บัตรโดยสารเครื่องบินฟรี 2. อาหารเครื่องดื่มฟรีตามภัตตาคารของบริษัท 3. ใช้บริการอาหารเครื่องดื่ม ณ โรงแรมบางแห่ง	เป็นอำนาจของกรรมการผู้อำนวยการใหญ่
ธนาคารออมสิน	ค่าใช้จ่ายเดินทางไปธุรกิจธนาคาร - ค่าเบี้ยเลี้ยง - ค่าเช่าที่พัก - ค่าโดยสารเครื่องบินชั้นหนึ่ง - ค่ารับรอง - ค่าเครื่องแต่งตัว	 850 - 950 บาทต่อวัน 1,100 - 1,450 บาทต่อวัน US $ 900 -1,300 9,000 บาท

รัฐวิสาหกิจ	ประเภทของสิทธิประโยชน์พิเศษ	รายละเอียดของสิทธิประโยชน์พิเศษ
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	รถประจำตำแหน่ง โทรศัพท์เคลื่อนที่	เฉพาะประธานกรรมการธนาคาร เฉพาะประธานกรรมการธนาคาร
การสื่อสารแห่งประเทศไทย	โทรศัพท์เคลื่อนที่	ในเครือข่าย กสท. โดยไม่เสียค่าบริการ
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	เบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะ	500 บาท / วัน เบิกเท่าจ่ายจริง อัตราสูงสุดของค่าโดยสารชั้น 1
การประปาส่วนภูมิภาค	ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง	
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	รถยนต์ โทรศัพท์เคลื่อนที่	เฉพาะประธาน เฉพาะประธาน
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	รถประจำตำแหน่ง (เฉพาะประธาน) โทรศัพท์ธรรมดา 1 เลขหมาย โทรสารพร้อมเลขหมายโทรศัพท์ โทรศัพท์เคลื่อนที่ 3 เลขหมาย โทรศัพท์ติดตามตัว 1 เลขหมาย	จ่ายค่าเชื้อเพลิงและจัดหาพนักงานขับรถเอง ติดตั้งและใช้โดยไม่ต้องชำระค่าใช้จ่าย
การรถไฟแห่งประเทศไทย	รถไฟนอนปรับอากาศ	ประธาน กรรมการ
การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	บัตรรักษาความปลอดภัย บัตรอำนวยความสะดวก ใช้ห้อง VIP ใช้ที่จอดรถ VIP รักษาพยาบาล	

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, กรกฎาคม 2544

จากตารางที่ 2.6 พบว่ามีเพียงบางรัฐวิสาหกิจเท่านั้นที่กรรมการรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิประโยชน์มากกว่ารัฐวิสาหกิจอื่น เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย โรงงานยาสูบ ธนาคารออมสิน และการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยกรรมการของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้โดยส่วนใหญ่จะได้รับการจัดสรรสินค้าหรือบริการที่เป็นผลิตผลของหน่วยงานตนเอง ยกเว้นธนาคารออมสินที่ได้รับสิทธิประโยชน์ในเรื่องค่าใช้จ่ายเดินทางในด้านธุรกิจธนาคาร ส่วนรัฐวิสาหกิจแห่งอื่นที่เก็บรวบรวมข้อมูลมาได้นั้นมักจะให้สิทธิประโยชน์เฉพาะประธานกรรมการเป็นส่วนใหญ่

จะเห็นได้ว่าการที่กรรมการของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ได้รับตั๋วเครื่องบินฟรีเป็นสิทธิประโยชน์ที่สามารถตีเป็นมูลค่าได้ค่อนข้างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับตั๋วรถไฟฟรีที่กรรมการการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับ อีกทั้งการให้ตั๋วเครื่องบินฟรีของบริษัทการบินไทยฯ ยังมิได้จำกัดปริมาณการเบิกไว้แต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดว่ากรรมการสามารถขอตั๋วเครื่องบินฟรีได้เป็น

ครั้งคราว โดยขออนุมัติจากกรรมการผู้อำนวยการใหญ่บริษัทการบินไทยฯ ส่วนกรรมการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิประโยชน์ในการใช้โทรศัพท์โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่งมีทั้งบริการโทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ และโทรศัพท์ทางไกลในพื้นที่ที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย ซึ่งหากกรรมการใช้บริการโทรศัพท์ในปริมาณมาก ก็สามารถตีเป็นมูลค่าที่องค์กรแห่งนั้นต้องสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมากได้เช่นกัน สำหรับโรงงานยาสูบ ได้ให้บุหรี่แก่กรรมการ หากตีเป็นมูลค่าก็จะประมาณ 9,000-15.000 บาท ซึ่งหากเทียบมูลค่าก็อาจจะไม่มากเท่ากับที่กรรมการบริษัทการบินไทยฯ การสื่อสารฯ หรือองค์การโทรศัพท์ฯ ได้รับ

สรุปสิทธิประโยชน์ที่กรรมการรัฐวิสาหกิจที่ได้ยกตัวอย่างมา 11 แห่งซึ่งมักเป็นสินค้าหรือบริการที่เป็นผลิตผลของหน่วยงานตนเอง สามารถตีเป็นมูลค่าได้มากพอควร ดังนั้นจึงต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจแห่งอื่นที่ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เหล่านี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในฐานะเป็นหน่วยงานที่มีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่เหมือนกัน

ง) การดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจในบริษัทลูก

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจมีอยู่ 2 ลักษณะคือ 1) เป็นกรรมการโดยตำแหน่งหรือผู้แทนจากหน่วยงาน และ 2) เป็นกรรมการอื่นหรือผู้ทรงคุณวุฒิ จากข้อมูลพบว่ารัฐวิสาหกิจที่ถือหุ้นในบริษัทหนึ่งเกินกว่าร้อยละ 50 ของบริษัท (หรืออาจเรียกว่าเป็นบริษัทแม่ได้ในบางกรณี) มักจะส่งผู้แทนหรือกรรมการของรัฐวิสาหกิจ (หรือบริษัทแม่) เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในบริษัท (หรือบริษัทลูก) ซึ่งอาจอยู่ในฐานะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งหรือเป็นกรรมการอื่นก็ได้ โดยการส่งผู้แทนจากบริษัทแม่นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อคอยดูแลกิจการของบริษัทลูกเป็นสำคัญ ดังนั้นคุณสมบัติของผู้แทนหรือกรรมการของบริษัทแม่ควรเป็นสิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ โดยเฉพาะกรรมการบริษัทแม่ที่เข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริษัทลูก เนื่องจากกรรมการที่เข้าดำรงตำแหน่งทั้งสองแห่งนี้พร้อมกันจะได้รับค่าเบี้ยประชุมสองทางคือจากบริษัทแม่ทางหนึ่ง และจากบริษัทลูกอีกทางหนึ่ง ในตารางที่ 2.7 ได้แสดงจำนวนกรรมการของบริษัทลูก และกรรมการของบริษัทแม่ เพื่อให้ทราบโครงสร้างของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจของทั้งบริษัทแม่และบริษัทลูกว่ามีความเกี่ยวโยงกันอย่างไร แม้ในบางรัฐวิสาหกิจอาจไม่ได้ให้กรรมการบริษัทแม่เข้าเป็นกรรมการในบริษัทลูก แต่ได้ส่งผู้แทนจากบริษัทแม่เป็นกรรมการในบริษัทลูกแทน ซึ่งผู้แทนจะได้รับค่าเบี้ยประชุมจากบริษัทลูกแห่งนั้นด้วย

ตารางที่ 2.7 จำนวนกรรมการหรือผู้แทนของรัฐวิสาหกิจที่ดำรงตำหน่งเป็นกรรมการในบริษัทลูก ณ กุมภาพันธ์ 2544

ชื่อรัฐวิสาหกิจ (บริษัทแม่)	รายชื่อกิจการที่รัฐวิสาหกิจถือหุ้น (บริษัทลูก)	สัดส่วนที่รัฐวิสาหกิจถือหุ้น (%)	จำนวนกรรมการบริษัทลูกทั้งหมด (คน)	จำนวนกรรมการบริษัทแม่ที่เป็นกรรมการบริษัทลูก (คน)	จำนวนผู้แทนบริษัทแม่ที่เป็นกรรมการบริษัทลูก* (คน)
การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	บริษัท ไทยแลนด์ ดิวตี้ ฟรี ช็อปส์ จำกัด	99.99	9	-	8
ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	บริษัท กฎหมายกรุงไทย จำกัด	100.00	9	2	3
	บริษัท กรุงไทยธุรกิจบริการ จำกัด	100.00	5	2	-
	บริษัท หลักทรัพย์จัดการกองทุนกรุงไทย จำกัด	100.00			-
	บริษัท กรุงไทยแลนด์แอนด์เฮ้าส์ จำกัด	99.998	5	2	-
	บริษัท กรุงไทยคอมพิวเตอร์เซอร์วิส จำกัด	99.998	5	2	-
	บริษัท บัตรกรุงไทย จำกัด	99.986	7	2	3
กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน	บริษัท บริหารสินทรัพย์ รัตนสิน จำกัด	100.00	5	2	-
	บริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด	100.00	8	1	-
	ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)	99.998	8	-	7
	บริษัท บริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด	99.99	5	-	4
	ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน)	99.99	7	-	2
ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน)	บริษัท เคทีทีลีสซิ่ง จำกัด	99.99	10	-	8
การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	บริษัท ท่าอากาศยานกรุงเทพสากลแห่งใหม่ จำกัด	74.22	15	3	-
บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)	บริษัท ไทยอินฟอร์เมชั่นโซลูชั่น จำกัด	100.00	7	-	6
	บริษัท ไทย-อะมาดิอุส เซาท์อีสต์เอเชีย จำกัด	55.00	7	1	2
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด	100.00	10	1	-
การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	บริษัท PTT Philippines Inc.	100.00	9	-	-
	บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	60.97	13	2	-
บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	บริษัท ปตท.สผ. (อินเตอร์เนชั่นแนล) จำกัด	100.00	3	1	2

หมายเหตุ : * จำนวนผู้แทนของบริษัทแม่ที่เข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในบริษัทลูกนั้น มิได้รวมจำนวนกรรมการของบริษัทแม่ที่เข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในบริษัทลูกแต่อย่างใด

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, กุมภาพันธ์ 2544

จากตารางที่ 2.7 พบว่ามีกรรมการจากรัฐวิสาหกิจ (บริษัทแม่) เข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในบริษัทลูกอยู่บ้าง ซึ่งจากข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 พบว่ากรรมการของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยเข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการของบริษัทท่าอากาศยานกรุงเทพสากลแห่งใหม่ จำกัด มากที่สุดถึง 3 คน สำหรับธนาคารกรุงไทยนั้นเนื่องจากมีบริษัทลูกหลายแห่ง จึงได้ส่งกรรมการของธนาคารกรุงไทยเข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในบริษัทลูกแต่ละแห่งประมาณ 2 คน ดังนั้นกรรมการเหล่านี้จะได้รับค่าเบี้ยประชุมจากทั้งธนาคารกรุงไทย และบริษัทลูกธนาคารกรุงไทย อย่างไรก็ตาม ในบางรัฐวิสาหกิจมิได้ส่งกรรมการเข้าดำรงตำแหน่งในบริษัทลูก แต่มีผู้แทนจากบริษัทแม่เข้าไปนั่งในบริษัทลูก ซึ่งเป็นการกำกับดูแลบริษัทลูก ยกตัวอย่างเช่น บริษัทไทยแลนด์ ดิวตี้ ฟรี ช็อปส์ มีผู้แทนจาก ททท. ทั้งสิ้น 8 คน และบริษัทเคทีทีลีสซิ่ง จำกัดที่มีผู้แทนจากธนาคารไทยธนาคาร 8 คนเช่นกัน

จากจำนวนกรรมการที่ดำรงตำแหน่งในบริษัทลูกจะเห็นได้ว่า จำนวนกรรมการและผู้แทนจากบริษัทแม่ที่มีตำแหน่งกรรมการในบริษัทลูกนั้นมีมากน้อยแตกต่างกัน การพิจารณาผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการนั้น ควรคำนึงถึงคุณสมบัติของกรรมการ ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจการขององค์กร และภาระหน้าที่ต่อองค์กร หากต้องการให้กรรมการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานก็ควรเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับองค์กร หากต้องการให้กรรมการทำหน้าที่กำกับดูแล ก็อาจมาจากหน่วยงานต้นสังกัด หรืออาจเป็นกรรมการอิสระได้ ในบางครั้งกรรมการบางท่านอาจดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการอยู่หลายแห่งทำให้ไม่มีเวลาให้กับแต่ละองค์กรเต็มที่นัก รวมถึงควรมีการพิจารณาว่าการที่กรรมการบริษัทแม่เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในบริษัทลูกนั้น ทำให้กรรมการมีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นหรือไม่ เพียงใด เพื่อให้สามารถพิจารณาถึงผลตอบแทนที่ได้รับว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ นอกจากข้อสังเกตเหล่านี้แล้ว การคัดเลือกกรรมการเข้าดำรงตำแหน่งในบริษัทลูกยังควรยึดหลักความโปร่งใสในการคัดเลือกกรรมการด้วย

2.2 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของหน่วยงานราชการในปัจจุบัน

สำหรับโครงสร้างระบบค่าตอบแทนของหน่วยงานราชการได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 ซึ่งได้มีการร่วมกันพิจารณาโครงสร้างอัตราเงินเดือนนี้ระหว่างหลายหน่วยงาน รวมถึงสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนด้วย พ.ร.บ. ฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 จนถึงปัจจุบัน โดยมีการแบ่งบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนออกเป็น 11 ระดับ แต่ละระดับจะแบ่งเป็นขั้นๆ ตามคุณสมบัติของข้าราชการพลเรือน เช่น ผู้มีประสบการณ์ก็จะได้ขั้นที่สูงกว่าผู้ไม่มีประสบการณ์ จากตารางที่ 2.8 ได้แสดงรายละเอียดเงินเดือนข้าราชการพลเรือนขั้นต่ำสุด และสูงสุดในแต่ละระดับ นอกเหนือจากเงินเดือนที่ข้าราชการพลเรือนจะได้รับตามคุณสมบัติแล้ว ข้าราชการพลเรือนบางตำแหน่งยังได้รับเงินประจำ

ตำแหน่งอีกด้วย ซึ่งได้แสดงเงินประจำตำแหน่งของแต่ละระดับตำแหน่งและหน่วยงานในส่วนราชการไว้ในภาคผนวกตารางที่ 1

ตารางที่ 2.8 อัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน ตั้งแต่ พ.ศ. 2538

ระดับ	ขั้น ขั้นต่ำ - ขั้นสูง	เงินเดือน (บาท) ขั้นต่ำ - ขั้นสูง	วุฒิ
ท.1	1 - 15	4,100 - 7,260	ปวช.
ท.2	1 - 14	4,900 - 8,690	ปวส.
ท.3	1 - 20	6,020 - 13,150	ปริญญาตรี
ท.4	1 - 20	7,380 - 16,160	ปริญญาโท
ท.5	1 - 20	9,040 - 19,740	ปริญญาเอก
ท.6	1 - 20	11,120 - 24,440	
ท.7	1 - 20	13,680 - 29,810	
ท.8	1 - 24	16,800 - 42,170	
ท.9	1 - 20	20,640 - 44,930	
ท.10	1 - 19	25,370 - 53,130	
ท.11	1 - 16	29,690 - 57,190	
บ.11	1 - 10	42,120 - 59,090	

หมายเหตุ : ท. หมายถึง ระดับทั่วไป
บ. หมายถึง ระดับบริหาร
ที่มา : พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538

2.3 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของภาคเอกชน

โครงสร้างอัตราเงินเดือนสำหรับภาคเอกชนนั้นมีความแตกต่างกันอย่างมากในแต่ละธุรกิจ จึงเป็นการยากที่จะระบุอัตราเงินเดือนที่แท้จริงได้ อย่างไรก็ตามได้มีความพยายามรวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่งเพื่อให้เห็นโครงสร้างเงินเดือนในหลายระดับ โดยจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของภาคเอกชนโดยทั่วไปซึ่งเป็นอัตราเงินเดือนแรกเข้า และส่วนของภาคอุตสาหกรรมซึ่งจะเป็นอัตราเงินเดือนที่จ้างจริงโดยเฉลี่ย

2.3.1 ภาคเอกชนทั่วไป

โครงสร้างค่าตอบแทนในภาคเอกชนนี้ได้มาจากผลการสำรวจของบริษัทเอกชน 33 แห่ง โดยบริษัทเหล่านี้มีประเภทธุรกิจแบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มอุตสาหกรรมจำนวน 13 องค์กร กลุ่ม

อุตสาหกรรมและการค้า 6 องค์กร กลุ่มบริการ 8 องค์กร และกลุ่มการค้า 6 องค์กร ซึ่งกลุ่มธุรกิจเหล่านี้มีโครงสร้างอัตราค่าจ้างดังตารางที่ 2.9

ตารางที่ 2.9 อัตราค่าจ้างเงินเดือนแรกจ้างสำหรับผู้ไม่มีประสบการณ์ของภาคเอกชน จำแนกตามวุฒิการศึกษา ปี 2542

หน่วย : บาท/เดือน

วุฒิการศึกษา	อัตราแรกจ้าง			อัตราเมื่อครบทดลองงาน		
	ต่ำสุด	สูงสุด	เฉลี่ย	ต่ำสุด	สูงสุด	เฉลี่ย
มัธยมต้น	3,600	5,000	4,120	3,760	5,300	4,250
มัธยมปลาย	3,600	6,000	4,500	3,760	6,000	4,800
ปวช.						
ช่างเทคนิค	4,500	7,310	5,500	4,500	7,635	5,500
พาณิชยกรรม	4,000	6,800	5,000	4,000	6,800	5,400
ปวส.						
ช่างเทคนิค	5,660	11,000	7,000	5,600	12,000	7,000
คอมพิวเตอร์	5,300	9,950	7,000	4,300	10,425	7,000
บัญชี/การเงิน	5,300	9,950	6,400	5,300	10,500	7,000
เลขานุการ	5,300	9,950	6,250	5,300	10,425	6,250
การตลาด	5,300	9,950	6,450	5,300	10,425	6,600
ปริญญาตรี						
วิศวกรรมศาสตร์	10,000	18,000	13,000	11,000	18,000	13,000
คอมพิวเตอร์	7,000	22,000	9,950	7,500	23,000	10,000
บริหารธุรกิจ	6,800	16,000	8,500	7,500	16,000	9,000
บัญชี/การเงิน	6,800	16,000	8,600	7,500	16,000	9,000
สังคมศาสตร์	6,800	16,000	8,250	7,500	16,000	8,500
ปริญญาโท						
วิศวกรรมศาสตร์	13,000	25,000	15,000	13,500	25,000	16,000
คอมพิวเตอร์	12,000	25,000	14,000	12,000	25,000	14,000
บริหารธุรกิจ	9,500	20,000	14,000	9,500	20,000	14,000
บัญชี/การเงิน	11,000	16,000	13,000	11,000	16,000	13,000
สังคมศาสตร์	9,500	14,000	9,500	9,500	14,000	9,500

ที่มา : รายงานผลการสำรวจค่าจ้าง เงินเดือน และสวัสดิการ ปี 2542 และแนวโน้มปี 2543, 2542

2.3.2 ภาคอุตสาหกรรม

อัตราเงินเดือนของภาคอุตสาหกรรมในตารางที่ 2.10 เป็นอัตราเงินเดือนเฉลี่ยของกลุ่มตลาดอุตสาหกรรมที่สมาคมการจัดการธุรกิจ (TMA) ได้ทำการสำรวจจาก 50 บริษัทที่เป็นสมาชิกอยู่ในสมาคม โดยแบ่งเป็น 6 กลุ่มอุตสาหกรรม คือ

1) กลุ่มธนาคาร 5 แห่ง
2) กลุ่มโทรคมนาคมและอิเล็กทรอนิกส์ 11 แห่ง
3) กลุ่มเภสัชกรรม และผลิตภัณฑ์เพื่อสุขภาพ 7 แห่ง
4) กลุ่มสินค้าอุปโภคบริโภค 16 แห่ง
5) กลุ่มปิโตรเคมี และเคมีภัณฑ์ 5 แห่ง
6) กลุ่มผู้ผลิตภาคอุตสาหกรรม 6 แห่ง

ตารางที่ 2.10 อัตราเงินเดือนเฉลี่ยของภาคอุตสาหกรรม ตามวุฒิการศึกษา พ.ศ. 2541 และ 2542

หน่วย : บาท/เดือน

วุฒิการศึกษา	ในประเทศ		ต่างประเทศ	
	2541	2542	2541	2542
ต่ำกว่าอาชีวะ	5,002	5,065		
อาชีวะ				
- บัญชี	5,929	6,082	5,950	n.a.
- เครื่องกล / ไฟฟ้า	6,124	6,285	6,400	n.a.
สูงกว่าอาชีวะ				
- บัญชี	6,798	7,058	6,250	n.a.
- เครื่องกล / ไฟฟ้า	7,112	7,347	6,700	n.a.
- คอมพิวเตอร์	7,034	7,086	6,700	n.a.
ปริญญาตรี				
- บัญชี	10,045	10,613	9,874	11,132
- วิทยาศาสตร์ / เคมี	11,703	12,417	10,903	11,617
- วิศวกรรมศาสตร์	13,899	14,302	11,600	12,887
- เภสัชกรรม	11,900	10,846	11,100	10,864
- คอมพิวเตอร์	11,419	12,214	10,617	12,165
- การตลาด	9,786	10,140	9,437	11,332
- สถาปนิก	12,356	12,860	8,600	9,107
- สังคมศาสตร์	11,703	10,122	10,903	10,702
ปริญญาโท				
- บริหารธุรกิจ	14,514	17,083	15,148	18,700
- วิศวกรรมศาสตร์/ วิทยาศาสตร์/ คอมพิวเตอร์	16,642	19,109	15,413	19,082

ที่มา : สมาคมการจัดการธุรกิจ , กุมภาพันธ์ 2544

จากตารางที่ 2.9 และตารางที่ 2.10 จะเห็นได้ว่า โครงสร้างอัตราเงินเดือนของภาคเอกชนจะ แตกต่างกันตามสาขาวิชาชีพ โดยมีการแบ่งแยกสาขาวิชาชีพเป็น เลขานุการ บัญชี/การเงิน การตลาด วิศวกรรมศาสตร์ คอมพิวเตอร์ บริหารธุรกิจ ตลอดจนสังคมศาสตร์ ซึ่งมีความหลากหลายมากกว่าในกรณีของโครงสร้างอัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีการจ่ายเงินเพิ่มให้แก่สาขาอาชีพขาดแคลน 2 สาขาหลัก คือ สาขาวิศวกรรม และคอมพิวเตอร์ แม้จะมีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ให้เงินเพิ่มพิเศษในสาขาอื่น เช่น สถาปัตยกรรม แพทย์ เภสัชกรรม แต่มีจำนวนสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับ 2 สาขาหลักที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ตาม ได้มีมติ ครม. ให้ระงับการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2542 ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดเพิ่มเติมต่อไป

นอกจากนี้ โครงสร้างอัตราเงินเดือนของภาคเอกชนยังมีความแตกต่างระหว่างผู้ที่จบการศึกษาในประเทศและที่จบการศึกษาจากต่างประเทศอีกด้วย ในบางสาขาอาชีพ เช่น บัญชีและบริหารธุรกิจ ผู้ที่จบจากต่างประเทศจะได้รับเงินเดือนที่สูงกว่า แต่สำหรับสาขาวิศวกรรมวิทยาศาสตร์ คอมพิวเตอร์นั้น อัตราเงินเดือนของผู้ที่จบการศึกษาในประเทศไทยจะสูงกว่า

2.4 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนขององค์กรอิสระ

องค์กรอิสระในรายงานนี้ หมายถึง องค์กรที่มีความอิสระในการบริหารงาน สามารถกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนของตนเองได้ ซึ่งรายงานนี้จะศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างอัตราเงินเดือนขององค์กรอิสระ 3 แห่ง คือ สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) และสถาบันพระปกเกล้า โดยทั้งสามแห่งนี้มีหน้าที่เกี่ยวข้องทางด้านการศึกษาทั้งสิ้น โดยสามารถนำไปเปรียบเทียบกับสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยได้ เนื่องจากเป็นสถาบันที่เน้นให้การศึกษาเหมือนกัน แต่เนื่องจากข้อมูลโครงสร้างเงินเดือนที่คณะผู้วิจัยได้รับจากหน่วยงานต่างๆ มีข้อจำกัดในการเปิดเผยข้อมูล คณะผู้วิจัยจึงทำเป็นเพียงบทสรุปเปรียบเทียบเท่านั้น

2.4.1 สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.)

สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2513 ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 42 ลงวันที่ 16 มกราคม 2515 ประกาศจัดตั้ง สสวท. เป็นนิติบุคคลและมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อพัฒนาหลักสูตร ปรับเนื้อหาสาระการเรียนการสอนวิชาวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ให้มีความเหมาะสมและทันสมัย รวมถึงการพัฒนาสื่อการเรียนการสอน หนังสือเรียนและอุปกรณ์ทดลองทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ และพัฒนาฝึกอบรมครูด้วย ในเดือนกันยายน

2541 สสวท. ได้เปลี่ยนเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น ตามพระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2541 ทำให้โครงสร้างองค์กรของ สสวท. เปลี่ยนแปลงไป

2.4.2 สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.)

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐบาลภายใต้การกำกับของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม โดยมีหน้าที่หลักในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ ทำให้ สวทช. มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากรัฐวิสาหกิจ และราชการ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในระบบการทำงาน และการจ้างงาน ซึ่งจะดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถมาทำงานในหน่วยงานของตน โดย สวทช. มีส่วนงานกลาง ซึ่งดำเนินการด้านการสนับสนุนภาคเอกชน ด้านการเสริมสร้างความสามารถของสถาบันในภาครัฐ ด้านการพัฒนาบุคลากร และ สวทช. มีศูนย์แห่งชาติ 3 ศูนย์ ได้แก่ ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ และศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ ซึ่งจะดำเนินการให้สอดคล้องไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละศูนย์ ดังนั้นโครงสร้างเงินเดือนของ สวทช. จึงมีความอิสระในการกำหนดค่าตอบแทน

2.4.3 สถาบันพระปกเกล้า

การก่อตั้งสถาบันพระปกเกล้ามีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตย จัดและสนับสนุนการศึกษาอบรมบุคลากรจากภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนเกี่ยวกับการเมือง การปกครอง และการเศรษฐกิจและสังคมในระบบประชาธิปไตย รวมถึงส่งเสริมความร่วมมือกับองค์กรในกิจการเกี่ยวกับพัฒนาประชาธิปไตย พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541 เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 5 กันยายน 2541

สถาบันพระปกเกล้ามีความอิสระในการบริหารงานทั้งการกำหนดนโยบายและการควบคุมดูแลการดำเนินงาน การบริหารกองทุน รวมถึงการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย การออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือนค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่น

จากลักษณะของโครงสร้างเงินเดือนขององค์กรอิสระทั้ง 3 แห่ง พบว่าแต่ละแห่งมีความคล้ายคลึงกัน โดยกลุ่มพนักงานทางด้านวิชาการจะได้รับเงินเดือนที่มากกว่ากลุ่มปฏิบัติการ เนื่องจากเป็นบุคลากรหลักขององค์กร

เมื่อทำการเปรียบเทียบองค์กรอิสระ (ยกเว้น สวทช.) กับสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วท.) โดยคำนึงถึงกลุ่มงานในลักษณะเชิงปฏิบัติการ วิชาการ และบริหาร พบว่า เงินเดือนของทุกแห่งมีความใกล้เคียงกันอยู่ แม้โครงสร้างเงินเดือนของแต่ละกลุ่มงานจะมีเงินเดือนที่ซ้อนทับกันอยู่ก็ตาม นอกจากนี้จะสามารถเห็นความคล้ายกันในส่วนของอัตราแรกบรรจุของพนักงานในวุฒิต่างๆ กล่าวคือ ผู้ที่จบวุฒิการศึกษา ปวช. และ ปวส. จาก วท. สสวท. และ สวทช. จะได้รับอัตราเงินเดือนแรกบรรจุที่ใกล้เคียงกัน ยกเว้นสถาบันพระปกเกล้าที่ให้เงินเดือนต่ำกว่า สำหรับผู้ที่จบวุฒิปริญญาตรีและปริญญาโทจาก สวทช. นั้นจะได้รับเงินเดือนที่สูงกว่า วท. และสถาบันพระปกเกล้ามาก อย่างไรก็ตามอัตราเงินเดือนแรกบรรจุเป็นเพียงส่วนหนึ่งของค่าตอบแทนเท่านั้น ยังต้องดูผลประโยชน์อื่นประกอบด้วย

2.5 การเปรียบเทียบค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินของรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานอื่น เฉพาะอัตราเงินเดือนค่าจ้าง

ในหัวข้อนี้จะทำการเปรียบเทียบค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินเฉพาะอัตราเงินเดือนของพนักงานเท่านั้น ส่วนเงินค่าตอบแทนอื่นๆ เช่น เงินประจำตำแหน่ง เงินบำเหน็จ เงินบำนาญ เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ฯลฯ จะกล่าวในหัวข้อ 2.6 เพื่อให้เห็นภาพการเปรียบเทียบได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

จากโครงสร้างเงินเดือนที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าในการเปรียบเทียบโครงสร้างค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจกับภาคราชการ ภาคเอกชน และองค์กรอิสระนั้นกระทำได้ยากลำบาก เนื่องด้วยแต่ละหน่วยงานมีการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนที่ไม่เหมือนกัน มีการจัดแบ่งระดับชั้นระดับขั้นเงินเดือน หรือหมวดการดำเนินงานที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาได้อาจสามารถเปรียบเทียบค่าตอบแทนในส่วนนี้ได้เป็น 2 ลักษณะดังต่อไปนี้

2.5.1 การเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนแรกบรรจุ

จากรายละเอียดโครงสร้างเงินเดือนของแต่ละหน่วยงานที่ได้กล่าวไว้ในตอนแรกสามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ดังตารางที่ 2.11 ซึ่งจะเห็นได้ว่าอัตราเงินเดือนแรกบรรจุในวุฒิการศึกษาระดับปวช. ปวส. และปริญญาตรีของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีโครงสร้างเงินเดือนตามกรอบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด คือ 'รัฐวิสาหกิจ 1' ถึง 'รัฐวิสาหกิจ 6' จะต่ำกว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจที่สามารถกำหนดเงินเดือนเองได้ (คือ 'รัฐวิสาหกิจ 7' ถึง 'รัฐวิสาหกิจ 12') ไม่มากนัก แต่จะสูงกว่าอัตราเงินเดือนของข้าราชการเล็กน้อย

อย่างไรก็ดี สำหรับพนักงานที่มีระดับการศึกษาสูง เช่น วุฒิการศึกษาระดับปริญญาโท พนักงานรัฐวิสาหกิจที่สามารถกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนของตนเองได้บางแห่ง (เช่น 'รัฐวิสาหกิจ 7' และ 'รัฐวิสาหกิจ 8') จะมีอัตราเงินเดือนสูงกว่ารัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกรอบโครงสร้างอัตราเงินเดือนที่คณะรัฐมนตรีกำหนดและข้าราชการอย่างมาก กล่าวคือ อัตราแรกบรรจุสำหรับผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาโทของ 'รัฐวิสาหกิจ 8' มีอัตราเงินเดือนสูงถึง 10,205 -16,175 บาท และ 'รัฐวิสาหกิจ 7' มีอัตรา 11,800-14,300 บาท แต่ 'รัฐวิสาหกิจ 6' มีอัตราเงินเดือนเพียง 8,100 บาท ถึงแม้รัฐวิสาหกิจทั้ง 3 แห่งนี้จะดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกันก็ตาม ทั้งนี้ด้วยเหตุผลตามที่เคยกล่าวมาแล้วว่า 'รัฐวิสาหกิจ 7' และ 'รัฐวิสาหกิจ 8' ได้รับการยกเว้นเรื่องการกำหนดอัตราค่าตอบแทน เพื่อดึงดูดให้พนักงานทำงานอยู่กับองค์กรของตน

ถ้าเปรียบเทียบกับอัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจกับองค์กรอิสระและภาคเอกชนแล้วจะพบว่า อัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกรอบอัตราเงินเดือนที่คณะรัฐมนตรีกำหนดจะต่ำกว่าองค์กรอิสระและภาคเอกชน โดยเฉพาะสำหรับผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีและโท ซึ่งในองค์กรอิสระและในภาคเอกชนจะมีอัตราเงินเดือนแรกบรรจุมากกว่า 10,000 บาทขึ้นไป ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในกรอบอัตราเงินเดือนที่คณะรัฐมนตรีกำหนดจะมีอัตราเงินเดือนแรกบรรจุใกล้เคียงกับองค์กรอิสระและภาคเอกชนในวุฒิปริญญาตรี แต่จะมีอัตราต่ำกว่าในวุฒิปริญญาโท

สรุปในเรื่องอัตราเงินเดือนแรกบรรจุของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกรอบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดจะแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจที่สามารถกำหนดเงินเดือนเอง ภาคเอกชน และองค์กรอิสระอย่างมาก โดยเฉพาะผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีและโท อย่างไรก็ตาม อัตราเงินเดือนแรกบรรจุเป็นเพียงอัตราเงินเดือนแรกเข้าเท่านั้น การจะพิจารณาว่าค่าตอบแทนที่แท้จริงของหน่วยงานเป็นอย่างไรต้องคำนึงถึงค่าตอบแทนในรูปอื่น และระบบแรงจูงใจด้วย เนื่องจากสิทธิประโยชน์ที่พนักงาน

รัฐวิสาหกิจได้รับนั้นอาจมีมากกว่าหน่วยงานอื่นได้ (กล่าวเพิ่มเติมในหัวข้อสิทธิประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจต่อไป) รวมถึงระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือนที่อาจให้ผลประโยชน์ที่มากกว่าด้วย ซึ่งส่งผลให้เงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจเพิ่มเร็วขึ้น ซึ่งในหัวข้อที่ 2.5.2 จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจมิได้ต่ำกว่าภาคเอกชนแต่อย่างใด สำหรับอัตราเงินเดือนแรกบรรจุของรัฐวิสาหกิจที่กำหนดเงินเดือนเองจะมีความใกล้เคียงกับภาคเอกชน และองค์กรอิสระ ยกเว้นผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาโทจะได้รับเงินเดือนในอัตราที่ต่ำกว่าเล็กน้อย

ตารางที่ 2.11 การเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนแรกบรรจุตามวุฒิการศึกษาในหน่วยงานต่างๆ

หน่วย : บาท/เดือน

วุฒิการศึกษา	รส. 1 ปี 44	รส. 2 ตั้งแต่ ปี 38	รส. 3 ปี 44	รส. 4 ตั้งแต่ปี 37	รส. 5 ตั้งแต่ปี 39	รส. 6 ปี 43	รส. 7 ปี 44	รส. 8 ตั้งแต่ ปี 40	รส. 9 ปี 44	รส. 10 ปี 44	รส. 11 ปี 42	รส. 12 ปี 44	ราชการ[1] ปี 42	เอกชนทั่วไป[2] ปี 42	อุตสาหกรรม[3] ปี 42	อิสระ 1 ปี 44	อิสระ 2 ตั้งแต่ ปี 40	อิสระ 3 ตั้งแต่ปี 42
ปวช.	5,450	n.a.	5,760	5,925	5160	5,760	7,200	6,625	5,960	6,410	5,900	6,500	4,700	n.a.	6,185	6,100	6,000	5,400
ปวส.	6,810	6,625	6,810	6,440	8,100	6,440	8,000	7,345	7,760	7,440	7,400	8,000	5,740	7,000	7,170	7,300	7,600	6,600
ป.ตรี	7,210	7,610	7,640	7,210	8,380	7,210	9,800-11,800[4]	8,105	9,200 - 12,410	9,250	10,000	9,400-10,800[5]	6,360	11,000	11,700	8,600-10,200[6]	13,000[7]	8,200
ป.โท	9,080	9,080	-	9,080	10,730	8,100	11,800-14,300[4]	10,205 - 16,175	n.a.	11,730	13,000	11,340-12,895[5]	7,780	17,750	18,100	10,800-11,400[6]	18,500[7]	15,300

หมายเหตุ : 1. เป็นข้อมูลอัตราเงินเดือนจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ปี 2542

2. ในภาคเอกชนใช้อัตราเงินเดือนที่เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 50 จากผลการสำรวจ 31 บริษัท ปี 2542

3. ในภาคอุตสาหกรรมใช้อัตราเงินเดือนเฉลี่ยตามวุฒิการศึกษาต่างๆ จาก TMA ปี 2542

4. อัตราเงินเดือนแตกต่างกันตามสถานการศึกษาว่าจบการศึกษาจากในประเทศ หรือต่างประเทศ

5. อัตราเงินเดือนแตกต่างกันตามสาขาวิชาชีพว่าเป็นสาขาบัญชี วิศวกร หรือโปรแกรมเมอร์

6. อัตราเงินเดือนแตกต่างกันตามหน้าที่การงานว่าเป็นนักวิชาการหรือพนักงานปฏิบัติการ

7. ใช้ค่าเฉลี่ยอัตราเงินเดือนในสาขาวิชาต่างๆ ในวุฒิการศึกษาเดียวกัน

8. 'รส.' หมายถึง รัฐวิสาหกิจ 'อิสระ' หมายถึง องค์กรอิสระ

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

นอกจากโครงสร้างเงินเดือนที่สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่างๆ แล้ว ยังมีข้อมูลที่ได้จากการสำรวจค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนในปี พ.ศ. 2540 โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนดำเนินงานร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งได้ทำการสำรวจจากค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจ 15 แห่ง (แต่ได้ข้อมูลการสำรวจตอบกลับเพียง 14 แห่ง) โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่มอุตสาหกรรม[5] ได้แก่ 1) กลุ่มอุตสาหกรรมไฟฟ้า ก๊าซ ประปา และพลังงาน 2) กลุ่มอุตสาหกรรมขนส่ง คมนาคม โทรคมนาคม และ 3) กลุ่มอุตสาหกรรมบริการการเงิน ดังนั้นจึงสามารถดูค่าตอบแทนโดยเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มอุตสาหกรรมของรัฐวิสาหกิจ และระหว่างหน่วยงานต่างๆ ได้อีกแนวทางหนึ่ง

จากตารางที่ 2.12 ได้แสดงอัตราแรกบรรจุโดยแยกตามวุฒิการศึกษา และตำแหน่งหน้าที่โดยเปรียบเทียบรัฐวิสาหกิจแต่ละกลุ่มอุตสาหกรรม และหน่วยงานภาคราชการ และภาคเอกชน จะเห็นได้ว่าอัตราเงินเดือนแรกบรรจุระหว่างรัฐวิสาหกิจในแต่ละกลุ่มอุตสาหกรรมยังมีความแตกต่างกันพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับอัตราเงินเดือนสำหรับผู้มีวุฒิปริญญาตรี และปริญญาโท ซึ่งกลุ่มอุตสาหกรรมไฟฟ้า ก๊าซ ประปา และพลังงานจะได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยรวมของอัตราเงินเดือนรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการที่กลุ่มอุตสาหกรรมนี้ต้องใช้บุคคลที่มีความรู้เฉพาะด้าน และมีความเชี่ยวชาญพิเศษ

สำหรับอัตราเงินเดือนแรกบรรจุของรัฐวิสาหกิจเมื่อเทียบกับภาคราชการ และภาคเอกชน พบว่า รัฐวิสาหกิจมีอัตราเงินเดือนแรกบรรจุที่สูงกว่าภาคราชการในทุกระดับการศึกษา แต่รัฐวิสาหกิจมีเงินเดือนใกล้เคียงกับภาคเอกชนในวุฒิ ปวช. และ ปวส. ส่วนวุฒิปริญญาตรีและปริญญาโทในภาคเอกชนจะได้รับเงินเดือนมากกว่ารัฐวิสาหกิจค่อนข้างมาก

---

[5] โดยมีรายชื่อรัฐวิสาหกิจแต่ละกลุ่มดังนี้ คือ (1) กลุ่มอุตสาหกรรมไฟฟ้า ก๊าซ ประปา และพลังงาน ได้แก่ การประปาส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (2) กลุ่มอุตสาหกรรมขนส่ง คมนาคม โทรคมนาคม ได้แก่ การสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และ (3) อุตสาหกรรมบริการการเงิน ได้แก่ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

ตารางที่ 2.12 ผลการสำรวจอัตราเงินเดือนแรกบรรจุของรัฐวิสาหกิจภาคราชการ และภาคเอกชนใน ปี พ.ศ. 2540

หน่วย : บาทต่อเดือน

ตำแหน่ง	กลุ่มรัฐวิสาหกิจ				ราชการ	เอกชน
	ไฟฟ้า ก๊าซ ประปา	ขนส่ง คมนาคม	บริการการเงิน	ค่าเฉลี่ยรวม		
ปวช.						
เจ้าหน้าที่ธุรการ / พิมพ์ดีด	5,303	5,177	6,511	5,560	4,700	6,423
โปรแกรมเมอร์	-	-	-	-	4,700	6,587
ช่างไฟฟ้า/ช่างยนต์/ช่างเทคนิค	5,267	5,203	6,429	5,307	4,700	6,611
เจ้าหน้าที่การตลาด / การขาย	-	-	-	-	4,700	6,648
เจ้าหน้าที่การเงิน / นักบัญชี	5,318	5,440	6,425	5,438	4,700	6,803
เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคล	n.a.	n.a.	6,800	6,800	4,700	6,830
ปวส.						
เจ้าหน้าที่ธุรการ / พิมพ์ดีด	6,440	6,395	6,500	6,439	5,740	7,119
โปรแกรมเมอร์	n.a.	n.a.	8,545	8,545	5,740	9,361
ช่างไฟฟ้า/ช่างยนต์/ช่างเทคนิค	6,957	6,447	6,500	6,742	5,740	8,312
เจ้าหน้าที่การตลาด / การขาย	-	-	-	-	5,740	7,795
เจ้าหน้าที่การเงิน / นักบัญชี	6,337	6,648	6,500	6,483	5,740	7,378
เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคล	n.a.	7,210	n.a.	7,210	5,740	7,685
ปริญญาตรี						
เจ้าหน้าที่ธุรการ / พิมพ์ดีด	5,495	7,640	7,500	6,521	-	-
โปรแกรมเมอร์	15,150	11,210	n.a.	11,773	6,360	17,537
เจ้าหน้าที่การตลาด / การขาย	n.a.	n.a.	9,500	9,500	6,360	13,999
เจ้าหน้าที่การเงิน / นักบัญชี	12,098	7,551	9,120	9,217	6,360	12,301
เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคล	9,159	7,425	7,500	8,370	6,360	12,488
เศรษฐกร	7,210	7,568	9,480	7,953	6,360	12,666
นิติกร	10,217	7,343	8,349	8,074	6,360	12,681
นักวิทยาศาสตร์ / นักเคมี	12,630	n.a.	n.a.	12,630	6,360	12,973
นักวิเคราะห์ระบบงานคอมฯ	11,605	11,320	9,480	10,401	6,360	17,911
สถาปนิก	12,921	15,240	9,480	13,452	6,360	17,038
วิศวกร	13,906	11,477	9,480	13,023	6,360	23,272
ปริญญาโท						
โปรแกรมเมอร์	19,650	n.a.	n.a.	19,650	7,780	24,711
เจ้าหน้าที่การตลาด / การขาย	-	-	-	-	7,780	25,337
เจ้าหน้าที่การเงิน / นักบัญชี	18,548	9,080	16,479	17,965	7,780	17,695
เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคล	15,785	15,610	13,636	14,265	7,780	24,009
เศรษฐกร	n.a.	9,600	12,746	11,348	7,780	24,029
นิติกร	21,980	9,080	17,875	17,729	7,780	25,469
นักวิทยาศาสตร์ / นักเคมี	-	-	-	-	7,780	23,886
นักวิเคราะห์ระบบงานคอมฯ	n.a.	13,080	12,376	12,632	7,780	27,933
วิศวกร	19,048	13,646	14,333	14,748	7,780	29,221

หมายเหตุ : 1. เงินเดือนรัฐวิสาหกิจ คือ เงินเดือน และเงินเพิ่มเฉลี่ยของประเภทอุตสาหกรรม

2. เงินเดือนเอกชน คือ เงินเดือน และเงินเพิ่มเฉลี่ย

3. เงินเพิ่มในที่นี้ หมายถึง เงินที่ได้รับเพิ่มเป็นประจำทุกเดือนนอกเหนือจากเงินเดือน เช่น เงินประจำตำแหน่ง เงินค่าเช่าบ้าน เงินช่วยเหลือค่าอาหาร เงินค่าเสี่ยงภัย เงินค่าเบี้ยเลี้ยงกันดาร เงินค่าวิชา เงินค่ารถประจำตำแหน่ง/ค่าเดินทาง/ค่าน้ำมัน เงินค่ารับรอง เงินค่าคอมมิชชั่น ฯลฯ

ที่มา : 1. *รายงานผลการสำรวจค่าตอบแทนภาคเอกชน พ.ศ. 2541*, 2541

2. *รายงานการสำรวจค่าตอบแทนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541*, ธันวาคม 2541

2.5.2 การเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนตามตำแหน่งงาน

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบอัตราเงินเดือนแรกบรรจุในตอนต้นนั้นยังไม่สามารถสะท้อนถึงความแตกต่างของระดับเงินเดือนที่แท้จริงได้ ทั้งนี้เพราะแต่ละหน่วยงานมีระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือนที่แตกต่างกันทำให้อัตราการปรับเปลี่ยนของเงินเดือนเมื่อบรรจุเข้าแล้วต่างกัน จากผลการสำรวจอัตราเงินเดือนเฉลี่ยของรัฐวิสาหกิจ ภาคราชการ และภาคเอกชน ตามตำแหน่งหน้าที่ในปี พ.ศ. 2540 โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าค่าตอบแทนเฉลี่ยของรัฐวิสาหกิจมีอัตราที่สูงกว่าภาคราชการและภาคเอกชนมาก (ดูตารางที่ 2.13) เหตุผลประการหนึ่งอาจเป็นเพราะการสำรวจในครั้งนี้ได้สำรวจหน่วยงานที่มีโครงสร้างเงินเดือนสูงกว่ารัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตาม หากดูค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจที่เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 10 (ซึ่งหมายถึงอัตราเงินเดือนที่อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ได้ทำการสำรวจทั้งหมดของตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ) ยังคงพบว่า ค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจยังคงสูงกว่าภาคราชการและภาคเอกชนอยู่ ยกเว้นเฉพาะตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายที่อัตราเงินเดือนภาคเอกชนสูงกว่าอัตราเงินเดือนรัฐวิสาหกิจที่เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 10 อยู่เพียงเล็กน้อย จึงอาจกล่าวได้ว่าค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจในระดับตำแหน่งหน้าที่ที่สูงขึ้นไปจะให้ผลตอบแทนที่มากกว่าหน่วยงานราชการ และภาคเอกชน ถึงแม้ในช่วงเวลาแรกบรรจุเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ได้รับจะต่ำกว่าภาคเอกชน แต่เมื่อทำงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจสักระยะหนึ่งอัตราเงินเดือนที่ได้รับอาจมากกว่าภาคเอกชนได้รับ ทั้งนี้ เนื่องจากหลักเกณฑ์การให้เงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่ได้ผูกกับผลงานเช่นเอกชน แต่จะขึ้นอยู่กับอายุงานที่อยู่กับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้น ประกอบกับในทางปฏิบัติหน่วยงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มักพิจารณาให้มีการเลื่อนขั้นเงินเดือนในแต่ละปีให้พนักงานอย่างน้อย 1 ขั้น ซึ่งวงเงินที่ใช้เลื่อน 1 ขั้นประมาณร้อยละ 5.5-7 ของเงินเดือนผู้มีสิทธิเลื่อนขั้นในแต่ละปี ดังนั้น การเลื่อนขั้นให้พนักงานอย่างต่ำ 1 ขั้นทุกปี จึงเสมือนกับว่าพนักงานได้รับการขึ้นเงินเดือนร้อยละ 5.5-7 ของเงินเดือนเดิมทุกปี (สามารถดูรูปที่ 3.1 ในบทที่ 3 ประกอบ) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนแล้วเปอร์เซ็นต์การขึ้นเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจจัดว่าสูงกว่ามาก เพราะได้รับในสัดส่วนนี้ทุกปี หากเป็นภาคเอกชนจะมีการปรับเปลี่ยนเปอร์เซ็นต์การขึ้นเงินเดือนไปตามผลประกอบการ และสภาวะเศรษฐกิจ จึงอาจเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ทำงานมานานสูงกว่าเงินเดือนของพนักงานภาคเอกชน

ตารางที่ 2.13 การเปรียบเทียบค่าตอบแทนรัฐวิสาหกิจ ภาคราชการ และภาคเอกชน ตามตำแหน่งหน้าที่ ในปี พ.ศ. 2540

หน่วย : บาทต่อเดือน

ระดับตำแหน่ง รัฐวิสาหกิจ / เอกชน	เทียบเท่าระดับในราชการ	เงินเดือน					
		รัฐวิสาหกิจ				ราชการ	เอกชน
		ค่าเฉลี่ย รัฐวิสาหกิจ	P10	P50	P90		
พนักงานปฏิบัติการ	3-5 (พนักงานปฏิบัติการ)	23,958	12,240	22,933	35,960	9,848	10,075
หัวหน้างานระดับต้น	6 (หัวหน้างาน)	44,086	26,229	43,136	63,063	13,872	17,213
ผู้จัดการแผนก	7 (หัวหน้าฝ่าย)	65,164	35,993	64,940	87,749	18,148	33,916
ผู้อำนวยการฝ่าย	8 (ผู้อำนวยการกอง)	100,656	56,457	92,242	156,604	31,149	60,774

หมายเหตุ : 1. เงินเดือนภาครัฐวิสาหกิจ คือ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม และเงินโบนัส

2. เงินเดือนภาคราชการ คือ เงินเดือนเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในปีงบประมาณ 2541 โดยในระดับ 8 ได้รวมเงินประจำตำแหน่ง 5,600 บาทเข้าไปด้วย

3. เงินเดือนเอกชน คือ เงินเดือน เงินเพิ่ม และเงินโบนัส

4. เงินเพิ่มในที่นี้ หมายถึง เงินที่ได้รับเพิ่มเป็นประจำทุกเดือนนอกเหนือจากเงินเดือน เช่น เงินค่าเช่าบ้าน เงินช่วยเหลือค่าที่อยู่อาศัย เงินช่วยเหลือค่าอาหาร เงินค่าเสี่ยงภัย เงินค่าเบี้ยเลี้ยงกันดาร เงินค่าวิชา เงินค่ารถประจำตำแหน่ง/ค่าเดินทาง ค่าน้ำมัน เงินค่ารับรอง เงินค่าคอมมิชชั่น ฯลฯ

ที่มา : 1. *รายงานผลการสำรวจค่าตอบแทนภาคเอกชน พ.ศ. 2541*, 2541.

2. *รายงานการสำรวจค่าตอบแทนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541*, ธันวาคม 2541.

2.6 การเปรียบเทียบค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินอื่นๆ ของรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานอื่น นอกเหนือจากอัตราเงินเดือนค่าจ้าง

ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินนอกเหนือจากอัตราเงินเดือนนั้น หมายถึง เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มพิเศษในบางสาขาวิชาชีพ เงินค่าครองชีพ เงินบำเหน็จหรือเงินจากกองทุนสงเคราะห์ เงินบำนาญ เงินสะสมและเงินสมทบจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งค่าตอบแทนเหล่านี้เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงด้วย เนื่องจากบางหน่วยงานอาจมีอัตราเงินเดือนค่าจ้างต่ำ แต่ให้ค่าตอบแทนในส่วนอื่นมากก็ได้ ซึ่งรายงานฉบับนี้จะทำการเปรียบเทียบค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินอื่นๆ ทั้งระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกันเอง และเปรียบเทียบรัฐวิสาหกิจโดยรวมกับหน่วยงานอื่น

2.6.1 การเปรียบเทียบค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินอื่นๆ ระหว่างรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

ในแต่ละรัฐวิสาหกิจจะมีค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินนอกเหนือจากอัตราเงินเดือนที่เหมือนและแตกต่างกันออกไป ดูได้จากรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ได้ให้รายละเอียดไว้ในตารางที่ 2.15 พบว่าทุกรัฐวิสาหกิจจะไม่มีเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มพิเศษในสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลนให้ ในอดีตเคยมีการให้เงินเพิ่มพิเศษในสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลน แต่เมื่อประเทศไทยประสบกับปัญหาวิกฤติ

เศรษฐกิจ รัฐวิสาหกิจทุกแห่งถูกระงับการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษตั้งแต่ 1 มกราคม 2542 ด้วยเหตุผลจากภาวะซบเซาของเศรษฐกิจทำให้มีจำนวนผู้ว่างงานมากขึ้น จึงไม่ขาดแคลนสาขาวิชาชีพใดๆ อีกต่อไป (ดูตารางที่ 2.14 ประกอบ)

ตารางที่ 2.14 การอนุมัติจ่ายเงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลนของรัฐวิสาหกิจในแต่ละช่วงเวลา

วันที่มีผลบังคับใช้			
ปี 2536 - 31 ธ.ค. 40	1 ม.ค. 41 - 31 ธ.ค. 41	1 ม.ค. 42 - 6 พ.ย. 43	7 พ.ย. 43
จ่ายเงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลน (ด้านวิศวกรรมและคอมพิวเตอร์เป็นหลัก)ในอัตราไม่เกินเดือนละ 4,000 บาท	ปรับลดการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลนเหลือไม่เกิน 3,200 บาท เนื่องจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ	ระงับการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลนของพนักงานรัฐวิสาหกิจทั้งหมด	ให้คณะกรรมการของแต่ละรัฐวิสาหกิจพิจารณาการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษเป็นการเฉพาะแห่งและนำเสนอต่อ ครม. พิจารณา

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การให้เงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลนนั้นขึ้นอยู่กับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะเป็นผู้พิจารณาว่าควรให้แก่สาขาวิชาชีพใด ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นสาขาวิศวกรรมและคอมพิวเตอร์ แต่ก็มีบางรัฐวิสาหกิจที่พิจารณาให้เงินเพิ่มแก่สาขาอื่น เช่น สถาปัตยกรรม และแพทย์ อนึ่งทางกระทรวงการคลังได้มีเงื่อนไขการอนุมัติการจ่ายเงินดังกล่าวว่าไม่ถือเป็นเงื่อนไขการจ้างถาวร และสามารถยกเลิกเมื่อใดก็ได้ ซึ่งได้ยกเลิกในปี 2542 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ตาม ในระยะเวลาต่อมา ได้มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งเรียกร้องให้มีการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษ แต่อยู่ในรูปเงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพเฉพาะ ซึ่งหมายถึง เป็นสาขาวิชาชีพที่เป็นสายงานหลักหรือมีความจำเป็นต่อหน่วยงานนั้นซึ่งเป็นงานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และไม่อาจมอบหมายให้ผู้มีคุณวุฒิอื่นปฏิบัติแทนได้ เช่น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กำหนดสาขาวิศวกรรมเป็นสาขาวิชาชีพเฉพาะ ซึ่งต่างไปจากเงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลนในอดีตที่เคยได้รับ กล่าวคือ สามารถเป็นสาขาวิชาชีพใดก็ได้ที่หน่วยงานนั้นเห็นว่าขาดแคลน โดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นจะเป็นผู้พิจารณา และกำหนดสาขานั้นเป็นสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลน ซึ่งอาจเป็นสาขาวิชาชีพที่ไม่เกี่ยวข้องกับกิจการหลักของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นก็ได้ จากนั้นเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543 ครม. ได้มีมติอนุมัติในหลักการให้คณะกรรมการของแต่ละรัฐวิสาหกิจเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรกำหนดให้มีการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษหรือไม่ โดยพิจารณาเป็นเรื่องใหม่เฉพาะแห่ง ทั้งนี้หากรัฐวิสาหกิจใดประสงค์ขอเงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพเฉพาะ หรือเงินเพิ่มพิเศษในลักษณะอื่นใด ให้รัฐวิสาหกิจนั้นพิจารณานำเสนอผ่านกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยตรงต่อไป

สำหรับเงินค่าครองชีพที่ให้แก่พนักงานนั้น รัฐวิสาหกิจประเภทแข่งขัน เช่น ธนาคารกรุงไทย บริษัทการบินไทย ได้จัดให้มีค่าตอบแทนในส่วนนี้ รวมถึงธนาคารเพื่อการส่งออกและ

นำเข้าแห่งประเทศไทยด้วย อาจเนื่องจากปัจจัยด้านอัตราเงินเดือนเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอที่จะดึงดูดพนักงานให้เข้ามาทำงานในองค์กรของตน แต่สาเหตุที่ไม่นำเงินค่าครองชีพรวมเข้าไปในอัตราเงินเดือนประจำเป็นก้อนเดียว อาจเป็นเพราะเมื่อรวมเข้าไปแล้วการปรับเปลี่ยนเงินเดือนจะทำได้ลำบาก ซึ่งต่างจากการให้เป็นแบบเงินค่าครองชีพเพราะสามารถปรับลดได้ตามสถานการณ์

ในส่วนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น สังเกตได้ว่าธนาคารออมสิน การรถไฟฯ และการท่าเรือฯ ยังไม่มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แต่รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะมีกองทุนนี้แล้ว โดยอัตราเงินที่พนักงานจ่ายเป็นเงินสะสมเข้ากองทุนโดยมากจะเป็นร้อยละ 3-9 ของเงินเดือน และนายจ้างจ่ายเงินสมทบเป็นร้อยละ 9-10 ของเงินเดือน ซึ่งอาจจ่ายสะสมหรือสมทบมากกว่าอัตรานี้ได้หากมีอายุงานตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ รัฐวิสาหกิจโดยส่วนใหญ่จะมีจำนวนพนักงานที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในสัดส่วนที่มากกว่าสมาชิกในระบบบำเหน็จบำนาญ เนื่องจากพนักงานใหม่ที่เข้าทำงานหลังกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจัดตั้งขึ้นต้องถูกบังคับให้เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ดังนั้นหากมีการรับพนักงานใหม่เพิ่มขึ้น จำนวนสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะเพิ่มมากขึ้นด้วย

ข้อสังเกตอีกประการ คือ เรื่องเงินบำเหน็จ จะเห็นได้ว่าธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย และธนาคารกรุงไทยมีเกณฑ์การให้บำเหน็จแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจอื่นๆ โดยจะให้เป็นเงินตอบแทนพิเศษในการทำงานให้กับธนาคารนาน ซึ่งผลตอบแทนไม่สูงเท่ากับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ เนื่องจากเงินบำเหน็จที่ได้จากรัฐวิสาหกิจทั่วไปจะเป็นเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณอายุงานเป็นปี ซึ่งหากทำงานให้กับองค์กรนานจะได้เงินบำเหน็จในส่วนนี้ค่อนข้างมาก ในรัฐวิสาหกิจบางแห่ง เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยจะไม่มีเงินบำเหน็จแต่จะมีเงินจากกองทุนสงเคราะห์แทน ซึ่งลักษณะการจ่ายมีความคล้ายคลึงกับเงินบำเหน็จ สำหรับเงินบำนาญในจำนวนรัฐวิสาหกิจที่ยกตัวอย่างมา 12 แห่งมีเพียงธนาคารออมสิน การท่าเรือฯ และการรถไฟฯ ที่ยังให้เงินบำนาญอยู่

สรุปแล้ว รัฐวิสาหกิจที่ยกตัวอย่างมาทั้ง 12 แห่งนี้ไม่มีการจ่ายเงินประจำตำแหน่ง และเงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลน อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจจะมีการจ่ายเงินที่แตกต่างกันในบางเรื่อง เช่น เงินค่าครองชีพ ซึ่งรัฐวิสาหกิจประเภทแข่งขัน เช่น ธนาคารกรุงไทย บริษัทการบินไทย รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานค่อนข้างดี เช่น ธนาคารเพื่อการส่งออกฯ จะมีการจ่ายเงินค่าครองชีพ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่มีการจ่ายเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะจ่ายในอัตราที่แตกต่างกันเพียงเล็กน้อย ส่วนการจ่ายเงินบำเหน็จของธนาคารกรุงไทย และธนาคารเพื่อการส่งออกฯ จะแตกต่างกับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ เนื่องจากธนาคารทั้งสองแห่งนี้มุ่งเน้นที่การจ่ายเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นหลัก โดยพนักงานทั้งหมดของทั้งสองธนาคารนี้เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทั้งสิ้น สำหรับเงินบำนาญมีเพียงการรถไฟฯ การท่าเรือฯ และธนาคารออมสินเท่านั้นที่ยังคงจ่ายอยู่

ตารางที่ 2.15 รายละเอียดของค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินในรูปแบบต่างๆ ของบางรัฐวิสาหกิจ

ผลประโยชน์	สำนักงานสลากฯ	รฟท.	การท่าเรือฯ	กสท.	กปน.	ธ.ออมสิน	ธสน.	ธ.กรุงไทย	ธกส.	รฟม.	กฟน.	อสย.
1. เงินประจำตำแหน่ง	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
2. เงินเพิ่มพิเศษ (สาขาวิชาชีพที่ขาดแคลน)	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	รวมอยู่ในโครงสร้างเงินเดือนสำหรับวิศวกรแล้ว	ไม่มี
3. เงินค่าครองชีพ	รวมอยู่ในเงินเดือนแล้ว	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	400 บ/ค.	- พนักงานมีเงินเดือนเท่ากับหรือต่ำกว่า 23,235 บาทจะได้รับ 1,500 บาท - พนักงานมีเงินเดือนสูงกว่า 23,235 บาทจะได้รับ 1,200 บาท	860 - 7,575 บาท ขึ้นอยู่กับระดับชั้นที่ดำรงอยู่	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี

ผลประโยชน์	สำนักงานสลากฯ	รฟท.	การท่าเรือฯ	กสท.	กปน.	ธ.ออมสิน	ธสน.	ธ.กรุงไทย	การบินไทย	รฟม.	กฟผ.	วท.
4. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	- เงินสะสมไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของเงินเดือน แต่ไม่เกินอัตราเงินสมทบ - เงินสมทบไม่เกินร้อยละ 9 ของเงินเดือน หากมีอายุงานไม่เกิน 20 ปี - เงินสมทบไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินเดือน หากมีอายุงานมากกว่า 20 ปี - มีสมาชิกกองทุนฯ ณ เม.ย. 44 ร้อยละ 85 ของพนักงานทั้งหมด	ไม่มี	ไม่มี	- เงินสะสมร้อยละ 3-9 ของเงินเดือน หากมีอายุงานไม่เกิน 20 ปี - เงินสะสมร้อยละ 5-10 ของเงินเดือน หากมีอายุงานมากกว่า 20 ปีขึ้นไป - เงินสมทบร้อยละ 9 ของเงินเดือน หากมีอายุงานไม่เกิน 20 ปี - เงินสมทบร้อยละ 10 ของเงินเดือน หากมีอายุงานมากกว่า 20 ปีขึ้นไป - มีสมาชิกกองทุนฯ ณ มี.ค. 44ร้อยละ 79 ของพนักงานทั้งหมด	- เงินสะสมร้อยละ 3-9 ของเงินเดือน หากมีอายุงานไม่เกิน 20 ปี - เงินสะสมร้อยละ 3-10 ของเงินเดือน หากมีอายุงานมากกว่า 20 ปีขึ้นไป - เงินสมทบร้อยละ 9 ของเงินเดือน หากมีอายุงานไม่เกิน 20 ปี - เงินสมทบร้อยละ 10 ของเงินเดือน หากมีอายุงานมากกว่า 20 ปีขึ้นไป - มีสมาชิกกองทุนฯ ณ ก.พ. 44 ร้อยละ 46 ของพนักงานทั้งหมด	ไม่มี	- เงินสะสมร้อยละ 3 - 8.5 ของเงินเดือน - เงินสมทบร้อยละ 8.5 ของเงินเดือน - มีสมาชิกกองทุนฯ ณ มี.ค. 44 ร้อยละ 100 ของพนักงานทั้งหมด	- เงินสะสมร้อยละ 3 ของเงินเดือน - เงินสมทบร้อยละ 10 ของเงินเดือน - มีสมาชิกกองทุนฯ ณ เม.ย. 44 ร้อยละ 100 ของพนักงานทั้งหมด	- เงินสะสมร้อยละ 3-9 ของเงินเดือน หากมีอายุงานไม่เกิน 20 ปี - เงินสะสมร้อยละ 3-10 ของเงินเดือน หากมีอายุงานมากกว่า 20 ปีขึ้นไป - เงินสมทบร้อยละ 9 ของเงินเดือน หากมีอายุงานไม่เกิน 20 ปี - เงินสมทบร้อยละ 10 ของเงินเดือน หากมีอายุงานมากกว่า 20 ปี - พนักงานทำงานติดต่อกันครบ 3 ปีจะได้รับเงินสมทบเต็มจำนวน หากทำงานไม่ครบ 3 ปีจะไม่ได้รับเงินสมทบและผลประโยชน์จากเงินสมทบนั้น - มีสมาชิกกองทุนในปี 42 ร้อยละ 76 ของพนักงานทั้งหมดและในปี 43-44 ร้อยละ 78	- เงินสะสมร้อยละ 3-9 ของเงินเดือน - เงินสมทบร้อยละ 9 ของเงินเดือน - พนักงานต้องทำงานไม่น้อยกว่า 5 ปีถึงจะได้เงินสมทบ - มีสมาชิกกองทุนฯ ณ เม.ย. 44 ร้อยละ 100 ของพนักงานทั้งหมด	- เงินสะสมไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของเงินเดือน แต่ไม่เกินอัตราเงินสมทบ - เงินสมทบร้อยละ 9 ของเงินเดือน หากมีอายุงานไม่เกิน 20 ปี หากเกิน 20 ปีได้เงินสมทบเป็นร้อยละ 10 ของเงินเดือน - มีสมาชิกกองทุนฯ ณ เม.ย. 44 ร้อยละ 99 ของพนักงานทั้งหมด	- เงินสะสมร้อยละ 3-9 ของเงินเดือน หากมีอายุงานไม่เกิน 20 ปี - เงินสะสมร้อยละ 3-10 ของเงินเดือน หากมีอายุงานมากกว่า 20 ปีขึ้นไป - เงินสมทบร้อยละ 9 ของเงินเดือน หากมีอายุงานไม่เกิน 20 ปี - เงินสมทบร้อยละ 10 ของเงินเดือน หากมีอายุงานมากกว่า 20 ปี - มีสมาชิกกองทุนฯ ณ เม.ย. 44 ร้อยละ 42 ของพนักงานทั้งหมด

ผลประโยชน์	สำนักงานสลากฯ	รฟท.	การท่าเรือฯ	กสท.	กปน.	ธ.ออมสิน	ธสน.	ธ.กรุงไทย	การบินไทย	รฟม.	กฟผ.	วท.
5. บำเหน็จ (หรือกองทุนสงเคราะห์)	มีหลักเกณฑ์การจ่ายบำเหน็จดังนี้ -ทำงานครบ 120 วัน แต่ไม่ครบ 1 ปี จ่าย 30 วัน -ทำงานครบ 1 ปี แต่ไม่ครบ 3 ปี จ่าย 90 วัน -ทำงานครบ 3 ปี แต่ไม่เกิน 6 ปี จ่าย 180 วัน - หากทำงานเกิน 6 ปีใช้สูตรเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณกับอายุงาน	- ใช้ระเบียบเหมือนราชการ คือ กลุ่มปกติ โดยทำงาน 10-25 ปี มีสิทธิได้รับบำเหน็จเท่ากับเงินเดือนสุดท้ายคูณกับอายุงาน - พนักงานที่บรรจุก่อน พ.ย. 42 มีสิทธิเลือกรับบำเหน็จหรือบำนาญ - พนักงานที่บรรจุหลัง พ.ย. 42 ต้องรับบำเหน็จเท่านั้น	เป็นเงินกองทุนสงเคราะห์ โดยพนักงานทำงานไม่น้อยกว่า 25 ปี หรือ พนักงานที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไป โดยทำงาน 10 ปีขึ้นไป จะมีสิทธิเลือกรับบำเหน็จหรือบำนาญ หากเลือกรับบำเหน็จจะได้เท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณกับอายุงาน	- พนักงานที่ทำงานก่อนวันที่ 13 ธ.ค. 2539 และมีเวลาทำงานไม่น้อยกว่า 36 เดือน โดยมีเกณฑ์การจ่ายบำเหน็จดังนี้ - อายุงานตั้งแต่ 36 เดือน แต่ไม่ถึง 60 เดือน จะได้ บำเหน็จเท่ากับ 1 ใน 2 ของเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณจำนวนเดือนเวลาทำงาน หารด้วย 12 - อายุงานตั้งแต่ 60 เดือนขึ้นไป จะได้ บำเหน็จเท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณจำนวนเดือนเวลาทำงาน หารด้วย 12	พนักงานต้องทำงานไม่น้อยกว่า 5 ปี โดยเงินบำเหน็จเท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณกับอายุงานเป็นปี	พนักงานต้องทำงานไม่น้อยกว่า 5 ปี โดยเงินบำเหน็จเท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณกับอายุงาน	เป็นเงินตอบแทนพิเศษในการทำงานกับธนาคารนานครบ 5 ปีขึ้น เท่ากับค่าจ้างอัตราสุดท้าย 180 วัน	เป็นเงินตอบแทนพิเศษในการทำงานกับธนาคารนานโดยจ่ายตามเกณฑ์ดังนี้ - อายุงาน 10 ปี ให้ 50,000 บาท - อายุงาน 15 ปี ให้ 100,000 บาท - อายุงาน 20 ปี ให้ 150,000 บาท - อายุงาน 25 ปีขึ้นไป ให้ 200,000 บาท	- พนักงานที่ทำงานก่อนวันที่ 26 มิ.ย. 2535 และมิได้เป็นสมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยทำงานตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไป จะได้รับบำเหน็จเท่ากับเงินเดือนอัตราสุดท้ายคูณด้วยจำนวนปีที่ทำงาน - พนักงานที่ทำงานตั้งแต่วันที่ 26 มิ.ย. 2535 ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จ	ไม่มี	เงินกองทุนสงเคราะห์ประกอบด้วย (1) + (2) โดย (1) คือเงินเดือนวันที่ 30 ก.ย. 37 X อายุงาน นับแต่วันเป็นพนักงานถึง 30 ก.ย. 37 (2) คือ เงินเดือนเดือนสุดท้าย X อายุงานตั้งแต่ 1 ต.ค. 37 ถึงวันพ้นตำแหน่งหรือวันเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	เงินกองทุนสงเคราะห์เท่ากับอัตราเงินเดือนสุดท้ายคูณกับอายุงาน

ผลประโยชน์	สำนักงานสลากฯ	รฟท.	การท่าเรือฯ	กสท.	กปน.	ธ.ออมสิน	ธสน.	ธ.กรุงไทย	การบินไทย	รฟม.	กฟผ.	วท.
6. บำนาญ	ไม่มี	- ใช้ระเบียบเหมือนราชการ คือ ลาออกปกติ โดยทำงาน ตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป มีสิทธิได้รับบำนาญเท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณกับอายุงานหาร 50 - พนักงานที่มีสิทธิเลือกรับบำนาญต้องบรรจุเข้าทำงานก่อน พ.ย. 42	พนักงานทำงานไม่น้อยกว่า 25 ปี หรือ พนักงานที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไป โดยทำงาน 10 ปีขึ้นไป จะได้รับเงินบำนาญเท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณกับอายุงานหาร 50	ไม่มี	ไม่มี	- พนักงานทำงานตั้งแต่ 10 ปี แต่ไม่ถึง 25 ปี ได้รับเงินบำนาญเท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณกับอายุงานหาร 55 - พนักงานทำงานครบ 25 ปี หรือ เกษียณอายุ จะได้รับเงินบำนาญเท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณกับอายุงานหาร 50	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

2.6.2 การเปรียบเทียบค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินอื่นๆ ของรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานอื่น

จากการเปรียบเทียบค่าตอบแทนในรูปตัวเงินรูปแบบต่างๆ จากหัวข้อที่แล้ว ทำให้ทราบถึงลักษณะค่าตอบแทนที่แต่ละรัฐวิสาหกิจได้รับ ซึ่งทำให้เห็นภาพโดยรวมของรัฐวิสาหกิจได้ชัดเจนมากขึ้น ในส่วนนี้จะทำการเปรียบเทียบรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานอื่น เพื่อให้ทราบผลประโยชน์ที่รัฐวิสาหกิจได้รับว่ามีความแตกต่างจากภาคราชการ ภาคเอกชน และองค์กรอิสระอย่างไร โดยในตารางที่ 2.16 ได้แสดงแผนภาพเปรียบเทียบว่าหน่วยงานใดมีค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินในรูปแบบใดบ้าง และตารางที่ 2.17 ได้แสดงรายละเอียดของค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินในรูปแบบต่างๆ ของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งทำให้ทราบถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงที่แต่ละหน่วยงานได้รับ นอกเหนือจากค่าตอบแทนที่เป็นค่าจ้างรายเดือน

ตารางที่ 2.16 แผนภาพของค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินในรูปแบบต่างๆ

ผลประโยชน์	รัฐวิสาหกิจ	ราชการ	เอกชนทั่วไป	สสวท.	สวทช.	สถาบันพระปกเกล้า
1. เงินประจำตำแหน่ง		✓	✓	✓		✓
2.เงินเพิ่มพิเศษ	ยกเลิก			✓		
3. เงินค่าครองชีพ	✓		✓			
4. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	✓	กบข.	✓	✓	✓	
5. บำเหน็จ (เงินกองทุนสงเคราะห์)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6. บำนาญ	✓	✓				

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 2.17 รายละเอียดของค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินในรูปแบบต่างๆ ของแต่ละหน่วยงาน

ผลประโยชน์	รัฐวิสาหกิจโดยรวม	ราชการ	เอกชนทั่วไป	สสวท.	สวทช.	สถาบันพระปกเกล้า
1. เงินประจำตำแหน่ง	ไม่มี	มี โดยเป็นข้าราชการตั้งแต่ระดับ 6 ขึ้นไป (ดูภาคผนวกตารางที่ 1)	มี แต่จำนวนเงินไม่มาก ประมาณ 2,000-3,000 บาท	มี แต่รวมเข้าไปในอัตราเงินเดือนประจำ	ไม่มี	มี แต่มีเพียง 1 ตำแหน่งเท่านั้น คือ ผู้อำนวยการสำนัก/วิทยาลัย ได้ 12,750 บ./ด
2. เงินเพิ่มพิเศษ (สาขาวิชาชีพที่ขาดแคลน)	ระงับการจ่ายตั้งแต่ 1 ม.ค.42- 6 พ.ย. 43 แต่ได้มีมติ ครม. ในวันที่ 7 พ.ย. 43 อนุมัติให้คณะกรรมการของแต่ละรัฐวิสาหกิจพิจารณาการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษเป็นการเฉพาะแห่งได้	เคยมีการกำหนดอัตราเงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลนไว้ *แต่ไม่ได้นำมาใช้ในทางปฏิบัติ*	ไม่มี	สาขาวิทยาศาสตร์ / คอมพิวเตอร์ / คณิตศาสตร์ ให้เพิ่ม 3,200 บาท	ไม่มี	ไม่มี
3. เงินค่าครองชีพ	มีบางรัฐวิสาหกิจ เช่น ธ.กรุงไทย ธสน. และบริษัทการบินไทย	ไม่มี	มี จากการสำรวจพนักงานในบริษัทส่วนใหญ่จะได้ ประมาณ 500-700 บาท	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี

ผลประโยชน์	รัฐวิสาหกิจโดยรวม	ราชการ	เอกชนทั่วไป	สสวท.	สวทช.	สถาบันพระปกเกล้า
4. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	- เงินสะสมส่วนใหญ่ร้อยละ 3-10 ของเงินเดือน - เงินสมทบส่วนใหญ่ร้อยละ 9-10 ของเงินเดือน - เงื่อนไขที่พนักงานจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน คือ อัตราร้อยละ 3, 5, 7, 9 ของเงินเดือน - เงื่อนไขที่รัฐวิสาหกิจจ่ายเงินสมทบให้แก่พนักงาน คือ ไม่เกินร้อยละ 9 ของเงินเดือนสำหรับพนักงานที่มีอายุงานไม่เกิน 20 ปี และไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินเดือนสำหรับพนักงานที่มีอายุงานเกินกว่า 20 ปีขึ้นไป	ไม่มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แต่มี กบข. ซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน กล่าวคือ มีเงินสะสมร้อยละ 3 ของเงินเดือน และเงินสมทบร้อยละ 3 ของเงินเดือน	- เงินสะสมส่วนใหญ่ร้อยละ 3 ของเงินเดือน - เงินสมทบส่วนใหญ่ร้อยละ 3-5 ของเงินเดือน	- เงินสะสมร้อยละ 3-9 ของเงินเดือน หากมีอายุงานไม่เกิน 20 ปี - เงินสะสมร้อยละ 3-10 ของเงินเดือน หากมีอายุงานมากกว่า 20 ปีขึ้นไป - เงินสมทบร้อยละ 9 ของเงินเดือน หากมีอายุงานไม่เกิน 20 ปี - เงินสมทบร้อยละ 10 ของเงินเดือน หากมีอายุงานมากกว่า 20 ปี - มีสมาชิกกองทุนใน ปี 43 ร้อยละ 96 ของพนักงานทั้งหมด	- เงินสะสมร้อยละ 3-8 ของเงินเดือน - เงินสมทบร้อยละ 8 ของเงินเดือน	ไม่มี

ผลประโยชน์	รัฐวิสาหกิจโดยรวม	ราชการ	เอกชนทั่วไป	สสวท.	สวทช.	สถาบันพระปกเกล้า
5. บำเหน็จ (หรือเงินกองทุนสงเคราะห์)	มีรัฐวิสาหกิจที่ยังมีกองทุนบำเหน็จอยู่เพียงประมาณ 30 แห่ง และมีจำนวนพนักงานที่ยังอยู่ในกองทุนบำเหน็จประมาณร้อยละ 20 ของพนักงานรัฐวิสาหกิจทั้งหมด โดยเงินบำเหน็จเท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณกับเวลาทำงาน	ลาออกปกติ โดยรับราชการ 10-25 ปี มีสิทธิได้รับบำเหน็จ เท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณกับเวลาราชการ (เหมือนกันทั้งระบบบำเหน็จเดิมและระบบ กบข.)	มีบำเหน็จบ้าง แต่เป็นบริษัทส่วนน้อยที่มี	กองทุนสงเคราะห์ให้เงินหลังเกษียณเท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณ อายุงานเป็นปี แต่ต้องทำงานเกิน 5 ปีถึงจะได้เงินในส่วนนี้	- บำเหน็จ เท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณ ระยะเวลาการทำงานคูณอัตราแปรผัน - อัตราแปรผัน คือ เมื่อทำงาน 0.5 - 5 ปี จะมีอัตราแปรผันเป็น 0.5 หากทำงานเกิน 5 ปี จะมีอัตราแปรผันเป็น 1 - มีสิทธิได้รับบำเหน็จเมื่อทำงานตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป	มี โดยบำเหน็จ เท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณ ระยะเวลาการทำงาน
6. บำนาญ	มีรัฐวิสาหกิจ 4 แห่งที่ยังมีบำนาญ คือ ธ.ออมสิน การรถไฟฯ การท่าเรือฯ และองค์การโทรศัพท์ฯ	ลาออกปกติ โดยรับราชการตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป มีสิทธิได้รับบำนาญ แต่สูตรคำนวณต่างกันระหว่างระบบบำนาญเดิมและระบบบำนาญของ กบข. หรืออาจเลือกรับบำเหน็จก็ได้ (ดูในภาคผนวกตารางที่ 2)	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

จากตารางที่ 2.17 พบว่ามีเฉพาะในส่วนของราชการและเอกชนที่มีการจ่ายเงินประจำตำแหน่ง ซึ่งแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจ และองค์อิสระ (ยกเว้นสถาบันพระปกเกล้า) ที่ไม่มีเงินประจำตำแหน่ง แต่รัฐวิสาหกิจจะมีผลประโยชน์ในรูปเงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลน ซึ่งในอดีตได้มีการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษนี้ แต่รัฐวิสาหกิจทุกแห่งถูกระงับการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษตั้งแต่ 1 มกราคม 2542 อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 7 พ.ย. 2543 ได้มีมติ ครม. อนุมัติหลักการให้คณะกรรมการของแต่ละรัฐวิสาหกิจเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรกำหนดให้จ่ายเงินเพิ่มพิเศษหรือไม่ อย่างไร โดยพิจารณาเป็นเรื่องใหม่เฉพาะแห่ง ทั้งนี้หากรัฐวิสาหกิจใดประสงค์จะขอเงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาเฉพาะหรือเงินเพิ่มพิเศษในลักษณะอื่นใดตามความจำเป็นของแต่ละรัฐวิสาหกิจให้รัฐวิสาหกิจนั้นพิจารณานำเสนอเรื่องดังกล่าวโดยผ่านกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยตรงต่อไป อนึ่ง ณ เดือนกรกฎาคม 2544 ยังไม่มีรัฐวิสาหกิจแห่งใดที่มีการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษนี้

แม้ภาคราชการเคยมีการกำหนดอัตราเงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลนใน พ.ร.บ. เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 แต่ในทางปฏิบัตินั้นภาคราชการไม่เคยจ่ายเงินเพิ่มพิเศษประเภทนี้ ในส่วนเงินค่าครองชีพนั้นมีเฉพาะในส่วนของเอกชน ธนาคารกรุงไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย และบริษัทการบินไทยซึ่งมีโครงสร้างผลประโยชน์ตอบแทนที่อิงระบบเอกชน อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่า สสวท. มีการให้เงินเพิ่มพิเศษเพียงแห่งเดียวในที่นี้ เนื่องจากเคยให้กับพนักงานตั้งแต่ก่อนที่จะกลายเป็นองค์กรอิสระ และยังคงให้เงินเพิ่มพิเศษนี้อยู่ในปัจจุบัน

สำหรับเงินบำเหน็จ เงินบำนาญ และเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้นแต่ละหน่วยงานค่อนข้างแตกต่างกัน ในอดีตมีการใช้ระบบบำเหน็จ หรือบำนาญค่อนข้างมากในส่วนของราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่ในระยะต่อมาได้มีการนำระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมาใช้ทั้งในรัฐวิสาหกิจ และภาคราชการอย่างกว้างขวางโดยใช้ควบคู่ไปกับระบบบำเหน็จและบำนาญเดิม

ในตารางที่ 2.18 ได้แสดงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินในหลายรูปแบบที่พนักงานจะได้รับ กล่าวคือ ในอดีตหน่วยงานต่างๆ มีเพียงระบบบำเหน็จ หรือระบบบำนาญเท่านั้น แต่ต่อมาได้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้น หรือในหน่วยงานราชการได้มีการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการขึ้น ซึ่งมีลักษณะการสะสมเงินของข้าราชการและการให้เงินสมทบคล้ายกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หน่วยงานที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 2.18 มีแนวโน้มที่จะมีสมาชิกในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ หากหน่วยงานเหล่านั้นรับพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือข้าราชการเพิ่มขึ้น เนื่องจากบุคคลที่เข้าบรรจุใหม่ต้องถูกบังคับให้เข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ตารางที่ 2.18 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบผลประโยชน์ที่มีอยู่ของหน่วยงานต่างๆ ในรูปเงินบำนาญ เงินบำเหน็จ และเงินสะสมและเงินสมทบ

รูปแบบผลประโยชน์ / หน่วยงาน	เงินบำนาญ	เงินบำเหน็จ	เงินสะสม / เงินสมทบ (กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือ กบข.)
รัฐวิสาหกิจ			
ราชการ			
เอกชน			
สสวท.			
สวทช.			
สถาบันพระปกเกล้า			

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานส่วนมากจะเป็นสมาชิกในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในปี 2542 มีสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพประมาณร้อยละ 80 ของพนักงานรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ซึ่งคล้ายคลึงกับภาคเอกชนที่โดยส่วนใหญ่จะมีระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมากกว่าระบบเงินกองทุนอื่น ส่วนพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เหลือเกือบร้อยละ 20 อยู่ในระบบบำเหน็จ สำหรับระบบบำนาญนั้นมีรัฐวิสาหกิจเพียง 4 แห่งเท่านั้นที่ยังมีระบบบำนาญอยู่ นั่นคือ ธนาคารออมสิน การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย แต่พนักงานของการรถไฟฯ และองค์การโทรศัพท์ฯ จะเข้าสู่ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพิ่มขึ้น เนื่องจากพนักงานของการรถไฟฯ ที่บรรจุหลัง พ.ย. 42 และพนักงานขององค์การโทรศัพท์ฯ ที่บรรจุหลังปี 2519 จะไม่มีระบบบำนาญสำหรับพนักงานที่เข้าใหม่เหล่านี้อีกต่อไป

สำหรับหน่วยงานราชการนั้นมีความแตกต่างจากหน่วยงานอื่นๆ เนื่องจากทางราชการไม่มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แต่มีระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ในอดีตเมื่อข้าราชการพ้นสมาชิกภาพจะมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จ หรือเงินบำนาญขึ้นอยู่กับเวลารับราชการซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 แต่หลังจากมีการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ข้าราชการที่รับราชการก่อนวันที่ 27 มีนาคม 2540[6] สามารถเลือกที่จะสมัครเป็นสมาชิก กบข. หรือไม่ก็ได้ หากเลือกที่จะสมัครเป็นสมาชิก กบข. ก็ยังสามารถเลือกสะสมหรือ

[6] วันที่ พ.ร.บ. กองทุนบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2539 หมวด 3 สมาชิกและสิทธิประโยชน์ของสมาชิกมีผลบังคับใช้

ไม่สะสมเงินเข้ากองทุนก็ได้ แต่สำหรับข้าราชการที่รับราชการหลังวันที่ 27 มีนาคม 2540 จะต้องสมัครเป็นสมาชิก กบข. และสะสมเงินเข้ากองทุนทุกคน

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันให้แก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ และส่งเสริมการออมทรัพย์ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า กบข. เสมือนเป็นการผสมระหว่างระบบบำเหน็จบำนาญเดิม และระบบเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเข้าด้วยกัน เนื่องจาก กบข. ยังคงมีเงินบำเหน็จ หรือเงินบำนาญที่จัดสรรมาจากเงินงบประมาณ และมีเงินสะสมของสมาชิกและเงินสมทบของรัฐอีกด้วย เพียงแต่ กบข. จะมีสูตรการคำนวณบำนาญต่างไปจากระบบบำนาญเดิม ซึ่งจะมีการชดเชยส่วนต่างของเงินบำนาญดังกล่าวให้แก่สมาชิก กบข. ในรูปของเงินประเดิมและเงินชดเชยแทน (สามารถดูการเปรียบเทียบระบบบำเหน็จบำนาญเดิม กับระบบ กบข. ได้ในภาคผนวกตารางที่ 2)

เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2544 กบข. มีจำนวนสมาชิกประมาณ 1.2 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 67 ของจำนวนข้าราชการทั้งหมด ซึ่ง ณ สิ้นปี 2540 2541 และ 2542 มีจำนวนสมาชิก กบข. ประมาณ 1.08 1.09 1.13 ล้านคนตามลำดับ จะเห็นได้ว่าข้าราชการโดยส่วนใหญ่เป็นสมาชิก กบข. และจำนวนสมาชิก กบข. เพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากข้าราชการที่เข้ามารับราชการในภายหลังถูกบังคับให้ต้องเป็นสมาชิก กบข. ดังนั้นข้าราชการที่อยู่ในระบบบำเหน็จบำนาญเดิมจะค่อยๆ มีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่อง

สำหรับ สสวท. นั้นยังคงมีระบบบำเหน็จอยู่ แต่มีพนักงานที่เป็นสมาชิกอยู่น้อยมาก คือประมาณ 7 คน จากจำนวนพนักงานทั้งหมด 209 คน ส่วน สวทช. นั้นยังคงมีทั้งระบบบำเหน็จ และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เนื่องจากเพิ่งเริ่มก่อตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเมื่อปลายปี 2543 ดังนั้นสมาชิกที่ทำงานก่อนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก่อตั้งสามารถเลือกได้ว่าจะเข้าร่วมกองทุนหรือไม่ก็ได้ หากสมาชิกใดเข้าร่วมกองทุนจะได้รับเงินบำเหน็จจนถึงวันที่เริ่มสมัครเข้ากองทุนฯ โดยเงินบำเหน็จจะได้รับเมื่อลาออกจากงานแล้ว แต่พนักงานที่เข้ามาทำงานหลังกองทุนฯ เริ่มก่อตั้งต้องเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเท่านั้น ซึ่งจะไม่มีเงินบำเหน็จให้เหมือนในอดีต ในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 สวทช. มีพนักงานที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอยู่ประมาณร้อยละ 30 ของพนักงานทั้งหมด[7] ซึ่งคาดว่าจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคต สำหรับสถาบันพระปกเกล้านั้นมีเพียงระบบบำเหน็จเพียงอย่างเดียว โดยในขณะนี้กำลังทำการศึกษารายละเอียดของระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอยู่

[7] จากการสอบถามจาก สวทช.

สรุปแล้ว ค่าตอบแทนในรูปตัวเงินที่นอกจากเงินเดือนนั้นมีรูปแบบที่หลากหลายและแตกต่างกันระหว่างรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานราชการ เอกชน และองค์กรอิสระ โดยเฉพาะรูปแบบการตอบแทนในลักษณะบำนาญจะมีเฉพาะในส่วนของราชการและในรัฐวิสาหกิจเพียงไม่กี่แห่ง ซึ่งจะมีพนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่ในระบบบำนาญน้อยลงเรื่อยๆ เนื่องจากมีการนำระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาใช้แทนระบบบำเหน็จและบำนาญ จะเห็นได้ว่าทุกหน่วยงานที่ได้ทำการศึกษา (ยกเว้นสถาบันพระปกเกล้า) มีผลประโยชน์ในรูปแบบของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเหมือนกัน แต่ส่วนที่แตกต่างกันคือ ในส่วนราชการและเอกชนจะมีเงินสะสมและเงินสมทบเป็นอัตราร้อยละของเงินเดือนค่อนข้างต่ำ คือร้อยละ 3 ของเงินเดือน ในขณะที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และองค์กรอิสระ 2 แห่ง (คือ สสวท. และ สวทช.) มีอัตราเงินสะสมและเงินสมทบสูงกว่า คือ รัฐวิสาหกิจมีเงินสะสมร้อยละ 3–10 และเงินสมทบร้อยละ 9-10 และองค์กรอิสระ 2 แห่งมีเงินสะสมอยู่ในช่วงร้อยละ 3-10 และเงินสมทบอยู่ในช่วงร้อยละ 8–10 ของเงินเดือน

2.7 การเปรียบเทียบค่าตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงินของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น

ค่าตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงินในที่นี้ หมายถึง สิทธิประโยชน์และสวัสดิการของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ได้รับ แม้อันที่จริงสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่พนักงานได้รับจะสามารถตีค่าออกมาเป็นตัวเงินได้ก็ตาม แต่เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านข้อมูลและเวลา ทำให้ไม่สามารถตีเป็นมูลค่าออกมาได้สำหรับแต่ละหน่วยงาน ดังนั้นเพื่อให้การวิเคราะห์เปรียบเทียบของหน่วยงานต่างๆ มีความครบถ้วนสมบูรณ์ คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์และสวัสดิการในรูปรายละเอียดที่พนักงานได้รับแทน โดยจะแยกวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงินระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกันเอง และระหว่างรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานอื่นๆ

2.7.1 การเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์และสวัสดิการระหว่างรัฐวิสาหกิจ

นอกเหนือจากค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินที่เห็นได้ชัดจากโครงสร้างเงินเดือนและเงินเดือนแรกบรรจุแล้ว หน่วยงานรัฐวิสาหกิจยังเป็นองค์กรที่ได้ชื่อว่ามีค่าตอบแทนด้านสิทธิประโยชน์และสวัสดิการในรูปแบบที่หลากหลายและสูงกว่าภาคเอกชนและภาครัฐเป็นอย่างมาก จากการสำรวจของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมพบว่า สิทธิประโยชน์และสวัสดิการตามที่กฎหมายกำหนดของรัฐวิสาหกิจในหน่วยงานต่างๆ ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินสำหรับพนักงานลูกจ้าง และฝ่ายบริหารนั้นมีทั้งหมด 25 เรื่อง นอกจากนั้นรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ยังมีสิทธิประโยชน์นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดอีก 35 เรื่อง อันแสดงในตารางที่ 2.19 และตารางที่ 2.21 ตามลำดับ

อนึ่งในส่วนของค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินนั้นได้มีการกล่าวถึงไปแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ ดังนั้นในหัวข้อนี้จึงขอเน้นเฉพาะในส่วนสิทธิประโยชน์ที่ไม่เป็นตัวเงินโดยภาพรวม

ก) สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ

สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายของรัฐวิสาหกิจประกอบด้วยรายละเอียดสิทธิประโยชน์ทั้งหมด 25 เรื่อง เช่น วันหยุดประจำปี วันลา ค่าล่วงเวลา ค่าทดแทน ค่าชดเชย ค่ารักษาพยาบาล ค่าช่วยเหลือบุตร เป็นต้น ตารางที่ 2.19 ได้แสดงรายละเอียดของสิทธิประโยชน์ดังกล่าวไว้

จากการสำรวจสิทธิประโยชน์รัฐวิสาหกิจของกองรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในปี 2542[๙] พบว่ารัฐวิสาหกิจจำนวน 26 แห่ง หรือร้อยละ 44 ให้สิทธิประโยชน์พนักงานไม่ต่ำกว่ามาตรฐานสิทธิประโยชน์ที่กฎหมายกำหนดครบทั้ง 25 เรื่อง นอกจากนี้ ถ้าดูในภาพรวมจะพบว่า รัฐวิสาหกิจจำนวน 55 แห่ง หรือร้อยละ 93.2 ให้สิทธิประโยชน์พนักงานไม่ต่ำกว่า 20 เรื่อง โดยจะเห็นได้จากตารางที่ 2.20 ซึ่งแสดงรายละเอียดของจำนวนสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายที่กำหนดในแต่ละรัฐวิสาหกิจ

[๙] จำนวนรัฐวิสาหกิจที่ทำการสำรวจมีจำนวนทั้งหมด 61 แห่ง แต่ไม่ส่งแบบสอบถามจำนวน 2 แห่ง และบางแห่งประมาณร้อยละ 8.2 ไม่ให้ข้อมูลในบางเรื่อง

ตารางที่ 2.19 สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ

ลำดับ	รายละเอียดสิทธิประโยชน์	เกณฑ์ของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ (ตามมาตรฐานสิทธิประโยชน์)
1	วันทำงาน เวลาทำงาน เวลาพัก วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี	วันทำงาน 5 วัน จ.-ศ./สัปดาห์ หยุดเสาร์และอาทิตย์ วันหยุดตามประเพณีปีละ 17 วัน
2	วันหยุดพักผ่อนประจำปี	อายุงาน 1 ปีขึ้นไปได้ 10 วัน, ถ้าไม่ลา สะสมได้ไม่เกิน 20-30 วัน
3	วันลาป่วย	30 วัน ได้รับค่าจ้าง
4	ค่าล่วงเวลา	อัตราไม่น้อยกว่า 1.5 เท่าของเงินเดือน
5	ค่าทำงานในวันหยุด	ลูกจ้างที่ไม่ได้รับค่าจ้างในวันหยุด จ่าย 2 เท่า ต่อ ชม. ที่ทำงานในวันหยุด
6	ค่าทำศพกรณีตายเนื่องจากการทำงาน	3 เท่าของเงินเดือนเดือนสุดท้าย
7	ค่าทดแทน กรณีไม่สามารถทำงานติดต่อกันเกิน 3 วัน	จ่ายร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือนเดือนสุดท้าย ไม่เกิน 1 ปี
8	ค่าทดแทน กรณีสูญเสียอวัยวะบางส่วนของร่างกาย	จ่ายร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือนเดือนสุดท้าย ไม่เกิน 10 ปี วงเงิน 2,000-9,000 บาท
9	ค่าทำศพ กรณีตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน	3 เท่าของเงินเดือนเดือนสุดท้าย
10	ค่าชดเชย	ทำงานครบ 120 วัน-1 ปี จ่ายไม่น้อยกว่าเงินเดือนเดือนสุดท้าย 30 วัน, 1 ปี-3ปี จ่าย 90 วัน, 3 ปีขึ้นไป จ่าย 180วัน
11	เงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงานเมื่อเกษียณอายุ	อายุงานติดต่อกัน 5 ปี ขึ้นไป จ่ายเงินเดือนเดือนสุดท้าย 6 เดือน
12	ลาคลอดบุตร	90 วัน ได้รับค่าจ้าง
13	ลาเพื่อเลี้ยงดูบุตร	150 วัน ไม่ได้รับค่าจ้าง
14	ค่ารักษาพยาบาลกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงาน	สถานพยาบาลราชการ เบิกได้ตามจ่ายจริง , เอกชน เหมือนราชการแต่ไม่เกิน 35,000 บาท
15	ค่าช่วยเหลือบุตร	จ่าย 50 บาทต่อเดือนกับบุตรคนที่ 1-3 อายุไม่เกิน 18 ปี
16	ลาเพื่อรับราชการทหาร	จ่ายค่าจ้างตลอดระยะเวลาการฝึก
17	ค่ารักษาพยาบาล กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยโดยไม่ใช่เนื่องจากการทำงาน	ให้เบิกค่ารักษาพยาบาลจาก ร.พ. รัฐบาลตามที่จ่ายจริงเว้นแต่ ค่าอวัยวะเทียม,ค่าห้องและอาหารเบิกตามหลักเกณฑ์กระทรวงการคลัง สำหรับ ร.พ. เอกชน ต้องเป็นกรณีอุบัติเหตุเร่งด่วนเท่านั้น ค่าอวัยวะเทียม: เหมือนราชการ, ค่ารักษาเบิกได้ครึ่งหนึ่งไม่เกิน 3,000 บาท การรักษาพยาบาลใน ร.พ. เอกชนเป็นครั้งคราวเบิกได้ตามหลักเกณฑ์กระทรวงการคลัง
18	เงินเดือนค่าจ้างแรกบรรจุ	ไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน (ปัจจุบัน 157 บาท/วัน)
19	เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร	ให้เงินบำรุงการศึกษาโดยไม่เกินที่กระทรวงการคลังกำหนดจนถึงระดับอนุปริญญา
20	ค่ารักษาพยาบาลของคู่สมรส และ บุตร	เหมือนข้อที่ 17
21	อัตราค่าห้องและค่าอาหารในการรักษาพยาบาลของพนักงาน บุตร และ คู่สมรส	ค่าเตียงสามัญและอาหาร ไม่เกินวันละ 200 บาท , ค่าห้องและอาหารไม่เกิน 600 บาท ไม่เกิน 13 วัน
22	การตรวจสุขภาพร่างกาย	ไม่น้อยกว่าปีละ 1 ครั้ง
23	ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน	ไม่เกิน 20,000 บาท
24	ค่าทดแทน กรณีทุพพลภาพ	จ่ายทดแทนร้อยละ 60 ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย ไม่เกิน 15 ปี
25	ค่าทดแทน กรณีตายหรือสูญหายเนื่องจากการทำงาน	จ่ายทดแทนร้อยละ 60 ของเงินเดือน มีกำหนด 8 ปี

ที่มา : กองรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, เมษายน 2544

ตารางที่ 2.20 การปฏิบัติตามมาตรฐานสิทธิประโยชน์ที่กฎหมายกำหนด

ลำดับที่	รัฐวิสาหกิจ	ตามมาตรฐาน / สูงกว่ามาตรฐานฯ (เรื่อง)	ต่ำกว่ามาตรฐานฯ (เรื่อง)	ไม่ให้ข้อมูล (เรื่อง)
1	โรงงานยาสูบ	25	-	-
2	การไฟฟ้านครหลวง	25	-	-
3	การประปานครหลวง	25	-	-
4	การท่าเรือแห่งประเทศไทย	25	-	-
5	การรถไฟแห่งประเทศไทย	25	-	-
6	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	25	-	-
7	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	25	-	-
8	บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด	25	-	-
9	การเคหะแห่งชาติ	25	-	-
10	ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	25	-	-
11	ธนาคารออมสิน	25	-	-
12	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	25	-	-
13	สำนักงานธนานุเคราะห์	25	-	-
14	การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	25	-	-
15	องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	25	-	-
16	องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	25	-	-
17	องค์การสะพานปลา	25	-	-
18	องค์การคลังสินค้า	25	-	-
19	องค์เภสัชกรรม	25	-	-
20	องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	25	-	-
21	บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด	25	-	-
22	บริษัท ขนส่ง จำกัด	25	-	-
23	องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ	25	-	-
24	องค์การฟอกหนัง	25	-	-
25	การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	25	-	-
26	องค์การสวนพฤกษศาสตร์	25	-	-
27	สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	24	1	-
28	สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	24	1	-
29	การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	24	1	-
30	องค์การตลาด	24	1	-
31	โรงงานไพ่	24	1	-
32	องค์การสุรา	24	1	-
33	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	24	1	-
34	การกีฬาแห่งประเทศไทย	24	1	-
35	องค์การสวนสัตว์	24	1	-
36	สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	24	1	-
37	องค์การจัดการน้ำเสีย	24	1	-

ลำดับที่	รัฐวิสาหกิจ	ตามมาตรฐาน / สูงกว่ามาตรฐานฯ (เรื่อง)	ต่ำกว่ามาตรฐานฯ (เรื่อง)	ไม่ให้ข้อมูล (เรื่อง)
38	บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด	24	-	1
39	บรรษัท บริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน	23	2	-
40	การท่าเรือแห่งประเทศไทย	23	2	-
41	องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	23	2	-
42	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	23	2	-
43	บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด	23	2	-
44	สถาบันการบินพลเรือน	23	2	-
45	บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	23	1	1
46	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	22	-	3
47	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	22	-	3
48	การประปาส่วนภูมิภาค	22	3	-
49	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	22	2	1
50	โรงพิมพ์ตำรวจ	22	2	1
51	บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	21	3	1
52	บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด	21	4	-
53	ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	21	3	1
54	องค์การสวนยาง	20	3	2
55	องค์การแบตเตอรี่	20	5	-
56	ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)	19	3	3
57	บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	19	-	6
58	ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน)*	17	8	-
59	ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน)	8	3	14
60	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	1	-	24
61	ธนาคารอาคารสงเคราะห์	1	-	24

หมายเหตุ : * หมายถึง ข้อมูลเรื่องสิทธิประโยชน์ในปัจจุบันของธนาคารไทยธนาคารมีมากกว่าข้อมูลที่แสดงในตารางข้างต้น เนื่องจากในปี 2542 ธนาคารไทยธนาคารเพิ่งจัดตั้งได้ไม่นาน

ที่มา : กองรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, เมษายน 2544

ข) สิทธิประโยชน์นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด

นอกเหนือจากสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายที่กล่าวมาแล้ว รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ยังมีสิทธิประโยชน์อื่นๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดอีก 35 เรื่อง เช่น การลาในกรณีต่างๆ ค่ารักษาพยาบาลบิดา มารดา สวัสดิการเกี่ยวกับบ้านพัก รวมถึงเงินกู้ในกรณีต่างๆ เป็นต้น ตารางที่ 2.21 แสดงสิทธิประโยชน์ดังกล่าวโดยละเอียด

ตารางที่ 2.21 สิทธิประโยชน์นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด*

สิทธิประโยชน์อื่นที่รัฐวิสาหกิจจัดให้นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด	
1. ลาอุปสมบท	19. เงินโบนัสประจำปี
2. ลากิจ	20. เงินกู้เพื่อเช่าซื้อรถยนต์
3. ลาประกอบพิธีฮัจย์	21. เงินกู้เพื่อเช่าซื้อรถจักรยานยนต์
4. เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	22. ลาไปต่างประเทศ
5. ค่ารักษาพยาบาลบิดา มารดาพนักงาน	23. เงินเพิ่มพิเศษผู้ปฏิบัติงานผลัด
6. สวัสดิการเกี่ยวกับเครื่องแบบ	24. เบี้ยกันดาร
7. เงินบำเหน็จ	25. วันลาอื่นๆ
8. สวัสดิการเกี่ยวกับบ้านพัก	26. ค่าครองชีพ
9. ลาติดตามคู่สมรสไปต่างประเทศ	27. สวัสดิการเกี่ยวกับการอุปสมบทและจาริกแสวงบุญ
10. เงินกู้เพื่อซ่อมแซม ต่อเติมบ้าน	28. เงินค่าเสี่ยงภัย (เงินเพิ่มพิเศษ)
11. ลาศึกษาต่อในประเทศ	29. การประกันอุบัติเหตุเดินทาง
12. สวัสดิการกรณีบุคคลในครอบครัวเสียชีวิต	30. เงินส่วนลดหรือเงินพิเศษอื่น
13. ลาศึกษาต่อต่างประเทศ	31. เงินบำนาญ
14. เงินกู้กรณีจำเป็น	32. การประกันชีวิต
15. เงินกู้เพื่อจัดหาที่ดิน บ้าน	33. เบี้ยขยัน
16. พาหนะเดินทาง (ไป-กลับที่ทำงาน)	34. เงินช่วยแต่งงาน
17. เงินช่วยเหลือในการคลอดบุตร	35. สวัสดิการอื่นๆ ที่รัฐวิสาหกิจจัดให้
18. เงินช่วยเหลือกรณีบ้านหรือทรัพย์สินประสบสาธารณภัย	

หมายเหตุ : * เนื่องจากรายละเอียดการให้สวัสดิการที่นอกเหนือกฎหมายกำหนดมีความแตกต่างกันอย่างมากในแต่ละองค์กร ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงไม่ขอลงรายละเอียดในตารางนี้

ที่มา : กองรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, เมษายน 2544

จากการสำรวจพบว่าองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย และโรงงานยาสูบ เป็นรัฐวิสาหกิจที่ให้สิทธิประโยชน์นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ 27 เรื่อง 25 เรื่องและ 22 เรื่องตามลำดับ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ให้สิทธิประโยชน์นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดน้อยที่สุดคือองค์การส่งเสริมกิจการโคนมฯ ซึ่งมีจำนวนเพียง 5 เรื่อง (ตารางที่ 2.22) และรัฐวิสาหกิจ 2 แห่งคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ไม่ได้ให้ข้อมูลในเรื่องนี้

ตารางที่ 2.22 สิทธิประโยชน์ที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งได้รับนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด

ชื่อรัฐวิสาหกิจ	สิทธิประโยชน์ที่รัฐวิสาหกิจจัดให้นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด																																	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35
1.ประเภทที่หารายได้ให้รัฐ																																			
1. โรงงานยาสูบ	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔	✔	✔	✔	✔		✔	✔	✔						✔						✔		✔
2. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔		✔	✔	✔	✔		✔	✔	✔						✔								
2. ประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ																																			
2.1 ประเภทสาธารณูปโภค																																			
3. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	✔	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
4. การไฟฟ้านครหลวง	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔	✔			✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔									✔								
5. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค				✔	✔		✔			✔				✔	✔		✔	✔		✔	✔						✔	✔							✔
6. การประปานครหลวง	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔	✔			✔	✔	✔			✔	✔	✔	✔				✔			✔					
7. การประปาส่วนภูมิภาค	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔			✔	✔			✔	✔	✔	✔	✔						✔					
2.2 ประเภทสาธารณูปโภค																																			
8. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔		✔	✔	✔				✔						✔												
9. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔			✔	✔		✔	✔				✔								✔				
10. การท่าเรือแห่งประเทศไทย	✔	✔	✔		✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔	✔		✔							✔		✔			
11. การรถไฟแห่งประเทศไทย	✔	✔	✔		✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔	✔	✔		✔			✔	✔	✔								✔				
12. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔				✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔				✔	✔									✔		
13. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔			✔	✔			✔			✔
14. การสื่อสารแห่งประเทศไทย	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔		✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔	✔	✔						✔
15. องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔			✔	✔	✔	✔		✔											
16. บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔					✔		✔			✔							
17. การเคหะแห่งชาติ	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔			✔	✔	✔	✔	✔		✔					✔		✔			✔							
18. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔			✔		✔	✔	✔		✔					✔		✔			✔							
19. บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔	✔	✔				✔																		

ชื่อรัฐวิสาหกิจ	สิทธิประโยชน์ที่รัฐวิสาหกิจจัดให้นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด																																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35
3. ประเภทที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ																																			
3.1 สถาบันการเงิน																																			
20. ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	✔	✔	✔	✔		✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔	✔	✔				✔	✔	✔					✔										
21. ธนาคารออมสิน	✔	✔	✔		✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔			✔	✔		✔	✔	✔		✔			✔							✔				
22. ธนาคารอาคารสงเคราะห์	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
23. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔			✔						✔	✔										✔
24. สำนักงานธนานุเคราะห์	✔	✔	✔		✔	✔	✔	✔				✔				✔			✔															
25. ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน)	✔	✔	✔	✔		✔	✔			✔		✔		✔	✔		✔	✔		✔	✔	✔	✔		✔	✔							✔	
26. ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)	✔	✔	✔	✔		✔		✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔							✔		✔			✔					
27. บรรษัท บริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน	✔	✔	✔		✔	✔										✔										✔								
28. ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน)	✔	✔	✔	✔			✔			✔		✔			✔					✔	✔					✔		✔						
3.2 อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ																																			
29. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔			✔		✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔	✔			✔				✔				
30. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔		✔			✔						✔													
3.3 เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม																																			
31. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย				✔			✔				✔	✔																							✔
32. องค์การสวนยาง	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔			✔		✔																						
33. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔		✔															✔					
34. องค์การสะพานปลา	✔	✔	✔			✔		✔	✔	✔	✔		✔	✔	✔				✔	✔	✔	✔			✔										✔
35. องค์การตลาด	✔	✔		✔	✔	✔						✔							✔																
36. องค์การคลังสินค้า	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔			✔		✔		✔	✔			✔		✔	✔														
37. บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด	✔		✔	✔			✔	✔		✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔	✔		✔	✔	✔													✔

ชื่อรัฐวิสาหกิจ	สิทธิประโยชน์ที่รัฐวิสาหกิจจัดให้นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด																																		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35
38. โรงพิมพ์ตำรวจ	✔		✔	✔		✔	✔	✔		✔		✔		✔					✔																
39. โรงงานไพ่	✔	✔	✔		✔	✔	✔												✔																
40. องค์การสุรา	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔	✔		✔	✔	✔	✔					✔																
41. องค์การเภสัชกรรม	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔				✔	✔	✔	✔		✔	✔	✔	✔											✔					
42. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	✔	✔	✔		✔		✔	✔	✔	✔	✔			✔	✔	✔	✔	✔													✔				
43. บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด	✔	✔	✔	✔	✔	✔													✔																
44. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	✔	✔	✔	✔		✔	✔	✔	✔							✔		✔	✔				✔	✔	✔	✔			✔			✔			✔
45. บริษัท ขนส่ง จำกัด	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔			✔		✔		✔	✔	✔		✔		✔															
46. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด	✔	✔	✔	✔	✔					✔		✔		✔			✔	✔																	
3.4 ส่งเสริม																																			
47. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔											✔										
48. การกีฬาแห่งประเทศไทย	✔	✔	✔	✔	✔				✔		✔	✔	✔	✔				✔				✔							✔					✔	✔
49. องค์การสวนสัตว์	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔		✔	✔				✔																	
50. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔		✔	✔				✔																	
51. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	✔	✔	✔	✔	✔				✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔			✔																
52. องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ	✔	✔	✔	✔	✔		✔	✔	✔	✔		✔		✔	✔			✔		✔	✔				✔										
4. ประเภทที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ																																			
53. องค์การแบตเตอรี่	✔	✔	✔	✔	✔				✔																										
54. องค์การฟอกหนัง	✔	✔	✔				✔	✔						✔																					

ชื่อรัฐวิสาหกิจ	สิทธิประโยชน์ที่รัฐวิสาหกิจจัดให้นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด																																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35
5. รัฐวิสาหกิจอื่นๆ ที่มิได้จัดประเภทไว้																																			
55. บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔		✔		✔	✔	✔							✔	✔					✔			✔			
56. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (เดิมเป็น องค์การรถไฟฟ้ามหานคร)	✔	✔	✔	✔	✔	✔			✔		✔		✔			✔						✔												✔
57. สถาบันการบินพลเรือน	✔	✔	✔	✔	✔			✔	✔																										
58. องค์การสวนพฤกษศาสตร์	✔	✔	✔	✔	✔			✔	✔		✔		✔			✔																			
59. บริษัท ปตท. สำรวจและผลิต ปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	✔	✔		✔		✔	✔	✔	✔	✔			✔	✔	✔		✔			✔	✔	✔	✔	✔	✔				✔			✔			✔
60. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	✔	✔	✔	✔	✔					✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔			✔	✔	✔					✔									
61. องค์การจัดการน้ำเสีย	✔	✔	✔	✔	✔	✔			✔		✔		✔				✔																		

หมายเหตุ : n.a. = ไม่มีข้อมูล

ที่มา : กองรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, มีนาคม 2544

ตารางที่ 2.22 แสดงสิทธิประโยชน์นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดแยกตามรัฐวิสาหกิจ โดยสรุปได้ดังนี้ จากรัฐวิสาหกิจ 59 แห่ง[9] สิทธิประโยชน์ที่เกือบทุกรัฐวิสาหกิจจัดให้คือ การลาอุปสมบท กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ให้พนักงานลาได้ 120 วันโดยได้รับค่าจ้าง จากการสำรวจมีรัฐวิสาหกิจแห่งเดียวที่ไม่มีสิทธิประโยชน์นี้คือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจเกือบทั้งหมดให้สิทธิประโยชน์เรื่องการลากิจ และการลาประกอบพิธีฮัจน์ (55 แห่งหรือร้อยละ 93 ของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด) รัฐวิสาหกิจมากกว่าร้อยละ 80 มีเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และให้ค่ารักษาพยาบาลบิดามารดา นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจจำนวน 42 แห่งหรือมากกว่าร้อยละ 70 ยังคงมีสวัสดิการบำเหน็จสำหรับพนักงาน สำหรับสวัสดิการอื่นๆ เช่น สวัสดิการเกี่ยวกับบ้านพัก การลาติดตามคู่สมรสไปต่างประเทศ เงินกู้ซ่อมแซมบ้าน สวัสดิการกรณีบุคคลในครอบครัวเสียชีวิต การลาศึกษาต่อต่างประเทศและในประเทศ เงินกู้กรณีจำเป็น รวมถึงเงินกู้เพื่อจัดหาที่ดินและบ้านนั้น มีรัฐวิสาหกิจจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่ง คือมากกว่า 33 แห่ง ยังคงจัดให้เป็นสวัสดิการที่สำคัญสำหรับพนักงาน สำหรับสวัสดิการพาหนะเดินทาง เงินช่วยเหลือในการคลอดบุตร เงินโบนัสนั้นมีการจัดสรรโดยรัฐวิสาหกิจจำนวน 28, 24, และ 21 แห่งตามลำดับ สำหรับสิทธิประโยชน์ที่รัฐวิสาหกิจให้ความสำคัญน้อยที่สุดได้แก่ เบี้ยขยัน และเงินช่วยแต่งงานซึ่งมีรัฐวิสาหกิจจำนวน 3 แห่งเท่านั้นที่ให้สวัสดิการประเภทนี้

นอกจากนี้ บางรัฐวิสาหกิจยังให้สิทธิประโยชน์อื่นๆ เพิ่มเติมนอกจากสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายและสิทธิประโยชน์นอกเหนือกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น อาทิเช่น

- การไฟฟ้านครหลวง จ่ายส่วนลดค่าไฟฟ้าให้แก่พนักงานเป็นจำนวนหน่วยกระแสไฟฟ้าคงที่ตามอัตราเงินเดือนและคำนวณจ่ายเป็นเงินจากอัตราปัจจุบัน และจัดสรรทุนการศึกษาแก่บุตรพนักงานที่สอบเข้ามหาวิทยาลัยของรัฐได้ปีละไม่เกิน 50 คน คนละ 2,500 บาทต่อเนื่องจนสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี
- บริษัท การบินไทย จำกัด จ่ายภาษีเงินได้ให้กับพนักงาน[10] ให้ทุนเรียนภาษาต่างประเทศในวงเงินไม่เกิน 3,000 บาท ให้บัตรโดยสารเครื่องบินฟรีและลดราคาแก่พนักงาน คู่สมรส บุตรและบิดามารดา ให้ส่วนลดการส่งพัสดุภัณฑ์ทางอากาศ 10% และทำประกันภัยรถยนต์ในอัตราพิเศษตามข้อตกลงบริษัท

---

[9] ไม่รวม กฟผ. และธนาคารอาคารสงเคราะห์ ซึ่งให้ข้อมูลไม่ครบ

[10] สำหรับพนักงานที่สมรสแล้วและคู่สมรสมีเงินได้ บริษัทจะเสียภาษีให้แบบแยกยื่นกับคู่สมรสและหักค่าลดหย่อนบุตรตามประมวลรัษฎากร สำหรับพนักงานชายที่คู่สมรสไม่มีเงินได้ บริษัทจะนำเงินหักค่าลดหย่อนของภรรยาและบุตรมาหักในการคำนวณภาษีเงินได้ แต่บริษัทจะไม่เสียภาษีเสริมให้พนักงานทุกกรณี

- องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มีสวัสดิการค่าขับรถยนต์ดี และเงินเพิ่มพิเศษให้ผู้ปฏิบัติงานที่ขับขี่ยานพาหนะ นอกจากนี้ยังมีค่าทำขวัญ ค่ายังชีพ และเงินเพิ่มพิเศษสำหรับการสู้รบอีกด้วย
- การประปานครหลวง ให้เงินช่วยเหลือค่าน้ำเหมาจ่ายเดือนละ 50 บาท
- การสื่อสารแห่งประเทศไทย ให้กู้เงินเพื่อซื้อคอมพิวเตอร์ เงินกู้เพื่อการศึกษาบุตร และมีเงินบำรุงสุขภาพให้พนักงานที่ทำงานเวลา 20.00 น. – 06.00 น. ตามจำนวนชั่วโมงที่ทำงาน
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ฯ ให้กู้เงินเพื่อซื้อโทรศัพท์เคลื่อนที่ สำหรับพนักงานในตำแหน่งผู้จัดการสาขาหรือหัวหน้าแผนกขึ้นไป และให้กู้เงินเพื่อซื้ออาวุธปืน สำหรับพนักงานที่จำเป็นต้องมีอาวุธปืนไว้ป้องกันทรัพย์สินและสวัสดิภาพของตนเอง
- บริษัทปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด ให้พนักงานประจำกู้เงินเพื่อซื้อคอมพิวเตอร์ในราคาไม่เกิน 55,000 บาท โดยมีอัตราดอกเบี้ยขึ้นอยู่กับบริษัทกำหนด และจ่ายคืนในเวลา 2 ปี เป็นต้น

ค) ค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษาวิเคราะห์ประเภทของสิทธิประโยชน์ที่แต่ละรัฐวิสาหกิจได้รับในหัวข้อก่อนหน้านี้ พบว่ารัฐวิสาหกิจมีรูปแบบสิทธิประโยชน์ที่หลากหลายจึงเปรียบเทียบได้ยาก แต่เพื่อให้เห็นภาพรวมเกี่ยวกับขนาดของสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจ คณะผู้วิจัยจึงนำค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการ[11] ประจำปี 2543 ของแต่ละรัฐวิสาหกิจมาพิจารณาโดยเปรียบเทียบดังที่ปรากฏในตารางที่ 2.23 แต่เนื่องจากข้อมูลในปีดังกล่าวไม่มีรายละเอียดในส่วนของ "สวัสดิการอื่นๆ" ที่แสดงอยู่ในตารางที่ 2.23 ซึ่งมีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มีค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ค่อนข้างมาก คณะผู้วิจัยจึงใช้รายละเอียดสวัสดิการในปี 2541 เป็นฐานในการวิเคราะห์องค์ประกอบของสวัสดิการอื่นๆ (ดูจากตารางที่ 3 ในภาคผนวกประกอบ ซึ่งมีจำนวนรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น 59 แห่ง) โดยมีข้อสมมติฐานว่าประเภทของสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจในแต่ละปีไม่น่าจะแตกต่างกันเท่าใดนัก

จากการศึกษาพบว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีเงินสวัสดิการอื่นๆ เป็นจำนวนเงินมาก ซึ่งเมื่อพิจารณาจากรูปแบบสวัสดิการที่ทั้งสองแห่งเคยได้รับในปี 2541 พบว่า รัฐวิสาหกิจทั้งสองได้สวัสดิการในรูปค่าไฟฟ้าเป็นจำนวนมาก ส่วนธนาคารออมสิน

[11] สวัสดิการ หมายถึง ค่ารักษาพยาบาล ค่าช่วยเหลือบุตร ค่าเล่าเรียนบุตร เงินกองทุน (เช่นเงินบำเหน็จ บำนาญ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ) และอื่นๆ

ก็มีสวัสดิการที่ได้รับในรูปเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำอยู่ค่อนข้างมากเช่นกัน คณะผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่าเงินกู้ที่ธนาคารออมสินให้แก่พนักงานมิใช่สวัสดิการที่ให้เปล่า ดังนั้นการนำวงเงินกู้ทั้งหมดเข้ามารวมเป็นสวัสดิการส่งผลให้ตัวเลขค่าใช้จ่ายสูงกว่าความเป็นจริง ซึ่งที่ถูกต้องแล้วจะต้องมีการคำนวณส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยในตลาดกับอัตราดอกเบี้ยที่ให้พนักงานกู้ โดยส่วนต่างของดอกเบี้ยดังกล่าวจะถือว่าเป็นสวัสดิการที่พนักงานได้รับที่แท้จริง คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการปรับข้อมูลในจุดนี้ให้มีรายละเอียดเพิ่มขึ้น

เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจในปี 2543 พบว่า รัฐวิสาหกิจที่มีจำนวนพนักงานมากจะมีค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการค่อนข้างมาก ดังนั้นการจะพิจารณาว่าหน่วยงานใดมีค่าใช้จ่ายในส่วนสวัสดิการมากหรือน้อย จะต้องมีการคำนวณสวัสดิการเป็นสัดส่วนกับค่าใช้จ่ายเงินเดือน จากตารางที่ 2.23 แสดงให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจทั้งหมด 58 แห่งมีค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการเป็นสัดส่วนตั้งแต่ร้อยละ 4.34 ถึงร้อยละ 54.79 ของค่าใช้จ่ายเงินเดือน ซึ่งเป็นสัดส่วนที่แตกต่างกันค่อนข้างมาก แต่การที่จะพิจารณาว่าสัดส่วนที่เหมาะสมควรเป็นจำนวนเท่าใดนั้น จำเป็นต้องพิจารณาในรายละเอียดของแต่ละรัฐวิสาหกิจประกอบกัน เนื่องจากลักษณะของพนักงานในแต่ละรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างกัน เช่น อายุของพนักงานรัฐวิสาหกิจ สถานภาพสมรส ฯลฯ เพราะปัจจัยเหล่านี้จะมีผลต่อการเบิกค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการโดยรวมของรัฐวิสาหกิจกับภาคเอกชน พบว่า ค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการโดยเฉลี่ยของรัฐวิสาหกิจมีความใกล้เคียงกับภาคเอกชน กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจทั้งหมดมีค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 26 ของค่าใช้จ่ายในรูปเงินเดือน ส่วนภาคเอกชนจะมีค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการเฉลี่ยร้อยละ 25[12] ซึ่งมีรัฐวิสาหกิจจำนวนประมาณ 4 ใน 5 ส่วนที่มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการต่อเงินเดือนต่ำกว่าร้อยละ 25 และมีเพียง 1 ใน 5 ที่มีสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 25 กล่าวโดยสรุปว่า ค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการโดยส่วนใหญ่ของรัฐวิสาหกิจไม่แตกต่างจากภาคเอกชนเท่าใดนัก

จากข้อสังเกตที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คณะผู้วิจัยเสนอว่าหากมีการกำกับดูแลด้านสิทธิประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังอาจพิจารณากำกับดูแลเฉพาะค่าใช้จ่ายรวมด้านสวัสดิการต่อเงินเดือนเท่านั้น โดยไม่ต้องควบคุมประเภทของสวัสดิการ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งอาจมีความต้องการสวัสดิการในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า รูปแบบผลประโยชน์ในด้านสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจทั้งตามที่กฎหมายกำหนดและนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดทั้งหมดนั้นมีความ

---

[12] จากการสัมภาษณ์กรรมการบริษัทเอกชน

หลากหลายเป็นอย่างมาก แม้แต่ในกลุ่มของรัฐวิสาหกิจประเภทเดียวกันก็มีความแตกต่างกันค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าสิทธิประโยชน์ที่สำคัญต่างๆ ทั้งในรูปที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินที่รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ได้กำหนดไว้เป็นสวัสดิการพนักงานมีความหลากหลายมากกว่าหน่วยงานราชการและเอกชนเป็นอย่างมาก อันจะเห็นได้ว่า เมื่อเปรียบเทียบในกลุ่มรัฐวิสาหกิจทั้งหมด รัฐวิสาหกิจที่ได้กำหนดสิทธิประโยชน์แก่พนักงานมากที่สุดคือ โรงงานยาสูบ ซึ่งมีรูปแบบสิทธิประโยชน์ถึง 50 ประเภท ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการวิเคราะห์ผลตอบแทนนอกจากเรื่องเงินเดือนแล้วผลตอบแทนด้านสวัสดิการก็เป็นปัจจัยสำคัญของมูลค่าค่าตอบแทนรวมของรัฐวิสาหกิจเช่นกัน แต่อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยเสนอให้กระทรวงการคลังกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจเฉพาะค่าใช้จ่ายสวัสดิการรวมเท่านั้นเพื่อให้เกิดความอิสระในการบริหารค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการ

ในข้อต่อไปจะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบผลประโยชน์และสิทธิประโยชน์ในประเด็นที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานอื่นๆ โดยละเอียด

ตารางที่ 2.23 ค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการของพนักงานรัฐวิสาหกิจประจำปี 2543

	รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	รายได้	เงินเดือนและค่าจ้าง	ค่ารักษาพยาบาล	ค่าช่วยเหลือบุตร	ค่าเล่าเรียนบุตร	เงินกองทุน	สวัสดิการอื่นๆ	รวมสวัสดิการทั้งหมด*	พนักงาน & ลูกจ้างประจำ	เงินเดือน			
											เงินเดือนเฉลี่ย**	เงินเดือนต่อรายได้	สวัสดิการเฉลี่ย**	สวัสดิการต่อเงินเดือน
		ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	(คน)	บาท/คน/เดือน	%	บาท/คน/เดือน	%
1	โรงงานยาสูบ	38,820.09	1,353.83	7.51	2.01	0.11	139.34	8.91	157.88	5,109	22,082.44	3.49	2,575.19	11.66
2	สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	14,290.02	173.31	7.66	0.18	0.82	53.55	3.40	65.61	859	16,813.15	1.21	6,364.96	37.86
3	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	116,685.57	5,928.21	338.06	16.03	73.15	1,251.41	472.33***	3,150.98	28,933	17,074.53	5.08	9,075.51	53.15
4	การไฟฟ้านครหลวง	76,365.02	2,841.94	181.14	4.21	28.17	275.82	431.56	920.90	11,573	20,463.87	3.72	6,631.10	32.40
5	การประปานครหลวง	11,264.83	1,659.40	48.90	1.42	16.70	165.10	68.30	300.42	5,280	26,190.03	14.73	4,741.48	18.10
6	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	164,040.87	9,064.26	343.18	112.91	-	830.98	818.46***	2,105.53	29,175	25,890.49	5.53	6,014.08	23.23
7	การประปาส่วนภูมิภาค	6,467.00	1,088.40	-	-	-	-	180.28	180.28	6,052	14,986.78	16.83	2,482.37	16.56
8	การท่าเรือแห่งประเทศไทย	5,485.37	1,189.63	55.27	2.05	15.12	-	153.52	225.96	4,943	20,055.80	21.69	3,809.43	18.99
9	การรถไฟแห่งประเทศไทย	7,135.65	2,302.40	70.20	6.30	32.50	583.60	232.00	924.60	18,312	10,477.65	32.27	4,207.62	40.16
10	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	49,238.28	4,495.80	182.80	7.70	47.80	783.80	513.60	1,535.70	24,739	15,144.10	9.13	5,173.01	34.16
11	บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย	2,848.46	797.07	51.44	0.71	4.77	80.43	17.32	154.67	2,349	28,276.93	27.98	5,487.09	19.40
12	องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	1,493.43	218.59	10.24	0.34	1.74	20.42	1.74	34.48	1,121	16,249.63	14.64	2,563.19	15.77
13	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	29,377.27	5,895.03	160.51	64.01	-	583.27	147.35	955.14	22,230	22,098.63	20.07	3,580.52	16.20
14	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	7,413.73	-	-	-	-	-	-	-	4,651	-	-	-	
15	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	7,054.94	2,405.10	88.88	8.98	30.72	216.52	38.15	383.25	20,238	9,903.40	34.09	1,578.10	15.93
16	การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	11,605.87	706.42	32.87	1.09	7.68	66.81	104.05	212.50	2,884	20,412.04	6.09	6,140.20	30.08
17	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	2,167.56	116.26	5.15	0.24	1.28	10.64	0.09	17.40	567	17,087.01	5.36	2,557.32	14.97
18	การเคหะแห่งชาติ	2,411.73	638.41	25.04	0.84	5.84	61.45	21.36	114.53	2,247	23,676.38	26.47	4,247.52	17.94
19	สำนักงานธนานุเคราะห์	281.45	57.55	1.56	0.12	0.73	6.91	4.20	13.52	379	12,653.91	20.45	2,972.74	23.49
20	ธนาคารอาคารสงเคราะห์	22,347.01	156.59	9.07	0.16	0.19	14.42	5.23	29.07	2,135	6,112.02	0.70	1,134.66	18.56
21	ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	42,341.50	3,701.70	72.30	6.00	29.60	337.50	323.30	768.70	16,060	19,207.66	8.74	3,988.69	20.77

	รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	รายได้	เงินเดือนและค่าจ้าง	ค่ารักษาพยาบาล	ค่าช่วยเหลือบุตร	ค่าเล่าเรียนบุตร	เงินกองทุน	สวัสดิการอื่นๆ	รวมสวัสดิการทั้งหมด*	พนักงาน & ลูกจ้างประจำ	เงินเดือน			
											เงินเดือนเฉลี่ย**	เงินเดือนต่อรายได้	สวัสดิการเฉลี่ย**	สวัสดิการต่อเงินเดือน
		ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	(คน)	บาท/คน/เดือน	%	บาท/คน/เดือน	%
22	ธนาคารออมสิน	28,325.00	1,952.80	52.78	3.49	15.25	-	716.81****	788.33	9,636	16,888.06	6.89	6,817.58	40.37
23	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	22,201.00	2,129.20	86.44	4.86	18.42	202.09	66.63	378.44	12,761	13,904.34	9.59	2,471.33	17.77
24	องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	1,136.97	356.92	11.47	0.88	-	34.85	-	47.20	1,687	17,630.90	31.39	2,331.56	13.22
25	การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	286,614.95	1,474.00	133.00	1.00	7.00	143.00	155.00	439.00	3,313	37,076.16	0.51	11,042.36	29.78
26	องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	1,193.44	319.77	6.10	1.02	4.36	30.01	-	41.49	2,152	12,382.67	26.79	1,606.64	12.97
27	บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด	282.61	12.40	0.30	0.01	0.07	1.08	-	1.46	52	19,871.79	4.39	2,339.74	11.77
28	บริษัท ขนส่ง จำกัด	2,642.66	449.39	13.43	1.35	5.59	55.75	62.14	138.26	3,049	12,282.44	17.01	3,778.83	30.77
29	บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	123,351.69	8,194.00	159.00	24.00	91.00	954.00	708.00	1,936.00	25,632	26,639.88	6.64	6,294.22	23.63
30	องค์การสวนยาง	848.30	56.90	2.71	0.25	1.37	4.72	1.15	10.20	464	10,219.11	6.71	1,831.90	17.93
31	องค์การตลาด	682.04	8.98	0.46	0.13	0.07	3.12	1.14	4.92	65	11,512.82	1.32	6,307.69	54.79
32	องค์การคลังสินค้า	1,317.70	85.73	3.42	0.10	0.66	8.88	6.08	19.14	380	18,800.44	6.51	4,197.37	22.33
33	บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด	1,242.83	86.15	2.22	0.14	0.73	8.74	0.21	12.04	759	9,458.72	6.93	1,321.91	13.98
34	องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	2,070.99	54.57	0.49	0.22	1.12	3.47	0.17	5.47	1,263	3,600.55	2.63	360.91	10.02
35	องค์การเภสัชกรรม	3,336.17	374.21	17.44	0.72	4.02	-	-	22.18	1,949	16,000.09	11.22	948.35	5.93
36	องค์การสุรา	345.62	26.75	0.82	0.09	0.31	2.50	0.03	3.75	199	11,201.84	7.74	1,570.35	14.02
37	โรงงานไพ่	116.08	16.48	0.89	0.02	0.16	7.36	-	8.43	112	12,261.90	14.20	6,272.32	51.15
38	โรงพิมพ์ตำรวจ	94.20	18.53	0.51	0.06	0.27	2.40	-	3.24	118	13,086.16	19.67	2,288.14	17.49
39	องค์การสะพานปลา	892.88	51.22	1.59	0.12	0.88	11.15	0.12	13.86	337	12,665.68	5.74	3,427.30	27.06
40	บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด	97.41	21.54	1.01	0.06	0.25	2.03	1.02	4.37	100	17,950.00	22.11	3,641.67	20.29
41	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	4,527.05	100.35	3.53	0.11	1.01	10.00	1.72	16.37	510	16,397.06	2.22	2,674.84	16.31
42	องค์การสวนสัตว์	233.93	73.98	3.30	0.26	1.48	2.66	-	7.70	570	10,815.79	31.62	1,125.73	10.41
43	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	4,111.97	214.40	0.72	0.19	0.09	12.34	-	13.34	895	19,962.76	5.21	1,242.09	6.22
44	การกีฬาแห่งประเทศไทย	790.20	105.42	4.01	0.06	0.69	9.96	0.07	14.79	532	16,513.16	13.34	2,316.73	14.03

	รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	รายได้	เงินเดือนและค่าจ้าง	ค่ารักษาพยาบาล	ค่าช่วยเหลือบุตร	ค่าเล่าเรียนบุตร	เงินกองทุน	สวัสดิการอื่นๆ	รวมสวัสดิการทั้งหมด*	พนักงาน & ลูกจ้างประจำ	เงินเดือน			
											เงินเดือนเฉลี่ย**	เงินเดือนต่อรายได้	สวัสดิการเฉลี่ย**	สวัสดิการต่อเงินเดือน
		ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	(คน)	บาท/คน/เดือน	%	บาท/คน/เดือน	%
45	สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	3,206.03	566.37	75.87	1.18	5.57	56.61	-	139.23	2,030	23,250.00	17.67	5,715.52	24.58
46	สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	403.67	194.26	5.75	0.22	1.11	24.70	-	31.78	688	23,529.55	48.12	3,849.32	16.36
47	องค์การฟอกหนัง	245.36	77.25	1.88	0.34	1.13	-	-	3.35	516	12,475.78	31.48	541.02	4.34
48	องค์การแบตเตอรี่	178.00	46.53	0.76	0.10	0.64	5.59	-	7.09	267	14,522.47	26.14	2,212.86	15.24
49	บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด	7.03	0.16	-	-	-	0.01	-	0.01	2	6,666.67	2.28	416.67	6.25
50	ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	4,094.01	173.70	12.65	-	0.61	14.62	5.59	33.47	516	28,052.33	4.24	5,405.36	19.27
51	สถาบันการบินพลเรือน	256.99	49.64	1.62	0.06	0.29	4.06	0.04	6.07	215	19,240.31	19.32	2,352.71	12.23
52	บริษัท บางจากปิโตรเลียมจำกัด(มหาชน)	52,329.96	-						-	800	-	-	-	-
53	ธนาคารแห่งประเทศไทย	28,948.31	-	-	-	-	-	-	-	5,061	-	-	-	-
54	องค์การสวนพฤกษศาสตร์	42.16	11.74	0.53	0.02	0.09	1.00	0.03	1.67	90	10,870.37	27.85	1,546.30	14.22
55	องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาสตร์แห่งชาติ	99.45	12.87	0.24	-	0.05	1.98	-	2.27	62	17,298.39	12.94	3,051.08	17.64
56	การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	65.43	63.35	3.00	0.06	0.33	6.00	0.02	9.41	194	27,212.20	96.82	4,042.10	14.85
57	องค์การจัดการน้ำเสีย	50.24	18.69	0.86	-	0.07	1.68	0.06	2.67	81	19,228.40	37.20	2,746.91	14.29
58	บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด	48.21	67.52	3.26	0.03	0.18	5.45	0.09	9.01	155	36,301.08	140.05	4,844.09	13.34
	รวมทั้งสิ้น	1,195,566.19	62,255.67	2,303.84	276.45	461.79	7,113.78	3,263.67	16,427.13	287,048.00	18,073.54	5.21	4,768.98	26.39

หมายเหตุ : * สวัสดิการ หมายถึง ค่ารักษาพยาบาล ค่าช่วยเหลือบุตร ค่าเล่าเรียนบุตร เงินกองทุน(เช่นเงินบำเหน็จ บำนาญ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ) และอื่นๆ แต่เนื่องจากไม่มีรายละเอียดของ "สวัสดิการอื่นๆ" คณะผู้วิจัยจึงนำสวัสดิการอื่นๆ ในปี 2541 เป็นฐานในการวิเคราะห์ซึ่ง "สวัสดิการอื่นๆ" หมายถึง เงินช่วยค่าคลอดบุตร ช่วยแต่งงาน ค่าทำศพ ค่าเครื่องแต่งกาย ค่าไฟฟ้า ค่าประปา ค่าโทรศัพท์ ค่าบริการรถรับ-ส่ง เงินช่วยประสบภัยพิบัติ เงินกู้ เป็นต้น

** เงินเดือนเฉลี่ยและเงินสวัสดิการเฉลี่ย คำนวณโดยใช้เงินเดือนหรือเงินสวัสดิการหารด้วยจำนวนพนักงานรัฐวิสาหกิจและลูกจ้างประจำเท่านั้น (ไม่รวมลูกจ้างชั่วคราว)

*** เมื่อพิจารณาจากสวัสดิการในปี 2541 พบว่าน่าจะเป็นสวัสดิการด้านค่าไฟฟ้าเป็นจำนวนมาก

**** เมื่อพิจารณาจากสวัสดิการในปี 2541 พบว่าน่าจะเป็นสวัสดิการด้านเงินกู้จำนวนหนึ่ง

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, มิถุนายน 2544

2.7.2 การเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานอื่น

สำหรับสิทธิประโยชน์ที่จะเปรียบเทียบระหว่างรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานอื่นนั้น จะขอเน้นเฉพาะสิทธิประโยชน์ด้านค่ารักษาพยาบาลกับค่าเล่าเรียนบุตร เพราะเป็นสิทธิประโยชน์ที่สำคัญอย่างยิ่งต่อพนักงานในหน่วยงานนั้นๆ (ดูตารางที่ 2.24 ประกอบ) ในเรื่องการรักษาพยาบาลนั้น หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ราชการ และองค์กรอิสระจะกำหนดบุคคลที่สามารถเบิกได้เหมือนกัน คือ สามารถเบิกให้ทั้งตนเอง คู่สมรส บิดามารดาและบุตรได้ไม่เกิน 3 คน ยกเว้นสถาบันพระปกเกล้าที่ให้สิทธิค่ารักษาพยาบาลเฉพาะสำหรับตัวพนักงานเท่านั้น แต่ข้าราชการสามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลได้ตลอดชีพในกรณีที่เกษียณอายุและเลือกรับบำนาญ ส่วนบริษัทเอกชนโดยส่วนมากแล้วจะเบิกได้เฉพาะสำหรับตนเองเท่านั้น สำหรับค่ารักษาพยาบาลที่สามารถเบิกได้นั้น ในกรณีของสถานพยาบาลของรัฐ ภาคราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และ สสวท. สามารถเบิกได้เต็มตามที่จ่ายในขณะที่ สวทช. มีวงเงินจำกัดโดยเฉพาะสำหรับครอบครัว ส่วนสถาบันพระปกเกล้าก็มีวงเงินจำกัดตามเงื่อนไขที่สถาบันฯ ทำกับบริษัทประกันภัยไว้ ซึ่งชี้ให้เห็นว่ารูปแบบของผลประโยชน์ขององค์กรอิสระมีความแตกต่างกัน สำหรับบริษัทเอกชนจำกัดวงเงินที่สามารถเบิกได้ต่อวัน

สำหรับค่าเล่าเรียนบุตร ภาคราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์กรอิสระ (ยกเว้นสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งไม่มีค่าเล่าเรียนบุตร) จะให้ผลประโยชน์ที่เหมือนกัน คือ พนักงานสามารถเบิกค่าใช้จ่ายสำหรับค่าเล่าเรียนบุตรได้ไม่เกิน 3 คน และอายุไม่เกิน 25 ปี ค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาของรัฐไม่เกินระดับอนุปริญญาสามารถเบิกจ่ายได้เต็มตามอัตราจ่ายจริงแต่ไม่เกินอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด สำหรับค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาเอกชนหลักสูตรไม่สูงกว่ามัธยมปลายสามารถเบิกได้เต็ม และค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาเอกชนหลักสูตรสูงกว่ามัธยมปลายแต่ไม่สูงกว่าอนุปริญญาสามารถเบิกได้ครึ่งหนึ่งแต่ไม่เกินกระทรวงการคลังกำหนด สำหรับภาคเอกชน สิทธิประโยชน์ในส่วนนี้จะแตกต่างกันสำหรับแต่ละบริษัท แต่ส่วนมากจะให้สิทธิในการเบิกค่าใช้จ่ายค่าเล่าเรียนบุตรในระดับประถมและมัธยม

โดยสรุปแล้วสิทธิประโยชน์ในเรื่องค่ารักษาพยาบาล และค่าเล่าเรียนบุตรของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นๆ มีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย ที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดคงเป็นสิทธิประโยชน์อื่นที่รัฐวิสาหกิจได้รับเป็นจำนวนหลายเรื่องดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2.7.1

ตารางที่ 2.24 สิทธิค่ารักษาพยาบาลและค่าเล่าเรียนบุตรของแต่ละหน่วยงาน

ผลประโยชน์	รัฐวิสาหกิจโดยรวม	ราชการ	เอกชนทั่วไป	สสวท.	สวทช.	สถาบันพระปกเกล้า
1. ค่ารักษาพยาบาล						
1.1 สำหรับบุคคล	ตนเอง บิดามารดา คู่สมรส บุตรไม่เกิน 3 คน	ตนเอง บิดามารดา คู่สมรส บุตรไม่เกิน 3 คน	ส่วนมากจะเฉพาะตนเอง อาจมีบางบริษัทที่ให้สิทธิแก่คู่สมรสและบุตร	ตนเอง บิดามารดา คู่สมรส บุตรไม่เกิน 3 คน	ตนเอง และบุคคลในครอบครัว (บิดามารดา คู่สมรส บุตร)	ตนเอง
1.2 ค่ารักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของรัฐ	- กรณีเนื่องจากการทำงาน: ค่ารักษาพยาบาลเบิกได้เต็มตามที่จ่าย - กรณีไม่เนื่องจากการทำงาน: ค่ารักษาพยาบาลเบิกได้เต็มตามที่จ่ายจริง ส่วนค่าห้อง ค่าอาหารได้ไม่เกินวันละ 600-800 บาท ขึ้นอยู่กับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งกำหนด	- กรณีเนื่องจากการทำงาน: ค่ารักษาพยาบาลตามระเบียบของกระทรวงการคลัง - กรณีไม่เนื่องจากการทำงาน: ค่ารักษาพยาบาลเบิกได้เต็มตามที่จ่ายจริง ยกเว้นค่ายาตามบัญชียาหลักแห่งชาติ ค่าอวัยวะเทียม ค่าห้อง และค่าอาหารสามารถเบิกได้ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด ในปัจจุบันเบิกได้ไม่เกินวันละ 600 บาท จำนวน 13 วัน	- ผู้ป่วยนอก ส่วนใหญ่เบิกได้ 300-1,000 บาท/วัน	- ใช้ระเบียบเดียวกับราชการ - ผู้ป่วยในเฉพาะพนักงานเบิกค่าห้อง ค่าอาหารได้เท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินวันละ 800 บาท	- ตนเอง เบิกค่าห้อง ค่าอาหารได้ไม่เกิน 2,000 บาท/วัน ส่วนคนในครอบครัวเบิกได้ไม่เกิน 1,000 บาท/วัน - ตนเอง เบิกค่าห้อง ค่าห้อง I.C.U และค่าอาหารได้ตามจ่ายจริง ส่วนคนในครอบครัวเบิกได้ไม่เกิน 2,000 บาท/วัน	ไม่มีรายละเอียด แล้วแต่เงื่อนไขที่ทำกับบริษัทประกันภัย

ผลประโยชน์	รัฐวิสาหกิจโดยรวม	ราชการ	เอกชนทั่วไป	สสวท.	สวทช.	สถาบันพระปกเกล้า
1.3 ค่ารักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของเอกชน	- กรณีเนื่องจากการทำงาน: ค่ารักษาพยาบาลเบิกได้ตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 35,000 บาท กรณีที่ไม่เพียงพอให้จ่ายตามความจำเป็นเพิ่มได้อีกไม่เกิน 50,000 บาท - กรณีไม่เนื่องจากการทำงาน: ค่ารักษาพยาบาลเบิกได้ครึ่งหนึ่งของที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน 3,000-9,000 บาท ขึ้นอยู่กับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งกำหนด	- กรณีเนื่องจากการทำงาน: ค่ารักษาพยาบาลตามระเบียบของกระทรวงการคลัง - กรณีไม่เนื่องจากการทำงาน: ค่ารักษาพยาบาลเบิกได้ครึ่งหนึ่งของที่จ่ายแต่ไม่เกิน 3,000 บาท เฉพาะในกรณีอุบัติเหตุหรือมีความจำเป็นรีบด่วน	- ผู้ป่วยใน มีวงเงินตามระดับตำแหน่ง	- ใช้ระเบียบเดียวกับราชการ - เฉพาะพนักงานเบิกค่ารักษาพยาบาลได้ได้ครึ่งหนึ่งของที่จ่ายแต่ไม่เกิน 9,000 บาท - ผู้ป่วยในเฉพาะพนักงานเบิกค่าห้อง ค่าอาหารได้เท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินวันละ 800 บาท	- ค่าห้อง และค่าอาหารเบิกได้ไม่เกิน 1,000-2,000 บาท/วัน ขึ้นอยู่กับตำแหน่งงาน - ค่าห้อง I.C.U และค่าอาหารเบิกได้ไม่เกิน 2,000 บาท/วัน - -ส่วนคนในครอบครัวรวมกันเบิกได้ไม่เกิน 30,000 บาท/ปี	ไม่มีรายละเอียด แล้วแต่เงื่อนไขที่ทำกับบริษัทประกันภัย

ผลประโยชน์	รัฐวิสาหกิจ	ราชการ	เอกชนทั่วไป	สสวท.	สวทช.	สถาบันพระปกเกล้า
2. ค่าเล่าเรียนบุตร	- สำหรับบุตรตามกฎหมายไม่เกิน 3 คน และอายุไม่เกิน 25 ปี - ค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาของรัฐหลักสูตรระดับไม่สูงกว่าอนุปริญญาสามารถเบิกได้เต็มตามจ่ายจริง แต่ไม่เกินอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด - ค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาเอกชนหลักสูตรไม่สูงกว่า ม.ปลายสามารถเบิกได้เต็ม - ค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาเอกชนหลักสูตรสูงกว่า ม.ปลาย แต่ไม่สูงกว่าอนุปริญญาสามารถเบิกได้ครึ่งหนึ่ง แต่ไม่เกินกระทรวงการคลังกำหนด	- สำหรับบุตรตามกฎหมายไม่เกิน 3 คน และอายุไม่เกิน 25 ปี - ค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาของรัฐหลักสูตรระดับไม่สูงกว่าอนุปริญญาสามารถเบิกได้เต็มตามจ่ายจริง แต่ไม่เกินอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด - ค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาเอกชนหลักสูตรไม่สูงกว่า ม.ปลายสามารถเบิกได้เต็ม - ค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาเอกชนหลักสูตรสูงกว่าม.ปลาย แต่ไม่สูงกว่าอนุปริญญาสามารถเบิกได้ครึ่งหนึ่ง แต่ไม่เกินกระทรวงการคลังกำหนด	ส่วนมากจะให้สิทธิในระดับประถมและมัธยม	- สำหรับบุตรตามกฎหมายไม่เกิน 3 คน และอายุไม่เกิน 25 ปี - ค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาของรัฐหลักสูตรระดับไม่สูงกว่าอนุปริญญาสามารถเบิกได้เต็มตามจ่ายจริง แต่ไม่เกินอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด - ค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาเอกชนหลักสูตรไม่สูงกว่า ม.ปลายสามารถเบิกได้เต็ม - ค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาเอกชนหลักสูตรสูงกว่า ม.ปลาย แต่ไม่สูงกว่าอนุปริญญาสามารถเบิกได้ครึ่งหนึ่ง แต่ไม่เกินกระทรวงการคลังกำหนด	- สำหรับบุตรตามกฎหมายไม่เกิน 3 คน และอายุไม่เกิน 25 ปี - ค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาของรัฐหลักสูตรระดับไม่สูงกว่าอนุปริญญาสามารถเบิกได้เต็มตามจ่ายจริง แต่ไม่เกินอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด - ค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาเอกชนหลักสูตรไม่สูงกว่า ม.ปลายสามารถเบิกได้เต็ม - ค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาเอกชนหลักสูตรสูงกว่า ม.ปลาย แต่ไม่สูงกว่าอนุปริญญาสามารถเบิกได้ครึ่งหนึ่ง แต่ไม่เกินกระทรวงการคลังกำหนด	ไม่มี

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

2.8 บทสรุป

การศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างค่าตอบแทนและแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจครั้งนี้ พบว่า รัฐวิสาหกิจส่วนมากใช้กรอบบัญชีโครงสร้างเงินเดือนที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเพื่อนำไปกำหนดอัตราเงินเดือนของพนักงานแต่ละระดับ ซึ่งแต่ละรัฐวิสาหกิจจะมีการกำหนดระดับของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป เช่น ธนาคารออมสินมีการจัดระดับของพนักงานเป็น 7 ระดับ โดยไม่มีการจัดระดับสำหรับผู้ที่อยู่ในกลุ่มบริหาร กลุ่มบริหารระดับสูง และกลุ่มผู้อำนวยการ ในขณะที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีการจัดระดับพนักงาน 15 ระดับตั้งแต่พนักงานระดับล่างสุดจนถึงผู้บริหารสูงสุด

นอกจากการจัดระดับพนักงานที่ต่างกันแล้ว การกำหนดว่าพนักงานตำแหน่งใดจัดอยู่ในระดับใดก็แตกต่างกันด้วยทำให้อัตราเงินเดือนของพนักงานตำแหน่งเดียวกันอาจมีเงินเดือนที่แตกต่างกันได้ ตัวอย่างเช่น รัฐวิสาหกิจหนึ่งอาจกำหนดให้ตำแหน่งหัวหน้ากองเป็นพนักงานระดับ 5 ได้รับขั้นเงินเดือนขั้นที่ 35 คือ 29,750 บาทตามบัญชีโครงสร้างเงินเดือนที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่รัฐวิสาหกิจอีกแห่งหนึ่งอาจกำหนดให้ตำแหน่งเดียวกันนี้เป็นพนักงานระดับ 6 ได้รับขั้นเงินเดือนที่ 40 คือ 41,120 บาทตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ทำให้อัตราเงินเดือนแตกต่างกันได้ ทั้งนี้เป็นเพราะแม้คณะรัฐมนตรีจะกำหนดบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนตายตัวสำหรับทุกขั้นเงินเดือนตั้งแต่ขั้น 1 ถึงขั้นที่ 58 ซึ่งเป็นขั้นสูงสุด แต่มิได้กำหนดว่าตำแหน่งใดต้องได้รับเงินเดือนเท่ากับขั้นเงินเดือนที่เท่าไร หากแต่เพียงกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดของแต่ละรัฐวิสาหกิจผู้เดียวเท่านั้น อีกทั้งรัฐวิสาหกิจที่มีอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดอยู่ในกรอบที่ ครม. กำหนดก็ไม่จำเป็นที่จะต้องใช้ขั้นวิ่งตามบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนตามที่ ครม. กำหนดก็ได้ หากกำหนดอัตราเงินเดือนเป็นร้อยละ

จากข้อมูลเงินเดือนจริงเฉลี่ยของรัฐวิสาหกิจที่คณะผู้วิจัยได้เก็บรวบรวม 12 แห่ง สามารถได้ข้อสรุปเกี่ยวกับลักษณะและความแตกต่างของโครงสร้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจ 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) รัฐวิสาหกิจที่มีโครงสร้างอัตราเงินเดือนภายใต้กรอบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (2) รัฐวิสาหกิจที่สามารถกำหนดเงินเดือนได้เอง และ (3) รัฐวิสาหกิจกลุ่มอุตสาหกรรมการธนาคารและคมนาคม การศึกษาดังกล่าวได้ข้อสรุปสำคัญดังต่อไปนี้

1. อัตราเงินเดือนจริงเฉลี่ยของพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่ใช้ระบบโครงสร้างอัตราเงินเดือนที่ ครม. กำหนด จะมีลักษณะที่ขึ้นๆ ลงๆ เนื่องจากมีปัญหาพนักงานที่ไม่สามารถเลื่อนขั้นได้อีกทำให้มีการกระจุกตัวของพนักงานในบางระดับ แต่เนื่องจากพนักงานที่ไม่สามารถเลื่อนขั้นได้อีกต่อไปนั้นมักมีอายุการทำงานนาน อัตราเงินเดือนจริงเฉลี่ยของพนักงานที่มีขั้นเงินเดือนเต็มขั้นจึงอาจสูงกว่าอัตราเงินเดือนจริงเฉลี่ยในระดับอื่น

กราฟเส้นอัตราเงินเดือนจึงมีลักษณะที่ไม่เรียบหากมีการหักเหตามจุดต่างๆ ที่มีอัตราเงินเดือนเต็มขั้น สำหรับรัฐวิสาหกิจที่สามารถกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนของตนเองได้กราฟเงินเดือนจะเป็นเส้นราบที่สูงขึ้นตามระดับของงานโดยไม่มีการหักเห เนื่องจากไม่มีปัญหาขั้นเงินเดือนเต็ม

2. อัตราเงินเดือนจริงเฉลี่ยของพนักงานระดับล่างไม่แตกต่างกันเท่าใดนักระหว่างรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง
3. อัตราเงินเดือนจริงเฉลี่ยของพนักงานระดับกลางจะสูงกว่าของพนักงานระดับล่างค่อนข้างมากแต่จะไม่แตกต่างจากอัตราเงินเดือนจริงเฉลี่ยของผู้บริหารระดับสูงในรัฐวิสาหกิจที่ใช้กรอบอัตราเงินเดือนที่ ครม. อนุมัติเท่าใดนัก เนื่องจากมีการกำหนดเพดานอัตราเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุด
4. อัตราเงินเดือนของผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจที่ใช้กรอบบัญชีโครงสร้างเงินเดือนที่ ครม. กำหนดและของรัฐวิสาหกิจที่สามารถกำหนดเงินเดือนเองได้จะแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยอัตราเงินเดือนของผู้บริหารระดับสูงในรัฐวิสาหกิจที่สามารถกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนตนเองได้จะสูงกว่ามาก
5. โครงสร้างอัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจในธุรกิจเดียวกันก็ยังมีความแตกต่างกันมาก จากการศึกษาเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนจริงเฉลี่ย พบว่า 'รัฐวิสาหกิจ 7' และ 'รัฐวิสาหกิจ 8' มีอัตราเงินเดือนจริงเฉลี่ยของกลุ่มผู้บริหารระดับสูงมากกว่า 'รัฐวิสาหกิจ 6' แต่ในส่วนอัตราเงินเดือนจริงเฉลี่ยของพนักงานระดับล่างของทั้งสามธนาคารจะมีความใกล้เคียงกัน ในลักษณะเดียวกัน โครงสร้างอัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจในสาขาการขนส่งก็ยังแตกต่างกันมาก โดยเงินเดือนจริงเฉลี่ยของพนักงานระดับล่างถึงระดับกลางของ 'รัฐวิสาหกิจ 2' และ 'รัฐวิสาหกิจ 10' มีความใกล้เคียงกันมาก แต่พนักงาน 'รัฐวิสาหกิจ 9' จะมีเงินเดือนจริงเฉลี่ยที่สูงกว่าพนักงานของรัฐวิสาหกิจทั้ง 2 แห่ง สิ่งที่แตกต่างกันอีกประการคือ อัตราเงินเดือนของผู้บริหารระดับสูงของ 'รัฐวิสาหกิจ 9' จะสูงกว่าในกรณีของ 'รัฐวิสาหกิจ 2' และ 'รัฐวิสาหกิจ 10' มาก

นอกเหนือจากค่าตอบแทนของพนักงานและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจแล้ว ในส่วนค่าตอบแทนของคณะกรรมการก็เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาเช่นเดียวกัน ซึ่งค่าเบี้ยประชุมมีทั้งที่อยู่ในอำนาจของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และกระทรวงการคลัง รวมถึงรัฐวิสาหกิจบางแห่งสามารถกำหนดได้เอง แต่รัฐวิสาหกิจโดยส่วนใหญ่จะกำหนดเบี้ยประชุมภายใต้กรอบที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ คือ กรรมการได้รับไม่เกินคนละ 6,000 บาทต่อเดือน

เมื่อพิจารณาค่าตอบแทนกรรมการระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบริษัทเอกชนที่อยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมเดียวกัน พบว่าบริษัทเอกชนให้ค่าตอบแทนกรรมการที่สูงกว่ารัฐวิสาหกิจมาก แต่การพิจารณาว่าค่าตอบแทนกรรมการของรัฐวิสาหกิจมีความเหมาะสมหรือไม่ ต้องพิจารณาจากภาระหน้าที่ที่กรรมการรับผิดชอบ ซึ่งกรรมการรัฐวิสาหกิจอาจมีภาระหน้าที่ที่แตกต่างจากกรรมการภาคเอกชนได้เนื่องจากรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นอาจได้รับภาระหน้าที่ให้บริการแก่ภาครัฐ หรือให้บริการเชิงสังคม หรือเป็นผู้ผูกขาดในกิจการ รวมถึงต้องพิจารณาผลประโยชน์อื่นที่กรรมการแต่ละท่านจะได้รับจากหน่วยงานด้วย จากการศึกษาสิทธิประโยชน์ที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจได้รับจากรัฐวิสาหกิจ 11 แห่งดังที่กล่าวมาแล้วพบว่า กรรมการจะได้รับสินค้าหรือบริการที่เป็นผลิตผลของหน่วยงานตนเอง ซึ่งสามารถตีเป็นมูลค่าได้มากพอควร

ส่วนรัฐวิสาหกิจที่มีเบี้ยประชุมที่สามารถกำหนดเองได้จะมีความแตกต่างจากที่มติ ครม. กำหนดอย่างมาก และถึงแม้รัฐวิสาหกิจที่มีค่าเบี้ยประชุมตามกรอบมติ ครม. เหมือนกัน แต่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งก็จะได้รับเบี้ยประชุมไม่เท่ากัน กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมและมีขนาดเล็ก เช่น สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ฯ จะมีเบี้ยประชุมกรรมการที่ต่ำกว่ารัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่และมีผลกำไรจากการดำเนินงาน เช่น องค์การโทรศัพท์ฯ ซึ่งอาจเป็นเพราะต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายค่าเบี้ยประชุมของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ด้วย

ข้อสังเกตอีกประการเกี่ยวกับค่าเบี้ยประชุมกรรมการ คือ กรรมการรัฐวิสาหกิจ (หรือบริษัทแม่) บางแห่งเข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในบริษัทลูกด้วย ซึ่งเข้าไปดำรงตำแหน่งในฐานะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็ได้ กรรมการท่านนั้นจะได้รับค่าเบี้ยประชุมจากทั้งบริษัทแม่และบริษัทลูก โดยหลักการแล้ว การพิจารณาผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการนั้นควรคำนึงถึงคุณสมบัติของกรรมการ ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจการขององค์กร ภาระหน้าที่ต่อองค์กร และเวลาที่สามารถให้กับองค์กรได้ รวมถึงต้องนำหลักความโปร่งใสมาใช้ในการคัดเลือกกรรมการด้วย

นอกจากการเปรียบเทียบค่าตอบแทนทั้งในส่วนพนักงานและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแล้วยังมีข้อมูลจากผลการสำรวจอัตราเงินเดือนแรกบรรจุของรัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และภาคราชการในปี พ.ศ.2540 โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งพบว่าอัตราเงินเดือนแรกบรรจุสำหรับพนักงานที่มีวุฒิการศึกษาระดับ ปวช. และ ปวส. ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ภาคราชการ และภาคเอกชนมีความใกล้เคียงกัน แต่สำหรับพนักงานที่มีวุฒิการศึกษาที่สูงขึ้นไป คือ ปริญญาตรีและปริญญาโท เงินเดือนแรกบรรจุของพนักงานภาคเอกชนในแต่ละตำแหน่งจะสูงกว่าทั้งรัฐวิสาหกิจ และภาคราชการค่อนข้างมาก

อย่างไรก็ดี การวิเคราะห์เปรียบเทียบอัตราเงินเดือนแรกบรรจุจะไม่สามารถสะท้อนถึงความแตกต่างของระดับเงินเดือนที่แท้จริง ทั้งนี้เพราะแต่ละหน่วยงานมีระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือนที่แตกต่างกันทำให้อัตราการปรับเปลี่ยนของเงินเดือนเมื่อบรรจุเข้าทำงานแล้วต่างกัน ผลการสำรวจอัตราเงินเดือนเฉลี่ยของรัฐวิสาหกิจ ภาคราชการ และภาคเอกชนในปี พ.ศ. 2540 โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ค่าตอบแทนเฉลี่ยของรัฐวิสาหกิจมีอัตราที่สูงกว่าภาคราชการและภาคเอกชนมาก ผลการสำรวจดังกล่าวอาจทำให้ตั้งข้อสมมติฐานได้ว่า การเลื่อนขั้นเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจทำให้ค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ทำงานในองค์กรเป็นเวลาระยะหนึ่งสูงกว่าค่าตอบแทนของพนักงานในหน่วยงานราชการและในภาคเอกชน แม้ในช่วงเวลาแรกบรรจุอัตราเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ได้รับจะต่ำกว่าภาคเอกชน แต่เมื่อทำงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจสักระยะหนึ่งอัตราเงินเดือนที่ได้รับอาจมากกว่าภาคเอกชนได้

แต่คณะผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่าผลสรุปของการสำรวจครั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นตัวอย่างในการคำนวณค่าตอบแทน ซึ่งการสำรวจครั้งนี้ได้เลือกรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดใหญ่ซึ่งมีทั้งที่อยู่ในกรอบเงินเดือนของคณะรัฐมนตรี เช่น องค์การโทรศัพท์ฯ การสื่อสารฯ การประปานครหลวง การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และที่ไม่อยู่ในกรอบของคณะรัฐมนตรีกำหนด เช่น ธนาคารกรุงไทย ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ตลอดจนองค์กรอิสระ เช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้มีอัตราเงินเดือนค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม ผลการสำรวจทำให้ต้องมีการทบทวนว่าอัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง โดยเฉพาะที่สามารถกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนตนเองได้นั้นสูงเกินไปหรือไม่

ในส่วนของค่าตอบแทนในรูปแบบอื่นๆ เช่น บำเหน็จ บำนาญ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ค่าเล่าเรียนบุตร และค่ารักษาพยาบาล จากการศึกษาพบว่า พนักงานรัฐวิสาหกิจมีค่าตอบแทนเหล่านี้ไม่น้อยไปกว่าของภาคราชการ ภาคเอกชนหรือองค์กรอิสระ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของค่าเล่าเรียนบุตร บำเหน็จ โดยเฉพาะในส่วนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ รัฐวิสาหกิจจะได้รับเงินสมทบในอัตราที่สูงที่สุดคือร้อยละ 9-10 ของเงินเดือนในขณะที่ภาคราชการได้เพียงร้อยละ 3 ภาคเอกชนได้ร้อยละ 3-5 และองค์กรอิสระได้ร้อยละ 0–10 และมีแนวโน้มที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจจะใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแทนระบบบำเหน็จและบำนาญเพิ่มขึ้น ประเด็นที่ต่างกันค่อนข้างมาก คือ ค่ารักษาพยาบาลซึ่งข้าราชการจะสามารถรักษาได้ตลอดชีพ โดยรวมถึงบิดามารดา คู่สมรส และบุตรด้วย ซึ่งในกรณีของรัฐวิสาหกิจจะได้รับสิทธิเฉพาะในช่วงเวลาที่ทำงานเท่านั้น สำหรับสิทธิประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจทั้งที่เป็นสิทธิประโยชน์ที่กำหนดโดยกฎหมาย 25 เรื่อง และนอกเหนือจากที่กฎหมาย

กำหนดอีก 35 เรื่องดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ในทางปฏิบัติรัฐวิสาหกิจประมาณ ร้อยละ 90 ได้จัดสวัสดิการที่มีกำหนดโดยกฎหมายดังกล่าวให้แก่พนักงานเกือบครบทุกประเด็น

เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจในปี 2543 ยังพบว่า ค่าใช้จ่ายสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจมีความใกล้เคียงกับภาคเอกชนมาก กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจมีค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 26 ของค่าใช้จ่ายในรูปเงินเดือน และภาคเอกชนมีร้อยละ 25 โดยมีจำนวนรัฐวิสาหกิจประมาณ 4 ใน 5 ส่วนที่มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการต่อเงินเดือนต่ำกว่าร้อยละ 25 และมีเพียง 1 ใน 5 ที่มีสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 25

กล่าวโดยสรุปแล้ว โครงสร้างระบบค่าตอบแทนในปัจจุบันยังมีประเด็นปัญหาหลายประการ คือ ประการแรก มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ไม่อยู่ในกรอบโครงสร้างอัตราเงินเดือนที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ทำให้อัตราเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับอัตราเงินเดือนในภาคเอกชนและในหน่วยงานราชการ ประการที่สอง อัตราเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ใช้กรอบโครงสร้างอัตราเงินเดือนที่คณะรัฐมนตรีกำหนดก็ค่อนข้างสูงเช่นเดียวกันเมื่อเทียบกับอัตราเงินเดือนในภาคเอกชนและในหน่วยงานราชการ ทั้งนี้เพราะมติคณะรัฐมนตรีควบคุมเพียงอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดในรัฐวิสาหกิจเท่านั้น โดยมิได้ควบคุมอัตราเงินเดือนของพนักงานระดับอื่นๆ ทำให้รัฐวิสาหกิจอาจเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานทุกระดับได้อย่างต่อเนื่องหากปราศจากแรงกดดันที่จะต้องลดต้นทุนด้านบุคลากร ประการที่สาม อัตราค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ค่อนข้างต่ำสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดของธุรกิจใหญ่เมื่อเทียบกับอัตราเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดในธุรกิจเกียวกันในภาคเอกชน อย่างไรก็ดี ได้มีความพยายามจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการออกพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจไม่มีสถานภาพเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป แต่เป็นการจ้างผู้บริหารโดยมีค่าตอบแทน 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นค่าตอบแทนคงที่ และส่วนที่เป็นค่าตอบแทนตามผลการดำเนินงานของผู้บริหารสูงสุด เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้บริหารสูงสุด ดังนั้นจึงต้องพิจารณาประเด็นปัญหาเหล่านี้ เพื่อหาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างเงินเดือนที่เหมาะสมต่อไป

บทที่ 3
โครงสร้างระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจ

โครงสร้างระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันมีอยู่ 3 ลักษณะคือ 1) ระบบแรงจูงใจตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เข้าระบบประเมินผลทั่วไปซึ่งจะแบ่งตามประเภทรัฐวิสาหกิจ 2) ระบบแรงจูงใจที่คณะรัฐมนตรีกำหนดขึ้นเฉพาะสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ดี ที่เข้าสู่ระบบประเมินผล ซึ่งได้แก่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และ 3) ระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่เข้าสู่ระบบการประเมินผลซึ่งจะเป็นไปตามกรอบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (ดูตารางที่ 3.1 สำหรับรายชื่อรัฐวิสาหกิจที่เข้าระบบประเมินผลของกระทรวงการคลังระหว่างปี พ.ศ. 2542-2544 และรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่เข้าระบบประเมินผล)

จากลักษณะของระบบแรงจูงใจทั้งสามข้างต้น อาจให้นิยามของระบบแรงจูงใจว่าประกอบด้วย 1) ระบบโบนัสของพนักงาน 2) ระบบโบนัสของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และ 3) ระบบการกำหนดวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี โดยองค์ประกอบของระบบแรงจูงใจเหล่านี้ต้องโยงกับผลงานของแต่ละบุคคล เพื่อเป็นพื้นฐานในการกำหนดจำนวนเงินที่จะจ่ายในรูปโบนัสและในรูปเงินเดือนเลื่อนขั้น โดยจะพิจารณาถึงรายละเอียดในส่วนของระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลังที่มีการนำมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ด้วย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจที่เข้าระบบประเมินผล โดยในปี 2544 มีรัฐวิสาหกิจที่เข้าระบบประเมินผลฯ ประมาณ 34 แห่ง อย่างไรก็ตาม ยังมีระบบแรงจูงใจอีก 2 ระบบ คือ ระบบการประกาศจัดอันดับผลงานจริงของรัฐวิสาหกิจประจำปี และระบบการให้ความอิสระในการบริหารงาน[1] แต่ทั้ง 2 ระบบนี้เป็นการจูงใจให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจเข้าสู่ระบบประเมินผลตามที่ ครม. อนุมัติมากกว่าที่จะจูงใจให้พนักงานและคณะกรรมการทำงานให้องค์กรบรรลุเป้าหมายหลักขององค์กร ในรายงานนี้ทางคณะผู้วิจัยจึงเน้นพิจารณาในส่วนของแรงจูงใจที่มีผลต่อพนักงานและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก

---

[1] ดูรายละเอียดได้จากภาคผนวกตารางที่ 4

กระบวนการทำงานของระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจจะประกอบด้วยขั้นตอน 2 ส่วน ส่วนแรกคือการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และส่วนที่สองคือการนำผลการประเมินดังกล่าวมากำหนดเป็นแรงจูงใจทั้งในรูปแบบของวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือน และโบนัสดังที่จะกล่าวในรายละเอียดต่อไป สำหรับระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้อยู่ในระบบประเมินผลนั้นจะถูกกำหนดโดยคณะรัฐมนตรีเช่นกัน ดังที่จะกล่าวในส่วนต่อไป

3.1 การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

3.1.1 การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน

การประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจให้ได้เป็นระดับคะแนน เพื่อให้ทราบว่ารัฐวิสาหกิจนั้นมีการดำเนินงานอยู่ในเกณฑ์ใด ซึ่งมีอยู่ 5 ระดับ คือ ดีขึ้นมาก ดีขึ้น ปกติ ต่ำ และต่ำมาก โดยในระดับ "ปกติ" หมายถึง มีการดำเนินงานหรือพัฒนาในระดับปกติเท่าที่ผ่านมา หากจะดำเนินการให้ดีกว่าเป้าหมายระดับ "ปกติ" ต้องมีการพัฒนาประสิทธิภาพมากขึ้นเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา

คะแนนของผลการประเมินในแต่ละระดับ เป็นดังนี้

ผลการประเมิน	**คะแนนที่ได้รับ**
ดีขึ้นมาก	1
ดีขึ้น	2
ปกติ	3
ต่ำ	4
ต่ำมาก	5

ในการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจให้ได้เป็นคะแนนนั้น ต้องคำนึงถึงประเด็นหลัก 6 ด้านดังนี้

(1) ประสิทธิภาพทางการเงิน เช่น กำไรจากการดำเนินงาน ค่าใช้จ่ายในการขายและบริหาร รวมถึงการวัดประสิทธิภาพของพนักงานรัฐวิสาหกิจ เช่น ต้นทุนแรงงานต่อหน่วย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อรายได้จากการดำเนินงาน เป็นต้น

(2) ประสิทธิภาพทางกายภาพ เช่น ประสิทธิภาพในการเพิ่มผลผลิต การประหยัดปริมาณวัตถุดิบหรือพลังงานที่ใช้ในการผลิต หรือการลดความสูญเสียของสินค้าที่ผลิตไม่ได้มาตรฐาน

(3) คุณภาพของบริการ เช่น ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ

(4) การดำเนินงานตามแผนวิสาหกิจ เช่น การวัดโครงการลงทุนว่าสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่

(5) คุณภาพของแผนวิสาหกิจ เช่น ความครบถ้วนของแผน เนื้อหาของแผน และการปฏิบัติได้ของแผน

(6) คุณภาพของการบริหาร เช่น การจัดองค์กรและระบบงาน การจัดการด้านบุคลากร การบริหารการเปลี่ยนแปลง และการกำกับดูแลที่ดี

โดยในแต่ละประเด็นจะมีน้ำหนักมากน้อยไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับกลุ่มประเภทรัฐวิสาหกิจว่าให้ความสำคัญกับตัวแปรต่างๆ มากน้อยเพียงไร ซึ่งการกำหนดน้ำหนักจะจำแนกตามกลุ่มประเภทรัฐวิสาหกิจ 6 ประเภท[2] โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์การจัดตั้ง ภารกิจขององค์กร ตลอดจนสภาวะการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ (ดูรายละเอียดในตารางที่ 3.2 และตารางที่ 3.3)

- รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาด และหารายได้ให้รัฐ
- รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาด หารายได้ และเลี้ยงตัวได้
- รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาด และให้บริการเชิงสังคม
- รัฐวิสาหกิจประเภทกึ่งแข่งขัน และรัฐให้สิทธิพิเศษเพื่อประกอบกิจการ
- รัฐวิสาหกิจประเภทแข่งขันกับเอกชน
- รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริม

[2] รายชื่อรัฐวิสาหกิจโดยจำแนกตามประเภทรัฐวิสาหกิจ 6 ประเภทนี้จะแสดงไว้ในภาคผนวกตารางที่ 5

ตารางที่ 3.1 รายชื่อรัฐวิสาหกิจที่เข้าและที่ไม่เข้าระบบการประเมินผลฯ ในปี พ.ศ. 2542-2544

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	ปี 2542	ปี 2543	ปี 2544
1. สำนักงานนายกรัฐมนตรี			
1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย[1]		X	X
2. องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	X	X	X
3. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย			
4. การกีฬาแห่งประเทศไทย			
5. องค์การสวนสัตว์			
6. องค์การสวนพฤกษศาสตร์			
7. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	X	X	X
8. โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ			
9. บริษัท ไทยแลนด์ ดิวตี้ ฟรี ช็อปส์ จำกัด			
2. กระทรวงกลาโหม			
1. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด			
2. องค์การแบตเตอรี่			
3. องค์การฟอกหนัง			
3. กระทรวงการคลัง			
1. โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง	X	X	X
2. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	X	X	X
3. ธนาคาร กรุงไทย จำกัด (มหาชน)	X[2]	X[2]	X[2]
4. ธนาคารออมสิน	X	X	X
5. ธนาคารอาคารสงเคราะห์[1]		X	X
6. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	X	X	X
7. โรงงานไพ่ กรมสรรพสามิต			
8. องค์การสุรา กรมสรรพสามิต			
9. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	X	X	X
10. บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)			
11. บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด			
12. บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย			X
13. บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม			X
14. บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม			X
15. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน			
16. องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน			
17. บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน			
18. บริษัท ปุ๋ยแห่งชาติ จำกัด (มหาชน)			
19. บริษัท กรุงไทย แลนด์ แอนด์ เฮ้าส์ จำกัด			
20. บริษัท กรุงไทยคอมพิวเตอร์เซอร์วิสเซส จำกัด			
21. บริษัท กฎหมายกรุงไทย จำกัด			
22. บริษัท บัตรกรุงไทย จำกัด			
23. บริษัท กรุงไทยธุรกิจบริการ จำกัด			
24. บริษัท เงินทุนกรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน)			
25. บริษัท เอ็นซี แอสโซซิเอทส์ จำกัด (บริษัทลูกธนาคารกรุงไทย)			
26. บริษัท หลักทรัพย์จัดการกองทุนกรุงไทย จำกัด			

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	ปี 2542	ปี 2543	ปี 2544
27. ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน)			
28. ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)			
29. ธนาคาร ไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน)			
30 บริษัท หลักทรัพย์ไทยธนกิจ จำกัด (บริษัทลูกธนาคารไทยธนาคาร)			
31 บริษัท เคทีทีลีสซิ่ง จำกัด (บริษัทลูกธนาคารไทยธนาคาร)			
32. บริษัท บริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด			
33. บริษัท บริหารสินทรัพย์รัตนสิน จำกัด			
34. บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด			
35. ธนาคารแห่งประเทศไทย			
4. กระทรวงคมนาคม			
1. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	X	X	X
2. การท่าเรือแห่งประเทศไทย	X	X	X
3. การรถไฟแห่งประเทศไทย	X	X	X
4. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	X	X	X
5. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	X	X	X
6. การสื่อสารแห่งประเทศไทย	X	X	X
7. บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด			X
8. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์			
9. บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด			
10. บริษัท ขนส่ง จำกัด	X	X	X
11. สถาบันการบินพลเรือน			
12. บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด			X
13. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)			X
14. บริษัท ไทยอินฟอร์มเมชั่น โซลูชั่น จำกัด (บริษัทลูกบริษัทการบินไทย)			
15. บริษัท ไทย-อะมาดิอุส เซาท์อีสต์เอเชีย จำกัด (บริษัทลูกบริษัทการบินไทย)			
5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์			
1. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้			
2. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย			
3. องค์การสวนยาง			
4. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร			
5. องค์การสะพานปลา			
6. บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด			
7. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง			
6. กระทรวงมหาดไทย			
1. การไฟฟ้านครหลวง		X	X
2. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค		X	X
3. การประปานครหลวง	X	X	X
4. การประปาส่วนภูมิภาค	X	X	X
5. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	X	X	X
6. การเคหะแห่งชาติ	X	X	X
7. องค์การตลาด			
7. กระทรวงพาณิชย์			
1. องค์การคลังสินค้า			

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	ปี 2542	ปี 2543	ปี 2544
8. กระทรวงอุตสาหกรรม			
1. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	X	X	X
2. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย[1] *		X	X
3. บริษัท ปตท.สผ. จำกัด (มหาชน)			
4. บริษัท ปตท.สผ. (อินเตอร์เนชั่นแนล) จำกัด			
5. บริษัท PTT Philippines Inc.			
9. กระทรวงสาธารณสุข			
1. องค์การเภสัชกรรม	X	X	X
10. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี			
1. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	X	X	X
2. องค์พิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ			
3. องค์การจัดการน้ำเสีย			X
4. บริษัท อินเทอร์เน็ต ประเทศไทย จำกัด**			
11. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม			
1. สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์			

หมายเหตุ : X หมายถึง รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นเข้าสู่ระบบประเมินผลในปีนั้นๆ

[1] หมายถึง รัฐวิสาหกิจที่ดี และเข้าสู่ระบบประเมินผลตั้งแต่ปี 2543

[2] หมายถึง การประเมินผลรัฐวิสาหกิจแห่งนี้ใช้เกณฑ์เฉลี่ยธุรกิจ

* ในเดือนตุลาคม 2544 การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้เปลี่ยนฐานะจากองค์การของรัฐเป็นบริษัทมหาชนแต่ยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในชื่อ "บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)"

** ในเดือนตุลาคม 2544 ได้เปลี่ยนฐานะจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทเอกชน

ที่มา: สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, พฤษภาคม 2544

ตารางที่ 3.2 การกำหนดน้ำหนัก จำแนกตามกลุ่มประเภทของรัฐวิสาหกิจ

ตัวแปรในการประเมินผล	ผูกขาดและหารายได้ให้รัฐ	ผูกขาดและหารายได้เลี้ยงตัวเองได้	ผูกขาดและให้บริการเชิงสังคม	กึ่งแข่งขัน และรัฐให้สิทธิพิเศษเพื่อประกอบกิจการ	แข่งขัน
ประสิทธิภาพ : ประสิทธิผล	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ
(1+2+3) : (4+5+6)	65 : 35	60 : 40	60 : 40	60 : 40	60 : 40
1. ประสิทธิภาพทางการเงิน	30	25	15	20	20
2. ประสิทธิภาพทางกายภาพ	25	20	25	25	25
3. คุณภาพของบริการ	10	15	20	15	15
4.การดำเนินงานตามแผนวิสาหกิจ	10	10	10	10	10
5. คุณภาพของแผนวิสาหกิจ	10	10	10	10	10
6. คุณภาพของการบริหาร	15	20	20	20	20
รวม	100	100	100	100	100

หมายเหตุ : 1. ประสิทธิภาพ : ประสิทธิผล = (ข้อ 1 + ข้อ 2 + ข้อ 3) : (ข้อ 4 + ข้อ 5 + ข้อ 6)

2. หมวดประสิทธิภาพ และหมวดประสิทธิผล สามารถเพิ่มหรือลดได้ หมวดละ 10%

3. ทุกหัวข้อในการประเมินผลเพิ่ม และลดได้ร้อยละ 5 โดยอยู่ภายใต้กรอบตามสัดส่วนของประสิทธิภาพ : ประสิทธิผล

ที่มา : คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2544, สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง

สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริม ได้แก่ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มิได้เน้นผลกำไร แต่เน้นส่งเสริมและสนับสนุนทางด้านการวิจัยพัฒนาทางวิชาการ โดยมีการกำหนดตัวแปรประเมินฯ และน้ำหนักเป็นดังนี้

ตารางที่ 3.3 การกำหนดน้ำหนักของรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริม

รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริม	
ตัวแปรในการประเมินผล	ร้อยละ
1. ประสิทธิภาพ	30
2. ประสิทธิผล	30
3. การพัฒนาองค์กร	40
รวม	100

ที่มา : คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2544, สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง

เมื่อทราบว่ารัฐวิสาหกิจใดมีคะแนนจากการประเมินผลการดำเนินงานเป็นเท่าใดแล้ว ก็จะนำคะแนนที่ได้ไปใช้ในหลักเกณฑ์ในการจัดสรรวงเงินโบนัสและการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีต่อไป

3.1.2 แนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์ของระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน

เมื่อเดือนกันยายน 2544 คณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจได้กำหนดกรอบการประเมินรัฐวิสาหกิจใหม่ โดยจะนำมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2545 ซึ่งมีแนวทางการเปลี่ยนแปลงโดยสังเขปดังนี้

ก) เปลี่ยนแปลงการเรียกชื่อระดับคะแนนของระบบประเมินผลฯ เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้นเป็นดังนี้

ผลการประเมิน	**ชื่อที่ใช้เรียก**
ดีขึ้นมาก	ระดับ 5
ดีขึ้น	ระดับ 4
ปกติ	ระดับ 3
ต่ำ	ระดับ 2
ต่ำมาก	ระดับ 1

(ข) เปลี่ยนแปลงเกณฑ์วัดผลการดำเนินงานเป็น 5 ด้านโดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ประสิทธิผลการดำเนินงาน

เป็นการแสดงถึงความสามารถขององค์กรในการบรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้ นั่นคือเป็นการแสดงถึงผลลัพธ์หรือผลสำเร็จของการดำเนินงานขององค์กรนั่นเอง

เกณฑ์วัดประสิทธิผลการดำเนินงานนี้ จะครอบคลุมตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการวัดผลสำเร็จของการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในด้านต่างๆ ซึ่งสามารถพิจารณาออกเป็น 2 ด้านใหญ่ๆ ด้วยกัน ได้แก่ ด้านการเงิน (Financial) และด้านที่ไม่ใช่การเงิน (Non-financial) ซึ่งด้านที่ไม่ใช่การเงินจะประกอบไปด้วยผลการดำเนินงานในด้านกายภาพ และในด้านภารกิจ นโยบายและแผน ดังนั้น เกณฑ์วัดประสิทธิผลการดำเนินงานนี้ จะประกอบไปด้วยตัวชี้วัดในด้าน

- การเงิน ได้แก่ กำไร/ขาดทุนจากการดำเนินงาน รายได้รวม ฯลฯ
- กายภาพ ได้แก่ ปริมาณจำหน่ายผลิตภัณฑ์ จำนวนผลิตภัณฑ์ที่ไม่ได้มาตรฐาน กิโลเมตรบริการ คุณภาพน้ำ/อากาศ/เสียง ฯลฯ
- ภารกิจ นโยบายและแผน ซึ่งแบ่งออกเป็น
  (1) การดำเนินงานตามภารกิจและนโยบาย ซึ่งจะพิจารณาผลการดำเนินงานตามภารกิจหลักและนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล กระทรวงเจ้าสังกัดและของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การเบิกจ่ายงบลงทุน จำนวนผู้โดยสาร จำนวนพื้นที่บริการที่เพิ่มขึ้น ฯลฯ
  (2) การดำเนินงานตามแผนของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะพิจารณาเฉพาะแผนงาน/โครงการที่สำคัญ และมีผลกระทบต่อรัฐวิสาหกิจสูง ได้แก่ วัดความสำเร็จของโครงการที่สำคัญที่ ครม. อนุมัติงบลงทุนแล้ว

(2) ประสิทธิภาพการดำเนินงาน

แสดงให้เห็นว่า จากผลลัพธ์หรือผลสำเร็จของการดำเนินงานขององค์กรซึ่งแสดงออกในแง่ของประสิทธิผล (เกณฑ์วัดที่ 1) นั้น องค์กรสามารถกระทำให้สำเร็จได้โดยมีความสามารถหรือประสิทธิภาพอย่างไร ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการวัดผลของการดำเนินงานที่ดีนั้น จะต้องประกอบไปด้วยการวัดทั้งในเชิงประสิทธิผลและการวัดในเชิงประสิทธิภาพจึงจะสมบูรณ์เนื่องจากจะสามารถวัดได้ทั้งผลลัพธ์หรือความสำเร็จที่ทำได้ (ประสิทธิผล) และขณะเดียวกันก็จะสามารถวัด/แสดงได้ว่าผลลัพธ์หรือความสำเร็จที่ทำได้นั้น สามารถทำได้โดยมีความสามารถเช่นไร (ประสิทธิภาพ)

เกณฑ์วัดประสิทธิภาพการดำเนินงานนี้ จะประกอบไปด้วย

- การเงิน แสดงถึงประสิทธิภาพทางการเงินซึ่งได้แก่ อัตราส่วนทางการเงินต่างๆ ค่าใช้จ่ายบริหารต่อรายได้รวม อัตราการชำระหนี้เงินกู้ ฯลฯ
- กายภาพ แสดงถึงประสิทธิภาพของกระบวนการภายใน (Internal process) ในด้านต่างๆ เช่น Quality, Productivity, Loss Ratio, Defect Ratio, Utilization Rate, Energy Consumption Rate เป็นต้น

(3) การสนองประโยชน์ผู้มีส่วนได้เสีย

ในอดีตนั้นการดำเนินการขององค์กรใดก็ตามจะมุ่งที่ลูกค้าเป็นสำคัญ ในขณะที่ในความเป็นจริงแล้วผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) นอกเหนือจากลูกค้าแล้ว ประกอบไปด้วย พนักงานและสังคมหรือส่วนรวมด้วยเช่นกัน องค์กรสมัยใหม่ในปัจจุบันจะให้ความสำคัญแก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเนื่องจากองค์กรจะสามารถอยู่รอดและก้าวหน้าต่อไปได้นั้น ปัจจัยสำคัญหนึ่งได้แก่การสนองตอบต่อผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ประโยชน์สูงสุดไม่ว่าจะเป็นลูกค้า พนักงาน หรือสังคมก็ตาม

เกณฑ์วัดนี้จะครอบคลุมตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งประกอบไปด้วย ลูกค้า พนักงานและสังคม โดยมีรายละเอียดดังนี้

- ลูกค้าจะมีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการบริการ ผลิตภัณฑ์ และ ลูกค้าหรือผู้รับบริการโดยตรง (Direct contact/services with customers) ได้แก่ การสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการ จำนวนข้อร้องเรียนของลูกค้า ความตรงเวลาของขบวนรถโดยสาร Service Time (เช่น ความเร็วในการจัดเก็บค่าผ่านทาง หรือความเร็วในการจ่ายรางวัล) ฯลฯ
- พนักงาน จะมีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการบุคลากร (Human Resources Management System) และชีวอนามัยและความปลอดภัยต่างๆ (Health and Safety) เป็นหลัก ได้แก่ อัตราการเกิดอุบัติเหตุของพนักงาน ระบบการประเมินผลของพนักงาน ระบบการรับฟังความคิดเห็นของพนักงานและการนำข้อคิดเห็นของพนักงานไปใช้ในทางปฏิบัติ Employee Turnover Rate ฯลฯ
- สังคมจะมีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่แสดงถึงการตระหนักและการแสดงความรับผิดชอบที่มีต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะในเรื่องของ Externalities ต่างๆ ได้แก่ การปฏิบัติตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อม การเข้าสู่มาตรฐาน ISO 14000 ฯลฯ

(4) การบริหารและพัฒนาองค์กร

เกณฑ์วัดที่เกี่ยวข้องในด้านการเงินและกายภาพ ไม่ว่าจะเป็นในเชิงประสิทธิผลหรือประสิทธิภาพก็ตาม หรือเกณฑ์วัดที่เกี่ยวข้องกับลูกค้าหรือผู้มีส่วนได้เสียนั้น แสดงให้เห็นถึงผลการดำเนินงานที่ผ่านมาในรอบหนึ่งๆ ขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นรอบปี ไตรมาส หรือเดือนก็ตาม ซึ่งจะเป็นการสะท้อนถึงสถานะ ณ ปัจจุบันหรือผลการดำเนินงานที่ผ่านมาขององค์กร แต่อย่างไรก็ตาม เกณฑ์วัดเหล่านี้ไม่สามารถแสดงถึงความสามารถในการก้าวสู่อนาคตหรือการเตรียมพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กรได้ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีเกณฑ์วัดที่แสดงถึงการบริหารพัฒนาองค์กรเพื่ออนาคตด้วยเช่นกัน

เกณฑ์วัดนี้จะเป็นการพิจารณาแผนงาน/โครงการที่สำคัญที่ระบุในแผนของ รัฐวิสาหกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารและพัฒนาองค์กร ประกอบกับการกำหนดตัวชี้วัดจากการเจรจาร่วมกันระหว่างรัฐวิสาหกิจและคณะกรรมการจัดทำบันทึกข้อตกลงฯ เพื่อหารือประเด็นที่จะกำหนดเป็นตัวชี้วัด และเป้าหมายสำหรับเกณฑ์วัดนี้ โดยเน้นการประเมินที่ผลลัพธ์ที่บรรลุ และคุณภาพของผลลัพธ์ ซึ่งขอบเขตของตัวชี้วัดที่กำหนดสำหรับเกณฑ์วัดนี้จะครอบคลุมในด้านต่างๆ ดังนี้

- การบริหารการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยและเหมาะสมมาใช้ (เช่น โครงการติดตั้งโครงสร้างพื้นฐานสำหรับระบบ internet) การพัฒนาทักษะบุคลากร ฯลฯ
- การบริหารจัดการต่อประเด็นหลักที่มีผลกระทบที่สำคัญต่อรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การลดอัตรากำลังบุคลากร การปรับโครงสร้างองค์กร การจัดทำบัญชีแยกต้นทุนระหว่างกิจกรรมเชิงพาณิชย์และสังคม ฯลฯ
- การวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม ได้แก่ จำนวนงานวิจัยและพัฒนา จำนวนสิทธิบัตรที่ยื่นจด ฯลฯ

(5) การกำกับดูแลที่ดี

เกณฑ์วัดนี้เป็นการให้ความสำคัญต่อการกำกับดูแลที่ดีของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นเครื่องมือของการบริหารจัดการที่ดีและเป็นการสนับสนุนการดำเนินงานและส่งเสริมพัฒนาองค์กรให้ยั่งยืน ซึ่งองค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดีของรัฐวิสาหกิจสามารถสรุปออกเป็น 5 หัวข้อใหญ่ได้แก่

1. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ
2. รายงานทางการเงิน รายงานทางการบริหารและการตรวจสอบ
3. การเปิดเผยสารสนเทศและความโปร่งใส

4. สิทธิและความเท่าเทียมกันของเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น และบทบาทของกิจการต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
5. จริยธรรมและจรรยาบรรณของนักบริหาร พนักงาน และเจ้าของ

เกณฑ์วัดนี้เป็นการประเมินการกำกับดูแลที่ดีของรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2544 เห็นชอบและอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ซึ่งการประเมินนั้นจะได้แก่

- การพัฒนาสู่การกำกับดูแลที่ดี ซึ่งเป็นการพิจารณาและเจรจาเพื่อกำหนดเป็นตัวชี้วัดร่วมกับรัฐวิสาหกิจถึงสิ่งที่พึงกระทำเพื่อให้บรรลุการเป็นองค์กรที่มีการกำกับดูแลที่ดีตามหลักเกณฑ์และแนวทางฯ ของกระทรวงการคลัง

ทั้งนี้ ในการที่จะกำหนดตัวชี้วัดของการกำกับดูแลที่ดีร่วมกับรัฐวิสาหกิจได้นั้น จำเป็นต้องอาศัย

- การพิจารณาถึงสิ่งที่รัฐวิสาหกิจได้กระทำแล้วตามหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ
- การพิจารณาเชิงคุณภาพของสิ่งที่รัฐวิสาหกิจได้กระทำแล้วตามหลักเกณฑ์และแนวทางฯ ของกระทรวงการคลังข้างต้นประกอบ เพื่อให้ทราบถึงสถานะและความสมบูรณ์ของการกำกับดูแลที่ดี ณ ปัจจุบันของรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ 3 เกณฑ์วัดแรกนั้นครอบคลุมตัวชี้วัดในลักษณะของ Key Performance Indicators ในขณะที่ 2 เกณฑ์วัดหลังนั้นครอบคลุมตัวชี้วัดในลักษณะของ Key Driver Indicators

ค) เปลี่ยนแปลงน้ำหนักของเกณฑ์วัดทั้ง 5 ด้านให้เป็นดังนี้

เกณฑ์วัดผลการดำเนินงาน	น้ำหนัก (ร้อยละ)
1. ประสิทธิผลการดำเนินงาน	25
2. ประสิทธิภาพการดำเนินงาน	20
3. การสนองประโยชน์ผู้มีส่วนได้เสีย	20
4. การบริหารและพัฒนาองค์กร	20
5. การกำกับดูแลที่ดี	15
รวม	100

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, ตุลาคม 2544

ง) ทุกรัฐวิสาหกิจใช้เกณฑ์และน้ำหนักของเกณฑ์วัดทั้ง 5 ด้านเหมือนกัน

โดยกำหนดให้น้ำหนักของเกณฑ์วัดเปลี่ยนแปลงได้ + / - ร้อยละ 10 เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการเจรจาจัดทำบันทึกข้อตกลงประเมินผลรัฐวิสาหกิจ

จากแนวทางการปรับปรุงเกณฑ์วัดผลการดำเนินงานที่ได้เสนอส่งผลให้ความสำคัญของเกณฑ์วัดบางตัวเปลี่ยนแปลงไป เช่น น้ำหนักที่เกี่ยวข้องกับแผนวิสาหกิจลดลงจากเดิมมาก ซึ่งในอดีตจะมีน้ำหนักประมาณร้อยละ 20 แต่จากเกณฑ์ที่ปรับปรุงใหม่นี้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนวิสาหกิจเป็นเพียงหนึ่งเกณฑ์ที่อยู่ภายใต้เกณฑ์วัดด้านประสิทธิผลการดำเนินงานเท่านั้น แต่ในทางตรงกันข้าม เกณฑ์วัดทางด้านการบริหารและพัฒนาองค์กร และการกำกับดูแลที่ดีกลับมีน้ำหนักเพิ่มมากขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแนวทางที่ปรับปรุงนี้จะเน้นการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจเรื่องการบริหารและการกำกับดูแลมากกว่าการลงทุนในโครงการต่างๆ ซึ่งคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นสิ่งที่สมควร เพราะการลงทุนในโครงการของรัฐวิสาหกิจในบางครั้ง อาจก่อให้เกิดปัญหาการลงทุนที่เกินความจำเป็นได้ อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่าการประเมินคุณภาพของการกำกับดูแล และคุณภาพของการบริหารและพัฒนาองค์กรนั้น ควรมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนที่สามารถประเมินได้ โดยอาศัยดุลยพินิจของผู้ประเมินให้น้อยที่สุด

3.2 ระบบแรงจูงใจตามระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ

ระบบแรงจูงใจตามระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะประกอบด้วย ระบบโบนัสของพนักงานและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี จะแตกต่างกันตามประเภทรัฐวิสาหกิจ 4 ประเภท เพื่อประโยชน์ในการกำหนดระดับการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ และระบบแรงจูงใจที่เหมาะสม ดังนี้

<u>ประเภทที่ 1</u> รัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งขันกับภาคเอกชน และได้มีการแปรรูปไปบางส่วนแล้วด้วยการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งสามารถกำหนดระบบแรงจูงใจของตนเองได้เพื่อความเป็นอิสระในการบริหารงานเช่นเดียวกับบริษัทเอกชน เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด(มหาชน) และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) โดยทั่วไปแล้วระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะใช้เกณฑ์เฉลี่ยในอุตสาหกรรมนั้นๆ

<u>ประเภทที่ 2</u> รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาดโดยธรรมชาติ และมีเป้าหมายในการแปรรูปในระยะยาว เช่น รัฐวิสาหกิจในกลุ่มสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นต้น โดยใช้ระบบแรงจูงใจ

ตามระบบประเมินผลการดำเนินงาน ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่เคยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดีมาก่อน จะมีระบบแรงจูงใจที่แตกต่างกับหลักเกณฑ์ที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ

<u>ประเภทที่ 3</u> รัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้ ใช้ระบบแรงจูงใจตามระบบประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งแบ่งได้ 2 กลุ่ม คือ

(1) รัฐวิสาหกิจกลุ่มที่มีการควบคุมราคาค่าสินค้าและบริการจนประสบผลขาดทุน เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น

(2) รัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตาม (1)

<u>ประเภทที่ 4</u> รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมหรือประเภทที่ไม่แสวงหากำไร ใช้ระบบแรงจูงใจตามระบบประเมินผลการดำเนินงาน

3.3 ระบบโบนัส

ระบบโบนัสจัดเป็นระบบแรงจูงใจอย่างหนึ่งที่มีผลอย่างยิ่งต่อพนักงานและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากเป็นแรงจูงใจที่อยู่ในรูปตัวเงิน ทำให้เห็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นได้ชัดเจน ระบบโบนัสของรัฐวิสาหกิจมีอยู่ 3 ลักษณะ คือ

1) ระบบโบนัสของรัฐวิสาหกิจทั่วไปที่เข้าสู่ระบบประเมินผลฯ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้กำหนดกรอบการจ่ายโบนัสตามกลุ่มประเภทรัฐวิสาหกิจ 4 ประเภทตามที่กำหนดไว้ในหัวข้อ 3.2 โดยรวมถึงระบบโบนัสของรัฐวิสาหกิจประเภทที่ 1 เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

2) ระบบโบนัสของรัฐวิสาหกิจที่ดี ซึ่งได้เข้าสู่ระบบประเมินผลฯ แต่มิได้ใช้เกณฑ์การจ่ายโบนัสในระบบประเมินผลฯ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีเกณฑ์โครงสร้างเงินเดือนของตนเอง ดังนั้นการจัดสรรโบนัสควรมีความแตกต่างกันเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่รัฐวิสาหกิจอื่นๆ

3) ระบบโบนัสของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้อยู่ในระบบประเมินผล

3.3.1 ระบบโบนัสพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ก) รัฐวิสาหกิจที่แบ่งตามประเภทตามระบบประเมินผล

ในอดีตระบบโบนัสของพนักงานรัฐวิสาหกิจมีอยู่เพียงระดับเดียว กล่าวคือจะคิดเป็นสัดส่วนของกำไรของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ หากองค์กรมีกำไรจากการดำเนินงาน ก็จะมีการจัดสรรโบนัสไปตามสัดส่วนของกำไร แต่บางองค์กรอาจมีการกำหนดโบนัสเป็นสัดส่วนคงที่กับเงินเดือน หรืออาจไม่มีการจ่ายโบนัสเลยหากบริษัทขาดทุน ถึงแม้ว่าบริษัทนั้นจะดำเนินการเพื่อประโยชน์ต่อสังคมก็ตาม ดังนั้นจึงมีการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรโบนัสใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานจริงมากขึ้น โดยมีการใช้ระบบประเมินผล และจ่ายโบนัสตามระดับผลงาน ซึ่งแบ่งเป็น 5 ระดับ คือ ดีขึ้นมาก ดีขึ้น ปกติ ต่ำ และต่ำมาก โดยผลงานในระดับ 3 (ปกติ) จะถือเป็นระดับประเมินผลงานที่มีผลเหมือนกับระบบประเมินผลในอดีต ส่วนระดับที่สูง หรือ ต่ำกว่านี้จะให้ผลตอบแทนลดหลั่นกันไป

ตามที่ได้เคยกล่าวไว้ว่าระบบโบนัสจะมีเกณฑ์แตกต่างกันไปประเภทรัฐวิสาหกิจ จึงจะขอกล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

- <u>สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภท 1</u> ที่ต้องแข่งขันกับภาคเอกชน เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) และ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สามารถกำหนดระบบโบนัสของตนเองได้ ดังที่ปรากฏในตารางที่ 3.8 ธนาคารกรุงไทยกำหนดให้โบนัสไม่น้อยกว่า 4 เดือนต่อปี ในขณะที่บริษัทการบินไทยกำหนดวงเงินโบนัสให้จ่ายได้ไม่เกิน 3 เท่าของเงินเดือน ซึ่งในปี 2541-2543 บริษัทการบินไทยจ่ายให้แก่พนักงานเป็นจำนวน 3 เท่าของเงินเดือน

- <u>สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภท 2 และรัฐวิสาหกิจประเภท 3</u> โดยในระบบเดิมรัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรกำหนดให้มีวงเงินสูงสุดในการจ่ายโบนัสเท่ากับร้อยละ 9 ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส แต่ไม่เกิน 5 เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย ส่วนในระบบประเมินผลฯ ที่นำมาใช้ใหม่นี้ได้กำหนดวงเงินในการจ่ายโบนัส (Bonus Pool) ให้อยู่ในช่วงร้อยละ 7 – 11 ของกำไรสุทธิตามระดับผลงานดังตารางที่ 3.4

ตารางที่ 3.4 เงินโบนัสของพนักงานรัฐวิสาหกิจประเภท 2 และรัฐวิสาหกิจประเภท 3 ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 มิ.ย. 2538

ระดับผลงาน (คะแนน)*	วงเงินบนฐานของร้อยละของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส(%)	วงเงินไม่เกินจำนวนเท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย (เท่า)
1.0 (ดีขึ้นมาก)	11.00	8.00
1.5	10.50	7.00
2.0 (ดีขึ้น)	10.00	6.00
2.5	9.50	5.50
3.0 (ปกติ)	9.00	5.00
3.5	8.50	4.50
4.0 (ต่ำ)	8.00	4.00
4.5	7.50	3.00
5.0 (ต่ำมาก)	7.00	2.00

หมายเหตุ : * ในเดือนตุลาคม 2544 ได้มีมติจากคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจให้เปลี่ยนการเรียกชื่อระดับคะแนนของระบบประเมินผลฯ เป็นดังนี้ คือ ระดับ 1 = ต่ำมาก, ระดับ 2 = ต่ำ, ระดับ 3 = ปกติ, ระดับ 4 = ดีขึ้น, ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก ซึ่งจะนำมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2545

ที่มา : คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2544, สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง

- <u>สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภท 4 ประเภทส่งเสริมและไม่หวังผลกำไร</u> ในระบบเดิมนั้นรัฐวิสาหกิจประเภทนี้สามารถจัดสรรโบนัสได้ตามหลักเกณฑ์รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรโดยทั่วไป ทำให้รัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้ที่ไม่มีกำไรไม่ได้รับการจัดสรรวงเงินโบนัสแต่อย่างใด จึงได้มีการปรับระบบแรงจูงใจใหม่ภายใต้ระบบประเมินผลฯ ซึ่งมีเกณฑ์การจ่ายโบนัสที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ มีการคำนวณวงเงินโบนัสรวมกันจาก 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นเงินโบนัสคงที่ตามผลงาน (ดูตารางที่ 3.5) ซึ่งโบนัสในส่วนนี้ไม่ได้คำนวณเป็นอัตราร้อยละของกำไรสุทธิแต่คำนวณเป็นจำนวนเท่าของเงินเดือนค่าจ้าง ซึ่งหมายความว่ารัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรก็สามารถได้รับเงินโบนัสในส่วนนี้ได้หากผลการดำเนินงานอยู่ในเกณฑ์ที่ปกติหรือดีกว่าปกติและส่วนที่ 2 เป็นเงินโบนัสตามผลงานในเชิงพาณิชย์ ซึ่งเป็นการจัดสรรกำไรตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจทั่วไปที่มีกำไร ถ้ารัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมรายใดมีกำไรก็จะได้รับโบนัสจากทั้ง 2 ส่วนแต่ถ้าไม่มีกำไรก็จะได้รับโบนัสเฉพาะในส่วนแรกเท่านั้น

จะเห็นได้ว่าระบบแรงจูงใจใหม่นี้เอื้ออำนวยให้รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมหรือประเภทที่ไม่แสวงหากำไรสามารถได้รับวงเงินโบนัสได้ด้วย แต่วงเงินดังกล่าวจะค่อนข้างต่ำ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 3.5 ว่ากรณีที่รัฐวิสาหกิจมีผลงานดีขึ้นมาก จะได้เงินโบนัสไม่เกิน 2 เท่าของเงินเดือน

ค่าจ้าง ซึ่งเป็นวงเงินโบนัสขั้นต่ำสำหรับรัฐวิสาหกิจทั่วไป (ประเภท 2 และ 3) ที่มีผลการดำเนินงานต่ำมาก (ดูตารางที่ 3.4)

ตารางที่ 3.5 เงินโบนัสคงที่ตามผลงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจประเภท 4 ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 มิ.ย. 2538

ระดับผลงาน (คะแนน)*	เงินโบนัสคงที่ (เท่าของเงินเดือนค่าจ้าง)
1.0 (ดีขึ้นมาก)	2.00
1.5	1.50
2.0 (ดีขึ้น)	1.00
2.5	0.75
3.0 (ปกติ)	**0.50**
3.5	ไม่มีโบนัส
4.0 (ต่ำ)	ไม่มีโบนัส
4.5	ไม่มีโบนัส
5.0 (ต่ำมาก)	ไม่มีโบนัส

หมายเหตุ : * ในเดือนตุลาคม 2544 ได้มีมติจากคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจให้เปลี่ยนการเรียกชื่อระดับคะแนนของระบบประเมินผลฯ เป็นดังนี้ คือ ระดับ 1 = ต่ำมาก, ระดับ 2 = ต่ำ, ระดับ 3 = ปกติ, ระดับ 4 = ดีขึ้น, ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก ซึ่งจะนำมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2545

ที่มา : คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2544, สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง

ข) รัฐวิสาหกิจที่ดี 3 แห่ง ที่ได้เข้าสู่ระบบประเมินผลฯ

รัฐวิสาหกิจที่ดีที่ได้เข้าสู่ระบบประเมินผลฯ มี 3 แห่งได้แก่ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แต่เนื่องจากรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 แห่งนี้ มีโครงสร้างเงินเดือนที่สูงกว่ารัฐวิสาหกิจอื่นโดยทั่วไปอยู่แล้วจึงมีการกำหนดวงเงินโบนัสคำนวณเป็นสัดส่วนร้อยละของกำไรสุทธิที่ต่ำกว่าอัตราที่กำหนดให้รัฐวิสาหกิจอื่นๆ ร้อยละ 2 คืออยู่ในช่วงร้อยละ 5–9 ของกำไรสุทธิ อย่างไรก็ดี เพื่อที่จะให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้สมัครใจเข้าระบบประเมินผลตามที่กระทรวงการคลังเสนอ จึงมีการกำหนดว่าแรงจูงใจที่รัฐวิสาหกิจที่ดีทั้ง 3 แห่ง จะได้รับจากการใช้ระบบการประเมินผลการดำเนินงานต้องไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับในอดีต ตารางที่ 3.6 และตารางที่ 3.7 แสดงถึงเกณฑ์เงินโบนัสที่รัฐวิสาหกิจทั้ง 3 แห่งใช้อยู่

ตารางที่ 3.6 เงินโบนัสของพนักงานธนาคารอาคารสงเคราะห์ และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยประจำปี 2543

ระดับผลงาน (คะแนน)*	ธนาคารอาคารสงเคราะห์		การปิโตรเลียมฯ	
	วงเงินบนฐานของร้อยละของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส (%)	วงเงินไม่เกินจำนวนเท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย (เท่า)	วงเงินบนฐานของร้อยละของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส (%)	วงเงินไม่เกินจำนวนเท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย (เท่า)
1.0 (ดีขึ้นมาก)	9.00	7.00	9.00	4.5
2.0 (ดีขึ้น)	8.00	6.00	8.00	3.5
3.0 (ปกติ)	**7.00**	**5.00**	**7.00**	**2.5**
4.0 (ต่ำ)	6.00	4.00	6.00	1.5
5.0 (ต่ำมาก)	5.00	2.00	5.00	0.5

หมายเหตุ : * ในเดือนตุลาคม 2544 ได้มีมติจากคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจให้เปลี่ยนการเรียกชื่อระดับคะแนนของระบบประเมินผลฯ เป็นดังนี้ คือ ระดับ 1 = ต่ำมาก, ระดับ 2 = ต่ำ, ระดับ 3 = ปกติ, ระดับ 4 = ดีขึ้น, ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก ซึ่งจะนำมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2545

ที่มา : คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2544 และ สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, กุมภาพันธ์ 2544

ตารางที่ 3.7 เงินโบนัสของพนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ประจำปี 2544

ระดับผลงาน (คะแนน)*	คะแนนที่ กฟผ. กำหนด	วงเงินบนฐานของร้อยละของกำไรสุทธิ เพื่อจัดสรรโบนัส (%)	โบนัสไม่เกินจำนวนเท่าของเงินเดือน ค่าจ้างเฉลี่ย (เท่า)
1.0 (ดีขึ้นมาก)	>= 90	9.0	5.0
2.0 (ดีขึ้น)	80 - <90	8.0	4.0
3.0 (ปกติ)	**70 - <80**	**7.0**	**3.0**
4.0 (ต่ำ)	60 - <70	6.0	2.0
5.0 (ต่ำมาก)	<60	5.0	1.0

หมายเหตุ : • ในเดือนตุลาคม 2544 ได้มีมติจากคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจให้เปลี่ยนการเรียกชื่อระดับคะแนนของระบบประเมินผลฯ เป็นดังนี้ คือ ระดับ 1 = ต่ำมาก, ระดับ 2 = ต่ำ, ระดับ 3 = ปกติ, ระดับ 4 = ดีขึ้น, ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก ซึ่งจะนำมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2545

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, กรกฎาคม 2544

ค) รัฐวิสาหกิจที่ไม่เข้าระบบประเมินผล

ในปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจกว่า 50 รายที่ยังไม่เข้าระบบประเมินผล สำหรับรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ คณะรัฐมนตรีได้กำหนดวงเงินสูงสุดสำหรับการจ่ายโบนัสเท่ากับร้อยละ 9 ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส แต่ไม่เกิน 5 เท่าของเงินเดือนเฉลี่ย ถ้าคำนวณโบนัสแล้วไม่ถึง 1 เท่าของเงินเดือน พนักงานจะได้รับ 1 เท่าของเงินเดือนถ้ามีกำไรเพียงพอที่จะจ่าย หากกำไรสุทธิน้อยกว่า 1 เท่าของเงินเดือนก็ให้เฉลี่ยจ่ายตามส่วนของกำไรสุทธินั้น

จากรายละเอียดที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นสามารถสรุปเป็นตารางที่ 3.8 ซึ่งเปรียบเทียบวงเงินโบนัสของรัฐวิสาหกิจกับของภาคเอกชนและองค์กรอิสระ มีข้อสังเกตว่า วงเงินโบนัสของพนักงานรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปแล้วจะสูงกว่าทั้งของพนักงานภาคเอกชนและของพนักงานองค์กรอิสระ โดยเฉพาะสำหรับรัฐวิสาหกิจประเภท 1 ที่สามารถกำหนดวงเงินโบนัสตนเองได้ เช่น การจัดสรรโบนัสของธนาคารกรุงไทย ที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 4 เท่าของเงินเดือน และของบริษัทการบินไทยที่กำหนดไว้ไม่เกิน 3 เท่าของเงินเดือนโดยไม่ต้องมีการประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงโดยเฉพาะในภาวะเศรษฐกิจซบเซาส่งผลให้วงเงินโบนัสของภาคเอกชนค่อนข้างต่ำ เมื่อเทียบกับองค์กรอิสระแล้วจะยิ่งมีความแตกต่างมากขึ้นเพราะ สวทช. และสถาบันพระปกเกล้าไม่มีการให้เงินโบนัส และอีกแห่ง คือ สสวท. ที่มีการให้เงินโบนัสไว้ที่ 1 เท่าของเงินเดือนเป็นปกติ ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำกว่ารัฐวิสาหกิจประเภท 1 2 และ 3 และรัฐวิสาหกิจชั้นดีที่มีกำไร นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจบางแห่งยังมีการให้โบนัสแบบคงที่ เช่น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย โดยให้ 3.75 และ 2 เท่าของเงินเดือน ตามลำดับ ซึ่งไม่ได้ดูจากการประเมินผลการดำเนินงาน

ตารางที่ 3.8 การเปรียบเทียบเงินโบนัสของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เข้าสู่ระบบประเมินผลทั่วไป รัฐวิสาหกิจที่ดีที่เข้าสู่ระบบประเมินผล และรัฐวิสาหกิจที่ไม่เข้าระบบประเมินผลฯ กับพนักงานในภาคเอกชน และองค์กรอิสระ

หน่วยงาน	ประเภท	ระบบเดิม	ระบบประเมินผล	เงินโบนัสหน่วยงานอื่น
รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผล*	รัฐวิสาหกิจประเภท 1 - ธนาคารกรุงไทย (43) - บริษัทการบินไทย (43)		- ไม่น้อยกว่า 4 เท่าของเงินเดือน - ไม่เกิน 3 เท่าของเงินเดือน	
	รัฐวิสาหกิจประเภท 2 และรัฐวิสาหกิจประเภท 3**	วงเงินสูงสุดการจ่ายโบนัสเท่ากับ 9% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส แต่ไม่เกิน 5 เท่าของเงินเดือนเฉลี่ย	วงเงินสูงสุดในการจ่ายโบนัสเท่ากับ 7 – 11% ของกำไรสุทธิตามผลงาน (ตารางที่ 3.4)	
	รัฐวิสาหกิจประเภท 4	จัดสรรกำไรตามหลักเกณฑ์รัฐวิสาหกิจทั่วไป	โบนัสรวม = โบนัสคงที่ตามผลงาน (ตารางที่ 3.5) + โบนัสตามผลงานในเชิงพาณิชย์ซึ่งยึดระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจทั่วไป	
	รัฐวิสาหกิจที่ดี	ตามที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจกำหนด แต่ไม่เกินร้อยละ 9 ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส	หากผลการดำเนินงานปกติจะได้รับโบนัสประมาณร้อยละ 7 ของกำไร ดูตารางที่ 3.6 และ 3.7	
รัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในระบบประเมินผล				วงเงินสูงสุดการจ่ายโบนัสเท่ากับ 9% ของกำไรสุทธิ แต่ไม่เกิน 5 เท่าของเงินเดือนเฉลี่ย ถ้าคำนวณโบนัสแล้วไม่ถึง 1 เท่าของเงินเดือน พนักงานจะได้รับ 1 เท่าของเงินเดือนถ้ามีกำไรเพียงพอที่จะจ่าย หากกำไรสุทธิน้อยกว่า 1 เท่าของเงินเดือนก็ให้เฉลี่ยจ่ายตามส่วนของกำไรสุทธินั้น
ภาคเอกชนทั่วไป (ปี 41-42)				0.5 – 2 เท่าของเงินเดือน (ดูภาคผนวกตารางที่ 6)
สสวท.				ตามเกณฑ์ประเมินผล ซึ่งโดยปกติจะได้ 1 เท่าของเงินเดือน
สวทช.				ไม่มี
สถาบันพระปกเกล้า				ไม่มี

หมายเหตุ : * ถ้าคำนวณโบนัสของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผลแล้วไม่ถึง 1 เท่าของเงินเดือน พนักงานจะได้รับ 1 เท่าของเงินเดือนถ้ามีกำไรเพียงพอที่จะจ่าย หากกำไรสุทธิน้อยกว่า 1 เท่าของเงินเดือนก็ให้เฉลี่ยจ่ายตามส่วนของกำไรสุทธินั้น

** รัฐวิสาหกิจประเภท 3 เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย มีการควบคุมราคาสินค้าจนขาดทุน จึงควรจัดทำงบการเงินที่แยกค่าใช้จ่ายบริการทางสังคม และบริการเชิงพาณิชย์ออกจากกันตามระบบ Public Service Obligation (PSO)

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กรกฎาคม 2544

3.3.2 ระบบโบนัสของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในระบบประเมินผลฯ

เงินโบนัสของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจก็มีลักษณะการแบ่งประเภทเหมือนกับเงินโบนัสของพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก) รัฐวิสาหกิจที่แบ่งตามประเภทตามระบบประเมินผล

- สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภท 1 บริษัทการบินไทยมีเกณฑ์การให้โบนัสกรรมการตามที่ ครม. กำหนดซึ่งเป็นระบบเดิมก่อนที่จะมีระบบการประเมินผล คือ หากรัฐวิสาหกิจมีกำไรสุทธิไม่เกิน 100 ล้านบาทให้จ่ายโบนัสได้ไม่เกินร้อยละ 3 ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส แต่ไม่เกินคนละ 60,000 บาทต่อปี ถ้ามีกำไรสุทธิสูงกว่า 100-11,000 ล้านบาท ให้ได้รับโบนัสเพิ่มขึ้นอีกคนละ 5,000-60,000 บาทต่อปีตามระดับของผลกำไร[3] และถ้ากำไรสุทธิเพิ่มขึ้นอีกทุกๆ 2,000 ล้านบาท ได้รับโบนัสเพิ่มอีกคนละ 10,000 บาท แต่สำหรับธนาคารกรุงไทยนั้นสามารถกำหนดเงินโบนัสกรรมการได้เอง โดยขึ้นอยู่กับผลกำไรของธนาคาร แต่ไม่สามารถหารายละเอียดในส่วนนี้ได้
- สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภท 2 และประเภท 3 มี*การจ่ายโบนัสระบบเดิม* คือ จ่ายโบนัสภายในวงเงินร้อยละ 3 ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส แต่ไม่เกินคนละ 60,000 บาทต่อปี ถ้ามีกำไรสุทธิสูงกว่า 100-11,000 ล้านบาท ให้ได้รับโบนัสเพิ่มขึ้นอีกคนละ 5,000 - 60,000 บาทต่อปี ตามระดับของผลกำไร[3] และถ้ากำไรสุทธิเพิ่มขึ้นอีกทุกๆ 2,000 ล้านบาท ได้รับโบนัสเพิ่มอีกคนละ 10,000 บาท *ส่วนในระบบประเมินผลฯ* นั้น ให้คงฐานในการคำนวณโบนัสเป็นไปตามหลักเกณฑ์เดิม และกำหนดไว้ในช่องผลงานระดับ "ปกติ" ส่วนช่องระดับผลงานอื่นจะมีการเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากฐานผลงานระดับ "ปกติ" โดยเป็นสัดส่วนตามระดับผลงานที่ดีขึ้นหรือต่ำลง ดังนี้

---

[3] กล่าวคือ ถ้ามีกำไรสุทธิ 100-300 ล้านบาท ให้ได้รับโบนัสเพิ่มขึ้นอีกคนละ 5,000 บาท
ถ้ามีกำไรสุทธิ 300-500 ล้านบาท ให้ได้รับโบนัสเพิ่มขึ้นอีกคนละ 10,000 บาท
ถ้ามีกำไรสุทธิ 500-700 ล้านบาท ให้ได้รับโบนัสเพิ่มขึ้นอีกคนละ 15,000 บาท
ถ้ามีกำไรสุทธิ 700-1,000 ล้านบาท ให้ได้รับโบนัสเพิ่มขึ้นอีกคนละ 20,000 บาท
ถ้ามีกำไรสุทธิ 1,000-2,000 ล้านบาท ให้ได้รับโบนัสเพิ่มขึ้นอีกคนละ 30,000 บาท
ถ้ามีกำไรสุทธิ 2,000-5,000 ล้านบาท ให้ได้รับโบนัสเพิ่มขึ้นอีกคนละ 40,000 บาท
ถ้ามีกำไรสุทธิ 5,000-8,000 ล้านบาท ให้ได้รับโบนัสเพิ่มขึ้นอีกคนละ 50,000 บาท
ถ้ามีกำไรสุทธิ 8,000-11,000 ล้านบาท ให้ได้รับโบนัสเพิ่มขึ้นอีกคนละ 60,000 บาท

ตารางที่ 3.9 เงินโบนัสของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจประเภท 2 และประเภท 3 ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 มิ.ย. 2538

ระดับผลงาน (คะแนน)*	จำนวนโบนัสที่กรรมการได้รับ (บาท/คน/ปี)
1.0 (ดีขึ้นมาก)	ฐาน + 100% ของฐาน
1.5	ฐาน + 75% ของฐาน
2.0 (ดีขึ้น)	ฐาน + 50% ของฐาน
2.5	ฐาน + 25% ของฐาน
3.0 (ปกติ)	**ฐานเท่ากับจำนวนโบนัสกรรมการตามหลักเกณฑ์เดิม**
3.5	ฐาน - 25% ของฐาน
4.0 (ต่ำ)	ฐาน - 50% ของฐาน
4.5	ไม่มีโบนัส
5.0 (ต่ำมาก)	ไม่มีโบนัส

หมายเหตุ : * ในเดือนตุลาคม 2544 ได้มีมติจากคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจให้เปลี่ยนการเรียกชื่อระดับคะแนนของระบบประเมินผลฯ เป็นดังนี้ คือ ระดับ 1 = ต่ำมาก, ระดับ 2 = ต่ำ, ระดับ 3 = ปกติ, ระดับ 4 = ดีขึ้น, ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก ซึ่งจะนำมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2545

ที่มา : คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2544, สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง

- สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภท 4 ประเภทส่งเสริม ในการจัดสรรโบนัส*ระบบเดิม*นั้น หากรัฐวิสาหกิจไม่มีกำไรจะไม่มีการจ่ายโบนัส แต่ใน*ระบบประเมินผลฯ* จะมีการจ่ายโบนัสกรรมการในอัตราคงที่ตามระดับผลงาน เพราะเนื่องจากรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ดำเนินการโดยมิได้มุ่งกำไรเป็นหลัก

ตารางที่ 3.10 เงินโบนัสคงที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจประเภท 4 ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 มิ.ย. 2538

ระดับผลงาน(คะแนน)*	จำนวนโบนัสคงที่ (บาท/คน/ปี)
1.0 (ดีขึ้นมาก)	25,000
1.5	20,000
2.0 (ดีขึ้น)	15,000
2.5	10,000
3.0 (ปกติ)	**5,000**
3.5	ไม่มีโบนัส
4.0 (ต่ำ)	ไม่มีโบนัส
4.5	ไม่มีโบนัส
5.0 (ต่ำมาก)	ไม่มีโบนัส

หมายเหตุ : * ในเดือนตุลาคม 2544 ได้มีมติจากคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจให้เปลี่ยนการเรียกชื่อระดับคะแนนของระบบประเมินผลฯ เป็นดังนี้ คือ ระดับ 1 = ต่ำมาก, ระดับ 2 = ต่ำ, ระดับ 3 = ปกติ, ระดับ 4 = ดีขึ้น, ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก ซึ่งจะนำมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2545

ที่มา : คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2544, สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง

ข) รัฐวิสาหกิจที่ดี 3 แห่ง ที่ได้เข้าสู่ระบบประเมินผลฯ

มีการจัดสรรโบนัสตามที่มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้คณะกรรมการประเมินผลรัฐวิสาหกิจเป็นผู้พิจารณากำหนด ดังนี้

ตารางที่ 3.11 เงินโบนัสของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ดี 3 แห่ง ประจำปี 2543 และ ปี 2544

ระดับผลงาน (คะแนน)*	จำนวนโบนัสที่กรรมการได้รับ (บาท/คน/ปี)
1.0 (ดีขึ้นมาก)	ฐาน + 100% ของฐาน
2.0 (ดีขึ้น)	ฐาน + 50% ของฐาน
3.0 (ปกติ)	ฐานเท่ากับจำนวนโบนัสกรรมการตามหลักเกณฑ์เดิม
4.0 (ต่ำ)	ฐาน - 50% ของฐาน
5.0 (ต่ำมาก)	ไม่มีโบนัส

หมายเหตุ : * ในเดือนตุลาคม 2544 ได้มีมติจากคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจให้เปลี่ยนการเรียกชื่อระดับคะแนนของระบบประเมินผลฯ เป็นดังนี้ คือ ระดับ 1 = ต่ำมาก, ระดับ 2 = ต่ำ, ระดับ 3 = ปกติ, ระดับ 4 = ดีขึ้น, ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก ซึ่งจะนำมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2545

ที่มา : คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2544, สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง

ค) รัฐวิสาหกิจที่ไม่เข้าระบบประเมินผล

มีการจัดสรรโบนัสคณะกรรมการตามเกณฑ์เดิมที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งมีรายละเอียดเช่นเดียวกับในกรณีของบริษัทการบินไทยตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ตารางที่ 3.12 เปรียบเทียบเงินโบนัสคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในประเภทต่างๆ ซึ่งมีความแตกต่างกันตามลักษณะกิจการ

ตารางที่ 3.12 การเปรียบเทียบเงินโบนัสของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เข้าระบบประเมินผลฯ

หน่วยงาน	ประเภท	ระบบเดิม	ระบบประเมินผลฯ
รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผล	รัฐวิสาหกิจประเภท 1 - ธนาคารกรุงไทย - บริษัทการบินไทย		- ขึ้นกับผลกำไรของธนาคาร - เงินสูงสุดการจ่ายโบนัสเท่ากับ 3% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส แต่ไม่เกินคนละ 60,000 บาท
	รัฐวิสาหกิจประเภท 2 รัฐวิสาหกิจประเภท 3	เงินสูงสุดการจ่ายโบนัสเท่ากับ 3% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส แต่ไม่เกินคนละ 60,000 บาท	ใช้หลักเกณฑ์เดิมเป็นฐาน และมีการเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากฐานตามระดับผลงาน ถ้ามีผลงานดีขึ้นมากวงเงินโบนัสเพิ่มขึ้นเท่าตัว ถ้าผลงานต่ำมากไม่มีโบนัส (ตารางที่ 3.9)
	รัฐวิสาหกิจประเภท 4	ไม่มีกำไร ไม่มีโบนัส	ตามระดับผลงาน ถ้าผลงานดีขึ้นมากได้ 25,000 บาท ถ้าผลงานเท่ากับเกณฑ์ปกติได้ 5,000 บาทและถ้าต่ำกว่านั้นไม่มีโบนัส (ตารางที่ 3.10)
	รัฐวิสาหกิจที่ดี	เงินสูงสุดการจ่ายโบนัสเท่ากับ 3% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส แต่ไม่เกินคนละ 60,000 บาท (รายละเอียดเหมือนบริษัทการบินไทย)	คล้ายกับรัฐวิสาหกิจในระบบประเมินผล แต่มีการแบ่งระดับผลงานมีเพียง 5 ระดับ (ตารางที่ 3.11) ในขณะที่รัฐวิสาหกิจทั่วไปมี 9 ระดับ (ตารางที่ 3.9)
รัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในระบบประเมินผล		เงินสูงสุดการจ่ายโบนัสเท่ากับ 3% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส แต่ไม่เกินคนละ 60,000 บาท (รายละเอียดเหมือนบริษัทการบินไทย)	

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กรกฎาคม 2544

ในทางที่ตรงกันข้ามกับในกรณีของพนักงาน ระบบโบนัสสำหรับกรรมการรัฐวิสาหกิจไม่ค่อยจูงใจกรรมการเท่าใดนัก แม้กรรมการจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการกำหนดทิศทางของธุรกิจซึ่งจะมีผลกระทบต่อผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจโดยตรง แม้จะมีการปรับเพิ่มวงเงินโบนัสแก่กรรมการให้เพิ่มเป็น 2 เท่าตัวในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีผลงานดีขึ้นมาก แต่ระบบโบนัสก็ยังคงใช้ฐานการคำนวณวงเงินโบนัสเดิมซึ่งไม่จูงใจเท่าใดนัก

ตัวอย่างเช่น การกำหนดวงเงินโบนัสขั้นสูงสุดของกรรมการรัฐวิสาหกิจไว้ที่ 60,000 บาท ทำให้กรรมการขาดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ แม้กรอบแรงจูงใจดังกล่าวเปิดโอกาสให้มีการเพิ่มวงเงินโบนัสหากกำไรสุทธิเพิ่มขึ้น แต่วงเงินที่เพิ่มขึ้นก็ยังคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก ตัวอย่างเช่น ถ้ากำไรสุทธิเพิ่มขึ้นทุกๆ 2,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินจำนวนมากกรรมการจะได้โบนัสเพิ่มขึ้นอีกเพียงรายละ 10,000 บาทหรือคิดเป็นเพียงสัดส่วนที่น้อยมากคือเพียงร้อยละ .0005 ของกำไรที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น แม้ระบบประเมินผลจะเปิดโอกาสให้กรรมการได้รับเงินเพิ่มขึ้นเป็น 2

เท่าก็ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อที่จะสร้างกำไรให้แก่รัฐวิสาหกิจเท่าใดนักเพราะส่วนแบ่งของกำไรที่ตกแก่กรรมการยังคงเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก

นอกจากนี้การปรับวงเงินโบนัสของกรรมการรัฐวิสาหกิจประเภท 4 ที่ไม่มีกำไรให้มีวงเงินโบนัสสูงสุดเพียง 25,000 บาทในกรณีที่มีผลงานดีขึ้นมาก แม้จะดีกว่าระบบเดิมที่ไม่มีวงเงินโบนัส แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะทำให้กรรมการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีแรงจูงใจที่จะสร้างผลการดำเนินงานที่ดีเช่นกัน

3.4 ระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือน

การเลื่อนขั้นเงินเดือนก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับการจ่ายโบนัส กล่าวคือ ในอดีตจะเป็นการกำหนดการเลื่อนขั้นแบบตายตัว แต่เมื่อเปลี่ยนมาใช้ระบบประเมินผล จึงพิจารณาตามระดับผลงาน ดังนั้นพนักงานจะมีความกระตือรือร้นในการทำงาน เพื่อให้มีการประเมินผลฯ ที่ดี จะได้มีจำนวนวงเงินเลื่อนขั้นสูงขึ้นตามไปด้วย ในระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือนก็มีเกณฑ์ลักษณะเช่นเดียวกับการจัดสรรโบนัส กล่าวคือ มีการเลื่อนขั้น 3 ลักษณะ คือ 1) การเลื่อนขั้นของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด 2) การเลื่อนขั้นของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผลแต่มีเกณฑ์การเลื่อนขั้นแตกต่างกันออกไป ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่เคยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดี และ 3) การเลื่อนขั้นของรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในระบบประเมินผล

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผลมีรายละเอียดการเลื่อนขั้นเงินเดือนดังนี้

ก) รัฐวิสาหกิจที่แบ่งตามประเภทตามระบบประเมินผลฯ

- <u>สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภท 1</u> ธนาคารกรุงไทย และบริษัทการบินไทยมีเกณฑ์ในการจัดสรรวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนที่แตกต่างกัน ในกรณีของธนาคารกรุงไทยจะมีเกณฑ์การเลื่อนขั้นที่แตกต่างกันตามชั้นของพนักงาน พนักงานชั้นที่ 1 - 6 มีเกณฑ์ในการเลื่อนขั้นตามผลงาน กล่าวคือ พนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเกณฑ์พอใช้ ดี ดีมาก ดีเยี่ยม จะได้เลื่อนขั้นจำนวน 1 2 3 หรือ 4 ขั้น ตามลำดับ ส่วนพนักงานชั้น 7 หากมีผลงานเกณฑ์ปกติให้พิจารณาขึ้นเงินเดือนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7 และสูงสุดไม่เกินร้อยละ 15 ของอัตราเงินเดือนเดิม หากมีผลงานต่ำกว่าเกณฑ์ปกติให้พิจารณาขึ้นเงินเดือนต่ำกว่าร้อยละ 7 ของอัตราเงินเดือนเดิม สำหรับพนักงานชั้น 8 – 11 นั้นพิจารณาขึ้นเงินเดือนจากดัชนีค่าครองชีพ และผลการดำเนินงานของธนาคาร และค่าตอบแทนของระบบธนาคาร แม้ธนาคารกรุงไทยจะมีเกณฑ์การเลื่อนขั้น 0 ขั้นให้แก่พนักงานที่

ทำงานไม่ครบ 8 เดือน ลาป่วยเกินสิทธิที่กำหนดไว้ มาสายเกินกำหนด หรือมีความเกียจคร้าน แต่จำนวนพนักงานที่ได้รับ 0 ขั้นก็มีจำนวนน้อยมาก ในทางปฏิบัติแล้วพนักงานธนาคารกรุงไทยโดยส่วนใหญ่จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนอย่างน้อย 1 ขั้นทุกปี

สำหรับบริษัทการบินไทย เดิมที่กำหนดการเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้ที่ร้อยละ 7.5 ของผู้มีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน แต่ในช่วงวิกฤติได้มีการปรับลดอัตราดังกล่าวเหลือร้อยละ 6.5 ของผู้มีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ซึ่งจะเป็นอัตราเดียวกับอัตราที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจทั่วไป

- สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภท 2 ประเภท 3 และประเภท 4 จาก*ระบบเดิม*ที่หากรัฐวิสาหกิจมีกำไร จะกำหนดให้มีวงเงินเลื่อนขั้นประจำปีไม่เกินร้อยละ 7.5 ของเงินเดือนค่าจ้างพนักงานและลูกจ้างประจำที่มีสิทธิได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือน แต่หากรัฐวิสาหกิจขาดทุน จะมีวงเงินเลื่อนขั้นไม่เกินร้อยละ 6.5 ของเงินเดือนผู้มีสิทธิเลื่อนขั้น

ส่วนในระบบประเมินผลนั้น ทั้งรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรและที่ขาดทุนจะมีสิทธิได้รับวงเงินเลื่อนขั้นประจำปีโดยคิดเป็นอัตราสัดส่วนร้อยละของวงเงินเดือนค่าจ้างและลูกจ้างที่มีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนเหมือนกันตามระดับผลงานของรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนจะมีวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนในอัตราที่ต่ำกว่ารัฐวิสาหกิจที่มีกำไรร้อยละ 1 ดังที่ปรากฏในตารางที่ 3.13 จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามระบบประเมินผลฯ เป็นการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างรัฐวิสาหกิจที่มีและที่ไม่มีกำไร อนึ่งได้มีมติ ครม. ให้ปรับลดอัตราการเลื่อนขั้นจากเดิมลงร้อยละ 1 ของเงินเดือนผู้มีสิทธิเลื่อนขั้นทั้งรัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรและผลขาดทุน ดังนั้นวงเงินเลื่อนขั้นถ้ารัฐวิสาหกิจมีกำไร จะได้ไม่เกินร้อยละ 6.5 ของเงินเดือนผู้มีสิทธิเลื่อนขั้น และถ้าขาดทุนจะได้ไม่เกินร้อยละ 5.5 ของเงินเดือนผู้มีสิทธิเลื่อนขั้น ซึ่งมีผลบังคับกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนจากผลการดำเนินงานของปี 2542-2543

แต่สำหรับการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2544 นั้น ได้มีมติคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) อนุมัติให้ไม่ต้องใช้ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมาคำนวณหาวงเงินการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามระบบประเมินผลการดำเนินงาน กล่าวคือให้ทุกรัฐวิสาหกิจมีวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่เกินร้อยละ 7.5 ของเงินเดือนผู้มีสิทธิเลื่อนขั้นถ้ารัฐวิสาหกิจนั้นมีกำไร หากขาดทุนวงเงินเลื่อนขั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ 6.5 ของเงินเดือนผู้มีสิทธิเลื่อนขั้น สาเหตุที่กำหนดให้รัฐวิสาหกิจทั้งที่เข้าและไม่เข้าระบบประเมินผลใช้เกณฑ์เดียวกันเนื่องจากมีความล่าช้าจากกการประเมินผลการดำเนินงาน ทำให้การจัดสรรวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนทำได้ไม่ทันการณ์

ตารางที่ 3.13 วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีของรัฐวิสาหกิจประเภท 2 ประเภท 3 และประเภท 4 ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 มิ.ย. 2538

ระดับผลงาน*	วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี (%)**	
	กำไร	ขาดทุน
1.0 (ดีขึ้นมาก)	ไม่เกิน 8.50	ไม่เกิน 7.50
1.5	ไม่เกิน 8.25	ไม่เกิน 7.25
2.0 (ดีขึ้น)	ไม่เกิน 8.00	ไม่เกิน 7.00
2.5	ไม่เกิน 7.75	ไม่เกิน 6.75
3.0 (ปกติ)	**ไม่เกิน 7.50**	**ไม่เกิน 6.50**
3.5	ไม่เกิน 7.25	ไม่เกิน 6.25
4.0 (ต่ำ)	ไม่เกิน 7.00	ไม่เกิน 6.00
4.5	ไม่เกิน 6.75	ไม่เกิน 5.75
5.0 (ต่ำมาก)	ไม่เกิน 6.50	ไม่เกิน 5.50

หมายเหตุ : * ในเดือนตุลาคม 2544 ได้มีมติจากคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจให้เปลี่ยนการเรียกชื่อระดับคะแนนของระบบประเมินผลฯ เป็นดังนี้ คือ ระดับ 1 = ต่ำมาก, ระดับ 2 = ต่ำ, ระดับ 3 = ปกติ, ระดับ 4 = ดีขึ้น, ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก ซึ่งจะนำมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2545

** หน่วยเป็น % ของเงินเดือนค่าจ้างพนักงาน และลูกจ้างประจำที่มีสิทธิเลื่อนขั้นเงินเดือนค่าจ้างประจำปี

ที่มา : คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2544, สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง

ข) รัฐวิสาหกิจที่ดี 3 แห่ง ที่ได้เข้าสู่ระบบประเมินผลฯ

จะมีเกณฑ์ในการกำหนดวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนที่เหมือนกับรัฐวิสาหกิจทั่วไป เพียงแต่อัตราร้อยละของวงเงินดังกล่าวจะต่ำกว่าในกรณีรัฐวิสาหกิจทั่วไปเล็กน้อยเนื่องจากอัตราเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้จะสูงกว่าของพนักงานรัฐวิสาหกิจทั่วไป

ตารางที่ 3.14 วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีของรัฐวิสาหกิจที่ดี 3 แห่ง ประจำปี 2543

ระดับผลงาน*	วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี 2543 (%)**	
	กำไร	ขาดทุน
1.0 (ดีขึ้นมาก)	ไม่เกิน 8.00	ไม่เกิน 7.00
2.0 (ดีขึ้น)	ไม่เกิน 7.50	ไม่เกิน 6.50
3.0 (ปกติ)	**ไม่เกิน 7.00**	**ไม่เกิน 6.00**
4.0 (ต่ำ)	ไม่เกิน 6.50	ไม่เกิน 5.50
5.0 (ต่ำมาก)	ไม่เกิน 6.00	ไม่เกิน 5.00

หมายเหตุ : * ในเดือนตุลาคม 2544 ได้มีมติจากคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจให้เปลี่ยนการเรียกชื่อระดับคะแนนของระบบประเมินผลฯ เป็นดังนี้ คือ ระดับ 1 = ต่ำมาก, ระดับ 2 = ต่ำ, ระดับ 3 = ปกติ, ระดับ 4 = ดีขึ้น, ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก ซึ่งจะนำมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2545

** หน่วยเป็น % ของเงินเดือนค่าจ้างพนักงาน และลูกจ้างประจำที่มีสิทธิเลื่อนขั้นเงินเดือนค่าจ้างประจำปี

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, 2543

ค) รัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้อยู่ในระบบประเมินผล

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่เข้าสู่ระบบประเมินผลการดำเนินงาน คณะรัฐมนตรีกำหนดให้วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่เกินร้อยละ 7.5 ของเงินเดือนผู้มีสิทธิเลื่อนขั้น ถ้ารัฐวิสาหกิจนั้นมีกำไร หากขาดทุนวงเงินเลื่อนขั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ 6.5 ของเงินเดือนผู้มีสิทธิเลื่อนขั้น แต่ได้มีมติ ครม. ให้ปรับลดอัตราการเลื่อนขั้นจากเดิมลงร้อยละ 1 ของเงินเดือนผู้มีสิทธิเลื่อนขั้น ดังนั้นวงเงินเลื่อนขั้นถ้ารัฐวิสาหกิจมีกำไร จะได้ไม่เกินร้อยละ 6.5 ของเงินเดือนผู้มีสิทธิเลื่อนขั้น และถ้าขาดทุนจะได้ไม่เกินร้อยละ 5.5 ของเงินเดือนผู้มีสิทธิเลื่อนขั้น ซึ่งมีผลบังคับกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนจากผลการดำเนินงานของปี 2542-2543

ในตารางที่ 3.15 เปรียบเทียบวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นกับหน่วยงานอื่นทั้งที่เป็นหน่วยงานราชการ ภาคเอกชน และองค์กรอิสระ จะเห็นได้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2542 – 2543 วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนสำหรับรัฐวิสาหกิจทั่วไปจะสูงกว่า วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนในภาคเอกชน และข้าราชการ แต่ทั้งนี้อาจเป็นผลจากการที่ไม่ได้มีการปรับลดวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนของภาครัฐวิสาหกิจในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ ถ้าเปรียบเทียบวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจกับขององค์กรอิสระแล้ว ยังไม่ชัดเจนว่าวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจสูงหรือต่ำกว่าวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนขององค์กรอิสระ ทั้งนี้เพราะองค์กรอิสระเองก็มีการให้เงินเดือนเลื่อนขั้นที่แตกต่างกัน เช่น สถาบันพระปกเกล้ากำหนดให้ค่อนข้างสูง คือ ร้อยละ 10 ของเงินเดือน แต่ สสวท. และสวทช. กำหนดไว้เพียงร้อยละ 5-6 ของเงินเดือน

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่สามารถกำหนดวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนเองได้ เช่นธนาคารกรุงไทย และบริษัทการบินไทย ก็มีเกณฑ์ในการจัดสรรวงเงินเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนที่แตกต่างกัน โดยธนาคารกรุงไทยให้พนักงานโดยส่วนใหญ่อย่างน้อย 1 ขั้นทุกปี ซึ่งไม่สร้างแรงจูงใจให้พนักงานทำงานสร้างกำไรให้แก่บริษัท สำหรับบริษัทการบินไทยมีเกณฑ์ในการจัดสรรขั้นเงินเดือนใกล้เคียงกับเกณฑ์ที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจทั่วไป

ตารางที่ 3.15 การเปรียบเทียบวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจที่เข้าและไม่เข้าระบบประเมินผลฯ และหน่วยงานอื่นๆ

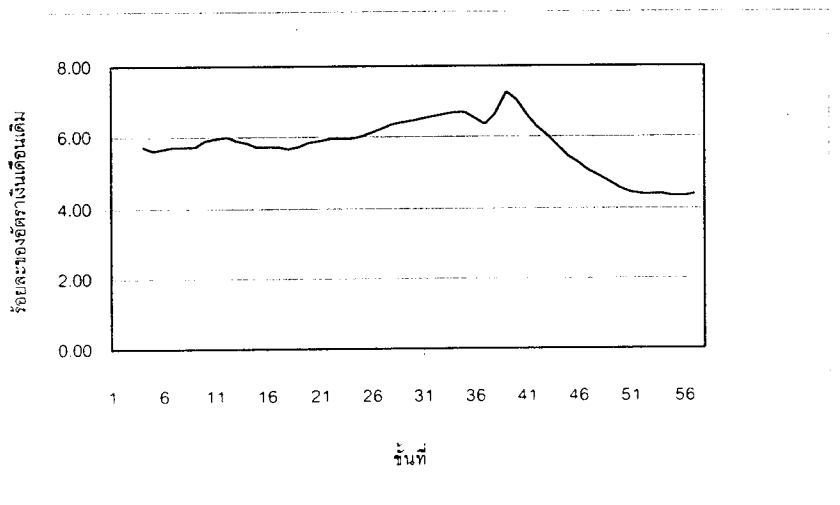
หน่วยงาน	ประเภท	ระบบเดิม	ระบบประเมินผล	วงเงินเลื่อนขั้นหน่วยงานอื่น
รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผล	รัฐวิสาหกิจประเภท 1 - ธนาคารกรุงไทย (ปี 43) - บริษัทการบินไทย (ปี 43)		-เลื่อนขั้น 1-4 ขั้น ดูตามผลงาน แต่โดยส่วนใหญ่จะได้เลื่อนขั้นอย่างน้อย 1 ขั้นทุกปี - เลื่อนขั้น 1/2 - 3 ขั้น - การขึ้นเงินเดือน ปกติไม่เกิน 7.5% ของเงินเดือน แต่ช่วงวิกฤติไม่เกิน 6.5%	
	รัฐวิสาหกิจประเภท 2 รัฐวิสาหกิจประเภท 3 รัฐวิสาหกิจประเภท 4 (ตั้งแต่ปี 38)	- หากกำไรจะมีวงเงินเลื่อนขั้นไม่เกิน 7.5% ของเงินเดือนผู้มีสิทธิเลื่อนขั้น - หากขาดทุน จะมีวงเงินเลื่อนขั้นไม่เกิน 6.5% ของเงินเดือนผู้มีสิทธิเลื่อนขั้น	ตามระดับผลงาน (ตารางที่ 3.13) แต่ได้มีมติ ครม.ให้ปรับลดอัตราการเลื่อนขั้นจากเดิมในอัตราร้อยละ 1 โดยใช้บังคับสำหรับผลการดำเนินงานปี 2542-2543	
	รัฐวิสาหกิจที่ดี (ปี 43)		หากการดำเนินงานปกติ และได้กำไรวงเงินเลื่อนขั้นไม่เกินร้อยละ 7.0 และหากขาดทุนวงเงินจะไม่เกิน 6.0 (ตารางที่ 3.14)	
รัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในระบบประเมินผล				ปกติหากกำไรจะได้วงเงินเลื่อนขั้นไม่เกิน 7.5%ของเงินเดือนผู้มีสิทธิเลื่อนขั้น หากขาดทุนได้ วงเงินเลื่อนขั้นไม่เกิน 6.5% แต่ได้มีมติ ครม.ให้ปรับลดอัตราการเลื่อนขั้นจากเดิมในอัตราร้อยละ 1 สำหรับพิจารณาการเลื่อนขั้นของผลการดำเนินงานปี 2542-2543
ข้าราชการ (ปี 43)				วงเงินไม่เกินร้อยละ 5 ของเงินงบประมาณที่จ่ายเป็นเงินเดือนและค่าจ้าง
ภาคเอกชนทั่วไป (ปี 42)				6% ของเงินเดือน
สสวท. (ปี 43)				ประมาณร้อยละ 5-6 ของเงินเดือน
สวทช. (ปี 42-43)				5% ของเงินเดือน
สถาบันพระปกเกล้า (ปี 43)				10% ของเงินเดือน ขึ้นกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน อีกทั้งยังมีการปรับเงินเดือนตามอัตราเงินเฟ้ออีก 3-6% ของเงินเดือนอีกด้วย

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กรกฎาคม 2544

อย่างไรก็ดี ทั้งรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผล และไม่อยู่ในระบบประเมินผลยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนอยู่ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเกือบทุกแห่งได้มีการสร้างธรรมเนียมปฏิบัติไว้กับพนักงานว่าต้องมีการเลื่อนขั้นเงินเดือนอย่างน้อย 1 ขั้นทุกปี โดยมิได้คำนึงถึงผลการดำเนินงานของพนักงานเป็นหลัก ซึ่งส่งผลกระทบต่อโครงสร้างเงินเดือนพนักงาน เพราะเมื่อพนักงานได้รับการเลื่อนขั้นทุกปี ทำให้พนักงานเหล่านั้นกระจุกตัวอยู่ในระดับสูงขององค์กร และองค์กรต้องแบกรับภาระจ่ายเงินเดือนแก่พนักงานที่สูงขึ้นด้วย

ผลกระทบอีกประการของการเลื่อนขั้นอย่างต่ำ 1 ขั้นก็คือ วงเงินสำหรับการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไม่เพียงพอสำหรับให้พนักงานทุกคนได้เลื่อนคนละ 1 ขั้น โดยกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรมีวงเงินเลื่อนขั้นร้อยละ 7.5 ของเงินเดือนผู้มีสิทธิเลื่อนขั้น และรัฐวิสาหกิจขาดทุนมีร้อยละ 6.5 และได้มีการปรับลดอัตราดังกล่าวลงร้อยละ 1 ในปี 2543 ซึ่งรูปที่ 3.1 ได้แสดงสัดส่วนการเพิ่มของเงินขั้นวิ่งขั้นต่อขั้น จึงพบว่าพนักงานระดับล่างที่อยู่ในขั้นที่ 4–40 จะมีอัตราการเพิ่มของเงินเดือนมากกว่าพนักงานระดับสูง โดยมีอัตราเพิ่มอยู่ที่ร้อยละ 5.5-7 ของอัตราเงินเดือนในขั้นก่อน ส่งผลให้อัตราเงินเดือนที่ต้องเพิ่มสำหรับการเลื่อนขั้น 1 ขั้นอาจสูงกว่าวงเงินที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ สิ่งนี้ทำให้รัฐวิสาหกิจต้องรับภาระทางการเงินเพื่อให้พนักงานทุกคนได้รับการเลื่อนขั้น 1 ขั้น

รูปที่ 3.1 อัตราการเพิ่มของเงินเดือนต่อหนึ่งขั้นคิดเป็นร้อยละของอัตราเงินเดือนเดิม ในบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนที่คณะรัฐมนตรีกำหนดมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2537



ที่มา : จากการคำนวณ

3.5 บทสรุป

ในอดีตกระทรวงการคลังได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจจากเดิมที่เป็นระบบการจัดสรรวงเงินค่าแรงจูงใจที่มีลักษณะเป็นอัตราคงที่ทุกปีมาเป็นระบบการจัดสรรวงเงินค่าแรงจูงใจที่ผันแปรตามผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง จึงได้มีการนำระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมาใช้พร้อมกับการปรับปรุงกฎเกณฑ์ในการจัดสรรวงเงินโบนัสและวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจในปี 2539 (ปีแรกที่เริ่มใช้ระบบการประเมินผล) เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีแรงกระตุ้นที่จะสร้างผลการดำเนินงานที่ดี อย่างไรก็ดี ยังมีรัฐวิสาหกิจอีกจำนวนมากที่ยังไม่เข้าระบบประเมินผลการดำเนินงาน รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ยังคงใช้ระบบแรงจูงใจเดิมที่กำหนดให้วงเงินโบนัสเป็นอัตราส่วนคงที่ของกำไรสุทธิและวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นสัดส่วนคงที่ของเงินเดือนค่าจ้างอยู่ แม้ระบบเดิมจะช่วยกระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจสร้างกำไรเพื่อเพิ่มวงเงินโบนัสของพนักงาน แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรระบบเดิมจะไม่สร้างแรงจูงใจให้แก่ทั้งพนักงานและกรรมการรัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้ให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษาครั้งนี้พบว่า วงเงินโบนัสของพนักงานรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปแล้วจะสูงกว่าของพนักงานทั้งในภาคเอกชนและองค์กรอิสระ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในระบบประเมินผลสามารถกำหนดวงเงินโบนัสได้สูงสุดไม่เกินร้อยละ 9 ของกำไรสุทธิ แต่ไม่เกิน 5 เท่าของอัตราเงินเดือนเฉลี่ย แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรและที่ยังไม่เข้าระบบประเมินผลฯ ก็จะไม่มีโบนัส สำหรับวงเงินโบนัสของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบการประเมินผลงานซึ่งจะอยู่ในช่วง 2 –8 เท่าของเงินเดือนสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร และช่วง 0–2 เท่าของเงินเดือนสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร อัตราดังกล่าวกำหนดขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 จึงเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงโดยเฉพาะในภาวะเศรษฐกิจซบเซาส่งผลให้วงเงินโบนัสของภาคเอกชนค่อนข้างต่ำ คือ ประมาณ 0.5–2 เท่าของเงินเดือนในช่วงปี พ.ศ. 2541-2542 เมื่อเทียบวงเงินโบนัสของรัฐวิสาหกิจกับขององค์กรอิสระแล้วจะพบว่า มีความแตกต่างมากขึ้นเพราะองค์กรอิสระที่ศึกษา 3 แห่ง 2 แห่งไม่มีการให้เงินโบนัส และอีกแห่ง คือ สสวท. มีการเงินให้โบนัสไว้ที่ 1 เท่าของเงินเดือนโดยปกติ

ในทางตรงกันข้ามกับในกรณีของพนักงาน ระบบโบนัสสำหรับกรรมการรัฐวิสาหกิจไม่ค่อยจูงใจกรรมการเท่าใดนัก แม้กรรมการจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการกำหนดทิศทางของธุรกิจซึ่งจะมีผลกระทบต่อผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจโดยตรง แม้จะมีการปรับเพิ่มวงเงินโบนัสแก่กรรมการเป็น 2 เท่าตัวสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานดีขึ้นมากในปี พ.ศ. 2538 เมื่อมีการนำระบบประเมินผลการดำเนินงานมาใช้ แต่ระบบโบนัสใหม่ก็ยังคงยึดฐานการคำนวณวงเงินโบนัสเดิมซึ่งไม่สร้างจูงใจให้แก่กรรมการรัฐวิสาหกิจเท่าใดนัก

ระบบโบนัสกรรมการรัฐวิสาหกิจเดิมนั้นจำกัดวงเงินโบนัสสูงสุดของกรรมการรัฐวิสาหกิจไว้ที่ 60,000 บาท ถ้ามีกำไรสุทธิสูงกว่า 100-11,000 ล้านบาท ให้ได้รับโบนัสเพิ่มขึ้นอีกคนละ 5,000-60,000 บาทต่อปีตามระดับของผลกำไร และถ้ากำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นทุกๆ 2,000 ล้านบาทกรรมการจะได้โบนัสเพิ่มขึ้นอีกเพียงรายละ 10,000 บาทหรือคิดเป็นเพียงสัดส่วนที่น้อยมากคือเพียงร้อยละ .0005 ของกำไรที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น แม้ระบบประเมินผลจะเปิดโอกาสให้กรรมการได้รับเงินเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าคือ 120,000 บาท ก็ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อที่จะสร้างกำไรให้แก่รัฐวิสาหกิจเท่าใดนักเพราะส่วนแบ่งของกำไรที่ตกแก่กรรมการยังคงเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร ระบบโบนัสใหม่กำหนดให้กรรมการมีสิทธิได้รับเงินโบนัสสูงสุดเพียง 25,000 บาทในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีผลงานดีขึ้นมาก แม้ระบบใหม่จะดีกว่าระบบเดิมที่ไม่มีวงเงินโบนัสให้กรรมการรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนแต่ก็ไม่เพียงพอที่จะทำให้กรรมการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ มีความมุ่งมั่นในการผลักดันให้รัฐวิสาหกิจมีผลการดำเนินงานที่ดี

ในส่วนการเลื่อนขั้นเงินเดือนของผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2542–2543 วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนสำหรับรัฐวิสาหกิจทั่วไปจะสูงกว่าวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนในภาคเอกชน และข้าราชการเล็กน้อย ส่วนวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนสำหรับรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผลการดำเนินงานจะมีอัตราระหว่างร้อยละ 6.5–8.5 ของเงินเดือนค่าจ้างพนักงานและลูกจ้างที่สิทธิได้รับการเลื่อนขั้น แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนจะอยู่ในช่วงร้อยละ 5.5–7.5 อัตราดังกล่าวได้มีการปรับลดลงในอัตราร้อยละ 1 โดยใช้บังคับกับผลการดำเนินงานปี 2542-2543 ซึ่งอัตราดังกล่าวยังคงสูงกว่าอัตราที่ข้าราชการได้รับในปี พ.ศ. 2543 คือร้อยละ 5 ของงบประมาณที่จ่ายเป็นเงินเดือนและค่าจ้าง และใกล้เคียงกับอัตราที่ใช้ในภาคเอกชนคือร้อยละ 6 ของเงินเดือนค่าจ้าง ส่วนการเลื่อนขั้นเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจจากผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2544 นั้นได้มีมติคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) อนุมัติให้ไม่ต้องใช้ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมาคำนวณเป็นวงเงินการเลื่อนขั้นเงินเดือนสำหรับทุกรัฐวิสาหกิจทั้งที่เข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานและไม่เข้าระบบประเมินผล กล่าวคือ กำหนดให้วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่เกินร้อยละ 7.5 ของเงินเดือนผู้มีสิทธิเลื่อนขั้นถ้ารัฐวิสาหกิจนั้นมีกำไร หากขาดทุนวงเงินเลื่อนขั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ 6.5 ของเงินเดือนผู้มีสิทธิเลื่อนขั้น สาเหตุที่กำหนดให้รัฐวิสาหกิจทั้งที่เข้าและไม่เข้าระบบประเมินผลใช้เกณฑ์เดียวกัน โดยมิได้ดูคะแนนที่ได้จากผลการดำเนินงานเหมือนในอดีต เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่เข้าสู่ระบบประเมินผลประสบปัญหาความล่าช้าในการรวบรวมคะแนนที่ได้จากการประเมินผล เพื่อนำไปคำนวณหาอัตราการเลื่อนขั้นเงินเดือน ทำให้ไม่ทันต่อการดำเนินการเลื่อนขั้นเงินเดือนแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ จึงกำหนดให้การเลื่อนขั้นเงินเดือนจากผลการดำเนินงานในปี 2544 ไม่ต้องดูจากคะแนนผลการดำเนินงาน

โดยสรุปแล้ว โครงสร้างระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันยังมีจุดอ่อนหลายประการดังนี้คือ ประการแรก ระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจบางแห่งในปัจจุบันไม่ขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานแต่อย่างใดแม้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวจะเข้าสู่ระบบการประเมินผลการดำเนินงานแล้วก็ดี เช่นในกรณีของธนาคารกรุงไทยและบริษัทการบินไทย เป็นต้น ประการที่สอง ระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน ทั้งในส่วนของเงินโบนัสและเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนยังไม่เป็นธรรมต่อรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรเท่าใดนัก แม้จะมีการปรับปรุงเงื่อนไขของการจัดสรรวงเงินแรงจูงใจให้แก่รัฐวิสาหกิจประเภทนี้โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2538 ประการที่สาม ในขณะที่ระบบแรงจูงใจของพนักงานรัฐวิสาหกิจจะค่อนข้างดีเมื่อเทียบกับภาคเอกชน ราชการและองค์กรอิสระบางแห่ง ระบบแรงจูงใจของกรรมการรัฐวิสาหกิจซึ่งจำกัดวงเงินโบนัสของกรรมการไว้ในอัตราที่ค่อนข้างต่ำไม่สร้างแรงจูงใจให้กรรมการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถเพื่อที่จะสร้างผลงานและผลกำไรให้แก่รัฐวิสาหกิจ ประการที่สี่ การเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นข้อตกลงว่าพนักงานต้องได้รับการเลื่อนขั้นอย่างน้อย 1 ขั้นทุกปี ทำให้พนักงานทำงานโดยไม่ได้คำนึงผลการประเมิน รวมถึงเป็นการเพิ่มภาระให้กับองค์กรในการจ่ายค่าแรงจูงใจในส่วนนี้ ถ้าหากวงเงินเลื่อนขั้นตามเกณฑ์ที่ ครม. กำหนดไม่เพียงพอสำหรับจ่ายให้แก่พนักงาน

ในภาพรวม จะเห็นได้ว่าโครงสร้างระบบอัตราค่าตอบแทนและแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผลและที่ใช้โครงสร้างเงินเดือนและแรงจูงใจที่คณะรัฐมนตรีกำหนดมีลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้พนักงานมากกว่ากรรมการและผู้บริหารระดับสูง และเอื้อประโยชน์ให้แก่พนักงานและกรรมการของรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรมากกว่าพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร สำหรับโครงสร้างระบบค่าตอบแทนและแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในกรอบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดในปัจจุบันจะแตกต่างกันในแต่ละรัฐวิสาหกิจเนื่องจากขาดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน จึงควรที่จะมีการทบทวนความเหมาะสมของระบบค่าตอบแทนและแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ การพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างระบบค่าตอบแทนและแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจคงจะต้องพิจารณาถึงจุดอ่อนต่างๆ ด้วย

บทที่ 4
กรอบความคิดในการวิเคราะห์ระบบค่าตอบแทน และระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจ

4.1 บทนำ

รายงานส่วนนี้เป็นการทบทวนกรอบความคิดหรือแนวทางเบื้องต้นสำหรับการวิเคราะห์โครงสร้างระบบแรงจูงใจและโครงสร้างระบบค่าตอบแทนรัฐวิสาหกิจ โดยเริ่มจากโจทย์ที่พบเบื้องต้นว่า โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันยังมีจุดอ่อนบางประการ คือ *ประการแรก* โครงสร้างอัตราเงินเดือนระหว่างรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่และที่อยู่ในกรอบบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนที่คณะรัฐมนตรีกำหนดจะแตกต่างกันค่อนข้างมาก แม้ในบางกรณีลักษณะของธุรกิจจะไม่แตกต่างกันมากนัก *ประการที่สอง* อัตราเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ใช้กรอบโครงสร้างอัตราเงินเดือนที่คณะรัฐมนตรีกำหนดก็ยังมีความแตกต่างกันค่อนข้างมากเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีจะควบคุมเพียงอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดในรัฐวิสาหกิจเท่านั้น โดยมิได้ควบคุมอัตราเงินเดือนของพนักงานระดับอื่นๆ *ประการที่สาม* อัตราค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ค่อนข้างต่ำสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดของธุรกิจใหญ่เมื่อเทียบกับอัตราเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดในธุรกิจเดียวกันในภาคเอกชน แต่ได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการออกพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจไม่มีสถานภาพเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจแต่เป็นการจ้างบริหาร โดยมีค่าตอบแทน 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นค่าตอบแทนคงที่ และส่วนที่เป็นค่าตอบแทนตามการประเมินผลงานของผู้บริหารสูงสุดตอนสิ้นปี

ในส่วนของระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจก็ยังคงมีจุดอ่อนบางประการเช่นกัน *ประการแรก* ระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจบางแห่งในปัจจุบัน**ไม่ขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงาน**แต่อย่างใด แม้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวจะเข้าสู่ระบบการประเมินผลการดำเนินงานแล้วก็ดี (เช่นในกรณีของธนาคารกรุงไทยและบริษัทการบินไทย เป็นต้น) *ประการที่สอง* ระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน ทั้งในส่วนของเงินโบนัสและเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนยัง**ไม่เป็นธรรมต่อรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร**เท่าใดนัก แม้จะมีการปรับปรุงเงื่อนไขของการจัดสรรวงเงินแรงจูงใจให้แก่รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2538 *ประการที่สาม* ในขณะที่ระบบแรงจูงใจของพนักงาน

รัฐวิสาหกิจจะค่อนข้างดีเมื่อเทียบกับภาคเอกชน ราชการและองค์กรอิสระบางแห่ง ระบบแรงจูงใจของกรรมการรัฐวิสาหกิจซึ่งจำกัดวงเงิน**โบนัสของกรรมการไว้ในอัตราที่ค่อนข้างต่ำ**ไม่สร้างแรงจูงใจให้กรรมการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถเพื่อที่จะสร้างผลงานและผลกำไรให้แก่รัฐวิสาหกิจ

ในภาพรวม โครงสร้างระบบอัตราค่าตอบแทนและแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจยังมีความแตกต่างและเหลื่อมล้ำกันค่อนข้างมากระหว่าง (1) รัฐวิสาหกิจที่ใช้และที่ไม่ใช้บัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (2) รัฐวิสาหกิจที่อยู่และที่ไม่อยู่ในระบบประเมินผลฯ (3) รัฐวิสาหกิจทั่วไปและรัฐวิสาหกิจที่ดี และ (4) รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรและที่ไม่มีกำไร จึงควรที่จะมีการทบทวนความเหมาะสมของระบบค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งให้มีความสอดคล้องกันมากขึ้นและมีการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างระบบค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจ โดยพิจารณาถึงจุดอ่อนต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

โดยทั่วไปแล้ว ระบบค่าตอบแทนจะประกอบด้วย ระบบเงินเดือน ระบบค่าจ้าง และระบบโบนัสรวมทั้งค่าตอบแทนในรูปแบบอื่นๆ เช่นสวัสดิการ เพื่อมิให้เกิดความสับสน กรอบความคิดที่จะนำมาทบทวนในที่นี้จะแยกออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกจะกล่าวถึงระบบค่าตอบแทนโดยรวมโดยเน้นถึงระบบโครงสร้างเงินเดือนเป็นหลัก ส่วนที่สองจะกล่าวถึงระบบแรงจูงใจในรายละเอียดเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับโบนัสและการเลื่อนขั้นเงินเดือน ประเด็นที่จะพิจารณาต่อไปนี้จะเป็นเรื่องของหลักการกว้างๆ ในการกำหนดโครงสร้างระบบค่าตอบแทนพนักงานและผู้บริหารขององค์กรตลอดจนเกณฑ์การพิจารณาความเหมาะสมของระบบเงินเดือนต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างระบบค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจและเพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำของโครงสร้างอัตราเงินเดือนและแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจประเภทต่างๆ ในปัจจุบัน

4.2 กรอบความคิดเกี่ยวกับระบบค่าตอบแทน

กรอบความคิดในการวางระบบค่าตอบแทนอาจจำลองเป็นรูปภาพได้ดังรูปที่ 4.1 ซึ่งอธิบายได้ดังต่อไปนี้

หัวใจหรือวัตถุประสงค์ของระบบค่าตอบแทนขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีอยู่ง่ายๆ 3 ประการ คือ การดึงดูดพนักงานที่มีคุณภาพเข้ามาทำงาน (Recruitment) การรักษาพนักงานที่มีคุณภาพไว้ (Retention) และการกระตุ้นหรือจูงใจพนักงาน (Motivation) ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายหรือจุดหมายขององค์กรเป็นหลัก คือเพื่อปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด**อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด** (Maximize performance objectives) สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น อาจจะสังเกตได้ว่า

เป้าหมายขององค์กร อาจเป็นเป้าหมายทางธุรกิจ หรือเป้าหมายเชิงสังคมก็ได้ ตามประเภทขององค์กร[1]

การที่โครงสร้างระบบค่าตอบแทนขององค์กรหนึ่งใดจะเอื้ออำนวยให้องค์กรสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพได้หรือไม่ หรือมากน้อยเพียงใดนั้น จะขึ้นอยู่กับว่าโครงสร้างอัตราค่าตอบแทนสอดคล้องกับโครงสร้างอัตราค่าตอบแทนในตลาดแรงงานมากน้อยเพียงใด (external comparability) และโครงสร้างอัตราเงินเดือนของพนักงานในแต่ละระดับหรือตำแหน่งสอดคล้องกับคุณสมบัติของพนักงาน กรอบภาระหน้าที่และความรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด (internal comparability) ในการกำหนดโครงสร้างค่าตอบของพนักงานภายในองค์กรนั้น นอกจากเป้าหมายในการดึงดูดคนเข้าทำงาน การเก็บรักษาพนักงาน และการกระตุ้นพนักงานแล้ว ยังต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ อีกด้วย อาทิความเพียงพอในการกินอยู่ ความเป็นธรรม ความเสมอภาค ความมีหน้ามีตาทางสังคม ตลอดจนความมั่นคง เป็นต้น

โครงสร้างระบบค่าตอบแทนที่ดีจะมีความสอดคล้องกับภาวะตลาดแรงงาน และจะต้องเป็นระบบที่สามารถดึงดูดและเก็บรักษาพนักงานที่มีคุณภาพ กระตุ้นให้พนักงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นระบบที่พนักงานภายในองค์กรเห็นว่ามีความเสมอภาค เป็นธรรม เพียงพอกับการกินอยู่ มีความมั่นคงพอสมควร และทำให้มีหน้ามีตาทางสังคมด้วย ซึ่งสามารถสรุปได้เป็นปัจจัยเลือกสำคัญในการวางระบบค่าตอบแทนขององค์กร 5 ประการดังต่อไปนี้ คือ (White, 1989b)

1) ความสอดคล้องกับตลาดแรงงาน (External comparability) ว่าโครงสร้างระบบค่าตอบแทนขององค์กรมีความจำเป็นที่ต้องสอดคล้องกับภาวะการจ้างงานในตลาดมากน้อยเพียงใด

2) ความสอดคล้องภายในองค์กร (Internal comparability) ว่าโครงสร้างระบบค่าตอบแทนของพนักงานสอดคล้องกับคุณสมบัติ กรอบภาระหน้าที่และความรับผิดชอบเพียงใด

3) โครงสร้างระบบค่าตอบแทนควรมีลักษณะที่เป็นกฎ กติกาตายตัว (Universal rules) หรือขึ้นอยู่กับตัวบุคคล

---

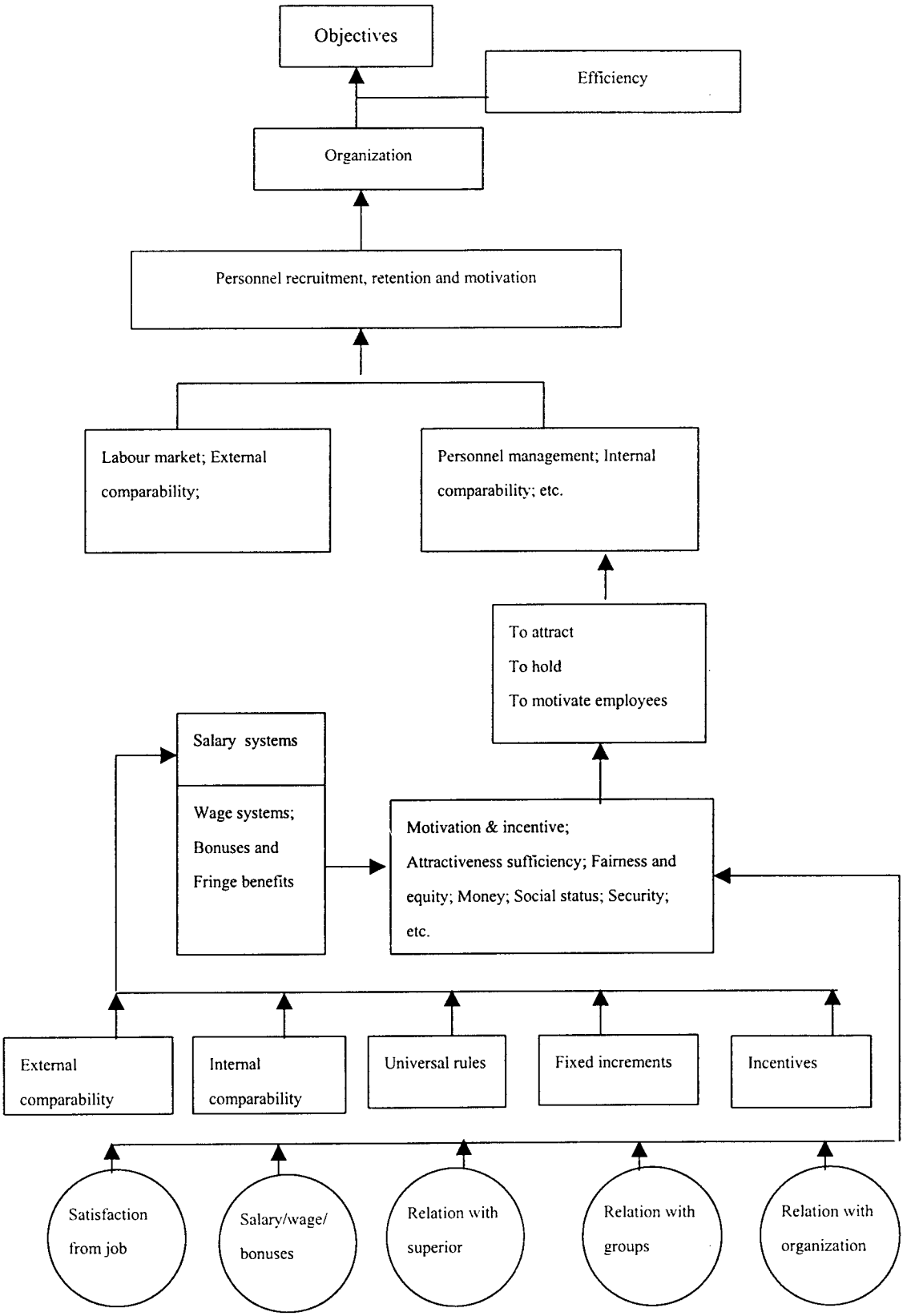
[1] รัฐวิสาหกิจอาจจำแนกออกเป็น 6 ประเภทคือ (1) ผูกขาดและหารายได้ (2) ผูกขาด หารายได้ และเลี้ยงตัวเองได้ (3) ผูกขาดและบริการสังคม (4) กึ่งแข่งขันและได้สิทธิพิเศษ (5) แข่งขัน และ (6) ส่งเสริม หรืออาจจำแนกเป็น (ก) รัฐวิสาหกิจทั่วไป (ข) รัฐวิสาหกิจที่เข้าระบบประเมินผล (ปี 2538) และ (ค) รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการยกเว้นกฎ ระเบียบ และมติ ครม.

4) การเลื่อนขั้นเงินเดือนว่าจะเป็นอัตราตายตัว (Fixed Increments) หรือเป็นระบบที่ขึ้นอยู่กับการประเมินผลในระดับกลุ่มพนักงานหรือในระดับบุคคล

5) ระบบแรงจูงใจว่าควรมีระบบแรงจูงใจหรือไม่

การที่องค์กรใดจะเลือกเน้นที่ปัจจัยใดและมากน้อยเพียงใดจะขึ้นอยู่กับลักษณะพื้นฐานขององค์กรและธุรกิจนั้นๆ ดังที่ได้สรุปไว้ในรูปที่ 4.1 ในส่วนต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์แต่ละปัจจัยเลือกในรายละเอียด

รูปที่ 4.1 กรอบความคิดวิเคราะห์ความเหมาะสมของระบบค่าตอบแทน



ที่มา : ประยุกต์จาก Michael White (1989b), "Selecting a salary system", in *Managing Salary and Wage Systems*.

ตารางที่ 4.1 ปัจจัยในการเลือก (จุดเน้น) ระบบค่าตอบแทน

1. เน้นการเปรียบเทียบกับภายนอก	1. ไม่เน้นการเปรียบเทียบกับภายนอก
• ตลาดแรงงานมีความแข่งขันสูง • บุคลากรเคลื่อนย้ายบ่อย • งานมีมาตรฐานที่โยกย้ายระหว่างธุรกิจได้ง่าย • จำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีคุณวุฒิ	• ธุรกิจที่อยู่ห่างไกล(ตลาดแรงงาน) • งานและทักษะความรู้เจาะจงสำหรับธุรกิจ
2. เน้นการเปรียบเทียบภายใน	**2. เน้นการแยกประเภทบุคลากร (De-coupled)**
• การโยกย้ายภายในและความสามารถสับเปลี่ยนหน้าที่ของบุคลากร • บุคลากรมีการติดต่อสื่อสารกันในระดับสูง	• องค์กรมีบุคลากรประเภทที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญพิเศษและมีบทบาทที่สำคัญต่อองค์กร
3. เน้นกติกาสากล (Universal rules)	**3. เน้นความเจาะจงหรือปฏิบัติเป็นรายบุคคล**
• องค์กรขนาดใหญ่	• องค์กรขนาดเล็ก • กิจการครอบครัวหรือธุรกิจแบบนักประกอบการ • สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงค่อนข้างรวดเร็ว
4. เน้นระดับขั้นเงินเดือนตายตัว	**4. เน้นวิธีการประเมินผลงาน**
• บุคลากรทำงานระยะยาวและทุ่มใจให้กับองค์กร (Long-term career commitment) • มีความมั่นคงในหน้าที่การงาน • เป็นองค์กรขนาดใหญ่และแบบราชการ • ความกดดันของเงินเฟ้อ	• บุคลากรเคลื่อนย้ายบ่อย • ความก้าวหน้าการงานเร็ว • ธุรกิจหรือองค์กรไม่มีเสถียรภาพทางการเงิน
5. เน้นระบบแรงจูงใจ	**5. ไม่ใช้ระบบแรงจูงใจ**
• มีการประเมินผลงานบุคลากรที่ชัดเจน	• ประเมินผลงานบุคลากรลำบาก

ที่มา : Michael White (1989b), "Selecting a salary system, Table 15.1", in *Managing Salary and Wage Systems*.

1) การเปรียบเทียบกับภายนอก (External comparability) องค์กรส่วนใหญ่จะมีการแข่งขันหรือแย่งตัวบุคลากรหรือคนดีมีฝีมือจนเป็นเรื่องธรรมดา และต้องคอยติดตามระดับอัตราเงินเดือนในตลาดแรงงานเพื่อปรับให้ทันตลาดและป้องกันปัญหาหาคนไม่ได้ หรือรักษาคนไว้ไม่ได้ ปัจจัยสองประการในการแข่งขันในตลาดแรงงาน คือการบริหารบุคคลอย่างมีระบบ และการกำหนดคุณวุฒิผู้สมัครที่ชัดเจน

การเปรียบเทียบกับภายนอกอาจไม่สำคัญตลอดไป หรือสำหรับทุกองค์กร บางธุรกิจอาจจะอยู่ห่างไกลจากตลาดแรงงานหรืออยู่ในที่ที่คนงานโยกย้ายลำบาก หรือในบางกรณีที่องค์กรมีการฝึกงานหรือประสบการณ์ที่หาจากที่อื่นไม่ได้ การเปรียบเทียบเงินเดือนกับที่อื่นก็อาจไม่สำคัญ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ประสบการณ์หรือการเรียนรู้ที่จะได้จากองค์กรอาจถือเป็นเรื่องของการให้ผลตอบแทนทางอ้อม (Fringe benefits) อย่างหนึ่ง

อย่างไรก็ดี การเปรียบเทียบกับภายนอกอาจจะต้องพิจารณาถึงระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรมด้วย ถึงแม้องค์กรจะอยู่ในฐานะที่ให้เงินเดือนต่ำกว่าตลาดได้ แต่ผลประโยชน์ตอบแทนรวมที่ได้จะต้องเป็นที่พอใจของพนักงาน

2) การเปรียบเทียบภายใน (Internal comparability) การเปรียบเทียบภายในอาจจะมองได้ในรูปของความเสมอภาคของพนักงานในระดับเดียวกัน หรือคุณวุฒิคุณสมบัติระดับเดียวกัน เป็นเรื่องสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับความคล่องตัวในการโยกย้ายภายในองค์กรและในระดับบริหารจัดการ การโยกย้ายบุคลากรระดับหนึ่งไปดำรงตำแหน่งในระดับที่เงินเดือนต่ำกว่าย่อมจะสร้างความไม่พอใจให้เกิดขึ้นในองค์กร สิ่งที่ต้องระวังอีกประการหนึ่ง คือ ถ้าพนักงานกลุ่มต่างๆ มีการติดต่อถึงกันมาก การให้เงินเดือนที่เหลื่อมล้ำกันมากอาจเป็นปัญหา ในปัจจุบันไม่ค่อยมีการปกปิดข้อมูลระดับเงินเดือน ดังนั้นองค์กรธุรกิจส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องความสามารถในการเปรียบเทียบ ภายใน

อย่างไรก็ตาม ในบางสถานการณ์การใช้เงินเดือนสองระบบ (De-coupled) ก็อาจจะเหมาะสมกว่าสำหรับองค์กรที่มีบุคลากรส่วนหนึ่งที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องที่เป็นหัวใจขององค์กรและกลุ่มนี้จะสนใจแต่วิชาชีพของตน พวกนี้ส่วนใหญ่จะเป็นนักวิทยาศาสตร์ นักวิจัย วิศวกร หรือคนระดับมืออาชีพ เช่น ฝ่ายจัดซื้อของห้างสรรพสินค้า นักวิจัยในอุตสาหกรรมการผลิตยา เป็นต้น เงินเดือนของเจ้าหน้าที่ระดับหรือกลุ่มดังที่กล่าวมานี้จะต้องแยกมาอีกระดับหนึ่ง

3) กฎความถ้วนหน้า ความเสมอภาค หรือ กติกาสากล (Universal rules) องค์กรโดยทั่วไปมักจะใช้ระบบค่าตอบแทนที่เสมอภาคไม่ขึ้นกับตัวบุคคล หรือการปฏิบัติ "เฉพาะราย" ซึ่งอาจเป็นแบบการเข้าพบเจ้านายเพื่อขอเงินเดือนขึ้นหรือการกำหนดโบนัสเป็นรางวัลเป็นรายๆ ไป ในปัจจุบันธุรกิจส่วนใหญ่ได้พัฒนาระบบเงินเดือนเข้าสู่กฎความถ้วนหน้า โดยมีกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดเป็นตัวกำหนดระบบเงินเดือนและมีการประเมินผลงานที่ชัดเจน แต่ธุรกิจขนาดเล็กหรือธุรกิจภายในครอบครัวบางแห่งก็ยังคงต้องการความยืดหยุ่นสูงในการกำหนดเงินเดือน จึงเลือกที่จะใช้ระบบค่าตอบแทนที่กำหนดเป็นรายบุคคลมากกว่าการใช้ Universal rules

4) ขั้นเงินเดือนคงที่ (Fixed increments) หลายคนอาจจะเข้าใจว่าการใช้ขั้นเงินเดือนคงที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบค่าตอบแทนที่เป็นกลางและเป็นมาตรฐาน แต่ความจริงแล้วธุรกิจเอกชนหลายแห่งจะใช้ระบบนี้ควบคู่กันไปกับการปรับเงินเดือนตามผลงานในระดับบุคคลด้วย

การใช้ขั้นเงินเดือนคงที่จะใช้กับระบบราชการหรือกึ่งราชการเป็นส่วนใหญ่ ปัจจุบันองค์กรขนาดใหญ่จะหันมาใช้ระบบขั้นเงินเดือนคงที่ เหตุผลประการหนึ่งคือระบบบริหารจัดการที่ไม่ยืดหยุ่นเช่นระบบราชการ อีกเหตุผลหนึ่งคือแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อซึ่งทำให้ระบบการ

เลื่อนขั้นเงินเดือนในอัตราคงที่เป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อที่จะรักษาอัตราเงินเดือนจริง (real wage) ของพนักงานไว้

การใช้ระบบขั้นเงินเดือนคงที่มีเป้าหมายที่จะให้พนักงานมีทัศนคติในการทำงานกับองค์กร (Career attitude) ว่างานที่ทำอยู่นั้นมีความยั่งยืนและมั่นคงซึ่งเป็นข้อผูกพันระยะยาว (Commitment) ขององค์กรต่อพนักงาน การให้ระดับเงินเดือนคงที่จะให้ความรู้สึกว่างานนั้นๆ มีช่องทางก้าวหน้าในทางตรงข้าม ถ้าพนักงานมีการโยกย้ายงานบ่อยครั้ง หรือสามารถก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ได้อย่างรวดเร็ว การใช้ระบบอัตราขั้นเงินเดือนคงที่ก็จะไม่เหมาะสมเท่าใดนัก นอกจากนี้แล้ว การใช้ขั้นเงินเดือนคงที่อาจสร้างภาระทางการเงินให้แก่องค์กรได้ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีรายได้ผันผวนสูง

5) องค์ประกอบแรงจูงใจ (Incentive elements) ระบบแรงจูงใจอาจนำมาใช้เพื่อประโยชน์ต่างๆ และทำได้หลายลักษณะ อย่างไรก็ตาม การใช้ระบบแรงจูงใจขึ้นกับว่าองค์กรจะสามารถประเมินผลงานของพนักงานได้หรือไม่ ระบบแรงจูงใจจะไม่มีประโยชน์ถ้าเราไม่สามารถวัดได้ว่าสิ่งที่พนักงานปฏิบัตินั้นเกิดผลประโยชน์ต่อองค์กรอย่างไรหรือเพียงใด การให้แรงจูงใจที่ไม่มีการประเมินผลที่ชัดเจนอาจทำให้พนักงานถูกหันเหหรือชักจูงไปทำในเรื่องที่ไม่ใช่หน้าที่การงานของตน เพราะที่จริงไม่ใช่แต่ผลงานของพนักงานเท่านั้น แม้แต่ผลงานของหน่วยงานราชการบางแห่งก็ยังประเมินผลได้ยาก อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันระบบประเมินผลงานได้มีการพัฒนาขึ้นมาก อาทิเช่น ระบบประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลัง เป็นต้น

นอกจากปัจจัย 5 ประการที่ได้กล่าวมาแล้ว ในการพิจารณากำหนดโครงสร้างระบบค่าตอบแทนนั้น อาจจะคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมของพนักงานด้วย ซึ่งอาจประกอบด้วย ความพึงพอใจจากงานที่ทำหรือการที่ได้ทำงานที่ตนรักหรือชอบหรือถนัด อัตราค่าตอบแทน ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน และความสัมพันธ์กับองค์กรดังที่ปรากฏในรูปที่ 4.1 (Dunn and Rachel, 1971, p.9) ทั้งนี้ งานวิจัยในอดีตพบว่า พนักงานระดับผู้จัดการมีการตอบสนองต่อระบบค่าตอบแทนและแรงจูงใจที่แตกต่างกันค่อนข้างมาก (White, 1989b, p.270)

4.3 ประสิทธิภาพต่อค่าใช้จ่ายของระบบค่าตอบแทน (Cost-effectiveness)

การวิเคราะห์ความเหมาะสมของระบบค่าตอบแทนดังกล่าวข้างต้นจะต้องคำนึงถึงต้นทุนและความคุ้มค่าด้วย เนื่องจากไม่มีองค์กรใดที่สามารถกำหนดค่าตอบแทนได้โดยไม่พิจารณาถึงความสามารถในการจ่าย (ability to pay) ขององค์กร และความคุ้มทุนของค่าจ้างว่าการเพิ่มอัตราเงินเดือนหรือค่าใช้จ่ายในการพัฒนาระบบการประเมินผลงานที่ดีนั้นจะก่อประโยชน์แก่องค์กรมากน้อยเพียงใด

วิธีการใช้ Cost-effectiveness เป็นตัวกระตุ้นบุคลากร ชี้ให้เห็นว่า นอกจากระบบค่าตอบแทนแล้วโอกาสในการก้าวหน้าในการงาน (Promotion opportunities) ก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาประกอบกัน โอกาสดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น อัตราการเข้าออกของพนักงานเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรอื่น (Labour turnover and labour stability) ความต้องการบุคลากรบางประเภทในตลาด จำนวนและอัตราการขยายตัวของบุคลากรระดับผู้จัดการ อายุเฉลี่ยของบุคลากรระดับผู้จัดการ ลักษณะการกระจายอำนาจขององค์กร จำนวนสาขาองค์กร ความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ ตลอดจนระดับการแบ่งส่วนงาน (degree of segmentation) เป็นต้น

White (1989b) เห็นว่าโอกาสของความก้าวหน้าในงานมีผลต่อการเลือกระบบค่าตอบแทนด้วย ถ้าองค์กรส่งเสริมให้ก้าวหน้าเร็ว ค่าตอบแทนทางการเงินก็จะลดความสำคัญลงมาก

4.4 การประเมินโครงสร้างระบบค่าตอบแทนรัฐวิสาหกิจตามหลักการและแนวคิดที่นำเสนอ

โดยทั่วไป รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะใช้โครงสร้างค่าตอบแทนที่สะท้อนคุณลักษณะหลัก 5 ประการ คือ 1) คำนึงถึงการเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจภายนอกในระดับหนึ่ง 2) มีการเปรียบเทียบภายในได้ในระดับหนึ่ง 3) การใช้กติกาสากลหรือพิจารณาระดับเงินเดือนโดยอาศัยกฎระเบียบโดยไม่ขึ้นกับตัวบุคคล 4) การขึ้นเงินเดือนตายตัว และ 5) การใช้ระบบแรงจูงใจ (ดูตารางที่ 4.2 ประกอบ) คำถามที่น่าสนใจ คือ การใช้กรอบดังกล่าวมีการใช้อย่างจริงจังหรือไม่ และมีความเหมาะสมหรือไม่ คำตอบที่ได้ในทันทีคือ ไม่มีความชัดเจนในเรื่องการใช้กรอบความคิดหรือหลักการจ่ายค่าตอบแทนอย่างมีกลยุทธ์ซึ่งตรงกับความเห็นของบริษัทที่ปรึกษาแห่งหนึ่งที่ได้ประเมิน

ระบบค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่และสรุปว่า "There is no clarity in pay philosophy or pay strategy"[2]

สาเหตุประการแรกของความไม่ชัดเจนของปรัชญาและกลยุทธ์ของระบบค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจคือ รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ต้องใช้โครงสร้างเงินเดือนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยมีอยู่ประมาณ 43 แห่งที่สามารถกำหนดเงินเดือนของตนเองได้ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด(มหาชน) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย บริษัทการบินไทย จำกัด(มหาชน) ฯลฯ รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทลูกและเป็นรัฐวิสาหกิจโดยนิติเหตุ

สำหรับโครงสร้างค่าตอบแทนตามกรอบคณะรัฐมนตรีกำหนดมีลักษณะการกำหนดอัตราเงินเดือนที่เป็นไปตามระเบียบอย่างเคร่งครัด (Universal rules) โดยมีการกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดและอัตราเงินเดือนตายตัวทุกครึ่งขั้นวิ่ง (Fixed increments) ซึ่งยึดหลักเกณฑ์ว่าอัตราการเพิ่มของเงินเดือนแต่ละขั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินเดือนเดิม[3] สำหรับความสอดคล้องของโครงสร้างอัตราเงินเดือนกับหน่วยงานอื่นๆ หรือตลาดแรงงานนั้น (External comparability) ในอดีตอัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจมิได้มีการเทียบเคียงกับอัตราค่าจ้างในตลาดแรงงานในกิจการประเภทเดียวกันหรือที่คล้ายคลึงกันแต่อย่างใด แต่จะยึดอัตราราชการเป็นหลัก กล่าวคือ อัตราเงินเดือนพนักงานรัฐวิสาหกิจแรกเข้าที่มีวุฒิอย่างเดียวกันต้องไม่สูงเกินกว่าร้อยละ 20 ของราชการ แต่ในปี 2537 ได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ดังกล่าวโดยให้รัฐวิสาหกิจกำหนดเองได้ตามอัตราตลาด

สำหรับโครงสร้างอัตราเงินเดือนภายในองค์กรนั้น (Internal comparability) จะยึดหลักที่ว่าตำแหน่งเดียวกันที่ใช้คุณวุฒิเท่ากันจะได้รับเงินเดือนในอัตราเท่ากัน และไม่มีการใช้ระบบเงินเดือนที่ต่างไปสำหรับพนักงานบางกลุ่ม (decoupled) อย่างไรก็ดี สำหรับพนักงานบางกลุ่มที่ต้องใช้คุณวุฒิพิเศษ เช่นในกลุ่มวิศวกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ มีการให้เงินเพิ่มในอัตราคงที่ โดยจำแนกว่าเป็นสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลน ซึ่งต่อมาในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจได้ระงับการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษไปจนกระทั่งมีการเรียกร้องจากบุคลากรในสายงานดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงมีมติมอบภาระการตัดสินใจให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจไปพิจารณาเป็นการเฉพาะแห่งและนำเสนอ ครม. พิจารณาโดยตรงต่อไป[4]

---

[2] เป็นการศึกษาในปี 2542 และถือเป็นความลับขององค์กรจึงไม่อาจเปิดเผยที่มาได้

[3] ดูบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ในตารางที่ 2.2

[4] ดูในตารางที่ 2.31

ตารางที่ 4.2 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน

ปัจจัยเลือก	ระบบค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน
1. การเปรียบเทียบกับโครงสร้างระบบค่าตอบแทนภายนอก	• เทียบกับอัตราเงินเดือนของราชการเป็นหลัก โดยมีข้อกำหนดว่าอัตราเงินเดือนพนักงานรัฐวิสาหกิจแรกเข้าวุฒิเดียวกันจะต้องสูงไม่เกินร้อยละ 20 ของอัตราเงินเดือนราชการ ซึ่งต่อมาในปี 2537 ได้ยกเลิกโดยให้รัฐวิสาหกิจกำหนดเองได้ตามอัตราตลาด • ไม่สอดคล้องกับค่าจ้างในตลาดแรงงาน
2. การเปรียบเทียบโครงสร้างอัตราเงินเดือนภายในองค์กร	• ยึดตำแหน่งและวุฒิการศึกษาเป็นหลัก • มีการให้เงินเพิ่มสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลน เช่น วิศวกรรมและสถาปัตยกรรม แต่การให้เงินเพิ่มสาขาวิชาชีพยังมีข้อจำกัดเมื่อเทียบกับภาคเอกชน
3. กติกาในการกำหนดค่าตอบแทน	• ยึดระบบ universal rule โดยมีการกำหนดอัตราเงินเดือนตามครึ่งขั้นวิ่งเป็นอัตราตายตัวและมีการกำหนดอัตราเงินเดือนผู้บริหารสูงสุดแบบตายตัว • ในส่วนของแรงจูงใจมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการจัดสรรวงเงินโบนัสและวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนที่ตายตัวเช่นกัน
4. การเลื่อนขั้นเงินเดือน	• ใช้อัตราตายตัว (fixed increment) ตามบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ในตารางที่ 2.2 • ใช้ในรูปแบบเปอร์เซ็นต์ หรือ • ใช้ทั้ง 2 อย่าง คือ แบบอัตราตายตัว ร่วมกับแบบเปอร์เซ็นต์
5. ระบบแรงจูงใจ	• เน้นการประเมินผลระดับองค์กรเท่านั้น โดยไม่มีการประเมินผลระดับกลุ่มพนักงานหรือระดับบุคคล

ที่มา : ประมวลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

จากการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่แห่งหนึ่งในปี 2542 พบว่า ค่าตอบแทนของพนักงานระดับวิชาชีพรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น ซึ่งรวมถึงเงินเดือน โบนัสและสวัสดิการอื่นๆ ต่ำกว่าในตลาดแรงงานภาคเอกชนมาก ในขณะที่เงินเดือนและค่าตอบแทนของพนักงานระดับธุรการ (Non professional) ไม่สัมพันธ์กับระดับงานโดยจะมีอัตราค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับอัตราค่าจ้างในภาคเอกชนและราชการ การศึกษานี้สรุปว่าระบบโครงสร้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจแห่งนี้ไม่ค่อยเป็นธรรม (ไม่มี Internal equity) และไม่สามารถแข่งขันกับองค์กรอื่นในการดึงดูดบุคลากรที่ต้องการได้ (ไม่มี External competitiveness)

สำหรับด้านระบบแรงจูงใจนั้นจะมีการศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดในส่วนต่อไป แต่ประเด็นที่อาจตั้งเป็นข้อสังเกตในเบื้องต้น คือการใช้ระบบแรงจูงใจในรัฐวิสาหกิจจะต้องพิจารณาว่ามีการประเมินผลงานของบุคลากรที่ชัดเจนหรือไม่ และระบบแรงจูงใจมีความสัมพันธ์กับผลงาน (Performance) ของบุคลากร และ/หรือ องค์กร อย่างไร

โดยสรุปแล้ว โครงสร้างอัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันยังมีจุดอ่อนหลายประการ อาทิเช่น อัตราเงินเดือนไม่สะท้อนภาวะการจ้างงานในตลาดทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถดึงดูดและเก็บรักษาพนักงานที่มีคุณภาพได้ การเลื่อนขั้นเงินเดือนที่เป็นอัตราตายตัวทำให้เป็นภาระทางด้านการเงินแก่องค์กรและทำให้โครงสร้างอัตราเงินเดือนภายในองค์กรบิดเบือน แต่ทั้งนี้คณะผู้วิจัยตระหนักดีว่ารัฐวิสาหกิจมีข้อจำกัดในการกำหนดอัตราโครงสร้างเงินเดือนของตนเองซึ่งแตกต่างจากหน่วยงานเอกชนดังต่อไปนี้

(1) รัฐวิสาหกิจมีความผูกพันกับราชการไม่ทางตรงก็ทางอ้อมทำให้การผูกอัตราเงินเดือนรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานราชการเป็นหลักการสำคัญในการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนมาตลอด

(2) รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีสหภาพแรงงานที่มีพลังเข้มแข็งมีอำนาจต่อรองค่อนข้างสูง ดังนั้นการวิเคราะห์โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจจะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดดังกล่าวด้วย

(3) รัฐวิสาหกิจที่ใช้บัญชีโครงสร้างเงินเดือนตามที่ ครม. กำหนด สามารถกำหนดโครงสร้างเงินเดือนเองได้ ณ ระดับหนึ่ง กล่าวคือ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้กำหนดว่าพนักงานระดับใดต้องได้รับเงินเดือนเท่าใด แต่อัตราเพดานของเงินเดือนผู้บริหารสูงสุด[5] และอัตราการเพิ่มของเงินเดือนตามขั้นวิ่งจะเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีกำหนด (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่ใช้อัตราเงินเดือนเป็นร้อยละ) โดยก่อนที่ พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 จะมีผลบังคับใช้การกำหนดบัญชีโครงสร้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก 3 ฝ่าย ได้แก่ คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกระทรวงการคลัง ซึ่งต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ แต่หลังจากที่มีการใช้ พ.ร.บ. รัฐวิสาหกิจแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.

[5] เดิมที อัตราเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจจะถูกกำหนดโดยกรอบบัญชีเงินเดือนที่ ครม. อนุมัติ แต่ตั้งแต่วันที่ 7 ธันวาคม 2543 พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับคณะกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจได้กำหนดให้ผู้บริหารสูงสุดไม่มีสถานภาพเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป แต่เป็นการจ้างบริหารโดยค่าตอบแทนส่วนหนึ่งมาจากอัตราเงินเดือนเดิมเป็นฐานและอีกส่วนหนึ่งแปรผันตามผลการดำเนินงานของผู้บริหารสูงสุด

2543 เรื่องใดที่พิจารณาแล้วจัดว่าเป็นสภาพการจ้าง จะต้องให้คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เป็นผู้มีอำนาจพิจารณา ส่วนวงเงินที่รัฐวิสาหกิจสามารถจัดสรรเป็นโบนัสสำหรับทั้งพนักงานและกรรมการ และวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนจะกำหนดตามมติคณะรัฐมนตรีเช่นกัน

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่อยู่นอกกรอบโครงสร้างเงินเดือนตามที่ ครม. กำหนดสามารถกำหนดโครงสร้างเงินเดือนเองได้ จึงมักมีโครงสร้างเงินเดือนที่เน้นการแข่งขันกับภายนอก หรือตลาดแรงงาน รัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้จึงมีโครงสร้างเงินเดือนที่ค่อนข้างสูง เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ซึ่งมีระดับเงินเดือน 15 ระดับ มีเงินเดือนของผู้บริหารระดับสูงระหว่าง 132,700–260,000 บาทต่อเดือน ในปี 2539 (ดูรายละเอียดในบทที่ 2) เทียบกับอัตราสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้กรอบที่ ครม. กำหนดซึ่งเท่ากับ 100,920 บาท (ขั้นที่ 58) แต่ทั้งนี้ก็มิได้หมายความว่าโครงสร้างอัตราเงินเดือนภายในองค์กรจะไม่บิดเบือน ผลการสำรวจอัตราเงินเดือนเฉลี่ยของรัฐวิสาหกิจ ภาคราชการ และเอกชนของสำนักงานข้าราชการพลเรือนและสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2540 พบว่าค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจระดับกลางและล่างสูงกว่าอัตราในภาคเอกชนเนื่องจากระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือนแบบอัตโนมัติที่ทำให้อัตราเงินเดือนของพนักงานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

4.5 สรุป

กรอบความคิดที่ได้นำเสนอเป็นเพียงกรอบกว้างๆ เพื่อเป็นแนวทางพิจารณาความเหมาะสมของระบบค่าตอบแทนที่อาจนำมาประยุกต์ใช้กับรัฐวิสาหกิจเพื่อที่ปรับปรุงโครงสร้างระบบค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจในปัจจุบัน และเพื่อที่จะลดความเหลื่อมล้ำของโครงสร้างเงินเดือนระหว่างรัฐวิสาหกิจที่ใช้กรอบโครงสร้างอัตราเงินเดือนที่ ครม. กำหนดกับรัฐวิสาหกิจที่สามารถกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนของพนักงานเองได้ ระหว่างรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรกับที่ไม่มีกำไร ตลอดจนระหว่างรัฐวิสาหกิจที่มีการจัดตั้งมาเป็นเวลานานกับรัฐวิสาหกิจที่มีการจัดตั้งขึ้นมาใหม่ โดยมีประเด็นหลักที่ใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ความเหมาะสมของระบบค่าตอบแทนและแรงจูงใจ 5 ประการคือ

1. การเปรียบเทียบ (Comparability) ซึ่งแยกออกเป็น
   - การเปรียบเทียบภายนอกระหว่างองค์กร และเปรียบเทียบกับภาคเอกชนหรือภาคราชการ
   - การเปรียบเทียบภายใน ระหว่างแผนก ระหว่างพนักงานระดับเดียวกัน

- การเปรียบเทียบนี้จะเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นความเป็นธรรมหรือความเสมอภาค ตลอดจนความผิดปรกติของระบบค่าตอบแทนได้[6]

2. ระบบแรงจูงใจและการกระตุ้นพนักงาน ซึ่งจะมีการวิเคราะห์ในรายละเอียดในหัวข้อต่อไป
3. ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานต่อต้นทุนค่าใช้จ่าย (Cost-effectiveness) ว่าระบบค่าตอบแทนที่เป็นอยู่ช่วยให้เกิดการใช้ทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่
4. การประเมินผลตามเป้าหมายที่กำหนดขององค์กร (Performance objectives) ซึ่งเชื่อมโยงกับข้อ 3
5. การประเมินผลภายในองค์กร ว่ามีการเชื่อมโยงกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลักขององค์กรอย่างไร ควรปรับปรุงเชื่อมโยงกับระบบแรงจูงใจอย่างไร

4.6 กรอบความคิดเกี่ยวกับระบบแรงจูงใจ

4.6.1 บทนำ

ระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งหมายถึงระบบโบนัสและการเลื่อนขั้นเงินเดือนในปัจจุบันมีหลากหลายขึ้นอยู่กับรัฐวิสาหกิจ บ้างก็เป็นระบบที่กำหนดเป็นอัตราคงที่ของกำไรประจำปี บ้างก็เป็นระบบที่รัฐวิสาหกิจสามารถกำหนดขึ้นมาเองได้ ซึ่งอาจสะท้อนหรือไม่สะท้อนผลการดำเนินงานก็ได้ และบ้างก็เป็นระบบที่อิงกับผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ประเมิน โดยมีการทำข้อตกลงระหว่างคู่สัญญาฝ่ายรัฐ ซึ่งได้แก่ ปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดและปลัดกระทรวงการคลังกับฝ่ายรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ซึ่งได้แก่ ประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ข้อตกลงดังกล่าวจะกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงาน โดยพิจารณาถึงลักษณะของภารกิจหลัก (mission) และวัตถุประสงค์หลัก (main objectives) ของรัฐวิสาหกิจต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์หรือเชิงสังคมที่ไม่แสวงหากำไรก็ตาม

ระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันอาจจำแนกเป็นระบบแรงจูงใจในระดับบุคลากรและในระดับองค์กรดังต่อไปนี้

---

[6] อาจสังเกตได้ว่า กรอบการวิเคราะห์ได้ชี้ให้เห็นว่า หลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันอาจใช้ไม่ได้เสมอไปสำหรับองค์กรซึ่งมีลักษณะต่างกัน

ระบบแรงจูงใจสำหรับบุคลากร

- ระบบโบนัสพนักงาน ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ
- ระบบโบนัสคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ
- ระบบการกำหนดวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี

ระบบแรงจูงใจสำหรับองค์กร

- ระบบการประกาศจัดอันดับผลงานจริงของรัฐวิสาหกิจประจำปี
- ระบบการให้ความอิสระในการบริหารงาน

ระบบแรงจูงใจในระดับบุคลากรมีวัตถุประสงค์ที่จะให้กรรมการและพนักงานมีแรงจูงใจที่จะปรับปรุงผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้ดีขึ้น ในขณะที่ระบบแรงจูงใจในระดับองค์กรมีวัตถุประสงค์ที่จะจูงใจให้รัฐวิสาหกิจเข้าสู่ระบบประเมินผลของกระทรวงการคลัง โดยรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานดี แม้จะมีหรือไม่มีกำไรก็ดี ก็จะได้รับการประกาศกิตติคุณจากการประกาศจัดอันดับผลงานจริงของรัฐวิสาหกิจประจำปี ในลักษณะเดียวกัน การให้ความอิสระในการบริหารงานก็เป็นการจูงใจให้รัฐวิสาหกิจเลือกเข้ามาสู่ระบบประเมินผลงานเพื่อแลกกับการผ่อนคลายกฎระเบียบต่างๆ ที่แต่เดิมต้องอิงระบบราชการโดยเคร่งครัดมากกว่า ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการธุรกิจของตนเองมากขึ้น

รายงานส่วนนี้จะนำเสนอกรอบแนวความคิดบางประการเกี่ยวกับระบบแรงจูงใจในส่วนของบุคลากรโดยเริ่มจากการทบทวนเหตุผลของการมีระบบแรงจูงใจ การสร้างระบบแรงจูงใจที่สอดคล้องกับภารกิจของบุคลากรในแต่ละระดับ การประเมินผลงาน ตลอดจนคุณลักษณะของระบบแรงจูงใจที่ดี ในส่วนสุดท้ายจะเป็นการทบทวนว่าระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจนั้นมีลักษณะที่แตกต่างหรือสอดคล้องกับระบบแรงจูงใจที่พึงปรารถนามากน้อยเพียงใด

4.6.2 เหตุผลหลักของการมีระบบแรงจูงใจ[7]

ความคิดพื้นฐานของการมีระบบแรงจูงใจก็เพื่อให้ผลตอบแทนเพิ่มจากส่วนของเงินที่ได้เป็นค่าตอบแทนคงที่ (fixed payment) ซึ่งมักจะอยู่ในรูปของเงินเดือน (base salary) ทั้งนี้เพื่อจูงใจให้บุคลากรทำงานบรรลุเป้าหมายในความรับผิดชอบของตน เพื่อสนับสนุนการบรรลุเป้าหมาย

[7] ประมวลจาก Michael White (1989a), "Incentive bonus schemes for manager", in *Managing Salary and Wage Systems,* edited by A.M. Bowey, Gower Publishing Company.

โดยรวมขององค์กรในที่สุด ดังนั้นระบบแรงจูงใจจึงเป็นการให้ค่าตอบแทนแบบแปรผัน (variable payment) ตามผลงานและผลกระทบของงานที่ทำ (performance-related)

ในการกำหนดรูปแบบของระบบค่าตอบแทนนั้น จะต้องพิจารณาถึงขีดความสามารถขององค์กรในการวัดผลงานทั้งในระดับพนักงานและทีมงานว่ามีความถูกต้องและสะท้อนถึงผลการดำเนินงานได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ หากระบบการประเมินผลการดำเนินงานมีข้อบกพร่องมากทำให้ผลการประเมินไม่สะท้อนผลการดำเนินงานแล้ว การสร้างระบบแรงจูงใจตามผลงานจะทำให้องค์กรเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มโดยไม่ได้สร้างแรงจูงใจที่ดีแก่บุคลากรหรือทีมงานที่ทำคุณประโยชน์และสร้างผลงานเพื่อเอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายและภารกิจหลักขององค์กร และยังเป็นการทำลายขวัญกำลังใจแก่พนักงานที่มีผลงานอีกด้วย

4.6.3 การวางระบบแรงจูงใจสำหรับบุคลากรขององค์กร

ดังได้กล่าวแล้วว่าเหตุผลของการมีระบบแรงจูงใจก็เพื่อจูงใจ (motivate) การทำงานของบุคลากรไม่ว่าในระดับบุคคลหรือระดับหน่วยงาน/ทีมงาน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความประสานสอดรับกับเป้าหมายรวมขององค์กร จึงมีความจำเป็นที่ระบบแรงจูงใจต้องมีความเชื่อมโยงกับดัชนีชี้วัดที่มุ่งวัดผลสัมฤทธิ์ตามทิศทางและเป้าหมายที่สอดประสานกันในแต่ละระดับความรับผิดชอบต่างๆ ในองค์กร และผลตอบแทนที่ให้ควรจะต้องสะท้อนผลงานตามส่วนหรือระดับความรับผิดชอบนั้นๆ

ระบบแรงจูงใจที่ดีนั้นจะต้องกระตุ้นให้เกิดผล 2 ด้าน[8] คือ ด้านประสิทธิผล (effectiveness) หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ และด้านประสิทธิภาพ (efficiency) ซึ่งหมายถึงความสามารถขององค์กรในการจัดสรรและใช้ทรัพยากรขององค์กร อาทิเช่น บุคลากรและแหล่งเงินทุนอย่างมีประสิทธิภาพในการดำเนินการและปฏิบัติหน้าที่ตามเป้าหมายและแนวนโยบายที่กำหนดไว้

เพื่อที่จะให้การทำงานของบุคลากรมีทั้งประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ควรที่จะแบ่งระบบแรงจูงใจของบุคลากรในองค์กรเป็น 2 กลุ่ม คือ

- ระบบแรงจูงใจสำหรับคณะกรรมการบริหาร/ผู้บริหารระดับสูง
- ระบบแรงจูงใจสำหรับผู้บริหารระดับกลาง/พนักงานทั่วไป

---

[8] ประมวลจาก Peter F. Drucker (1999), *Management Challenges for the 21st Century*, New York: Harper Collins Publishers.

สำหรับคณะกรรมการบริหาร/ผู้บริหารระดับสูงที่ไม่ได้มีสถานภาพเป็นพนักงานขององค์กร ระบบแรงจูงใจควรผูกโยงกับการวัดผลงานทางด้านประสิทธิผลซึ่งจะเป็นผลงานระยะยาว ทั้งนี้เพราะภารกิจ/หน้าที่หลักของผู้บริหารในระดับนี้จะเน้นไปที่การกำหนดนโยบาย ซึ่งจะเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินงานขององค์กรให้ไปในทิศทางที่ถูกต้องเอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายตามภารกิจหลักขององค์กรนั้นๆ

ในทางตรงกันข้ามระบบแรงจูงใจสำหรับผู้บริหารระดับกลาง/พนักงานทั่วไปขององค์กร ซึ่งเน้นการดำเนินงานในส่วนงานความรับผิดชอบของตนที่สอดประสานกับแนวทางและนโยบายขององค์กรตามที่คณะกรรมการบริหาร/ผู้บริหารระดับสูงได้ร่วมกันกำหนดไว้ มีภารกิจหลักในการนำนโยบายมาดำเนินการให้เป็นผลอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการใช้ทรัพยากรขององค์กรไม่ว่าจะเป็นด้านบุคลากรหรือสินทรัพย์อย่างเต็มที่สมประโยชน์ที่สุด ดังนั้นระบบการให้ผลตอบแทนสำหรับบุคลากรในส่วนนี้จึงต้องผูกโยงกับการวัดผลงานในระยะสั้นและระยะกลางสอดรับกับเป้าหมายและวิสัยทัศน์ขององค์กรในระยะยาว

4.6.4 การวัดผลงานและรูปแบบการให้ผลตอบแทน

เมื่อมีการเลือกระบบแรงจูงใจที่สอดคล้องกับระดับของความรับผิดชอบและลักษณะของภาระหน้าที่ของบุคลากรในองค์กรแล้ว ขั้นต่อไปจะเป็นการกำหนดในการวัดผลงานและการกำหนดรูปแบบของค่าตอบแทนที่เป็นแรงจูงใจ ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 3 ประเด็นดังนี้

1) การวัดผลงาน

- เน้นผลงานระดับองค์กร
- เน้นผลงานในระดับทีม (Teams/Groups)
- เน้นผลงานในระดับบุคคล (Individuals)

2) วิธีการวัดผลงาน

- เน้นการวัดเชิงปริมาณ (Quantitative Measurement)
- เน้นการวัดเชิงคุณภาพ (Qualitative Measurement)

3) รูปแบบการให้ผลตอบแทน

- เงินสด (Cash)
- สินทรัพย์ที่ไม่ใช่เงินสด (Capital)

การพิจารณาว่า*การวัดผลงาน*นั้นควรเน้นผลงานในระดับใด ควรคำนึงว่าผลลัพธ์ที่ได้นั้นเป็นสิ่งที่มาจากการทำงานของปัจเจกบุคคลหรือมาจากผลงานในระดับหน่วยงาน/ทีมงาน หรือจากความร่วมมือและการประสานงานกันในระดับองค์กร ซึ่งจำเป็นต้องมีการจัดทำตัวชี้วัดให้ถูกต้องเป็นธรรม เพื่อสร้างแรงจูงใจและตอบแทนบุคคลหรือทีมงานได้ตามผลงานอย่างแท้จริง

จากหลักการข้างต้นองค์กรอาจทำการจัดสรรค่าตอบแทนตามระบบแรงจูงใจ โดยการให้น้ำหนักผลงานในระดับองค์กรสูงๆ หรือทั้งหมดในการประเมินผลการทำงานของคณะกรรมการบริหารหรือผู้บริหารระดับสูง และให้น้ำหนักกับผลงานในระดับหน่วยงาน ทีมงาน และบุคคลมากขึ้นตามระดับการบริหารงานที่ลดหลั่นลงไป ดังตัวอย่างในตารางที่ 4.3 ซึ่งจะให้น้ำหนักผลงานความรับผิดชอบระดับองค์กรของคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการเป็น 100% แต่สำหรับพนักงานทั่วไปจะมีน้ำหนักความรับผิดชอบในระดับองค์กรเป็น 0% แต่มีน้ำหนักความรับผิดชอบในส่วนผลงานระดับบุคคลมากถึง 90% เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การให้น้ำหนักความรับผิดชอบของผลการดำเนินงานในระดับองค์กร ระดับหน่วยงาน ระดับบุคคลย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายและภารกิจขององค์กรที่มีจุดเน้นแตกต่างกันไปตามสภาวะการแข่งขันและปัจจัยแวดล้อมทางธุรกิจที่ส่งผลกระทบต่อองค์กร

ตารางที่ 4.3 ตัวอย่างการให้น้ำหนักกับผลการดำเนินงานในแต่ละระดับ

ตำแหน่ง	ผลการดำเนินงาน		
	ระดับองค์กร	ระดับหน่วยงาน	ระดับบุคคล
กรรมการบริหารและผู้อำนวยการ	100%	0%	0%
ผู้จัดการอาวุโส	50%	25%	25%
ผู้จัดการ/ผู้ชำนาญการเฉพาะทาง	25%	25%	50%
พนักงานทั่วไป	0%	10%	90%

ที่มา : ประยุกต์จาก Duncan Brown and Michael Amstrong (1999), *Paying for Contribution*, Kogan Page Ltd., U.K.

สำหรับ*วิธีการวัดผลงาน*นั้นถ้าทำได้ควรจะเป็นการวัดเชิงปริมาณเพราะจะมีความชัดเจนกว่าการวัดเชิงคุณภาพ อย่างไรก็ตาม ในทุกองค์กรวิธีการวัดผลงานมักจะเป็นการผสมผสานระหว่างการวัดเชิงปริมาณและการวัดเชิงคุณภาพ เนื่องจากผลการดำเนินงานบางครั้งไม่สามารถวัดเป็นจำนวนหรือปริมาณได้

สำหรับ*รูปแบบของการให้ผลตอบแทน*นั้น โดยทั่วไปแล้วมักจะอยู่ในรูปเงินสด แต่ในบางองค์กรก็มีแนวคิดที่จะให้พนักงานมีความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์กรด้วย จึงกำหนดให้มีผลตอบแทนในรูปหุ้นขององค์กร นอกจากนี้แล้วยังให้สิทธิแก่พนักงานมีสิทธิในการซื้อหุ้นเพิ่มในราคาที่ต่ำกว่า

ราคาตลาด หากผลประกอบการขององค์กรดีขึ้นต่อเนื่อง จะส่งผลให้มูลค่าหุ้นขององค์กรสูงกว่าเกณฑ์ที่ตั้งไว้ การเลือกรูปแบบค่าตอบแทนนั้นย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละองค์กรและลักษณะของธุรกรรม ภารกิจและเป้าหมายหลักที่เป็นพื้นฐานในการจัดตั้งองค์กรนั้นๆ

จากที่กล่าวมานี้อาจประมวลลักษณะที่ควรจะเป็นของระบบแรงจูงใจแยกตามประเภทของการบริหารงานเป็นเชิงนโยบายหรือการบริหาร และเชิงปฏิบัติการ ดังนี้

ระบบแรงจูงใจของคณะกรรมการบริหารและผู้บริหารระดับสูง มักจะมีลักษณะดังนี้

- ผลตอบแทนผูกโยงกับผลสำเร็จขององค์กรตามเป้าหมายระยะยาวมากกว่าระยะสั้น
- ขนาดของผลตอบแทนผันแปร (variable payment) จะค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับเงินเดือน (fixed payment)
- มีความยืดหยุ่นของขนาดผลตอบแทนค่อนข้างมากขึ้นกับการเจรจาต่อรอง
- การประเมินผลงานจะให้น้ำหนักผลงานระดับองค์กรมากกว่าระดับหน่วยงานหรือบุคคล
- วิธีการวัดผลงานมีทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพโดยเทียบกับเป้าหมายรวมขององค์กร
- รูปแบบผลตอบแทนเป้าหมายขององค์กรในระยะสั้นคือ เงินสด ผลตอบแทนเป้าหมายขององค์กรในระยะยาวคือ สินทรัพย์

ระบบแรงจูงใจของผู้บริหารระดับกลางและบุคลากรทั่วไป มักจะมีลักษณะดังนี้

- ผลตอบแทนผูกโยงกับเป้าหมายระยะสั้นที่สอดรับกับเป้าหมายระยะยาว เช่น เป้าหมายความสำเร็จประจำปี
- ขนาดของผลตอบแทนผันแปร (variable payment) จะไม่สูงเมื่อเทียบกับเงินเดือน (fixed payment)
- ขนาดผลตอบแทนค่อนข้างเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้โดยไม่มีการเจรจาต่อรอง
- การประเมินผลงานจะให้น้ำหนักผลงานระดับบุคคลและหน่วยงานภายในมากกว่าระดับองค์กร
- วิธีการวัดผลงานมีทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพโดยเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ตามประเภทของงาน

- รูปแบบผลตอบแทนให้ในรูปเงินสดตามเป้าหมายขององค์กรในระยะสั้นเพียงอย่างเดียว

4.6.5 คุณลักษณะของระบบแรงจูงใจที่ดี[9]

จากการศึกษาในต่างประเทศพบว่า ระบบแรงจูงใจที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งหมายถึงระบบแรงจูงใจที่กระตุ้นให้บุคลากรทำงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่เอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร มีคุณลักษณะหลัก 8 ประการดังต่อไปนี้

1) ค่าตอบแทนที่ได้รับจากระบบแรงจูงใจต้องมีปริมาณมากพอ ซึ่งพบว่าอยู่ในระดับ 10-30% ของค่าตอบแทนพื้นฐาน (Base Payment)

2) การจัดสรรค่าตอบแทนต้องผูกโยงอย่างชัดเจนกับผลการทำงาน ทั้งนี้องค์กรต้องมีตัวชี้วัดและเกณฑ์ที่สอดรับกับเป้าหมายในระดับต่างๆ ไม่ว่าในระดับบุคคล/หน่วยงาน ซึ่งจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์กรโดยรวม หากตัวชี้วัดบิดเบือน การให้แรงจูงใจก็จะไม่สร้างคุณค่าเพิ่มแก่องค์กรแต่อย่างใด

3) ค่าตอบแทนในระบบแรงจูงใจต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายขององค์กรเป็นสำคัญ โดยการกำหนดค่าตอบแทนจะต้องคุ้มกับผลประโยชน์ (ไม่ว่าจะเป็นตัวเงินหรือไม่เป็นตัวเงินก็ตาม) ที่องค์กรจะได้รับกลับมา สิ่งสำคัญจะต้องสร้างให้บุคลากรมีความรู้สึกในการร่วมรับความเสี่ยงโดยการมีผลได้ผลเสียกับผลประกอบการขององค์กร

4) ระบบแรงจูงใจจะต้องไม่ซับซ้อนหรือยากต่อการทำความเข้าใจ เพราะจะทำให้บุคคลไม่มีแรงจูงใจที่จะกำหนดหรือปรับผลงานให้บรรลุเป้าหมายตามส่วนความรับผิดชอบของตน

5) การจ่ายผลตอบแทนจะต้องทันการณ์ คือ ใกล้เคียงกับเวลาที่บุคลากรได้สร้างผลงานให้กับองค์กร/หน่วยงานต้นสังกัด

6) ระบบแรงจูงใจจะต้องโปร่งใสและเป็นที่ยอมรับของพนักงาน จึงควรมีการประชาสัมพันธ์ระบบแรงจูงใจเพื่อสร้างความเข้าใจและควรเปิดโอกาสให้บุคลากรในระดับต่างๆ มีส่วนร่วมในการคัดลือกดัชนีชี้วัดและเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานเพื่อสร้างความยอมรับและโปร่งใสในกระบวนการประเมินผลการดำเนินงาน

---

[9] ประยุกต์จาก Lawler, Edward, *Strategic Pay*, San Francisco: Jossey-Bass, 1990 และ U.S. Office of Personel Management, *Special Study: Incentive Awards FY 1996-1997*, Office of Merit Systems Oversight and Effectiveness, August 1998.

7) เป้าหมายหรือเกณฑ์จะต้องอยู่ในระดับที่สามารถบรรลุได้ เมื่อใช้ความพยายามพอสมควร ทั้งนี้เกณฑ์ต่างๆ ควรต้องคำนึงถึงสภาพปัจจุบันขององค์กรด้วยมิใช่จะต้องเทียบกับมาตรฐานสากลเสมอไป อย่างไรก็ดี ควรมีเป้าหมายที่จะให้องค์กรสามารถมีระดับของผลการดำเนินงานที่เป็นสากลในระยะกลางหรือระยะยาวเพื่อที่จะให้องค์กรมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

8) การให้รางวัลหรือผลตอบแทนควรเน้นผลงานของทีมมากกว่าผลงานระดับปัจเจกบุคคล เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในองค์รวม อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีความจำเป็นที่จะมีระบบแรงจูงใจในระดับบุคคล แต่การกำหนดผลตอบแทนในระดับบุคคลนั้นควรที่จะอิงกับผลงานที่เทียบกับเป้าหมายในระดับบุคคลตามขอบเขตความรับผิดชอบของบุคคลนั้นๆ และจะต้องไม่เป็นการแข่งขันเพื่อแย่งรางวัลก้อนเดียวกันเพราะจะไม่เอื้อต่อการทำงานเป็นทีมดังที่ได้ตั้งไว้

4.6.6 การประเมินระบบแรงจูงใจในปัจจุบัน

งานวิจัยในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันว่ามีลักษณะที่สอดคล้องหรือแตกต่างจากกรอบความคิดและหลักการของระบบแรงจูงใจที่ดีที่ได้นำเสนอข้างต้น โดยมีการประเมินระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจ 4 ประเภท คือ

- ระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจโดยรวม
- ระบบแรงจูงใจของพนักงานรัฐวิสาหกิจ
- ระบบแรงจูงใจของกรรมการรัฐวิสาหกิจ และ
- ระบบแรงจูงใจของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ

ระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจโดยรวม (ดูตารางที่ 4.4 ประกอบ)

ระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันมีทั้งจุดอ่อนและจุดแข็ง จากตารางที่ 4.4 จะเห็นได้ว่าระบบในปัจจุบันมีคุณลักษณะของระบบที่ดีบางประการ เช่น คำนึงถึงความสามารถในการจ่ายขององค์กรเป็นหลัก ไม่ซับซ้อนหรือยากต่อการทำความเข้าใจ มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกันระหว่างผู้ประเมินผลงานกับผู้ที่ถูกประเมินทำให้เป้าหมายอยู่ในเกณฑ์ที่องค์กรสามารถบรรลุได้ และมีการประเมินผลงานระดับองค์กรอันเป็นการส่งเสริมให้พนักงานมีความสามัคคีร่วมมือกัน

ในขณะเดียวกันระบบในปัจจุบันก็ยังมีข้อบกพร่องหลายประการ ประการแรกค่าตอบแทนที่ได้รับจากระบบแรงจูงใจไม่มากพอสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรน้อยหรือไม่มีกำไร ทำให้พนักงานขาดแรงจูงใจ ประการที่สอง การจัดสรรค่าตอบแทนยังไม่ผูกโยงกับผลการดำเนินงานเท่าใดนักทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคลากร เนื่องจากในปัจจุบันยังมีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่ยังไม่เข้าระบบ

การประเมินผลงานของกระทรวงการคลัง วงเงินโบนัสของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะกำหนดเป็นอัตราคงที่ของกำไรขององค์กรเท่านั้น นอกจากนี้แล้ว ยังมีรัฐวิสาหกิจอีกจำนวนหนึ่งซึ่งสามารถกำหนดระบบแรงจูงใจตนเองได้ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มักจะใช้ระบบแรงจูงใจเฉลี่ยของอุตสาหกรรมเป็นเกณฑ์มากกว่าผลการดำเนินงานของตนเอง ในระดับพนักงานนั้นยังมีรัฐวิสาหกิจเพียงไม่กี่แห่งที่มีระบบการประเมินผลการดำเนินงานในระดับกลุ่มงานหรือบุคลากร เช่น ธกส.

ปัญหาของระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจอีกประการได้แก่ การจ่ายผลตอบแทนที่ล่าช้าทำให้พนักงานขาดขวัญกำลังใจ ความล่าช้าดังกล่าวเกิดจากความล่าช้าในการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจที่มีกว่า 34 แห่ง ในปี 2544 เนื่องจากข้อจำกัดด้านบุคลากรของกระทรวงการคลัง

ปัญหาสุดท้ายคือระบบแรงจูงใจในปัจจุบันยังไม่เป็นที่ยอมรับของพนักงานรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรเนื่องจากการจัดสรรวงเงินโบนัสภายใต้ระบบปัจจุบันผูกโยงกับกำไรขององค์กรเป็นหลัก แม้ระบบดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนแต่มีผลการดำเนินงานดีมีสิทธิได้รับโบนัสก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็ไม่สามารถจัดสรรเงินโบนัสให้พนักงานได้เพราะไม่มีเงินทุน

ระบบแรงจูงใจของพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ดูตารางที่ 4.5 ประกอบ)

รัฐวิสาหกิจโดยส่วนมากยังไม่มีระบบการประเมินผลการดำเนินงานของพนักงานทำให้พนักงานขาดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ โดยทั่วไปแล้ว พนักงานรัฐวิสาหกิจจะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้นโดยอัตโนมัติไม่ว่าผลงานจะดีหรือไม่ดี การเลื่อนขั้นเงินเดือนดังกล่าวกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในรัฐวิสาหกิจหลายแห่งแม้มีมติคณะรัฐมนตรีปรับบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนเป็นครั้งขั้นในปี พ.ศ. 2538 แล้วก็ดี ทั้งนี้มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งได้ทำข้อตกลงกับสหภาพแรงงานว่าพนักงานจะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้นโดยอัตโนมัติทุกปี ในขณะที่รัฐวิสาหกิจบางแห่งได้กำหนดเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้นโดยอัตโนมัติทุกปีไว้ในกฎระเบียบการจ้างงานของตนเอง การเลื่อนขั้นเงินเดือนโดยอัตโนมัติดังกล่าวทำให้รัฐวิสาหกิจมีวงเงินเหลือสำหรับจัดสรรเป็นค่าตอบแทนพิเศษให้แก่ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่น้อยหรือไม่มีเลย ส่งผลให้พนักงานที่ดีขาดแรงจูงใจ[10] ในลักษณะเดียวกันการจัดสรรเงินโบนัสประจำปีก็มักจะจัดสรรในอัตราที่เท่าเทียมกันสำหรับพนักงานทุกรายจึงอาจกล่าวได้ว่า ***รัฐวิสาหกิจส่วนมากยังไม่มีระบบแรงจูงใจในระดับกลุ่มงานหรือในระดับบุคคล***

[10] จากการวิเคราะห์ในบทที่ 3 การเลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้นให้แก่พนักงานทุกระดับจะต้องใช้วงเงินคิดเป็นอัตราส่วนประมาณร้อยละ 5.5 - 7 ของอัตราเงินเดือนในขั้นก่อน

ระบบแรงจูงใจของกรรมการรัฐวิสาหกิจ (ดูตารางที่ 4.6 ประกอบ)

ระบบแรงจูงใจของกรรมการรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันมีจุดอ่อน 2 ประการที่ส่งผลให้กรรมการขาดแรงกระตุ้นที่จะนำพาองค์กรไปในทิศทางที่จะบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ประการแรก โบนัสของกรรมการในปัจจุบันจะผูกโยงกับผลกำไรขององค์กรเป็นหลักในลักษณะเดียวกับโบนัสของพนักงานทั่วไป การผูกโยงโบนัสกับผลงานระยะสั้นทำให้กรรมการขาดแรงจูงใจที่จะวางแนวนโยบาย ยุทธศาสตร์และมาตรการที่จะช่วยให้องค์กรบรรลุเป้าหมายระยะยาวได้ นอกจากนี้แล้ว ระบบดังกล่าวยังทำให้กรรมการของรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรขาดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง ระบบแรงจูงใจของกรรมการรัฐวิสาหกิจยังมีความยืดหยุ่นน้อย โดยมติ ครม. มีข้อกำหนดว่า กรรมการรัฐวิสาหกิจสามารถได้รับการจัดสรรวงเงินโบนัสร้อยละ 3 ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส แต่ไม่เกินคนละ 60,000 บาทต่อปี ถ้ามีกำไรสุทธิสูงกว่า 100-11,000 ล้านบาท ให้ได้รับโบนัสเพิ่มขึ้นอีกคนละ 5,000-60,000 บาทต่อปีตามระดับของผลกำไร และถ้ากำไรสุทธิเพิ่มขึ้นอีกทุกๆ 2,000 ล้านบาท ได้รับโบนัสเพิ่มอีกคนละ 10,000 บาท สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เข้าระบบประเมินผลและมีผลงานดีมาก กรรมการจะได้รับเงินโบนัสไม่เกิน 120,000 บาท วงเงินดังกล่าวอาจนับได้ว่าค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับเบี้ยประชุมที่กรรมการรัฐวิสาหกิจได้รับ ซึ่งมีอัตราที่ ครม. กำหนดไว้ให้ไม่เกิน 6,000 บาทต่อเดือน หรือประมาณ 72,000 บาทต่อปี อย่างไรก็ดี สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดใหญ่ มีเครือข่ายกว้างขวาง กรรมการจะมีกรอบความรับผิดชอบที่มากกว่ากรรมการในรัฐวิสาหกิจขนาดย่อม การมีเพดานอัตราโบนัสดังกล่าวจะทำให้กรรมการขาดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติภารกิจหน้าที่อย่างเต็มที่ นอกจากนั้นแล้ว รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรน้อยหรือไม่มีกำไร กรรมการก็จะได้รับโบนัสน้อยหรือไม่ได้รับโบนัสเลย

ระบบแรงจูงใจของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ (ดูตารางที่ 4.7 ประกอบ)

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 7 ธันวาคม 2543 กำหนดให้ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจไม่มีสถานภาพเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป แต่เป็นการจ้างผู้บริหาร โดยทำสัญญาว่าจ้างเป็นวาระของการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน เพื่อให้รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ มีผู้บริหารที่มีความรู้ ความชำนาญในกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ รวมถึงมีประสิทธิภาพในการทำงาน อีกทั้งมีการกำหนดเป้าหมายการทำงานไว้ในสัญญาจ้างที่ชัดเจน เป็นการกระตุ้นการทำงานของผู้บริหารสูงสุด และรัฐวิสาหกิจยังกำหนดเงื่อนไขการเลิกจ้างผู้บริหารสูงสุดในสัญญาจ้างได้อีกด้วย

ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่เข้าดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 7 ธันวาคม 2543 จะได้รับเงินเดือนตามสัญญาว่าจ้างผู้บริหาร ซึ่งกำหนดผลตอบแทนตามผลงานในการบริหารงาน โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

ค่าตอบแทนรวม	=	ค่าตอบแทนคงที่	+	ค่าตอบแทนผันแปร
(100%)		(70%)		(30%)

สำหรับค่าตอบแทนคงที่นั้นประกอบด้วย 2 ส่วน คือ 1) อัตราเงินเดือน ซึ่งอัตราเงินเดือนนั้นต้องไม่เกินอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตามอัตราบัญชีโครงสร้างเงินเดือนที่ ครม. กำหนด 2) ผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ซึ่งจะพิจารณาตามคุณสมบัติของแต่ละบุคคล เช่น ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ในการทำงาน เป็นต้น รวมถึงสิทธิประโยชน์ที่ไม่ได้รับ เนื่องจากไม่มีสถานภาพเป็นพนักงาน แต่ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นต้องไม่เกินร้อยละ 70 ของอัตราเงินเดือนในส่วนแรก สำหรับการปรับเพิ่มค่าตอบแทนคงที่ประจำปีนั้นสามารถปรับเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของค่าตอบแทนคงที่ที่ได้รับในปัจจุบันแต่ต้องคำนึงถึงผลงานที่ถูกประเมินโดยคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจด้วย

แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้สามารถกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนเองได้ ค่าตอบแทนคงที่ตามสัญญาจ้างนั้นเป็นอำนาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นกำหนดเอง โดยค่าตอบแทนคงที่ไม่จำเป็นต้องประกอบด้วย 2 ส่วนตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่มีค่าตอบแทนในส่วนที่ 1 คือ อัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ส่วนค่าตอบแทนผันแปรจะจ่ายตามการประเมินผลงานของผู้บริหารสูงสุดตอนสิ้นปี ซึ่งมีอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราผลตอบแทนรวม โดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ จะเป็นผู้ประเมินผลงาน โดยพิจารณาจากตัวแปรวัดผลงานของผู้บริหารสูงสุด เช่น การลดค่าใช้จ่ายบุคลากร การนำระบบบริหารที่ดีเข้ามาใช้ (Good Governance) การแก้ปัญหาภายในองค์กร เป็นต้น

ระบบแรงจูงใจใหม่ของผู้บริหารสูงสุดนับว่าเป็นระบบที่ดีกว่าระบบเดิมซึ่งมีการกำหนดขั้นเงินเดือนสูงสุดตายตัวและมีระบบแรงจูงใจที่ไม่ต่างไปจากระบบแรงจูงใจที่ใช้กับพนักงานทั่วไป แม้ภารกิจและกรอบความรับผิดชอบในหน้าที่ของผู้บริหารสูงสุดทั้งในฐานะที่เป็นทั้งกรรมการและผู้บริหารจะแตกต่างกับภารกิจของพนักงานระดับล่างก็ตาม การทำสัญญาจ้างที่มีเป้าหมายในการดำเนินงานที่ชัดเจนและการแบ่งผลตอบแทนเป็นส่วนของค่าตอบแทนคงที่และค่าตอบแทนผันแปรทำให้ผู้บริหารสูงสุดมีแรงกระตุ้นที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม แต่การ

กำหนดอัตราเพดานของค่าตอบแทนผันแปรยังคงเป็นปัจจัยที่อาจทำให้ผู้บริหารไม่ทุ่มความสามารถและเวลาเท่าที่ควร

ตารางที่ 4.4 การประเมินระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน

คุณลักษณะของระบบแรงจูงใจที่ดี	ระบบแรงจูงใจในปัจจุบัน
1. ค่าตอบแทนที่ได้รับจากระบบแรงจูงใจต้องมีปริมาณมากพอ	• เนื่องจากวงเงินในการจัดสรรโบนัสของรัฐวิสาหกิจจะผันแปรกับอัตรากำไรเป็นหลัก รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรมากจึงมีวงเงินที่สามารถจัดสรรเป็นค่าตอบแทนตามระบบแรงจูงใจมาก ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรน้อยหรือไม่มีกำไรจะมีวงเงินที่สามารถจัดสรรได้น้อยหรือไม่มีเลย • วงเงินในการเลื่อนขั้นเงินเดือนสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรจะอยู่ในช่วงร้อยละ 6.5–8.5 ของฐานเงินเดือนของพนักงานที่มีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน และสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรจะอยู่ในช่วงร้อยละ 5.5-7.5 จะเห็นได้ว่าวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนจะผันแปรกับผลการดำเนินงานไม่มากนัก กล่าวคือ วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ได้คะแนน 1 กับคะแนน 5 จะต่างกันเพียงร้อยละ 2 เท่านั้น การเลื่อนขั้นเงินเดือนจึงอาจมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของค่าตอบแทนมากกว่าแรงจูงใจเพราะมิได้สะท้อนถึงผลการดำเนินงานขององค์กรแต่อย่างใด • ในระดับพนักงาน จะไม่มีค่าตอบแทนที่เป็นแรงจูงใจเนื่องจากรัฐวิสาหกิจส่วนมากไม่มีระบบการประเมินผลงานของพนักงาน พนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนมากจะได้รับการเลื่อน 1 ขั้นทุกปีโดยอัตโนมัติและได้รับวงเงินโบนัสที่เท่าเทียมกัน
2. การจัดสรรค่าตอบแทนต้องผูกโยงอย่างชัดเจนกับผลการทำงาน	• การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจส่วนมากจะจำกัดเฉพาะในระดับขององค์กรเท่านั้น ไม่มีการประเมินผลงานในระดับกลุ่มและระดับบุคคล • แม้ในระดับองค์กรเองก็ยังมีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่ไม่ใช้ระบบการประเมินผลงานในการกำหนดแรงจูงใจ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่ยังไม่เข้าระบบการประเมินผลการดำเนินงานของกระทรวงการคลัง และรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการยกเว้นให้กำหนดระบบแรงจูงใจของตนเองได้
3. ค่าตอบแทนในระบบแรงจูงใจต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายขององค์กร	• ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า วงเงินโบนัสของรัฐวิสาหกิจจะผูกกับกำไรของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เป็นหลัก จึงอาจกล่าวได้ว่า ค่าตอบแทนในระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจอิงความสามารถในการจ่ายของรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก
4. ระบบแรงจูงใจจะต้องไม่ซับซ้อนหรือยากต่อการทำความเข้าใจ	• ระบบโบนัสที่ ครม. กำหนดมีความชัดเจน และไม่ซับซ้อน
5. การจ่ายผลตอบแทนจะต้องทันการณ์	• เนื่องจากจำนวนรัฐวิสาหกิจที่เข้าระบบประเมินผลงานมีจำนวนกว่า 30 แห่ง การประเมินผลการดำเนินงานจึงมีความล่าช้าเนื่องจากข้อจำกัดด้านบุคลากร ส่งผลให้การจัดสรรค่าตอบแทนที่เป็นแรงจูงใจมีความล่าช้าด้วย
6. ระบบแรงจูงใจจะต้องโปร่งใสและเป็นที่ยอมรับของพนักงาน	• ระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันไม่ซับซ้อนและมีความชัดเจน แต่ยังไม่เป็นที่ยอมรับของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบหลายแห่ง โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร และรัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็นต้องแข่งขันกับภาคเอกชน
7. เป้าหมายหรือเกณฑ์จะต้องอยู่ในระดับที่สามารถบรรลุได้	• ในการกำหนดเป้าหมายหรือเกณฑ์ในการวัดผลการดำเนินการ ฝ่ายประเมินผลกับผู้แทนจากรัฐวิสาหกิจจะมีการเจรจาในการกำหนดเป้าหมายร่วมกันเพื่อที่จะให้เป้าหมายและเกณฑ์ในการวัดผลการดำเนินงานนั้นสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและอยู่ในวิสัยที่รัฐวิสาหกิจจะรับได้
8. การให้รางวัลหรือผลตอบแทนควรเน้นผลงานของทีมมากกว่าระดับปัจเจกบุคคล	• การจัดสรรวงเงินโบนัสของรัฐวิสาหกิจทั่วไปจะจัดสรรให้แก่พนักงานทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นการเน้นผลงานระดับองค์กร แต่การขาดระบบแรงจูงใจในระดับทีมและในระดับปัจเจกบุคคลทำให้พนักงานขาดแรงกระตุ้นที่จะพัฒนาประสิทธิภาพของตนเอง

ที่มา : ประมวลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 4.5 การประเมินระบบแรงจูงใจของ*พนักงานรัฐวิสาหกิจ*ในปัจจุบัน

คุณลักษณะของระบบแรงจูงใจที่ดี	ระบบแรงจูงใจในปัจจุบัน
1. ผลตอบแทนผูกโยงกับผลสำเร็จในระยะสั้นที่สอดคล้องกับเป้าหมายระยะยาว	• ผลตอบแทนของรัฐวิสาหกิจโดยส่วนมากจะผูกโยงกับอัตรากำไรของรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่เข้าระบบประเมินผลการดำเนินงาน • สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เข้าระบบการประเมินผลงานนั้น ผลตอบแทนของพนักงานจะโยงกับผลการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งจะพิจารณาจากปัจจัยที่เป็นเป้าหมายระยะสั้นเป็นหลัก เช่น อัตรากำไร ต้นทุนการผลิต ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ คุณภาพของการบริหารงาน การดำเนินงานตามแผนวิสาหกิจ เป็นต้น
2. ขนาดของผลตอบแทนผันแปรค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับเงินเดือน	• ขนาดของผลตอบแทนผันแปรของพนักงานรัฐวิสาหกิจจะแตกต่างกันในแต่ละกรณี โดยขึ้นอยู่กับขนาดของกำไรขององค์กรเป็นหลัก รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรสูงพนักงานอาจได้รับการจัดสรรเงินโบนัสกว่า 5 เท่าของเงินเดือน แต่สำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรน้อยวงเงินโบนัสจะน้อยทำให้ค่าตอบแทนผันแปรเป็นสัดส่วนที่ต่ำของค่าตอบแทนรวม ในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรจะไม่มีโบนัส ทำให้พนักงานไม่มีส่วนของค่าตอบแทนผันแปร
3. ขนาดของผลตอบแทนเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ไม่มีการต่อรอง	• ระบบโบนัสของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่กำหนดโดย ครม. ไม่สามารถต่อรองได้
4. การประเมินผลงานให้น้ำหนักผลงานระดับบุคคลและหน่วยงานมากกว่าองค์กร	• ระบบโบนัสและเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจโดยส่วนมากจะสะท้อนผลการประเมินผลงานระดับองค์กรเท่านั้น เนื่องจากรัฐวิสาหกิจส่วนมากไม่มีระบบประเมินผลงานพนักงาน ยกเว้นในบางกรณี เช่น ธกส. กับ กฟผ.
5. วิธีการวัดผลงานมีทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพโดยเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดตามประเภทของงาน	• ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐวิสาหกิจส่วนมากไม่มีระบบการประเมินผลงานระดับบุคลากร
6. รูปแบบของผลตอบแทนตามเป้าหมายระยะสั้นคือ เงินสด	• พนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับเงินโบนัสในรูปแบบของเงินสดเท่านั้น

ที่มา : ประมวลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 4.6 การประเมินระบบแรงจูงใจของ*กรรมการรัฐวิสาหกิจ*ในปัจจุบัน

คุณลักษณะของระบบแรงจูงใจที่ดี	ระบบแรงจูงใจในปัจจุบัน
1. ผลตอบแทนผูกโยงกับผลสำเร็จในระยะยาวขององค์กรมากกว่าระยะสั้น	• ผลตอบแทนของกรรมการขึ้นอยู่กับอัตรากำไรของรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก จึงมิได้ผูกกับเป้าหมายระยะยาวแต่อย่างใด
2. ขนาดของผลตอบแทนผันแปรค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับเงินเดือน	• ขนาดของผลตอบแทนผันแปรของกรรมการรัฐวิสาหกิจขึ้นอยู่กับอัตรากำไรขององค์กรเป็นหลัก กรรมการรัฐวิสาหกิจสามารถได้รับการจัดสรรวงเงินโบนัสร้อยละ 3 ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส แต่ไม่เกิน 60,000 บาทต่อปี สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เข้าระบบประเมินผลและมีผลงานดีมาก กรรมการจะได้รับเงินโบนัสไม่เกิน 120,000 บาท วงเงินดังกล่าวอาจนับได้ว่าค่อนข้างสูงเนื่องจากกรรมการรัฐวิสาหกิจได้รับเบี้ยประชุมไม่เกิน 6,000 บาทต่อครั้ง อย่างไรก็ดี สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรน้อยหรือไม่มีกำไร กรรมการก็จะได้รับโบนัสน้อยหรือไม่ได้รับโบนัสเลย
3. ขนาดของผลตอบแทนมีความยืดหยุ่นขึ้นกับการเจรจาต่อรอง	• วงเงินสูงสุดที่รัฐวิสาหกิจสามารถจัดสรรให้แก่กรรมการถูกกำหนดโดย ครม. ไม่สามารถต่อรองได้
4. การประเมินผลงานให้น้ำหนักผลงานระดับองค์กร	• ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า ระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันจะจำกัดเฉพาะระดับองค์กรเท่านั้น
5. วิธีการวัดผลงานมีทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ	• ในการประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังจะพิจารณาทั้งผลงานเชิงปริมาณ เช่น อัตรากำไร ต้นทุนการผลิต และผลงานเชิงคุณภาพ เช่น คุณภาพในการบริหาร และคุณภาพของแผนวิสาหกิจ เป็นต้น
6. รูปแบบของผลตอบแทนตามเป้าหมายระยะสั้นคือ เงินสด ระยะยาวคือ สินทรัพย์	• กรรมการรัฐวิสาหกิจได้รับการจัดสรรเงินโบนัสเป็นเงินสดเท่านั้น เนื่องจากค่าตอบแทนที่เป็นแรงจูงใจจะถูกกำหนดโดยเป้าหมายระยะสั้นเป็นหลัก

ที่มา : ประมวลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 4.7 การประเมินระบบแรงจูงใจของ*ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ*ในปัจจุบัน (ตามระบบสัญญาจ้าง)

คุณลักษณะของระบบแรงจูงใจที่ดี	ระบบแรงจูงใจในปัจจุบัน
1. ผลตอบแทนผูกโยงกับผลสำเร็จในระยะยาวขององค์กรมากกว่าระยะสั้น	• หลักเกณฑ์การจ่ายผลตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดตามระบบสัญญาจ้างที่ ครม. กำหนดไม่ได้ระบุว่าการประเมินผลงานควรผูกโยงกับเป้าหมายระยะสั้นหรือระยะยาว เพียงแต่ระบุว่าการประเมินผลงานควรมีตัวแปรและเป้าหมายที่มุ่งเน้นภาพรวมขององค์กร เช่น การลดค่าใช้จ่ายขององค์กร การลดอัตรากำลัง การนำระบบการบริหารงานที่ดีมาใช้ ตลอดจนการมีระบบตรวจสอบภายใน เป็นต้น
2. ขนาดของผลตอบแทนผันแปรค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับเงินเดือน	• ค่าตอบแทนผันแปรคิดเป็นอัตราร้อยละ 30 ของค่าตอบแทนรวมที่ผู้บริหารสูงสุดมีสิทธิได้รับ
3. ขนาดของผลตอบแทนมีความยืดหยุ่น ขึ้นกับการเจรจาต่อรอง	• ค่าตอบแทนผันแปรจะจ่ายตามระดับผลงานโดยคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ประเมินผลงาน
4. การประเมินผลงานให้น้ำหนักผลงานระดับองค์กร	• หลักเกณฑ์ฯ ระบุว่าการประเมินผลงานผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจควรมีตัวแปรและเป้าหมายที่มุ่งเน้นภาพรวมขององค์กรดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น
5. วิธีการวัดผลงานมีทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ	• หลักเกณฑ์ฯ ระบุว่าเป้าหมายหรือตัวแปรวัดผลงานควรเป็นเป้าหมายที่วัดด้วยตัวเลขหรือเป็นเป้าหมายที่ตรวจสอบได้โดยหลีกเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจมากที่สุด
6. รูปแบบของผลตอบแทนตามเป้าหมายระยะสั้นคือ เงินสด ระยะยาวคือ สินทรัพย์	• ผู้บริหารสูงสุดจะได้รับค่าตอบแทนผันแปรเป็นเงินสดเท่านั้น

ที่มา : ประมวลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

4.7 บทสรุปแนวคิดระบบแรงจูงใจ

ในบทนี้ได้นำเสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับระบบแรงจูงใจที่สนับสนุนการให้ผลตอบแทนความพยายามของบุคลากรในการร่วมผลักดันให้องค์กรบรรลุเป้าหมายรวมขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นเชิงพาณิชย์หรือเชิงสังคมก็ตาม โดยได้เสนอให้แบ่งระบบแรงจูงใจของบุคลากรในองค์กรออกเป็น 2 กลุ่ม

กลุ่มที่ 1: ระบบแรงจูงใจสำหรับคณะกรรมการบริหาร/ผู้บริหารระดับสูง

กลุ่มที่ 2: ระบบแรงจูงใจสำหรับผู้บริหารระดับกลาง/พนักงานทั่วไป

สำหรับบุคลากรในกลุ่มที่ 1 จะต้องมีการชี้วัดผลงานที่มุ่งเน้นความสำเร็จทางประสิทธิผล (ซึ่งเน้นเป้าหมายระยะยาว) มากกว่าทางประสิทธิภาพ ส่วนกลุ่มที่ 2 จะให้ความสำคัญของการวัดผลดำเนินงานทางประสิทธิภาพ (ซึ่งเน้นเป้าหมายระยะสั้นที่จะบรรลุผลในปีทำการหนึ่งๆ) มากกว่าประสิทธิผล

สำหรับระบบแรงจูงใจที่ดีนั้น จากการศึกษาในต่างประเทศพบว่า ควรมีคุณลักษณะดังนี้

- ต้องมีขนาดที่มากพอ
- ผูกโยงอย่างชัดเจนกับผลการทำงาน
- คำนึงถึงความสามารถในการจ่ายขององค์กร
- ไม่ซับซ้อนยากแก่การทำความเข้าใจ
- ทันการณ์
- โปร่งใสและเป็นที่ยอมรับของพนักงาน
- เป้าหมายที่ตั้งไว้สามารถบรรลุได้
- เน้นผลงานของทีมมากกว่าบุคคล

จากผลการประเมินตามแบบสอบถามรัฐวิสาหกิจต่างๆ เกี่ยวกับแรงจูงใจได้ผลสรุปว่าในภาพรวมแล้ว ระบบแรงจูงใจที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีลักษณะดังนี้

- ค่าตอบแทนที่ได้รับจากระบบแรงจูงใจยังไม่เพียงพอสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรน้อยหรือไม่มีกำไร ขนาดที่ไม่มากพอนี้ทำให้พนักงานขาดแรงจูงใจ
- ค่าตอบแทนที่จัดสรรยังไม่ผูกโยงกับผลการดำเนินงานเท่าใดนัก ทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล และยังผูกโยงกับกำไรขององค์กรเป็นหลัก
- การจ่ายผลตอบแทนระบบแรงจูงใจยังล่าช้าไม่ทันการณ์ ขัดกับคุณลักษณะที่ดีของระบบแรงจูงใจที่จะต้องจ่ายให้ใกล้กับช่วงเวลาที่ได้ทำผลงานไว้มากที่สุด

- ระบบแรงจูงใจของกรรมการรัฐวิสาหกิจ ยังผูกโยงกับผลงานระยะสั้น (ภายในปีทำการ) มากกว่าเป้าหมายระยะยาว ทำให้บุคลากรในระดับนี้ขาดการจูงใจให้มุ่งเป้าหมายระยะยาว
- สำหรับผู้บริหารสูงสุดของบางรัฐวิสาหกิจ ที่มีลักษณะการจ้างเป็นวาระภายใต้ พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับคณะกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 นั้น มีลักษณะการให้แรงจูงใจตามผลงานที่กำหนดไว้ชัดเจนในสัญญาจ้างงาน ระบบแรงจูงใจใหม่ของผู้บริหารสูงสุดจึงนับว่าเป็นระบบที่มีคุณลักษณะที่ดี คือ ผูกโยงกับผลงานที่ได้ร่วมกันกำหนดไว้ล่วงหน้า (โดยระบุไว้ในสัญญาจ้างงาน) ทำให้มีเป้าหมายชัดเจนและเข้าใจตรงกันทั้งผู้ประเมินและผู้ถูกประเมิน

จากผลข้างต้นเกี่ยวกับการประเมินระบบแรงจูงใจทำให้ได้ข้อมูลที่จะนำมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงระบบแรงจูงใจต่อไป ซึ่งระบบแรงจูงใจที่จะปรับปรุงนี้ควรจะต้องมีการแก้ข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนต่างๆ ดังได้กล่าวข้างต้นให้ได้มากที่สุดเท่าที่เงื่อนไขต่างๆ จะอำนวย

4.8 ผลสรุปความคิดเห็นของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับโครงสร้างเงินเดือนและแรงจูงใจในปัจจุบัน

จากการที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้จัดการประชุมระดมสมองผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างเงินเดือนและแรงจูงใจขึ้นเมื่อวันที่ 18-20 เมษายน 2544 โดยเชิญผู้แทนของรัฐวิสาหกิจ 49 แห่ง และกระทรวงที่เกี่ยวข้อง 9 แห่ง มาร่วมแสดงความคิดเห็นนั้น ทางสถาบันฯ ได้ส่งแบบประเมินความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างเงินเดือนและระบบแรงจูงใจกับรัฐวิสาหกิจและกระทรวงเจ้าสังกัดที่มาร่วมสัมมนา และได้รับแบบสอบถามตอบกลับจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ 29 หน่วยงานและกระทรวงเจ้าสังกัด 2 กระทรวง แบบสอบถามความคิดเห็นแบ่งเป็นทั้งหมด 14 ข้อ ซึ่งแบ่งเป็นคำถามซึ่งเกี่ยวกับความเหมาะสมของโครงสร้างเงินเดือน และระบบแรงจูงใจในปัจจุบัน การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หลักเกณฑ์สำคัญในการกำหนดระบบผลตอบแทน รวมถึงข้อเสนอแนะอื่นๆ อันมีผลสรุปโดยแยกเป็นรายประเด็นในตารางที่ 4.8 ดังนี้

ตารางที่ 4.8 คำถามและคะแนนจากการสำรวจการประเมินผลระบบค่าตอบแทนของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

คำถาม	คะแนนเฉลี่ย (คะแนนเต็ม 5)	ความหมาย
1. โครงสร้างเงินเดือนขององค์กรสามารถดึงดูดพนักงานใหม่ที่มีความรู้ความสามารถเพียงใด	2.77	ปานกลาง
2. โครงสร้างเงินเดือนขององค์กรสามารถรักษาพนักงานที่มีความรู้ความสามารถเพียงใด	2.90	ปานกลาง
3. โครงสร้างเงินเดือนในปัจจุบันเหมาะสมกับสถานภาพทางการเงินขององค์กรเพียงใด	3.10	ปานกลาง
4. โครงสร้างเงินเดือนมีความยืดหยุ่นเพียงพอในการเอื้อให้บุคลากรทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรเพียงใด	2.68	ปานกลาง
5. โครงสร้างเงินเดือนมีความสอดคล้องกับภารกิจและกรอบความรับผิดชอบของงานเพียงใด	2.71	ปานกลาง
6. ระบบแรงจูงใจขององค์กรจูงใจให้พนักงานพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่เพียงใด	2.48	น้อย
7. ระบบแรงจูงใจขององค์กรจูงใจให้พนักงานร่วมกันผลักดันให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรเพียงใด	2.42	น้อย
8. สำหรับผู้บริหารระดับสูงเห็นว่ามีการผูกโยงระบบแรงจูงใจกับความสำเร็จตามเป้าหมายระยะยาวขององค์กรเพียงใด	2.42	น้อย
9. สำหรับผู้บริหารระดับกลางและบุคลากรทั่วไปเห็นว่าระบบแรงจูงใจมีการเชื่อมโยงกับผลงานในระดับบุคคลเพียงใด	2.63	ปานกลาง
10. บุคลากรส่วนใหญ่ขององค์กรมีความเข้าใจในกลไกระบบแรงจูงใจเพียงใด	2.71	ปานกลาง
11. ในฐานะผู้บริหาร ท่านมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายตามส่วนงานของท่านที่สอดรับกับเป้าหมายรวมขององค์กรเพียงใด	3.61	ค่อนข้างมาก
12. หลักเกณฑ์ใดที่ท่านเห็นว่ามีความจำเป็นต่อประสิทธิผลของระบบผลตอบแทน	เป็นความคิดเห็น	
13. จำเป็นหรือไม่ที่ระบบผลตอบแทนจะต้องตีค่าเป็นตัวเงินเสมอไปในการชี้วัดผลงาน	เป็นความคิดเห็น	
14. ข้อเสนอแนะอื่นๆ	เป็นความคิดเห็น	

หมายเหตุ : คะแนน 1 = น้อยมาก , 2 = น้อย , 3 = ปานกลาง, 4 = ค่อนข้างมาก, 5 = มาก

ที่มา : สำรวจโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

โดยภาพรวมพบว่า ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ มีความเห็นว่าโครงสร้างเงินเดือนและระบบแรงจูงใจในปัจจุบันมีความเหมาะสมในระดับน้อยถึงปานกลาง ซึ่งมีระดับคะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ 2 ถึง 3 ในส่วนต่อไปจะเป็นการแยกวิเคราะห์ตามประเด็นคำถามในแต่ละข้อ อันมีผลปรากฏดังตารางที่ 4.9

ตารางที่ 4.9 ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับโครงสร้างเงินเดือนและระบบแรงจูงใจ

ความคิดเห็น / คำถาม	น้อยมาก (%)	น้อย (%)	ปานกลาง (%)	ค่อนข้างมาก (%)	มาก (%)
ข้อที่ 1	6.67	33.33	43.33	16.67	3.33
ข้อ ที่ 2	10.00	20.00	43.33	26.67	0.00
ข้อที่3*	0.00	23.33	46.67	26.67	3.33
ข้อที่ 4	10.00	33.33	36.67	16.67	3.33
ข้อที่ 5	3.33	46.67	36.67	10.00	6.67
ข้อที่ 6	16.67	36.67	36.67	13.33	0.00
ข้อที่ 7	10.00	46.67	40.00	6.67	0.00
ข้อที่ 8	23.33	30.00	36.67	6.67	6.67
ข้อที่ 9*	6.67	40.00	40.00	13.33	0.00
ข้อที่ 10	3.33	43.33	36.67	20.00	0.00
ข้อที่11**	0.00	6.67	43.33	30.00	16.67

หมายเหตุ : * = มีองค์กรไม่ให้คะแนน 1 แห่ง ** = มีองค์กรไม่ให้คะแนน 2 แห่ง
ที่มา : สำรวจโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

แบบสอบถามข้อที่ 1-5 เป็นคำถามเพื่อใช้ชี้วัดความเหมาะสมของโครงสร้างเงินเดือนในปัจจุบัน มีผลสรุปดังนี้

คำถามข้อที่ 1 ได้ถามถึงประสิทธิภาพของโครงสร้างเงินเดือนในการดึงดูดพนักงานใหม่ที่มีความรู้ความสามารถ ผลปรากฏว่ามีหน่วยงานมากกว่าร้อยละ 70 คิดว่าโครงสร้างเงินเดือนในปัจจุบันสามารถดึงดูดพนักงานที่มีความสามารถได้ในระดับน้อยถึงปานกลาง โดยให้เหตุผลว่าโครงสร้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจมีเงินเดือนแรกบรรจุที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับเอกชน นอกจากนั้นโอกาสที่เงินเดือนจะขึ้นสูงก็มีน้อยเพราะแต่ละองค์กรก็ต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายเป็นหลักจึงทำให้อัตราการเลื่อนขั้นเงินเดือนอาจจะไม่สอดคล้องกับอัตราตลาดได้

สำหรับคำถามข้อที่ 2 เรื่องประสิทธิภาพของโครงสร้างเงินเดือนกับการรักษาพนักงานที่มีความรู้ความสามารถนั้น รัฐวิสาหกิจมากกว่า 40 % ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจขนาดกลางถึงเล็กมีความเห็นว่าโครงสร้างเงินเดือนในปัจจุบันสามารถรักษาพนักงานที่มีความสามารถได้ในระดับปานกลาง โดยให้เหตุผลว่าหน่วยงานที่ขาดแคลนงบประมาณก็สามารถเลื่อนขั้นให้ผู้ที่มีผลงานดีเด่นได้เพียง 1 ขั้นซึ่งเท่ากันกับคนอื่นๆ ทำให้พนักงานไม่ค่อยมีแรงจูงใจในการทำงานให้มี

ประสิทธิภาพเท่าไรนัก นอกจากนี้ยังมีคำตอบที่น่าสนใจจากรัฐวิสาหกิจที่ให้ความเห็นเหมือนกันแทบทุกแห่งว่า เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน พนักงานรัฐวิสาหกิจจึงไม่คิดอยากจะเปลี่ยนงานใหม่มากนักเนื่องจากไม่มั่นใจในความมั่นคงของบริษัทเอกชน ถึงแม้อัตราเงินเดือนจะไม่สูงมากก็ตาม อย่างไรก็ตาม ภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำเป็นเพียงผลพลอยได้ที่เกิดขึ้นในระยะสั้นเท่านั้น หากพ้นภาวะวิกฤติไปแล้วพนักงานที่มีความเชี่ยวชาญและมีความสามารถอาจมีทางเลือกที่ดีกว่าและอาจลาออกจากองค์กรไปในที่สุด

คำถามต่อไป พิจารณาถึงความเหมาะสมของโครงสร้างเงินเดือนกับสถานภาพทางการเงินของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเกือบครึ่งหนึ่ง คิดว่าโครงสร้างเงินเดือนในปัจจุบันมีความเหมาะสมในระดับปานกลาง และ 1 ใน 5 มีความเห็นว่ามีความเหมาะสมในระดับต่ำกับฐานะทางการเงินขององค์กร โดยมีเหตุผลที่ค่อนข้างแตกต่างกันออกไป บางรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่หารายได้ให้รัฐก็ให้ความเห็นว่าองค์กรน่าจะได้รับผลตอบแทนที่มากขึ้น บางรัฐวิสาหกิจก็ให้ความเห็นว่าโครงสร้างเงินเดือนในปัจจุบันต่ำกว่าเอกชนเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามมีรัฐวิสาหกิจที่ส่วนใหญ่ที่มีผลประกอบการดีจำนวน 1 ใน 4 ให้ความเห็นว่าโครงสร้างเงินเดือนมีความเหมาะสมกับสถานภาพขององค์กรค่อนข้างมาก

ในคำถามข้อ 4 ซึ่งถามถึงอัตราเงินเดือนในปัจจุบันว่ามีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะเอื้ออำนวยให้บุคลากรสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือไม่นั้น ผลปรากฏว่าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมากกว่า 2 ใน 3 มีความเห็นตรงกันว่าอัตราเงินเดือนมีความยืดหยุ่นอยู่ในระดับน้อยถึงปานกลาง เนื่องจากโครงสร้างเงินเดือนต้องเป็นไปตามที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนด ทำให้ในปัจจุบันมีผู้บริหารที่มีเงินเดือนเต็มขั้นจำนวนมากแต่ก็ไม่สามารถปรับอัตราเงินเดือนได้ นอกจากนี้ สำหรับพนักงานที่ยังมีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นนั้น ผู้บังคับบัญชาก็มักจะให้ 1 ขั้นกับพนักงานทุกคน เท่ากับว่าการเลื่อนขั้นนี้ไม่ได้ช่วยกระตุ้นให้พนักงานทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรเท่าใดนัก

คำถามที่ 5 ซึ่งเป็นคำถามเกี่ยวกับโครงสร้างนั้น ถามถึงความสอดคล้องระหว่างโครงสร้างเงินเดือนกับความสำคัญของภารกิจและกรอบความรับผิดชอบ เกือบครึ่งหนึ่งของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเห็นว่ามีความสอดคล้องอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากเห็นว่าอัตราเงินเดือนยังไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ที่ต้องมีความรับผิดชอบสูง และยังมีช่วงห่างของเงินเดือนระหว่างพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่เดียวกันอยู่มาก นอกจากนี้ ยังเห็นว่าเงินเพิ่มพิเศษในสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลนยังมีความจำเป็นอย่างมาก

คำถามข้อที่ 6-10 เป็นการประเมินผลเรื่องความเหมาะสมของระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน อันมีผลสรุปดังนี้

คำถามข้อที่ 6 เป็นการประเมินว่าระบบแรงจูงใจที่องค์กรใช้อยู่ขณะนี้สามารถจูงใจให้พนักงานพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ได้มากน้อยเพียงใด รัฐวิสาหกิจประมาณ 80% ให้ความเห็นว่าระบบแรงจูงใจที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่สามารถจูงใจให้พนักงานพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานมากนัก โดยได้ประเมินผลให้อยู่ในระดับน้อยถึงปานกลาง เนื่องจากคิดว่าระบบแรงจูงใจไม่ค่อยสร้างแรงกระตุ้นให้พนักงานพัฒนาประสิทธิภาพ เพราะระบบโบนัสที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีการจัดสรรโบนัสให้แก่พนักงานทุกคนเท่าเทียมกันหมด ซึ่งไม่ได้ดูจากผลงาน จึงไม่จูงใจพนักงานเท่าใดนัก

คำถามข้อที่ 7 กล่าวถึงการโยงระบบแรงจูงใจกับความสามารถในการผลักดันให้พนักงานร่วมกันทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ผลปรากฏว่าประมาณครึ่งหนึ่งของหน่วยงานที่ตอบแบบสอบถามเห็นว่าระบบดังกล่าวยังไม่สามารถผลักดันให้พนักงานในองค์กรบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้นักโดยให้คะแนนในระดับค่อนข้างต่ำ เนื่องจากว่าระบบไม่มีความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างพนักงานที่ทำงานน้อยกับพนักงานที่ทำงานมาก นอกจากนี้ ระบบในปัจจุบันยังขาดตัวชี้วัดที่เหมาะสมในการวัดความสำเร็จในเป้าหมายขององค์กรอีกด้วย

คำถามข้อที่ 8 ได้สอบถามผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อเป้าหมายระยะยาวขององค์กรว่ามีการผูกโยงระบบแรงจูงใจกับความสำเร็จของเป้าหมายนั้นมากน้อยเพียงใด ผลปรากฏว่าผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นว่ามีการผูกโยงระหว่างระบบแรงจูงใจกับเป้าหมายในระดับน้อยถึงปานกลาง เนื่องจากว่าระบบแรงจูงใจมีหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างตายตัวและไม่ค่อยจะขึ้นอยู่กับผลงานเท่าไรนัก โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูงที่ตำแหน่งและเงินเดือนไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่ายนัก รวมทั้งระบบประเมินผลก็ไม่มีตัวชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานที่เหมาะสมอีกด้วย

คำถามข้อที่ 9 สอบถามผู้บริหารระดับกลางและบุคลากรทั่วไปว่าระบบแรงจูงใจที่ใช้อยู่มีความเชื่อมโยงกับผลงานระดับบุคคลมากน้อยเพียงใด องค์กรส่วนใหญ่คือร้อยละ 80 โดยประมาณเห็นว่าระบบแรงจูงใจมีความเชื่อมโยงกับผลงานในระดับบุคคลในระดับน้อยถึงปานกลาง เนื่องจากการวัดผลงานในระดับบุคคลยังเป็นเพียงแนวคิด โดยระบบแรงจูงใจในปัจจุบันยังเชื่อมโยงกับผลงานระดับองค์กรเป็นหลัก กล่าวคือ ทุกหน่วยงานจะได้รับโบนัสในอัตราส่วนที่เท่ากันทั้งองค์กร นอกจากนี้ ระบบประเมินผลที่มีอยู่ในปัจจุบันก็มักเชื่อมโยงกับผลงานในเชิงปริมาณมากกว่าเชิงคุณภาพ

คำถามข้อที่ 10 ซึ่งเป็นคำถามสุดท้ายของการสอบถามเกี่ยวกับระบบแรงจูงใจ ได้ให้ผู้บริหารประเมินว่าพนักงานในองค์กรมีความเข้าใจในกลไกการทำงานของระบบแรงจูงใจที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมากน้อยเพียงใด ผลปรากฏว่าพนักงานส่วนใหญ่ยังมีความเข้าใจในตัวระบบ

ค่อนข้างน้อย โดยมีความคิดว่าโบนัสเป็นเรื่องปรกติที่ควรได้รับอยู่แล้วไม่ได้เป็นผลตอบแทนพิเศษที่ผูกโยงกับผลการดำเนินงานแต่อย่างใด

คำถามข้อที่ 11-13 เป็นคำถามเชิงคุณภาพในเรื่องการมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายขององค์กรของผู้บริหาร (คำถามข้อที่ 11) หลักเกณฑ์ที่จำเป็นในการกำหนดระบบผลตอบแทน (คำถามข้อที่ 12) รวมทั้งความคิดเห็นในเรื่องแรงจูงใจว่าจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องตีค่าแรงจูงใจเป็นตัวเงิน (คำถามข้อที่ 13) โดยมีผลสรุปดังนี้

สำหรับคำถามข้อที่ 11 ที่ได้ถามผู้บริหารว่ามีส่วนในการกำหนดเป้าหมายตามส่วนงานความรับผิดชอบที่สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กรมากน้อยเพียงใดนั้น ผลปรากฏว่า ผู้บริหารกว่า 70% เห็นว่าตนเองมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายให้สอดคล้องตามที่กล่าวมาข้างต้นอยู่ในระดับปานกลางถึงดี เพราะเหตุว่าผู้บริหารเป็นคนวางระบบประเมินผลซึ่งสามารถเป็นตัวชี้วัดในภาพรวมให้กับส่วนต่างๆ ที่รับผิดชอบได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้นบางรัฐวิสาหกิจให้ความเห็นว่าระบบการประเมินผลยังไม่มีประสิทธิภาพที่ดีนัก

ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในเรื่องหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจเห็นว่ามีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อประสิทธิผลของระบบผลตอบแทน (คำถามข้อที่ 12) อีกด้วยว่า ระบบประเมินผลเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการจูงใจพนักงาน ดังนั้นระบบผลตอบแทนที่ดีควรผูกโยงกับผลการปฏิบัติงาน ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ และเป้าหมายที่สามารถบรรลุได้ นอกจากนี้ ระบบผลตอบแทนก็ควรมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานและค่าครองชีพได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นผลตอบแทนต่างๆ ก็ต้องเหมาะสมกับสถานภาพทางการเงินขององค์กรด้วย

นอกจากนี้ จากข้อที่ 13 ในคำถามเรื่องความจำเป็นในการตีค่าระบบผลตอบแทนในรูปตัวเงินนั้น หน่วยงานรัฐวิสาหกิจประมาณ 70 % เห็นว่าระบบผลตอบแทนไม่จำเป็นต้องตีค่าเป็นตัวเงินเสมอไป ดังจะเห็นได้จากระบบผลตอบแทนบางอย่างเช่นการประกาศชมเชยก็มีประโยชน์ต่อพนักงานแต่ไม่สามารถตีค่าเป็นเงินได้ เนื่องจากเป็นการส่งเสริมกำลังใจ และกระตุ้นให้พนักงานมีความภูมิใจในงานที่ตนเองทำ นอกจากนี้ ระบบผลตอบแทนบางชนิด เช่น เงินกู้สวัสดิการ การให้สิทธิลาพักผ่อน หรือค่ารักษาพยาบาลก็สามารถตีค่าเป็นเงินได้ยากแต่ก็ยังจำเป็น อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจอีก 30% ยังมีความเห็นว่าระบบผลตอบแทนควรมีลักษณะที่เป็นตัวเงินเพื่อให้พนักงานได้เห็นค่าตอบแทนที่เป็นรูปธรรมและวัดได้ซึ่งจะทำให้สะท้อนถึงประสิทธิภาพการทำงานได้มากกว่า และสามารถปรับให้ตรงกับความสามารถในการจ่ายขององค์กรด้วย

ผลสรุปที่ได้นำเสนอในข้างต้นนั้น เป็นคะแนนรวมเฉลี่ยสำหรับรัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่ตอบแบบสอบถาม แต่อาจไม่สะท้อนถึงความคิดเห็นของรัฐวิสาหกิจแต่ละกลุ่มซึ่งมีเป้าหมายในการดำเนินงานและสถานภาพทางการเงินที่แตกต่างกัน ในส่วนต่อไปจึงเป็นการวิเคราะห์ผลสำรวจโดยแบ่งรัฐวิสาหกิจออกเป็น 3 กลุ่มตามวันที่ประชุมระดมสมองได้ดังนี้ กลุ่มที่ 1 (ประชุมวันที่ 18 เม.ย. 44) คือรัฐวิสาหกิจขนาดเล็ก รัฐวิสาหกิจบริการสังคมและส่งเสริม กลุ่มที่ 2 (ประชุมวันที่ 19 เม.ย. 44) คือรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้ให้รัฐ รัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์แบบกึ่งผูกขาด รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ส่วนกลุ่มสุดท้าย (ประชุมวันที่ 20 เม.ย. 44) คือรัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์แบบแข่งขัน รวมถึงสถาบันการเงิน โดยตารางที่ 4.10 ได้แสดงรายชื่อหน่วยงานที่ได้เข้าร่วมประชุมระดมสมอง ส่วนผลสรุปของคะแนนจะปรากฏในตารางที่ 4.11 - 4.13[11]

[11] รายละเอียดเกี่ยวกับการให้คะแนนของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง (ดูตารางที่ 7 ในภาคผนวก)

ตารางที่ 4.10 รายชื่อรัฐวิสาหกิจแยกตามกลุ่มวันประชุมระดมสมองระหว่างวันที่ 18-20 เมษายน 2544

กลุ่มที่ 1 (18 เม.ย. 44)	กลุ่มที่ 2 (19 เม. ย. 44)	กลุ่มที่ 3 (20 เม.ย. 44)
การกีฬาแห่งประเทศไทย	การเคหะแห่งชาติ	กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	การท่าเรือแห่งประเทศไทย	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย
บริษัท ไทยเดินทะเล จำกัด	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน)
บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด	การประปาส่วนภูมิภาค	ธนาคารออมสิน
บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด	การประปานครหลวง	บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม
โรงงานไพ่	การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน
สถาบันการบินพลเรือน	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม
สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	บริษัทกรุงไทย แลนด์ แอนด์ เฮาส์ จำกัด
สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
องค์การคลังสินค้า	บริษัทขนส่ง จำกัด	บริษัท ไทย-อะมาดิอุส เซาท์อีสต์เอเชีย จำกัด
องค์การตลาด	บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย	บริษัท ปตท.สผ. (อินเตอร์เนชั่นแนล) จำกัด
องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	โรงงานยาสูบ	บริษัท หลักทรัพย์จัดการกองทุนรวมกรุงไทย จำกัด
องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ	องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	สำนักงานธนานุเคราะห์
องค์การฟอกหนัง	องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	องค์การเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน
องค์การสวนยาง	สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
องค์การสวนสัตว์	สำนักงาน ก.พ.	สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง
องค์การสะพานปลา	สำนักงานตรวจสอบเงินแผ่นดิน	สำนักงานตรวจสอบเงินแผ่นดิน
องค์การสุรา	สำนักนายกรัฐมนตรี	กรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน
สำนักงาน ก.พ.	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	สำนักงาน ก.พ.
กระทรวงการคลัง		
กระทรวงพาณิชย์		
กระทรวงวิทยาศาสตร์		
กระทรวงกลาโหม		
กระทรวงมหาดไทย		

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 4.11 แสดงผลคะแนนความคิดเห็นของกลุ่มรัฐวิสาหกิจขนาดเล็ก การบริการสาธารณะและกิจการส่งเสริมจำนวน 8 แห่ง ผลปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ให้คะแนนโดยรวมว่าโครงสร้างค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจในปัจจุบันมีความเหมาะสมในระดับน้อยถึงปานกลาง (จากตารางที่ 4.11 มองคะแนนตามขวาง) อย่างไรก็ตาม ถ้าวิเคราะห์การให้คะแนนรวมตามแนวตั้ง คือการให้คะแนนเฉลี่ยรวมทุกคำถามของแต่ละรัฐวิสาหกิจแล้วแทบทุกรัฐวิสาหกิจให้คะแนนเฉลี่ยระดับปานกลางโดยมี การกีฬาแห่งประเทศไทย และบริษัทอู่กรุงเทพฯ ให้คะแนนสูงสุดคือ 2.73 คะแนน องค์กรที่ให้ความพอใจระดับคะแนนน้อยที่สุดทั้งของระดับกลุ่มและรวมรัฐวิสาหกิจทั้งหมด คือ บริษัทไทยเดินเรือทะเล และองค์การตลาด (1.82 คะแนน)

ตารางที่ 4.12 แสดงผลคะแนนความคิดเห็นของกลุ่มรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้ให้รัฐ รัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์แบบกึ่งผูกขาด รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ จำนวน 12 แห่ง มีผลปรากฏดังนี้ คะแนนเฉลี่ยรวมทุกคำถามของแต่ละรัฐวิสาหกิจอยู่ในช่วงคะแนน 2 ถึง 3 อันหมายถึงมีความเหมาะสมในระดับน้อยถึงปานกลาง รัฐวิสาหกิจที่ให้คะแนนน้อยที่สุด คือ องค์การส่งเสริมกิจการโคนมฯ และการไฟฟ้านครหลวง (2.18 คะแนน) รัฐวิสาหกิจที่ให้คะแนนมากที่สุดในกลุ่ม คือ การสื่อสารแห่งประเทศไทย (3.09 คะแนน)

สำหรับรัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ 3 คือ รัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์แบบแข่งขัน รวมถึงสถาบันการเงินรวมทั้งหมด 9 แห่ง มีผลคะแนนความคิดเห็นแสดงในตารางที่ 4.13 โดยสรุปได้ดังนี้ จากข้อมูลจะพบว่ารัฐวิสาหกิจในกลุ่มที่ 3 ให้คะแนนเฉลี่ยเรื่องความเหมาะสมโดยรวมของค่าตอบแทนในปัจจุบันในระดับที่สูงกว่ารัฐวิสาหกิจในกลุ่มที่ 1 และ 2 โดยมีคะแนนสูงสุดอยู่ที่ 3.64 (การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย) ซึ่งเป็นคะแนนสูงสุดของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด และมีคะแนนต่ำสุดอยู่ที่คะแนน 2.73 (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ฯ)

ตารางที่ 4.11 ผลคะแนนแบบสอบถามของรัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ 1 (ประชุมระดมสมองในวันที่ 18 เม.ย. 2544)

ชื่อองค์กร	การกีฬาฯ	สกย.	องค์การคลังสินค้า	องค์การตลาด	บ.อู่กรุงเทพ	รฟม.	ไทยเดินเรือทะเล	องค์การพิพิธภัณฑ์ฯ	ค่าเฉลี่ย	ความหมาย
ข้อที่ 1	3	4	2	1	2	4	2	2	*2.71*	ปานกลาง
ข้อที่ 2	3	4	2	1	3	4	1	3	*2.86*	ปานกลาง
ข้อที่ 3	3	3	2	2	2	3	3	3	*2.71*	ปานกลาง
ข้อที่ 4	2	1	4	1	3	4	2	3	*2.71*	ปานกลาง
ข้อที่ 5	2	2	2	2	2	3	2	3	*2.29*	น้อย
ข้อที่ 6	2	2	2	1	4	1	1	2	*2.00*	น้อย
ข้อที่ 7	2	2	2	2	4	1	1	3	*2.14*	น้อย
ข้อที่ 8	3	1	2	3	4	1	2	1	*2.00*	น้อย
ข้อที่ 9	4	1	4	2	1	2	2	4	*2.57*	ปานกลาง
ข้อที่ 10	2	4	4	2	1	2	2	3	*2.57*	ปานกลาง
ข้อที่ 11	4	3	2	3	4	3	2	5	*3.29*	ปานกลาง
ค่าเฉลี่ย	*2.73*	*2.45*	*2.55*	*1.82*	*2.73*	*2.55*	*1.82*	2.91		
ความหมาย	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	น้อย	ปานกลาง	ปานกลาง	น้อย	ปานกลาง		

หมายเหตุ : คะแนน 1 = น้อยมาก , 2 = น้อย , 3 = ปานกลาง, 4 = ค่อนข้างมาก, 5 = มาก

ที่มา : สำรวจโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 4.12 ผลคะแนนแบบสอบถามของกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่เข้าร่วมประชุมระดมสมองในวันที่ 19 เมษายน 2544

คำถาม	โรงงานยาสูบ	กฟน.	กปภ.	องค์การโคนมฯ	กปน.	กฟผ.	กฟภ.	องค์การเภสัช	กสท.	บริษัทขนส่ง	การเคหะ	การท่าเรือ	ค่าเฉลี่ย	ความหมาย
ข้อที่ 1	3	2	2	2	3	3	3	2	3	2	2	3	*2.55*	ปานกลาง
ข้อที่ 2	3	2	2	1	3	4	3	2	3	2	2	4	*2.64*	ปานกลาง
ข้อที่ 3	3	2	n.a.	4	4	4	3	2	3	3	3	2	*3.00*	ปานกลาง
ข้อที่ 4	3	2	3	2	2	3	2	2	2	1	1	2	*2.18*	น้อย
ข้อที่ 5	3	2	3	2	1	3	3	2	3	2	2	2	*2.36*	น้อย
ข้อที่ 6	3	2	2	1	3	2	3	2	3	1	1	3	*2.27*	น้อย
ข้อที่ 7	3	3	2	2	3	2	2	2	3	2	2	3	*2.45*	น้อย
ข้อที่ 8	3	1	2	1	2	2	2	1	1	5	5	2	*2.00*	น้อย
ข้อที่ 9	3	3	3	2	3	2	3	2	4	3	3	3	*2.82*	ปานกลาง
ข้อที่ 10	3	2	3	2	2	3	2	3	4	3	3	3	*2.73*	ปานกลาง
ข้อที่ 11	3	3	5	5	4	3	4	3	5	4	4	n.a.	*3.90*	ค่อนข้างมาก
ค่าเฉลี่ย	*3.00*	*2.18*	*2.70*	*2.18*	*2.73*	*2.82*	*2.73*	*2.09*	*3.09*	*2.55*	*2.55*	*2.70*		
ความหมาย	ปานกลาง	น้อย	ปานกลาง	น้อย	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	น้อย	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง		

หมายเหตุ : คะแนน 1 = น้อยมาก , 2 = น้อย , 3 = ปานกลาง, 4 = ค่อนข้างมาก, 5 = มาก

ที่มา : สำรวจโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 4.13 ผลคะแนนแบบสอบถามของกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่เข้าร่วมประชุมระดมสมองในวันที่ 20 เมษายน 2544

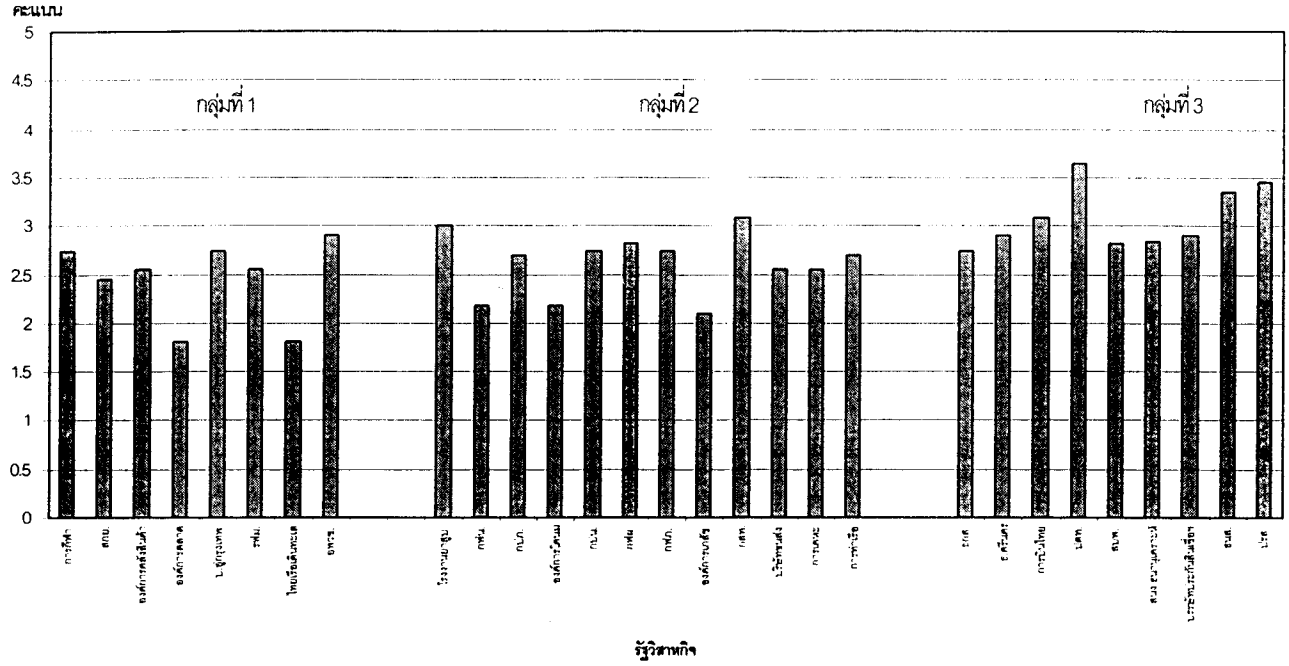
ชื่อองค์กร	ธกส.	ธ.ศรีนคร	การบินไทย	ปตท.	สบพ.	สนง. ธนานุเคราะห์	บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรม	ธสน.	ปรส.	ค่าเฉลี่ย	ความหมาย
ข้อที่ 1	3	2	3	5	3	4	3	4	3	*3.33*	ปานกลาง
ข้อที่ 2	3	3	3	4	4	4	3	4	3	*3.50*	ปานกลาง
ข้อที่ 3	3	3	3	4	3	4	4	4	4	*3.50*	ปานกลาง
ข้อที่ 4	3	3	3	4	3	3	3	4	4	*3.25*	ปานกลาง
ข้อที่ 5	2	2	3	4	3	3	4	4	5	*3.13*	ปานกลาง
ข้อที่ 6	3	3	4	4	2	3	3	3	3	*3.13*	ปานกลาง
ข้อที่ 7	3	2	3	4	2	3	2	3	3	*2.75*	ปานกลาง
ข้อที่ 8	2	3	3	3	3	3	2	3	3	*2.75*	ปานกลาง
ข้อที่ 9	2	3	2	2	2	3	3	2	3	*2.38*	น้อย
ข้อที่ 10	2	4	4	3	3	3	2	2	4	*2.88*	ปานกลาง
ข้อที่ 11	4	4	3	3	3	Na	3	4	3	*3.43*	ปานกลาง
ค่าเฉลี่ย	*2.73*	*2.91*	*3.09*	*3.64*	*2.82*	*2.83*	*2.91*	*3.36*	*3.45*		
ความหมาย	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ค่อนข้างมาก	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ค่อนข้างมาก		

หมายเหตุ : 1 = น้อยมาก , 2 = น้อย , 3 = ปานกลาง, 4 = ค่อนข้างมาก, 5 = มาก

ที่มา : สำรวจโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รูปที่ 4.2 เป็นการเปรียบเทียบคะแนนรวมเฉลี่ยของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดรวม 29 แห่ง โดยแบ่งตามกลุ่มทั้ง 3 กลุ่ม เราจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า รัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ให้คะแนนมากที่สุด คือ รัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ 3 (ประเภทพาณิชย์เชิงแข่งขันและสถาบันการเงิน) รองลงมาคือรัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ 2 (ประเภทหารายได้ให้รัฐ และเชิงพาณิชย์แบบกึ่งผูกขาด) และ กลุ่มที่ 1 (รัฐวิสาหกิจขนาดเล็ก และส่งเสริม) ตามลำดับ

รูปที่ 4.2 เปรียบเทียบระดับคะแนนเฉลี่ยของรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 กลุ่ม



ที่มา : สำรวจโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สรุปโดยภาพรวมแล้ว รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ที่มีผลประกอบการดี มีความเห็นว่าระบบค่าตอบแทนคือทั้งระบบโครงสร้างเงินเดือนและระบบแรงจูงใจในปัจจุบันมีความเหมาะสมดีพอสมควร เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นไม่มีปัญหาในเรื่องความสามารถในการจ่าย ซึ่งต่างกับรัฐวิสาหกิจขนาดเล็กและรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมซึ่งคิดว่าระบบในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอ อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจแทบทุกแห่งให้ข้อเสนอแนะว่ารัฐบาลควรจัดระบบโครงสร้างเงินเดือนให้มีอิสระมากขึ้นเพื่อเอื้ออำนวยต่อการบริหารงานรัฐวิสาหกิจให้มีความคล่องตัวมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ ควรสร้างระบบการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพและสามารถนำมาใช้เชื่อมโยงกับระบบแรงจูงใจอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อผลักดันและกระตุ้นให้พนักงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

บทที่ 5
การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจ

5.1 บทนำ

การแบ่งประเภทของ "รัฐวิสาหกิจ" ที่ผ่านมานั้นมีหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการใช้งาน อาทิเช่น สำนักงบประมาณ ได้ใช้วิธีการจำแนกประเภทรัฐวิสาหกิจตามลักษณะงานหรือตามประเภทอุตสาหกรรม[1] และยังใช้ในแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วย สำหรับกระทรวงการคลังนั้นได้จำแนกรัฐวิสาหกิจออกเป็น 6 ประเภท ที่อยู่ในระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และเมื่อนำมาใช้ในระบบการให้แรงจูงใจ จะแบ่งรัฐวิสาหกิจออกเป็น 4 กลุ่ม ตามลักษณะการดำเนินงาน นอกจากนั้น ยังมีการแบ่งประเภทตามกฎหมายและวิธีการจัดตั้งและตามนโยบายการบริหารงาน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งประเภทยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะนำมาใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานได้ โดยเฉพาะในการจัดทำระบบค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจ ซึ่งจำเป็นต้องมีการแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจที่ชัดเจนและยุติธรรม นอกจากนั้นรัฐวิสาหกิจบางแห่งได้มีการแปรรูปไป หรือมีการก่อตั้งขึ้นใหม่ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

5.2 การแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจในอดีต

หากจะพิจารณาถึงความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจในอดีต จะพบว่ารัฐวิสาหกิจเริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 หรือในสมัยของรัชกาลที่ 7 รัฐบาลเริ่มให้ความสนใจในการประกอบการค้าและธุรกิจมากขึ้น โดยได้ออกกฎหมายห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการที่อาจกระทบต่อสาธารณชน อันได้แก่ กิจการรถไฟ ไฟฟ้า ประปา ชลประทาน หรือ เดินอากาศ เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดกิจการเหล่านี้ไว้ว่าเป็นกิจการสาธารณูปโภค อย่างไรก็ตาม การจัดประเภทดังกล่าวยังไม่มีจุดมุ่งหมายที่แน่ชัดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ช่วงของการเจริญเติบโตของรัฐวิสาหกิจที่แท้จริงอาจจะนับได้ตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา หรือ ระหว่างปี พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2500 ซึ่งเหตุผลหรือวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในอดีต จะพบว่ามีวัตถุประสงค์ที่ต่างกันไป โดยในช่วงแรกหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองรัฐบาลมีเหตุผลในการ

---

[1] เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 6 รายงานการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 หน้า 35-47

จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ คือ เพื่อช่วยสมัครสมานผลประโยชน์ของทุกคนทุกจำพวกให้เกิดผลดีด้วยกันทุกฝ่าย ดังนั้นรัฐบาลจึงเข้าไปดำเนินกิจการที่เห็นว่ามีความสำคัญต่อประเทศ[2]

ในช่วงของรัฐบาลต่อมา ซึ่งนำโดยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นช่วงรอยต่อก่อนที่จะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐบาลค่อนข้างมีความเป็นชาตินิยมสูง ทำให้รัฐบาลเข้าไปดำเนินการทางธุรกิจอย่างกว้างขวาง โดยอ้างเหตุผลหลักๆ คือ (1) เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ (2) เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (3) ช่วยเหลือด้านค่าครองชีพ และ (4) อำนวยบริการต่อประชาชน[3] แต่ต่อมามีรัฐวิสาหกิจหลายรายที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่มีการแข่งขันโดยตรงกับธุรกิจภาคเอกชน แต่ด้วยกฎระเบียบที่ไม่ยืดหยุ่นกอปรกับการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพและปัญหาคอรัปชั่น จึงประสบปัญหาการขาดทุนอย่างต่อเนื่องอันเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศ

เมื่อมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นับตั้งแต่ปี 2504 รัฐบาลได้กำหนดขอบเขตการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไว้ชัดเจนว่ารัฐจะเข้ามาดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจเฉพาะกิจการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคและจะไม่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่ เว้นแต่จะเกิดประโยชน์อย่างแท้จริงต่อส่วนรวม วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนอกเหนือจากที่มีอยู่แล้วจึงมุ่งเน้นเฉพาะ (1) เพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวม (2) เพื่อความมั่นคงของชาติ และ (3) เพื่อหารายได้เข้าประเทศ

โดยสรุปแล้ว การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในอดีตนั้น มีเหตุผลและวัตถุประสงค์ 6 ประการดังต่อไปนี้[4]

(1) *เพื่อดำเนินกิจการที่มีลักษณะผูกขาดตามธรรมชาติ* เป็นกิจการที่ให้บริการสาธารณะที่มีผู้ให้บริการเพียงรายเดียวก็เพียงพอ ถ้ามีผู้ผลิตหลายรายจะทำให้ต้นทุนสูงเกินไป และหากรัฐบาลให้เอกชนเข้ามาลงทุนในกิจการเหล่านี้เพียงรายเดียว ก็จะเป็นการผูกขาดโดยเอกชน ซึ่งจะมีปัญหาการเอาเปรียบผู้บริโภคได้ ซึ่งได้แก่ กิจการสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ เป็นต้น

(2) *เพื่อดำเนินกิจการที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อม* เนื่องจากกิจการบางประเภทมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ที่จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูง จ้างพนักงานจำนวนมาก และอาศัยเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงได้เร็ว ซึ่งภาคเอกชนยัง

---

[2] เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม "ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ" เผยแพร่ในเอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์ เรื่อง รัฐวิสาหกิจ: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต จัด ณ หอประชุมเล็ก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 26-27 มกราคม 2527 หน้า 1-5

[3] อ้างแล้ว เกริกเกียรติ, หน้า 1-7

[4] ฝ่ายวิชาการมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ประชาชน ได้-เสีย อย่างไร" หน้า 12-13

ไม่พร้อมที่จะลงทุนในโครงการเหล่านี้ โดยเฉพาะในกิจการที่เกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง เช่น การทางพิเศษฯ การท่าอากาศยานฯ เป็นต้น

(3) *เพื่อดำเนินกิจการที่เป็นบริการสาธารณะ หรือบริการเชิงสังคม* ซึ่งเป็นกิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง และมีเป้าหมายเพื่อให้บริการแก่คนยากจนและผู้ด้อยโอกาสในสังคม และเพื่อเป็นการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท การเก็บค่าบริการจึงต้องถูกควบคุมในราคาต่ำกว่าทุน ดังนั้นภาคเอกชนจึงไม่สนใจเข้ามาลงทุน กิจการประเภทนี้ ได้แก่ การรถไฟฯ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และองค์การรถไฟฟ้ามหานคร (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็น การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย) เป็นต้น

(4) *เพื่อส่งเสริมกิจการบางประเภท หรือเพื่อส่งเสริมสาขาต่างๆที่เป็นสาธารณประโยชน์* เนื่องจากกิจการบางประเภทมีความสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม และยังจำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือจากรัฐบาล โดยเฉพาะในด้านการเงิน ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ตั้งรัฐวิสาหกิจที่ให้การสนับสนุนด้านการเงินขึ้น เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรฯ บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ธนาคารเพื่อสินเชื่อที่อยู่อาศัย ธนาคารเพื่อการค้าต่างประเทศ เป็นต้น นอกจากนั้น รัฐบาลยังจำเป็นต้องทำหน้าที่ส่งเสริมกิจการด้านสังคมและวัฒนธรรม เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การสวนสัตว์ เป็นต้น

(5) *เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมที่สำคัญในประเทศ และเพื่อความมั่นคงของประเทศ* เนื่องจากในอดีตรัฐบาลให้ความสำคัญกับความมั่นคงของประเทศมาก หรือมีลักษณะค่อนข้างจะเป็น "ชาตินิยม" ดังนั้น อุตสาหกรรมบางประเภทที่มีความสำคัญ หากรัฐบาลปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจเกิดการผูกขาดจนเกิดความไม่เป็นธรรม และเกรงว่าต่างชาติอาจจะเข้ามาแทรกแซงและมีอิทธิพลครอบงำเศรษฐกิจมากเกินไป รัฐบาลจึงได้ให้รัฐวิสาหกิจลงทุนผลิตสินค้าในอุตสาหกรรมพื้นฐานต่างๆ เช่น เหล็ก เหล็กกล้า ถ่านหิน น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ เรือเดินทะเล ปุ๋ย และปิโตรเคมี แบตเตอรี่ การฟอกหนัง อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม เป็นต้น ซึ่งในอดีตถือว่าเป็นกิจการที่มีความจำเป็นต่อการเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ

(6) *เพื่อควบคุมสินค้าบางประเภท และเพื่อหารายได้ให้รัฐ* กล่าวคือ สินค้าบางประเภท เช่น เหล้า บุหรี่ ยาสูบ ไพ่ และสลากกินแบ่งรัฐบาล หากมีการผลิตและบริโภคมากเกินไปจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพและศีลธรรมในสังคม รัฐบาลจึงจำเป็นต้องให้รัฐวิสาหกิจเข้าไปควบคุมดูแลและดำเนินการเอง ซึ่งทำให้กิจการเหล่านี้ถูกผูกขาดโดยรัฐจนกลายเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ

นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่กล่าวมาแล้วทั้งสิ้น 6 ประการ ยังมีรัฐวิสาหกิจอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหน่วยสร้างรายได้ให้กับรัฐวิสาหกิจแม่ และขณะเดียวกัน เพื่อที่จะเพิ่มความคล่องตัวในการบริการจัดการไม่ผูกติดกับระเบียบที่รัฐวิสาหกิจหลักต้องเผชิญอยู่ เช่น บริษัทลูกในกลุ่มของพลังงาน ได้แก่ บริษัท ปตท. สผ. จำกัด หรือ ในกลุ่มของสถาบันการเงิน เช่น บริษัทกรุงไทยแลนด์แอนด์เฮาส์ จำกัด บริษัท กฎหมายกรุงไทย จำกัด และบริษัทเงินทุนกรุงไทยธนกิจ เป็นต้น นอกจากนี้วิกฤติทางการเงินเมื่อกลางปี 2540 ยังส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินในประเทศเป็นจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อเป็นการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและลดผลกระทบที่รุนแรงต่อประชาชน รัฐบาลจึงต้องเข้าไปแทรกแซงระบบสถาบันการเงิน ส่งผลให้สถาบันการเงินเอกชนบางแห่งแปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจในเวลาต่อมา เช่น ธนาคารศรีนคร ธนาคารนครหลวงไทย และธนาคารไทยธนาคาร เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว วิกฤติเศรษฐกิจครั้งนี้ยังทำให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติทางการเงินโดยเฉพาะ เช่น บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บบส.) องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) เป็นต้น

5.3 การแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน

ในปัจจุบันการแบ่งประเภทของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้นก็ยังมีการจัดกลุ่มเป็นหลายลักษณะโดยแบ่งตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานต่างๆ ดังเช่น การแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจตามรายอุตสาหกรรมโดยสำนักงบประมาณ หรือการแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจเพื่อนำไปใช้ประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และรัฐวิสาหกิจที่แบ่งตามหน้าที่และวัตถุประสงค์ของกระทรวงการคลัง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.3.1 การแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจตามรายอุตสาหกรรม

เนื่องจากในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจบางแห่งมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเบี่ยงเบนไปจากเดิมและยังมีรัฐวิสาหกิจอีกหลายแห่งที่ก่อตั้งขึ้นใหม่เพื่อสนองนโยบายพิเศษของรัฐที่แตกต่างกันออกไปตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ดังนั้น สำนักงบประมาณจึงใช้ลักษณะของอุตสาหกรรมเป็นเกณฑ์ในการแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจออกเป็น 7 สาขา ได้แก่

1) สาขาเกษตรกรรม เช่น องค์การสะพานปลา องค์การสวนยาง องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย เป็นต้น
2) สาขาอุตสาหกรรม และเหมืองแร่ เช่น องค์การสุรา โรงงานยาสูบ องค์การแบตเตอรี่ โรงพิมพ์ตำรวจ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย องค์การเภสัชกรรม เป็นต้น

3) สาขาการคมนาคม ขนส่ง และการสื่อสาร เช่น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นต้น
4) สาขาการพาณิชย์ และท่องเที่ยว เช่น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล องค์การตลาด องค์การคลังสินค้า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย บริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด เป็นต้น
5) สาขาการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงาน และสิ่งแวดล้อม เช่น สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย องค์การจัดการน้ำเสีย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ เป็นต้น
6) สาขาการบริการสังคม เช่น การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การกีฬาแห่งประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ สำนักงานธนานุเคราะห์ การเคหะแห่งชาติ เป็นต้น
7) สาขาการธนาคาร เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่จัดตามประเภทอุตสาหกรรมนั้นมีความแตกต่างกันในหลายๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นลักษณะการดำเนินงานขององค์กร รวมถึงตลาดการแข่งขันที่แตกต่างกัน ดังนั้น การแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจรูปแบบนี้จึงไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการพิจารณากรอบและนโยบายการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจมากเท่าใดนัก

5.3.2 การแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจเพื่อใช้ในระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ

นอกจากนี้ กระทรวงการคลังยังได้มีการแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจเพื่อนำมาใช้ใน *ระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ* โดยการแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจลักษณะนี้จะมีเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบัน (ปี 2544) มีจำนวน 34 แห่ง โดยแบ่งได้เป็น 6 ประเภท โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ภารกิจขององค์กร ตลอดจนสภาวะการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้ดังนี้ (ดูรายละเอียดในตารางที่ 5 ในภาคผนวก)

1. *ประเภทผูกขาดและหารายได้ให้รัฐ* เช่น โรงงานยาสูบ
2. *ประเภทผูกขาด หารายได้ และเลี้ยงตัวได้* เช่น การสื่อสารฯ การประปานครหลวง การทางพิเศษฯ
3. *ประเภทผูกขาด และให้บริการเชิงสังคม* เช่น การรถไฟฯ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
4. *ประเภทกึ่งแข่งขัน และรัฐให้สิทธิพิเศษเพื่อประกอบกิจการ* เช่น การท่าเรือฯ การเคหะฯ องค์การเภสัชกรรม และสถาบันการเงินต่างๆ
5. *ประเภทแข่งขันกับเอกชน* เช่น บริษัท การบินไทยฯ การปิโตรเลียมฯ
6. *ประเภทส่งเสริม* เช่น สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีฯ

แต่เมื่อนำผลจากการประเมินมาใช้ใน *ระบบการให้แรงจูงใจ* กลับมีการแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจเป็นเพียง 4 ประเภท เนื่องจากยังไม่มีการปรับระบบแรงจูงใจให้สอดคล้องกับการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจในกระบวนการประเมินผล ได้แก่

1. *ประเภทที่ต้องแข่งขันกับภาคเอกชน*
2. *ประเภทผูกขาดโดยธรรมชาติ*
3. *ประเภทหารายได้*
4. *ประเภทส่งเสริมหรือไม่แสวงหากำไร*

จากตัวอย่างการแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจข้างต้นจะเห็นได้ว่าเกณฑ์ในการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจในส่วนของการประเมินผลและในส่วนของระบบแรงจูงใจยังไม่สอดคล้องกัน จะเห็นได้ว่าเกณฑ์ในการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลังพิจารณาจาก (1) ลักษณะของการแข่งขันในตลาดว่าผูกขาดหรือแข่งขัน และ (2) วัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน ได้แก่ บริการที่ไม่แสวงหากำไร เช่น บริการส่งเสริมและบริการสังคม และหารายได้เข้ารัฐ แต่ในกรณีของการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจเพื่อใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานเป็น 6 กลุ่มนั้นยังมีการนำเอาปัจจัยการเลี้ยงตัวมาร่วมพิจารณาด้วย ซึ่งแท้จริงแล้วไม่ได้เป็นคุณลักษณะของรัฐวิสาหกิจแต่เป็นเพียงผลลัพธ์ของการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมากกว่า จึงไม่น่าจะนำมาเป็นปัจจัยในการจัดกลุ่มประเภทรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้แล้ว ความแตกต่างระหว่างรัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ 4 คือ รัฐวิสาหกิจประเภทกึ่งแข่งขันและรัฐให้สิทธิพิเศษเพื่อประกอบกิจการ และกลุ่มที่ 5 คือรัฐวิสาหกิจแข่งขันกับเอกชนก็มีความไม่ชัดเจนเช่นกัน

สำหรับการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจในส่วนของระบบแรงจูงใจที่แบ่งออกเป็น 4 กลุ่มนั้น แม้ว่าจะมีความชัดเจนมากขึ้น แต่ก็ยังมีปัญหาว่ารัฐวิสาหกิจบางแห่งนั้นมีลักษณะกึ่งผูกขาด หรือมีลักษณะของบริการที่เป็นกึ่งเชิงพาณิชย์และกึ่งเชิงสังคมควบคู่กันไปโดยใช้รายได้จากบริการใน

ส่วนที่มีกำไรไปอุดหนุนบริการเชิงสังคมทำให้การจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจมีความสับสน คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรมีการจัดกลุ่มประเภทรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ โดยใช้เกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายเพื่อนำมาใช้ในระบบค่าตอบแทน และระบบแรงจูงใจที่เป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง

5.3.3 การแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจตามหน้าที่และวัตถุประสงค์การก่อตั้ง

การแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลังตามลักษณะหน้าที่และวัตถุประสงค์การก่อตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ได้แบ่งกลุ่มหน่วยงานรัฐวิสาหกิจทุกแห่งทั้งที่ไม่ได้เข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานและที่เข้าระบบประเมินผลฯ จำนวน 55 แห่ง (โดยไม่รวมรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทลูกและรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งใหม่) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้ (ดูรายละเอียดในตารางที่ 8 ภาคผนวก)

1. ประเภทหารายได้ให้รัฐ
2. ประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
3. ประเภทที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการนโยบายพิเศษของรัฐ โดยแบ่งเป็นประเภทย่อยๆ คือ สถาบันการเงิน อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม และส่งเสริม
4. ประเภทที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ

การแบ่งกลุ่มของรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลังในรูปแบบนี้ แตกต่างจากการแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์การดำเนินงานรัฐวิสาหกิจที่กล่าวในข้างต้นเนื่องจากกลุ่มที่แบ่งนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปประเมินผลงานการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ หรือใช้ในการกำหนดโครงสร้างค่าตอบแทนแต่อย่างใด แต่จัดไว้เพียงเพื่อแยกประเภทการรายงานข้อมูลต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น

5.4 ข้อเสนอการแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจ

ดังจะเห็นได้ว่า การจัดแบ่งกลุ่มประเภทของรัฐวิสาหกิจในอดีตที่ผ่านมามีความหลากหลายและมีการจัดกลุ่มโดยคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้และวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเป็นหลัก เนื่องจากการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจในอดีตมีวัตถุประสงค์ในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรเป็นหลักจึงมิได้ผูกโยงกับสภาพของการจ้างงานของแต่ละองค์กรโดยตรง การจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจในการศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ไม่เพียงแค่เพื่อการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น แต่เพื่อพิจารณาโครงสร้างระบบค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจ

ที่เหมาะสมด้วย การแบ่งกลุ่มจากวัตถุประสงค์และผลการดำเนินงานขององค์กรดังในอดีตนั้น ยังไม่สามารถสะท้อนถึงปัญหาด้านบุคลากรโดยตรงได้ ตัวอย่างเช่น รัฐวิสาหกิจที่ให้บริการเชิงสังคมอาจไม่มีคู่แข่งในการให้บริการเท่าใดนัก แต่หากบริการดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น พนักงานสายวิชาชีพ (คอมพิวเตอร์ วิศวกร นักวิทยาศาสตร์ ฯลฯ) รัฐวิสาหกิจดังกล่าวจะต้องแข่งขันในการแย่งชิงบุคลากรในตลาดแรงงานเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์ที่ต้องแข่งขันในเชิงธุรกิจ ในลักษณะเดียวกัน รัฐวิสาหกิจที่ผูกขาด เช่น การสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศรายเดียวในประเทศ จะต้องแย่งชิงบุคลากรกับผู้ประกอบการเอกชนในสาขาโทรคมนาคมที่มีอยู่จำนวนมาก กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่าภาวะการแข่งขันในเชิงธุรกิจมิได้สอดคล้องกับภาวะการแข่งขันในตลาดแรงงานเสมอไป

คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าควรมีการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจใหม่โดยต้องพิจารณาทั้งการแข่งขันในเชิงธุรกิจและวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน ซึ่งมีความสำคัญในการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ขณะเดียวกัน ในการจัดกลุ่มนั้นก็ต้องคำนึงถึงลักษณะของการจ้างงานของรัฐวิสาหกิจในแต่ละกลุ่มด้วยซึ่งจะมีนัยสำคัญต่อการกำหนดโครงสร้างระบบค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจที่เหมาะสม

การจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องพิจารณาเป็น 2 ขั้นตอน ในขั้นตอนแรกนั้นเป็นการจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจตามลักษณะการดำเนินงาน/ หน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ (Function) ว่าเป็นบริการเชิงพาณิชย์หรือสังคม แข่งขันหรือผูกขาด เมื่อมีการแบ่งกลุ่มแล้ว ในขั้นตอนที่สองก็จะต้องมาพิจารณาต่อไปว่า รัฐวิสาหกิจในแต่ละกลุ่มที่จำแนกออกจากกันแล้วตาม function เบื้องต้นนั้นมีสภาพการจ้างงานที่แตกต่างกันหรือไม่และอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากหากการแบ่งกลุ่มตาม function ของรัฐวิสาหกิจมิได้มีนัยสำคัญต่อลักษณะการจ้างงานของรัฐวิสาหกิจในแต่ละกลุ่มแต่อย่างใดแล้ว การแบ่งกลุ่มตาม function ดังกล่าวก็ไม่มีประโยชน์ในการพิจารณาอัตราโครงสร้างค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจของพนักงาน

ในการวิเคราะห์สภาพการจ้างงานของรัฐวิสาหกิจในแต่ละกลุ่มนั้น จะอาศัยแนวคิดเกี่ยวกับการเปรียบเทียบภายนอก (External Comparability) ว่าโครงสร้างค่าตอบแทนและแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจในแต่ละกลุ่มมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกับค่าตอบแทนและแรงจูงใจในตลาดแรงงานมากน้อยเพียงไร ในการประเมินว่าค่าตอบแทนและแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งและในแต่ละกลุ่มนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องสัมพันธ์กับสภาวะการจ้างงานในตลาดแรงงานมากน้อยเพียงใดจะพิจารณาจากทั้งประสบการณ์ด้านการบริหารบุคลากรขององค์กร โดยอาศัยแบบสอบถามและจากข้อมูลจริงเกี่ยวกับโครงสร้างทักษะของพนักงานในแต่ละรัฐวิสาหกิจซึ่งจะมีการอธิบายในรายละเอียดในหัวข้อ 5.4.2

5.4.1 ขั้นตอนที่ 1: การจัดกลุ่มประเภทรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน[5] ตาม function

การศึกษาการแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจในรายงานฉบับนี้ได้รวบรวมเนื้อหาหลักการที่เหมาะสมที่สุด ในการแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจเพื่อให้รัฐวิสาหกิจในแต่ละกลุ่มมีลักษณะที่สอดคล้องกับการกำหนดนโยบายทั้งในเรื่องการประเมินผลการดำเนินงานและกำหนดโครงสร้างค่าตอบแทนที่เหมาะสม คณะผู้วิจัยพบว่า ในอดีตที่ผ่านมาได้มีความพยายามที่จะแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจเป็นหลายรูปแบบโดยใช้หลักการต่างๆ กัน แต่กลับมีความซ้ำซ้อนและมีข้อจำกัดในหลายๆ ประการ เพื่อขจัดความไม่ชัดเจนของการแบ่งกลุ่มดังกล่าว คณะผู้วิจัยเห็นว่าการจัดประเภทรัฐวิสาหกิจที่เหมาะสมควรจัดประเภทของรัฐวิสาหกิจอย่างกว้างๆ เพื่อที่จะมิให้มีปัญหาในการจำแนกรัฐวิสาหกิจ ในขณะเดียวกันการแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจตาม function นี้ได้คำนึงถึงสภาพการจ้างงานของแต่ละรัฐวิสาหกิจไว้แล้วด้วย กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็นที่จะต้องแข่งขันในตลาดแรงงานควรที่จะอยู่ในกลุ่มเดียวกันในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องแย่งชิงบุคลากรในตลาดก็จะจัดอยู่ในอีกกลุ่มหนึ่ง

เมื่อมองอย่างง่ายที่สุดแล้ว รัฐวิสาหกิจสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ตามหน้าที่และวัตถุประสงค์หลักขององค์กรดังนี้ คือ รัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินงานลักษณะเป็นแบบการพาณิชย์เพื่อแสวงหากำไร และรัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินงานโดยไม่แสวงหากำไรดังเช่นรัฐวิสาหกิจในกลุ่มเชิงสังคมและส่งเสริมในอดีต สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะกึ่งเชิงพาณิชย์และกึ่งเชิงสังคมจะจัดให้อยู่ในกลุ่มเชิงพาณิชย์โดยทั้งสิ้นทั้งนี้เพราะในการจ้างงานนั้นไม่สามารถแยกพนักงานที่ให้บริการเชิงพาณิชย์ออกจากพนักงานที่ให้บริการเชิงสังคมเพราะรัฐวิสาหกิจจะให้บริการในทั้งสองลักษณะควบคู่กันไป

นอกจากรัฐวิสาหกิจสองประเภทที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คณะผู้วิจัยยังสามารถแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจออกได้อีก 2 ประเภทตามวัตถุประสงค์ขององค์กรที่แตกต่างออกไป คือ รัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งใหม่ซึ่งดำเนินนโยบายพิเศษตามสภาวะการณ์ปัจจุบันซึ่งภาครัฐไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปควบคุมค่าตอบแทนแต่อย่างใดเพราะเป็นการถือครองเพียงชั่วคราวเท่านั้น และรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐเพื่อหารายได้

การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบใหม่นี้จะช่วยลดปัญหาในการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นประเด็นในการจำแนกรัฐวิสาหกิจว่าเป็นบริการเชิงพาณิชย์หรือเชิงสังคม

---

[5] การแบ่งกลุ่มประเภทรัฐวิสาหกิจในรายงานนี้จะขึ้นอยู่กับสถานภาพของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน คือ ปี พ.ศ. 2544 ในอนาคตอาจมีการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ แปรรูปหรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจบางแห่ง

หรือคำถามเรื่องการจำแนกรัฐวิสาหกิจว่าดำเนินงานเชิงพาณิชย์แบบแข่งขันหรือแบบกึ่งแข่งขันหรือแบบผูกขาด

คณะผู้วิจัยจึงใช้หลักการการจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจตามลักษณะการดำเนินงาน/หน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ(Function) โดยสามารถจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจซึ่งในปัจจุบันมีทั้งหมด 87 แห่ง[6] ได้เป็น 4 ประเภท[7] ดังต่อไปนี้ (ดูรายละเอียดตารางที่ 5.1 ในบทนี้ และตารางที่ 9 ในภาคผนวก[8])

1) ***ประเภทหารายได้ให้รัฐ และควบคุมสินค้าบางประเภท*** รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้นำส่งรัฐเป็นนโยบายหลัก ดังนั้นการดำเนินกิจการจึงมีลักษณะพิเศษและเป็นหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการในธุรกิจนั้นๆ ได้แต่เพียงผู้เดียว เช่น กิจการสลากกินแบ่งและไพ่เป็นต้น ในปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจประเภทนี้อยู่ทั้งหมด 4 แห่ง อันได้แก่ โรงงานยาสูบ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล องค์การสุรา และโรงงานไพ่ ซึ่งถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน

2) ***ประเภทให้บริการเชิงพาณิชย์*** ส่วนใหญ่จะดำเนินกิจการที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ รวมทั้งเป็นกิจการที่สามารถหารายได้ให้รัฐ กิจการในธุรกิจกลุ่มนี้มักใช้เงินทุนสูงและเป็นกิจการเพื่อบริการประชาชนในด้านต่างๆ และเนื่องจากในอดีตภาคเอกชนยังไม่มีศักยภาพและความพร้อมทั้งด้านเงินทุนและพนักงาน รัฐจึงเป็นผู้ริเริ่มกิจการต่างๆ โดยก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกลุ่มบริการเชิงพาณิชย์ก็มีลักษณะการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์และสภาพการแข่งขันในตลาดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง รัฐวิสาหกิจบางแห่งดำเนินกิจการแบบผูกขาด บางแห่งก็มีการดำเนินงานแบบแข่งขัน นอกเหนือจากนั้นบางรัฐวิสาหกิจก็มิได้ดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์เพียงอย่างเดียวแต่ได้ทำควบคู่กับวัตถุประสงค์ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตประชาชนโดยต้องรับภาระต้นทุนที่แตกต่างไปจากรัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์อื่นๆ โดยมีรายละเอียดดังนี้

<u>2.1 *ประเภทเชิงพาณิชย์แบบผูกขาด*</u> : รัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจที่บริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่ดำเนินการมานานและได้สิทธิในการทำธุรกิจเพียงผู้เดียว เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ในส่วนของการซื้อและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า และการส่งกระแสไฟฟ้าแรงสูง) การไฟฟ้านครหลวง

---

[6] จากการสำรวจ ณ เดือนกรกฎาคม ปี 2544 โดยไม่รวมธนาคารแห่งประเทศไทย

[7] คณะผู้วิจัยได้ตัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ดั้งเดิมในเรื่องนโยบายพิเศษด้านความมั่นคงของประเทศ เช่น องค์การฟอกหนัง องค์การแบตเตอรี่ออกโดยจัดรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไปอยู่ในประเภทเชิงพาณิชย์แบบกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด

[8] ในภาคผนวกจะเสนอลักษณะโดยละเอียดของรัฐวิสาหกิจแยกตามลักษณะการดำเนินงาน โดยรัฐวิสาหกิจบางแห่งจะแสดงลักษณะการดำเนินงานคาบเกี่ยวกันเช่น รัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์ที่มีการดำเนินงานเพื่อสังคม เป็นต้น

และการไฟฟ้าภูมิภาค การสื่อสารแห่งประเทศไทย[9] และการประปานครหลวง เป็นต้น

2.2 ประเภทเชิงพาณิชย์แบบกึ่งผูกขาดกึ่งแข่งขัน : คือ รัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินงานเชิงพาณิชย์โดยต้องแข่งขันกับภาคเอกชน แต่ได้รับสิทธิพิเศษบางประเภทจากภาครัฐในการให้บริการหน่วยงานราชการทั้งจากกฎระเบียบของรัฐทั้งที่กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรหรือได้รับสิทธิพิเศษในทางปฏิบัติเพื่อประกอบกิจการ ดังตัวอย่างเช่น องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ก็ได้สิทธิพิเศษด้านการดำเนินธุรกิจตามกฎหมายอย่างชัดเจน บริษัทขนส่งนั้นก็ได้สิทธิพิเศษในรูปแบบของสัมปทาน ส่วนองค์การเภสัชกรรมนั้นก็ได้สิทธิพิเศษในการจำหน่ายเภสัชภัณฑ์จำนวนมากให้กับโรงพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุขและโรงพยาบาลของรัฐอื่นๆ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เป็นต้น

2.3 ประเภทเชิงพาณิชย์แบบแข่งขันกับเอกชน : รัฐวิสาหกิจในประเภทแข่งขันส่วนใหญ่มีการดำเนินงานคล้ายกับบริษัทเอกชนและมีการแข่งขันกับธุรกิจชนิดเดียวกันในตลาดสูงเนื่องจากอยู่ในอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันทั้งในตลาดของธุรกิจและตลาดแรงงานค่อนข้างรุนแรง ตัวอย่างของรัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้ ได้แก่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย[10] ธนาคารกรุงไทย (มหาชน) จำกัด บริษัทการบินไทย (มหาชน) จำกัด รวมถึงบริษัทลูกของหน่วยงานเหล่านี้ เป็นต้น รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ส่วนใหญ่สามารถกำหนดเงินเดือนของหน่วยงานได้เองโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้กรอบเงินเดือนที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

อย่างไรก็ตาม การแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจในกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ 2.3 คือกลุ่มเชิงพาณิชย์แบบแข่งขันกับเอกชนนี้ค่อนข้างมีความก้ำกึ่งกับรัฐวิสาหกิจประเภทที่ 2.2 หรือรัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์แบบกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดพอสมควรเนื่องจากรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่อยู่ในตลาดที่การแข่งขันสูงนั้นก็ได้รับการสนับสนุนทางธุรกิจจากรัฐด้วย เช่น บริษัทการบินไทย (มหาชน) จำกัด และธนาคารกรุงไทย (มหาชน) จำกัด ซึ่งได้สิทธิพิเศษจากข้อกำหนดทางราชการให้ข้าราชการใช้สายการบินของรัฐในราชการและสนับสนุนให้ข้าราชการเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารรัฐวิสาหกิจ

---

[9] สาเหตุในการจัดให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยอยู่ในกลุ่ม 2.1 เนื่องจาก ธุรกิจหลักของ กสท. คือบริการไปรษณีย์เป็นธุรกิจผูกขาดโดยเฉพาะบริการในประเทศ แม้ว่าบางส่วนธุรกิจเช่นไปรษณีย์ต่างประเทศจะมีลักษณะแข่งขัน แต่ธุรกิจส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นผู้ให้บริการรายเดียว นอกจากนี้ แม้ว่าการสื่อสารจะเป็นผู้ให้สัมปทานคลื่นโทรศัพท์มือถือซึ่งอยู่ในธุรกิจแข่งขัน แต่การสื่อสารก็ไม่ได้ร่วมดำเนินธุรกิจในตลาดนั้นด้วยจึงไม่ถือเป็นกิจการของกสท. ดังนั้นจึงไม่ถือว่าต้องแข่งขันกับเอกชนในธุรกิจดังกล่าวแต่อย่างไร

[10] ในเดือนตุลาคม 2544 การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้เปลี่ยนฐานะจากองค์การของรัฐเป็นบริษัทมหาชนแต่ยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในชื่อ "บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)"

เช่น ธนาคารกรุงไทย[11] เป็นต้น อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าการจัดประเภทของรัฐวิสาหกิจ ทั้ง 2 แห่งไว้ในกลุ่มที่ 2.3 นี้เนื่องจากลักษณะของธุรกิจนั้นมีความโน้มเอียงไปด้านตลาดที่มีการแข่งขันกับเอกชนมากกว่ารัฐวิสาหกิจในกลุ่มที่ 2.2 มาก นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจทั้ง 2 แห่งยังเป็นบริษัทมหาชนซึ่งจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้นการบริหารและการจัดการธุรกิจจึงย่อมต้องการความคล่องตัวในการบริหารงานในระดับสูง

2.4 ประเภทเชิงพาณิชย์แบบส่งเสริม/ เชิงสังคม : รัฐวิสาหกิจบางประเภทไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้ในเชิงพาณิชย์เท่านั้นหากแต่ว่ามีนโยบายเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมอุตสาหกรรมในสาขาต่างๆ รวมทั้งการดำเนินกิจการเพื่อสังคมและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยการรับภาระค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งอันสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องด้านการเงิน เช่น ธนาคารออมสิน เป็นต้น

เป็นที่สังเกตได้ว่า รัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่สามารถจัดอยู่ในกลุ่มได้อย่างชัดเจนเนื่องจากมีลักษณะประเภทกิจการที่แตกต่างกันทั้งๆ ที่เป็นรัฐวิสาหกิจแห่งเดียวกันเอง เช่น รัฐวิสาหกิจบางประเภทมีลักษณะของกิจการที่แข่งขันและผูกขาดอยู่ร่วมกันในรัฐวิสาหกิจเดียวกัน เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย กล่าวคือ ธุรกิจน้ำมันของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีลักษณะที่แข่งขันกับเอกชน ในขณะเดียวกันธุรกิจก๊าซธรรมชาติกลับมีลักษณะแบบผูกขาด ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงได้กำหนดหลักการเพื่อจัดกลุ่มประเภทของรัฐวิสาหกิจโดยการใช้วิธีเปรียบเทียบความสำคัญของธุรกิจในภาพรวม โดยศึกษาว่ารัฐวิสาหกิจนั้นๆ มีการดำเนินงานหรือมีรายได้เน้นหนักไปในทางด้านใดมากกว่ากัน แล้วจึงทำการจัดเข้าประเภทรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสม ดังนั้น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยซึ่งมีรายได้หลักมาจากธุรกิจน้ำมันจึงถูกจัดอยู่ในประเภทเชิงพาณิชย์แบบแข่งขัน

o

3) ประเภทส่งเสริม/ เชิงสังคม รัฐวิสาหกิจในประเภทนี้ส่วนใหญ่มีนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนอุตสาหกรรมสาขาต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเกษตร อุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ หรือสังคม นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจบางแห่งก็ดำเนินกิจการเพื่อการบริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน องค์กรบางแห่งไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อทำกำไรเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์จึงทำให้ไม่สามารถเก็บค่าบริการต่างๆได้ในราคาสูงมากนัก อันได้แก่

---

[11] เนื่องจากมีระเบียบกำหนดให้หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจต้องเปิดบัญชีกับธนาคารรัฐวิสาหกิจที่เป็นรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ดังนั้นการที่ธนาคารกรุงไทยเป็นธนาคารขนาดใหญ่สามารถให้บริการได้หลากหลาย จึงทำให้หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจเปิดบัญชีกับธนาคารกรุงไทยเป็นส่วนใหญ่

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ สถาบันการบินพลเรือน องค์การสวนสัตว์ การกีฬาแห่งประเทศไทย เป็นต้น

4) ประเภทนโยบายพิเศษและรัฐวิสาหกิจแบบนิติเหตุ กิจการรัฐวิสาหกิจบางแห่งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลในช่วงต่างๆ เช่น เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงิน รัฐบาลได้มีนโยบายพิเศษให้ก่อตั้งหน่วยงานเพื่อแก้ไขและบรรเทาปัญหาเร่งด่วนต่างๆ เช่น บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจบางแห่งในปัจจุบันเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งใหม่ ซึ่งเกิดจากการที่หน่วยงานถูกแทรกแซงจากรัฐบาลอันเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลมีความจำเป็นที่เข้าไปถือหุ้นกิจการของสถาบันการเงินบางแห่งเกินกว่าร้อยละ 50 จนมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจแบบนิติเหตุ เช่น ธนาคารนครหลวงไทย และธนาคารศรีนคร เป็นต้น รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ส่วนหนึ่งจะมีการยุบเลิกในอนาคตเมื่อหมดภาระหน้าที่แล้ว ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งจะแปรสภาพกลับไปเป็นบริษัทเอกชน

สาเหตุที่คณะผู้วิจัยได้จัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่เกิดจากนโยบายพิเศษของรัฐและรัฐวิสาหกิจแบบนิติเหตุแยกเป็นประเภทต่างหากออกมาจากรัฐวิสาหกิจ 3 ประเภทแรก มีสาเหตุมาจากการที่รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ในกลุ่มรัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีลักษณะการดำเนินงานรวมทั้งการกำหนดอัตราเงินเดือนที่ค่อนข้างเป็นอิสระ อันเนื่องมาจากรัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เคยเป็นหน่วยงานเอกชนมาก่อนหรือเกิดขึ้นเนื่องจากนโยบายพิเศษของรัฐหลังเกิดวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ ซึ่งในอนาคตจะต้องถูกแปรสภาพกลับไปเป็นบริษัทเอกชนหรือถูกยุบหน่วยงานในที่สุด ดังจะเห็นได้ว่า การแบ่งกลุ่มเช่นนี้ย่อมง่ายต่อการทำความเข้าใจในการวางกรอบการบริหารองค์กรที่มีลักษณะพิเศษซึ่งแตกต่างไปจากรัฐวิสาหกิจทั่วไป นอกจากนี้ในปัจจุบันกระทรวงการคลังไม่ได้กำกับดูแลในเรื่องค่าตอบแทนและแรงจูงใจสำหรับรัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้เท่าใดนักเนื่องจากเป็นรัฐวิสาหกิจเฉพาะกิจ ซึ่งจะมีขึ้นในช่วงเวลาสั้นๆ ดังเช่นในสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน ดังนั้นในอนาคตรัฐวิสาหกิจทั้งหมดอาจจะแบ่งออกเป็นเพียง 3 กลุ่มใหญ่ๆ เท่านั้นเมื่อรัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ 4 คือ รัฐวิสาหกิจที่เกิดจากนโยบายพิเศษและแบบนิติเหตุนี้ถูกแปรรูปเป็นเอกชนหรือยกเลิกองค์กรตามสถานการณ์เศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป (ตารางที่ 5.2)

ตารางที่ 5.1 แสดงการแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจทั้งหมดในปี 2544 ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ประเภทดังที่กล่าวมาในข้างต้น โดยการแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจในครั้งนี้ไม่รวมธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งถือว่าเป็นองค์กรอิสระที่มีการบริหารจัดการเรื่องค่าตอบแทนและแรงจูงใจภายในองค์กรด้วยตัวเอง สำหรับรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังโดยไม่รวมบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจและรัฐวิสาหกิจประเภทนโยบายพิเศษของรัฐและแบบนิติเหตุนั้นในปัจจุบันมีทั้งสิ้น 64 แห่ง (ตารางที่ 5.2)

ตารางที่ 5.1 รายชื่อรัฐวิสาหกิจแบ่งแยกตามประเภทของกลุ่มที่จัดใหม่ตามข้อเสนอของ TDRI 87 แห่ง (สิงหาคม 2544)*

1. หารายได้ให้รัฐและควบคุมสินค้าบางประเภท	2. ประเภทบริการเชิงพาณิชย์				3. ส่งเสริม/เชิงสังคม	4. นโยบายพิเศษและรัฐวิสาหกิจแบบนิติเหตุ
	2.1 บริการเชิงพาณิชย์แบบผูกขาด	2.2 บริการเชิงพาณิชย์แบบกึ่งผูกขาดกึ่งแข่งขัน	2.3 บริการเชิงพาณิชย์แบบแข่งขัน	2.4 บริการเชิงพาณิชย์แบบส่งเสริม/เชิงสังคม		
1.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 2. โรงงานยาสูบ 3. องค์การสุรา 4. โรงงานไพ่	1.การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ 2. การไฟฟ้านครหลวง 3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค 4. การประปานครหลวง 5. การท่าอากาศยาน ฯ 6. บ. วิทยุการบิน ฯ[8] 7. บ. ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯแห่งใหม่ จำกัด 8. การสื่อสาร ฯ [12]	1.องค์การสื่อสารมวลชน ฯ 2.องค์การโทรศัพท์ ฯ 3.การท่าเรือ ฯ 4. บ. ขนส่ง จำกัด 5. บ. ไทยเดินเรือทะเล จำกัด 6. บ. อู่กรุงเทพ จำกัด 7. โรงพิมพ์ตำรวจ 8. องค์การแบตเตอรี่[1] 9.องค์การฟอกหนัง[1] 10. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์[10] 11. องค์การเภสัชกรรม 12. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ฯ (เดิมคือ องค์การรถไฟฟ้ามหานคร)[7] 13. การนิคมอุตสาหกรรม ฯ 14. การประปาส่วนภูมิภาค[11] 15. การทางพิเศษ ฯ	1. บ. การบินไทย จำกัด (มหาชน) 2. บ.ไทยอินฟอร์เมชั่น โซลูชั่น จำกัด[2] 3. บ. ไทย-อะมาดิอุส เซาท์อีสเอเชีย จำกัด[2] 4. การปิโตรเลียม ฯ 5. บ. ปตท.สผ. จำกัด (มหาชน) 6. บ. ปตท.สผ. (อินเตอร์เนชั่นแนล) จำกัด(มหาชน) 7. บ. PTT Phillippines Inc. 8. บ. บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) 9. บ. ไม้อัดไทย จำกัด 10. บ. อินเทอร์เน็ต ประเทศไทย จำกัด 11. ธนาคารกรุงไทย จำกัด 12. บ. กรุงไทย แลนด์ แอนด์ เฮาส์ จำกัด[3] 13. บ. กรุงไทย คอมพิวเตอร์เซอวิสเซส จำกัด[3] 14. บ. กฎหมายกรุงไทย จำกัด[3] 15. บ. บัตรกรุงไทย จำกัด[3] 16. บ. กรุงไทยธุรกิจบริการ จำกัด[3] 17. บ. เงินทุนกรุงไทยธนกิจ จำกัด[3] 18. บ. เอ็นซี แอสโซซิเอทส์ จำกัด[3] 19. บ.หลักทรัพย์จัดการกองทุนกรุงไทย จำกัด[3] 20. บ. ปุ๋ยแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) 21. บ. สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด[5] 22. บ. ไทยแลนด์ ดิวตี้ ฟรี ช็อปส์ จำกัด[6]	1.การรถไฟ ฯ 2. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ 3. การเคหะแห่งชาติ 4. องค์การจัดการน้ำเสีย 5. องค์การสวนยาง 6. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร 7. องค์การสะพานปลา 8. องค์การตลาด 9. องค์การคลังสินค้า 10. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ 11. ธนาคารออมสิน 12. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ 13. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 14. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า ฯ 15. บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย 16. บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม 17. บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม 18. องค์การส่งเสริมกิจการโคนม ฯ [13] 19.สำนักงานธนานุเคราะห์[9]	1. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง 2. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ฯ 3. องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ 4. สถาบันการบินพลเรือน 5. การกีฬา ฯ 6. การท่องเที่ยว ฯ 7. องค์การสวนสัตว์ 8. องค์การสวนพฤกษศาสตร์	1. ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) 2.บ.หลักทรัพย์ไทยธนกิจ จำกัด[4] 3.บ. เคทีทีลีสซิ่ง จำกัด[4] 4.ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) 5. ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) 6. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน 7. องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน 8. บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน 9. บรรษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ 10. บ.บริหารสินทรัพย์รัตนสิน 11. บ.บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท

หมายเหตุ : * ไม่รวมธนาคาร ฯ

1. วัตถุประสงค์เดิมของการจัดตั้งองค์การแบตเตอรี่และองค์การฟอกหนังคือการจัดตั้งเป็นนโยบายพิเศษของรัฐ 2. เป็นบ.ลูกของบ.การบินไทย 3. เป็นบ.ลูกของธนาคารกรุงไทย 4. เป็นบ.ลูกของธนาคารไทยธนาคาร 5. ปัจจุบันมีพนักงานจำนวน 2 คน และไม่ได้ดำเนินการแล้วในปัจจุบัน 6. อยู่ในระยะการชำระบัญชีกำลังจะถูกปิด 7. คณะผู้วิจัยจัดให้ รฟม. อยู่ในกลุ่มบริการพาณิชย์กึ่งผูกขาดกึ่งแข่งขันโดยมีสมมติฐานว่า รฟม. ไม่ได้มีนโยบายเพื่อสังคมเช่นการรถไฟและต้องแข่งขันกับการโดยสารทางอื่นในระดับหนึ่ง 8. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเชิงพาณิชย์ โดยหลังจากหักค่าใช้จ่ายการดำเนินงานรวมทั้งเงินเดือนและโบนัสแล้วจะต้องจัดสรรเงินให้สมาชิก 9. องค์กรมีวัตถุประสงค์การก่อตั้งตามข้อบังคับของกระทรวงแรงงานเพื่อตรึงอัตราดอกเบี้ยจำนำไม่ให้สูงกว่าที่ พ.ร.บ.โรงรับจำนำ 2505 กำหนดไว้เพื่อป้องกันไม่ให้เอกชนตั้งอัตราจำนำที่สูงเกินไป 10. รสพ. ดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์เพื่อขนส่งสินค้าและได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐเนื่องจากหน่วยงานรัฐบางแห่งใช้บริการ 11. คณะผู้วิจัยจัดให้ กปภ.ไม่อยู่ในกลุ่มรัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์แบบผูกขาดเนื่องจากเห็นว่า กปภ.ไม่ได้เป็นผู้ผูกขาดแหล่งน้ำ ประชาชนในต่างจังหวัดสามารถเลือกใช้แหล่งน้ำอื่นได้ 12. กสท.จัดอยู่ในเชิงพาณิชย์แบบผูกขาดเนื่องจากธุรกิจหลักคือบริการโปรษณีย์เป็นธุรกิจผูกขาดโดยเฉพาะบริการในประเทศ การให้เช่าสัญญาณเช่นความถี่โทรศัพท์ไม่ถือว่าเป็นกิจการของ กสท. เนื่องจาก กสท. ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินกิจการ 13. องค์. ดำเนินการเชิงพาณิชย์โดยจำหน่ายนมชื่อห้อไทย-เดนมาร์กและให้การสนับสนุนและส่งเสริมกลุ่มในกลุ่มสหกรณ์โคนมโดยเฉพาะเมื่อมีภาวะนมล้นตลาดจะเข้ารับซื้อนมจากกลุ่มในราคาที่สูงกว่าเอกชน

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 5.2 รายชื่อรัฐวิสาหกิจที่กำหนดค่าตอบแทนและแรงจูงใจโดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแล (ไม่รวมบริษัทลูก) ตามข้อเสนอของ TDRI จำนวน 64 แห่ง ปี 2544*

1. หารายได้ให้รัฐและควบคุมสินค้าบางประเภท	2. ประเภทบริการเชิงพาณิชย์				3. ส่งเสริม/เชิงสังคม	4. นโยบายพิเศษและรัฐวิสาหกิจแบบนิติเหตุ
	2.1 บริการเชิงพาณิชย์แบบผูกขาด	2.2 บริการเชิงพาณิชย์แบบกึ่งผูกขาดกึ่งแข่งขัน	2.3 บริการเชิงพาณิชย์แบบแข่งขัน	2.4 บริการเชิงพาณิชย์แบบส่งเสริม/เชิงสังคม		
1.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 2. โรงงานยาสูบ 3. องค์การสุรา 4. โรงงานไพ่	1.การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ 2. การไฟฟ้านครหลวง 3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค 4. การประปานครหลวง 5. การท่าอากาศยาน ฯ 6. บ. วิทยุการบิน ฯ [4] 7. บ. ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯแห่งใหม่ จำกัด 8. การสื่อสาร ฯ [5]	1.องค์การสื่อสารมวลชน ฯ 2.องค์การโทรศัพท์ ฯ 3.การท่าเรือ ฯ 4. บ. ขนส่ง จำกัด 5. บ. ไทยเดินเรือทะเล จำกัด 6. บ. อู่กรุงเทพ จำกัด 7. โรงพิมพ์ตำรวจ 8. องค์การแบตเตอรี่ 9.องค์การฟอกหนัง 10. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์[6] 11. องค์การเภสัชกรรม 12. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ฯ (เดิมคือ องค์การรถไฟฟ้ามหานคร)[3] 13. การนิคมอุตสาหกรรม ฯ 14. การประปาส่วนภูมิภาค[7] 15. การทางพิเศษ ฯ	1. บ. การบินไทย จำกัด (มหาชน) 2. การปิโตรเลียม ฯ 3. บ. ปตท.สผ. จำกัด (มหาชน) 4. บ. บางจาก ปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) 5. บ. อินเทอร์เน็ต ประเทศไทย จำกัด 6. ธนาคารกรุงไทย จำกัด 7. บ. ปุ๋ยแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) 8. บ. ไม้อัดไทย จำกัด 9. บ. สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยวจำกัด[1] 10. บ. ไทยแลนด์ ดิวตี้ ฟรี ช็อปส์ จำกัด[2]	1.การรถไฟ ฯ 2. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ 3. การเคหะแห่งชาติ 4. องค์การจัดการน้ำเสีย 5. องค์การสวนยาง 6. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร 7. องค์การสะพานปลา 8. องค์การตลาด 9. องค์การคลังสินค้า 10. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ 11. ธนาคารออมสิน 12. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ 13. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 14. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า ฯ 15. บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย 16. บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม 17. บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม 18. องค์การส่งเสริมกิจการโคนม ฯ [9] 19.สำนักงานธนานุเคราะห์[10]	1. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง 2. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ฯ 3. องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ 4. สถาบันการบินพลเรือน 5. การกีฬา ฯ 6. การท่องเที่ยว ฯ 7. องค์การสวนสัตว์ 8. องค์การสวนพฤกษศาสตร์	

หมายเหตุ : * หมายถึง กลุ่มรัฐวิสาหกิจนี้ได้รวม บ.ปตท.สผ. จำกัด (มหาชน) และไม่รวมธนาคาร ฯ

1. ปัจจุบันมีพนักงานจำนวน 2 คน และไม่ได้ดำเนินการแล้วในปัจจุบัน 2. อยู่ในระยะการชำระบัญชีกำลังจะถูกปิด 3. ปัจจุบันยังอยู่ในระยะเวลาการก่อสร้าง ผู้วิจัยจัดให้อยู่ในกลุ่มบริการพาณิชย์เชิงสังคมโดยมีสมมติฐานที่ว่า รฟม. มีนโยบายตรึงราคาค่าโดยสารเพื่อสังคม 4. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเชิงพาณิชย์ โดยหลังจากหักค่าใช้จ่ายการดำเนินงานรวมทั้งเงินเดือนและโบนัสแล้วจะต้องจัดสรรเงินให้สมาชิก 5. องค์กรมีวัตถุประสงค์การก่อตั้งตามข้อบังคับของกระทรวงแรงงานเพื่อตรึงอัตราดอกเบี้ยจำนำไม่ให้สูงกว่าที่ พ.ร.บ. โรงรับจำนำ 2505 กำหนดไว้เพื่อป้องกันไม่ให้เอกชนตั้งอัตราจำนำที่สูงเกินไป 6. รสพ. ดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์เพื่อขนส่งสินค้าและได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐหน่วยงานรัฐบางแห่งใช้บริการ 7. คณะผู้วิจัยจัดให้ กปภ. ไม่อยู่ในกลุ่มรัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์แบบผูกขาด เนื่องจากเห็นว่า กปภ.ไม่ได้เป็นผู้ผูกขาดแหล่งน้ำ ประชาชนในต่างจังหวัดสามารถเลือกใช้แหล่งน้ำอื่นได้ 8. กสท. จัดอยู่ในเชิงพาณิชย์แบบผูกขาดเนื่องจากธุรกิจหลักคือบริการโปรษณีย์เป็นธุรกิจผูกขาดโดยเฉพาะบริการในประเทศ การให้เช่าสัญญาณเช่นความถี่โทรศัพท์ไม่ถือว่าเป็นกิจการของ กสท. เนื่องจาก กสท. ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินกิจการ 9. อสค.ดำเนินการเชิงพาณิชย์โดยจำหน่ายนมยี่ห้อไทย-เดนมาร์กและให้การสนับสนุนและส่งเสริมกลุ่มในกลุ่มสหกรณ์โคนมโดยเฉพาะเมื่อมีภาวะนมล้นตลาดจะเข้ารับซื้อนมจากกลุ่มในราคาที่สูงกว่าเอกชน

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 5.3 รัฐวิสาหกิจซึ่งได้รับการยกเว้นในการกำหนดค่าตอบแทนและแรงจูงใจตามข้อกำหนดของกระทรวงการคลังเนื่องจากเป็นบริษัทลูกและรัฐวิสาหกิจแบบนิติเหตุตามข้อเสนอของ TDRI จำนวน 23 แห่ง (ปี 2544)

2. ประเภทบริการเชิงพาณิชย์	4. นโยบายพิเศษและรัฐวิสาหกิจแบบนิติเหตุ
2.3 บริการเชิงพาณิชย์แบบแข่งขัน	
1. บริษัทไทยอินฟอร์มเมชั่น โซลูชั่น จำกัด[1] 2. บริษัท ไทย-อะมาดิอุส เซาท์อีสเอเชีย จำกัด[1] 3. บริษัท ปตท.สผ. (อินเตอร์เนชั่นแนล) จำกัด (มหาชน) 4. บริษัท PTT Phillippines Inc. 5. บริษัท กรุงไทย แลนด์ แอนด์ เฮาส์ จำกัด[2] 6. บริษัท กรุงไทย คอมพิวเตอร์เซอวิสเซส จำกัด[2] 7. บริษัท กฎหมายกรุงไทย จำกัด[2] 8. บริษัท บัตรกรุงไทย จำกัด[2] 9. บริษัท กรุงไทยธุรกิจบริการ จำกัด[2] 10. บริษัท เงินทุนกรุงไทยธนกิจ จำกัด[2] 11. บริษัท เอ็นซี แอสโซซิเอทส์ จำกัด[2] 12. บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนกรุงไทย จำกัด[2]	1. ธนาคาร ไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) 2.บริษัทหลักทรัพย์ไทยธนกิจ จำกัด[3] 3.บริษัท เคทีทีลีสซิ่ง จำกัด[3] 4. ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) 5. ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) 6. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน 7. องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน 8. บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน 9. บรรษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ 10. บริษัทบริหารสินทรัพย์รัตนสิน 11. บริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท

หมายเหตุ : 1. เป็นบริษัทลูกของ บริษัทการบินไทย
2. เป็นบริษัทลูกของธนาคารกรุงไทย
3. เป็นบริษัทลูกของธนาคารไทยธนาคาร

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

5.4.2 ขั้นตอนที่ 2: การประเมินสภาพการจ้างงานของรัฐวิสาหกิจ

ดังที่ได้อธิบายไว้แล้วว่า นอกเหนือจากการใช้หลักการแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจ โดยใช้ลักษณะการดำเนินงานและหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจเป็นหลักในการวิเคราะห์ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น คณะผู้วิจัยได้ใช้หลักการการเปรียบเทียบกับตลาดแรงงานภายนอก (External Comparability) มาประกอบในการสรรหากลุ่มของรัฐวิสาหกิจที่เหมาะสมทั้งในการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และในการกำหนดโครงสร้างค่าตอบแทนและแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาถึงแม้ว่าประเทศไทยได้มีการจัดแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจหลายรูปแบบ แต่รูปแบบส่วนใหญ่นั้นไม่ได้มีการจัดประเภท โดยเน้นถึงความสำคัญของลักษณะการแข่งขันในตลาดแรงงานภายนอกที่สมบูรณ์เท่าใดนัก ดังนั้นในรายงานวิจัยฉบับนี้จึงได้วิเคราะห์เรื่องการเปรียบเทียบภายนอกกับการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจไว้ด้วย

แนวความคิดเรื่องการเปรียบเทียบภายนอกดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เป็นการวิเคราะห์องค์กรตามลักษณะของการแข่งขันในตลาดแรงงาน โดยอาจพิจารณาจากว่าองค์กรดังกล่าวประสบปัญหา

ในการแย่งตัวพนักงานในระดับต่างๆ มากน้อยเพียงใด กล่าวคือ องค์กรใดมีปัญหาถูกแย่งตัวบุคลากรในระดับพนักงานหรือผู้บริหาร องค์กรนั้นอาจต้องทบทวนโครงสร้างแรงจูงใจที่ใช้อยู่ว่าเหมาะสมหรือไม่ในทางกลับกัน องค์กรที่ไม่มีปัญหาการถูกแย่งตัวบุคลากรมากนักหรือมีปัญหาน้อยอาจมีเหตุผล 2 ประการคือ (1) อัตราค่าตอบแทนขององค์กรสอดคล้องกับตลาดแล้ว หรือ (2) ทักษะบุคลากรที่องค์กรหรือรัฐวิสาหกิจต้องใช้ในการดำเนินงานไม่สอดคล้องกับความต้องการของภาคเอกชน ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่มีภาระหน้าที่ในการส่งเสริมหรือให้บริการสังคมมากกว่าบริการเชิงพาณิชย์ ในกรณีดังกล่าวโครงสร้างค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจอาจไม่ต้องสอดคล้องกับตลาดก็ได้ แต่อาจสอดคล้องกับโครงสร้างอัตราเงินเดือนและแรงจูงใจของพนักงานภาครัฐโดยทั่วไป

นอกจากการพิจารณาจากปัญหาการถูกแย่งตัวแล้ว ตัวแปรอีกตัวหนึ่งที่สามารถใช้ประเมินว่าโครงสร้างอัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องสอดคล้องกับตลาดหรือไม่ คือ จำนวนพนักงานที่มีคุณวุฒิเช่นพนักงานสายอาชีพ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจใดมีจำนวนพนักงานสายอาชีพมากน่าจะมีโครงสร้างค่าตอบแทนสำหรับพนักงานในสายอาชีพนั้นๆ ที่ทัดเทียมกับในองค์กรที่มีการจ้างงานในลักษณะเดียวกันในตลาดได้

ในการประเมินระดับของการเปรียบเทียบภายนอกของรัฐวิสาหกิจนั้น คณะผู้วิจัยใช้ข้อมูลจาก 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการสอบถามข้อคิดเห็นของผู้บริหารด้านบุคลากรของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เกี่ยวกับปัญหาการแย่งตัวพนักงานในสองระดับ คือ ระดับผู้บริหารและระดับพนักงานว่ารุนแรงมากน้อยเพียงใด ประสบการณ์เรื่องปัญหาการแย่งตัวเจ้าหน้าที่และพนักงานจะสะท้อนถึงปัญหาในการรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพ (retain) ขององค์กร และความคิดเห็นของผู้บริหารเกี่ยวกับระดับของการแข่งขันในเชิงธุรกิจของรัฐวิสาหกิจว่ามีมากน้อยเพียงใด ซึ่งความเห็นดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับการประเมินลักษณะของรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ขององค์กรก็ได้ ส่วนที่สองเป็นการใช้ข้อมูลจำนวนบุคลากรในสาขาอาชีพเฉพาะเป็นสัดส่วนกับบุคลากรทั้งหมดขององค์กร ซึ่งเป็นตัวแปรที่จะสะท้อนว่าโครงสร้างอัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องสอดคล้องกับตลาดมากน้อยเพียงใดในการที่จะสรรหา (recruit) บุคลากรที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่

ในการให้คะแนนนั้นจะมีคะแนนเต็ม 10 คะแนน คะแนนน้อยนั้นหมายถึงรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีการเปรียบเทียบด้านตลาดแรงงานภายนอกน้อย ซึ่งหมายความว่ารัฐวิสาหกิจนั้นๆ มีปัญหาการถูกแย่งตัวของพนักงานและผู้บริหารน้อย นอกจากนี้ยังมีจำนวนผู้มีคุณวุฒิไม่มากและมีสภาวะการแข่งขันของธุรกิจที่ไม่รุนแรง ส่วนในทางกลับกัน คะแนนมากก็หมายถึงรัฐวิสาหกิจนั้นๆ มีการแข่งขันด้านตลาดแรงงานสูงนั่นเอง

โดยมีหลักเกณฑ์และการให้น้ำหนักดังนี้

1. ความคิดเห็นเรื่องการถูกแย่งตัวของพนักงาน	25%	100%
2. ความคิดเห็นเรื่องการถูกแย่งตัวของผู้บริหาร	25%	
3. สภาวะการแข่งขันของตลาดภายนอก	30%	
4. สัดส่วนของบุคลากรสายวิชาชีพเฉพาะ	20%	

คณะผู้วิจัยได้แบ่งคะแนนออกเป็น 3 กลุ่ม เพื่อจัดกลุ่มประเภทรัฐวิสาหกิจตามกลุ่มคะแนนดังนี้ คือ กลุ่มคะแนนน้อย กลุ่มคะแนนปานกลาง และกลุ่มคะแนนมาก หลังจากที่ได้ทดสอบโดยวิธีทางสถิติเรื่องการทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับผลต่างระหว่างค่าเฉลี่ยประชากรเพื่อยืนยันความถูกต้องในการแบ่งคะแนนแล้ว คณะผู้วิจัยสามารถแบ่งช่วงคะแนนได้เป็น 3 ช่วงดังนี้ คือ กลุ่มคะแนนน้อยมีคะแนนระหว่าง 0–4 คะแนน กลุ่มคะแนนปานกลางมีคะแนนระหว่าง 4.1–6 คะแนน และกลุ่มคะแนนสูงมีคะแนนในช่วง 6.1–10 คะแนน (ดูรายละเอียดการพิสูจน์ในภาคผนวก ตารางที่ 10)

ตารางที่ 5.4 แสดงถึงผลการประเมินระดับของความสำคัญของการเปรียบเทียบภายนอกของโครงสร้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง พบว่ารัฐวิสาหกิจที่ได้จัดไว้ 4 กลุ่มใหญ่ๆ ตามลักษณะและวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานนั้น คะแนนเฉลี่ยของรัฐวิสาหกิจภายในกลุ่มด้วยกันเองมีระดับของการเปรียบเทียบภายนอกในระดับที่ค่อนข้างใกล้เคียงกันพอสมควร กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจในกลุ่มหารายได้ให้รัฐและควบคุมสินค้าบางประเภทมีคะแนนการเปรียบเทียบภายนอกอยู่ในกลุ่มคะแนนน้อย (0-4 คะแนน) ซึ่งสะท้อนว่า โครงสร้างค่าตอบแทนของพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะพิเศษเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับตลาดเท่าใดนัก เนื่องจากลักษณะของการดำเนินงานเป็นลักษณะที่เฉพาะกับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

รัฐวิสาหกิจมากกว่าครึ่งหนึ่งได้คะแนนการเปรียบเทียบภายนอกในระดับน้อยถึงปานกลาง รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ประกอบด้วยประเภทบริการพาณิชย์ทั้งแบบผูกขาด (กลุ่ม 2.1) แบบกึ่งผูกขาดกึ่งแข่งขัน (กลุ่ม 2.2) และแบบบริการพาณิชย์เชิงสังคม (กลุ่ม 2.3) รวมถึงรัฐวิสาหกิจส่งเสริม/เชิงสังคม (กลุ่ม 3) ซึ่งหมายถึงโครงสร้างค่าตอบแทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับตลาดหรือสอดคล้องกับตลาดในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจบางแห่งในกลุ่มที่มีลักษณะในการดำเนินงานที่ค่อนไปทางเชิงพาณิชย์ค่อนข้างมาก กล่าวคือ มีบริษัทเอกชนแข่งขันในธุรกิจเดียวกันหรือในธุรกิจที่ใช้บุคลากรกลุ่มเดียวกันมากก็จะมีระดับของ external comparability ในระดับปานกลางถึงสูง เช่น รัฐวิสาหกิจในสาขาโทรคมนาคม (องค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสาร ฯ) หรือในสาขาพลังงาน (การปิโตรเลียม ฯ บริษัทบางจากปิโตรเลียม และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) และในสาขาการเงิน (ธนาคารอาคารสงเคราะห์) ในขณะเดียวกัน

รัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์แบบแข่งขัน รวมถึงรัฐวิสาหกิจประเภทนโยบายพิเศษและแบบนิติเหตุซึ่งส่วนใหญ่มาจากธุรกิจสถาบันการเงินนั้นจะได้คะแนนระดับปานกลางถึงมาก

เนื่องจากการวิเคราะห์ด้วยการเปรียบเทียบภายนอก (External Comparability) นั้นใช้ตัวแปรบางตัวซึ่งนำมาประเมินค่าที่แท้จริงได้ยากเนื่องจากเป็นตัวแปรเชิงความคิดเห็น ดังนั้นหลักการแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจนั้นจึงให้ความสำคัญในการแบ่งประเภทตามลักษณะการดำเนินการ/หน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่มีความชัดเจนมากกว่าระดับความเกี่ยวโยงกับตลาดแรงงาน อย่างไรก็ตามจากผลการวิเคราะห์นั้นจะพบว่า การแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจตามลักษณะของตลาดแรงงานนั้นมีความสอดคล้องกับการจัดประเภทตามลักษณะการดำเนินงานและหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจได้พอสมควร เนื่องจากรัฐวิสาหกิจในกลุ่มเดียวกันมีลักษณะของการแข่งขันภายนอกที่ค่อนข้างใกล้เคียงกัน ซึ่งแตกต่างไปจากการจัดประเภทรัฐวิสาหกิจที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันโดยพบว่าเมื่อใช้หลักการการเปรียบเทียบกับตลาดแรงงานภายนอกมาวิเคราะห์แล้วคะแนนของแต่ละรัฐวิสาหกิจในกลุ่มเดียวกันกลับมีความแตกต่างกันหรือไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเดียวกันเท่าไรนัก[12]

5.5 บทสรุป

โดยสรุปแล้ว จากเหตุผลในการวิเคราะห์และการยืนยันผลการทดสอบทางสถิติทำให้คณะผู้วิจัยสามารถสรุปการจัดกลุ่มประเภทรัฐวิสาหกิจที่เหมาะสมตามตารางที่ 5.1 ในปี 2544 ซึ่งมีทั้งหมด 87 แห่ง (รวมบริษัทลูก) โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ ได้ดังต่อนี้

1) ประเภทหารายได้ให้รัฐและควบคุมสินค้าบางประเภท (รวม 4 แห่ง)
2) ประเภทให้บริการเชิงพาณิชย์ (รวม 64 แห่ง)
   - 2.1) ประเภทเชิงพาณิชย์แบบผูกขาด (8 แห่ง)
   - 2.2) ประเภทเชิงพาณิชย์แบบกึ่งผูกขาดกึ่งแข่งขัน (15 แห่ง)
   - 2.3) ประเภทแข่งขันกับเอกชน (22 แห่ง)
   - 2.4) ประเภทเชิงพาณิชย์แบบส่งเสริม/เชิงสังคม (19 แห่ง)
3) ประเภทส่งเสริม/เชิงสังคม (รวม 8 แห่ง) และ
4) ประเภทนโยบายพิเศษและรัฐวิสาหกิจแบบนิติเหตุ (รวม 11 แห่ง)

---

[12] รัฐวิสาหกิจในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 4 ประเภทอันได้แก่ ประเภทหารายได้ให้รัฐ, ประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ, ประเภทที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการนโยบายพิเศษของรัฐ --สถาบันการเงิน, อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ, เกษตรกรรม และพาณิชยกรรม และส่งเสริม และประเภทที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ (เปรียบเทียบคะแนนของรัฐวิสาหกิจที่จัดประเภทใหม่ในตารางที่ 5.4 ในบทนี้ และคะแนนของกลุ่มรัฐวิสาหกิจแบบเดิมในตารางที่ 8 ในภาคผนวก)

ลักษณะการจัดประเภทของกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่แบ่งออกเป็น 4 ประเภทดังกล่าว ย่อมทำให้กระทรวงการคลังมีความเข้าใจในความแตกต่างของสภาพองค์กรรวมถึงหน้าที่และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างไปจากอดีตได้ดีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากธรรมชาติของรัฐวิสาหกิจนั้นมีความแตกต่างกันอย่างมากในประเภทของธุรกิจ กล่าวคือ ในรัฐวิสาหกิจกลุ่มเดียวกันก็ทำธุรกรรมในรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามสาขาอุตสาหกรรมและลักษณะการแข่งขันในช่วงเวลาที่เปลี่ยนไป ดังนั้นกระทรวงการคลังควรที่จะคำนึงด้วยว่าค่าตอบแทนและแรงจูงใจของพนักงานรัฐวิสาหกิจแม้ว่าจะอยู่ในกลุ่มรัฐวิสาหกิจเดียวกันนั้นก็อาจจะแตกต่างกันได้ ดังนั้นบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ของกระทรวงการคลังนั้นควรที่จะให้อิสระด้านการกำหนดค่าตอบแทนและแรงจูงใจในรายละเอียดกับรัฐวิสาหกิจเองมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิประโยชน์บางประเภทหรือเงินเดือนสายอาชีพที่ขาดแคลน โดยกระทรวงการคลังควรเป็นผู้ควบคุมค่าใช้จ่ายโดยรวมมากกว่า สำหรับรายละเอียดนั้นคณะผู้วิจัยจะให้ข้อเสนอเรื่องการกำกับดูแลโดยละเอียดในรายงานฉบับต่อไป

อนึ่งคณะผู้วิจัยขอชี้แจงว่าในการแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจดังที่ได้ศึกษาไม่ได้หมายความว่ารัฐวิสาหกิจในแต่ละกลุ่มจะต้องมีโครงสร้างค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจที่แตกต่างกันออกไป คณะผู้วิจัยเห็นว่ารัฐวิสาหกิจทุกแห่งควรใช้ระบบโครงสร้างค่าตอบแทนและแรงจูงใจเดียวกัน การจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจะมีผลกระทบเฉพาะใน 2 ส่วน คือ

1) ค่าตอบแทนคงที่ของผู้บริหารสูงสุด

1.1) การกำหนดคะแนนในการคำนวณค่าตอบแทนคงที่ของผู้บริหารสูงสุด

คณะผู้วิจัยขอเสนอแนะให้กระทรวงการคลังคำนึงถึงคะแนนของตัวแปรในการพิจารณาขั้นเงินเดือนของค่าตอบแทนคงที่ของผู้บริหารสูงสุดตามกลุ่มรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากปัจจัยเนื้อเงินและเนื้องานที่นำมาพิจารณาค่าตอบแทนคงที่ของผู้บริหารสูงสุดนั้นควรที่จะสะท้อนถึงภาระและความรับผิดชอบของผู้บริหารด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์ในการให้คะแนนนั้นควรที่จะเป็นไปตามลักษณะของประเภทรัฐวิสาหกิจ โดยควรผูกโยงกับตัวแปรบางประเภทที่เกี่ยวข้องดังนี้[13]

1.1.1) *ตัวแปรผูกขาด/แข่งขัน* รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกลุ่มเชิงพาณิชย์แบบผูกขาดควรได้คะแนนในส่วนนี้น้อย เนื่องจากองค์กรมีความได้เปรียบในการบริหารงานมากกว่ากลุ่มรัฐวิสาหกิจประเภทอื่น ในขณะเดียวกัน รัฐวิสาหกิจกลุ่มบริการ

[13] สำหรับตัวแปรกำไรนั้น คณะผู้วิจัยได้เห็นว่ากำไรมิใช่ภาระความรับผิดชอบของผู้บริหารหากเป็นผลการปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงเห็นว่าควรนำปัจจัยกำไรออกจากการพิจารณาค่าตอบแทนคงที่แต่ไว้ในส่วนแรงจูงใจแทน นอกจากนี้คณะผู้วิจัยยังเห็นว่าการพิจารณาค่าตอบแทนคงที่ของผู้บริหารสูงสุดนั้น ยังควรที่จะพิจารณาในน้ำหนักและชนิดของตัวแปรอีกด้วย

พาณิชย์แบบแข่งขันก็ควรได้คะแนนที่ค่อนข้างมาก เนื่องจากผู้บริหารมีภาระที่จะต้องบริหารองค์กรในสภาพการแข่งขันที่รุนแรง

1.1.2) *ตัวแปรส่งเสริม/ไม่ส่งเสริม* สำหรับรัฐวิสาหกิจบางประเภทนั้นแม้ว่าจะไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำกำไรแต่มีวัตถุประสงค์การดำเนินงานเชิงสังคมนั้น ผู้บริหารก็มีภาระค่อนข้างมากในการจัดการองค์กรประเภทดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การให้คะแนนในตัวแปรส่งเสริมหรือไม่ส่งเสริมนั้นก็ควรให้คะแนนมากกับรัฐวิสาหกิจประเภทที่ 3 คือประเภทส่งเสริม/เชิงสังคม และ ประเภท 2.4 คือกลุ่มเชิงพาณิชย์แบบส่งเสริม/เชิงสังคม และสำหรับกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีวัตถุประสงค์ด้านการส่งเสริมเลยนั้น ก็ควรได้คะแนนในส่วนนี้น้อย

1.1.3) *ตัวแปรความสำคัญและผลกระทบต่อส่วนรวม* หลักเกณฑ์การหาคะแนนเนื้องานในตัวแปรนี้ หมายถึง ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจนั้นๆว่าเป็นกิจการที่มีความสำคัญและต้องควบคุมความต่อเนื่อง โดยถ้าหากงานหยุดชะงักจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

1.2) การเปรียบเทียบกับตลาดแรงงาน

ตามที่ได้ศึกษาในรายงานว่า ลักษณะการกำหนดโครงสร้างค่าตอบแทนที่เหมาะสมนั้นควรพิจารณาถึงปัจจัยโครงสร้างเงินเดือนในตลาดแรงงานด้วย ดังนั้นรัฐวิสาหกิจที่มีคะแนนการเปรียบเทียบภายนอกในระดับสูง (ดูรายละเอียดในตารางที่ 5.4) เช่นรัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ 2.3 หรือประเภทแข่งขันกับเอกชน รวมทั้งรัฐวิสาหกิจบางแห่งในกลุ่มอื่นๆ ที่ต้องเผชิญกับภาวะการแข่งขันในตลาดแรงงาน เช่น รัฐวิสาหกิจในกลุ่มสื่อสารซึ่งต้องแย่งชิงบุคลากรกับบริษัทเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการในสาขาเดียวกัน สำหรับรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ กระทรวงการคลังควรผ่อนคลายกฎระเบียบและเปิดให้มีการเจรจาต่อรองในเรื่องค่าตอบแทนคงที่ของผู้บริหารสูงสุดได้

2) การกำหนดปัจจัยการวัดในระบบแรงจูงใจ

การแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจนั้นจะมีประโยชน์อย่างยิ่งในการปรับปรุงดัชนีชี้วัดในระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นแนวทางสำคัญของระบบแรงจูงใจให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น รัฐวิสาหกิจประเภท 2.1 หรือ ประเภทเชิงพาณิชย์แบบผูกขาดนั้นก็ไม่ควรให้น้ำหนักกับตัวแปรกำไรมากเกินไปโดยไม่เกินร้อยละ 10 ของคะแนนการประเมินทั้งหมด เนื่องจากรัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้มีข้อได้เปรียบในการดำเนินธุรกิจโดยนโยบายรัฐ ในทางตรงกันข้ามรัฐวิสาหกิจในกลุ่ม 2.3 คือ รัฐวิสาหกิจบริการเชิงพาณิชย์แบบแข่งขันนั้น ก็ควรให้น้ำหนักค่อนข้างมากกับตัวแปรกำไร เนื่องจากตัวแปรกำไรจะสะท้อนผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้ได้อย่างชัดเจน สำหรับรัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ 3 หรือรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริม/เชิงสังคมนั้นก็ไม่ควรใช้ตัวแปรกำไรในการประเมินผลการดำเนินงาน เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้มีรายได้จากการให้บริการเป็นวัตถุประสงค์หลัก จึงควรให้ความสำคัญกับตัวแปรในด้านประสิทธิภาพและด้านความพึงพอใจของผู้ใช้บริการในการประเมินการดำเนินงาน[14] สำหรับการปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจนั้นจะกล่าวโดยละเอียดในรายงานเดือนต่อไป

[14] ข้อเสนอแนะดังกล่าวสอดคล้องกับการให้น้ำหนักในการประเมินผลการดำเนินงานของกลุ่มส่งเสริมเดิม ดังจะเห็นได้ว่า สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยไม่ได้ใช้ตัวแปรกำไรในการวัดประสิทธิภาพการดำเนินงาน

ตารางที่ 5.4 การจัดแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจโดยใช้หลักการวิเคราะห์เรื่องการเปรียบเทียบภายนอก

วัตถุประสงค์การจัดตั้งเดิม		รัฐวิสาหกิจ (การแรเงาหมายถึงกลุ่มของรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกัน)	External Comparability		
			น้อย (0-4 คะแนน)	ปานกลาง (4.1-6 คะแนน)	มาก (6.1-10 คะแนน)
1. หารายได้ให้รัฐ					
	1	โรงงานยาสูบ	2.2		
	2	สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	2		
	3	โรงงานไพ่	2		
	4	องค์การสุรา	3.2		
2. บริการเชิงพาณิชย์					
2.1 บริการเชิงพาณิชย์แบบผูกขาด	5	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย		4.4	
	6	การไฟฟ้านครหลวง	3.5		
	7	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค		4.1	
	8	การประปานครหลวง	3.9		
	9	การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	3.8		
	10	บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด		n.a.	
	11	บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด	n.a.		
	12	การสื่อสารแห่งประเทศไทย			6.5
2.2 บริการเชิงพาณิชย์แบบกึ่งผูกขาดกึ่งแข่งขัน	13	องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย			7.2
	14	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย		5.5	
	15	การท่าเรือแห่งประเทศไทย	3.2		
	16	บริษัท ขนส่ง จำกัด	n.a.		
	17	บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด	3.8		
	18	บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด	n.a.		
	19	โรงพิมพ์ตำรวจ	n.a.		
	20	องค์การแบตเตอรี่	n.a.		
	21	องค์การฟอกหนัง	3.8		
	22	องค์การเภสัชกรรม		5.6	
	23	การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (เดิมคือองค์การรถไฟฟ้ามหานคร)	3.2		
	24	องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์		n.a.	
	25	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	3.4		
	26	การประปาส่วนภูมิภาค	3		
	27	การท่าพิเศษแห่งประเทศไทย	3.2		

วัตถุประสงค์การจัดตั้งเดิม		รัฐวิสาหกิจ (การแรเงาหมายถึงกลุ่มของรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกัน)	External Comparability		
			น้อย (0-4 คะแนน)	ปานกลาง (4.1-6 คะแนน)	มาก (6.1-10 คะแนน)
2.3 บริการเชิงพาณิชย์แบบแข่งขัน	28	บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)		5.1	
	29	การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย		5.7	
	30	บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)			7.8
	31	บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)			6.7
	32	บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด		4.1	
	33	ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)		n.a.	
2.4 บริการเชิงพาณิชย์แบบส่งเสริม/เชิงสังคม	34	การรถไฟแห่งประเทศไทย	3.9		
	35	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	3.2		
	36	การเคหะแห่งชาติ	n.a.		
	37	องค์การจัดการน้ำเสีย	3.4		
	38	องค์การสวนยาง	n.a.		
	39	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	n.a.		
	40	องค์การสะพานปลา	n.a.		
	41	องค์การตลาด	2.9		
	42	องค์การคลังสินค้า	n.a.		
	43	องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	3.8		
	44	ธนาคารออมสิน	3.7		
	45	ธนาคารอาคารสงเคราะห์		4.5	
	46	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	4		
	47	ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย		5.6	
	48	องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย		6	
	49	สำนักงานธนานุเคราะห์	3.8		

วัตถุประสงค์การจัดตั้งเดิม		รัฐวิสาหกิจ (การแรเงาหมายถึงกลุ่มของรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกัน)	External Comparability		
			น้อย (0-4 คะแนน)	ปานกลาง (4.1-6 คะแนน)	มาก (6.1-10 คะแนน)
3. ส่งเสริม/เชิงสังคม	50	สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	2.6		
	51	องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ	2.8		
	52	การกีฬาแห่งประเทศไทย	2.5		
	53	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	2.2		
	54	องค์การสวนสัตว์	n.a.		
	55	องค์การสวนพฤกษศาสตร์	3.4		
	56	สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย		5.2	
	57	สถาบันการบินพลเรือน		5.8	
4. ประเภทนโยบายพิเศษและรัฐวิสาหกิจแบบนิติเหตุ	58	**ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)**		5.3	
	59	**ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน)**		4.4	
	60	**ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน)**			7.8
	61	**บรรษัท บริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน**		4.1	

หมายเหตุ : 1. ในตารางนี้ได้แบ่งช่วงคะแนนของการเปรียบเทียบภายนอกและภายในเป็น 3 ระดับ คือ ระดับต่ำมีคะแนนระหว่าง 0 ถึง 4 คะแนน, ระดับปานกลาง มีช่วงคะแนนระหว่าง 4.1 ถึง 6, และระดับสูงมีคะแนนระหว่าง 6.1-10

2. n.a. หมายถึง เป็นความคิดเห็นของคณะผู้วิจัย เนื่องจากรัฐวิสาหกิจดังกล่าวไม่ได้ส่งข้อมูล

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลจริงและแบบสอบถาม

บทที่ 6
แนวทางการปรับปรุงการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลัง

เนื่องจากระบบค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันนั้น โดยส่วนมากแล้วจะอยู่ภายใต้กรอบกติกาของกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง การปรับปรุงโครงสร้างของทั้งค่าตอบแทนและแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจจึงต้องกระทำควบคู่ไปกับการปรับเปลี่ยนวิธีการในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลังด้วย

6.1 การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลังในส่วนของบุคลากรในปัจจุบัน

บริษัทเอกชนทั่วไปมีคณะกรรมการบริษัทเป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น โดยกรรมการจะต้องได้รับการคัดเลือกโดยผู้ถือหุ้น แต่เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นของประชาชนทุกคน กล่าวคือ มีประชาชนทุกคนเป็นผู้ถือหุ้น โครงสร้างการบริหารจัดการจึงแตกต่างไปจากธุรกิจเอกชน โดยประชาชนซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นมิได้เข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลและรักษาผลประโยชน์ของตนโดยตรง แต่จะมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่กระทรวงการคลังในฐานะที่เป็นผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง กระทรวงการคลังจึงมีหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนโดยการกำกับดูแลการใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะในส่วนของค่าตอบแทนและแรงจูงใจของพนักงาน กรรมการ และผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจให้มีความเหมาะสมกับกรอบภาระหน้าที่และผลการดำเนินงานขององค์กร

ในปัจจุบันกระทรวงการคลังมีการกำกับดูแลและควบคุมการใช้จ่ายด้านบุคลากรของรัฐวิสาหกิจใน 6 ส่วน คือ

1. กำหนดอัตราค่าตอบแทนสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง[1] ยกเว้นรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ต้องแข่งขันกับธุรกิจเอกชนจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องกำหนด

---

[1] แม้ พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 จะระบุผู้บริหารสูงสุดไม่มีสถานภาพเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจ และมีเงินเดือนตามสัญญาจ้างซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง โดยผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้ระบบโครงสร้างเงินเดือนตามมติ ครม. จะมีค่าตอบแทนแปรผันตามผลงานร้อยละ 30 ของค่าตอบแทนรวม แต่ค่าตอบแทนในส่วนคงที่นั้นยังคงผูกโยงกับอัตราเงินเดือนขั้นสูงตามบัญชีโครงสร้างเงินเดือนที่ ครม. อนุมัติอยู่

ค่าตอบแทนผู้บริหารสูงสุดตามมติ ครม. โดยสามารถกำหนดอัตราค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดได้เองเหมือนกับบริษัทเอกชนทั่วไป

2. กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจสำหรับวงเงินโบนัสและวงเงินเลื่อนขั้นที่พนักงานรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะได้รับในแต่ละปี
3. อนุมัติค่าตอบแทนอื่นๆ เช่น เงินเพิ่มสาขาวิชาชีพพิเศษ
4. อนุมัติสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ[2]
5. ควบคุมอัตรากำลังของพนักงานรัฐวิสาหกิจ
6. กำหนดอัตราเพดานเบี้ยประชุมและกรอบการจัดสรรโบนัสของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ ได้มีการผ่อนปรนการกำกับดูแลบางข้อให้แก่รัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ต้องการความคล่องตัวในการบริหารงานด้านบุคลากร ซึ่งจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งขันกับธุรกิจเอกชนและรัฐวิสาหกิจที่ต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษ

การกำกับดูแลและควบคุมการใช้จ่ายด้านบุคลากรของกระทรวงการคลังที่ผ่านมาแม้จะมีวัตถุประสงค์ในการรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น แต่กลับกลายเป็นปัญหาทำให้โครงสร้างอัตราค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจบิดเบือน และส่งผลให้รัฐวิสาหกิจขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการด้านบุคลากร ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดอัตราค่าตอบแทนสำหรับผู้บริหารระดับสูงหรือสำหรับผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพเฉพาะ เช่น วิศวกรรม หรือคอมพิวเตอร์ก็ดี ทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพเพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้แก่องค์กรได้เท่าที่ควร

ในขณะเดียวกันกระทรวงการคลังได้ให้การยกเว้นในการกำกับดูแลและควบคุมค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดในรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่มีความจำเป็นที่จะต้องแข่งขันกับภาคเอกชนเพื่อที่จะให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้สามารถดึงดูดผู้บริหารและบุคลากรที่มีคุณภาพที่จะแข่งขันกับภาคเอกชนได้[3] แต่กระทรวงการคลังกลับไม่ได้ใช้สิทธิในฐานะผู้ที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นเข้าไปประเมินว่ารัฐวิสาหกิจที่มีอิสระในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนพนักงานของตนเองได้มีการใช้จ่ายด้านบุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่และเพียงใด โดยรัฐวิสาหกิจบางแห่งสามารถกำหนดวงเงินโบนัสของตนเองได้โดยไม่ผูกพันกับผลการดำเนินงาน และมีอีกกลุ่มหนึ่งที่ยังไม่เข้า

---

[2] การกำหนดสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปแล้วจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

[3] กระทรวงการคลังยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจบ้างโดยผ่านผู้แทนของกระทรวงการคลังที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจอยู่

ระบบการประเมินผลการดำเนินงานทำให้การจัดสรรโบนัสของพนักงานอาจไม่สอดคล้องกับผลการดำเนินงานแต่อย่างใด ดังตารางที่ 6.1 ได้แสดงว่าบางรัฐวิสาหกิจถูกกำกับดูแลจากกระทรวงการคลังอย่างเข้มงวด และบางรัฐวิสาหกิจมีอิสระจากการกำกับดูแลค่อนข้างมาก

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เข้าระบบการประเมินผลการดำเนินงานแล้วนั้น การวัดผลการดำเนินงานก็มิได้ให้ความสำคัญเพียงพอกับตัวแปรด้านประสิทธิภาพที่เกี่ยวโยงกับต้นทุน กล่าวคือ จากรัฐวิสาหกิจที่เข้าระบบประเมินผลในปี 2542 ทั้งหมด 22 แห่งมีรัฐวิสาหกิจเพียง 4 แห่ง ที่มีการวัดประสิทธิภาพของค่าใช้จ่ายด้านแรงงานโดยตรง (ดูตารางที่ 6.2 ประกอบ) ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งวัดสัดส่วนค่าแรงต่อปริมาณไฟฟ้าที่ผลิตต่อชั่วโมง (2%) การรถไฟแห่งประเทศไทยวัดค่าใช้จ่ายพนักงานต่อหน่วยการเดินรถ (8%) การทางพิเศษแห่งประเทศไทยวัดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรต่อรายได้จากการดำเนินงาน (10%) องค์การเภสัชกรรมวัดสัดส่วนมูลค่าเพิ่มต่อต้นทุนแรงงาน (10%) นอกจากนี้ยังมีรัฐวิสาหกิจอีก 4 แห่งที่มีการวัดประสิทธิภาพของต้นทุนด้านบริหารหรือต้นทุนดำเนินการที่รวมถึงต้นทุนแรงงานด้วย สำหรับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ไม่มีการวัดประสิทธิภาพของต้นทุนที่รวมถึงค่าใช้จ่ายแรงงานหรือไม่มีการระบุชัดเจนว่าต้นทุนที่วัดนั้นรวมค่าใช้จ่ายพนักงานหรือไม่ อีกทั้งน้ำหนักที่ให้กับดัชนีด้านประสิทธิภาพที่เกี่ยวโยงกับตัวแปรต้นทุนจะค่อนข้างต่ำโดยอยู่ในช่วงร้อยละ 3–15 ของคะแนนรวมดังที่ปรากฏในตารางที่ 6.2 ทำให้รัฐวิสาหกิจขาดแรงกระตุ้นที่จะบริหารต้นทุนและค่าใช้จ่ายให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับผลงาน

จากตารางที่ 6.2 จะเห็นได้ว่ามีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่มีผลการประเมินในส่วนของความสามารถในการบริหารต้นทุนค่อนข้างต่ำในปี พ.ศ. 2542 เช่น การประปาส่วนภูมิภาคได้คะแนนระดับ "ต่ำมาก" (5 คะแนน) ทั้งในส่วนของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อหน่วยน้ำขาย และค่าใช้จ่ายบริหารต่อรายได้ในลักษณะเดียวกัน การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยก็มีคะแนนจากผลการดำเนินงานในส่วนนี้ระดับต่ำมากเช่นกัน รวมถึงองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยที่มีผลการดำเนินงานระดับ "ต่ำ" แต่เนื่องจากน้ำหนักของคะแนนการบริหารต้นทุนมีค่อนข้างน้อย รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปจึงได้รับคะแนนการประเมินผลงานโดยรวมสูงกว่าเกณฑ์ปกติ (คะแนน 3) เกือบทุกราย ทำให้รัฐวิสาหกิจมีวงเงินสำหรับจัดสรรโบนัสได้เกินกว่าร้อยละ 9 ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส และมีวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนได้เกินกว่าร้อยละ 7.5 ของฐานเงินเดือนของพนักงานที่มีสิทธิเลื่อนขั้นเงินเดือนสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนจะมีวงเงินเลื่อนขั้นได้เกินกว่าร้อยละ 6.5 ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายบริหารและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการยิ่งเพิ่มขึ้นไปอีก

นอกจากปัญหาในการประเมินผลการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญแก่ประสิทธิภาพในการผลิตและประสิทธิภาพด้านต้นทุนค่อนข้างน้อยแล้ว ระบบแรงจูงใจในปัจจุบันก็ยังผูกโยงกับผลการดำเนินงานน้อยอีกด้วย ทั้งนี้วงเงินโบนัสที่กระทรวงการคลังอนุมัติให้แก่รัฐวิสาหกิจในแต่ละปีควรที่จะผันแปรตามผลการดำเนินงานมากขึ้นกว่าระบบปัจจุบัน ระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันกำหนดให้มีวงเงินโบนัสขั้นต่ำ กล่าวคือ แม้รัฐวิสาหกิจจะมีผลการดำเนินงานระดับต่ำมากก็ยังสามารถได้รับโบนัส วงเงินโบนัสขั้นต่ำดังกล่าวจะแตกต่างกันแล้วแต่ประเภทของรัฐวิสาหกิจ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรจะเป็นร้อยละ 7 ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส หรือไม่เกิน 2 เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ยซึ่งเป็นวงเงินที่ค่อนข้างสูง สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ดีจะมีวิธีการวัดผลการดำเนินงานและการจัดสรรวงเงินโบนัสที่ต่างกันไป แต่ก็มีลักษณะเดียวกัน คือมีการกำหนดวงเงินโบนัสขั้นต่ำไว้ค่อนข้างสูง ในทางตรงกันข้าม รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมที่ไม่มีกำไรเป็นกลุ่มเดียวที่ไม่มีวงเงินโบนัสขั้นต่ำ กล่าวคือ หากผลการดำเนินงานต่ำกว่าเกณฑ์ปกติแล้วจะไม่มีเงินโบนัส ทำให้ระบบแรงจูงใจในปัจจุบันมีลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรและที่ไม่มีกำไร

ในลักษณะเดียวกัน กฎเกณฑ์ในส่วนของการกำหนดวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนก็ยังผันแปรกับผลการดำเนินงานน้อย กล่าวคือ วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีของรัฐวิสาหกิจในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีผลการดำเนินงานระดับต่ำสุดกำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 6.5 สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรและร้อยละ 5.5 สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน ตัวเลขดังกล่าวค่อนข้างสูงโดยเฉพาะในสภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซา นอกจากนี้แล้ว การกำหนดวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนขั้นต่ำดังกล่าวอาจทำให้รัฐวิสาหกิจมีต้นทุนด้านบุคลากรที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริการได้จึงเกิดเป็นวงจรที่ทำให้ไม่สามารถพัฒนาองค์กรให้ดีขึ้นได้

โดยสรุปแล้ว ระบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลังยังหลวมเกินไปสำหรับรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่สามารถกำหนดอัตราเงินเดือนและโบนัสของตนเองได้โดยไม่มีการผูกโยงแรงจูงใจกับผลการดำเนินงาน และรัดตัวเกินไปสำหรับรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ยังต้องใช้บัญชีอัตราเงินเดือนที่ ครม. อนุมัติอยู่ ประเด็นที่สำคัญก็คือ การกำกับดูแลในปัจจุบันไม่จูงใจให้รัฐวิสาหกิจพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานรวมถึงการบริหารค่าใช้จ่ายด้านแรงงานและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ให้สอดคล้องกับผลงานเนื่องจากการกำหนดวงเงินโบนัสและวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนในปัจจุบันไม่ผันแปรตามผลการดำเนินงานเท่าที่ควรเนื่องจากมีการกำหนดวงเงินโบนัสและวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนขั้นต่ำไว้ค่อนข้างสูง

6.2 ข้อเสนอระบบการกำกับดูแลในอนาคต

จากการที่ระบบการควบคุมและกำกับดูแลของกระทรวงการคลังยังคงมีจุดอ่อนหลายประการดังที่กล่าวมาแล้ว จึงมีความจำเป็นที่จะทบทวนวิธีการกำกับดูแลการใช้จ่ายด้านบุคลากรของรัฐวิสาหกิจเพื่อที่จะให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งอยู่ภายใต้ระบบการกำกับดูแลเดียวกันโดยไม่มีการแยกประเภทของรัฐวิสาหกิจว่าเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดีหรือไม่ มีกำไรหรือไม่ เพื่อที่จะให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งมีความเท่าเทียมกัน โดยการให้อิสระรัฐวิสาหกิจทุกแห่งในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนของพนักงาน แต่ในขณะเดียวกันรัฐวิสาหกิจก็จะต้องรับผิดชอบต่อผลงานของตนเองมากขึ้นเช่นกัน คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการควบคุมและกำกับดูแลการใช้จ่ายด้านบุคลากรของรัฐวิสาหกิจดังต่อไปนี้

- กระทรวงการคลังจะคงการกำกับดูแลเฉพาะในส่วนของค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดและกรรมการ การประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ และการจัดสรรวงเงินแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจ

- ให้ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งเป็นผู้กำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนของพนักงานของรัฐวิสาหกิจเอง ไม่ว่าจะเป็นอัตราเงินเดือนของพนักงาน สิทธิประโยชน์ ตลอดจนเงินเพิ่มสาขาวิชาชีพพิเศษก็ดีโดยไม่ต้องขออนุมัติจากกระทรวงการคลัง

- เพื่อที่จะให้ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งมีแรงจูงใจที่จะบริหารงานด้านบุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพ ค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดจะต้อง (1) สอดคล้องกับภาวะของตลาดแรงงาน (2) มีสัดส่วนของค่าตอบแทนผันแปรค่อนข้างสูง และ (3) ค่าตอบแทนผันแปรจะผูกโยงกับดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพทั้งด้านการผลิตและด้านการเงินซึ่งรวมถึงประสิทธิภาพของแรงงานและของการบริหารต้นทุนค่าใช้จ่ายพนักงานด้วย โดยกระทรวงการคลังจะต้องเป็นผู้ที่ให้ความเห็นชอบวิธีการประเมินผลการดำเนินงานของผู้บริหารสูงสุดรวมถึงดัชนีที่ใช้ในการวัดผลการดำเนินงาน

- เพื่อที่จะให้กรรมการรัฐวิสาหกิจมีแรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจซึ่งรวมถึงประสิทธิภาพในการบริหารงานด้านบุคลากรมากขึ้น ควรมีการทบทวนการจัดสรรวงเงินโบนัสให้แก่กรรมการรัฐวิสาหกิจให้ผูกโยงกับประสิทธิภาพด้านต้นทุนมากขึ้น

- เพื่อที่จะให้พนักงานรัฐวิสาหกิจทุกแห่งมีแรงจูงใจที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานด้านบุคลากรขององค์กรมากขึ้น ควรมีการปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงานและระบบแรงจูงใจในปัจจุบันโดยการทบทวนดัชนีชี้วัดและวิธีประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อที่จะให้น้ำหนักกับขีดความสามารถของรัฐวิสาหกิจในการเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน ประสิทธิภาพในการบริหารต้นทุนมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ หากรัฐวิสาหกิจแห่งใดมีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเพิ่มมากขึ้นเกินควรโดยไม่ได้มีผลงานที่ดีขึ้นแล้ว วงเงินโบนัสที่รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นจะได้รับก็ควรจะน้อยลงด้วย

- เพื่อที่จะให้รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรมีแรงจูงใจที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน ควรนำเอาหลักของ "Gainsharing" มาใช้ในการจัดสรรวงเงิน แรงจูงใจให้แก่รัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้ ซึ่งจะมีการศึกษาในรายละเอียดต่อไปในบทที่ 8

โดยสรุปแล้ว แนวทางการกำกับดูแลและควบคุมด้านบุคลากรของรัฐวิสาหกิจที่คณะผู้วิจัยเสนอนั้นจะเน้นการควบคุมในระดับบนโดยพิจารณาจากผลการดำเนินงาน (performance based) ของทั้งกรรมการ และผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแตกต่างกับในอดีตซึ่งเป็นการควบคุมในระดับล่าง เช่น การควบคุมโครงสร้างเงินเดือนตามมติ ครม. การให้เงินเพิ่มสาขาวิชาชีพพิเศษ และสิทธิประโยชน์ของพนักงาน ซึ่งเป็นการกำกับดูแลในรายละเอียดปลีกย่อยเกินไปทำให้รัฐวิสาหกิจขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน

การควบคุมในระดับบนดังกล่าวนี้พึ่งพากลไก 3 ประการดังที่ปรากฏในรูปที่ 6.1 ประการแรกเป็นกลไกผ่านผู้บริหารสูงสุด โดยการปรับโครงสร้างอัตราค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดให้สอดคล้องกับภาวะตลาดแรงงาน (สำหรับรัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์) และให้ผูกโยงกับความสามารถในการปรับปรุงประสิทธิภาพด้านการผลิตและด้านการเงินขององค์กรตลอดจนความสามารถในการนำพาองค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ ประการที่สอง เป็นกลไกที่อิงคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยการทบทวนระบบการจัดสรรโบนัสให้แก่กรรมการรัฐวิสาหกิจให้เกิดแรงจูงใจโดยมีดัชนีวัดผลการดำเนินงานที่คล้ายคลึงกับในกรณีของผู้บริหารสูงสุด และกลไกประการที่สามคือ การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยการปรับปรุงวิธีการประเมินผลการดำเนินงานโดยให้น้ำหนักแก่ขีดความสามารถขององค์กรในการบริหารประสิทธิภาพด้านต้นทุนและในการปรับปรุงประสิทธิภาพของแรงงานมากขึ้น

การศึกษาในส่วนต่อไปจะเป็นการเสนอแนวทางในปรับปรุงโครงสร้างค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุด และระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อที่จะให้กรรมการผู้บริหารสูงสุดและพนักงานรัฐวิสาหกิจมีแรงจูงใจที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมากขึ้น และเพื่อที่จะให้การกำกับดูแลผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลังมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยการวิจัยจะครอบคลุม 5 ประเด็นหลัก ได้แก่ (ดูรูปที่ 6.1 ประกอบ)

1. แนวทางการกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดตาม พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ที่สอดคล้องกับกรอบภาระหน้าที่และสภาพการจ้างงานในตลาดมากขึ้น (บทที่ 7)

2. แนวทางการปรับปรุงการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจที่จูงใจให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและในการบริหารต้นทุนมากขึ้นทั้งสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรและที่ไม่มีกำไร (บทที่ 8)

3. แนวทางการปรับปรุงระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจที่ผูกโยงกับผลการดำเนินงานมากขึ้น โดยการทบทวนกฎเกณฑ์ในการจัดสรรวงเงินแรงจูงใจแก่รัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะสำหรับรัฐวิสาหกิจเชิงส่งเสริมที่ไม่มีกำไร (บทที่ 8)

4. แนวทางการกำหนดค่าตอบแทนผันแปรของผู้บริหารสูงสุดที่ผูกโยงกับผลการดำเนินงานมากขึ้น (บทที่ 8)

5. แนวทางการปรับปรุงระบบการจัดสรรโบนัสกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ผูกโยงกับผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ (บทที่ 8)

ตารางที่ 6.1 การกำกับดูแลค่าตอบแทนและแรงจูงใจรัฐวิสาหกิจในปี 2544

ชื่อรัฐวิสาหกิจ	ใช้โครงสร้างเงินเดือนตามมติ ครม. (58 ชั้น)	ใช้ระบบประเมินผลในปี 2544	กำหนดโบนัสตามมติ ครม.
1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย		✓	✓
2. องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	✓	✓	✓
3. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	✓		✓
4. การกีฬาแห่งประเทศไทย	✓		✓
5. องค์การสวนสัตว์	✓		✓
6. องค์การสวนพฤกษศาสตร์	✓		✓
7. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย		✓	✓
8. โรงพิมพ์ตำรวจ	✓		✓
9. บริษัท ไทยแลนด์ ดิวตี้ ฟรีช็อปส์ จำกัด			n.a.
10. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด	✓		✓
11. องค์การแบตเตอรี่	✓		✓
12. องค์การฟอกหนัง	✓		✓
13. โรงงานยาสูบ	✓	✓	✓
14. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	✓	✓	
15. ธนาคาร กรุงไทย จำกัด (มหาชน)		✓	
16. ธนาคารออมสิน	✓	✓	✓
17. ธนาคารอาคารสงเคราะห์		✓	✓
18. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	✓	✓	✓
19.โรงงานไพ่	✓		✓
20. องค์การสุรา	✓		✓
21. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย		✓	
22. บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)			n.a.
23. บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด			✓
24. บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย		✓	✓
25. บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม		✓	✓
26. บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม		✓	✓
27. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน			n.a.
28. องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน			n.a.
29. บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน			n.a.
30. บริษัท ปุ๋ยแห่งชาติ จำกัด (มหาชน)			n.a.
31. บริษัท กรุงไทย แลนด์ แอนด์ เฮ้าส์ จำกัด			
32. บริษัท กรุงไทยคอมพิวเตอร์เซอร์วิสเซส จำกัด			
33. บริษัท กฎหมายกรุงไทย จำกัด			
34. บริษัท บัตรกรุงไทย จำกัด			
35. บริษัท กรุงไทยธุรกิจบริการ จำกัด			

ชื่อรัฐวิสาหกิจ	ใช้โครงสร้างเงินเดือนตามมติ ครม. (58 ขั้น)	ใช้ระบบประเมินผลในปี 2544	กำหนดโบนัสตามมติ ครม.
36. บริษัท เงินทุนกรุงไทยธนกิจ จำกัด			
37. บริษัท เอ็นซี แอสโซซิเอทส์ จำกัด			
38. บริษัท หลักทรัพย์จัดการกองทุนกรุงไทย จำกัด			
39. ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน)			n.a.
40. ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)			n.a.
41. ธนาคาร ไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน)			n.a.
42. บริษัท หลักทรัพย์ไทยธนกิจ จำกัด			n.a.
43. บริษัท เคทีทีลีสซิ่ง จำกัด			n.a.
44. บรรษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด			n.a.
45. บริษัทบริหารสินทรัพย์รัตนสิน จำกัด			n.a.
46. บริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด			n.a.
47. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	✓	✓	✓
48. การท่าเรือแห่งประเทศไทย	✓	✓	✓
49. การรถไฟแห่งประเทศไทย	✓	✓	✓
50. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	✓	✓	✓
51. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	✓	✓	✓
52. การสื่อสารแห่งประเทศไทย	✓	✓	✓
53. บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด		✓	✓
54. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	✓		✓
55. บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด	✓		✓
56. บริษัท ขนส่ง จำกัด	✓	✓	✓
57. สถาบันการบินพลเรือน	✓		✓
58. บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด		✓	✓
59. บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)		✓	
60. บริษัท ไทยอินฟอร์มเมชั่น โซลูชั่น จำกัด			
61. บริษัท ไทย-อะมาดิอุส เซาท์อีสต์เอเชีย จำกัด			
62. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	✓		✓
63. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	✓		✓
64. องค์การสวนยาง	✓		✓
65. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	✓		✓
66. องค์การสะพานปลา	✓		✓
67. บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด	✓		✓
68. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	✓		✓
69. การไฟฟ้านครหลวง	✓	✓	
70. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	✓	✓	✓
71. การประปานครหลวง	✓	✓	✓
72. การประปาส่วนภูมิภาค	✓	✓	✓

ชื่อรัฐวิสาหกิจ	ใช้โครงสร้างเงินเดือนตามมติ ครม. (58 ขั้น)	ใช้ระบบประเมินผลในปี 2544	กำหนดโบนัสตามมติ ครม.
73. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	✓	✓	✓
74. การเคหะแห่งชาติ	✓	✓	✓
75. องค์การตลาด	✓		✓
76. องค์การคลังสินค้า	✓		✓
77. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	✓	✓	✓
78. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย*		✓	✓
79. บริษัท ปตท.สผ. จำกัด (มหาชน)			n.a.
80. บริษัท ปตท.สผ. (อินเตอร์เนชั่นแนล) จำกัด			n.a.
81. บริษัท PTT Philippines Inc.			n.a.
82. องค์การเภสัชกรรม	✓	✓	✓
83. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย		✓	✓
84. องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ	✓		✓
85. องค์การจัดการน้ำเสีย	✓	✓	✓
86. บริษัท อินเทอร์เน็ต ประเทศไทย จำกัด**			n.a.
87. สำนักงานธนานุเคราะห์	✓		✓

หมายเหตุ : เครื่องหมาย ✓ หมายถึง 1. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ใช้บัญชีโครงสร้างเงินเดือนตามมติ ครม. 58 ขั้น หากไม่มีเครื่องหมายแสดงว่าเป็นรัฐวิสาหกิจที่สามารถกำหนดโครงสร้างเงินเดือนตนเองได้ หรือ

2. เป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจประจำปี 2544 หากไม่มีเครื่องหมายแสดงว่าเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในระบบประเมินผลฯ หรือ

3. เป็นรัฐวิสาหกิจที่กำหนดวงเงินโบนัสตามที่ ครม. อนุมัติ หากไม่มีเครื่องหมายแสดงว่าเป็นรัฐวิสาหกิจที่สามารถกำหนดโบนัสตนเองได้แต่อยู่ในวงเงินที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

* ในเดือนตุลาคม 2544 การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้เปลี่ยนฐานะจากองค์การของรัฐเป็นบริษัทมหาชนแต่ยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในชื่อ "บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)"

** ในเดือนตุลาคม 2544 บริษัทอินเทอร์เน็ตประเทศไทย จำกัด ได้เปลี่ยนฐานะจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทเอกชน

n.a. หมายถึง ไม่มีข้อมูลในส่วนนี้

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 6.2 ดัชนีวัดผลการดำเนินงานประจำปี 2542 ในการลดต้นทุนของรัฐวิสาหกิจที่สามารถกำหนดเงินเดือนตนเองได้และที่มีกรอบเงินเดือนตามมติคณะรัฐมนตรี

ลักษณะการกำหนดเงินเดือน	รัฐวิสาหกิจ	ตัวแปรการลดต้นทุนของรัฐวิสาหกิจ*	น้ำหนักของดัชนีโดยรวม	คะแนนการประเมิน**
รัฐวิสาหกิจที่กำหนดเงินเดือนด้วยเกณฑ์ตนเอง	1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	1. ต้นทุนที่ควบคุมได้/ เมกกะวัตต์-ชม.	8%	7.33 (เต็ม 8 คะแนน)
		2. ค่าแรง/ เมกกะวัตต์-ชม.ที่ผลิต	2%	2.00(เต็ม 2)
	2. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	1. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อรายได้รวม	8%	5.00
	3. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	ไม่มี (มีเพียงปัจจัยการจ่ายเงินลงทุน 10%)	-	-
รัฐวิสาหกิจที่กำหนดเงินเดือนตามกรอบมติคณะรัฐมนตรี	4. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	1. ต้นทุนการผลิตต่อรายได้การดำเนินงาน	10%	1.85
		2. ค่าใช้จ่ายบริหารต่อรายได้ดำเนินงาน (รวมค่าใช้จ่ายบุคลากร)	10%	3.29
	5. โรงงานยาสูบ	1. ค่าใช้จ่ายในการขายและบริหารต่อรายได้	2%	1.00
		2. ต้นทุนการผลิตต่อพันมวน	6%	1.00
	6. ธนาคารออมสิน	1. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อรายได้รวม	3%	1.00
	7. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	1. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อรายได้รวม (รวมเงินเดือน)	4%	1.56
	8. การสื่อสารแห่งประเทศไทย	1.ค่าใช้จ่ายด้านโทรคมนาคมในการดำเนินงานต่อรายได้จากการดำเนินงาน	4%	5.00
		2.ค่าใช้จ่ายด้านไปรษณีย์ต่อรายได้ดำเนินงาน	4%	1.00
		3.ค่าใช้จ่ายบริหารทั่วไปต่อรายได้ดำเนินงาน	4%	1.00
	9. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	1. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อรายได้จากการดำเนินงาน	8%	1.75
		2. ค่าใช้จ่ายบริหารต่อรายได้รวม	2%	3.60
	10. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	1. ค่าใช้จ่ายบริหารต่อรายได้รวม (รวมค่าใช้จ่ายบุคลากร)	2%	1.00
		2. Operating cost/Work load unit	3%	1.00
	11. การท่าเรือแห่งประเทศไทย	1. ค่าใช้จ่ายบริหารต่อรายได้รวม	2%	1.00
		2.ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อตัน	8%	1.00
	12. บริษัท ขนส่ง จำกัด	1. ค่าใช้จ่ายดำเนินงานต่อ กม.บริการ	5%	1.40
		2. ค่าใช้จ่ายบริหารต่อรายได้	5%	4.00
	13. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	1. ค่าใช้จ่ายดำเนินงานต่อ กม.บริการ	5%	5.00
		2. ค่าใช้จ่ายบริหารต่อรายได้	5%	4.00
	14. การรถไฟแห่งประเทศไทย	1. ค่าใช้จ่ายพนักงานต่อหน่วยการเดินรถ (8%)	8%	3.00
		2. ค่าใช้จ่ายบริหารต่อรายได้ (2%)	2%	2.64
	15. การประปานครหลวง	1. ค่าใช้จ่ายบริหารต่อรายได้ (5%)	5%	2.40
		2. ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยน้ำผลิตจ่าย (10%)	10%	1.00

ลักษณะการกำหนดเงินเดือน	รัฐวิสาหกิจ	ตัวแปรการลดต้นทุนของรัฐวิสาหกิจ*	น้ำหนักของดัชนีโดยรวม	คะแนนการประเมิน**
	16. การประปาส่วนภูมิภาค	1. ค่าใช้จ่ายดำเนินงานต่อหน่วยน้ำขาย (3%) 2. ค่าใช้จ่ายบริหารต่อรายได้ (2%)	3% 2%	5.00 5.00
	17. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	1. ค่าใช้จ่ายบริหารต่อรายได้รวม 2. ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคลต่อรายได้จากการดำเนินงาน	2% 10%	1.00 1.52
	18. การเคหะแห่งชาติ	1. การลดค่าใช้จ่ายดำเนินงาน (5%) 2. ค่าใช้จ่ายบริหารต่อรายได้ (2%)	5% 2%	1.00 1.955
	19. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	1. ค่าใช้จ่ายบริหารต่อรายได้ (2%)	2%	1.75
	20. องค์การเภสัชกรรม	1. ค่าใช้จ่ายบริหารต่อรายได้ 2. มูลค่าเพิ่ม/(ต้นทุนแรงงาน+ลูกจ้างตามโครงการ+ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล+ค่าใช้จ่ายลูกจ้างชั่วคราวรายวัน	2% 10%	1.00 2.25
	21. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	1. ค่าใช้จ่ายบริหารต่อรายได้	2%	5.00
	22. องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	1. ค่าใช้จ่ายบริหารต่อรายได้	2%	4.35
	23. บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด	1. มูลค่าเพิ่มต่อค่าใช้จ่ายส่วนบุคคลและค่าใช้จ่ายอำนวยการ***	5%	n.a.
	24. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด	1. อัตราต้นทุนงาน (10%) *** 2. อัตราต้นทุนฝ่ายผลิต (10%)*** 3. อัตราต้นทุนฝ่ายบริหาร (5%)***	25%	n.a.

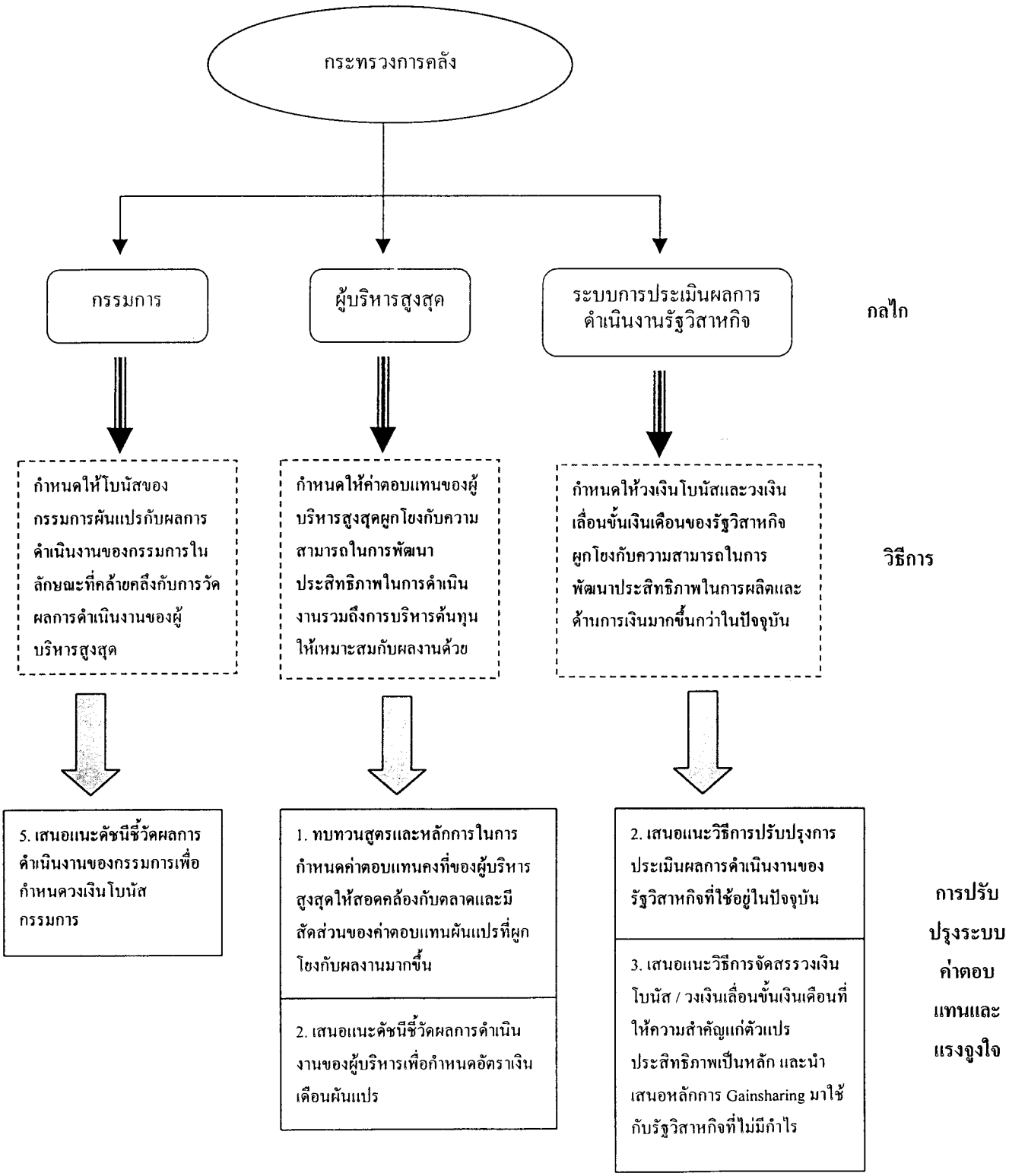
หมายเหตุ : * ค่าใช้จ่ายบริหารโดยส่วนใหญ่จะหมายถึง ค่าใช้จ่ายบริหารที่ไม่รวมต้นทุนวัตถุดิบ แรงงานและค่าใช้จ่ายอื่นๆที่สัมพันธ์โดยตรงต่อการผลิตสินค้าหรือบริการ ไม่รวมค่าเสื่อมราคาและดอกเบี้ยจ่าย

** คะแนน 1 หมายถึง ดีขึ้นมาก และ 5 หมายถึง ต่ำมาก

*** เป็นเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจประจำปีบัญชี 2540 เพื่อใช้เป็นแนวทางว่าดัชนีวัดผลการดำเนินงานเคยมีตัวชี้วัดอะไรบ้าง

ที่มา : เอกสารผลการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจประจำปีบัญชี 2542, สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง

รูปที่ 6.1 ข้อเสนอ: กลไกและวิธีการควบคุมและกำกับดูแลค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของรัฐวิสาหกิจ



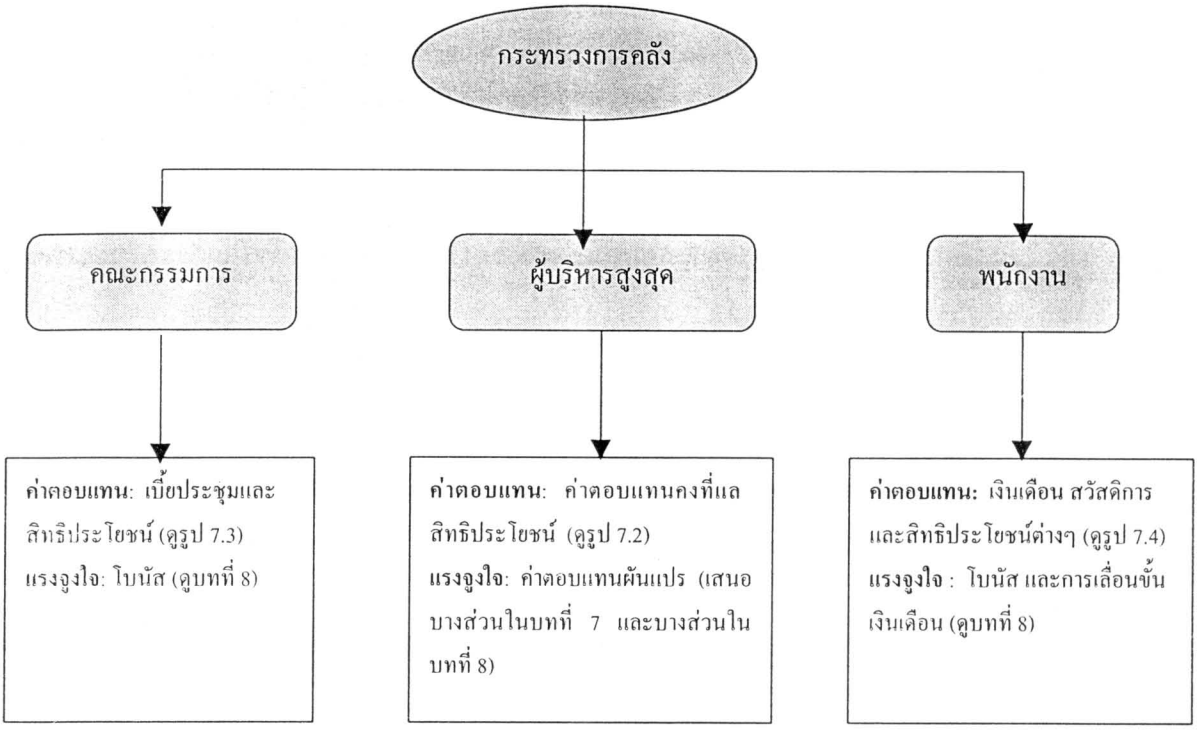
ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

บทที่ 7
แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างระบบค่าตอบแทน

แนวทางในการกำกับดูแลค่าตอบแทนและแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลังในอนาคตควรเน้นการกำกับดูแลในภาพรวมโดยเฉพาะในส่วนของการประเมินผลงานของกรรมการ ผู้บริหารสูงสุด และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ส่วนในเรื่องการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนของพนักงานที่เหมาะสมนั้น ควรให้อำนาจแก่กรรมการและผู้บริหารสูงสุด(ตามระบบสัญญาจ้าง) เป็นผู้กำหนดเอง อย่างไรก็ดี ในฐานะที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจที่แท้จริง กระทรวงการคลังควรที่จะยังคงอำนาจในการกำกับดูแลค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจให้มีความเหมาะสมกับผลการดำเนินงาน ภาระหน้าที่ และภาวะตลาดแรงงานส่วนหนึ่งด้วย

ในบทนี้จะกล่าวถึงเฉพาะแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างระบบค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ส่วนแนวทางการปรับปรุงระบบแรงจูงใจจะกล่าวถึงในบทที่ 8 ต่อไป แต่ในเบื้องต้นนี้จะแสดงภาพรวมโดยสังเขปของทั้งระบบค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจก่อน ดังปรากฏในรูปที่ 7.1 ซึ่งจะเห็นได้ว่า กระทรวงการคลังยังมีหน้าที่ในการกำกับดูแลบุคลากรในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 ฝ่าย แต่ดังที่กล่าวมาแล้วว่าคณะผู้วิจัยเสนอให้กระทรวงการคลังกำกับดูแลในภาพรวมเท่านั้น โดยข้อเสนอเรื่องค่าตอบแทนสำหรับผู้บริหารสูงสุด กรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น ทางคณะผู้วิจัยจะได้กล่าวในส่วนถัดไป

รูปที่ 7.1 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจ



ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

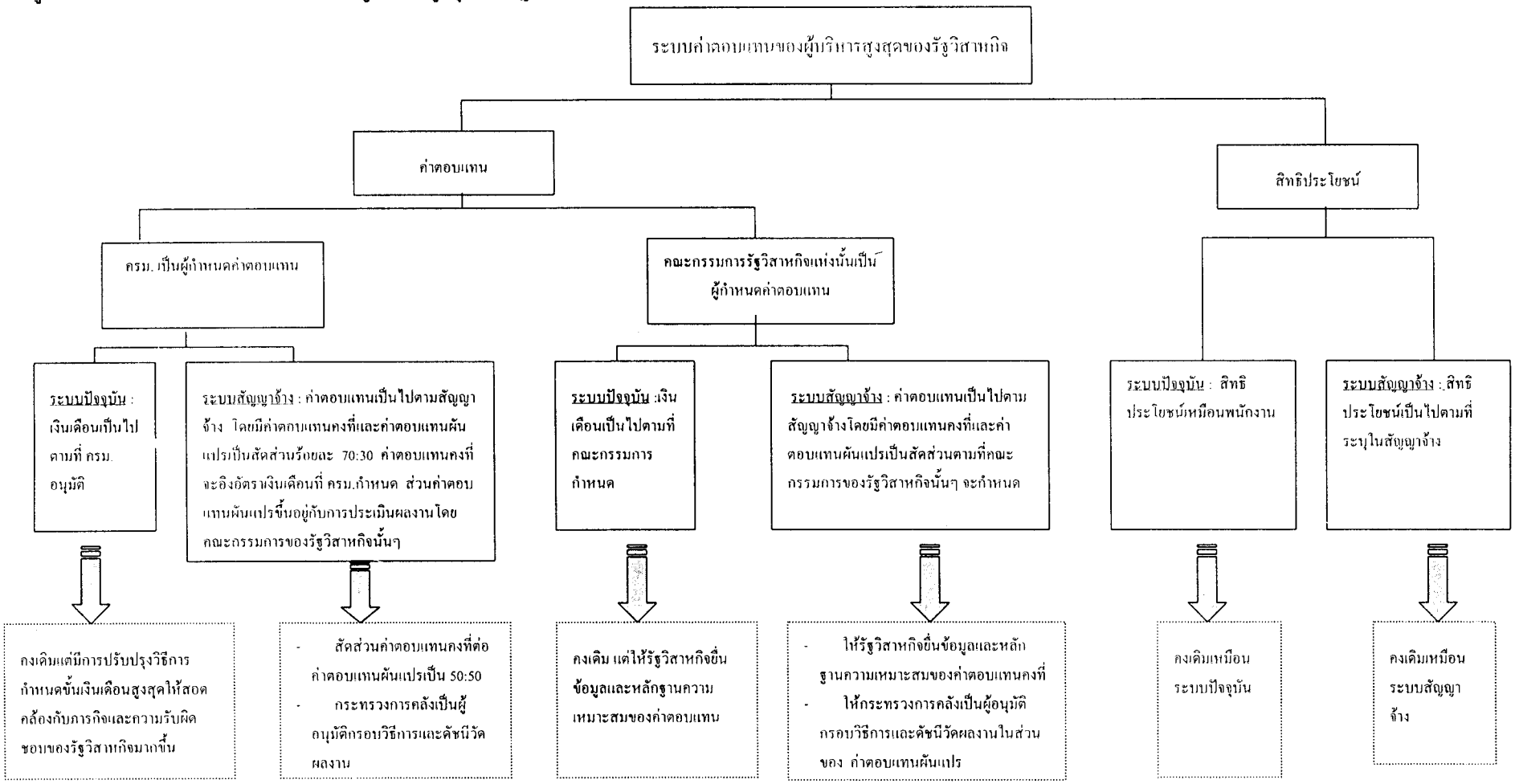
7.1 แนวทางการกำหนดระบบค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ

ตามที่ได้เคยกล่าวมาแล้วว่าในปัจจุบันโครงสร้างระบบค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจมีอยู่ 2 ลักษณะดังต่อไปนี้ (ดูรูปที่ 7.2 ประกอบ)

1. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุด ซึ่งมีทั้งที่ใช้กรอบเงินเดือนตามมติ ครม. และที่ใช้กรอบเงินเดือนตามสัญญาจ้างที่ยังคงอิงกับอัตราเงินเดือนที่ ครม. กำหนดอยู่

2. คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นเป็นผู้กำหนดค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดเอง ซึ่งในกรณีที่ผู้บริหารสูงสุดยังคงสภาพเป็นพนักงานนั้นค่าตอบแทนจะอยู่ในรูปแบบของเงินเดือน และในกรณีที่ผู้บริหารสูงสุดมาจากการสรรหานั้นค่าตอบแทนจะเป็นไปตามสัญญาจ้าง

รูปที่ 7.2 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ



ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

7.1.1 แนวทางการปรับปรุงระบบค่าตอบแทนที่ ครม. เป็นผู้กำหนด

ก) ผู้บริหารสูงสุดที่ใช้ระบบค่าตอบแทนตามกรอบบัญชีโครงสร้างเงินเดือน

ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจโดยส่วนมากยังคงใช้กรอบบัญชีโครงสร้างเงินเดือนตามที่ ครม. อนุมัติในปี 2538 โดยมีกรอบเงินเดือนสูงสุด 58 ขั้น คณะผู้วิจัยเสนอให้**คงค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดที่ใช้กรอบบัญชีโครงสร้างเงินเดือนตามมติ ครม. ไว้เหมือนเดิม** เนื่องจากผู้บริหารสูงสุดภายใต้ระบบนี้มิได้มาจากการสรรหาและยังคงมีสถานภาพเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ จึงยังคงได้สิทธิประโยชน์ต่างๆ ตามที่พนักงานรัฐวิสาหกิจพึงได้ แต่ควรมีการทบทวนวิธีการกำหนดขั้นเงินเดือนสูงสุดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่และกรอบความรับผิดชอบมากขึ้น โดยใช้แนวทางเดียวกับ "การปรับปรุงวิธีการกำหนดค่าตอบแทนคงที่ของผู้บริหารสูงสุดตามสัญญาจ้าง" ดังที่จะเสนอไว้ในส่วนถัดไป ซึ่งการปรับคะแนนเนื้อเงินและเนื้องานจะสะท้อนภาระหน้าที่รับผิดชอบของผู้บริหารสูงสุดมากขึ้น รวมทั้งการปรับช่วงคะแนนของตัวแปรที่สะท้อนขนาดขององค์กร เช่น ทรัพย์สิน รายได้ และจำนวนพนักงาน ให้มีคะแนนเริ่มต้นตั้งแต่ 0 ทำให้ผู้บริหารสูงสุดของแต่ละรัฐวิสาหกิจมีขั้นเงินเดือนสูงสุดที่ห่างกันมากขึ้นซึ่งจะสอดคล้องกับขนาดขององค์กรมากขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม จาก พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้ผู้บริหารสูงสุดที่เข้ารับตำแหน่งหลัง 7 ธ.ค. 2543 มาจากการสรรหาโดยมิได้มีสถานภาพเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจโดยมีสัญญาว่าจ้าง ตามมติ ครม. วันที่ 13 มิ.ย. 2543 เพื่อประกอบ พ.ร.บ. ดังกล่าวได้กำหนดค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจประกอบไปด้วยค่าตอบแทนคงที่และค่าตอบแทนผันแปรซึ่งคล้ายคลึงกับแนวทางปฏิบัติในภาคเอกชนมากขึ้น ทำให้การเปรียบเทียบค่าตอบแทนมีความชัดเจนและง่ายขึ้น ในส่วนต่อไปคณะผู้วิจัยจะนำเสนอข้อเสนอแนะในส่วนของการปรับปรุงค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดตามระบบสัญญาจ้างซึ่งจะเป็นระบบที่เข้ามาทดแทนระบบเดิม

ข) ผู้บริหารสูงสุดที่ใช้ระบบค่าตอบแทนตามระบบสัญญาจ้าง

จากการวิเคราะห์แนวทางการกำหนดอัตราค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตามมติ ครม. วันที่ 13 มิ.ย. 2543 เพื่อประกอบ พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าแนวทางการกำหนดค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดยังมีจุดอ่อน 4 ประการดังต่อไปนี้

(1) สัดส่วนของค่าตอบแทนผันแปรค่อนข้างต่ำ

(2) การกำหนดค่าตอบแทนคงที่ไม่สะท้อนภาระหน้าที่ของผู้บริหารสูงสุด

(3) การกำหนดค่าตอบแทนไม่สอดคล้องกับภาวะการแข่งขันในตลาดแรงงาน และไม่มีความยืดหยุ่น

(4) การประเมินผลการดำเนินงานของผู้บริหารสูงสุดโดยคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งอาจทำให้ระบบการประเมินผลงานไม่มีมาตรฐาน

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 สัดส่วนของค่าตอบแทนผันแปรของผู้บริหารสูงสุดที่เหมาะสม

ตามมติ ครม. วันที่ 13 มิ.ย. 2543 เพื่อประกอบ พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 กำหนดให้ผู้บริหารสูงสุดที่มาจากการสรรหามีค่าตอบแทน 2 ส่วน คือ ค่าตอบแทนคงที่และค่าตอบแทนผันแปรในสัดส่วนร้อยละ 70 ต่อร้อยละ 30

ค่าตอบแทนรวม = ค่าตอบแทนคงที่ + ค่าตอบแทนผันแปร

(100%) = (70%) + (30%)

องค์ประกอบของค่าตอบแทนคงที่ ได้แก่

- อัตราเงินเดือน ต้องไม่เกินขั้นสูงสุดที่ ครม. กำหนด ซึ่งพิจารณาจากเกณฑ์เนื้อเงินและเนื้องานของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ
- ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นไม่เกินร้อยละ 70 ของอัตราเงินเดือน
- การปรับเพิ่มของค่าตอบแทนคงที่ประจำปี จะปรับเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของค่าตอบแทนคงที่

สำหรับค่าตอบแทนผันแปรนั้นจะมีการจ่ายตอนสิ้นปีหลังการประเมินผลงานโดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ

จากการศึกษาสัดส่วนของค่าตอบแทนคงที่ต่อค่าตอบแทนผันแปรของผู้บริหารสูงสุดของบริษัทเอกชนในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกา (ตารางที่ 7.1) พบว่า สัดส่วนค่าตอบแทนคงที่ (รวมสิทธิประโยชน์และสวัสดิการพิเศษตามสิทธิของพนักงาน) ต่อค่าตอบแทนผันแปร (สิ่งจูงใจระยะสั้นและสิ่งจูงใจระยะยาว) จะเท่ากับ 60:40 ในช่วงทศวรรษที่ 1970 และ 1980 และลดลงเป็น 51:49 หรือประมาณ 1 ต่อ 1 ในต้นทศวรรษ 1990

ตารางที่ 7.1 โครงสร้างค่าตอบแทนของผู้บริหารระดับสูงของบริษัทเอกชนในสหรัฐอเมริกา

ค่าตอบแทน	สัดส่วนช่วง ปี 1970+ (%)	สัดส่วนช่วง ปี 1980+ (%)	สัดส่วนช่วง ปี 1990+ (%)
ค่าตอบแทนคงที่ (Base salary)	60	40	38
สิทธิประโยชน์ (Benefits)	*	15	10
สวัสดิการพิเศษ (Perks)	*	5	3
สิ่งจูงใจระยะสั้น (Short-term incentive; bonuses)	25	20	23
สิ่งจูงใจระยะยาว (Long-term incentive; capital appreciation)	15	20	26

หมายเหตุ : * = ไม่มีข้อมูล

ที่มา : George T. Milkovich and Jerry M. Newman, 1993, *Compensation*, p. 553.

อย่างไรก็ตามจะสังเกตได้ว่าค่าตอบแทนผันแปรในช่วงทศวรรษที่ 1990 ตามตารางที่ 7.1 นั้น มีสัดส่วนสิ่งจูงใจระยะสั้นและระยะยาวค่อนข้างมาก โดยสิ่งจูงใจระยะยาวมักจะผูกโยงกับหุ้นของบริษัท เช่น การให้สิทธิซื้อหุ้นในราคาพิเศษ หรือให้กู้เงินดอกเบี้ยต่ำเพื่อซื้อหุ้นขององค์กร โดยสรุปแล้วค่าตอบแทนของผู้บริหารระดับสูงของบริษัทเอกชนในสหรัฐฯ ในช่วงทศวรรษที่ 1990 มีโครงสร้างดังต่อไปนี้

ค่าตอบแทนคงที่ : ค่าตอบแทนผันแปรที่เป็นสิ่งจูงใจระยะสั้น : ค่าตอบแทนผันแปรที่เป็นสิ่งจูงใจระยะยาว

50 : 25 : 25

สำหรับรัฐวิสาหกิจไทยที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์หรือที่มีการแปรรูปเป็นบริษัทจำกัด โดยมีการกำหนดมูลค่าของหุ้นแล้ว อาจใช้โครงสร้างค่าตอบแทนของผู้บริหารระดับสูงของสหรัฐฯ ที่ประกอบด้วยค่าตอบแทนคงที่ สิ่งจูงใจระยะสั้น และสิ่งจูงใจระยะยาวในสัดส่วนที่ปรากฏในตารางที่ 7.1 ก็ได้ แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่มีการแปรสภาพเป็นบริษัท (ไม่มีการแปลงทุนเป็นหุ้น) สิ่งจูงใจที่สามารถเสนอให้แก่ผู้บริหารสูงสุดจะจำกัดเฉพาะที่เป็นสิ่งจูงใจระยะสั้นเช่นโบนัสเท่านั้น

ถ้าพิจารณาเฉพาะในส่วนของสิ่งจูงใจระยะสั้นแล้ว จะพบว่าสัดส่วนของค่าตอบแทนคงที่ต่อค่าตอบแทนที่เป็นสิ่งจูงใจระยะสั้นของผู้บริหารระดับสูงของสหรัฐฯ จะเป็น 60:20 ในช่วง 1980 และลดลงมาเป็น 51:23 ในช่วงทศวรรษที่ 1990 หรือประมาณ 3 ต่อ 1 เป็น 2 ต่อ 1 ตามลำดับ ซึ่งสัดส่วนค่าตอบแทนของสหรัฐฯ ในช่วงทศวรรษที่ 1990 นี้มีความใกล้เคียงกับค่าตอบแทนผู้บริหารสูงสุดตามสัญญาจ้างของไทยที่กำหนดค่าตอบแทนคงที่ต่อค่าตอบแทนผันแปร (สิ่งจูงใจระยะสั้นเท่านั้น) เป็น 70:30 หรือประมาณ 2 ต่อ 1 อนึ่ง กระทรวงการคลังอาจใช้สัดส่วนค่าตอบ

แทนคงที่ต่อสิ่งจูงใจระยะสั้นและระยะยาวของสหรัฐฯ เป็น benchmark ในการกำหนดโครงสร้างค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดสำหรับรัฐวิสาหกิจที่จะแปรรูปเป็นบริษัทเอกชนในอนาคตได้

นอกจากโครงสร้างค่าตอบแทนของบริษัทเอกชนในสหรัฐฯ แล้ว ยังมีโครงสร้างเงินเดือนของผู้บริหารระดับสูงในประเทศต่างๆ ในปี 2542 ดังที่ปรากฏในตารางที่ 7.2 อีกด้วย จะเห็นได้ว่าโครงสร้างค่าตอบแทนในแต่ละส่วนของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันมาก หากพิจารณาจากสัดส่วนค่าตอบแทนคงที่เฉลี่ย (คือ ค่าตอบแทนพื้นฐาน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการพิเศษ) ต่อ ค่าตอบแทนผันแปรเฉลี่ย (คือสิ่งจูงใจระยะสั้นกับระยะยาว) ของต่างประเทศจะประมาณ 77:23 แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีสัดส่วนค่าตอบแทนคงที่กับค่าตอบแทนผันแปรแตกต่างจากค่าเฉลี่ยค่อนข้างมาก คือ ประมาณ 50:50

ตารางที่ 7.2 โครงสร้างค่าตอบแทนของผู้บริหารระดับสูงในประเทศต่างๆ ปี 2542

ประเทศ	ค่าตอบแทนพื้นฐาน (Basic Compensation)	สิทธิประโยชน์ (Benefits)	สวัสดิการพิเศษ (Perquisites)	สิ่งจูงใจในระยะสั้น** (Short-term Incentive)	สิ่งจูงใจในระยะยาว (Long-Term Incentive)	ค่าตอบแทนทั้งหมด (Total Remuneration)
อาร์เจนตินา	59.03	9.64	2.99	18.89	9.45	100.00
ออสเตรเลีย	57.14	12.00	11.43	17.14	2.29	100.00
เบลเยี่ยม	48.03	30.20	4.96	12.97	3.84	100.00
บราซิล	43.08	25.12	8.37	11.80	11.63	100.00
แคนาดา	51.65	12.57	3.24	18.08	14.46	100.00
ฝรั่งเศส	48.12	22.05	6.30	9.20	14.33	100.00
เยอรมนี	62.25	14.57	6.15	17.03	-	100.00
ฮ่องกง	50.78	6.62	15.48	14.79	12.33	100.00
อิตาลี	52.50	21.27	4.73	15.78	5.72	100.00
ญี่ปุ่น	62.67	14.53	12.87	9.93	-	100.00
มาเลเซีย	45.86	7.42	19.90	14.12	12.70	100.00
เม็กซิโก	71.03	3.20	5.52	18.49	1.76	100.00
เนเธอร์แลนด์	58.35	13.53	5.55	12.54	10.03	100.00
นิวซีแลนด์	69.11	9.05	10.14	11.70	-	100.00
สิงคโปร์	55.16	5.97	7.15	19.61	12.11	100.00
แอฟริกาใต้	53.24	11.73	14.71	10.54	9.77	100.00
เกาหลีใต้	52.07	23.66	9.99	14.28	-	100.00
สเปน	60.32	12.82	10.25	16.61	-	100.00
สวีเดน	53.58	32.70	3.22	10.50	-	100.00
สวิตเซอร์แลนด์	59.88	17.55	2.21	16.97	3.39	100.00
สหราชอาณาจักร	45.93	22.51	3.76	10.34	17.46	100.00
สหรัฐอเมริกา	37.51	8.27	3.26	14.58	36.38	100.00
เวเนซุเอลา	44.19	15.09	6.23	34.49	-	100.00
ค่าตอบแทนเฉลี่ย	**53.98**	**15.31**	**7.76**	**15.23**	**7.72**	**100.00**

หมายเหตุ : * สิทธิประโยชน์คำนวณมาจาก เงินสนับสนุนจากบริษัทแบบบังคับและเงินสนับสนุนแบบสมัครใจ

(Company contributions: compulsary + Company contribution: voluntary)

** สิ่งจูงใจในระยะสั้น หมายถึง เงินโบนัส

ที่มา : คำนวณจาก Tower Perrin, 1999, *Worldwilde Total Reward*, NY.

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ค่าตอบแทนคงที่และค่าตอบแทนผันแปรของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตามระบบสัญญาจ้างที่ ครม. อนุมัติมีความสอดคล้องกับค่าตอบแทนเฉลี่ยของต่างประเทศโดยส่วนใหญ่ตามตารางที่ 7.2 กล่าวคือ สัดส่วนค่าตอบแทนคงที่ต่อค่าตอบแทนผันแปรตามที่ ครม. กำหนดเป็น 70:30 สำหรับสัดส่วนค่าตอบแทนคงที่เฉลี่ยต่อค่าตอบแทนผันแปรเฉลี่ยของต่างประเทศในตารางที่ 7.2 เป็น 77 : 23

แต่คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรให้น้ำหนักค่าตอบแทนผันแปรมากขึ้นกว่าร้อยละ 30 เนื่องจากค่าตอบแทนผันแปรจะมีความสัมพันธ์และสำคัญกับผลงาน (Performance) ของผู้บริหารสูงสุดอย่างมาก และโครงสร้างค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดในรัฐวิสาหกิจของไทยยังไม่ได้รวมสิ่งจูงใจระยะยาว นอกจากนั้นแล้ว ฐานเงินเดือน (Base salary) ที่ยังต้องอิงกรอบเงินเดือนที่กำหนดโดย ครม. นั้นนับว่าอยู่ในเกณฑ์ต่ำการปรับสัดส่วนของค่าตอบแทนผันแปรให้สูงขึ้นจะทำให้ผู้บริหารสูงสุดมีแรงจูงใจที่จะปรับปรุงผลการดำเนินงานขององค์กรมากขึ้น

คณะผู้วิจัยเสนอว่าอาจกำหนดเพดานของสัดส่วนของค่าตอบแทนคงที่ต่อค่าตอบแทนผันแปรของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจของไทยที่ 50:50 ซึ่งหมายความว่า ค่าตอบแทนผันแปรซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับโบนัสจะต้องไม่เกิน 12 เท่าของเงินเดือนซึ่งเป็นค่าตอบแทนคงที่ต่อเดือน ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับค่าตอบแทนของผู้บริหารระดับสูงของประเทศสหรัฐฯ ทั้งนี้คณะผู้วิจัยขอย้ำว่าสัดส่วนดังกล่าวเป็นเพียงกรอบค่าตอบแทนผันแปรขั้นสูงเพื่อทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการกำหนดค่าตอบแทน โดยในทางปฏิบัติมิได้หมายความว่าผู้บริหารสูงสุดจะต้องได้รับค่าตอบแทนผันแปรตามกรอบสูงสุดหากจะต้องพิจารณาข้อมูลอื่นประกอบด้วย เช่น ผลงานของผู้บริหารสูงสุด และผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจโดยรวม

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าค่าตอบแทนผันแปรของผู้บริหารสูงสุดควรที่จะผูกโยงกับ**วงเงินโบนัสที่พนักงานได้รับ**ด้วย กล่าวคือ หากพนักงานได้รับโบนัสเท่ากับ 2 เท่าของเงินเดือน ผู้บริหารสูงสุดก็ควรที่จะได้รับค่าตอบแทนเป็นจำนวนเท่ากับ 2 เท่าของเงินเดือน หรือหากพนักงานได้รับโบนัส 6 เท่าของเงินเดือนผู้บริหารสูงสุดก็ควรที่จะได้รับ 6 เท่าของเงินเดือนเช่นกัน ผู้บริหารสูงสุดจะได้มากกว่าพนักงานเฉพาะในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีผลงานดีเยี่ยมและพนักงานได้รับโบนัสเต็มจำนวนวงเงินที่มีสิทธิได้รับตามระดับผลงานที่กำหนดไว้ในเกณฑ์ระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ หรือตามกรอบที่ ครม. กำหนดเสียก่อน จากนั้นหากยังมีเงินเหลือพอที่จะจัดสรรโบนัสได้อีก เงินส่วนที่เหลือจึงจะถูกจัดสรรให้แก่ผู้บริหารสูงสุดต่อไป การผูกโยงค่าตอบแทนผันแปรของผู้บริหารสูงสุดกับวงเงินโบนัสของพนักงานจะช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรวงเงินแรงจูงใจและส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ที่ดีในองค์กรอีกด้วย

<u>ประการที่ 2</u> การปรับปรุงวิธีการกำหนดค่าตอบแทนคงที่ของผู้บริหารสูงสุดตามสัญญาจ้าง

นอกจากแนวทางในการกำหนดสัดส่วนค่าตอบแทนผันแปรของผู้บริหารสูงสุดตามสัญญาจ้างที่เหมาะสมแล้ว คณะผู้วิจัยยังมีความเห็นในรายละเอียดของค่าตอบแทนคงที่อีกด้วย เนื่องจากค่าตอบแทนคงที่ที่ผู้บริหารสูงสุดตามสัญญาจ้างได้รับ มีส่วนหนึ่งมาจากอัตราเงินเดือนตามบัญชีโครงสร้างเงินเดือนที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2538 โดยกำหนดขั้นเงินเดือนสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งพิจารณาจากปัจจัยในส่วนเนื้อเงิน 25 คะแนน และในส่วนเนื้องาน 75 คะแนน หากรัฐวิสาหกิจใดได้ผลรวมของคะแนนมาก ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นก็จะมีอัตราขั้นเงินเดือนสูงสุดสูงตามไปด้วย (ตามรายละเอียดที่ปรากฏอยู่ในหัวข้อที่ 2.1 ในบทที่ 2)

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าหลักการในการกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดโดยพิจารณาจากตัวแปรเนื้อเงินและเนื้องานที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมอยู่แล้ว แต่รายละเอียดของปัจจัยในส่วนเนื้อเงินและเนื้องานนั้น ยังมีบางปัจจัยที่มิได้สะท้อนถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหารสูงสุด แต่หากสะท้อนถึงผลการดำเนินงานมากกว่า เช่น กำไรสุทธิ หรือบางปัจจัยอาจให้คะแนนหรือน้ำหนักที่ไม่เหมาะสมนัก ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงเสนอเกณฑ์คะแนนใหม่โดยปรับส่วนเนื้อเงินเป็น 30 คะแนน และส่วนเนื้องานเป็น 70 คะแนน ซึ่งมีรายละเอียดดังตารางที่ 7.3 โดยมีข้อเสนอในการปรับเปลี่ยนดังต่อไปนี้

(1) ตัวแปรในส่วนของ<u>เนื้อเงิน</u> ซึ่งประกอบด้วย มูลค่าทรัพย์สิน รายได้ และกำไรสุทธินั้น ควรที่จะตัดตัวแปรสุดท้าย คือ "กำไรสุทธิ" ออก เนื่องจากกำไรสุทธิมิได้สะท้อนถึงกรอบหรือขอบเขตของภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารสูงสุดต้องรับผิดชอบหากเป็นตัวแปรที่ชี้วัดผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ จึงควรที่จะบรรจุตัวแปร "กำไรสุทธิ" อยู่ในดัชนีการประเมินผลการดำเนินงานประจำปีเพื่อกำหนดค่าตอบแทนผันแปรมากกว่าที่จะบรรจุอยู่ในส่วนของค่าตอบแทนคงที่ สำหรับตัวแปรด้านทรัพย์สิน และรายได้นั้น ได้มีการเพิ่มคะแนนจาก 10 คะแนนเป็น 15 คะแนนให้แก่ทั้งสองตัวแปร (ดูตารางที่ 7.3) เนื่องจากเป็นตัวแปรที่สะท้อนถึงขนาดของกรอบภาระหน้าที่ของผู้บริหารสูงสุดที่มีต่อองค์กรโดยตรง กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจที่มีมูลค่าทรัพย์สินมาก ผู้บริหารสูงสุดย่อมมีภาระหน้าที่ในการบริหารทรัพย์สินเพิ่มขึ้นซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญ และความรอบคอบมากขึ้น ในลักษณะเดียวกันรัฐวิสาหกิจที่มีรายได้สูงโดยทั่วไปแล้วมักจะมีเครือข่ายในการให้บริการที่กว้างขวาง มีฐานลูกค้าที่กว้าง และมีบริการที่หลากหลายทำให้การบริหารงานลำบากมากยิ่งขึ้น

(2) ตัวแปรในส่วนของเนื้องานซึ่งมีทั้งหมด 9 ตัว ได้แก่ จำนวนพนักงาน ผูกขาด/แข่งขัน ส่งเสริม/ไม่ส่งเสริม บริเวณและเครือข่ายในการให้บริการ ความสำคัญและผลกระทบต่อส่วนรวม เทคโนโลยี อัตราการขยายงาน ภาระการบริหารงานในกิจการอื่น และคุณภาพของแผนวิสาหกิจ คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรที่จะตัดตัวแปรอัตราการขยายงาน และคุณภาพของแผนวิสาหกิจออก เนื่องจากอัตราการขยายงานเป็นการวัดอัตราการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินจึงไม่ควรนำมาพิจารณาซ้ำกับตัวแปรด้านทรัพย์สินที่มีการให้คะแนนอยู่แล้ว สำหรับตัวแปรคุณภาพของแผนวิสาหกิจนั้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นเรื่องของผลการดำเนินงานมากกว่ากรอบภาระหน้าที่จึงควรที่จะย้ายไปอยู่ในส่วนของการประเมินผลการดำเนินงานของผู้บริหารสูงสุดเช่นกัน

(3) นอกจากการตัดตัวแปรเนื้องานบางตัวที่ไม่ได้สะท้อนกรอบภาระหน้าที่ของผู้บริหารสูงสุดออกไปแล้ว คณะผู้วิจัยยังเสนอให้มีการปรับคะแนนของตัวแปรเนื้องานดังต่อไปนี้ (ดูตารางที่ 7.3 ประกอบ)

- เพิ่มคะแนนสำหรับตัวแปรด้านพนักงานให้เท่ากับตัวแปรทรัพย์สิน คือ 15 คะแนน เนื่องจากรัฐวิสาหกิจบางแห่งมีลักษณะของธุรกิจที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labor Intensive) เช่น บริการไปรษณีย์ เป็นต้น ซึ่งจะต่างกับบริการที่ใช้ทุนสูง (Capital Intensive) เช่น บริการผลิตไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งธุรกิจทั้งสองประเภทต้องใช้ความสามารถในการบริหารสูงเช่นกัน ในกรณีแรกจะเป็นความสามารถในการบริหารแรงงาน ในกรณีที่สองจะเป็นความสามารถในการสร้างรายได้จากการลงทุน[1]
- เพิ่มคะแนนให้ตัวแปรส่งเสริมเพื่อที่จะชดเชยคะแนนในส่วนของรายได้เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมโดยทั่วไปแล้วจะมีรายได้น้อย

อนึ่งการปรับคะแนนตัวแปรเนื้อเงินและเนื้องานจากคะแนนที่ได้ปรับใหม่ตามที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของขั้นเงินเดือนสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดดังที่ปรากฏในตารางที่ 7.4 โดยคณะผู้วิจัยนำคะแนนของแต่ละปัจจัยที่รัฐวิสาหกิจเคยได้รับในปี 2538 มาเทียบสัดส่วนให้

[1] การกำหนดค่าตอบแทนผู้บริหารสูงสุดจากมูลค่าทรัพย์สินและจำนวนพนักงานอาจทำให้รัฐวิสาหกิจมีแรงจูงใจที่จะลงทุนมากเกินควรเพื่อขยายฐานของทรัพย์สินหรือจ้างงานเพื่อที่จะเพิ่มจำนวนพนักงานซึ่งจะทำให้ขั้นเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดเพิ่มมากขึ้น แต่คณะผู้วิจัยเห็นว่าหากมีระบบการประเมินผลงานที่ดีแล้ว รัฐวิสาหกิจก็จะไม่มีพฤติกรรมที่บิดเบือนดังกล่าว เพราะการลงทุนเกินควรก็จะทำให้รัฐวิสาหกิจมีต้นทุนในการประกอบการสูง มีอัตราค่าตอบแทนของทรัพย์สินต่ำ ในขณะเดียวกัน การจ้างงานมากเกินไปก็จะทำให้กำไรสุทธิต่อพนักงานหรือต้นทุนการดำเนินงานต่อรายได้ลดลงซึ่งจะมีผลกระทบต่อวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนและโบนัสของพนักงาน กรรมการ ตลอดจนผู้บริหารสูงสุด

เท่ากับหลักเกณฑ์คะแนนใหม่ตามที่ TDRI ได้นำเสนอไว้ในตารางที่ 7.3 (ดูรายละเอียดในแต่ละรายรัฐวิสาหกิจได้ในตารางที่ 11 ภาคผนวก)

ตารางที่ 7.3 เกณฑ์ในการกำหนดขั้นเงินเดือนสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ

	คะแนนเดิม ตามมติ ครม. ปี 2538	คะแนนปรับปรุง ตามข้อเสนอ TDRI
1. เนื้อเงิน	25	30
ทรัพย์สิน	10	15
รายได้	10	15
กำไรสุทธิ	5	(ย้ายไปส่วนของค่าตอบแทนผันแปร)*
2. เนื้องาน	75	70
จำนวนพนักงาน	10	15
ผูกขาด/แข่งขัน	10	10
ส่งเสริม/ไม่ส่งเสริม	5	10
บริเวณและเครือข่ายการให้บริการ	10	10
ความสำคัญและผลกระทบต่อส่วนรวม	10	10
เทคโนโลยี	10	10
อัตราการขยายงาน	10	(ย้ายไปส่วนของค่าตอบแทนผันแปร)*
ภาระในการบริหารงานในกิจการอื่น	5	5
คุณภาพของแผนวิสาหกิจ	5	(ย้ายไปส่วนของค่าตอบแทนผันแปร)*

หมายเหตุ : * ค่าตอบแทนผันแปรของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตามระบบสัญญาจ้างขึ้นอยู่กับการประเมินผลงานโดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ อีกทั้งคณะผู้วิจัยได้เสนอให้ผูกโยงกับค่าตอบแทนผันแปร (โบนัส) ที่พนักงานได้รับอีกด้วย ซึ่งโบนัสที่ได้รับนั้นหากรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นอยู่ในระบบการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจก็จะมีกำไรสุทธิ อัตราการขยายงาน คุณภาพของแผนวิสาหกิจเป็นดัชนีชี้วัดรวมอยู่แล้ว

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 7.4 ผลจากการปรับคะแนนของเนื้อเงิน และเนื้องานตามข้อเสนอของ TDRI*

ขั้นเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุด	จำนวนรัฐวิสาหกิจ (แห่ง)
เพิ่มขึ้นจากเดิม 3 ขั้น	1 แห่ง คือ ข.ส.ม.ก.
เพิ่มขึ้นจากเดิม 1 ขั้น	5 แห่ง คือ ธนาคารออมสิน รฟท. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ สกย. และองค์การคลังสินค้า
เท่าเดิม	21 แห่ง
ลดลงจากเดิม 1 ขั้น	12 แห่ง
ลดลงจากเดิม 2 ขั้น	7 แห่ง

หมายเหตุ : * ผลจากตารางข้างบนคำนวณมาจากการปรับน้ำหนักตัวแปรเนื้อเงิน และเนื้องานตามที่ TDRI เสนอ โดยใช้คะแนนตัวแปรที่แต่ละรัฐวิสาหกิจได้รับ (เช่น ทรัพย์สิน รายได้ ส่งเสริม ผลกระทบต่อส่วนรวม เทคโนโลยี ฯลฯ) ตามที่กระทรวงการคลังกำหนดตั้งแต่ปี 2538 เป็นฐานในการคำนวณ

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

จะเห็นได้ว่าผลจากการปรับน้ำหนักตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัยทำให้รัฐวิสาหกิจประมาณร้อยละ 45 ของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด 46 แห่ง ยังคงมีขั้นเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดเท่าเดิม และอีกร้อยละ 41 ของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดมีขั้นเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดลดลง แต่จากเกณฑ์ค่าตอบแทนแปรผันที่คณะผู้วิจัยได้เสนอว่าให้ได้ไม่เกิน 12 เท่าของเงินเดือนคงที่ต่อเดือนตามที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจส่งผลให้ค่าตอบแทนโดยรวมของผู้บริหารสูงสุดตามที่คณะผู้วิจัยได้เสนอสูงกว่าค่าตอบแทนโดยรวมตามที่มีมติ ครม. กำหนดค่าตอบแทนในลักษณะสัญญาจ้างก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยได้ให้แนวคิดว่าการให้โบนัสผู้บริหารสูงสุดถึง 12 เท่าของเงินเดือนต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขบางประการ เช่น พนักงานรัฐวิสาหกิจต้องได้รับโบนัสเต็มตามสิทธิที่จะได้รับก่อน แล้วหากมีเงินเหลือจึงนำไปจัดสรรให้ผู้บริหารสูงสุด(ตามสัญญาจ้าง)ต่อไป (ในตารางที่ 11 ของภาคผนวก ได้แสดงค่าตอบแทนรวมตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัย และตามมติ ครม. วันที่ 13 มิ.ย. 43 ประกอบ พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 โดยเปรียบเทียบ)

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังเสนอให้มีการปรับค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดให้สอดคล้องกับตัวแปรที่สะท้อนถึงขนาดขององค์กรมากยิ่งขึ้น อันได้แก่ มูลค่าทรัพย์สิน รายได้ และจำนวนพนักงาน เนื่องจากเกณฑ์ในการกำหนดค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดในปัจจุบันจะผันแปรน้อยมากกับขนาดขององค์กรสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดใหญ่ในระดับหนึ่ง ดังที่ปรากฏในรูปที่ 1 (ก) (ข) (ค) ในภาคผนวก (รูปเกณฑ์ตามมติ ครม. ปี 2538) ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจที่มีทรัพย์สิน รายได้ หรือจำนวนพนักงานมาก จะมีค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดใกล้เคียงกับรัฐวิสาหกิจที่มีปัจจัยเหล่านั้นอยู่ในระดับปานกลาง เนื่องมาจากวิธีการให้คะแนนตัวแปรที่สะท้อนขนาดของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ทรัพย์สิน รายได้ และจำนวนพนักงาน จะมีช่วงห่างค่อนข้างมาก กล่าวคือ ในเกณฑ์ของระดับคะแนนต่ำ จะมีช่วงห่างของทรัพย์สิน รายได้ และจำนวนพนักงานค่อนข้างน้อย แต่ในระดับคะแนนที่สูงขึ้นไป ขนาดของช่วงห่างของทั้ง 3 ปัจจัยจะค่อนข้างมาก (ดูรูปที่ 2 (ก) (ข) (ค) ในภาคผนวกประกอบ) ทำให้รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่และขนาดกลางมีคะแนนรวมจากปัจจัยต่างๆ ค่อนข้างใกล้เคียงกัน ส่งผลให้อัตราเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจทั้งสองขนาดใกล้เคียงกันด้วย

ยกตัวอย่างเช่น รัฐวิสาหกิจที่มีทรัพย์สินในช่วง 0–200 200-700 700-1,100 1,100-2,200 2,200-6,600 6,600-11,000 และ 11,000-22,000 ล้านบาท จะได้รับคะแนนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้คือ 6 6.5 7 7.5 8 8.5 9 คะแนนตามลำดับ แต่หากทรัพย์สินอยู่ในช่วง 22,000 – 110,000 ล้านบาท จะได้รับคะแนนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ 9.5 คะแนน ซึ่งขนาดทรัพย์สินที่ได้รับคะแนน 9.5 คะแนนนั้นแตกต่างกันค่อนข้างมาก อาทิเช่น รัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งมีทรัพย์สิน 30,000 ล้านบาท และรัฐวิสาหกิจอีกแห่งหนึ่งมีทรัพย์สิน 100,000 ล้านบาท รัฐวิสาหกิจทั้ง 2 แห่งนี้จะได้

รับคะแนนในปัจจัยส่วนของทรัพย์สินเท่ากันคือ 9.5 คะแนน ซึ่งภาระหน้าที่ของผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจที่ต้องดูแลรัฐวิสาหกิจ 2 แห่งนี้น่าจะแตกต่างกันอยู่บ้าง ส่วนปัจจัยด้านรายได้ และจำนวนพนักงานก็มีข้อสังเกตเช่นเดียวกับทรัพย์สิน คือ ขนาดช่วงห่างของเกณฑ์รายได้ และจำนวนพนักงานจะกว้างขึ้นอย่างมากในเกณฑ์คะแนนระดับสูง ซึ่งอาจทำให้รัฐวิสาหกิจขนาดกลางกับรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ได้รับคะแนนเท่ากัน ทั้งๆ ที่จำนวนทรัพย์สิน รายได้ หรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจแตกต่างกันค่อนข้างมาก และจะส่งผลต่อการกำหนดขั้นเงินเดือนสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดที่อาจมีจำนวนขั้นที่ใกล้เคียงกันเกินไป ดังนั้นควรมีการพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์การกำหนดคะแนนให้สะท้อนความแตกต่างของขนาดของรัฐวิสาหกิจมากขึ้น

คณะผู้วิจัยขอเสนอตัวอย่างการปรับปรุงเกณฑ์การให้คะแนนมูลค่าทรัพย์สิน รายได้ และจำนวนพนักงานที่สะท้อนขนาดขององค์กร รวมถึงผลลัพธ์ที่ได้ที่มีต่ออัตราขั้นเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุด โดยมีขั้นตอนการปรับปรุงคะแนนใหม่ดังนี้

(1) ช่วงคะแนนของแต่ละปัจจัยควรเริ่มตั้งแต่ 0 คะแนน มิใช่เริ่มตั้งแต่ 6 คะแนนเหมือนเกณฑ์เดิมที่ใช้ตั้งแต่ปี 2538 เนื่องจากขนาดของรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างกันมาก ช่วงคะแนนจึงต้องกว้างมากขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมสำหรับผู้บริหารสูงสุดที่มีภาระหน้าที่รับผิดชอบมากในองค์กรขนาดใหญ่ (ดูตารางที่ 12 และรูปที่ 3 (ก) (ข) (ค) ในภาคผนวกประกอบ)

(2) ควรเปลี่ยนแปลงวิธีการแปลงคะแนนเป็นขั้นเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดใหม่ โดยให้มีช่วงห่างของขั้นเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงคะแนนในขั้นตอนที่ (1) (ดูตารางที่ 13 ในภาคผนวก)

จากการปรับปรุงเกณฑ์การให้คะแนนเนื้อเงินและเนื้องานตาม 2 ขั้นตอนข้างต้น จะส่งผลให้ผู้บริหารสูงสุดของแต่ละรัฐวิสาหกิจมีขั้นเงินเดือนสูงสุดที่ห่างกันมากขึ้น กล่าวคือ ในปัจจุบันขั้นเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดระหว่างผู้ที่มีขั้นเงินเดือนต่ำสุด (ขั้นที่ 46[2]) กับขั้นเงินเดือนสูงสุด (ขั้นที่ 58) แตกต่างกันอยู่ 13 ขั้น แต่จากข้อเสนอของคณะผู้วิจัยทำให้ขั้นเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจห่างกันถึง 25 ขั้น คือ จากขั้นที่ 46 ถึง ขั้นที่ 70 (ดูตารางที่ 13 ในภาคผนวก) โดยอัตราเงินเดือนที่คณะผู้วิจัยเสนอนั้นเป็นเพียงตัวอย่างเท่านั้น สำหรับเงินเดือนที่เหมาะสมสำหรับขั้นเงินเดือนที่ซอยถี่มากขึ้นนั้น ควรจะมีการศึกษาในรายละเอียดเพิ่มเติมต่อไป

---

[2] ไม่นับองค์การตลาด โรงพิมพ์ตำรวจและโรงงานไพ่ ซึ่งมีขั้นเงินเดือนสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดต่ำกว่าขั้นที่ 46 เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มิได้ใช้หลักเกณฑ์การเพิ่มขั้นเงินเดือนตามคะแนนเหมือนกับรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่

จากตัวอย่างอัตราเงินเดือนที่คณะผู้วิจัยเสนอให้สูงขึ้นตามขั้นเงินเดือนที่สูงขึ้นนั้น สามารถสะท้อนให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์กรขนาดใหญ่ คือ มีมูลค่าทรัพย์สิน รายได้ และจำนวนพนักงานมาก ก็จะมีอัตราเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดสูงตามไปด้วย โดยดูจากรูปที่ 1 (ก) (ข) (ค) (รูปเกณฑ์ข้อเสนอ TDRI) และตารางที่ 14 ในภาคผนวกประกอบ

<u>ประการที่ 3</u> ค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดควรสอดคล้องกับตลาดแรงงาน

แม้คณะผู้วิจัยได้นำเสนอให้มีการปรับค่าตอบแทนผันแปร และเกณฑ์ในการกำหนดค่าตอบแทนคงที่ตามเนื้อเงินและเนื้องานดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจยังไม่สมบูรณ์นัก เนื่องจากยังไม่มีการพิจารณาถึงสภาพของตลาดแรงงานซึ่งจะมีความสำคัญสำหรับกลุ่มของรัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งขันกับธุรกิจเอกชนในการแย่งชิงบุคลากรในตลาดแรงงาน (รัฐวิสาหกิจที่มีการเชื่อมโยงกับตลาดแรงงานสูง หรือมีระดับของ external comparability ในเกณฑ์สูงตามที่ได้เคยประเมินไว้แล้วในตารางที่ 5.2 ในบทที่ 5) การกำหนดค่าตอบแทนผู้บริหารสูงสุดจะต้องมีความยืดหยุ่นในระดับหนึ่ง คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสามารถต่อรองค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดที่สูงเกินกว่าค่าตอบแทนรวม (คือ ค่าตอบแทนคงที่บวกกับค่าตอบแทนผันแปรตามสัญญาจ้าง) ที่กำหนดไว้ได้ แต่ทั้งนี้คณะกรรมการฯ จะต้องให้เหตุผลและข้อมูลประกอบเพื่อชี้แจงให้กระทรวงการคลังเห็นว่าค่าตอบแทนรวมที่กำหนดไว้นั้นไม่สอดคล้องกับสภาพของตลาดทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ดังที่ต้องการให้เข้ามาบริหารรัฐวิสาหกิจได้

การพิจารณาค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดโดยอิงกับตลาดแรงงานนี้ให้ใช้กับผู้บริหารสูงสุดในรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมด้วย โดยให้คำนึงถึงคุณสมบัติและประสบการณ์ส่วนบุคคลของผู้บริหารสูงสุดที่รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นต้องการโดยสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ขององค์กร ยกตัวอย่าง เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมที่เน้นกิจกรรมด้านการประชาสัมพันธ์และการส่งเสริมด้านการท่องเที่ยว ดังนั้นผู้บริหารสูงสุดที่ต้องการว่าจ้างนั้นควรเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการตลาดและการประชาสัมพันธ์ เพื่อช่วยให้หน่วยงานมีการดำเนินงานแบบมืออาชีพ ค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงควรที่จะอิงกับค่าตอบแทนของนักการตลาดหรือนักประชาสัมพันธ์มืออาชีพได้ หรือหากคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยต้องการบุคคลที่มีคุณสมบัติหรือประสบการณ์ที่แตกต่างไปจากที่กำหนด ก็ให้ชี้แจงเหตุผลและข้อมูลประกอบต่อกระทรวงการคลัง เพื่อให้กระทรวงการคลังพิจารณาว่าคุณสมบัติของผู้บริหารสูงสุดที่ต้องการว่าจ้างนั้นเหมาะสมกับค่าตอบแทนที่คณะ

กรรมการรัฐวิสาหกิจได้เสนอมาหรือไม่ รวมถึงมีความสอดคล้องกับลักษณะกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือไม่

ประการที่ 4 กระทรวงการคลังควรที่จะมีบทบาทในการให้ความเห็นชอบหลักและวิธีการประเมินผลการดำเนินงานของผู้บริหารสูงสุด

เนื่องจากค่าตอบแทนผันแปรตามสัญญาจ้างของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจจะมีการจ่ายตอนสิ้นปีหลังการประเมินผลงาน โดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ เป็นผู้ประเมินผลงานของผู้บริหารสูงสุดเอง คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่ากระทรวงการคลังต้องสร้างหลักเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐาน เพื่อให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการประเมินผลงานของผู้บริหารสูงสุด ส่วนในรายละเอียดของขั้นตอนในการประเมินผลงานของแต่ละรัฐวิสาหกิจนั้น คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งอาจสามารถเสนอแนวทางที่แตกต่างกันได้ เนื่องจากแต่ละรัฐวิสาหกิจมีการดำเนินธุรกิจที่แตกต่างกัน จึงเน้นผลการดำเนินงานในแต่ละส่วนไม่เหมือนกัน แต่ทั้งนี้คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่ากระทรวงการคลังควรเป็นผู้อนุมัติดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานของแต่ละรัฐวิสาหกิจด้วย

7.1.2 แนวทางการปรับปรุงระบบค่าตอบแทนที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นเป็นผู้กำหนดเอง

ก) ผู้บริหารสูงสุดที่ใช้ระบบค่าตอบแทนเดิม

ผู้บริหารสูงสุดที่ใช้ระบบค่าตอบแทนเดิม หมายถึง ผู้บริหารสูงสุดที่มีค่าตอบแทนตามที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นกำหนดเอง แต่ผู้บริหารสูงสุดที่เข้าดำรงตำแหน่งหลัง 7 ธ.ค. 43 จะต้องใช้ค่าตอบแทนตามระบบสัญญาจ้าง กล่าวคือ จะมีทั้งค่าตอบแทนคงที่ และค่าตอบแทนผันแปร ดังนั้นในช่วงเวลานี้จึงเป็นช่วงที่จะมีการผลัดเปลี่ยนจากระบบค่าตอบแทนเดิมเป็นระบบสัญญาจ้าง คณะผู้วิจัยจึงจะนำเสนอแนวทางการปรับปรุงค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดเฉพาะระบบสัญญาจ้างที่จะมีการใช้ในอนาคตเท่านั้น ส่วนค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดในระบบเดิมนั้นยังคงให้เหมือนเดิมเพียงแต่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจต้องยื่นข้อมูลและหลักฐานชี้แจงค่าตอบแทนที่กำหนดว่ามีความเหมาะสมอย่างไร

ข) ผู้บริหารสูงสุดที่ใช้ระบบค่าตอบแทนตามระบบสัญญาจ้าง

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่สามารถกำหนดเงินเดือนผู้บริหารสูงสุดด้วยตนเองได้นั้น จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งขันกับภาคเอกชน ดังนั้นเงินเดือนผู้บริหารสูงสุดจึงต้องสามารถเปรียบเทียบได้กับตลาดภายนอก แต่เนื่องด้วยข้อจำกัดทางด้านข้อมูลในเรื่องค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดของภาคเอกชนที่มักไม่เปิดเผยโดยทั่วไป[3] ดังนั้นการเปรียบเทียบค่าตอบแทนระหว่างผู้บริหารสูงสุดที่รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นกำหนดได้เองกับผู้บริหารสูงสุดในภาคเอกชนจึงไม่สามารถทำได้

คณะผู้วิจัยขอเสนอว่าในการพิจารณาเรื่องค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดตามสัญญาจ้างเหล่านี้ว่าเหมาะสมหรือไม่นั้น กระทรวงการคลังควรที่จะมอบภาระในการพิสูจน์ความเหมาะสมของอัตราเงินเดือนผู้บริหารสูงสุดแก่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือคณะอนุกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดตามสัญญาจ้างของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ โดยอาจกำหนดให้คณะกรรมการฯ จัดทำรายงานหลักการและเหตุผลในการกำหนดค่าตอบแทนผู้บริหารสูงสุดตามสัญญาจ้างต่อกระทรวงการคลังโดยมีหลักฐานข้อมูลประกอบโดยละเอียด เนื่องจากมีปัจจัยหลายอย่างที่ต้องพิจารณาในการกำหนดค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุด เช่น ประสบการณ์ในการทำงาน ผลงานในอดีต ค่าตอบแทนที่เคยได้รับในอดีต ความต้องการผู้บริหารดังกล่าวในตลาด ฯลฯ

การกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการนำเสนอขออนุมัติค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดที่เป็นระบบจะเป็นการสร้างความโปร่งใส (Good Governance) ในกระบวนการสรรหาอีกด้วย โดยเหตุผลและข้อมูลทั้งหมดนั้นจะใช้เป็นแนวทางให้กระทรวงการคลังพิจารณาว่าค่าตอบแทนที่คณะกรรมการฯ เสนอมานั้นเหมาะสมหรือไม่ และมีข้อมูลและเหตุผลที่ใช้สนับสนุนครบถ้วนหรือไม่ หากไม่เหมาะสมกระทรวงการคลังก็ควรชี้แจงเหตุผลกลับไปยังรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นเพื่อให้ทบทวนค่าตอบแทนที่กำหนดไว้เสียใหม่ หรือให้มีการหาหลักฐานข้อมูลเพิ่มเติม

อนึ่งแม้ว่าจะมี พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 และมติ ครม. ที่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการจ่ายค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดตามสัญญาจ้างสำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดให้มีค่าตอบแทนคงที่ต่อ

---

[3] ขณะนี้มีบริษัทเอกชนแห่งหนึ่งกำลังทำการสำรวจเรื่องค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดในภาคธุรกิจ แต่เนื่องจากข้อมูลที่จะได้จากการสำรวจในครั้งนี้จะเปิดเผยแก่สมาชิกที่ได้เข้าร่วมโครงการสำรวจเท่านั้น รวมถึงการสำรวจในครั้งนี้ยังไม่แล้วเสร็จ ดังนั้นทางคณะผู้วิจัยจึงไม่สามารถนำข้อมูลมาเปรียบเทียบระหว่างรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนได้ แต่อย่างไรก็ตามในการสำรวจครั้งนี้มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ได้เข้าร่วมโครงการนี้ หากโครงการสำรวจครั้งนี้แล้วเสร็จทางกระทรวงการคลังอาจขอข้อมูลจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นได้

ค่าตอบแทนผันแปรเป็นร้อยละ 70 ต่อร้อยละ 30 แต่มติ ครม. ดังกล่าวได้ยกเว้นให้แก่รัฐวิสาหกิจที่กำหนดค่าตอบแทนโดยใช้เกณฑ์เฉลี่ยธุรกิจ และรัฐวิสาหกิจที่ดีที่เข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานโดยไม่ต้องใช้สัดส่วนการจ่ายค่าตอบแทน 70:30 ก็ได้แต่ยังต้องมีการจ่ายค่าตอบแทนแบบคงที่และแปรผัน ส่วนจะเป็นสัดส่วนเท่าไหร่นั้น คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ จะเป็นผู้กำหนดเอง

กล่าวโดยสรุป คณะผู้วิจัยเห็นสมควรให้รัฐวิสาหกิจที่มีอิสระในการกำหนดค่าตอบแทนผู้บริหารสูงสุดเองได้ในปัจจุบันทุกแห่งดำเนินการดังนี้

(1) ใช้ระบบค่าตอบแทนที่มีองค์ประกอบของค่าตอบแทนผันแปร เพราะค่าตอบแทนผันแปรจะเป็นแรงจูงใจให้ผู้บริหารสูงสุดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้การประเมินผลงานดี ส่วนค่าตอบแทนคงที่จะเป็นสัดส่วนเท่าใดกับค่าตอบแทนผันแปรนั้น ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นเป็นผู้กำหนดเอง

(2) คงสิทธิในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนคงที่ของผู้บริหารสูงสุดโดยไม่ต้องผูกโยงกับการประเมินเนื้อเงินและเนื้องานของรัฐวิสาหกิจ เพียงแต่ต้องพิสูจน์ว่าค่าตอบแทนดังกล่าวเป็นค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับภาวะในตลาดแรงงาน คุณสมบัติส่วนตัวและผลงานของผู้บริหารสูงสุดนั้นๆ เพื่อที่จะให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งมีขั้นตอนและกระบวนการสรรหาผู้บริหารสูงสุด รวมถึงมีการกำหนดค่าตอบแทนที่โปร่งใสและเท่าเทียมกัน โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแลโดยการอนุมัติค่าตอบแทนที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเสนอมา

(3) ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการดำเนินงานของผู้บริหารสูงสุดตามที่กระทรวงการคลังได้มีแนวทางให้ (ถ้ามี)

7.1.3 แนวทางเพิ่มเติมในส่วนของระบบสัญญาจ้างบริหารของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ระบบสัญญาจ้างผู้บริหารสูงสุดเป็นแนวทางที่ดี เพราะทำให้ผู้ที่มีความรู้ และความเชี่ยวชาญในธุรกิจที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่สามารถเข้ามาบริหารรัฐวิสาหกิจได้ตามความเหมาะสม จึงอาจมีการใช้ระบบสัญญาจ้างกับผู้บริหารรัฐวิสาหกิจที่มีตำแหน่งรองลงไปจากผู้บริหารสูงสุดได้ เช่น ระดับรองผู้อำนวยการ หรือผู้อำนวยการฝ่าย เป็นต้น ซึ่งจะทำให้มีผู้บริหารระดับมืออาชีพในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเพิ่มมากขึ้น และผู้บริหารเหล่านี้จะเป็นตัวจักรสำคัญในการสร้างระบบการทำงานของรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด

7.1.4 แนวทางการกำหนดสิทธิประโยชน์ของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ

สำหรับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ เช่น วันลา ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาล บำเหน็จ ฯลฯ นั้น คณะผู้วิจัยเสนอให้**คงไว้เหมือนเดิม** กล่าวคือ หากผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้นมีสถานะเป็นพนักงาน สิทธิประโยชน์ต่างๆที่ได้รับจะเป็นไปตามที่กระทรวงการคลังและคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์อนุมัติ ส่วนผู้บริหารสูงสุดที่ใช้ระบบสัญญาจ้างจะได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่ระบุในสัญญาจ้างเท่านั้น

7.2 แนวทางการกำหนดระบบค่าตอบแทนของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

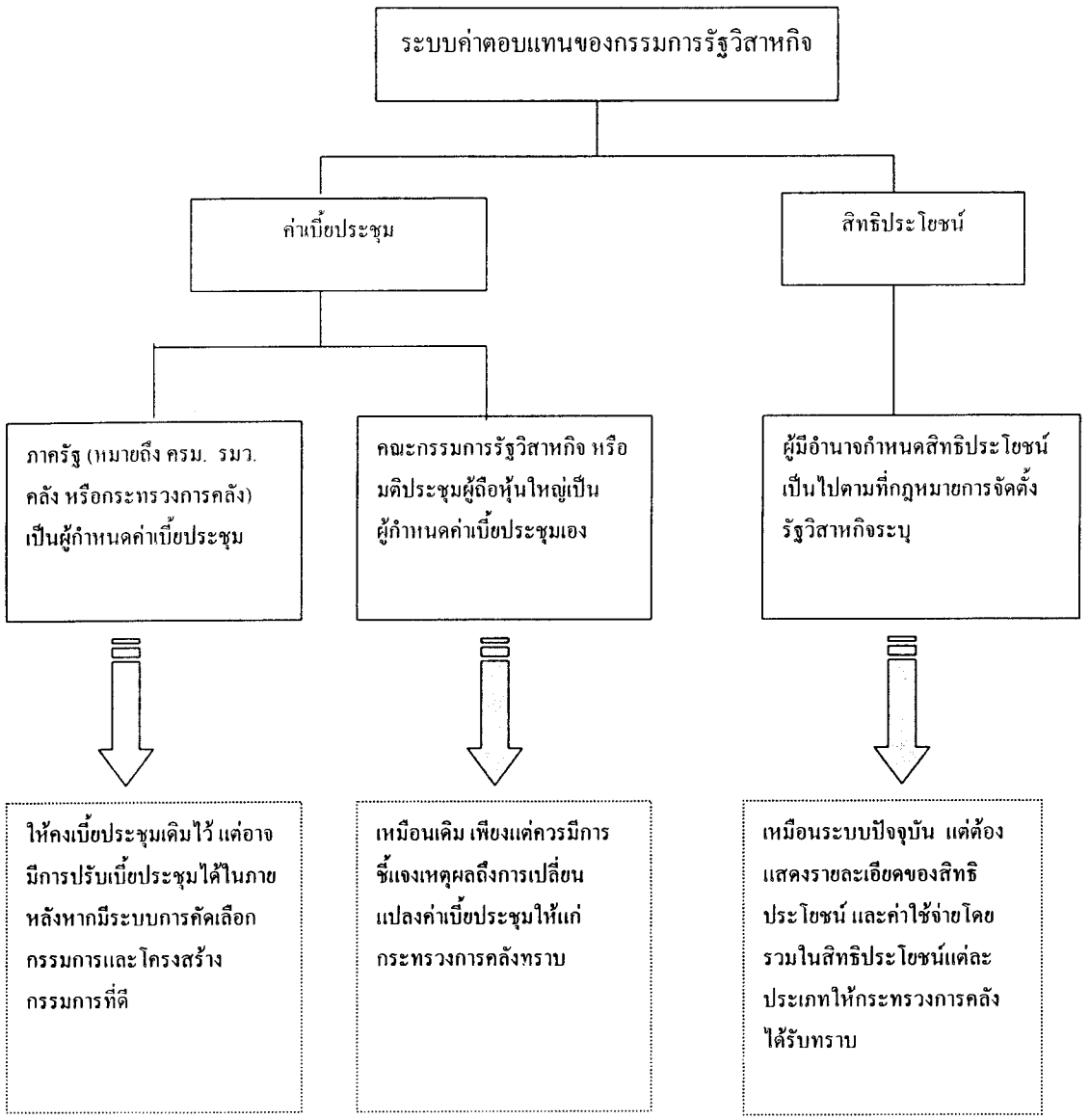
ค่าตอบแทนของกรรมการรัฐวิสาหกิจในที่นี้ หมายถึง ค่าเบี้ยประชุม และผลประโยชน์ตอบแทนอื่นที่กรรมการจะได้รับ เช่น เบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะ รถยนต์ประจำตำแหน่ง และสินค้าหรือบริการที่เป็นผลิตผลของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น เป็นต้น ส่วนค่าตอบแทนของกรรมการในบริษัทเอกชนโดยทั่วไปจะมีค่าเบี้ยประชุม ค่ารับรอง ค่าพาหนะ เงินบำเหน็จ โบนัส สิทธิในการซื้อหุ้นของบริษัท เป็นต้น จะเห็นได้ว่าผลประโยชน์ตอบแทนอื่นที่นอกเหนือจากค่าเบี้ยประชุมของทั้งรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนนั้นจะค่อนข้างหลากหลาย จึงทำให้การเปรียบเทียบผลประโยชน์ตอบแทนระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกันเอง และระหว่างรัฐวิสาหกิจกับภาคเอกชนทำได้ค่อนข้างลำบาก อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยจะเสนอแนวทางการกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งหมายถึงค่าเบี้ยประชุม และผลประโยชน์ตอบแทนอื่นในส่วนถัดไป

ในปัจจุบันโครงสร้างการกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการรัฐวิสาหกิจมีอยู่ 2 ลักษณะ (ดูรูปที่ 7.3 ประกอบ) คือ

1. ภาครัฐ (หมายถึง คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือกระทรวงการคลัง) เป็นผู้มีอำนาจในกำหนดค่าเบี้ยประชุมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งค่าเบี้ยประชุมที่กำหนดนั้นมีทั้งที่อยู่ภายใต้กรอบที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ คือไม่เกิน 6,000 บาท/เดือน และเกินกว่า 6,000 บาท/เดือน

2. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ หรือ มติประชุมผู้ถือหุ้นใหญ่ (ซึ่งในทางปฏิบัติ คือ กระทรวงการคลัง) เป็นผู้กำหนด ซึ่งอาจมีอัตราค่าเบี้ยประชุมเกิน 6,000 บาท/เดือนได้ เนื่องจากมีบางรัฐวิสาหกิจที่ต้องดำเนินธุรกิจแข่งขันกับภาคเอกชน จึงจำเป็นต้องมีค่าเบี้ยประชุมกรรมการที่สอดคล้องกับตลาด

รูปที่ 7.3 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของกรรมการรัฐวิสาหกิจ



ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

7.2.1 แนวทางการปรับปรุงค่าตอบแทนตามที่ภาครัฐเป็นผู้กำหนด

โดยส่วนใหญ่กรรมการรัฐวิสาหกิจจะมีเบี้ยประชุมภายใต้กรอบที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ คือ ไม่เกินคนละ 6,000 บาทต่อเดือน คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า เนื่องจากโครงสร้าง บทบาท และคุณสมบัติของกรรมการรัฐวิสาหกิจแตกต่างจากของภาคเอกชนค่อนข้างมาก กล่าวคือ กรรมการรัฐวิสาหกิจโดยส่วนมากเป็นผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมิใช่มืออาชีพด้านธุรกิจ และภารกิจของกรรมการรัฐวิสาหกิจก็แตกต่างไปจากภารกิจของกรรมการในบริษัทเอกชน กล่าวคือ กรรมการรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ในการกำกับดูแลควบคุมรัฐวิสาหกิจส่วนหนึ่งด้วยนอกเหนือจากกำหนดกลยุทธ์ และแนวทางในการดำเนินธุรกิจในเชิงพาณิชย์ การเปรียบเทียบค่าตอบแทนของกรรมการรัฐวิสาหกิจกับกรรมการในบริษัทเอกชนจึงไม่เหมาะสมนัก โดยกรรมการรัฐวิสาหกิจมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นบริการเชิงพาณิชย์หรือเชิงสังคมก็ดี คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นให้**คงอัตราค่าเบี้ยประชุมของทุกรัฐวิสาหกิจไว้เหมือนเดิม** แต่จะมีการปรับปรุงแรงจูงใจให้แก่กรรมการรัฐวิสาหกิจในการที่จะผลักดันให้รัฐวิสาหกิจเพิ่มประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งจะมีการเสนอแนะในรายละเอียดในส่วนของการปรับปรุงระบบแรงจูงใจในบทที่ 8 ต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม อัตราค่าเบี้ยประชุมที่คณะผู้วิจัยเสนอไว้ให้คงเดิมนั้น อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ภายหลังหากมีการสรรหากรรมการที่เป็นมืออาชีพเข้ามาบริหารและมีโครงสร้างกรรมการที่ดี คือ กรรมการมีคุณสมบัติเหมาะสมกับการดำเนินธุรกิจของรัฐวิสาหกิจนั้น (สำหรับข้อเสนอแนะเรื่องโครงสร้างกรรมการและคุณสมบัติของกรรมการที่เหมาะสมนั้นได้เสนอไว้ในตารางที่ 15 ภาคผนวก)

อนึ่งคณะผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า อัตราค่าเบี้ยประชุมของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่มติ ครม. อนุมัตินั้นจะพิจารณาจากจำนวนสินทรัพย์ เงินกองทุน รายได้ จำนวนพนักงาน และภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ รวมถึงประสิทธิภาพในการบริหารงานของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ แต่คณะผู้วิจัยยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่า อัตราค่าเบี้ยประชุมกรรมการควรจะสอดคล้องกับค่าตอบแทนที่ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งได้รับตามเกณฑ์เนื้อเงินและเนื้องานดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้วด้วย เช่น ปัจจัยด้านเทคโนโลยี เพราะหากกรรมการของรัฐวิสาหกิจแห่งใดมีการดำเนินธุรกิจที่ต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูงแล้ว หน้าที่ที่กรรมการต้องรับผิดชอบย่อมสูงตามไปด้วย เนื่องจากกรรมการต้องใช้ระยะเวลาและทุ่มเทในการเรียนรู้และเข้าใจถึงเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้กับองค์กร มีการศึกษาในรายละเอียดของเทคโนโลยีนั้นว่าเหมาะสมกับองค์กรหรือไม่ จะเห็นได้ว่าภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของกรรมการรัฐวิสาหกิจจะสอดคล้องกับภาระหน้าที่ของผู้บริหารสูงสุด ดังนั้นค่าเบี้ยประชุมกรรมการรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งควรแตกต่างกัน

โดยพิจารณาจากความแตกต่างของอัตราค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดที่แต่ละแห่งได้รับเป็นเกณฑ์ด้วย

7.2.2 แนวทางการปรับปรุงค่าเบี้ยประชุมตามที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ หรือมติประชุมผู้ถือหุ้นใหญ่กำหนดเอง

สำหรับบางรัฐวิสาหกิจที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ หรือมติประชุมผู้ถือหุ้นใหญ่ (ซึ่งในทางปฏิบัติ คือ กระทรวงการคลัง) สามารถกำหนดค่าเบี้ยประชุมได้เองนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านี้ยังควรสามารถกำหนดค่าเบี้ยประชุมได้เอง**เหมือนเดิม** เพียงแต่ควรมีการชี้แจงเหตุผลถึงการเปลี่ยนแปลงค่าเบี้ยประชุมให้แก่กระทรวงการคลังทราบ โดยยื่นหลักฐานและเอกสารประกอบ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการกำหนดอัตราค่าเบี้ยประชุมของกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งค่าเบี้ยประชุมนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่รับผิดชอบของกรรมการ ความสามารถในการจ่ายของรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ โดยรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในธุรกิจเดียวกันควรมีอัตราค่าเบี้ยประชุมที่เสมอภาคกัน

7.2.3 แนวทางการกำหนดสิทธิประโยชน์ของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

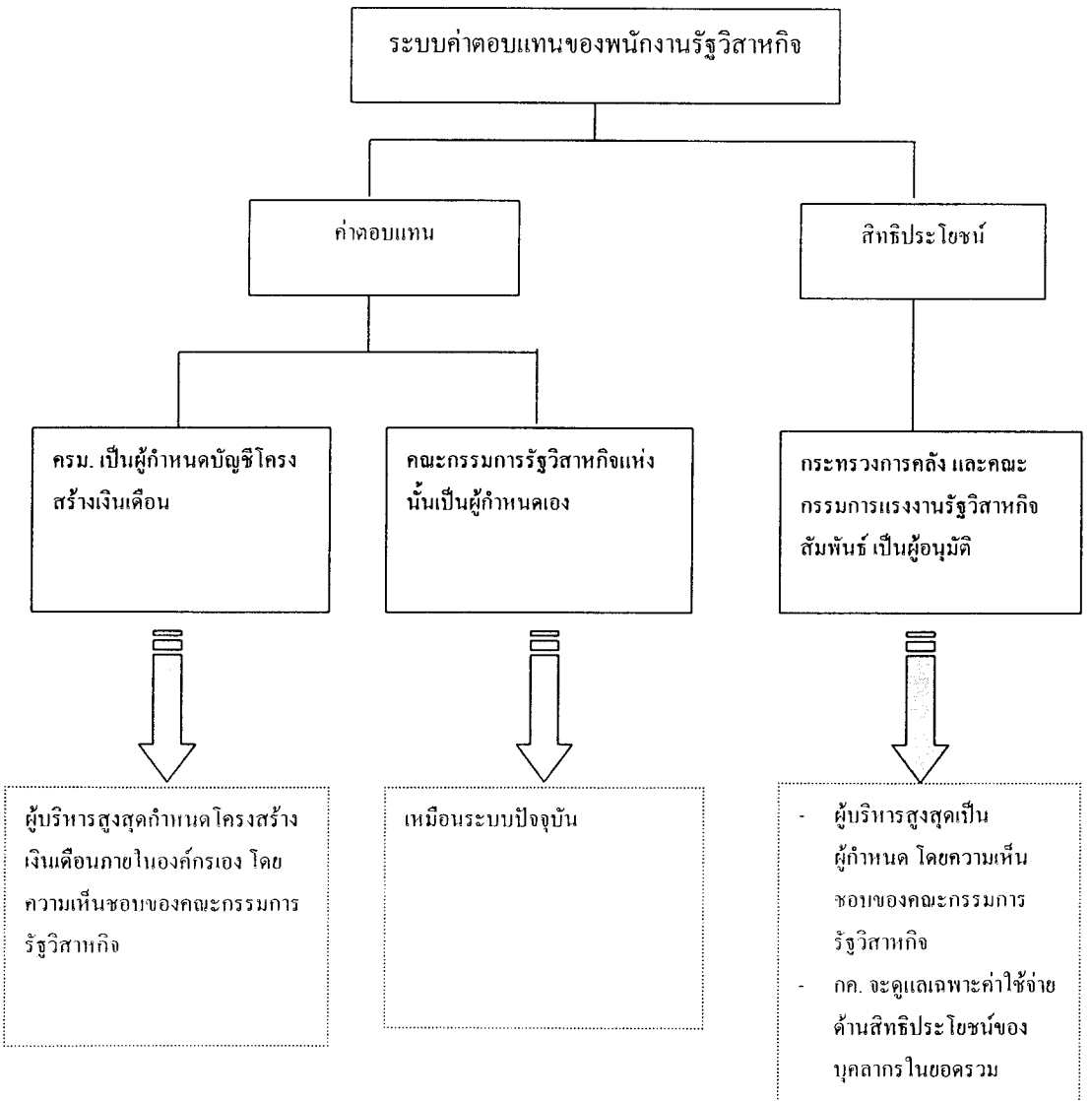
สิทธิประโยชน์ที่กรรมการรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งได้รับจะแตกต่างกัน เช่น บางรัฐวิสาหกิจจะให้รถประจำตำแหน่ง ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่ารับรอง โทรศัพท์เคลื่อนที่ สินค้าหรือบริการที่เป็นผลิตผลของหน่วยงานตนเอง ฯลฯ แต่บางรัฐวิสาหกิจก็ไม่มีสิทธิประโยชน์เหล่านี้ให้แก่กรรมการรัฐวิสาหกิจ คณะผู้วิจัยเสนอให้**ยังคงสิทธิประโยชน์ที่กรรมการรัฐวิสาหกิจได้รับเหมือนเดิม** แต่คณะผู้วิจัยเห็นควรให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งแสดงรายละเอียดของสิทธิประโยชน์และค่าใช้จ่ายโดยรวมในสิทธิประโยชน์แต่ละประเภทให้กระทรวงการคลังได้รับทราบ เพื่อให้กระทรวงการคลังสามารถพิจารณาเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์และสามารถกำกับดูแลได้โดยง่าย อีกทั้งข้อมูลเหล่านี้ยังสามารถนำไปเปิดเผยให้สาธารณชนรับทราบ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการกำหนดผลประโยชน์ให้แก่กรรมการรัฐวิสาหกิจอีกด้วย นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังขอตั้งข้อสังเกตว่าผลประโยชน์ที่กรรมการรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในธุรกิจเดียวกันจะได้รับ ควรจะมีความเท่าเทียมหรือคล้ายคลึงกันด้วย

7.3 แนวทางการกำหนดระบบค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ระบบค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันมีอยู่ 2 ลักษณะ (ดูรูปที่ 7.4 ประกอบ) คือ

1. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดกรอบบัญชีโครงสร้างเงินเดือน (สูงสุด 58 ขั้น)
2. คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นเป็นผู้กำหนดค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจเอง

รูปที่ 7.4 โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ



ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

7.3.1 แนวทางการปรับปรุงระบบค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลัง

เนื่องจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจโดยส่วนใหญ่ที่อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลังยังมีปัญหาระบบค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจใน**ทางปฏิบัติ** เช่น

1) การกำหนดให้พนักงานทุกรายได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนอัตโนมัติ 1 ขั้นทุกปี (ยกเว้นพนักงานที่ขั้นเงินเดือนเต็ม) ทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายสำหรับองค์กรและพนักงานขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่

2) การกำหนดสภาพการจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่เหมาะสม ซึ่งสภาพการจ้างนี้สามารถยกเลิกได้ แต่ในทางปฏิบัติจะยกเลิกได้ยากเนื่องจากอำนาจต่อรองของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ

เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวในการบริหารงานด้านบุคลากรมากขึ้น คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้การกำหนดค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ รวมถึงการกำหนดเงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพ**ขึ้นอยู่กับผู้บริหารสูงสุด (ตามสัญญาจ้าง) และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ** เพื่อให้ผู้บริหารเหล่านี้ทำหน้าที่เจรจาต่อรองเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติในระบบค่าตอบแทนของพนักงานแทนกระทรวงการคลัง เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความเข้าใจในสภาพขององค์กรของตนเองเป็นอย่างดี เพราะรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีขนาดขององค์กรและโครงสร้างของบุคลากรที่แตกต่างกันจึงไม่สามารถที่จะมีโครงสร้างค่าตอบแทนพนักงานที่เหมือนกันได้

สำหรับการปรับปรุงระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือน และสภาพการจ้างนั้นอยู่ในวิสัยที่ผู้บริหารสูงสุดที่ได้มาจากการสรรหาและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะดำเนินการได้หากมีความมุ่งมั่น ทั้งนี้ควรมีการปรับปรุงระบบแรงจูงใจที่จะช่วยกระตุ้นให้ทั้งผู้บริหาร และพนักงานร่วมมือกันในการปรับปรุงระบบค่าตอบแทนของพนักงานที่จะส่งผลดีต่อองค์กรมากขึ้น เช่น การให้น้ำหนักความสามารถในการควบคุมค่าใช้จ่ายพนักงานในการประเมินผลงานเพื่อกำหนดแรงจูงใจของทั้งผู้บริหารและพนักงานมากขึ้น เป็นต้น

แม้คณะผู้วิจัยจะเสนอให้กรรมการรัฐวิสาหกิจและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กำหนดโครงสร้างค่าตอบแทนของพนักงานเอง แต่ขอนำเสนอข้อวิเคราะห์เกี่ยวกับความเหมาะสมของโครงสร้างค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันในประเด็นหลักๆ ได้แก่

ก) ระบบขั้นวิ่งของอัตราค่าตอบแทน

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า สำหรับรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปควรที่จะคงระบบขั้นวิ่งอยู่ต่อไปด้วยเหตุผลดังนี้

ประการแรก ระบบขั้นวิ่ง (fixed increments) มีข้อดีที่สำคัญคือความแน่นอนชัดเจน ซึ่งเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ในการกำหนดทิศทางการเคลื่อนไหวของค่าตอบแทนที่ชัดเจนแน่นอน เป็นประโยชน์ทั้งผู้บริหารและพนักงานสำหรับการวางแผนงานและแผนการใช้จ่าย ตลอดจนเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางความก้าวหน้าในอาชีพ (Career path)

ประการที่สอง สืบเนื่องจากประการแรก ความแน่นอนชัดเจนของการเลื่อนขั้นเงินเดือนช่วยให้พนักงานมีความมั่นใจต่อองค์กรและสามารถทุ่มเทให้กับองค์กรได้เต็มที่ (Long-term career commitment of staff to organization) และช่วยเพิ่มเสถียรภาพด้านบุคลากร

ประการที่สาม ในกิจการที่มีขนาดใหญ่จำเป็นต้องมีบรรทัดฐาน กฎ ระเบียบที่ชัดเจนและใช้ได้กับทุกคน

ประการที่สี่ ในช่วงเวลาที่มีภาวะเงินเฟ้อการใช้ขั้นวิ่งคงที่จะช่วยชะลออัตราเงินเฟ้อไว้โดยปริยายเนื่องจากกรอบเงินเดือนจะเกาะอยู่กับบัญชีเงินเดือนที่กำหนดไว้ แต่ข้อดีนี้อาจถูกหักล้างด้วยข้อเสียในกรณีที่สถานการณ์เศรษฐกิจตรงกันข้าม คือเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอย องค์กรอาจไม่สามารถจ่ายเงินตามขั้นวิ่งเช่นเดิมได้ในสถานการณ์เช่นนั้น

แม้การมีขั้นวิ่งไม่ได้มีข้อเสียที่เห็นได้ชัดเจน แต่แนวทางการปฏิบัติในการเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่อิงกับขั้นวิ่งตามที่ ครม. อนุมัตินั้นมีจุดอ่อนหลายประการที่สำคัญที่สุดคือ การปรับเงินเดือนพนักงาน 1 ขั้นทุกปีตามธรรมเนียมปฏิบัติที่มีมาเป็นเวลาช้านานในรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง และรัฐวิสาหกิจบางแห่งก็มีการกำหนดเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้นทุกปีเป็นเงื่อนไขหนึ่งของสภาพการจ้าง[4]

การเลื่อนขั้นเงินเดือนอัตโนมัติ 1 ขั้นวิ่งทำให้องค์กรขาดความยืดหยุ่นในการจัดสรรวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่พนักงานที่มีผลงานดีและทำให้เกิดปัญหาในการบริหารค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ตัวอย่างเช่น ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนที่ได้รับการอนุมัติไม่เพียงพอ

---

[4] จากการศึกษาพบว่าเงื่อนไขสภาพการจ้างนี้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ เนื่องจาก พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดข้อตกลงที่เกี่ยวกับสภาพการจ้างให้มีระยะเวลาใช้บังคับตามที่นายจ้างและสหภาพแรงงานได้ตกลงกัน แต่จะมีผลใช้บังคับเกิน 3 ปีไม่ได้ โดยถ้าไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ ให้ถือว่าข้อตกลงนั้นมีผลการบังคับใช้ได้เพียง 1 ปี และเมื่อระยะเวลาสิ้นสุดลง ถ้าไม่ได้ตกลงกันใหม่ ให้ถือว่าข้อตกลงนั้นมีผลบังคับต่อไปอีกคราวละ 1 ปี จึงเห็นได้ว่าข้อตกลงที่เป็นสภาพการจ้างสามารถแก้ไขได้

ที่จะให้พนักงานทุกรายได้รับการปรับเงินเดือนขึ้น 1 ขั้นได้ ในกรณีเช่นนี้ทำให้เกิดความลำบากในการจัดสรรวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือกำหนดเกณฑ์การขึ้นเงินเดือน นอกจากนี้แล้วตามบัญชีโครงสร้างเงินเดือนดังกล่าว อัตราการเพิ่มของเงินเดือนสำหรับขั้นวิ่งขั้นต่ำจะสูงกว่าอัตราการเพิ่มของเงินเดือนสำหรับขั้นวิ่งขั้นสูง ทำให้พนักงานระดับล่างมีอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินเดือนมากกว่าพนักงานระดับสูง ส่งผลให้โครงสร้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปบิดเบือน โดยพนักงานระดับสูงมีเงินเดือนเฉลี่ยค่อนข้างต่ำและพนักงานระดับล่างมีเงินเดือนเฉลี่ยค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับภาคเอกชน

การเลื่อนขั้นเงินเดือนอัตโนมัติ 1 ขั้นทุกปียังทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งประสบปัญหาในเรื่องเงินเดือนพนักงานเต็มขั้นวิ่ง ทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจบางคนไม่สามารถเลื่อนขั้นเงินเดือนได้อีก จึงมีการกระจุกตัวของพนักงานในบางระดับ/ตำแหน่ง ส่งผลให้พนักงานขาดแรงจูงใจที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้ดีขึ้น เนื่องจากไม่มีแรงจูงใจในส่วนของการเลื่อนขั้นเงินเดือนอีกต่อไปเพราะเงินเดือนเต็มขั้นแล้ว ส่วนพนักงานที่ยังคงมีสิทธิเลื่อนขั้นเงินเดือน ก็ขาดแรงจูงใจเช่นเดียวกัน เพราะไม่ว่าพนักงานจะทำงานดีมีประสิทธิภาพหรือไม่ ก็จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนอัตโนมัติ 1 ขั้นเหมือนกันทุกคน ทำให้พนักงานไม่กระตือรือร้นที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานเท่าที่ควร

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาการเลื่อนขั้นเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจที่อิงกับขั้นวิ่งมีสองวิธี *วิธีแรก* คือ กระทรวงการคลังอาจพิจารณาซอยขั้นวิ่งให้ละเอียดขึ้นเพื่อที่จะลดภาระค่าใช้จ่ายในการจัดสรรวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนขั้นต่ำ[5] และ *วิธีที่สอง* คือ การเลื่อนขั้นโดยคำนวณเป็นร้อยละของอัตราเงินเดือนเดิม แต่วิธีที่สองนี้จะทำให้ผู้ที่มีอัตราเงินเดือนสูงได้รับการขึ้นเงินเดือนมากกว่าผู้ที่มีอัตราเงินเดือนต่ำ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาทั้งสองวิธีนี้จะต้องมีการปรับปรุงระบบข้อมูลค่าตอบแทน ตลอดจนการประเมินผลงานของพนักงานที่ค่อนข้างชัดเจน เนื่องจากการซอยขั้นวิ่งก็ดีหรือการเลื่อนขั้นเป็นอัตราร้อยละของเงินเดือนก็ดีจะทำให้เกิดความแตกต่างของระดับเงินเดือนทั้งระหว่างพนักงานในระดับเดียวกันและต่างระดับกันมากขึ้น ซึ่งอาจเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดความเคลือบแคลงใจสำหรับพนักงานที่ไม่พอใจวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนที่ได้รับ จึงต้องมีการทำความเข้าใจกับพนักงานเป็นอย่างดี นอกจากนี้แล้ว การจัดสรรวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ลงตัวกับงบประมาณจะยุ่งยากมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป ระบบขั้นวิ่งยังมีความจำเป็นแต่อาจมีการปรับปรุงความละเอียดของขั้นวิ่งเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติ

---

[5] การเลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้นให้แก่พนักงานทุกคนตามบัญชีโครงสร้างเงินเดือนที่ใช้ในปัจจุบัน จะทำให้รัฐวิสาหกิจต้องใช้วงเงินประมาณร้อยละ 5.5 – 7 ของฐานเงินเดือนของพนักงานที่มีสิทธิเลื่อนขั้น

ข) หลักการการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร

ดังที่ได้เสนอแล้วว่า การกำหนดค่าตอบแทนด้านสวัสดิการของพนักงานรัฐวิสาหกิจ รวมถึงการกำหนดค่าวิชาชีพพิเศษควรให้ผู้บริหารสูงสุด (ตามสัญญาจ้าง) และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจดูแลแทนกระทรวงการคลัง เนื่องจากผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจมีความเข้าใจถึงโครงสร้างบุคลากรในหน่วยงานของตนมากกว่า อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังควรที่จะเป็นผู้ควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร เช่น ค่าจ้าง เงินเดือน และค่าใช้จ่ายสวัสดิการต่อเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจโดยรวมมิให้ใช้จ่ายอย่างไร้ประสิทธิภาพ

การควบคุมค่าใช้จ่ายบุคลากรต่อรายได้มีหลักเกณฑ์การพิจารณาอย่างคร่าวๆ ดังนี้ คือ ประการแรก ควรเปรียบเทียบอัตราค่าใช้จ่ายบุคลากรต่อรายได้กับรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทอื่นๆ ที่อยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกัน (cross section) เช่น กลุ่มธนาคาร กลุ่มขนส่ง และอื่นๆ หรือแม้กระทั่งองค์การสวนสัตว์ก็อาจจะเปรียบเทียบกับสวนสัตว์เอกชน เป็นต้น ข้อมูลดังกล่าวอาจจะหาได้จากรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เอง ซึ่งบางแห่งได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาทำการศึกษาด้านผลตอบแทน ก็จะมีข้อมูลด้านสวัสดิการและเงินเดือนในธุรกิจนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ถ้าหากไม่สามารถหาเกณฑ์เปรียบเทียบได้ อาจใช้การศึกษาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของค่าใช้จ่ายในอดีต (Time series) ซึ่งอาจจะทำให้มองเห็นภาพได้ชัดเจนมากขึ้นว่ารัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีการควบคุมค่าใช้จ่ายได้มากน้อยเพียงใด แต่วิธีการดังกล่าวจะไม่สามารถประเมินได้ว่าค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของรัฐวิสาหกิจนั้นสูงเกินไปหรือไม่ เพราะไม่มีเกณฑ์เปรียบเทียบ และหลักเกณฑ์อีกประการหนึ่ง ซึ่งเป็นวิธีการที่สมบูรณ์ที่สุดแต่ก็อาจจะต้องใช้เวลาในการสร้างฐานข้อมูลและทำการศึกษา คือ การทำการศึกษาโครงสร้างค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของรัฐวิสาหกิจอย่างละเอียดเป็นรายๆ ไป โดยอาจจะต้องศึกษาลักษณะการดำเนินงาน ลักษณะองค์กร สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ และจำนวนพนักงาน เป็นต้น

เนื่องจากรูปแบบกิจการของรัฐวิสาหกิจมีหลากหลาย มีทั้งแบบประเภทเชิงพาณิชย์และประเภทเชิงส่งเสริม ทั้งแบบมีกำไรและไม่มีกำไร จึงเป็นการยากที่จะบอกได้ว่าสัดส่วนค่าใช้จ่ายบุคลากรต่อรายได้ของรัฐวิสาหกิจควรจะเป็นเท่าไร อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ในปี 2543 รัฐวิสาหกิจของไทยมีอัตราค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรต่อรายได้เฉลี่ย 19.63%[6] โดยถ้าแยกเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทเชิงพาณิชย์ (รัฐวิสาหกิจกิจกลุ่มที่ 1 และ กลุ่มที่ 2)[7] และประเภทส่งเสริมเชิงสังคม (กลุ่มที่ 3) แบบไม่มีกำไรแล้ว จะพบว่ารัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์ประเภทที่มีกำไรมีอัตรา

[6] คำนวณจากรัฐวิสาหกิจ 58 แห่ง

[7] ตามรายชื่อในบทที่ 5 การแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจ

ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรต่อรายได้เฉลี่ย 16.25% ซึ่งน้อยกว่าประเภทไม่มีกำไรที่มีอัตราเฉลี่ยสูงถึง 23.64% (ดูรายละเอียดตารางที่ 7.5 และ 7.6)

ตารางที่ 7.5 อัตราค่าใช้จ่ายบุคลากรต่อรายได้ของรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร

ลำดับ	รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	รายได้ (ล้านบาท) (1)	ค่าใช้จ่ายบุคลากร* (ล้านบาท) (2)	ค่าใช้จ่ายบุคลากรต่อรายได้ (%) (2) / (1) *100
1	โรงงานยาสูบ	38,820.09	1,372.37	3.54
2	สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	14,290.02	185.37	1.30
3	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	116,685.57	7,827.78	6.71
4	การไฟฟ้านครหลวง	76,365.02	3,487.02	4.57
5	การประปานครหลวง	11,264.83	1,794.72	15.93
6	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	164,040.87	10,338.81	6.30
7	การประปาส่วนภูมิภาค	6,467.00	1,268.68	19.62
8	การท่าเรือแห่งประเทศไทย	5,485.37	1,415.59	25.81
9	การรถไฟแห่งประเทศไทย	7,135.65	2,643.40	37.04
10	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	49,238.28	5,247.70	10.66
11	บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย	2,848.46	871.31	30.59
12	องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	1,493.43	232.65	15.58
13	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	29,377.27	6,266.90	21.33
14	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	7,413.73	-	-
15	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	7,054.94	2,571.83	36.45
16	การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	11,605.87	852.11	7.34
17	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	2,167.56	123.02	5.68
18	การเคหะแห่งชาติ	2,411.73	691.49	28.67
19	สำนักงานธนานุเคราะห์	281.45	64.16	22.80
20	ธนาคารอาคารสงเคราะห์	22,347.01	171.24	0.77
21	ธนาคารกรุงไทย จำกัด	42,341.50	4,132.90	9.76
22	ธนาคารออมสิน	28,325.00	2,741.13	9.68
23	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	22,201.00	2,305.55	10.38
24	องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	1,136.97	369.27	32.48
25	การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	286,614.95	1,770.00	0.62
26	องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	1,193.44	331.25	27.76
27	บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด	282.61	12.78	4.52
28	บริษัท ขนส่ง จำกัด	2,642.66	531.90	20.13
29	บริษัท การบินไทย จำกัด	123,351.69	9,176.00	7.44
30	องค์การสวนยาง	848.30	62.38	7.35
31	องค์การตลาด	682.04	10.78	1.58
32	องค์การคลังสินค้า	1,317.70	95.99	7.28
33	บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด	1,242.83	89.45	7.20
34	องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	2,070.99	56.57	2.73

ลำดับ	รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	รายได้ (ล้านบาท) (1)	ค่าใช้จ่ายบุคลากร* (ล้านบาท) (2)	ค่าใช้จ่ายบุคลากรต่อรายได้ (%) (2) / (1) *100
35	องค์การเภสัชกรรม	3,336.17	396.39	11.88
36	องค์การสุรา	345.62	28.00	8.10
37	โรงงานไพ่	116.08	17.55	15.12
38	โรงพิมพ์ตำรวจ	94.20	19.37	20.56
39	องค์การสะพานปลา	892.88	53.93	6.04
40	บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด	97.41	23.88	24.51
41	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	4,527.05	106.72	2.36
42	องค์การฟอกหนัง	245.00	80.60	32.85
43	องค์การแบตเตอรี่	178.00	48.03	26.98
44	บริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว	7.00	0.16	2.28
45	ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	4,094.00	192.55	4.70
46	บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	52,330.00	-	-
47	ธนาคารแห่งประเทศไทย	28,948.00	-	-
48	การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	65.00	66.76	102.03
49	องค์การจัดการน้ำเสีย	50.00	19.68	39.17
50	บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด	48.00	71.08	147.44
	รวมทั้งสิ้น	**1,186,421.79**	**71,569.02**	
	อัตราส่วนเฉลี่ย			**16.25**

หมายเหตุ : * ค่าใช้จ่ายบุคลากร ประกอบด้วย ค่าจ้าง เงินเดือน และค่าใช้จ่ายสวัสดิการ โดยเป็นข้อมูลจากรายงานการคลัง

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง และรายงานการคลัง ปี 2543

ตารางที่ 7.6 อัตราค่าใช้จ่ายบุคลากรต่อรายได้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร

ลำดับ	รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	รายได้ (ล้านบาท) (1)	ค่าใช้จ่ายบุคลากร (ล้านบาท) (2)	ค่าใช้จ่ายบุคลากรต่อรายได้ (%) (2)/(1))*100
1	สถาบันการบินพลเรือน	256.99	51.65	19.09
2	องค์การสวนสัตว์	233.93	79.02	39.47
3	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	4111.97	215.40	6.18
4	การกีฬาแห่งประเทศไทย	790.20	110.25*	10.92
5	สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	3206.03	648.99**	19.97
6	สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	403.67	201.34	48.41
7	องค์การสวนพฤกษศาสตร์	42.16	12.41	30.48
8	องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาสตร์แห่งชาติ	99.45	13.16	14.63
	อัตราส่วนเฉลี่ย			23.64

หมายเหตุ : * หมายถึง งบรายจ่ายประจำ

** หมายถึง ค่าใช้จ่ายสงเคราะห์/บริหาร

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง และรายงานการคลัง ปี 2543

จากตารางที่ 7.5 พบว่า รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรส่วนใหญ่มีอัตราส่วนค่าใช้จ่ายบุคลากรต่อรายได้ต่ำกว่า 20% อย่างไรก็ตาม มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มีสัดส่วนดังกล่าวสูงมากกว่า 30% ซึ่งอาจจะแสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารค่าใช้จ่าย เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การฟอกหนัง และองค์การจัดการน้ำเสีย เป็นต้น[*] กระทรวงการคลังจึงควรศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมของจำนวนพนักงานและค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้

สำหรับรัฐวิสาหกิจในกลุ่มส่งเสริมเชิงสังคมที่ไม่มีกำไร พบว่า อัตราค่าใช้จ่ายบุคลากรต่อรายได้เฉลี่ยจะสูงกว่าของรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรโดยเฉพาะสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ และองค์การสวนพฤกษศาสตร์ ซึ่งมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายบุคลากรต่อรายได้สูงถึง 48.41% 39.47% และ 30.48% ตามลำดับ กระทรวงการคลังจึงควรตรวจสอบข้อมูลการใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เช่นกันว่าสอดคล้องกับลักษณะของธุรกิจและผลงานหรือไม่

ค) เงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพ

การจ่ายเงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ยังคงมีการถกเถียงกันอยู่ว่าสาขาวิชาชีพใดควรจะได้เงินเพิ่มพิเศษนี้ ในอดีตการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรบางสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลน แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันภาวะการขาดแคลนบุคลากรไม่มีแล้ว ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซา จึงกำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งระงับการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลนตั้งแต่ 1 ม.ค. 2542 แต่ต่อมาได้มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งเรียกร้องให้มีการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษแต่อยู่ในรูป "เงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพเฉพาะ" แทน ซึ่งหมายถึงเป็นสาขาวิชาชีพที่เป็นสายงานหลัก หรือมีความจำเป็นต่อหน่วยงานนั้นซึ่งเป็นงานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และไม่อาจมอบหมายให้ผู้มีคุณวุฒิอื่นปฏิบัติแทนได้ ซึ่งเมื่อวันที่ 7 พ.ย. 2543 ได้มีมติ ครม. อนุมัติหลักการให้คณะกรรมการของแต่ละรัฐวิสาหกิจเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรกำหนดให้จ่ายเงินเพิ่มพิเศษหรือไม่ อย่างไร โดยพิจารณาเป็นเรื่องใหม่เฉพาะแห่ง ทั้งนี้หากรัฐวิสาหกิจใดประสงค์จะขอเงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาเฉพาะหรือเงินเพิ่มพิเศษในลักษณะอื่นใดตามความจำเป็นของแต่ละรัฐวิสาหกิจให้รัฐวิสาหกิจนั้นพิจารณานำเสนอเรื่องดังกล่าวโดยผ่านกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยตรงต่อไป

---

[*] คณะผู้วิจัยยังไม่วิเคราะห์ถึงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยและบริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด เนื่องจากยังไม่ได้เปิดดำเนินการ และยังไม่มีรายได้

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การจ่ายเงินเพิ่มพิเศษเป็นการบริหารจัดการภายในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จึงควรให้เป็นหน้าที่ของกรรมการ และผู้บริหารสูงสุด (ตามสัญญาจ้าง) ของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติเอง โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจาก ครม. หรือกระทรวงการคลัง ซึ่งจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการเปลี่ยนแปลงการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในตลาด อีกทั้งผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจยังมีความเข้าใจถึงโครงสร้างบุคลากรในหน่วยงานของตน จึงทำให้การอนุมัติเงินเพิ่มพิเศษสอดคล้องกับโครงสร้างบุคลากรอีกด้วย

ง) หลักการการกำหนดสวัสดิการของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

สิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของโครงสร้างค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์เหล่านี้อาจเกิดจากเงื่อนไขของกฎหมายแรงงาน จากการเรียกร้องและการต่อรองของแรงงาน และจากกุศโลบายของนายจ้างเพื่อดึงดูดบุคลากรเข้าสู่องค์กรหรือเพื่อที่จะรักษาพนักงานให้อยู่ปฏิบัติงานกับองค์กรต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพและมั่นคง

เป้าหมายหลักในการให้สิทธิประโยชน์มี 3 ประการ คือ เพื่อให้พนักงานมีแรงจูงใจและสามารถปฏิบัติตามภาระหน้าที่ที่ได้รับ (Performance) เพื่อให้หลักประกันหรือความมั่นคงแก่พนักงาน (Security) และเพื่อแสดงถึงความหวังดี (Goodwill) ที่องค์กรมีต่อพนักงาน[7] การให้สิทธิประโยชน์แม้จะเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับองค์กรแต่ในขณะเดียวกันก็สามารถช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายของพนักงานได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม เนื่องจากไม่ต้องเสียภาษีรายได้ สิทธิประโยชน์และสวัสดิการจึงเป็นเรื่องค่อนข้างสำคัญสำหรับธุรกิจเอกชนที่จะดึงตัวบุคลากรหรือใช้แข่งขันในตลาดแรงงาน

การกำหนดกฎ ระเบียบเพื่อควบคุมการให้สวัสดิการ/ สิทธิประโยชน์แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องค่อนข้างยาก ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดสิทธิประโยชน์มีผู้กำหนดหลายฝ่าย รวมทั้งยังต้องมีการต่อรองกับสหภาพแรงงานอีกด้วย แม้ตามหลักทฤษฎีแล้วการให้สิทธิประโยชน์จะมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลักในการให้สิทธิประโยชน์ 3 ประการดังที่ได้กล่าวข้างต้น แต่ในทางปฏิบัติการกำหนดขนาดของสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมเป็นสิ่งที่วัดได้ยาก สิทธิประโยชน์ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของหลักประกัน ความหวังดี และเป็นแรงใจ (Motivation)ในการทำงาน ซึ่งถึงแม้ว่าแรงใจหรือแรงบันดาลใจดังกล่าวจะมองไม่เห็นในทันทีแต่ก็อาจถือว่าได้เกิดบรรยากาศที่ส่งเสริมให้มีแรงบันดาลใจ แต่ผลลัพธ์ก็ยากที่จะประเมินว่ามีแรงบันดาลใจเกิดขึ้นจริงหรือไม่ เป็นปริมาณเท่าไร สิทธิประโยชน์บางอย่างจึงดูเหมือนการให้ที่สูญเปล่า หรือการให้เปล่าโดยไม่ได้คำนึงถึง

---

[7] Ian Smith, 1989, 'Employee benefit: I', in *Managing Salary and Wage Systems*.

วัตถุประสงค์พื้นฐานของการให้สิทธิประโยชน์ว่าเป็นการสร้างขวัญ กำลังใจ แรงบันดาลใจ หรือประสิทธิภาพของบุคลากร

โดยเหตุที่การดูแลสิทธิประโยชน์ควรมีการติดตามดูแลและถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารองค์กรธุรกิจ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่ากระทรวงการคลังควรปล่อยให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดูแลในรายละเอียดของสิทธิประโยชน์เองโดยให้ผู้บริหารสูงสุด(ตามระบบสัญญาจ้าง)เป็นผู้กำหนดและผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ส่วนกระทรวงการคลังอาจดูแลเพียงยอดรวมค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ต่อค่าจ้างและเงินเดือน ส่วนที่ว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายรวมต่อเงินเดือนจะเป็นเท่าใดนั้นอาจจะต้องทำการศึกษาโครงสร้างสิทธิประโยชน์ในรายละเอียดและประเมินค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นและผลกระทบอีกครั้งหนึ่ง จากข้อมูลในปี 2543 พบว่า รัฐวิสาหกิจทั้งหมด 58 แห่งมีค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการเป็นสัดส่วนตั้งแต่ร้อยละ 4.34 ถึงร้อยละ 54.79 ของค่าใช้จ่ายเงินเดือน ซึ่งเป็นสัดส่วนที่แตกต่างกันค่อนข้างมาก แต่เมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชน พบว่าค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการโดยเฉลี่ยของรัฐวิสาหกิจมีความใกล้เคียงกับภาคเอกชน กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจมีค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 26 ของค่าใช้จ่ายในรูปเงินเดือน และภาคเอกชนมีร้อยละ 25 (จากการสัมภาษณ์) โดยมีจำนวนรัฐวิสาหกิจประมาณ 4 ใน 5 ส่วนที่มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการต่อเงินเดือนต่ำกว่าร้อยละ 25 และมีเพียง 1 ใน 5 ที่มีสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 25 ดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้วในบทที่ 2 (ดูตารางที่ 2.40 ประกอบ)

จ) สภาพการจ้างของรัฐวิสาหกิจ

สภาพการจ้างของรัฐวิสาหกิจบางประการมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางการกำหนดโครงสร้างค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจที่ดี สภาพการจ้างที่พบในรัฐวิสาหกิจดังกล่าวได้แก่

(1) การจ่ายโบนัสอัตราคงที่ (ในปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจ 5 แห่งดังที่ปรากฏในตารางที่ 16 ในภาคผนวก) ทำให้องค์กรขาดระบบแรงจูงใจที่ขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงาน

(2) การเลื่อนขั้นเงินเดือนอัตโนมัติทุกปี (ในปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจ 2 แห่งดังที่ปรากฏในตารางที่ 16 ในภาคผนวก) แม้ว่าในระเบียบของรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ว่าด้วยเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือนได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นตั้งแต่ ½ ขั้น จนถึง 2 ขั้นไว้ก็ตาม แต่คณะผู้วิจัยพบว่าข้อกำหนดดังกล่าวเป็นหลักการที่บรรลุได้ง่ายแม้ว่ามีผลงานในระดับปกติ โดยมีตัวอย่างเช่นธนาคารออมสิน ซึ่งได้ยกเลิกข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างในเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือนอัตโนมัติและได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้เลื่อนขั้นตั้งแต่ ½ ขั้นได้แล้วตั้งแต่ปี 2537 ก็ตาม แต่ก็มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเลื่อนขั้น 1 ขั้นไว้ค่อนข้างง่าย กล่าวคือ พนักงานที่มีเวลาทำงานครบ 9 เดือนซึ่งไม่

ถูกลงโทษทางวินัย ไม่ถูกตัดเงินเดือน วันลา และจำนวนครั้งของวันลาไม่เกิน 30 ครั้ง และไม่ถูกผู้บังคับบัญชามีหนังสือตักเตือนในเรื่องการปฏิบัติงานเกิน 2 ครั้ง จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดดังกล่าวบรรลุได้ง่าย จึงพบว่าพนักงานส่วนใหญ่ในรัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้รับการเลื่อนขั้นอย่างน้อย 1 ขั้นแทบทุกปี จนถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติขององค์กร ถึงแม้จะไม่ได้กำหนดเป็นสภาพการจ้างก็ตาม ทำให้องค์กรและผู้ปฏิบัติงานดีขาดแรงจูงใจที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามผลงาน

(3) การให้สิทธิพิเศษแก่บุตรของพนักงานในการจ้างงาน (ในปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจ 3 แห่งดังที่ปรากฏในตารางที่ 16 ในภาคผนวก) ทำให้การคัดเลือกบุคลากรไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(4) การให้บำนาญ (ในปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจ 4 แห่งดังที่ปรากฏในตารางที่ 16 ในภาคผนวก) ทำให้องค์กรมีข้อผูกพันด้านค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรที่มีเวลายาวนานและมีความไม่แน่นอนสูง ซึ่งธุรกิจเอกชนทั่วไปไม่เลือกใช้ระบบบำนาญ อย่างไรก็ตาม สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกิจการมั่นคงและยังคงดำเนินกิจการในลักษณะของการเป็นหน่วยงานของรัฐต่อไป อาจยังคงระบบบำนาญไว้เพื่อที่จะสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรอยู่กับองค์กรในระยะยาว แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจที่จะต้องมีการแปรรูปในอนาคตควรที่จะมีแนวทางในการยกเลิกหรือปรับลดจำนวนพนักงานที่อยู่ในระบบบำนาญลง

คำถามสำคัญเกี่ยวกับสภาพการจ้างของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ คือ ในการปรับปรุงโครงสร้างค่าตอบแทนและแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจเราจะสามารถปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการจ้าง 4 ข้อที่กล่าวมาซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการของระบบค่าตอบแทนและแรงจูงใจที่ดีได้หรือไม่

ในมิติของกฎหมายนั้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าสภาพการจ้างเหล่านี้สามารถปรับเปลี่ยนได้ เนื่องจากข้อตกลงเรื่องสภาพการจ้างไม่ได้กำหนดไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรใน พ.ร.บ. พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534 หากแต่กำหนดไว้เพียงในระเบียบหรือคำสั่งรัฐวิสาหกิจ ดังเช่น ระเบียบการไฟฟ้านครหลวงว่าด้วยการจ่ายโบนัสพนักงาน ซึ่งกำหนดเรื่องการให้โบนัสคงที่ขั้นต่ำ 2 เดือน เป็นต้น ซึ่งเป็นในลักษณะของการกำหนดสิทธิประโยชน์ของพนักงาน[10] มิได้เกี่ยวกับเงื่อนไขการจ้างแต่อย่างใด

ดังจะเห็นได้ว่ามีการแก้ไขสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจบางแห่งในอดีต ตัวอย่างเช่น การเลื่อนขั้น 1 ขั้นวิ่งอัตโนมัติได้กำหนดให้เป็นสภาพการจ้างตามระเบียบของโรงงานยาสูบตั้งแต่ปี

[10] สิทธิประโยชน์ในที่นี้ หมายถึง สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง เงินเดือน และสวัสดิการของพนักงาน

พ.ศ. 2520 อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ระเบียบเรื่องการเลื่อนขั้นอัตโนมัตินี้ก็ได้มีการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ โดยให้มีการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานโรงงานยาสูบได้ โดยปกติเลื่อนได้ตั้งแต่ปีละ ½ ขั้น เป็นต้น

นอกจากนี้ พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้มีประเด็นแก้ไขเพิ่มเติมโดยเฉพาะในเรื่องสภาพการจ้าง จากเดิมที่ใช้คำว่า "สิทธิประโยชน์" โดยเปลี่ยนเป็นการกำหนดว่า "สภาพการจ้าง" หมายถึง "หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้างหรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน" ซึ่งใน พ.ร.บ. ฉบับนี้ยังได้ครอบคลุมถึงข้อตกลงเรื่องสภาพการจ้างในมาตราที่ 25 โดยสรุปได้ว่า ข้อตกลงที่เกี่ยวกับสภาพการจ้างให้มีระยะเวลาใช้บังคับตามที่นายจ้างและสหภาพแรงงานได้ตกลงกัน แต่จะมีผลใช้บังคับเกิน 3 ปีไม่ได้ โดยถ้าไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ ให้ถือว่าข้อตกลงนั้นมีผลการบังคับใช้ได้เพียง 1 ปี และเมื่อระยะเวลาสิ้นสุดลง ถ้าไม่ได้ตกลงกันใหม่ ให้ถือว่าข้อตกลงนั้นมีผลบังคับต่อไปอีกคราวละ 1 ปี จึงสามารถสรุปได้ว่า สภาพการจ้างนั้นเป็นข้อตกลงที่สามารถแก้ไขได้ โดยต้องมีการทำข้อตกลงระหว่างฝ่ายนายจ้างซึ่งแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และผู้แทนฝ่ายสหภาพแรงงานซึ่งต้องแต่งตั้งจากกรรมการหรือสมาชิกของสหภาพแรงงาน ตาม พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ที่ได้กำหนดไว้

คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า การแก้ไขสภาพการจ้างที่เป็นอุปสรรคต่อโครงสร้างระบบแรงจูงใจที่ดีไม่ว่าจะเป็นเรื่องการกำหนดขั้นวิ่งอัตโนมัติ 1 ขั้นวิ่งก็ดี หรือการให้โบนัสคงที่ประจำปีและระบบบำนาญก็ดี เป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้โดยการเจรจาและสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้บริหารสูงสุด กรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจต่อไป ซึ่งในส่วนนี้ระบบโครงสร้างค่าตอบแทนและแรงจูงใจจะต้องเอื้ออำนวยให้ผู้บริหารสูงสุด กรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจมีแรงจูงใจที่จะผลักดันให้มีการปรับปรุงสภาพการจ้างให้สอดคล้องกับหลักการของระบบโครงสร้างค่าตอบแทนและแรงจูงใจที่ดีด้วย

แนวทางในการดำเนินการในส่วนของสภาพการจ้างที่มีอยู่ในปัจจุบันที่ผู้บริหารสูงสุดอาจพิจารณามีหลายแนวทาง เช่น ผู้บริหารสูงสุดอาจเลือกที่จะคงสภาพการจ้างที่มีอยู่เฉพาะสำหรับพนักงานเดิม และ ควรที่จะแปรเงินโบนัสประจำปีคงที่ (fixed bonuses) ให้เป็นลักษณะของเงินสมทบประจำปี เนื่องจากการจัดสรรวงเงินดังกล่าวมิได้ผูกโยงกับผลการดำเนินงานของพนักงานแต่อย่างใด จึงไม่ควรจัดว่าเป็นเงินโบนัส สำหรับผู้บริหารสูงสุดที่มีความมุ่งมั่นที่จะปรับปรุงระบบค่าตอบแทนพนักงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อาจพิจารณาที่จะเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานในการที่จะยกเลิกสภาพการจ้างดังกล่าวโดยแลกเปลี่ยนกับระบบแรงจูงใจที่ผูกโยงกับผลงานมากขึ้น

อนึ่ง การปรับเปลี่ยนข้อตกลงของสภาพการจ้างที่อาจจะเกิดขึ้นนั้นจะไม่มีผลกระทบและไม่เป็นอุปสรรคต่อพนักงานในรัฐวิสาหกิจที่จะแปรสภาพเป็นบริษัท เนื่องจากพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542[11] ได้กำหนดเรื่องสิทธิประโยชน์ของพนักงานไว้ว่า ให้พนักงานของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น จะได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม นอกจากนี้ บริษัทนั้นก็ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่เช่นเดิมอีกด้วยจนกว่ารัฐจะถือหุ้นน้อยกว่ากึ่งหนึ่งในบริษัทนั้นๆ

7.3.2 แนวทางการปรับปรุงระบบค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่รัฐวิสาหกิจกำหนดเอง

เนื่องจากระบบค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นสามารถกำหนดเองได้มักไม่มีปัญหาเงินเดือนเต็มขั้นเหมือนกับรัฐวิสาหกิจที่ใช้ขั้นวิ่งและมีธรรมเนียมปฏิบัติในการเลื่อนขั้น 1 ขั้นอัตโนมัติทุกปี คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้คงการกำหนดค่าตอบแทนของพนักงานไว้เหมือนเดิม ซึ่งจะอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารสูงสุด (ตามสัญญาจ้าง) และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กำหนด

7.4 บทสรุป

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กระทรวงการคลังจะมีหน้าที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจเฉพาะในภาพรวมเท่านั้น ส่วนในรายละเอียดของการจัดการองค์กรนั้นจะมอบหน้าที่ให้กับผู้บริหารสูงสุด (ตามสัญญาจ้าง) และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดูแล เช่น ในเรื่องค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ เงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพ สภาพการจ้าง สิทธิประโยชน์ต่างๆ เป็นต้น

ส่วนอัตราค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรจะให้มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับภาระหน้าที่ของผู้บริหารสูงสุดมากขึ้น กล่าวคือ 1) ค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดทั้งที่คณะรัฐมนตรีกำหนดและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นเป็นผู้กำหนดเองควรมีทั้งค่าตอบแทนคงที่และค่าตอบแทนผันแปร 2) ค่าตอบแทนคงที่ทั้งในระบบสัญญาจ้างและตามกรอบบัญชีโครงสร้างเงินเดือนที่ ครม. อนุมัติควรมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์คะแนนใหม่ คือ ควรย้าย

---

[11] พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเรื่องสิทธิประโยชน์ของพนักงานไว้ว่า ในวันจดทะเบียนบริษัท ให้พนักงานของบริษัทดังกล่าวที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม และให้นับอายุงานต่อเนื่องโดยไม่มีการเลิกจ้าง โดยให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาทำงานในบริษัท และเนื่องจากสถานภาพของบริษัทนั้น มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเหมือนเช่นเดิม พนักงานที่โอนมาเป็นพนักงานของบริษัทยังคงมีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจภายใต้กฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เหมือนเดิม

ตัวแปรที่ไม่ได้สะท้อนภาระหน้าที่ของผู้บริหารสูงสุดไปอยู่ในส่วนของค่าตอบแทนผันแปรแทน เช่น กำไรสุทธิ อัตราการขยายงาน คุณภาพของแผนวิสาหกิจ และควรเพิ่มคะแนนให้กับตัวแปรที่สะท้อนขนาดขององค์กรมากขึ้น เช่น จำนวนทรัพย์สิน รายได้ และพนักงาน เนื่องจากปัจจัยเหล่านี้จะเพิ่มหน้าที่รับผิดชอบให้แก่ผู้บริหารสูงสุด และ 3) ค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดสามารถเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาวะตลาดแรงงานได้ โดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจต้องชี้แจงเหตุผลต่อกระทรวงการคลังเพื่อขอความเห็นชอบ

สำหรับค่าตอบแทนของกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น คณะผู้วิจัยเห็นควรให้คงค่าเบี้ยประชุมไว้คงเดิม แต่สามารถปรับเปลี่ยนได้ภายหลังหากมีระบบการคัดเลือกกรรมการรัฐวิสาหกิจที่โปร่งใสและมีโครงสร้างกรรมการที่ดี ในตารางที่ 7.7 (ก) (ข) และ (ค) ได้สรุประบบค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุด กรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และตามที่คณะผู้วิจัยได้เสนอความเห็นไว้

ตารางที่ 7.7 (ก) เปรียบเทียบระบบค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่ใช้ในปัจจุบันกับข้อเสนอของ TDRI

			ระบบปัจจุบัน	ข้อเสนอของTDRI
1. เงินเดือน	1.1 กรม. กำหนดอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุด	1.1.1 ผู้บริหารสูงสุดในปัจจุบัน	อัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดตามที่ ครม. กำหนด (มี 58 ขั้น)	• เหมือนระบบปัจจุบัน แต่มีการปรับปรุงวิธีการกำหนดขั้นเงินเดือนสูงสุดให้สอดคล้องกับภารกิจและความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจมากขึ้น โดยใช้แนวทางเดียวกับการปรับปรุงวิธีการกำหนดค่าตอบแทนคงที่ของผู้บริหารสูงสุดตามสัญญาจ้าง
		1.1.2 ผู้บริหารสูงสุดตามระบบสัญญาจ้าง	ค่าตอบแทนตามผลงาน มี 2 ส่วน คือ ค่าตอบแทนคงที่ และค่าตอบแทนผันแปร ในสัดส่วน 70 : 30	• เพิ่มสัดส่วนค่าตอบแทนคงที่ : ค่าตอบแทนผันแปร สูงได้ถึง 50: 50 หากพนักงานได้รับเงินสมทบผลงานเต็มจำนวน • ปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดค่าตอบแทนคงที่กล่าวคือ ให้เกณฑ์เนื้อเงินและเนื้องานสะท้อนกรอบภาระหน้าที่และความรับผิดชอบมากขึ้น • ให้ค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดมีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยคณะกรรมการฯ สามารถต่อรองค่าตอบแทน (คือ ค่าตอบแทนคงที่กับค่าตอบแทนผันแปร) เพิ่มได้ โดยชี้แจงเหตุผลต่อกระทรวงการคลัง (กค.) ให้เห็นว่าอัตราเงินเดือนที่กำหนดไว้นั้นไม่สอดคล้องกับสภาพของตลาด • กค. เป็นผู้อนุมัติกรอบวิธีการและดัชนีวัดผลการดำเนินงาน

			ระบบปัจจุบัน	ข้อเสนอของTDRI
	1.2 กค. ให้อิสระในการกำหนดโครงสร้างเงินเดือนได้เอง	1.2.1 ผู้บริหารสูงสุดในปัจจุบัน	ใช้โครงสร้างเงินเดือนตามที่กำหนดเอง	• เหมือนระบบปัจจุบัน แต่ให้รัฐวิสาหกิจยื่นข้อมูลและหลักฐานความเหมาะสมของค่าตอบแทน
		1.2.2 ผู้บริหารสูงสุดตามระบบสัญญาจ้าง	ค่าตอบแทนตามผลงาน มี 2 ส่วน คือ ค่าตอบแทนคงที่ และค่าตอบแทนผันแปร	• ต้องมีทั้งค่าตอบแทนคงที่ และค่าตอบแทนผันแปร • คงสิทธิในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนคงที่ของผู้บริหารสูงสุดโดยไม่ต้องผูกโยงกับการประเมินเนื้อเงินและเนื้องานของรัฐวิสาหกิจ เพียงแต่ต้องพิสูจน์ว่าค่าตอบแทนดังกล่าวเป็นค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับภาวะในตลาดแรงงาน คุณสมบัติส่วนตัวและผลงานของผู้บริหารสูงสุดนั้นๆ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแลการอนุมัติค่าตอบแทนที่คณะกรรมการ รัฐวิสาหกิจเสนอมา • ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการดำเนินงานของผู้บริหารสูงสุดตามที่กระทรวงการคลังได้มีแนวทางให้ (ถ้ามี)
2. สิทธิประโยชน์ (เช่น วันลา ค่าเล่าเรียนบุตร บำเหน็จ ฯลฯ) ของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ	2.1 ผู้บริหารสูงสุดในปัจจุบัน		เหมือนพนักงาน คือ กค. และคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เป็นผู้อนุมัติ	• เหมือนระบบปัจจุบัน
	2.2 ผู้บริหารสูงสุดตามระบบสัญญาจ้าง		ตามที่ระบุในสัญญาจ้างเท่านั้น	• เหมือนระบบปัจจุบัน

ตารางที่ 7.7 (ข) เปรียบเทียบระบบค่าตอบแทนของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ใช้ในปัจจุบันกับข้อเสนอของ TDRI

	ระบบปัจจุบัน	ข้อเสนอของTDRI
1. ค่าเบี้ยประชุมกรรมการ	1.1 ครม. กระทรวงการคลัง และ รมว. คลัง เป็นผู้กำหนด	• ให้คงเบี้ยประชุมเดิมไว้ แต่อาจมีการปรับเบี้ยประชุมในภายหลังได้หากมีการสรรหากรรมการที่เป็นมืออาชีพมาบริหาร มีความโปร่งใสในการคัดเลือก ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง และคำนึงถึงหลักการการกำกับดูแลที่ดี
	1.2 รัฐวิสาหกิจกำหนดเบี้ยประชุมด้วยตนเอง	• เหมือนระบบปัจจุบัน เพียงแต่ควรมีการชี้แจงเหตุผลถึงการเปลี่ยนแปลงค่าเบี้ยประชุมให้แก่กระทรวงการคลังทราบ รวมถึงยื่นหลักฐานและเอกสารประกอบ
2. สิทธิประโยชน์ต่างๆ	ผู้มีอำนาจกำหนดสิทธิประโยชน์เป็นไปตามที่กฎหมายการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจระบุ	• เหมือนระบบปัจจุบัน แต่ต้องมีการแสดงรายละเอียดของสิทธิประโยชน์และค่าใช้จ่ายโดยรวมในสิทธิประโยชน์แต่ละประเภทให้กระทรวงการคลังได้รับทราบ

ตารางที่ 7.7 (ค) เปรียบเทียบระบบค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ใช้ในปัจจุบันกับข้อเสนอของ TDRI

	ระบบปัจจุบัน	ข้อเสนอของ TDRI
1. เงินเดือน	1.1 กรม. อนุมัติกรอบสูงสุดของโครงสร้างเงินเดือน (สูงสุด 58 ขั้น)	• ผู้บริหารสูงสุดกำหนดโครงสร้างเงินเดือนภายในองค์กรเอง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งไม่ต้องขออนุมัติจาก กค. เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับตลาดมากขึ้น
	1.2 รัฐวิสาหกิจใช้โครงสร้างเงินเดือนตามที่กำหนดเอง	• เหมือนระบบปัจจุบัน
2. สิทธิประโยชน์ (เช่น วันลา ค่าเล่าเรียนบุตร บำเหน็จ ฯลฯ)	กค. และคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เป็นผู้อนุมัติ	• ผู้บริหารสูงสุดเป็นผู้กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ • กค. จะดูแลเฉพาะค่าใช้จ่ายด้านสิทธิประโยชน์ของบุคลากรในยอดรวม
3. สภาพการจ้างของรัฐวิสาหกิจ	กค. และคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เป็นผู้อนุมัติ	• สภาพการจ้างของรัฐวิสาหกิจสามารถเปลี่ยนแปลงได้ โดยให้ผู้บริหารสูงสุดและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กำหนด
4. เงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพ	คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้พิจารณาและขออนุมัติจาก ครม. เป็นรายกรณี	• ผู้บริหารสูงสุดเป็นผู้กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

บทที่ 8
แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างระบบแรงจูงใจ

8.1 ความเดิม

ในบทที่ 4 ได้มีการนำเสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับระบบแรงจูงใจที่สนับสนุนการให้ผลตอบแทนความพยายามของบุคลากรในการร่วมผลักดันให้องค์กรบรรลุเป้าหมายรวมขององค์กร ไม่ว่าเป้าหมายดังกล่าวจะมีลักษณะเชิงพาณิชย์หรือเชิงสังคมก็ตาม โดยได้เสนอให้แบ่งระบบแรงจูงใจของบุคลากรในองค์กรออกเป็น 2 กลุ่ม

กลุ่มที่ 1: ระบบแรงจูงใจสำหรับคณะกรรมการบริหาร/ผู้บริหารระดับสูง

กลุ่มที่ 2: ระบบแรงจูงในสำหรับผู้บริหารระดับกลาง/พนักงานทั่วไป

สำหรับบุคลากรในกลุ่มที่ 1 จะต้องมีการชี้วัดผลงานที่มุ่งเน้นความสำเร็จทาง*ประสิทธิผล* ซึ่งเน้นความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรในระยะยาวมากกว่าทางประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ทั้งนี้เพราะภาระหน้าที่สำคัญของกรรมการและผู้บริหารระดับสูงคือการกำหนดทิศทางและกลยุทธ์ในการพัฒนาองค์กรและธุรกิจและในการนำพาองค์กรไปสู่เป้าหมายระยะยาวที่วางไว้ ซึ่งจะต่างกับภาระหน้าที่ของพนักงานในกลุ่มที่ 2 จะให้ความสำคัญของการวัดผลดำเนินงานทาง*ประสิทธิภาพ* ซึ่งเน้นความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ตามแนวทางที่กำหนดไว้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว ประหยัด เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายระยะสั้น(ในปีทำการหนึ่งๆ)

รายงานดังกล่าวยังได้เสนอว่า ระบบแรงจูงใจที่ดีนั้นควรมีคุณลักษณะสำคัญ 8 ประการดังนี้

- ต้องมีขนาดที่มากพอ
- ผูกโยงอย่างชัดเจนกับผลการทำงาน
- คำนึงถึงความสามารถในการจ่ายขององค์กร
- ไม่ซับซ้อนยากแก่การทำความเข้าใจ
- ทันการณ์
- โปร่งใสและเป็นที่ยอมรับของพนักงาน

- เป้าหมายที่ตั้งไว้สามารถบรรลุได้
- เน้นผลงานของทีมมากกว่าบุคคล

จากผลการประเมินตามแบบสอบถามรัฐวิสาหกิจต่างๆ ตามที่ได้ร่วมสัมมนาที่ TDRI เกี่ยวกับแรงจูงใจได้ผลสรุปว่าในภาพรวมแล้ว ระบบแรงจูงใจที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีลักษณะดังนี้

- ค่าตอบแทนที่ได้รับจากระบบแรงจูงใจยังไม่เพียงพอสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรน้อยหรือไม่มีกำไร ขนาดที่ไม่มากพอนี้ทำให้พนักงานขาดแรงจูงใจ
- ค่าตอบแทนที่จัดสรรยังไม่ผูกโยงกับผลการดำเนินงานเท่าใดนัก ทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล และยังผูกโยงกับกำไรขององค์กรเป็นหลัก
- การจ่ายผลตอบแทนระบบแรงจูงใจยังล่าช้าไม่ทันการณ์ ขัดกับคุณลักษณะที่ดีของระบบแรงจูงใจที่จะต้องจ่ายให้ใกล้กับช่วงเวลาที่ได้ทำผลงานไว้มากที่สุด
- ระบบแรงจูงใจของกรรมการรัฐวิสาหกิจยังผูกโยงกับผลงานระยะสั้น (ภายในปีทำการ) มากกว่าเป้าหมายระยะยาว ทำให้บุคลากรในระดับนี้ขาดการจูงใจให้มุ่งไปสู่เป้าหมายระยะยาว
- สำหรับผู้บริหารสูงสุดของบางรัฐวิสาหกิจ ที่มีลักษณะการจ้างเป็นวาระภายใต้ พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 นั้น มีลักษณะการให้แรงจูงใจตามผลงานที่กำหนดไว้ชัดเจนในสัญญาจ้างงาน ระบบแรงจูงใจใหม่ของผู้บริหารสูงสุดจึงนับว่าเป็นระบบที่มีคุณลักษณะที่ดีคือ ผูกโยงกับผลงานที่ได้ร่วมกันกำหนดไว้ล่วงหน้า (โดยระบุไว้ในสัญญาจ้างงาน) ทำให้มีเป้าหมายชัดเจนและเข้าใจตรงกันทั้งผู้ประเมินและผู้ถูกประเมิน

ผลการประเมินระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจปัจจุบันข้างต้นเป็นข้อมูลที่จะนำมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงระบบแรงจูงใจ คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับ "Gainsharing" มาใช้ในการสร้างระบบและในการจัดสรรแรงจูงใจให้แก่รัฐวิสาหกิจซึ่งควรที่จะต้องแก้ไขข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนต่างๆ ดังได้กล่าวมาให้ได้มากที่สุดเท่าที่เงื่อนไขต่างๆ จะอำนวยให้ ซึ่งจะมีการอธิบายในรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

8.2 แนวทางการประเมินต้นทุนที่ประหยัดได้ (Gainsharing)[1]

แนวคิดและหลักการของต้นทุนที่ประหยัดได้ (Gainsharing) เป็นการจ่ายผลตอบแทนตามผลงาน โดยหลักการแล้วการจัดสรรผลตอบแทนจะเชื่อมโยงกับความสามารถในการปรับปรุงผลิตภาพ (Productivity Improvement) จะไม่ผูกโยงกับกำไรเพียงอย่างเดียว องค์กรที่ไม่มีกำไรแต่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อประหยัดต้นทุนก็สามารถที่จะได้รับการจัดสรรผลตอบแทนตามผลงานให้บุคลากรได้ เหตุผลที่ใช้ความสามารถในการปรับปรุงประสิทธิภาพเป็นตัวกำหนดค่าตอบแทนตามผลงานเนื่องมาจากประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่องค์กรควบคุมได้เอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของการวัดผลงานว่าจะต้องวัดในสิ่งที่ผู้ถูกประเมินควบคุมได้เท่านั้น

การจัดสรรค่าตอบแทนแบบ Gainsharing มีหลายรูปแบบ ตามประเภท ลักษณะและกระบวนการที่มีความแตกต่างกันไปตามการดำเนินธุรกรรม อย่างไรก็ตาม ระบบ Gainsharing ต่างๆ มักจะมีคุณลักษณะร่วมที่สำคัญ 6 ประการดังนี้

1) เชื่อมโยงกับการปรับปรุงผลการดำเนินงาน
2) มีเกณฑ์ในการวัดผลการดำเนินงานที่อิงกับผลงานในอดีตที่ผ่านมา
3) ให้โอกาสบุคลากรในระดับต่างๆ มีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบ Gainsharing ที่สอดคล้องกับลักษณะการดำเนินธุรกรรมขององค์กร
4) เน้นการวัดผลงานในระดับทีมงานไม่ใช่ระดับบุคคล
5) อิงกับผลการทำงานโดยไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขสัญญาการจ่ายผลตอบแทนที่ตกลงไว้กับสหภาพแรงงาน
6) จ่ายผลตอบแทนมากกว่าปีละ 1 ครั้ง หน่วยงานบางแห่งจ่ายทุกเดือน ทุกไตรมาสหรืออย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

เนื่องจากการใช้แนวคิดเกี่ยวกับ Gainsharing ในการจัดสรรผลตอบแทนตามผลงานมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายตั้งแต่ การเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน การเน้นคุณภาพและลดต้นทุน การผลักดันให้บุคลากรในองค์กรศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การผลิตสินค้าบริการและการสื่อสารในองค์กร การเพิ่มความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมของบุคลากรในระดับต่างๆ

---

[1] เอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับ Gainsharing เช่น

Gowen Charles R. III (1991), "Gainsharing Programs: An Overview of History and Research", *Journal of Organizational Behavior Management* 11(2), PP. 77-99

Welbourne Thomas M. and Luis R. Gomez Mejia (1995), " Gainsharing: A Critical Review and a Future Research Agenda", *Journal of Management* 21(3), PP. 559-609.

ตลอดจนการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของฝ่ายบริหาร เป็นต้น จึงมีองค์กรหลากหลายประเภทที่เลือกใช้ระบบ Gainsharing ทั้งองค์กรที่ประสบปัญหาและองค์กรที่ประสบความสำเร็จ

องค์กรที่ประสบปัญหาใช้ระบบ Gainsharing เพื่อกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมการทำงานของบุคลากร ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาด้านการได้กำไรต่ำหรือขาดทุน สภาพแรงงานสัมพันธ์มีปัญหา ขาดความไว้วางใจระหว่างกลุ่มงานต่างๆ ในองค์กร หรือเป็นองค์กรที่มีแนวโน้มธุรกิจไม่สดใส เป็นต้น ในสภาวการณ์เช่นนี้ องค์กรจะใช้ Gainsharing ในการนำพาองค์กรสู่กระบวนการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน

องค์กรที่ประสบความสำเร็จจะเลือกใช้ระบบ Gainsharing ในการสร้างกำลังใจแก่บุคลากรโดยการแบ่งปันผลตอบแทนที่องค์กรได้มาจากการดำเนินธุรกรรมให้แก่บุคลากรในกลุ่มนี้ได้แก่ บริษัท Motorola, General Electric และ 3M เป็นต้น ในกรณีนี้องค์กรใช้ระบบ Gainsharing ในการติดตามความเปลี่ยนแปลงขององค์กรซึ่งปรับตามกลไกการแข่งขันของตลาด

8.3 แนวทางการปรับปรุงระบบการประเมินผลงานและการกำหนดวงเงินโบนัสของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ดังที่ได้สรุปไว้ในบทที่ 6 ว่างานวิจัยฉบับนี้จะเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงระบบแรงจูงใจในสามส่วนคือ (1) ระบบแรงจูงใจของพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเกี่ยวโยงกับระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจซึ่งผูกโยงกับการจัดสรรวงเงินโบนัสแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ (2) ระบบแรงจูงใจของผู้บริหารสูงสุด ซึ่งจะเป็นตัวแปรกำหนดค่าตอบแทนผันแปรของผู้บริหารสูงสุดตาม พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 (3) ระบบแรงจูงใจของกรรมการรัฐวิสาหกิจ ระบบแรงจูงใจทั้งสามส่วนนี้มีความเกี่ยวโยงกับผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นหลักจึงต้องมีการทบทวนระบบการประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจ และการจัดสรรวงเงินโบนัสแก่รัฐวิสาหกิจว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด และควรที่จะมีการปรับปรุงวิธีการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอย่างไรเพื่อที่จะให้สอดคล้องกับแนวคิดของ Gainsharing ที่นำเสนอในหัวข้อ 8.2 ก่อนหน้านี้

แม้ว่าในปัจจุบัน ระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการเข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลังนั้นได้สร้างแรงจูงใจแก่องค์กรได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัตินั้นระบบแรงจูงใจดังกล่าวก็ยังมีจุดอ่อนบางประการโดยเฉพาะสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์การดำเนินการหลักเพื่อการพาณิชย์ เนื่องจากระบบที่ใช้ในปัจจุบันไม่สามารถจัดสรรเงินทุนเพื่อเป็นค่าตอบแทนแรงจูงใจให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่มี

กำไรเหล่านี้ได้แม้จะมีผลการดำเนินงานที่ดี ทำให้พนักงานขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่และขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพ

ตัวอย่างเช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย แม้ว่าจะได้เข้าระบบประเมินผลฯ และสามารถทำคะแนนได้บรรลุเป้าหมายคืออยู่ในเกณฑ์ปกติ-ดีขึ้นและมีสิทธิที่จะได้รับการจัดสรรเงินโบนัสตามกฎเกณฑ์ของระบบประเมินผล แต่เนื่องจากมีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่อง อันมีผลจากการให้บริการเชิงสังคม (บริการขนส่งผู้โดยสารชั้น 3) จึงไม่สามารถจ่ายโบนัสได้จริง[2]

รูปแบบการปรับปรุงผลตอบแทนเพื่อทำการจัดสรรตามระบบแรงจูงใจสำหรับรัฐวิสาหกิจที่เหมาะสมนั้น คณะผู้วิจัยขอเสนอให้แยกระบบการคำนวณแรงจูงใจเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ตามเกณฑ์ของการมีกำไรและไม่มีกำไร เพื่อวัตถุประสงค์ในการคำนวณแรงจูงใจที่เหมาะสม โดยจำแนกตามการแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามลักษณะการดำเนินงาน/หน้าที่ของรัฐวิสาหกิจซึ่งกล่าวในบทที่ 5 ซึ่งมีจำนวน 4 ประเภท คือ กลุ่มหารายได้ให้รัฐ (กลุ่มที่ 1) ประเภทบริการพาณิชย์ (กลุ่มที่ 2) ประเภทส่งเสริม/เชิงสังคม (กลุ่มที่ 3) และประเภทนโยบายพิเศษของรัฐ (กลุ่มที่ 4) เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ โดยแสดงในตารางที่ 8.1

ตารางที่ 8.1 แนวทางการแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจเพื่อปรับปรุงระบบแรงจูงใจ

กลุ่มรัฐวิสาหกิจ	ระบบแรงจูงใจที่เหมาะสม
1. กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร ได้แก่ รัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้ให้รัฐ (กลุ่มที่ 1) และ ประเภทเชิงพาณิชย์ทุกประเภท (กลุ่มที่ 2) ไม่รวมรัฐวิสาหกิจแบบการพาณิชย์กึ่งส่งเสริม/เชิงสังคมที่มีผลประกอบการขาดทุนต่อเนื่อง (กลุ่มที่ 2.4) (ดูรายละเอียดของกลุ่มได้จากบทที่ 5 ตารางที่ 5.1)	ระบบประเมินผลการดำเนินงาน รัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลังที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน*ที่ปรับปรุงเมื่อ 1 ต.ค. 44*
2. กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร ได้แก่ รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริม/เชิงสังคม (กลุ่มที่ 3) และ รัฐวิสาหกิจแบบการพาณิชย์กึ่งเชิงสังคม/ส่งเสริมที่ขาดทุนต่อเนื่อง (กลุ่มที่ 2.4) (ดูรายชื่อรัฐวิสาหกิจในตารางที่ 8.6)	ระบบ Gainsharing และระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ*ที่ปรับปรุง เมื่อ 1 ต.ค. 44* โดยเน้น 1) คะแนนด้านคุณภาพและการบริการ และ 2) คะแนนรวม

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

[2] ผลการประเมินการดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยในปี 2542 นั้น ได้คะแนน 2.8069 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ "ปกติ-ดีขึ้น" ซึ่งน่าจะได้เงินเพื่อจัดสรรโบนัสในวงเงินบนฐานของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัสซึ่งเท่ากับ 9% ซึ่งเป็นวงเงินไม่เกิน 5 เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย แต่ในทางปฏิบัติเนื่องจาก การรถไฟฯ มีผลการดำเนินงานขาดทุน ดังนั้นจึงไม่มีโบนัส

8.3.1 กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร

กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร ได้แก่ รัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้ให้รัฐ (กลุ่มที่ 1) และประเภทเชิงพาณิชย์ทุกประเภท (กลุ่มที่ 2) ยกเว้นรัฐวิสาหกิจแบบบริการพาณิชย์กึ่งส่งเสริม/เชิงสังคมที่มีผลประกอบการขาดทุนมาตลอด (กลุ่มที่ 2.4) เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

สำหรับกลุ่มรัฐวิสาหกิจประเภทนโยบายพิเศษของรัฐและประเภทนิติเหตุ (กลุ่มที่ 4) ซึ่งประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินซึ่งรัฐเข้าไปถือหุ้นเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจ (เช่น ธนาคารศรีนคร ธนาคารนครหลวงไทย ไทยธนาคารและบริษัทลูกของธนาคารเหล่านี้ เป็นต้น) และรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นมา เพื่อแก้ปัญหาทางด้านการเงินอันสืบเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจ (เช่น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน และบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน เป็นต้น) นั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรที่จะมีอิสระในการกำหนดระบบแรงจูงใจเองได้ต่อไป เนื่องจากรัฐมีนโยบายชัดเจนที่จะขายรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่ตกเป็นของรัฐเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจให้แก่เอกชน และจะต้องถูกยุบเลิกเมื่อหมดภาระหน้าที่ลงในอนาคต การที่จะนำเข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจอาจจะไม่มีความจำเป็น หรือให้ถือเป็นดุลยพินิจของกระทรวงการคลัง

สำหรับรัฐวิสาหกิจทั้งกลุ่มที่มีกำไรนี้ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าให้คงใช้ระบบแรงจูงใจในปัจจุบันคือการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจต่อไปโดยมีการปรับปรุงวิธีการประเมินผลงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและมีการจัดสรรวงเงินแรงจูงใจดังที่จะมีการเสนอรายละเอียดดังนี้

8.3.1.1. การปรับปรุงระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า รัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ 1 ประเภทหารายได้ และกลุ่มที่ 2 ประเภทเชิงพาณิชย์ ควรที่จะใช้ระบบการประเมินผลการดำเนินงานของกระทรวงการคลังแบบปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอในการปรับปรุงระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันดังต่อไปนี้

1) ลดน้ำหนักเกณฑ์ด้านประสิทธิผล เช่นเรื่อง การดำเนินงานตามแผนวิสาหกิจ คุณภาพของแผนวิสาหกิจ และคุณภาพของการบริหารควรปรับน้ำหนักลง โดยคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าแม้ว่าดัชนีวัดผลงานทั้ง 3 ดังกล่าวจะมีความสำคัญ แต่ผลลัพธ์สุดท้ายก็จะไปปรากฏในเรื่องของประสิทธิภาพทางการเงิน กายภาพ และคุณภาพการบริการอยู่แล้ว เมื่อการดำเนินการในทั้ง 3 ประการดังกล่าวเริ่มส่งผลในปีทำการต่อๆ มา อีกทั้งการประเมินด้าน

ประสิทธิผล (Effectiveness) นั้นเป็นการประเมินในเชิงคุณภาพ จึงต้องใช้ผู้ประเมินที่มีความคุ้นเคยและมีความชำนาญเฉพาะกับธุรกิจนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม การประเมินประสิทธิผลที่แม่นยำจึงทำได้ยาก คณะผู้วิจัยเห็นว่าในระบบปัจจุบันด้านประสิทธิผลมีการให้น้ำหนักมากเกินไป (ส่วนใหญ่มีน้ำหนักประมาณ 35-50%) โดยเฉพาะในเกณฑ์เรื่องการดำเนินงานตามแผนวิสาหกิจ ซึ่งปัจจัยในการวัดผลส่วนใหญ่เป็นการวัดความสำเร็จตามแผนในด้านการลงทุนต่างๆ คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอให้ปรับเพิ่มน้ำหนักด้านประสิทธิภาพและปรับลดน้ำหนักด้านประสิทธิผลซึ่งเน้นเกณฑ์เรื่องการดำเนินงานตามแผนวิสาหกิจลง*เป็นสัดส่วนประมาณ 80:20 ตามลำดับ* ในปี 2545 แนวทางการปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงานเมื่อเดือน ก.ย. 2544 มติคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจได้เพิ่มประเด็นความสำคัญของน้ำหนักด้านประสิทธิภาพมากขึ้นเช่นกันซึ่งอยู่ในเกณฑ์การวัดเรื่องการสนองประโยชน์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จากแต่เดิมซึ่งอยู่ในตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพการดำเนินงานประมาณ 20% (อ่านรายละเอียดของระบบการประเมินผลแบบใหม่ในบทที่ 3 หัวข้อ 3.1.2)

2) ควรกำหนดหลักเกณฑ์การให้น้ำหนักของปัจจัยกำไรตามลักษณะของกลุ่มรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐวิสาหกิจประเภทบริการเชิงพาณิชย์แบบผูกขาด (กลุ่มที่ 2.1) นั้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าระดับของการทำกำไรมิได้สะท้อนความสามารถของการประกอบการเต็มที่นัก เพราะไม่ได้มีคู่แข่งอย่างแท้จริง จึงควรจำกัดน้ำหนักที่ให้แก่ดัชนีผลกำไรขององค์กรไม่เกินร้อยละ 10[3] เนื่องจากรัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้มีข้อได้เปรียบในการดำเนินธุรกิจโดยนโยบายรัฐ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกลุ่มเชิงพาณิชย์แบบแข่งขัน (กลุ่มที่ 2.3) นั้น ก็ควรให้น้ำหนักกับตัวแปรกำไรในระดับที่สูง เนื่องจากตัวแปรกำไรจะสะท้อนผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้ได้อย่างชัดเจน สำหรับรัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ 3 หรือรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริม/เชิงสังคมนั้นก็ไม่ควรใช้ตัวแปรกำไรในการประเมินผลการดำเนินงาน เนื่องจากหน่วยงานไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการทำกำไรเป็นวัตถุประสงค์หลัก โดยควรให้ความสำคัญกับตัวแปรในด้านประสิทธิภาพและด้านความพึงพอใจของผู้ใช้บริการในการประเมินการดำเนินงาน[4]

3) การตั้งเกณฑ์การวัดผลงานของระบบประเมินผลการดำเนินงานนั้นควรมีการศึกษาเป้าหมายในระยะยาวเทียบกับดัชนีเปรียบเทียบ (benchmark) เฉลี่ยของธุรกิจนั้นๆก่อน เพื่อจูงใจให้องค์กรรับรู้และพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายนั้น กล่าวคือ ที่ผ่านมานั้น การ

---

[3] การให้น้ำหนักแก่ความสามารถในการทำกำไรสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการประเมินผลในปัจจุบันมักจะไม่เกินร้อยละ 10 ยกเว้นในส่วนของการประปาภูมิภาค (ร้อยละ 15) และการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ร้อยละ 20

[4] ข้อเสนอแนะดังกล่าวสอดคล้องกับการให้น้ำหนักในการประเมินผลการดำเนินงานของกลุ่มส่งเสริมเดิม ดังจะเห็นได้ว่า สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยไม่ได้ใช้ตัวแปรกำไรในการวัดประสิทธิภาพการดำเนินงาน

ตั้งเกณฑ์การวัดผลงานในระบบการประเมินผลการดำเนินงานมีลักษณะเป็นแบบอัตราการเพิ่มแบบก้าวหน้า (Progressive rate) โดยนำผลงานที่ทำได้ดีหรือดีมากจากปีก่อนมาใช้เป็นเกณฑ์ปกติในปีถัดไปโดยไม่คำนึงถึงเป้าหมายที่แท้จริง ซึ่งจะทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆรักษาผลงานในระดับเดิมขององค์กรได้ยากในทางปฏิบัติถ้าผลงานนั้นเป็นผลงานที่ดีมากแล้ว ในประเด็นนี้คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าแนวทางการตั้งเกณฑ์ที่เหมาะสมนั้นควรเริ่มจากการศึกษาหาเป้าหมายที่ต้องการจะบรรลุก่อน โดยอาจจะศึกษาดัชนีเปรียบเทียบจากธุรกิจเดียวกันในต่างประเทศว่ามีความห่างจากระดับประสิทธิภาพขององค์กรนั้นเพียงใด หลังจากนั้นควรจะให้ทั้งคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง บริษัทที่ปรึกษา และรัฐวิสาหกิจนั้นๆ หารือและทำข้อตกลงกันในเรื่องของเงื่อนเวลาในการบรรลุเป้าหมายและอัตราการเพิ่มของประสิทธิภาพในแต่ละปี แล้วจึงทำการตั้งเกณฑ์ ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะทำให้ผู้บริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจรับรู้ว่าตนเองอยู่ในจุดใดเนื่องจากมีเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวซึ่งจะช่วยสร้างแรงกระตุ้นให้บุคลากรบรรลุเป้าหมายขององค์กรในที่สุด

คณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับหลักการที่ว่า การวางแผนการตั้งเกณฑ์การประเมินระยะสั้นในแต่ละปีนั้น ควรมีลักษณะการเพิ่มแบบก้าวหน้าในช่วงปีแรกๆ เพื่อเป็นการกระตุ้นบุคลากรให้เพิ่มประสิทธิภาพของการทำงาน อย่างไรก็ตาม การตั้งเกณฑ์นั้นควรมีอัตราการเพิ่มที่ลดลงในเวลาต่อมาเมื่อองค์กรได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพได้ในระดับหนึ่ง โดยหลักการแล้ว หากองค์กรใดประสบปัญหาจนไม่สามารถทำผลการดำเนินงานตามแผนในระยะสั้นได้นั้น กระทรวงการคลังก็ควรที่จะกระตุ้นหน่วยงานโดยอาจตั้งเกณฑ์ที่ยากขึ้นเพียงเล็กน้อยในปีถัดไปเพื่อที่จะรักษาเป้าหมายระยะยาวไว้ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขว่าผลการดำเนินงานที่ไม่ดีนั้นมิได้มีสาเหตุมาจากปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุม เช่น ตัวแปรเศรษฐกิจของประเทศ หรือเศรษฐกิจโลก เกณฑ์การพิจารณาเกณฑ์การวัดอาจมีการปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม ดังนั้นการตั้งหลักเกณฑ์จึงควรทำการศึกษาและพิจารณาอย่างรอบคอบ

4) การกำหนดน้ำหนักของตัวแปรในระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจควรมีความชัดเจนโดยขึ้นอยู่กับความเกี่ยวโยงกับเป้าหมายขององค์กร กล่าวคือ ถ้าตัวแปรดังกล่าวต้องเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่สอดรับกับเป้าหมายขององค์กรนั้น เช่น รัฐวิสาหกิจใดๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อการพาณิชย์หรือหารายได้นั้น ตัวแปรกำไรก็จะเป็นตัวแปรสำคัญในการวัดประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ดังนั้น กระทรวงการคลังควรคงน้ำหนักไว้ เว้นแต่จะมีการเจรจาเปลี่ยนแปลงน้ำหนักของตัวแปรนั้นหากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป เช่น ตัวแปรกำไรของรัฐวิสาหกิจนั้นมีค่าเท่ากับร้อยละ 10 ของคะแนนประเมินผลการดำเนินงานในปีใดๆ การประเมินผลฯในปีถัดไป

ควรคงน้ำหนักของตัวแปรดังกล่าวไว้ ไม่เช่นนั้นหน่วยงานที่คาดการณ์ว่าจะดำเนินงานได้ต่ำกว่าเป้าหมายหรือขาดทุนนั้นอาจขอต่อรองให้ลดน้ำหนักของตัวแปรกำไรในปีนั้น ซึ่งอาจจะส่งผลต่อประสิทธิภาพของระบบการประเมินผลการดำเนินงานนั้นในที่สุด

ในทางตรงกันข้าม น้ำหนักของตัวแปรควรจะเปลี่ยนแปลงได้เมื่อเป้าหมายขององค์กรเปลี่ยนแปลงไป เช่น วัตถุประสงค์ของการดำเนินงานเปลี่ยนแปลงไป เช่น เน้นด้านสังคมมากขึ้น รัฐวิสาหกิจนั้นก็ควรทำข้อตกลงเปลี่ยนน้ำหนักของตัวแปรดังกล่าวได้ เมื่อเห็นว่าตัวแปรดังกล่าวไม่ได้สะท้อนถึงเป้าหมายในการดำเนินงานขององค์กรอีกต่อไป

อนึ่ง สำหรับสภาวการณ์ของหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบจากปัจจัยภายนอกที่อยู่นอกเหนือการควบคุม เช่น สภาวะเศรษฐกิจทั้งในและต่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป[5] กระทรวงการคลังควรอนุญาตให้มีการปรับเปลี่ยนเกณฑ์ที่ใช้ชี้วัด หรือแยกผลกระทบภายนอกต่อผลการดำเนินการออกไป โดยไม่ใช่การปรับน้ำหนักตัวชี้วัด เนื่องจากสถานการณ์ดังกล่าวอาจมีผลกระทบทั้งในทางตรงและทางอ้อมต่อผลการดำเนินงานขององค์กรได้

5) ปรับปรุงวิธีการจัดสรรวงเงินโบนัสให้สอดคล้องกับผลการดำเนินงานมากขึ้น โดยยกเลิกวงเงินโบนัสขั้นต่ำ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจที่มีผลงานต่ำมากก็จะไม่มีสิทธิที่จะได้รับวงเงินโบนัส คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการปรับปรุงตารางระบบแรงจูงใจของระบบประเมินผลรัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์ และรัฐวิสาหกิจที่ดี 3 แห่งไว้ดังต่อไปนี้

ก) การปรับปรุงระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์

ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 มิ.ย. 2538 นั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อจัดสรรโบนัสสำหรับรัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์ที่เข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ โดยมีวงเงินโบนัสตามผลงานจากร้อยละ 7 ถึงร้อยละ 11 ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส ตามที่ปรากฏในตารางที่ 8.2

คณะผู้วิจัยเห็นหลักเกณฑ์การจัดสรรโบนัสดังกล่าวยังไม่สร้างแรงจูงใจให้กับพนักงานเท่าใดนัก เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานต่ำมากก็ยังมีสิทธิได้รับการจัดสรรวงเงินโบนัสในอัตราสูงถึงร้อยละ 7 ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส ซึ่งอาจเป็นวงเงินที่ค่อนข้างสูงสำหรับรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ที่ผูกขาดระบบค่าตอบแทนแรงจูงใจที่ดีนั้น จะต้องมีรางวัลให้หน่วยงานที่ได้ผลงานดีและในทาง ตรงกันข้ามก็จะต้องมีการลงโทษหน่วยงานที่ไม่มีผลงานเช่นเดียวกัน ดังนั้น

---

[5] สำหรับการปรับปรุงชนิดของตัวแปรที่นำมาใช้ประเมินผลการดำเนินงานนั้น ก็ยังมีความจำเป็นถ้าหน่วยงานและคณะที่ปรึกษาเห็นว่าปัจจัยบางประเภทนั้นไม่เหมาะสมกับการวัดผล ดังนั้นการออกแบบตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับองค์กรจึงมีความสำคัญมาก

คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอให้กระทรวงการคลังปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์การจัดสรรวงเงินโบนัสตามที่ปรากฏในตารางที่ 8.2 เพื่อที่จะให้ค่าตอบแทนที่เป็นแรงจูงใจขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมากขึ้นกว่าในปัจจุบัน โดยคณะผู้วิจัยเห็นควรให้คงวงเงินโบนัสที่คำนวณเป็นร้อยละของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัสและจำนวนเท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ยสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีผลงานในระดับดีขึ้นและดีขึ้นมากไว้ตามเดิม แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีผลงานในระดับต่ำกว่านั้น ควรที่จะปรับวงเงินโบนัสและจำนวนเท่าของเงินเดือนให้ต่ำลงตามที่ปรากฏในตารางที่ 8.2 จากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเกณฑ์ปกติที่เสนอไว้จะกำหนดให้วงเงินโบนัสที่ได้รับจะต้องไม่เกิน 4 เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย ซึ่งก็เป็นอัตราที่สูงกว่าเงินโบนัสเฉลี่ยในภาคเอกชนซึ่งเท่ากับ 0.5-2 เท่าของเงินเดือน (ภาคผนวกตารางที่ 6)

ตารางที่ 8.2 เงินโบนัสของพนักงานรัฐวิสาหกิจประเภท 2 และรัฐวิสาหกิจประเภท 3 ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 มิ.ย. 2538 และเงินสมทบผลงาน (เงินโบนัส) ที่เสนอโดย TDRI[6]

ระดับผลงาน (คะแนน)**	วงเงินบนฐานของร้อยละของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส (%)		โบนัสไม่เกินจำนวนเท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย (เท่า)	
	มติ ครม. ปี 2538	เสนอโดย TDRI*	มติ ครม. ปี 2538	เสนอโดย TDRI
1.0 (ดีขึ้นมาก)	11.0	*11.00*	8.0	*8.0*
1.5	10.5	*10.50*	7.0	*7.0*
2.0 (ดีขึ้น)	10.0	*10.00*	6.0	*6.0*
2.5	9.5	*8.50*	5.5	*5.0*
3.0 (ปกติ)	**9.0**	***7.00***	**5.0**	***4.0***
3.5	8.5	*5.50*	4.5	*3.0*
4.0 (ต่ำ)	8.0	*4.00*	4.0	*2.0*
4.5	7.5	*2.50*	3.0	*1.0*
5.0 (ต่ำมาก)	7.0	*0*	2.0	*0*

หมายเหตุ : * วงเงินโบนัสที่จัดสรรที่เสนอคำนวณมาจากการเปรียบเทียบสัดส่วนให้สอดคล้องกับจำนวนเท่าของเงินเดือนเฉลี่ยของโบนัสที่เสนอ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่มีผลงานต่ำ (4.0) TDRI เสนอให้ปรับลดวงเงินโบนัสที่คำนวณเป็นจำนวนเท่าของเงินเดือนจาก 4 เท่าเป็น 2 เท่าหรือครึ่งหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกันก็จะต้องมีการปรับลดวงเงินโบนัสที่จัดสรรจากร้อยละ 8 เหลือร้อยละ 4 หรือครึ่งหนึ่งเช่นกัน โดยในกรณีที่เป็นเศษส่วนจะปัดเป็นตัวเลขกลม

** ในเดือนตุลาคม 2544 ได้มีมติจากคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจให้เปลี่ยนการเรียกชื่อระดับคะแนนของระบบประเมินผลฯ เป็นดังนี้ คือ ระดับ 1 = ต่ำมาก, ระดับ 2 = ต่ำ, ระดับ 3 = ปกติ, ระดับ 4 = ดีขึ้น, ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก ซึ่งจะนำมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2545

ที่มา : คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2544 , สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และ ข้อเสนอโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

[6] ตารางที่ 8.2 นี้ ใช้กับรัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์ ประเภทที่ 2 คือประเภทผูกขาดตามธรรมชาติ และประเภทที่ 3 คือประเภทหารายได้ ในการประเมินผลการดำเนินงานในปัจจุบัน โดยไม่รวมรัฐวิสาหกิจที่ดี 3 แห่ง

ข) การปรับปรุงระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจที่ดี

อันได้แก่ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย[7] และ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

สำหรับการกำหนดแรงจูงใจเรื่องเงินสมทบตามผลงานของรัฐวิสาหกิจที่ดี 3 แห่งนั้น คณะผู้วิจัยขอเสนอการปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดโบนัสของธนาคารอาคารสงเคราะห์ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยให้สอดคล้องกับข้อเสนอของรัฐวิสาหกิจบริการเชิงพาณิชย์อื่น เช่นกันดังที่ปรากฏในตารางที่ 8.3 และตารางที่ 8.4

ตารางที่ 8.3 เงินโบนัสของพนักงาน ธ.อาคารสงเคราะห์และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ประจำปี 2543 และข้อเสนอเงินสมทบผลงาน (โบนัส) โดย TDRI

ระดับผลงาน (คะแนน)**	วงเงินบนฐานของร้อยละของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส (%)				วงเงินไม่เกินจำนวนเท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย (เท่า)			
	ธ.อาคารสงเคราะห์		ปตท.		ธ.อาคารสงเคราะห์		ปตท.	
	ปัจจุบัน	TDRI*	ปัจจุบัน	TDRI*	ปัจจุบัน	TDRI	ปัจจุบัน	TDRI
1.0 (ดีขึ้นมาก)	9.0	*9.0*	9.0	*9.0*	7.0	*7.0*	4.5	*4.5*
2.0 (ดีขึ้น)	8.0	*8.0*	8.0	*8.0*	6.0	*6.0*	3.5	*3.5*
3.0 (ปกติ)	**7.0**	*5.5*	**7.0**	*7.0*	**5.0**	*4.0*	**2.5**	*2.5*
4.0 (ต่ำ)	6.0	*3.0*	6.0	*4.0*	4.0	*2.0*	1.5	*1.0*
5.0 (ต่ำมาก)	5.0	*0*	5.0	*0*	2.0	*0*	0.5	*0*

หมายเหตุ : *วงเงินโบนัสที่จัดสรรที่เสนอคำนวณมาจากการเปรียบเทียบสัดส่วนให้สอดคล้องกับจำนวนเท่าของเงินเดือนเฉลี่ยของโบนัสที่เสนอ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของธนาคารอาคารสงเคราะห์หากมีผลงานต่ำ (4.0) TDRI เสนอให้ปรับลดวงเงินโบนัสที่คำนวณเป็นจำนวนเท่าของเงินเดือนจาก 4 เท่าเป็น 2 เท่าหรือครึ่งหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกันก็จะต้องมีการปรับลดวงเงินโบนัสที่จัดสรรจากร้อยละ 6 เหลือร้อยละ 3 หรือครึ่งหนึ่งเช่นกัน โดยในกรณีที่เป็นเศษส่วนจะปัดเป็นตัวเลขกลม

** ในเดือนตุลาคม 2544 ได้มีมติจากคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจให้เปลี่ยนการเรียกชื่อระดับคะแนนของระบบประเมินผลฯ เป็นดังนี้ คือ ระดับ 1 = ต่ำมาก, ระดับ 2 = ต่ำ, ระดับ 3 = ปกติ, ระดับ 4 = ดีขึ้น, ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก ซึ่งจะนำมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2545

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และข้อเสนอโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

[7] ในเดือนตุลาคม 2544 การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้เปลี่ยนฐานะจากองค์การของรัฐเป็นบริษัทมหาชนแต่ยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในชื่อ "บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)"

ตารางที่ 8.4 เงินโบนัสของพนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยประจำปี 2544และข้อเสนอเงินสมทบผลงาน (โบนัส) โดย TDRI

ระดับผลงาน (คะแนน)**	ระดับคะแนน	วงเงินบนฐานของร้อยละของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส (%)		โบนัสไม่เกินจำนวนเท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย (เท่า)	
		ปัจจุบัน	เสนอโดย TDRI*	ปัจจุบัน	เสนอโดย TDRI
1.0 (ดีขึ้นมาก)	>= 90	9.0	*9.00*	5.0	*5.0*
2.0 (ดีขึ้น)	80 - <90	8.0	*7.00*	4.0	*3.5*
3.0 (ปกติ)	70 - <80	7.0	*6.00*	3.0	*2.5*
4.0 (ต่ำ)	60 - <70	6.0	*4.50*	2.0	*1.5*
5.0 (ต่ำมาก)	<60	5.0	*0*	1.0	*0*

หมายเหตุ : * วงเงินโบนัสที่จัดสรรที่เสนอคำนวณมาจากการเปรียบเทียบสัดส่วนให้สอดคล้องกับจำนวนเท่าของเงินเดือนเฉลี่ยของโบนัสที่เสนอ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่มีผลงานต่ำ (4.0) TDRI เสนอให้ปรับลดวงเงินโบนัสที่คำนวณเป็นจำนวนเท่าของเงินเดือนจาก 2 เท่าเป็น 1.5 หรือลดลง 1 ใน 4 เพื่อให้สอดคล้องกันก็จะต้องมีการปรับลดวงเงินโบนัสที่จัดสรรจากร้อยละ 6 เหลือร้อยละ 4.5 หรือลดลง 1 ใน 4 เช่นกัน โดยในกรณีที่เป็นเศษส่วนจะปัดเป็นตัวเลขกลม

** ในเดือนตุลาคม 2544 ได้มีมติจากคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจให้เปลี่ยนการเรียกชื่อระดับคะแนนของระบบประเมินผลฯ เป็นดังนี้ คือ ระดับ 1 = ต่ำมาก, ระดับ 2 = ต่ำ, ระดับ 3 = ปกติ, ระดับ 4 = ดีขึ้น, ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก ซึ่งจะนำมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2545

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และข้อเสนอโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การนำข้อเสนอดังที่ได้กล่าวมาแล้วมาใช้ได้ประสิทธิภาพสูงสุดนั้น รัฐวิสาหกิจทุกแห่งควรที่จะเข้าระบบการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจเพราะการประเมินการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจไม่เพียงแต่ใช้กำหนดวงเงินการเลื่อนขั้นเท่านั้น แต่ยังใช้ในการกำหนดวงเงินโบนัสอีกด้วย ดังนั้นการวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรจึงมีความสำคัญมาก และเพื่อไม่ให้รัฐวิสาหกิจมีความได้เปรียบหรือเสียเปรียบกัน ในทางปฏิบัติ กระทรวงการคลังควรให้เวลากับรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่เข้าระบบประเมินผลเพื่อเตรียมการประมาณ 2 ปี โดยในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นจะต้องทำการศึกษาเพื่อจัดทำตัวชี้วัดในการประเมินผลองค์กรให้เหมาะสม และในระหว่าง 2 ปีนั้น ก็ควรที่จะยังคงวงเงินการให้โบนัสตามหลักเกณฑ์เดิมไว้ก่อน กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผลฯมีวงเงินการจัดสรรโบนัสไม่เกินร้อยละ 11 ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัสและรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ได้เข้าระบบประเมินผลฯจะมีวงเงินไม่เกินร้อยละ 9 ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส ดังนั้น ในปีที่ 3 ซึ่งเป็นปีที่กำหนดให้เกณฑ์การจัดสรรโบนัสหรือเงินสมทบผลงานได้กำหนดใช้จริง รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผลและที่เข้าระบบประเมินผลทั้งหมดก็จะได้วงเงินโบนัสในอัตรา 0 ถึง 11% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัสตามผลการดำเนินงาน ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่เข้าระบบประเมินผลก็จะได้ วงเงินโบนัสในเกณฑ์ปกติหรือไม่เกิน 7% และลดลงเป็น 4% ซึ่งเปรียบได้กับคะแนนการประเมินผลในระดับ ต่ำ ในปีที่ 4 และถ้า

ยังไม่เข้าระบบการประเมินผลภายในปีที่ 5 ก็เปรียบเสมือนการได้คะแนนประเมินผลในระดับ ต่ำมาก คือจะไม่ได้โบนัสนั่นเอง ดังนั้น ด้วยวิธีดังนี้จึงจะเป็นการชักจูงให้รัฐวิสาหกิจที่ยังไม่เข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานมีแรงจูงใจที่จะเข้าระบบประเมินในที่สุด (ตารางที่ 8.5)

ตารางที่ 8.5 วงเงินของการให้โบนัส(เงินสมทบผลงาน) และการเข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร ตามข้อเสนอของ TDRI

ปี	รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผล	รัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในระบบประเมินผล
ปีที่ 1	ระยะเตรียมการ ใช้ระบบแรงจูงใจปัจจุบันโดยมีวงเงินการจัดสรรโบนัสตามระบบประเมินผล (7-11% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส)	ระยะเตรียมการ ใช้ระบบแรงจูงใจปัจจุบันโดยมีวงเงินการจัดสรรโบนัสตามตามระบบประเมินผล (ไม่เกิน 9% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส)
ปีที่ 2		
ปีที่ 3	0 – 11% ตามผลงาน	ได้เท่ากับระดับปกติ (ไม่เกิน 7%)
ปีที่ 4	0 – 11% ตามผลงาน	ได้เท่ากับระดับต่ำ (ไม่เกิน 4%)
ปีที่ 5	0 – 11% ตามผลงาน	ได้เท่ากับระดับต่ำมาก (ไม่มีโบนัส)

หมายเหตุ % หมายถึง ร้อยละของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส
ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

8.3.2 กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร

กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร ได้แก่ รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริม/เชิงสังคมที่ไม่มีรายได้หรือมีรายได้น้อย (กลุ่มที่ 3) และรัฐวิสาหกิจแบบการพาณิชย์กึ่งเชิงสังคม/ส่งเสริม (กลุ่มที่ 2.4) ที่บริหารงานขาดทุนมิใช่จากการบริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพแต่เกิดจากภาระในการให้บริการสังคมหรือโครงการเพื่อสังคมต่างๆ อันเกิดจากนโยบายของรัฐเช่นการให้บริการในราคาค่าบริการที่ไม่สอดคล้องกับต้นทุนจริงขององค์กร รัฐวิสาหกิจจะต้อง 1) กำหนดว่าบริการใดเป็นบริการสาธารณะ และ 2) ประเมินค่าใช้จ่ายและอัตราการขาดทุนที่เกิดจากการให้บริการนั้นๆ แต่อย่างไรก็ตาม การจะหาราคาค่าใช้จ่ายการให้บริการและต้นทุนต่างๆของรัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้นั้น ในทางปฏิบัติยังเป็นไปได้ยากเนื่องจากในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจหลายแห่งยังไม่ได้ทำการแยกบัญชีต้นทุนด้านการบริการเชิงพาณิชย์และเชิงสังคมออกจากกัน ดังนั้น ระบบการแยกบัญชีเช่น PSO (Public Service Obligation) ก็จะเป็นแนวทางสำคัญอันหนึ่งซึ่งจะทำให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากการแยกประเภทบัญชีนั้นจะทำให้ผู้บริหารจะมีความเข้าใจในปัญหาและสภาพขององค์กรที่มีวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่ต่างออกไปได้ดีมากขึ้นนั่นเอง

ทั้งนี้ การที่จะจัดให้รัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ 2.4 ที่ขาดทุนรายใด เข้าใช้ระบบ Gainsharing กระทรวงการคลังควรพิจารณาว่ารัฐวิสาหกิจนั้นมีภาระขาดทุนที่เกิดจากการให้บริการสังคมหรือโครงการเพื่อสังคมต่างๆ โดยไม่จำเป็นต้องระบุว่ามีผลขาดทุนมาเป็นระยะเวลานานเท่าไร เนื่องจากรัฐวิสาหกิจนั้นๆจะเป็นผู้ประเมินเองได้ว่า ณ เวลาใดที่องค์กรของตนสมควรที่จะใช้ระบบ

Gainsharing เพื่อจัดสรรวงเงินสมทบผลงาน ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า ภาระสำคัญของกระทรวงการคลังคือการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจเข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานให้ได้ทุกแห่งนั่นเอง

สำหรับในเบื้องต้น คณะผู้วิจัยเห็นว่ารัฐวิสาหกิจที่ควรจะจัดอยู่ในกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรมีรายชื่อดังแสดงไว้ในตารางที่ 8.6 อย่างไรก็ตาม รายชื่อดังกล่าวเป็นรายชื่อที่สามารถแก้ไขได้ถ้ารัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์การดำเนินงานขององค์กรเปลี่ยนแปลงไปหรือมีการดำเนินงานที่ดีขึ้นจนมีกำไร

ตารางที่ 8.6 รัฐวิสาหกิจที่ควรใช้ระบบประเมินผลการดำเนินงานแบบ Gainsharing (ปี 2544)

2. ประเภทบริการเชิงพาณิชย์	3. ส่งเสริม/เชิงสังคม
เฉพาะกลุ่ม 2.4 บริการเชิงพาณิชย์แบบส่งเสริม/เชิงสังคม (ที่ขาดทุน)	
1.การรถไฟแห่งประเทศไทย 2. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ 3. องค์การจัดการน้ำเสีย	1. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง 2. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย 3. องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ 4. สถาบันการบินพลเรือน 5. การกีฬาแห่งประเทศไทย 6. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย 7. องค์การสวนสัตว์ 8. องค์การสวนพฤกษศาสตร์

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ 3 ไม่เคยได้รับการจัดสรรวงเงินโบนัสในทางปฏิบัติ ยกเว้นสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยที่ได้รับเงินโบนัสจากผลการดำเนินงานปี 2542 ประมาณ 1-2 เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย โดยสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ฯ เป็นรัฐวิสาหกิจเพียงแห่งเดียวที่เข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลัง โดยได้รับคะแนนจากการประเมินผลการดำเนินงาน 1.784 คะแนน ซึ่งจัดได้ว่าอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างดี แต่จากเกณฑ์ในระบบประเมินผลฯกำหนดให้ได้รับการจัดสรรโบนัสเท่ากับ 1 เท่าของเงินเดือนเท่านั้น ซึ่งถือว่าน้อยเมื่อเทียบกับรัฐวิสาหกิจกลุ่มอื่นที่ได้รับคะแนนอยู่ในเกณฑ์เดียวกัน จะเห็นได้ว่าแม้เกณฑ์ของการประเมินผลจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมที่เข้าระบบประเมินผลมีสิทธิได้รับเงินโบนัสหากมีผลการดำเนินงานไม่ต่ำกว่า "ปกติ" แต่เนื่องจากระบบแรงจูงใจในปัจจุบันไม่ได้กำหนดแนวทางในการจัดหาแหล่งเงินทุนในการจัดสรรวงเงินแรงจูงใจให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร จึงทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่ได้รับโบนัสหากไม่มีกำไร ดังนั้น คณะผู้วิจัยขอเสนอให้การปรับปรุงระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ การปรับปรุงระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจและ การนำระบบ Gainsharing มาใช้ในการจัดสรรเงินโบนัส (เงินสมทบผลงาน) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

8.3.2.1 การปรับปรุงระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ

ข้อเสนอการปรับปรุงเป็นรูปแบบเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร (ดู 8.3.1.1)

8.3.2.2 การใช้ระบบ Gainsharing

การนำหลักการ Gainsharing มาใช้จะสามารถแก้ปัญหาการจัดสรรเม็ดเงินได้เนื่องจากหลักการดังกล่าวกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรแต่สามารถประหยัดต้นทุนในการดำเนินงานได้สามารถนำต้นทุนที่ประหยัดได้มาใช้เป็นวงเงินเพื่อจัดสรรเป็นแรงจูงใจให้แก่พนักงานได้ ระบบ Gainsharing ทำให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ (Win-win Solution) โดยที่ภาครัฐสามารถประหยัดงบประมาณที่ต้องให้เพื่ออุดหนุนรัฐวิสาหกิจ ในขณะที่พนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งไม่เคยได้รับการกระตุ้นหรือสร้างแรงจูงใจที่จะปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพอันเนื่องจากความคิดที่ว่าตนอยู่ในองค์กรที่ไม่มีกำไรจึงไม่มีโอกาสได้รับโบนัส ก็จะมีกำลังใจเพิ่มมากขึ้นและพยายามเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน เนื่องจากการลดต้นทุนในการดำเนินงานโดยไม่ลดปริมาณและไม่ทำให้สูญเสียคุณภาพของการให้บริการ

การนำระบบดังกล่าวมาใช้ได้จะต้องพึ่งพาข้อมูลต้นทุนต่อหน่วยผลิต/บริการที่แม่นยำ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยพบว่าข้อมูลต้นทุนที่มีอยู่ในปัจจุบันมีปัญหาบางประการ ประการแรก ตัวแปรค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการประเมินประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีคำจำกัดความแตกต่างกันค่อนข้างมาก เช่น ค่าใช้จ่ายดำเนินการหรือค่าใช้จ่ายบริหารทั้งที่รวมและไม่รวม ต้นทุนวัตถุดิบ ค่าใช้จ่ายพนักงาน ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ย ค่าเผื่อหนี้สูญ ค่าเสื่อม ฯลฯ ประการที่สอง การจัดเก็บข้อมูลก็มิได้มีการแยกเป็นรายผลผลิตหรือบริการซึ่งเป็นข้อมูลที่จำเป็นต่อการคำนวณหาต้นทุนที่ประหยัดได้อีกด้วย

การเก็บข้อมูลด้านต้นทุนที่เป็นระบบและแม่นยำนั้นไม่เพียงแต่จะเป็นประโยชน์ต่อการคำนวณต้นทุนที่ประหยัดได้ (Gainsharing) แต่จะทำให้รัฐวิสาหกิจและกระทรวงการคลังรับรู้ถึงความสามารถและประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจว่าส่วนงานต่างๆมีผลการดำเนินงานเป็นอย่างไร ดังนั้นกระทรวงการคลังจึงควรกระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจเริ่มจัดเก็บข้อมูลต้นทุนค่าใช้จ่ายให้เร็วที่สุดเพื่อรองรับกับการใช้ระบบ Gainsharing

ขั้นตอนการคำนวณเงินสมทบผลงานสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร

- *ขั้นตอนที่ 1: การคำนวณวงเงินที่สามารถจัดสรรได้*

ในขั้นตอนแรก รัฐวิสาหกิจจะต้องคำนวณหาวงเงินที่สามารถนำไปจัดสรรก่อน โดยใช้แนวคิดเรื่อง Gainsharing เพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ จำนวนการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนที่ประหยัดได้(Gainsharing)ในที่นี้คิดมาจากผลต่างระหว่างต้นทุนตามเกณฑ์ (Standard Cost) และต้นทุนที่ใช้จ่ายจริงในปีนั้น โดยต้นทุนตามเกณฑ์ในที่นี้มีคำจำกัดความดังนี้คือ ต้นทุนการดำเนินงานต่อหน่วยผลิต[8] (Cost/Unit) เฉลี่ย 3 ปีย้อนหลัง คูณกับจำนวนหน่วยผลิตจริงในปีนั้น[9]

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ต้นทุนการดำเนินการที่ใช้ในการคำนวณ Gainsharing นั้นควรใช้ต้นทุนการดำเนินงาน (operating cost) หรือค่าใช้จ่ายบริหารที่รวมค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร[10] เนื่องจากหากองค์กรใดมีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรที่เพิ่มมากขึ้นโดยไม่ได้มีผลงานมากขึ้นหรือประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ดีขึ้น ก็ควรที่จะไม่ได้รับเงินจูงใจ ต้นทุนในการดำเนินงานดังกล่าวไม่ควรรวมต้นทุนที่ควบคุมไม่ได้ เช่น การกำไรหรือขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน และค่าเชื้อเพลิง เป็นต้น (เนื่องจากโดยทั่วไปการกำไรขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนนั้น เป็นการขาดทุนทางบัญชีเท่านั้น ซึ่งไม่เป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการดำเนินงาน แต่สิ่งที่อัตราแลกเปลี่ยนจะมีผลกระทบคือค่าใช้จ่ายดอกเบี้ย)

เราสามารถนำมาคำนวณวงเงินที่สามารถจัดสรรจากต้นทุนการดำเนินงานที่เป็นเกณฑ์ได้ หากองค์กรสามารถประหยัดต้นทุนการดำเนินการได้กล่าวคือมีต้นทุนที่ใช้จริงในปีนั้นต่ำกว่าต้นทุนตามเกณฑ์ พนักงานและองค์กรก็จะได้รับเงินสมทบตามผลงาน ซึ่งจะเสนอหลักการในการจัดสรรเงินต่อไป ในทางตรงกันข้าม ถ้าองค์กรไม่สามารถประหยัดต้นทุนค่าใช้จ่ายได้ ผลของ Gainsharing จะออกมาเป็นลบ ซึ่งหมายความว่าทั้งองค์การและพนักงานจะไม่ได้เงินสมทบผลงานในปีนั้น คณะวิจัยเห็นว่าเพื่อที่จะสร้างแรงกระตุ้นในการทำงานให้กับองค์กร ผล Gainsharing ที่ติดลบนี้จะไม่มีผลต่อการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจในปีถัดไป ทั้งนี้เพื่อสร้างแรงจูงใจให้พนักงานทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์กร (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการในการคำนวณ "ต้นทุนตามเกณฑ์" ใน Box 1)

---

[8] หน่วยผลิตหมายถึง ผลผลิตหรือบริการที่หน่วยงานนั้นๆได้ทำออกมา ดังเช่น หน่วยบริการของรัฐวิสาหกิจในสาขาขนส่งอาจมีความหมายถึงจำนวนผู้โดยสาร-กิโลเมตร เป็นต้น

[9] การคำนวณเช่นนี้เป็นการคำนวณอย่างง่ายโดยมีสมมติฐานว่าราคาคงที่ (ไม่นำอัตราเงินเฟ้อมาประกอบในการคำนวณ)

[10] ค่าใช้จ่ายบุคลากรดังกล่าวไม่รวมเงินโบนัสหรือเงินสมทบผลงาน

Box 1: หลักการการคิดต้นทุนตามเกณฑ์

พ.ศ.	ต้นทุนดำเนินการ (ล้านบาท) (1)	ปริมาณที่ให้บริการ (ล้านหน่วย) (2)	ดัชนีเงินเฟ้อ (2540 = ปีฐาน) (3)	ต้นทุนดำเนินการในราคาคงที่ปี 40 (บาท) (4) = (1)/(3)	ต้นทุนดำเนินการต่อหน่วยในราคาคงที่ปี 4 (ล้านบาท) (5) = (4)/(2)
2540	100	10	1	100	10
2541	105	10	1.05	100	10
2542	121	11	1.07	113.08	10.28
2543	132	11	1.1	120	10.91

ที่มา จากการคำนวณ

ดังนั้น ต้นทุนตามเกณฑ์ต่อหน่วยผลิต = $\frac{10+10+10.28+10.91}{4}$ = 10.30 บาท/หน่วย

โดยตัวเลข 10.30 บาท/หน่วยนั้นจะต้องนำมาปรับกับดัชนีเงินเฟ้ออีก ตัวอย่างเช่น หากดัชนีเงินเฟ้อในปี 2544 เป็น 1.15 ต้นทุนต่อหน่วยตามเกณฑ์จะเป็น 10.30 X 1.15 = 11.845 บาทต่อหน่วย ถ้าในปีดังกล่าวรัฐวิสาหกิจให้บริการได้ทั้งหมด 12 ล้านหน่วย ต้นทุนตามเกณฑ์ก็จะเป็น 11.845 X 12 ล้านหน่วย = 142.14 ล้านบาท หากรัฐวิสาหกิจมีต้นทุนในการดำเนินการที่ต่ำกว่า 142.14 ล้านบาทในปี 2544 ส่วนที่แตกต่างก็สามารถนำมาเป็นฐานในการคำนวณวงเงินแรงจูงใจได้

คณะผู้วิจัยเห็นว่าการคำนวณต้นทุนที่ประหยัดได้ (Gainsharing) ที่ถูกต้องนั้นควรใช้ปัจจัยเงินเฟ้อเข้ามาพิจารณาในการคำนวณด้วย เนื่องจากการคำนวณด้วยวิธีการดังกล่าวได้ตัดผลกระทบด้านราคาออกแล้ว และแสดงในตัวอย่างตารางที่ 8.8 อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เข้าใจวิธีการคำนวณง่ายขึ้นนั้น คณะผู้วิจัยได้แสดงตัวอย่างการคำนวณต้นทุนที่ประหยัดได้โดยไม่คิดอัตราเงินเฟ้อในแต่ละปีประกอบร่วมกันแล้วด้วยในตารางที่ 8.7 ทั้งนี้ การคำนวณในที่นี้มีสมมติฐานว่ารัฐวิสาหกิจแห่งนี้มีกิจการการขนส่งสินค้าเพียงอย่างเดียว โดยมีข้อมูลเบื้องต้นดังนี้คือ

- ต้นทุนการดำเนินการต่อหน่วยบริการของบริการการขนส่งสินค้า ปี 2541-2544 คือ 8,000 ล้านบาท 8,400 ล้านบาท 8,400 ล้านบาท และ 7,800 ล้านบาท ตามลำดับ
- หน่วยบริการ (ในที่นี้สมมติว่าเป็นธุรกิจขนส่งสินค้ามีหน่วยเป็นตัน-กิโลเมตร) ปี 2541-2543 เท่ากับ 10,000 ล้านตัน-กิโลเมตร 12,000 ล้านตัน-กิโลเมตร และ 14,000 ล้านตัน-กิโลเมตร ตามลำดับ
- ดัชนีเงินเฟ้อปี 2541-2544 เท่ากับ 1.05 1.07 1.10 และ 1.10 ตามลำดับ

โดยมีรายละเอียดการคำนวณดังตาราง 8.7 ดังนี้

ตารางที่ 8.7 ตัวอย่างการคำนวณหา Gainsharing ของรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งแบบไม่คำนวณเงินเฟ้อ

ขั้นตอนการคำนวณ	ต้นทุนดำเนินการ (ล้านบาท) (1)	หน่วยบริการ (ล้านตัน-กม.) (2)	ต้นทุนต่อหน่วย (ล้านบาท/หน่วย) (3) = (1)/(2)
1 การคำนวณหาต้นทุนการดำเนินการ/หน่วยบริการเฉลี่ย			
1.1 ต้นทุนการดำเนินการ/หน่วยบริการปี 2541	8,000	10,000	0.8
1.2 ต้นทุนการดำเนินการ/หน่วยบริการปี 2542	8,400	12,000	0.7
1.3 ต้นทุนการดำเนินการ/หน่วยบริการปี 2543	8,400	14,000	0.6
1.4 ข้อมูลหน่วยบริการปี 2544		14,000	
1.5 ข้อมูลดัชนีเงินเฟ้อปี 2544			ไม่ใช้ข้อมูล
1.6 ข้อมูลต้นทุนการดำเนินงานจริงปี 2544	7,800		
1.7 ต้นทุนการดำเนินการ/หน่วยบริการเฉลี่ย(ณ ราคาคงที่)	(0.8+0.7+0.6)/3 = 0.7		ล้านบาท/หน่วย
1.8 ต้นทุนตามเกณฑ์ (คือ 1.7*1.4)	0.7*14,000 = 9,800		ล้านบาท
2. ต้นทุนที่ประหยัดได้ (Gainsharing) (คือ 1.8-1.6)	**9,800-7,800= 2,000 ล้านบาท**		

ที่มา : จากการคำนวณ

ตารางที่ 8.8 ตัวอย่างการคำนวณหา Gainsharing ของรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งแบบคำนวณเงินเฟ้อ

ขั้นตอนการคำนวณ	ต้นทุนดำเนินการ (ล้านบาท) (1)	หน่วยบริการ (ล้านตัน-กม.) (2)	ดัชนีเงินเฟ้อ (3)	ต้นทุนดำเนินการ (ราคาคงที่ ปี 41) (บาท) (4) = (1)/(3)	ต้นทุนต่อหน่วย (ราคาคงที่ปี 41) (ล้านบาท/หน่วย) (5) = (4)/(2)
1 การคำนวณหาต้นทุนตามเกณฑ์					
1.1 ต้นทุนการดำเนินการ/หน่วยบริการปี 2541	8,000	10,000	1.05	7,619.05	0.76
1.2 ต้นทุนการดำเนินการ/หน่วยบริการปี 2542	8,400	12,000	1.07	7,850.47	0.65
1.3 ต้นทุนการดำเนินการ/หน่วยบริการปี 2543	8,400	14,000	1.1	7,636.36	0.55
1.4 ข้อมูลหน่วยบริการปี 2544		14,000			
1.5 ข้อมูลดัชนีเงินเฟ้อ			1.1		
1.6 ข้อมูลต้นทุนการดำเนินงานจริงปี 2544	7,800				
1.7 ต้นทุนการดำเนินการ/หน่วยบริการเฉลี่ย * เงินเฟ้อปี 44	((0.76+0.65+0.55)/3)*1.1 = 0.715 ล้านบาท/หน่วย				
1.8 ต้นทุนตามเกณฑ์ (คือ 1.7* 1.4)	0.715*14,000 = 10,010 ล้านบาท				
2 **ต้นทุนที่ประหยัดได้ (Gainsharing) (คือ 1.8 - 1.6)**	**10,010-7,800= 2,210 ล้านบาท**				

ที่มา : จากการคำนวณ

จากตัวอย่างในตารางที่ 8.7 คณะผู้วิจัยได้ทดสอบการใช้แนวคิดเรื่อง Gainsharing กับตัวอย่างของการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อคำนวณหาเงินสมทบผลงานปี 2542 ดังนั้นการรถไฟฯจึงต้องใช้ข้อมูลปี 2539-2541 เพื่อคำนวณหาต้นทุนตามเกณฑ์ ซึ่งหาได้เท่ากับ 6,562.23 ล้านบาท (ตารางที่ 8.9) คณะผู้วิจัยได้สมมติค่าต้นทุนการบริการจริงในปี 2542 เป็น 2 กรณี คือในกรณีที่ต้น

ทุนบริการจริงมากกว่าต้นทุนตามเกณฑ์และในกรณีที่ต้นทุนบริการจริงน้อยกว่าต้นทุนตามเกณฑ์ ดังตัวอย่างในกรณีที่ 1 และ 2 ตามลำดับ

ในกรณีที่ 1 เนื่องจากต้นทุนดำเนินการที่ใช้จริงปี 2542 (ข้อ 3) สูงกว่าต้นทุนตามเกณฑ์ (6.562.23 ล้านบาท) ถึง 1,190.30 ล้านบาท ดังนั้นจึงหมายความว่าไม่มี Gainsharing หรือหมายความว่า เนื่องจากการรถไฟฯไม่สามารถประหยัดต้นทุนการดำเนินการต่อหน่วยผลิตในปี 2542 ได้ จึงไม่มีการจัดสรรเงินสมทบผลงานให้กับพนักงานในปี 2542[11] อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถลดต้นทุนการดำเนินงานต่อหน่วยผลิตได้ กล่าวคือ มีต้นทุนการดำเนินงานต่ำกว่าต้นทุนตามเกณฑ์ ดังจะเห็นได้ในตัวเลขสมมติในกรณีที่ 2 ของตารางที่ 8.9 ซึ่งในที่นี้กำหนดให้ต้นทุนการดำเนินงานเท่ากับ 6,120 ล้านบาท นั่นหมายถึงการรถไฟฯจะมี Gainsharing เท่ากับ 442.23 ล้านบาท ซึ่งจะสามารถนำไปจัดสรรให้กับองค์กร กระทรวงการคลังและพนักงาน ซึ่งรวมทั้งผู้บริหารสูงสุดและกรรมการต่อไปนั่นเอง

ตารางที่ 8.9 ตัวอย่างการคำนวณเงินสมทบผลงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยปี 2542

ขั้นตอนการคำนวณ	หน่วย	ผลที่วัดได้*	
		กรณีที่ 1	กรณีที่ 2
การคำนวณหาต้นทุนการดำเนินการ/หน่วยผลิตเฉลี่ย			
1.1. ต้นทุนการดำเนินการ/หน่วยบริการปี2539	ล้านบาท/หน่วย	0.595	
1.2. ต้นทุนการดำเนินการ/หน่วยบริการปี2540	ล้านบาท/หน่วย	0.691	
1.3. ต้นทุนการดำเนินการ/หน่วยบริการปี2541	ล้านบาท/หน่วย	0.704	
1. ต้นทุนการดำเนินการ/หน่วยบริการเฉลี่ย 3 ปี (ในสมมติฐานที่ว่าราคาคงที่)	ล้านบาท/หน่วย	0.663	
2. ต้นทุนตามเกณฑ์ (ข้อ 1*หน่วยบริการปีที่คำนวณหรือปี 2542 (9,894 ล้านกม.- ผู้โดยสาร))	ล้านบาท	6,562.23	
3. ต้นทุนการดำเนินการที่ใช้จริง (ปี 2542)	ล้านบาท	*7,752.53*	*6,120*
4. ต้นทุนที่ประหยัดได้ (Gainsharing) (ข้อ 2 – ข้อ 3)	**ล้านบาท**	**-1,190.30**	**442.23**
5. กันสำรองนำเงินส่งกระทรวงการคลัง 30%**	ล้านบาท	0	132.67
6. กันสำรองเพื่อการพัฒนาองค์กร 1/ (ในที่นี้สมมติว่า 35% : ข้อ 4 *35%)	ล้านบาท	0	154.78
7. เงินสมทบผลงาน 1/, 2/ (องค์กรได้ 35% : ข้อ 4*35%)	ล้านบาท	0	154.78

หมายเหตุ: * หมายถึง เป็นตัวเลขสมมติ

** หมายถึง สัดส่วนการแบ่งเงินสมทบผลงานระหว่างกค. พนักงาน ผู้บริหารสูงสุด กรรมการ และองค์กร ตามข้อเสนอของ TDRI ซึ่งในที่นี้สมมติว่ารัฐวิสาหกิจแห่งนี้ได้คะแนนเท่ากับ 3 (ปกติ)

1/ หมายถึง จำนวนเงินการแบ่งระหว่างองค์กรและพนักงานขึ้นอยู่กับการประเมินผลงานด้าน คุณภาพของการบริการซึ่งแสดงในตารางที่ 8.10 ซึ่งในที่นี้กำหนดให้ได้คะแนนประเมินผลด้านคุณภาพและการบริการเท่ากับ 3 (ปกติ)

2/ หมายถึง เงินสมทบผลงานจะได้ตามเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจโดยรวมตามข้อเสนอของ TDRI ซึ่งในที่นี้สมมติว่ารัฐวิสาหกิจแห่งนี้ได้คะแนนเท่ากับ 3 เช่นกัน ดังนั้น :

พนักงาน - จะได้เงินสมทบผลงานไม่เกินคนละ 0.5 เดือนของเงินเดือนเฉลี่ย (ดูตาราง 8.11)

ผู้บริหารสูงสุด - จะได้ค่าตอบแทนผันแปรไม่เกิน 0.5 เดือนของเงินเดือนเฉลี่ย (ตามข้อเสนอ TDRI ที่ให้ โบนัสเท่ากับพนักงาน)

กรรมการ - จะได้เงินสมทบผลงานไม่เกินคนละ 30,000 บาท (ดูตาราง 8.18)

ที่มา : จากการคำนวณ

---

[11] อย่างไรก็ตาม การคำนวณดังกล่าวยังไม่ใช่ตัวเลขที่ถูกต้องนักเนื่องจากไม่ได้คิดผลของเงินเฟ้อ และเนื่องจากการรถไฟไม่ได้รายงานข้อมูลต้นทุนอย่างละเอียดเพียงพอตามรายสินค้าที่ให้บริการ การคำนวณจึงทำได้อย่างคร่าวๆ เท่านั้น

การคำนวณหาต้นทุนตามเกณฑ์ (standard cost) ที่ใช้ในขั้นต้นนี้จะอิงข้อมูลของต้นทุนในอดีตซึ่งสามารถหาได้ง่ายแต่มีจุดอ่อนคือ ประการแรก รัฐวิสาหกิจที่สามารถลดต้นทุนได้มากในอดีตซึ่งหมายถึงการมีการดำเนินงานที่ดีอยู่แล้ว ก็จะมีผลของต้นทุนตามเกณฑ์ที่ค่อนข้างต่ำซึ่งจะทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นมีแรงกดดันให้ลดต้นทุนเพิ่มมากขึ้นกว่ารัฐวิสาหกิจที่มีการบริหารต้นทุนอย่างไม่มีประสิทธิภาพในอดีต ประการที่สอง การใช้ข้อมูลในอดีตเป็นเกณฑ์ทำให้รัฐวิสาหกิจจะต้องแข่งขันกับผลงานในอดีตไปเรื่อยๆ โดยไม่มีจุดจบ ทำให้รัฐวิสาหกิจไม่มีแรงจูงใจที่จะลดต้นทุนเพราะไม่มีตัวเลขต้นทุนตามเกณฑ์ที่เป็นเป้าหมาย ดังนั้นการคำนวณต้นทุนตามเกณฑ์ด้วยข้อมูลในอดีตควรใช้ในระยะสั้นเท่านั้นไม่เกิน 2-3 ปี

ในระยะยาว คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรมีการหาต้นทุนที่ใช้เปรียบเทียบ (Benchmark) ในการกำหนดต้นทุนตามเกณฑ์โดยอาจใช้ต้นทุนของผู้ประกอบการเอกชนในธุรกิจเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ประกอบการรายเดียวในตลาดอาจใช้ต้นทุนของผู้ประกอบการในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม การเปรียบเทียบกับผู้ประกอบการในต่างประเทศนั้นจะต้องพิจารณาถึงความแตกต่างของสภาพแวดล้อมในการดำเนินงานด้วยซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลาในการศึกษา

การใช้ต้นทุนต่อหน่วยเปรียบเทียบจะมีผลดีซึ่งจะทำให้รัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานดีและคิดว่าการใช้ข้อมูลในอดีตเพื่อคำนวณเป็นต้นทุนตามเกณฑ์ จะทำให้รัฐวิสาหกิจจะต้องแข่งขันกับผลงานในอดีตไปเรื่อยๆ เห็นเป้าหมายในการพัฒนาการดำเนินงานขององค์กรอย่างชัดเจนมากขึ้นซึ่งต่างกับการใช้ข้อมูลในอดีตเพียงอย่างเดียว ซึ่งจะทำให้มีแรงจูงใจที่จะทำงานให้ดีขึ้นและสามารถต่อรองเรื่องการตั้งเกณฑ์ของบริษัทที่ปรึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นๆมีประสิทธิภาพการดำเนินงานต่ำกว่ามาตรฐานเปรียบเทียบค่อนข้างมาก ก็อาจมีการกำหนดให้มีการปรับลดต้นทุนในระยะสั้นและระยะกลางแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยมีการตั้งเป้าหมายให้รัฐวิสาหกิจมีต้นทุนตาม benchmark ได้ภายใน x ปี ตัวอย่างเช่น หากต้นทุนต่อหน่วยของรัฐวิสาหกิจยังสูงกว่าต้นทุนเปรียบเทียบที่ใช้เป็นเกณฑ์ระยะยาวอยู่ร้อยละ 20 อาจกำหนดให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีเป้าหมายในการลดต้นทุนต่อหน่วยลงปีละร้อยละ 5 เพื่อที่จะให้มีต้นทุนตามเกณฑ์ระยะยาวได้ภายใน 4 ปีเป็นต้น

- *ขั้นตอนที่ 2: การจัดสรรผลตอบแทนระดับองค์กร*

เมื่อคำนวณหา Gainsharing ที่จะนำมาจัดสรรให้กับบุคลากรในระดับต่างๆแล้ว สิ่งที่จะต้องดำเนินการต่อไปก็คือ จัดสรร Gainsharing โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 เป็นการนำเงินส่งกระทรวงการคลัง ซึ่งสมมติให้มีมูลค่าเทียบกับอัตราการเก็บภาษีนิติบุคคลคือ 30% ของ Gainsharing ส่วนที่ 2 จะนำมาจัดสรรเป็นเงินเพื่อพัฒนาองค์กรและส่วนสุดท้ายเป็นเงินสมทบ

ผลงานของพนักงาน (ตารางที่ 8.9 ข้อ 5,6, และ 7 ตามลำดับ) โดยสัดส่วนการจัดสรรเงินในเพื่อพัฒนาองค์กรในส่วนที่ 2 และเงินสมทบผลงานในส่วนที่ 3 นั้น จะขึ้นอยู่กับคะแนนผลการประเมินการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจด้านคุณภาพของการบริการ

การเสนอให้นำผลการประเมินการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจด้านคุณภาพของการให้บริการมาเป็นปัจจัยในการจัดสรรสัดส่วนผลตอบแทนนั้นเนื่องจาก **คุณภาพ**มีความสำคัญต่อการสร้างความสมดุลร่วมกับเป้าหมายการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายการดำเนินการขององค์กร ทั้งนี้ก็เพราะหากองค์กรใดมุ่งเน้นการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายโดยไม่ได้มีการควบคุมระดับมาตรฐานของคุณภาพการทำงานหรือการให้บริการไว้แล้ว การลดต้นทุนจะไม่ส่งผลดีและไม่ควรนับเป็นการเพิ่มผลิตภาพในการดำเนินงาน เพราะต้นทุนที่ลดลงนั้น ได้มาจากการลดลงของคุณภาพด้วย

ดังนั้น การจัดสรร Gainsharing จึงใช้การประเมินผลการดำเนินงานด้านคุณภาพการให้บริการซึ่งตัวแปรการวัดดังกล่าวจะอยู่ในเกณฑ์การวัดด้านคุณภาพของบริการในคู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง) เดือนมีนาคม 2544 เช่น จำนวนข้อร้องเรียนของผู้ใช้บริการ ความตรงต่อเวลา ฯลฯ เป็นต้น[12] โดยมีคะแนนตั้งแต่ 1 (ดีขึ้นมาก) ถึง 5 (ต่ำมาก) เป็นปัจจัยในการกำหนดว่าวงเงินค่าตอบแทนแรงจูงใจที่ได้รับการจัดสรรนั้นควรที่จะแบ่งระหว่างองค์กรและพนักงานอย่างไร โดยยึดหลักง่ายๆว่า หากองค์กรใดมีผลการดำเนินงานด้านคุณภาพการให้บริการ "ดีขึ้นมาก" หรือ 1 คะแนนตามการประเมินผลการดำเนินงานในปัจจุบัน ก็ควรได้มีการแบ่งสัดส่วนของเงินสมทบผลงานให้กับพนักงานมาก ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานให้กับพนักงาน ในทางตรงกันข้าม หากผลการประเมินขององค์กรในด้านคุณภาพของการให้บริการอยู่ในระดับ "ต่ำมาก" หรือ 5 คะแนน ก็ควรจัดสัดส่วนเงินเพื่อพัฒนาองค์กรให้มากขึ้น เพื่อที่จะพัฒนาทั้งองค์กรและบุคลากรให้ปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและลดสัดส่วนของเงินสมทบผลงานของพนักงานลง โดยนำเงินส่วนใหญ่จาก Gainsharing ไปใช้พัฒนาองค์กรเพื่อเพิ่มคุณภาพด้านการบริการให้ดีขึ้น โดยอาจใช้เพิ่มชั่วโมงการฝึกอบรม เพิ่มทักษะที่จำเป็น หรือเพิ่มศักยภาพของโครงสร้างพื้นฐานขององค์กร เป็นต้น หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินสมทบผลงานให้ผู้เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 ฝ่ายอันได้แก่ พนักงาน องค์กร และกระทรวงการคลังแสดงไว้ในตารางที่ 8.10 ดังนี้

---

[12] สำหรับการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจในปี 2545 เป็นต้นไป จะมีการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์วัดผลบางประเภท ซึ่งตัวแปรด้านคุณภาพจะอยู่ในเกณฑ์วัดด้านการสนองประโยชน์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ก.ย. 2544)

ตารางที่ 8.10 การจัดสรร Gainsharing ระหว่างองค์กร พนักงานและกระทรวงการคลังโดยใช้เกณฑ์การประเมินผลงานด้านคุณภาพและการให้บริการ

คะแนนการประเมินด้านคุณภาพ*	ส่วนที่ 1 เงินนำส่งกระทรวงการคลัง	ส่วนที่ 2 เงินเพื่อพัฒนาองค์กร	ส่วนที่ 3 เงินสมทบผลงานสำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารสูงสุดและกรรมการ	รวม Gainsharing
1 (ดีขึ้นมาก)	30%	15%	55%	100%
2 (ดีขึ้น)	30%	25%	45%	100%
3 (ปกติ)	30%	35%	35%	100%
4 (ต่ำ)	30%	45%	25%	100%
5 (ต่ำมาก)	30%	55%	15%	100%

หมายเหตุ: * ในเดือนตุลาคม 2544 ได้มีมติจากคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจให้เปลี่ยนการเรียกชื่อระดับคะแนนของระบบประเมินผลฯ เป็นดังนี้ คือ ระดับ 1 = ต่ำมาก, ระดับ 2 = ต่ำ, ระดับ 3 = ปกติ, ระดับ 4 = ดีขึ้น, ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก ซึ่งจะนำมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2545

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

จากตัวอย่างของการรถไฟฯในตารางที่ 8.9 นั้น หากการรถไฟฯ สามารถทำคะแนนการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจด้านคุณภาพและการให้บริการได้เท่ากับ 3 (ปกติ) จะมีความหมายความว่า หลังจากหักเงินนำส่งกระทรวงการคลัง 30% ของ Gainsharing ซึ่งเป็นเงิน 132.67 ล้านบาทแล้ว ทั้งองค์กร และพนักงาน รวมถึงผู้บริหารสูงสุดและกรรมการจะได้รับการจัดสรรเงินพัฒนาองค์กรและเงินสมทบผลงานกันฝ่ายละ 35% ของวงเงินในการจัดสรร หรือ 154.78 ล้านบาท ซึ่งเป็นไปตามสัดส่วนการจัดสรรเงินสมทบผลงานที่เสนอโดย TDRI ในตารางที่ 8.10 ทั้งนี้ การคำนวณว่าเงินสมทบผลงานสำหรับพนักงาน ผู้บริหารสูงสุดและกรรมการจะเป็นกี่เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ยนั้น ขึ้นอยู่กับคะแนนรวมของผลการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจซึ่งจะกล่าวในขั้นตอนต่อไป

- *ขั้นตอนที่ 3: การจัดสรรผลตอบแทนสำหรับบุคลากร*

เมื่อคำนวณเงินสมทบผลงานได้มาจำนวนหนึ่งซึ่งสมมติว่าเป็น X บาทหรือ 154.78 ล้านบาทตามตารางที่ 8.9 แล้ว องค์กรรัฐวิสาหกิจจะต้องนำมาจัดสรรเพื่อเป็นเงินสมทบผลงานให้กับพนักงาน ผู้บริหารสูงสุด และกรรมการโดยใช้เกณฑ์ตามระบบการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลัง เพื่อกำหนดวงเงินสูงสุดที่บุคลากรจะได้รับอีกครั้งตามคะแนนการประเมินผลโดยรวมขององค์กร ทั้งนี้ การคำนวณเงินสมทบผลงานงานของพนักงาน ผู้บริหารสูงสุดและกรรมการจะเสนอในรายละเอียดต่อไป

ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมและไม่แสวงหากำไร (ประเภท 4) จะมีสิทธิได้โบนัส (เงินสมทบผลงาน) เป็น 2 ส่วนคือ โบนัสคงที่ตามผลงานตั้งแต่ 0.5 ถึง 2 เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย โดยจะได้รับโบนัสสูงสุดจำนวน 2 เท่า ถ้าทำคะแนนได้ระดับ ดีขึ้นมาก หรือ 1 คะแนน และส่วนโบนัสในเชิงพาณิชย์ (โบนัสตามผลกำไร) ซึ่งในทางปฏิบัติไม่ได้รับการจัดสรรเนื่องจากรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่มีกำไรจึงไม่มีเม็ดเงินมาจัดสรรโบนัส (อ่านรายละเอียดเรื่องนี้ได้ในบทที่ 3)

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าเงินสมทบผลงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้ ควรมีปริมาณมากขึ้นกว่าเดิมเนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนโบนัสสูงสุดตามระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรซึ่งสามารถกำหนดโบนัสได้สูงสุดถึง 8 เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ยนั้น มีความแตกต่างกันมาก ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงเสนอให้เพิ่มจำนวนเงินสมทบผลงานสำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทไม่มีกำไรได้สูงสุดไม่เกิน 4 เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย โดยต้องอยู่ในเงื่อนไขว่ารัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องมีเงินสมทบจากระบบ Gainsharing คือสามารถลดต้นทุนการดำเนินงานต่อหน่วยผลิตได้โดยไม่ละทิ้งคุณภาพ และมีคะแนนการประเมินผลการดำเนินงานตั้งแต่ปกติ (3) ถึงดีขึ้นมาก (1) ดังแสดงไว้ในตารางที่ 8.11 นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยมีความเห็นให้ยกเลิกโบนัสเชิงพาณิชย์สำหรับรัฐวิสาหกิจที่จะใช้ระบบ Gainsharing เนื่องจากในทางปฏิบัติ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็ไม่ได้รับโบนัสในส่วนนี้อยู่แล้ว

สำหรับรัฐวิสาหกิจกลุ่มบริการเชิงพาณิชย์แบบกึ่งส่งเสริมเชิงสังคม (กลุ่มที่ 2.4)[13] ที่แต่เดิมถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทที่ 3 ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 มิ.ย. 2538 โดยมีวงเงินบนฐานของร้อยละสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัสในช่วง 7 - 9% (และคิดเป็นจำนวน 2-8 เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย) เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย และองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ที่จะใช้ระบบ Gainsharing เพื่อจัดสรรเงินสมทบผลงานแทนนั้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่ารัฐวิสาหกิจดังกล่าวควรใช้เกณฑ์การจัดสรรเงินสมทบผลงานเช่นเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจกลุ่มส่งเสริม/เชิงสังคม (กลุ่มที่ 3) ดังตารางที่ 8.11

[13] จัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจใหม่โดย TDRI ในบทที่ 5

ตารางที่ 8.11 เปรียบเทียบอัตราเงินโบนัสคงที่ตามผลงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจประเภทไม่มีกำไร ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 มิ.ย. 2538 และข้อเสนอโดย TDRI

ระดับผลงาน (คะแนน)*	เงินโบนัสคงที่ปัจจุบัน (เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย)	เงินสมทบผลงานตามข้อเสนอของ TDRI (เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย)
1.0 (ดีขึ้นมาก)	2.00	4.00
1.5	1.50	3.00
2.0 (ดีขึ้น)	1.00	2.00
2.5	0.75	1.00
3.0 (ปกติ)	0.50	0.50
3.5	ไม่มีโบนัส	ไม่มีโบนัส
4.0 (ต่ำ)	ไม่มีโบนัส	ไม่มีโบนัส
4.5	ไม่มีโบนัส	ไม่มีโบนัส
5.0 (ต่ำมาก)	ไม่มีโบนัส	ไม่มีโบนัส

หมายเหตุ : * ในเดือนตุลาคม 2544 ได้มีมติจากคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจให้เปลี่ยนการเรียกชื่อระดับคะแนนของระบบประเมินผลฯ เป็นดังนี้ คือ ระดับ 1 = ต่ำมาก, ระดับ 2 = ต่ำ, ระดับ 3 = ปกติ, ระดับ 4 = ดีขึ้น, ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก ซึ่งจะนำมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2545

ที่มา : คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2544, สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ในหลักการเดียวกันรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร เพื่อที่จะทำให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งเข้าระบบการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจนั้นกระทรวงการคลังควรจะกำหนดระยะเวลาในการที่จะเข้าระบบประเมินผลโดยมีเวลาเตรียมการ 2 ปี กล่าวคือ ในระยะเวลาเตรียมการนั้น กระทรวงการคลังควรให้รัฐวิสาหกิจใช้ระบบปัจจุบันไปก่อน เช่น รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผลอยู่แล้วก็มีการจัดสรรเงินสมทบผลงานตามประเภทของรัฐวิสาหกิจตามมติครม.ปี 2538 ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่เข้าระบบประเมินผลก็จะมีวงเงินจัดสรรโบนัสเท่ากับ 9% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัสดังตารางที่ 8.12 ไปก่อน

ในปีที่ 3 จะเป็นปีที่กำหนดให้เกณฑ์การจัดสรรโบนัสหรือเงินสมทบผลงานที่เสนอโดย TDRI ได้ใช้จริง ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผลแล้วก็จะได้เงินสมทบผลงานเป็นจำนวน 0 ถึง 4 เท่าของเงินค่าจ้างเฉลี่ยตามผลการดำเนินงาน ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่เข้าระบบประเมินผลก็จะไม่ได้โบนัสตั้งแต่ปีที่ 3 เป็นต้นไป (ตารางที่ 8.12)

ขั้นตอนการประเมินผลที่ได้เสนอดังกล่าวเป็นเพียงการเสนอการจัดสรรเงินสมทบผลงานในระดับองค์กรเท่านั้น ซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงการประเมินผลการดำเนินงานระดับบุคลากร เนื่องจากคณะผู้วิจัยเห็นว่าควรจะให้อิสระต่อหน่วยงาน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยสนับสนุนหลักการในการประเมินผลการดำเนินงานระดับบุคคลเนื่องจากระบบดังกล่าวจะสร้างแรงจูงใจให้พนักงานทุกระดับมีความกระตือรือร้นและตั้งใจทำงานให้

บรรลุจุดประสงค์ขององค์กรมากขึ้น ในเบื้องต้นนั้น รัฐวิสาหกิจอาจจะเริ่มใช้ระบบประเมินผลการดำเนินงานในระดับฝ่ายก่อน โดยเน้นการทำงานเป็นทีมหรือกลุ่ม จนเมื่อองค์กรมีความพร้อมมากขึ้นแล้วจึงดำเนินการประเมินผลถึงระดับบุคคล ทั้งนี้ การที่จะบรรลุระบบแรงจูงใจที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงนั้นจะต้องอาศัยความร่วมมืออย่างจริงจังจากทั้งฝ่ายบริหารและพนักงาน และต้องใช้ความระมัดระวังในการศึกษาระบบเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีตัวอย่างของรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่พยายามจะนำระบบการประเมินผลการดำเนินงานระดับบุคคลเข้ามาใช้แต่ประสบปัญหาในการประเมินจึงต้องยกเลิกไป เช่น ธนาคารออมสิน เป็นต้น

ในปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจที่ได้ใช้ระบบการประเมินผลการดำเนินงานถึงระดับบุคคลแล้ว คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และสำหรับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกำลังมีความพยายามที่จะนำระบบการประเมินผลระดับบุคคลมาใช้ในปี 2546 นอกจากนี้ การจัดสรรเงินสมทบผลงานสำหรับรัฐวิสาหกิจใดๆ ที่ยังไม่ได้ทำการศึกษาหรือใช้ระบบการประเมินผลการดำเนินงานถึงระดับบุคคล อาจใช้ลักษณะการจัดสรรเงินสมทบผลงานแบบเสมอหน้าหรือให้เท่ากันทุกคนโดยไม่แปรผันตามผลงานไปก่อน จนกว่าจะทำการศึกษาปรับปรุงระบบการประเมินผลระดับบุคคลให้เหมาะสมแล้ว จึงเปลี่ยนวิธีการจัดสรรเงินสมทบผลงานในภายหลัง

ตารางที่ 8.12 การให้โบนัส(เงินสมทบผลงาน)และการเตรียมตัวเข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร (กลุ่ม 3 และ 2.4 ที่ขาดทุน)

ปี	รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผล	รัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในระบบประเมินผล
ปีที่ 1	ระยะเตรียมการ : ใช้ระบบแรงจูงใจของระบบประเมินผลปัจจุบัน โดยมีวงเงินการจัดสรรโบนัสตามมติ ครม.2538 คือ 0-2 เท่าของเงินค่าจ้างเฉลี่ยตามผลงาน (แต่เนื่องจากส่วนใหญ่ไม่มีกำไรจึงไม่มีเม็ดเงินจริงในการจัดสรร)	ระยะเตรียมการ : มีวงเงินจัดสรรโบนัสเท่ากับ 9% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส (แต่ในทางปฏิบัติเนื่องจากไม่มีกำไร จึงไม่มีโบนัส)
ปีที่ 2		
ปีที่ 3	0 – 4 เท่า ตามผลงาน	ไม่มีโบนัส
ปีที่ 4	0 – 4 เท่า ตามผลงาน	ไม่มีโบนัส
ปีที่ 5	0 – 4 เท่า ตามผลงาน	ไม่มีโบนัส

หมายเหตุ : เท่า หมายถึง เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ยซึ่งเสนอโดย TDRI ตามตารางที่ 8.11

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

โดยสรุป การคำนวณหาเงินสมทบผลงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ใช้ระบบ Gainsharing มีขั้นตอนการปฏิบัติโดยสรุปคร่าวๆดังนี้ (รูปที่ 8.1)

สมมติว่า Gainsharing มีมูลค่าเท่ากับ 442.23 ล้านบาทตามตัวอย่างกรณีที่ 2 ในตารางที่ 8.9 โดยเงินจำนวนนี้เป็นเงินที่องค์กรสามารถลดต้นทุนการดำเนินงานต่อหน่วยผลิตได้ จะต้องนำมาจัดสรรเป็น 3 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 จัดสรรเงินให้กับกระทรวงการคลัง โดยกำหนดวงเงินให้เท่ากับอัตราภาษีนิติบุคคล คือ ร้อยละ 30 ดังนั้นเงินจัดสรรจะมีมูลค่าเท่ากับอัตราภาษี ซึ่งเท่ากับ 442.23 ล้านบาท*0.30 เป็นจำนวน 132.67 ล้านบาท

ส่วนที่ 2 เป็นการจัดสรรเงินให้องค์กรเพื่อพัฒนาคุณภาพของการบริการและการบริหารงาน

ส่วนที่ 3 เป็นการจัดสรรเป็นเงินสมทบผลงานให้กับบุคลากรซึ่งประกอบด้วยพนักงาน ผู้บริหารสูงสุดและกรรมการรัฐวิสาหกิจ[14] โดยการจัดสรรเงินในส่วนขององค์กรและของพนักงานจะขึ้นอยู่กับคะแนนการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจด้านคุณภาพการให้บริการตามตัวอย่าง หากองค์กรได้คะแนนการประเมินฯด้านคุณภาพการให้บริการเท่ากับ 3 (ปกติ) หมายถึงองค์การและพนักงานจะได้เงินจัดสรรในสัดส่วนที่เท่ากันคือ 35% ของเงินสมทบผลงานตามระบบ Gainsharing ซึ่งมีมูลค่าเท่ากับ 442.23 ล้านบาท* 0.35 หรือ 154.78 ล้านบาท

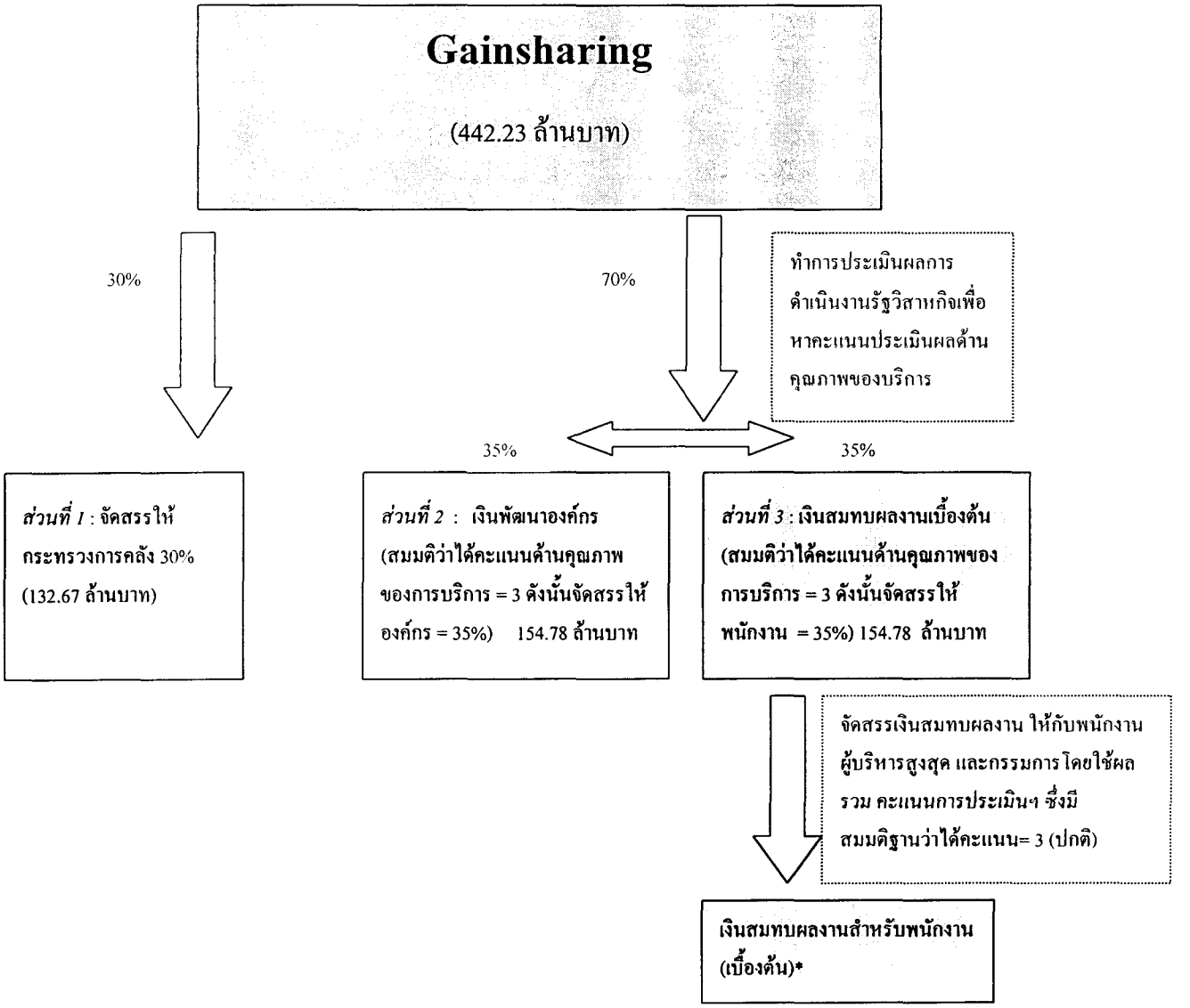
หลังจากนั้นต้องนำเงินสมทบผลงานที่ได้มาคำนวณหาว่าพนักงานจะได้รับเป็นสัดส่วนกี่เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย โดยการจัดสรรเงินในส่วนนี้จะขึ้นอยู่กับคะแนนการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจโดยรวม ซึ่งมีวิธีการคำนวณดังนี้คือ นำเงินสมทบผลงานทั้งหมด (154.78 ล้านบาท)หารด้วยจำนวนพนักงานทั้งหมด 24,000 คน แล้วนำมาหารด้วยเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ยของพนักงาน 18,180 บาท[15] จะได้เงินสมทบผลงานประมาณ 0.35 เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย ในการนี้เงินสมทบผลงานนั้นจะต้องไม่สูงไปกว่าเงินโบนัสที่ได้รับตามระดับผลงานของผลการประเมินการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจซึ่งกำหนดไว้ในตารางที่ 8.11 ข้างต้น โดยในที่นี้สมมติว่าองค์กรแห่งนี้มีคะแนนการประเมินฯ เท่ากับ 3 (ปกติ) ย่อมหมายถึง พนักงานจะมีสิทธิได้รับเงินสมทบผลงานไม่เกินคนละ 0.5 เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย ดังนั้นพนักงานจะได้รับเงินสมทบผลงานจริงตามที่คำนวณได้คือประมาณ 0.35 เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ยซึ่งไม่สูงไปกว่าจำนวนที่กำหนดคือ 0.5 เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย (รูปที่ 8.1) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากจำนวนเงินสมทบผลงานดังกล่าวยัง*ไม่ได้จัดสรรให้กับผู้บริหารสูงสุดและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจซึ่งมีส่วนร่วมในการปรับปรุงประ*สิทธิภาพเช่นเดียวกับพนักงาน ดังนั้นพนักงานอาจจะได้เงินสมทบผลงานน้อยกว่าเดิม (0.35 เท่า) เล็กน้อย อนึ่งรายละเอียดการปรับปรุงระบบแรงจูงใจของผู้บริหารสูงสุดและกรรมการจะเสนอในหัวข้อต่อไป

---

[14] แนวทางการปรับปรุงระบบแรงจูงใจของผู้บริหารสูงสุดและกรรมการ โดยละเอียด จะกล่าวโดยละเอียดอีกครั้งในหัวข้อ 8.5 และ 8.6

[15] เงินเดือนพนักงานเฉลี่ยหมายถึง จำนวนค่าจ้างทั้งหมดต่อเดือนหารด้วยจำนวนพนักงานทั้งหมด (436.32ล้าน/24000คน)

รูปที่ 8.1 ตัวอย่างการคำนวณหาเงินสมทบผลงานสำหรับรัฐวิสาหกิจที่สามารถลดต้นทุนการดำเนินงานต่อหน่วย (ตามกรณีที่ 2 ในตารางที่ 8.9)



หมายเหตุ : การคำนวณจากเงินสมทบผลงานสำหรับพนักงานเบื้องต้นเฉลี่ยต่อคน หาได้จาก นำเงินสมทบผลงานสำหรับส่วนพนักงานที่รวมผู้บริหารสูงสุดและกรรมการ (154.78 ล้าน) หารด้วยจำนวนพนักงานทั้งหมด (24,000) แล้วหารด้วยเงินเดือนเฉลี่ยของพนักงาน (18,180.5) จะได้ 0.35 เท่าของเงินเดือนเฉลี่ย (ซึ่งไม่มากกว่าข้อกำหนดในตารางที่ 8.9 ซึ่งเท่ากับ 0.5 เท่า)

$$= \frac{\left\{\dfrac{\text{เงินสมทบผลงาน}}{\text{จำนวนพนักงานทั้งหมด}}\right\}}{\text{เงินเดือนเฉลี่ยของพนักงานต่อเดือน}} = \frac{\dfrac{154.78}{24,000}}{18,180.5} = 0.35 \text{ เท่า}$$

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เนื่องจากเงินสมทบผลงานในส่วนที่ 3 ทั้งหมดจะต้องจัดสรรให้กับบุคลากร 3 ฝ่ายอันได้แก่พนักงาน ผู้บริหารสูงสุดและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ การคำนวณอาจมีหลายวิธีเช่น วิธีที่ 1) กันเงินไว้ส่วนหนึ่งสำรองไว้ให้ผู้บริหารสูงสุดและคณะกรรมการก่อน แล้วจึงนำเงินก้อนใหญ่ที่เหลือคำนวณต่อว่าพนักงานแต่ละคนจะได้รับเงินสมทบผลงานคนละกี่เท่าของเงินเดือน วิธีนี้สามารถคำนวณได้โดยง่าย แต่ผู้คำนวณอาจไม่ทราบว่าจะกันเงินสำหรับผู้บริหารสูงสุดและกรรมการไว้ในจำนวนเท่าไร หรือ วิธีที่ 2) คำนวณว่าพนักงานจะได้เงินสมทบผลงานคร่าวๆก่อน แล้วจึงคำนวณอีกครั้งโดยให้ผู้บริหารได้รับเงินสมทบผลงานไม่มากกว่าที่พนักงานได้รับ และคณะกรรมการได้รับเงินสมทบผลงานในหลักเกณฑ์ที่คณะผู้วิจัยได้แสดงในตัวอย่างการคำนวณไว้ใน Box 2 ดังนี้

Box 2: ตัวอย่างการจัดสรรเงินสมทบผลงานให้พนักงาน ผู้บริหารสูงสุดและกรรมการของรัฐวิสาหกิจ ก

สมมติว่ารัฐวิสาหกิจ ก ซึ่งมีพนักงานจำนวน 500 คนและกรรมการรัฐวิสาหกิจ 10 คน มีเงินสมทบผลงานทั้งหมดเท่ากับ 20 ล้านบาท นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายบุคลากรซึ่งไม่รวมโบนัสเท่ากับ 10 ล้านบาท และผู้บริหารสูงสุดมีเงินเดือนเท่ากับ 150,000 บาท/เดือน ในปี 2544 นั้น รัฐวิสาหกิจ ก ได้คะแนนการประเมินผลการดำเนินงานในระดับดีขึ้นหรือเท่ากับ 2

ขั้นตอนที่ 1 : คำนวณเงินสมทบผลงานของพนักงานอย่างคร่าวๆ (ไม่รวมกรรมการและผู้บริหารสูงสุด)

ขั้นตอนการคำนวณ	จำนวน
1. วงเงินสมทบผลงานทั้งหมด	20,000,000 บาท
2. ค่าใช้จ่ายเงินเดือนของบุคลากรต่อเดือน	10,000,000 บาท
3. จำนวนพนักงานทั้งหมด	500 คน
4. เงินเดือนเฉลี่ยของพนักงานทั้งหมดต่อเดือน (2)/(3)	10,000,000/500 = 20,000 บาท/คน/เดือน
5. เงินสมทบผลงานของพนักงานเฉลี่ยต่อคน (1)/(3)	20,000,000/500 = 40,000 บาท
6. เงินสมทบผลงานของพนักงานเบื้องต้น (เท่าของเงินเดือนเฉลี่ย) (5)/(4)	40,000/20,000 = 2 เท่า (ได้จริงไม่เกิน 2 เท่า)

จากการคำนวณพนักงานจะได้เงินสมทบผลงานที่ยังไม่ได้คำนวณให้ผู้บริหารสูงสุดและกรรมการประมาณ 2 เท่าของเงินเดือนเฉลี่ย ในขั้นตอนต่อไปจึงต้องคำนวณเงินสมทบผลงานให้บุคลากรอีก 2 ฝ่ายด้วย ถ้าพนักงานได้รับเงินสมทบผลงานประมาณคนละ 2 เดือน ดังนั้น คาดว่าผู้บริหารสูงสุดก็จะได้รับเงินสมทบผลงานเท่ากับ 2 เดือนเช่นเดียวกับพนักงาน ส่วนคณะกรรมการ 10 คนจะได้รับเงินสมทบผลงานคนละ 60,000 บาทต่อปี (ตาราง 8.15)

ขั้นตอนที่ 2 : คำนวณเงินสมทบผลงานของพนักงาน ผู้บริหารสูงสุดและกรรมการ

ขั้นตอนการคำนวณ	จำนวน
1. วงเงินสมทบผลงานทั้งหมด	20,000,000 บาท
2. คาดการณ์ เงินสมทบผลงานของผู้บริหารสูงสุด	(150,000*2เดือน) = 300,000 บาท
3. คาดการณ์ เงินสมทบผลงานของคณะกรรมการ	(60,000*10 คน) = 600,000 บาท
4. วงเงินสมทบผลงานที่เหลือสำหรับพนักงาน (1) – (2) – (3)	19,100,000 บาท
5. ค่าใช้จ่ายเงินเดือนของบุคลากรต่อเดือน	10,000,000 บาท
6. จำนวนพนักงานทั้งหมด	500 คน
7. เงินเดือนเฉลี่ยของพนักงานทั้งหมดต่อเดือน (5)/(6)	20,000 บาท/คน/เดือน
8. เงินสมทบผลงานของพนักงานเฉลี่ยต่อคน (4)/(6)	19,100,000/500 = 38,200 บาท
9. เงินสมทบผลงานของพนักงาน (เท่าของเงินเดือนเฉลี่ย) (8)/(7)	38,200/20,000 = 1.91 เท่า

Box 2: ตัวอย่างการจัดสรรเงินสมทบผลงานให้พนักงาน ผู้บริหารสูงสุดและกรรมการของรัฐวิสาหกิจ ก (ต่อ)

การคำนวณในขั้นตอนที่ 2 ทำให้พนักงานได้รับเงินสมทบผลงานเพียง 1.91 เท่าของเงินเดือนเฉลี่ย ดังนั้น ผู้คำนวณจะต้องทำการคำนวณอีกครั้งจนกว่าผู้ปฏิบัติงานจะได้รับเงินสมทบผลงานตามข้อตกลงในการจัดสรร กล่าวคือผู้บริหารสูงสุดไม่ได้เงินสมทบผลงานเป็นจำนวนเท่าที่สูงกว่าพนักงาน (รายละเอียดเรื่องการปรับปรุงระบบแรงจูงใจของผู้บริหารสูงสุดอยู่ในหัวข้อ 8.5)

เนื่องจากในขั้นตอนนี้ พนักงานจะได้รับเงินสมทบผลงานประมาณ 1.9 เท่าของเงินเดือน (ปัดเป็นเลขทศนิยม 1 ตำแหน่ง) ดังนั้น ผู้คำนวณจึงกำหนดให้ผู้บริหารสูงสุดได้เงินสมทบผลงานเท่ากับ 1.9 เท่าของเงินเดือนด้วยและกรรมการได้เงินสมทบผลงาน 57,000 บาท (คิดลดเป็นอัตราส่วน) (รายละเอียดเรื่องการปรับปรุงระบบแรงจูงใจของกรรมการอยู่ในหัวข้อ 8.6)

ขั้นตอนการคำนวณ	จำนวน
1. วงเงินสมทบผลงานทั้งหมด	20,000,000 บาท
2. คาดการณ์ เงินสมทบผลงานของผู้บริหารสูงสุด	(150,000*1.9 เดือน) = 285,000 บาท
3. คาดการณ์ เงินสมทบผลงานของคณะกรรมการ	(57,000*10 คน) = 570,000 บาท
4. วงเงินสมทบผลงานที่เหลือสำหรับพนักงาน (1) – (2) – (3)	19,145,000 บาท
5. ค่าใช้จ่ายเงินเดือนของบุคลากรต่อเดือน	10,000,000 บาท
6. จำนวนพนักงานทั้งหมด	500 คน
7. เงินเดือนเฉลี่ยของพนักงานทั้งหมดต่อเดือน (5) (6)	20,000 บาท/คน/เดือน
8. เงินสมทบผลงานของพนักงานเฉลี่ยต่อคน (4) (6)	19,145,000/500 = 38,290 บาท
9. เงินสมทบผลงานของพนักงาน (เท่า/เงินเดือน) (8)/(7)	38,290/20,000 = 1.91 เท่า
10. ถ้าให้เงินสมทบพนักงาน 1.9 เท่า จะมีเงินเหลือ	145,000 บาท

เนื่องจากการคำนวณในขั้นนี้เป็นการจัดสรรได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น โดยสรุปพนักงานจะได้รับเงินสมทบผลงานคนละ 1.9 เท่าของเงินเดือนเฉลี่ย (ปัดเป็นเลขทศนิยม 1 หลัก) เท่ากับผู้บริหารสูงสุดและคณะกรรมการจะได้รับเงินสมทบผลงานคนละ 57,000 บาท (ลดไป 3,000 บาท ตามอัตราส่วน) และมีเงินสมทบผลงานเหลือ 145,000 บาท ซึ่งอาจจะนำไปใช้เป็นเงินกองกลางหรือจัดสรรอย่างไรขึ้นอยู่กับการตกลงของบุคลากรแต่ละหน่วยงาน

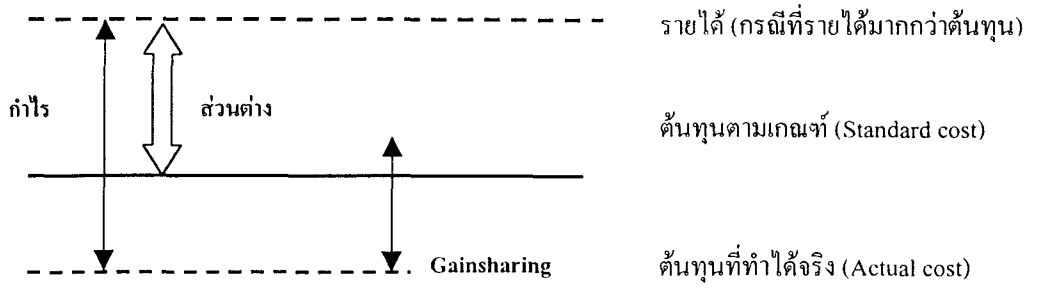
จากการศึกษาการเปรียบเทียบเรื่องระบบโบนัสของรัฐวิสาหกิจนั้น คณะผู้วิจัยได้ข้อสรุปว่าข้อเสนอในการปรับเปลี่ยนจำนวนวงเงินเพื่อจัดสรรโบนัส (เป็นร้อยละ) และจำนวนเท่าของโบนัสหรือเงินสมทบผลงานของ TDRI ที่ได้เสนอมา จะไม่มีผลกระทบในด้านลบต่อรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรหรือประเภทส่งเสริม หากแต่จะมีผลดีคือรัฐวิสาหกิจจะมีเม็ดเงินเพื่อจัดสรรโบนัสเฉกเช่นเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรในจำนวนที่มากขึ้น ถ้าสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานให้

ดีขึ้นได้ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรเชิงพาณิชย์นั้น การปรับปรุงการจัดสรรวงเงินสมทบผลงานโดยคณะผู้วิจัยจะไม่ได้มีความแตกต่างจากระบบปัจจุบันที่กำหนดไว้มากนักหากรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรนั้นๆมีผลการประเมินสูงกว่าเกณฑ์ปกติ

ในทางปฏิบัติแล้ว คณะผู้วิจัยเห็นว่าข้อเสนอของการปรับปรุงวงเงินเพื่อจัดสรรโบนัสและจำนวนเท่าของโบนัสจะไม่ทำให้รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบในด้านลบ ทั้งนี้จากการศึกษาข้อมูลวงเงินโบนัสที่จัดสรรให้พนักงานรัฐวิสาหกิจตามผลการดำเนินงานปี 2542 พบว่ารัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผลการดำเนินงานนั้นแม้ว่ารัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะได้คะแนนอยู่ในระดับปกติ ถึงดีขึ้นมาก (คะแนน 3 ถึง 1) แต่ก็ไม่เคยได้รับโบนัสจริงเต็มขั้นสูงสุด 8 เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย แต่ได้รับจริงในช่วง 1 - 5 เท่า (ดูรายละเอียดในภาคผนวก 17) ดังนั้น เมื่อทำการเปรียบเทียบกับข้อเสนอของ TDRI ซึ่งกำหนดให้รัฐวิสาหกิจได้รับโบนัสไม่เกิน 4-8 เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ยแล้ว ในทางปฏิบัติรัฐวิสาหกิจแทบทุกแห่งก็จะไม่ได้ผลกระทบด้านลบแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หากรัฐวิสาหกิจมีคะแนนประเมินผลการดำเนินงานต่ำกว่าขั้นปกติแล้ว จำนวนวงเงินโบนัสที่จะได้รับจะลดลงจากเกณฑ์ปัจจุบันตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2538 พอสมควร

จากการสัมมนาเรื่องการเสนอผลงานวิจัยของคณะผู้วิจัยเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 นั้น ได้มีคำถามข้อหนึ่งถามว่าระบบ Gainsharing นั้นสามารถนำมาใช้ได้กับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรได้หรือไม่ ในการนี้ คณะผู้วิจัยได้ให้เหตุผลว่า แม้ว่าระบบ Gainsharing นั้น จะสามารถนำมาใช้จัดสรรผลตอบแทนตามผลงานในองค์กรได้กับทุกองค์กร แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรนั้นระบบการประเมินผลการดำเนินงานที่มีอยู่แล้วนั้นมีความพอเพียงในการจัดสรรเงินสมทบผลงานอยู่แล้ว เนื่องจากระบบประเมินผลสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรนั้นมีตัวชี้วัดด้านกำไร ซึ่งถ้าใช้ระบบ Gainsharing ร่วมด้วยนั้นอาจจะไม่มีประโยชน์เนื่องจากมีการประเมินซ้ำซ้อน อันจะเห็นได้จากรูปที่ 8.2 โดย Gainsharing เป็นการวัดต้นทุนต่อหน่วยการผลิตหรือการบริการที่สามารถประหยัดได้ ซึ่งคิดจากต้นทุนตามเกณฑ์ (Standard cost) เทียบกับต้นทุนที่ทำได้จริง (Actual cost) ส่วนกำไรซึ่งเป็นตัวแปรหนึ่งในการประเมินผลการดำเนินงานนั้น คือส่วนต่างระหว่างรายได้และต้นทุนที่ทำได้จริง ซึ่งจะเห็นได้ดังรูปว่ามีความคาบเกี่ยวกัน ดังนั้นรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรจึงไม่มีความจำเป็นในการใช้ระบบการประเมินผลการดำเนินงานร่วมกับระบบ Gainsharing เพื่อหาเม็ดเงินในการจัดสรรเงินสมทบผลงาน

รูปที่ 8.2 แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรกำไรและ Gainsharing



ที่มา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

อนึ่ง คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า รัฐวิสาหกิจที่ใช้ระบบ Gainsharing จะมีแรงจูงใจที่จะลดต้นทุนและปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานจนเกิดผลกำไรได้ เพราะระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรนั้นจะมีวงเงินโบนัสและวงเงินเลื่อนขั้นที่สูงกว่ารัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร ความแตกต่างระหว่าง 2 ระบบดังกล่าวจะช่วยผลักดันให้รัฐวิสาหกิจประเภทบริการพาณิชย์แบบกึ่งส่งเสริม (กลุ่มที่ 2.4) พยายามปรับปรุงประสิทธิภาพจนอาจจะมีกำไรได้ในที่สุด ซึ่งจะมีผลช่วยลดภาระทางด้านการเงินของภาครัฐด้วย ดังนั้น ในระยะยาว หากรัฐวิสาหกิจแห่งใดสามารถลดการขาดทุนจนมีกำไรขึ้นมาได้ก็จะสามารถเลือกได้ว่ายังคงต้องการที่จะใช้ระบบ Gainsharing ต่อไปในการจัดสรรเงินสมทบผลงานหรือต้องการเปลี่ยนไปใช้ระบบการประเมินผลการดำเนินงานแบบรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร ทั้งนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรให้เป็นทางเลือกของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งในการตัดสินใจ โดยกระทรวงการคลังควรกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่จะเลิกระบบ Gainsharing แล้วไม่ควรเปลี่ยนกลับมาใช้อีก เพื่อจะเป็นการทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆได้ตัดสินใจอย่างรอบคอบก่อนที่จะเปลี่ยนระบบ[16]

[16] ควรให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ตัดสินใจเองเนื่องจาก ในระยะแรกๆที่รัฐวิสาหกิจสามารถปรับปรุงการดำเนินงานจนมีกำไร เงินกำไรอาจจะน้อยและทำให้เงินสมทบผลงานจากระบบ Gainsharing อาจจะมากกว่าเงินสมทบผลงานที่ได้จากระบบประเมินผล แต่หากรัฐวิสาหกิจสามารถทำกำไรได้อย่างต่อเนื่องและมากขึ้น ก็อาจเลือกที่จะเปลี่ยนระบบการจัดสรรเงินสมทบผลงานได้หากเห็นว่าเมื่อเปลี่ยนระบบแล้วจะทำให้มีเงินสมทบผลงานที่สูงขึ้น ทั้งนี้เมื่อเปลี่ยนระบบแล้วจะไม่สามารถกลับคืนสู่ระบบเดิมได้ยกเว้นในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงของนโยบายของรัฐที่ทำให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีภาระต้นทุนทางสังคมเพิ่มมากขึ้นจนขาดทุนอีก

8.4 แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ในปัจจุบัน วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผลจะผูกโยงกับการประเมินผลการดำเนินงาน ในลักษณะเดียวกับการกำหนดวงเงินโบนัส สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรจะมีวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ในช่วงร้อยละ 6.5-8.5 ของเงินเดือนค่าจ้างพนักงานและลูกจ้างประจำที่มีสิทธิเลื่อนขั้นเงินเดือนค่าจ้างประจำปีตามผลงาน ขณะที่รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนจะมีวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนร้อยละ 5.5-7.5 (ดูตารางที่ 3.13 ในบทที่ 3) นอกจากนี้ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในระบบประเมินผลการดำเนินงาน จะมีวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่เกินร้อยละ 7.5 ของเงินเดือนค่าจ้างพนักงานและลูกจ้างประจำที่มีสิทธิเลื่อนขั้นเงินเดือนค่าจ้างประจำปีสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร และไม่เกินร้อยละ 6.5 สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน ซึ่งถือเป็นระดับคะแนนปกติของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผล

หลักเกณฑ์การกำหนดลักษณะการเลื่อนขั้นเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีแนวความคิดมาจากการคำนวณขั้นวิ่งเฉลี่ยของบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนของพนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจปัจจุบันซึ่งส่วนใหญ่ได้ขึ้นเงินเดือนเฉลี่ยคนละ 1 ขั้นทุกปีซึ่งคำนวณได้เป็นร้อยละ 5.47 ของอัตราเงินเดือนค่าจ้างของพนักงานและลูกจ้าง นอกจากนี้ ถ้ารวมเงินเดือนของพนักงานที่มีการเลื่อนขั้นมากกว่า 1 ขั้นด้วยแล้ว[17] จะต้องใช้วงเงินในการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีประมาณร้อยละ 6.29 ของเงินเดือนค่าจ้าง ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีจึงกำหนดให้วงเงินการเลื่อนขั้นมีลักษณะดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้ว่า การกำหนดการเลื่อนขั้นเงินเดือนนั้นไม่ได้คำนึงถึงความสามารถในการจ่าย (ability to pay) ขององค์กรและสภาพเศรษฐกิจในแต่ละปีเท่าใดนัก ดังนั้น รัฐวิสาหกิจโดยส่วนใหญ่ที่มีกำไรทั้งที่อยู่และไม่อยู่ในระบบประเมินผลการดำเนินงานจะมีภาระค่าใช้จ่ายด้าน เงินเดือนที่เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 6.5 หรือมากกว่าในทุกๆ ปี ไม่ว่าสถานะทางการเงินขององค์กรจะเป็นอย่างไร

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าการกำหนดวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนดังกล่าวยังมีข้อบกพร่อง กล่าวคือ วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นกำหนดขึ้นมาในปี 2538 ซึ่งเป็นช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่จึงไม่สะท้อนถึงภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยในปัจจุบัน กระทรวงการคลังจึงควรที่จะทบทวนตารางการจัดสรรวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนในแต่ละปีโดยพิจารณาจากตัวแปร 2 ตัวคือ อัตราเงินเฟ้อ และ

---

[17] มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 21 พ.ค. 2527 กำหนดให้รัฐวิสาหกิจมีสิทธิให้พนักงานเลื่อนขั้นได้มากกว่า 1 ขั้น ได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของจำนวนพนักงานและลูกจ้างประจำที่มีสิทธิได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน

อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจ กล่าวคือ หากอัตราเงินเฟ้อลดลง และอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจลดลงก็ควรที่จะมีการปรับวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ลดลงด้วย

ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่ากระทรวงการคลังไม่ควรยึดติดกับวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจตามมติรัฐมนตรีปี 2538 ดังกล่าว แต่ควรใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นฐานในการกำหนดวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนในแต่ละปี แนวคิดนี้ได้สอดคล้องกับแนวคิดของกระทรวงการคลังซึ่งได้นำมาใช้ปรับปรุงการเลื่อนขั้นเงินเดือนและค่าจ้างประจำปีของพนักงานรัฐวิสาหกิจในปี พ.ศ. 2542 และ 2543 โดยคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการปรับลดวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนและค่าจ้างประจำปีลงในอัตราร้อยละ 1 เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอย ด้วยเหตุดังกล่าว สำหรับการประเมินผลการดำเนินงานประจำปี 2544 คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอให้มีการปรับวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนและค่าจ้างประจำปีลงในอัตราร้อยละ 2 จากอัตราการเลื่อนขั้นเงินเดือนฯ ตามมติครม.ปี 2538[18]

หลักการการคำนวณการปรับลดการเลื่อนขั้นเงินเดือนโดยให้พิจารณาจากตัวแปรอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเงินเฟ้อดังกล่าวมีสมมติฐานอย่างง่ายดังนี้คือ จำนวนวงเงินในการเลื่อนขั้นเงินเดือนควรที่จะมากเพียงพอต่อค่าครองชีพของประชาชนที่เพิ่มขึ้น (ซึ่งเปรียบได้กับอัตราเงินเฟ้อ) และในขณะเดียวกันก็ไม่ควรที่จะสูงเกินกว่าความสามารถในการจ่ายขององค์กร (ซึ่งในที่นี้เปรียบได้จากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ)[19] ดังจะเห็นได้ว่า ในปี 2543 ที่ประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ 4.4 % และมีเงินเฟ้อ 1.6% ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีจึงได้กำหนดให้ปรับลดวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนและค่าจ้างประจำปีลงในอัตราร้อยละ 1

---

[18] จากบทที่ 3 วงเงินการเลื่อนขั้นเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผลการดำเนินงานเป็นดังนี้

ตารางที่ 3.13 วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีของรัฐวิสาหกิจประเภท 2 ประเภท 3 และประเภท 4 ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 มิ.ย. 2538

ระดับผลงาน	วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี	
	รัฐวิสาหกิจที่มีกำไร	รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน
1.0 (ดีขึ้นมาก)	ไม่เกิน 8.50	ไม่เกิน 7.50
1.5	ไม่เกิน 8.25	ไม่เกิน 7.25
2.0 (ดีขึ้น)	ไม่เกิน 8.00	ไม่เกิน 7.00
2.5	ไม่เกิน 7.75	ไม่เกิน 6.75
3.0 (ปกติ)	ไม่เกิน 7.50	ไม่เกิน 6.50
3.5	ไม่เกิน 7.25	ไม่เกิน 6.25
4.0 (ต่ำ)	ไม่เกิน 7.00	ไม่เกิน 6.00
4.5	ไม่เกิน 6.75	ไม่เกิน 5.75
5.0 (ต่ำมาก)	ไม่เกิน 6.50	ไม่เกิน 5.50

หมายเหตุ : หน่วยเป็น % ของเงินเดือนค่าจ้างพนักงาน และถูกจ้างประจำที่มีสิทธิเลื่อนขั้นเงินเดือนค่าจ้างประจำปี

ที่มา : คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2544, สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ

[19] ตัวแปรดังกล่าวก็เป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดเงินเดือนค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยโดยกรรมการค่าจ้างเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในปี 2544 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมีการคาดการณ์ว่าจะลดลงเหลือร้อยละ 2 และมีอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 2 จะเห็นได้ว่า อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจลดลงจากปี 2543 ร้อยละ 2 ในขณะที่เงินเฟ้อเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.4 ดังนั้นผลบวกของอัตราการเปลี่ยนแปลงของทั้งสองตัวแปรหารด้วย 2 จะมีค่าเท่ากับ 1 ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงขอเสนอให้กระทรวงการคลังควรปรับลดอัตราการเลื่อนขั้นเงินเดือนและค่าจ้างประจำปีจากมติคณะรัฐมนตรีปี 2538 ลงอีกร้อยละ 1 รวมเป็นการปรับลดในอัตราร้อยละ 2 เนื่องจากอัตราในปี 2538 เป็นอัตราที่สูงเกินไปไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ

ตารางที่ 8.13 ข้อเสนอการปรับอัตราการเลื่อนขั้นเงินเดือนและค่าจ้างประจำปีตามภาวะเศรษฐกิจโดย TDRI

ปี	GDP	เงินเฟ้อ	อัตราการเลื่อนขั้นเงินเดือน
ปี 2543	4.4%	1.6%	มติ ครม. ปี 2543 ประกาศให้ใช้อัตราที่เป็นมติ ครม.ปี 38 ลบ 1%
ปี 2544	2%*	2 %*	TDRI เสนอให้ใช้อัตราที่เป็นมติ ครม.ปี 38 ลบ 2%

หมายเหตุ : * คือ ตัวเลขประมาณการ
ที่มา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

นอกจากการปรับวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนตามภาวะเศรษฐกิจมหภาคแล้ว การกำหนดวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนจะต้องพิจารณาถึงประสิทธิภาพด้านต้นทุนของรัฐวิสาหกิจด้วย กล่าวคือ วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนจะต้องไม่สูงเกินไปจนส่งผลให้ค่าใช้จ่ายของบุคลากรสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งจะทำให้ต้นทุนค่าจ้างต่อหน่วยของผลผลิตหรือบริการของรัฐวิสาหกิจสูงขึ้น ดังนั้นการกำหนดวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจนอกจากจะพิจารณาตามผลการดำเนินงานโดยรวมแล้วจะต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อประสิทธิภาพขององค์กรในการบริหารต้นทุนค่าจ้างแรงงานอีกด้วย

8.5 แนวทางการปรับปรุงระบบเงินสมทบผลงานสำหรับผู้บริหารระดับสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า โครงสร้างค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดควรที่จะมีสัดส่วนของค่าตอบแทนผันแปรสูงเพื่อที่จะกระตุ้นให้ผู้บริหารมีแรงจูงใจที่จะพัฒนาศักยภาพขององค์กร ดังที่ได้เสนอไว้ในบทที่ 7 แล้วว่าค่าตอบแทนผันแปรของผู้บริหารสูงสุดนั้น ควรที่จะมีสัดส่วนสูงได้ถึง 12 เท่าของเงินเดือนเฉลี่ยคงที่/เดือน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผลการประเมินผลงานของผู้บริหารสูงสุดซึ่งจะผูกโยงโดยตรงกับผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นจะสะท้อนถึงผลงานซึ่งเกิดจากประสิทธิภาพและความสามารถของผู้บริหารสูงสุดอย่างชัดเจนและโปร่งใสมากกว่าการประเมินผลภายในองค์กรด้วยกันเอง

อนึ่ง ตั้งแต่วันที่ 7 ธันวาคม 2543 เป็นต้นมา การว่าจ้างผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้เริ่มเปลี่ยนเป็นระบบสัญญาจ้างตาม พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) ปี 2543 ซึ่งกำหนดให้ค่าตอบแทนผู้บริหารสูงสุดตามสัญญาจ้างประกอบด้วย ค่าตอบแทนคงที่ และ ค่าตอบแทนผันแปร ในสัดส่วน 70 ต่อ 30 ตามมติ ครม. อันหมายถึงส่วนของค่าตอบแทนผันแปร (เงินสมทบผลงานของผู้บริหารสูงสุด)จะเท่ากับ 42.8% ของค่าตอบแทนคงที่เท่านั้น โดยมติ ครม.ได้กำหนดให้คณะกรรมการเป็นผู้ประเมินผลงานของผู้บริหารสูงสุด อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่ากระทรวงการคลังควรเป็นผู้กำหนดวิธีการประเมินผลและอนุมัติดัชนีชี้วัด เพื่อเป็นมาตรฐานในการประเมินผลงานสำหรับทุกรัฐวิสาหกิจ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า คณะผู้วิจัยเห็นว่าผลการดำเนินงานขององค์กรโดยรวมจะเป็นตัวสะท้อนผลงานของผู้บริหารที่สำคัญ ดังนั้น หากรัฐวิสาหกิจนั้นๆมีผลการดำเนินงานที่ดีจนทำให้พนักงานได้รับเงินสมทบผลงานเต็มอัตราสูงสุดแล้ว กระทรวงการคลังควรที่จะอนุมัติให้ผู้บริหารที่มีผลงานดีมากมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนผันแปรสูงเท่ากับค่าตอบแทนคงที่ได้ ซึ่งหมายความว่าสัดส่วนค่าตอบแทนคงที่ต่อค่าตอบแทนแปรผันจะลดจาก 70:30 เป็น 50:50

อย่างไรก็ตาม เพื่อที่จะให้ค่าตอบแทนที่เป็นแรงจูงใจของผู้บริหารสูงสุดสอดคล้องกับผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ <u>วงเงินสมทบผลงานของผู้บริหารสูงสุดนั้นไม่ควรสูงไปกว่าที่พนักงานจะได้รับในแต่ละปี</u> ดังตัวอย่างเรื่องการจัดสรรเงินสมทบผลงานใน Box 2 พบว่ารัฐวิสาหกิจ ก ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจบริการพาณิชย์แบบกึ่งส่งเสริม/เชิงสังคม (กลุ่มที่ 2.4) มีการปรับปรุงผลการดำเนินงาน จนสามารถจัดสรรวงเงินโบนัสให้แก่พนักงานได้โดยเฉลี่ยคนละ 1.9 เดือน ดังนั้น ผู้บริหารสูงสุดก็จะได้รับค่าตอบแทนส่วนที่ผันแปรเป็นวงเงินเท่ากับ 1.9 เดือนของค่าตอบแทนคงที่เช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม หากผู้บริหารสามารถผลักดันให้องค์กรมีผลดำเนินงานดีขึ้นมาก จนทำให้พนักงานได้รับวงเงินสมทบผลงานในเกณฑ์สูงสุดคือ 4 เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ยแล้ว ในกรณีที่เงินสมทบผลงานซึ่งได้หักวงเงินสมทบผลงานของพนักงานและกรรมการยังคงมีเหลือ ผู้บริหารสูงสุดจะได้รับเงินดังกล่าวเพิ่มตามผลการประเมินผลงานของผู้บริหาร โดยไม่เกิน 12 เท่าของเงินเดือนคงที่ เพื่อเป็นแรงจูงใจตอบแทนในการทำงานแก่ผู้บริหารสูงสุด

อนึ่ง เพื่อที่จะทำให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งเข้าระบบการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องใช้ความพยายามของทั้งพนักงาน ผู้บริหารสูงสุดและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ในหลักการเดียวกันกับพนักงานคือ ค่าตอบแทนผันแปรของผู้บริหารสูงสุดก็ควรที่จะลดลงเป็น 0 ถ้ารัฐวิสาหกิจนั้นๆ ไม่เข้าระบบการประเมินผลการดำเนินงานภายในปีที่ 5 สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร และภายในปีที่ 3 สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร (ดูรายละเอียดการเข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานของพนักงานในตารางที่ 8.5 และ 8.12) เช่นเดียวกันกับพนักงาน

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรนั้น ในช่วง 2 ปีแรกจะถือว่าเป็นช่วงเตรียมการเพื่อเข้าสู่ระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรให้รัฐวิสาหกิจใช้ระบบปัจจุบันดังตารางที่ 8.14 หากรัฐวิสาหกิจนั้นๆยังไม่เข้าระบบประเมินผลในปีที่ 3 และปีที่ 4 ค่าตอบแทนผันแปรหรือเงินสมทบผลงานของผู้บริหารสูงสุดตามสัญญาจ้างก็จะลดลงเหลือเพียง 33% และ 20% ของอัตราค่าตอบแทนคงที่ตามลำดับ[20]

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนนั้น ผู้บริหารสูงสุดจะมีค่าตอบแทนแปรผันไม่เกิน 42.8% ของอัตราค่าตอบแทนคงที่ และถ้ารัฐวิสาหกิจไม่เข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานในปีที่ 3 ค่าตอบแทนผันแปรของผู้บริหารสูงสุดก็ควรลดเป็น 0 เช่นเดียวกันกับพนักงาน ซึ่งแสดงรายละเอียดในตารางที่ 8.15 ดังนี้

ตารางที่ 8.14 การให้ค่าตอบแทนผันแปรและการเข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานของผู้บริหารสูงสุดในรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร

ปี	รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผล		รัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในระบบประเมินผล	
	ผู้บริหารสูงสุดที่รับตำแหน่งก่อน 7 ธ.ค. 43	ผู้บริหารสูงสุดที่รับตำแหน่งหลัง 7 ธ.ค. 43	ผู้บริหารสูงสุดที่รับตำแหน่งก่อน 7 ธ.ค. 43	ผู้บริหารสูงสุดที่รับตำแหน่งหลัง 7 ธ.ค. 43
ปีที่ 1 ปีที่ 2	ระยะเตรียมการใช้ระบบประเมินผลปัจจุบัน มีวงเงินจัดสรรโบนัส 7-11%ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส	ค่าตอบแทนผันแปรไม่เกิน 42.8% ของค่าตอบแทนคงที่ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการประเมินผลผู้บริหารสูงสุดและจำนวนเงินสมทบผลงานของพนักงาน	ระยะเตรียมการ มีวงเงินจัดสรรโบนัสไม่เกิน 9% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส	ค่าตอบแทนผันแปรไม่เกิน 42.8% ของค่าตอบแทนคงที่ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการประเมินผลผู้บริหารสูงสุดและจำนวนเงินสมทบผลงานของพนักงาน
ปีที่ 3	0 – 11% ตามผลงาน	ค่าตอบแทนผันแปรไม่เกิน 100% ของค่าตอบแทนคงที่ ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการประเมินผลผู้บริหารสูงสุดและจำนวนเงินสมทบผลงานของพนักงาน	ได้เท่ากับการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจในระดับปกติ (ไม่เกิน 7%)	ค่าตอบแทนผันแปรไม่เกิน 33% ของค่าตอบแทนคงที่ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการประเมินผลผู้บริหารสูงสุดและจำนวนเงินสมทบผลงานของพนักงาน
ปีที่ 4	0 – 11% ตามผลงาน	ค่าตอบแทนผันแปรไม่เกิน 100% ของค่าตอบแทนคงที่ ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการประเมินผลผู้บริหารสูงสุดและจำนวนเงินสมทบผลงานของพนักงาน	ได้เท่ากับการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจในระดับต่ำ (ไม่เกิน 4%)	ค่าตอบแทนผันแปรไม่เกิน 20% ของค่าตอบแทนคงที่ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการประเมินผลผู้บริหารสูงสุดและจำนวนเงินสมทบผลงานของพนักงาน
ปีที่ 5	0 – 11% ตามผลงาน	ค่าตอบแทนผันแปรไม่เกิน 100% ของค่าตอบแทนคงที่ ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการประเมินผลผู้บริหารสูงสุดและจำนวนเงินสมทบผลงานของพนักงาน	ได้เท่ากับการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจในระดับต่ำมาก (ไม่มีเงินสมทบผลงาน)	ไม่มีค่าตอบแทนผันแปร

หมายเหตุ : % หมายถึงร้อยละของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

[20] คิดเป็นส่วนลดกับวงเงินจัดสรรเงินสมทบผลงานของพนักงาน (ตารางที่ 8.5)

ตารางที่ 8.15 การให้เงินสมทบผลงานและการเข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานของผู้บริหารสูงสุดในรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร (กลุ่ม 3 และ 2.4 ที่ขาดทุน)

ปี	รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผล		รัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในระบบประเมินผล	
	ผู้บริหารสูงสุดที่รับตำแหน่งก่อน 7 ธ.ค. 43	ผู้บริหารสูงสุดที่รับตำแหน่งหลัง 7 ธ.ค. 43	ผู้บริหารสูงสุดที่รับตำแหน่งก่อน 7 ธ.ค. 43	ผู้บริหารสูงสุดที่รับตำแหน่งหลัง 7 ธ.ค. 43
ปีที่ 1 ปีที่ 2	ระยะเตรียมการ ใช้ระบบแรงจูงใจของระบบประเมินผลปัจจุบัน	ค่าตอบแทนผันแปรไม่เกิน 42.8% ของค่าตอบแทนคงที่ ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการประเมินผลผู้บริหารสูงสุดและจำนวนเงินสมทบผลงานของพนักงาน	ระยะเตรียมการ มีวงเงินจัดสรรโบนัส 9%ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส (แต่ในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่มีกำไร จึงไม่มีโบนัส)	ค่าตอบแทนผันแปรไม่เกิน 42.8% ของค่าตอบแทนคงที่ ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการประเมินผลผู้บริหารสูงสุดและจำนวนเงินสมทบผลงานของพนักงาน
ปีที่ 3	0-4 เดือนตามผลงาน	ค่าตอบแทนผันแปรไม่เกิน 100% ของค่าตอบแทนคงที่ ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการประเมินผลผู้บริหารสูงสุดและจำนวนเงินสมทบผลงานของพนักงาน	ไม่มีเงินสมทบผลงาน	ไม่มีค่าตอบแทนผันแปร
ปีที่ 4	0-4 เท่า ตามผลงาน	ค่าตอบแทนผันแปรไม่เกิน 100% ของค่าตอบแทนคงที่ ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการประเมินผลผู้บริหารสูงสุดและจำนวนเงินสมทบผลงานของพนักงาน	ไม่มีเงินสมทบผลงาน	ไม่มีค่าตอบแทนผันแปร
ปีที่ 5	0-4 เท่า ตามผลงาน	ค่าตอบแทนผันแปรไม่เกิน 100% ของค่าตอบแทนคงที่ ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการประเมินผลผู้บริหารสูงสุดและจำนวนเงินสมทบผลงานของพนักงาน	ไม่มีเงินสมทบผลงาน	ไม่มีค่าตอบแทนผันแปร

หมายเหตุ : เท่า หมายถึงเท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ยซึ่งเสนอโดย TDRI ตามตารางที่ 8.11
ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

8.6 แนวทางการปรับปรุงระบบแรงจูงใจสำหรับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นมีบทบาทสำคัญต่อองค์กรเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นว่าคณะกรรมการในภาคธุรกิจนั้นมีบทบาทเป็นผู้กำหนดทิศทางขององค์กร โดยทำหน้าที่ชี้แนะแนวทางการบริหาร รวมถึงตรวจสอบฝ่ายบริหารให้ดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและมีผลการดำเนินงานที่ดี ดังนั้นแรงจูงใจเช่นโบนัสหรือเงินสมทบผลงานสำหรับกรรมการของภาคเอกชนจึงอยู่ในระดับที่สูงมาก อย่างไรก็ตาม บทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยรวมนั้นยังคงมีความแตกต่างกับบทบาทของภาคเอกชนพอสมควร ดังนั้นสำหรับในปัจจุบัน แม้ว่าคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าอัตราแรงจูงใจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจยังคงไม่จูงใจ

นัก แต่การปรับเงินสมทบผลงานกรรมการให้สูงนั้นควรอยู่ในสมมติฐานที่ว่ารัฐวิสาหกิจควรประกอบด้วยกรรมการที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีโครงสร้างกรรมการที่ดีโดยมีวิธีการสรรหากรรมการที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพมากกว่าในปัจจุบัน ดังนั้น คณะผู้วิจัยยังคงเห็นควรที่จะเสนอให้คงระดับแรงจูงใจกรรมการรัฐวิสาหกิจสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรไว้ อย่างไรก็ตามเนื่องจากโบนัสของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรนั้นยังอยู่ในอัตราที่ต่ำมากจึงเสนอให้ปรับเพิ่มถ้ารัฐวิสาหกิจนั้นๆมีผลการดำเนินงานปกติ-ดีมาก ทั้งนี้ ในอนาคตนั้นกระทรวงการคลังควรพิจารณาปรับโบนัสเพิ่มตามความเหมาะสมต่อไป

8.6.1 แรงจูงใจสำหรับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจประเภทที่มีกำไร

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ระบบแรงจูงใจของกรรมการรัฐวิสาหกิจประเภทที่มีกำไรที่ผูกโยงกับกำไรขององค์กรและผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีความเหมาะสมอยู่แล้วเนื่องจากคณะผู้วิจัยเห็นด้วยว่าผลการดำเนินงานขององค์กรก็ย่อมสะท้อนประสิทธิภาพในการทำงานของกรรมการรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกัน และยังมีความเห็นให้คงอัตราเงินสมทบผลงานเดิมไว้ ดังตารางที่ 8.16 และ 8.17 ตามลำดับ ทั้งนี้ เมื่อมีการปรับปรุงวิธีการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจที่ผูกโยงกับดัชนีประสิทธิภาพมากขึ้น กรรมการรัฐวิสาหกิจก็จะมีแรงจูงใจที่จะผลักดันให้รัฐวิสาหกิจมีการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้บริการมากขึ้น

ตารางที่ 8.16 เงินสมทบผลงานของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจประเภทที่ 2 และ 3 (บริการเชิงพาณิชย์) ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 มิ.ย. 2538

ระดับผลงาน (คะแนน)*	จำนวนโบนัสที่กรรมการได้รับ (บาท/คน/ปี)
1.0 (ดีขึ้นมาก)	ฐาน + 100% ของฐาน
1.5	ฐาน + 75% ของฐาน
2.0 (ดีขึ้น)	ฐาน + 50% ของฐาน
2.5	ฐาน + 25% ของฐาน
3.0 (ปกติ)	**ฐานเท่ากับจำนวนโบนัสที่กรรมการได้รับตามหลักเกณฑ์เดิม**
3.5	ฐาน – 25% ของฐาน
4.0 (ต่ำ)	ฐาน – 50% ของฐาน
4.5	ไม่มีโบนัส
5.0 (ต่ำมาก)	ไม่มีโบนัส

หมายเหตุ : * ในเดือนตุลาคม 2544 ได้มีมติจากคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจให้เปลี่ยนการเรียกชื่อระดับคะแนนของระบบประเมินผลฯ เป็นดังนี้ คือ ระดับ 1 = ต่ำมาก, ระดับ 2 = ต่ำ, ระดับ 3 = ปกติ, ระดับ 4 = ดีขึ้น, ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก ซึ่งจะนำมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2545

ที่มา : คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2544, และสำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 8.17 เงินสมทบผลงานของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ดี 3 แห่ง ประจำปี 2543 และ 2544

ระดับผลงาน (คะแนน)*	จำนวนโบนัสที่กรรมการได้รับ (บาท/คน/ปี)
1.0 (ดีขึ้นมาก)	ฐาน + 100% ของฐาน
2.0 (ดีขึ้น)	ฐาน + 50% ของฐาน
3.0 (ปกติ)	ฐานเท่ากับจำนวนโบนัสที่กรรมการได้รับตามหลักเกณฑ์เดิม
4.0 (ต่ำ)	ฐาน - 50% ของฐาน
5.0 (ต่ำมาก)	ไม่มีโบนัส

หมายเหตุ : * ในเดือนตุลาคม 2544 ได้มีมติจากคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจให้เปลี่ยนการเรียกชื่อระดับคะแนนของระบบประเมินผลฯ เป็นดังนี้ คือ ระดับ 1 = ต่ำมาก, ระดับ 2 = ต่ำ, ระดับ 3 = ปกติ, ระดับ 4 = ดีขึ้น, ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก ซึ่งจะนำมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2545

ที่มา : คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2544, สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง

8.6.2 แรงจูงใจสำหรับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจประเภทไม่มีกำไร (ประเภทส่งเสริม/เชิงสังคม (กลุ่มที่ 3) และแบบบริการพาณิชย์กึ่งส่งเสริมที่ดำเนินงานขาดทุน (กลุ่ม 2.4))

ตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2538 นั้น กำหนดให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมมีสิทธิได้รับเงินสมทบผลงานตามหลักเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจเป็นเงินสมทบผลงานคงที่จำนวน 5,000 บาทต่อคนต่อปีในกรณีที่ได้คะแนนการประเมินฯในระดับ 3 หรือระดับปกติ และจะได้รับโบนัสคงที่ตามผลงานสูงสุดคนละ 25,000 บาทต่อปี ถ้าองค์กรบรรลุผลการประเมินในเกณฑ์ดีขึ้นมาก หรือคิดเป็นจำนวนเงินเพียง 2,083 บาทต่อเดือนเท่านั้น (ดูตารางที่ 8.18) นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติแล้วกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรมักจะไม่ได้รับการจัดสรรวงเงินโบนัสแม้ว่าองค์กรจะมีผลการดำเนินงานในระดับที่จะได้รับค่าตอบแทนที่เป็นแรงจูงใจได้ เพราะขาดแหล่งเงินทุนเช่นเดียวกับในกรณีของพนักงานในรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรทั่วไป

เพื่อที่จะให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ไม่แสวงหากำไรอันสืบเนื่องจากภาระหน้าที่ในการให้บริการสังคมมีแรงจูงใจที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้บริการ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่ารัฐวิสาหกิจควรใช้ระบบ Gainsharing ในการจัดสรรวงเงินแรงจูงใจให้กับกรรมการเช่นเดียวกับพนักงาน กล่าวคือ หากองค์กรสามารถประหยัดต้นทุนได้ก็จะมีวงเงินที่สามารถนำมาจัดสรรให้แก่พนักงาน ผู้บริหารสูงสุดและกรรมการ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเสนอให้เพิ่มวงเงินโบนัสคงที่ (เงินสมทบผลงาน) ที่กรรมการรัฐวิสาหกิจมีสิทธิที่จะได้รับตามผลการดำเนินงานขององค์กรและตามวงเงินจัดสรรโบนัสที่พนักงานได้รับจากการจัดสรรจริงตามผลงานตามตารางที่ 8.18 การผูกโยงวงเงินสมทบผลงานของกรรมการและผู้บริหารสูงสุดกับวงเงินสมทบผลงานของพนักงานจะทำให้ระบบแรงจูงใจมีความเสมอภาคและเป็นธรรม

ตารางที่ 8.18 เปรียบเทียบข้อเสนอเงินสมทบผลงานสำหรับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจประเภทไม่มีกำไรโดย TDRI และ จำนวนเงินโบนัสคงที่ตามมติครม.วันที่ 20 มิ.ย. 2538*

กำหนดโดยมติครม.ปี 2538		ข้อเสนอค่าตอบแทนกรรมการรัฐวิสาหกิจโดย TDRI	
เงื่อนไข คะแนนการประเมินผลการดำเนินงาน**	(บาท/คน/ปี)	เงื่อนไข	(บาท/คน/ปี)
1 หรือ ดีขึ้นมาก	25,000	ถ้าพนักงานได้รับเงินสมทบผลงานเท่ากับ 4 เดือน	100,000
1.5	20,000	ถ้าพนักงานได้รับเงินสมทบผลงานเท่ากับ 3 เดือน	80,000
2 หรือ ดีขึ้น	15,000	ถ้าพนักงานได้รับเงินสมทบผลงานเท่ากับ 2 เดือน	60,000
2.5	10,000	ถ้าพนักงานได้รับเงินสมทบผลงานเท่ากับ 1 เดือน	40,000
3 หรือปกติ	5,000	ถ้าพนักงานได้รับเงินสมทบผลงานเท่ากับ 0.5 เดือน	30,000
3.5-5	ไม่มีโบนัส	ถ้าพนักงานไม่ได้รับเงินสมทบผลงาน	ไม่มีเงินสมทบผลงาน

หมายเหตุ: * จำนวนเงินโบนัสคงที่ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 มิ.ย. 2538 กำหนดให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจได้เงินโบนัสตั้งแต่ 5,000-25,000 บาท ต่อปี โดยขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงาน (หน่วยเดือน คือ เท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย)

** ในเดือนตุลาคม 2544 ได้มีมติจากคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจให้เปลี่ยนการเรียกชื่อระดับคะแนนของระบบประเมินผลฯ เป็นดังนี้ คือ ระดับ 1 = ต่ำมาก, ระดับ 2 = ต่ำ, ระดับ 3 = ปกติ, ระดับ 4 = ดีขึ้น, ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก ซึ่งจะนำมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2545

ที่มา : คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2544, สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ดังตัวอย่างใน Box 2 จะพบว่า เมื่อคำนวณเงินสมทบผลงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ก แล้วพนักงานจะได้รับเงินสมทบผลงานคนละ 1.9 เดือน ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการได้รับเงินสมทบผลงานเป็นสัดส่วนเดียวกันกับพนักงาน จากตารางที่ 8.18 ซึ่งกำหนดให้กรรมการจะได้รับเงินดังกล่าว 60,000 บาท ต่อคนต่อปีเมื่อพนักงานได้รับเงินสมทบผลงาน 2 เดือน ดังนั้น ถ้าพนักงานได้เงินสมทบผลงาน 1.9 เดือน กรรมการจึงควรจะได้เงินดังกล่าวเป็นจำนวน 57,000 บาท ต่อปี (คิดลดเป็นอัตราส่วน)

อนึ่ง ในหลักการเดียวกันกับพนักงานและผู้บริหารสูงสุด ถ้ารัฐวิสาหกิจแห่งนั้นยังไม่เข้าระบบการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจภายในระยะเวลาที่กำหนด เงินสมทบผลงานของกรรมการรัฐวิสาหกิจก็ควรที่จะลดลงเป็น 0 ภายในปีที่ 5 สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร และภายในปีที่ 3 สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร ตามพนักงานเช่นกัน โดยมีรายละเอียดดังตารางที่ 8.19 และ 8.20

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร ถ้ารัฐวิสาหกิจนั้นไม่เข้าระบบประเมินผลภายในปีที่ 3 เงินสมทบผลงานของกรรมการก็จะลดลงเป็น 70% ของวงเงินการจ่ายโบนัสสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในระบบ

ประเมินผล[21] ที่ควรจะได้ในปีนั้น และลดลงไปเป็น 40% และ 0 ในปีที่ 4 และ 5 ตามลำดับ (ตารางที่ 8.19)

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร ถ้าเข้าระบบประเมินผลการดำเนินงาน กรรมการจะมีวงเงินการจ่ายโบนัสคงที่ตามผลงาน 0-25,000 บาทต่อปีและเพิ่มเป็นไม่เกิน 100,000 บาทในปีที่ 3 แต่ในทางกลับกัน ถ้าไม่เข้าระบบประเมินผลงานก็จะไม่มีเงินสมทบผลงานไม่ว่าจะมีผลการดำเนินงานอย่างไร (ตารางที่ 8.20)

ตารางที่ 8.19 การให้เงินสมทบผลงานและการเข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานของกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร

ปี	รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผล	รัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในระบบประเมินผล
ปีที่ 1	ใช้ระบบแรงจูงใจปัจจุบันโดยมีวงเงินการจัดสรรโบนัสตามระบบประเมินผล (0 - 2 เท่าของฐาน บาทต่อปี ขึ้นอยู่กับผลกำไร*)	ใช้ระบบแรงจูงใจปัจจุบันโดยมี วงเงินการจ่ายโบนัสสูงสุดไม่เกินคนละ 60,000 บาทต่อปี หากมีกำไรสุทธิสูงกว่า 100-11,000 ล้านบาทจะได้รับโบนัสเพิ่มขึ้นคนละ 5,000-60,000 บาท และถ้ามีกำไรสุทธิเพิ่มขึ้นทุกๆ 2,000 ล้านบาทจะได้โบนัสเพิ่มคนละ 10,000 บาท
ปีที่ 2		
ปีที่ 3		ได้เท่ากับ 70% ของระบบแรงจูงใจปัจจุบัน
ปีที่ 4		ได้เท่ากับ 40% ของระบบแรงจูงใจปัจจุบัน
ปีที่ 5		ไม่มีเงินสมทบผลงาน

หมายเหตุ : % หมายถึง ร้อยละของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส

* ฐาน คือ ฐานที่ ครม. อนุมัติวงเงินการจ่ายโบนัสสูงสุด 3% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส แต่ไม่เกินคนละ 60,000 บาทต่อปี หากมีกำไรเพิ่ม 100-11,000 ล้านบาท ให้ได้รับโบนัสเพิ่มขึ้นอีกคนละ 5,000-60,000 บาทต่อปี และถ้ามีกำไรสุทธิเพิ่มขึ้นอีกทุกๆ 2,000 ล้านบาท ได้รับโบนัสเพิ่มขึ้นคนละ 10,000 บาท

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 8.20 การให้เงินสมทบผลงานและการเข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานของกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร (กลุ่ม 3 และ 2.4 ที่ขาดทุน)

ปี	รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผล	รัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในระบบประเมินผล
ปีที่ 1	ระยะเตรียมการ ใช้ระบบแรงจูงใจของระบบประเมินผลปัจจุบัน โดยมีวงเงินการจ่ายโบนัสคงที่ตามผลงาน 0-25,000 บาทต่อปี	ระยะเตรียมการ มีวงเงินการจ่ายโบนัสสูงสุด 3% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส (แต่ในทางปฏิบัติเนื่องจากไม่มีกำไร จึงไม่มีโบนัส)
ปีที่ 2		
ปีที่ 3	วงเงินการจ่ายโบนัสคงที่ตามผลงาน 0 –100,000 บาทต่อปี	ไม่มีโบนัส
ปีที่ 4	วงเงินการจ่ายโบนัสคงที่ตามผลงาน 0-100,000 บาทต่อปี	ไม่มีโบนัส
ปีที่ 5	วงเงินการจ่ายโบนัสคงที่ตามผลงาน 0-100,000 บาทต่อปี	ไม่มีโบนัส

หมายเหตุ : เท่า หมายถึงเท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ยซึ่งเสนอโดย TDRI ตามตารางที่ 8.11

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

[21] วงเงินการจ่ายโบนัสสูงสุดไม่เกินคนละ 60,000 บาทต่อปี หากมีกำไรสุทธิสูงกว่า 100-11,000 ล้านบาทจะได้รับโบนัสเพิ่มขึ้นคนละ 5,000-60,000 บาท และถ้ามีกำไรสุทธิเพิ่มขึ้นทุกๆ 2,000 ล้านบาทจะได้โบนัสเพิ่มคนละ 10,000 บาท

8.7 แนวทางการนำระบบแรงจูงใจมาประยุกต์ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

การนำระบบ Gainsharing มาใช้จะเป็นการช่วยกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและกระบวนการในการทำงาน ดังนั้น องค์กรควรมีการสร้างวัฒนธรรมองค์กรและค่านิยมดังนี้

1. ผู้บริหารต้องให้การสนับสนุนการเข้าระบบประเมินผลและระบบ Gainsharing อย่างจริงจัง ทั้งในด้านการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงทักษะการทำงานและการให้ความยอมรับแก่พนักงานที่ปฏิบัติหรือมีผลการทำงานดีขึ้น

2. มีการติดต่อสื่อสารแบบ 2 ทางระหว่างผู้บริหารสูงสุดและพนักงานในระดับปฏิบัติการเพื่อสร้างความเข้าใจและความร่วมมือ

3. ภายในองค์กรจะต้องมีการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอและกว้างขวางเกี่ยวกับผลิตภาพและต้นทุนการปฏิบัติงาน

4. มีความร่วมมือกันในการตั้งเป้าหมายในแต่ละด้าน

5. มีการตกลงกันในวิธีการคำนวณ Gainsharing ที่สอดรับกับธรรมชาติหรือลักษณะการทำงาน โดยเป็นที่ยอมรับและ เข้าใจกัน ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการว่ามีความยุติธรรม

6. มีการจัดระบบบัญชีต้นทุนที่มีรายละเอียดการบันทึกการใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างละเอียดเพียงพอที่จะสร้างความน่าเชื่อถือในระบบการคำนวณค่า Gainsharing เพื่อจัดสรรส่วนแบ่ง

8.7.1 ขั้นตอนการนำ Gainsharing มาใช้

Gainsharing เป็นการจ่ายผลตอบแทนตามผลงาน มีการจัดสรรผลตอบแทนที่เชื่อมโยงกับความสามารถในการปรับปรุงผลิตภาพ (Productivity) โดยไม่ผูกโยงกับกำไรเพียงอย่างเดียว ดังนั้นองค์กรที่ไม่มีกำไรแต่ได้ปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อประหยัดต้นทุนก็สามารถที่จะได้รับการจัดสรรผลตอบแทนตามผลงานให้บุคลากรได้ นอกจากนี้ ระบบ Gainsharing ยังสามารถแก้ปัญหาการไม่มีเม็ดเงินที่จะนำมาจ่ายโบนัสได้จริงอีกด้วย

รัฐวิสาหกิจที่จะเข้าระบบ Gainsharing จำเป็นต้องเตรียมความพร้อมตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

8.7.1.1 การเตรียมความพร้อมสำหรับรัฐวิสาหกิจที่จะเข้าระบบ Gainsharing

1. การจัดเก็บข้อมูลด้านต้นทุน

การเก็บข้อมูลต้นทุนเพื่อนำมาใช้ในระบบ Gainsharing จะทำให้รัฐวิสาหกิจและกระทรวงการคลังได้รับรู้ถึงความสามารถและประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจว่าส่วนงานต่างๆมีผลการดำเนินงานเป็นอย่างไร และมีต้นทุนที่ประหยัดได้เป็นจำนวนเท่าใด โดยทั่วไปแล้ว ต้นทุนในการดำเนินการประกอบด้วย

1) ต้นทุนในการบริการ/ผลิตใดๆ (Specific Cost) คือค่าใช้จ่ายต้นทุนในการผลิตใดๆในหน่วยงานหนึ่งๆ เช่น ค่าใช้จ่ายของเครื่องปรับอากาศในรถไฟซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายเฉพาะเจาะจงกับบริการขนส่งผู้โดยสารชั้น 1 และชั้น 2 ค่าใช้จ่ายผู้ดูแลตู้ในรถไฟชั้นต่างๆ และค่าใช้จ่ายในการขนสินค้าซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่เฉพาะเจาะจงกับรถไฟประเภทขนส่งสินค้า เป็นต้น

2) ต้นทุนร่วม (Common Cost) เช่น ค่าใช้จ่ายในการบริหาร ค่าซ่อมบำรุงรางรถไฟ ค่าจ้างของพนักงานฝ่ายสนับสนุน เช่น ฝ่ายบัญชี กฎหมาย ฯลฯ เป็นต้น

การคำนวณ Gainsharing จะต้องคำนึงถึงต้นทุนทั้ง 2 ประเภท สำหรับการเก็บข้อมูลต้นทุนในการบริการใดๆ (Specific cost) สามารถทำได้ทันทีและไม่ยุ่งยาก ในขณะที่ต้นทุนร่วมซึ่งเป็นต้นทุนของหลายหน่วยงานจะมีความซับซ้อนถ้าต้องการจะแยกว่า ค่าใช้จ่ายใดเป็นของหน่วยงานใดและเท่าใด ดังนั้นหน่วยงานจะต้องจัดเก็บข้อมูลแยกประเภทบริการ/ผลผลิตขององค์กรทุกประเภท เช่น การรถไฟฯ จะต้องจัดเก็บข้อมูลต้นทุนการบริการขนส่งผู้โดยสาร (ชั้น 1 2 และ 3) และต้นทุนการขนส่งสินค้าอย่างชัดเจน

การกระจายต้นทุนร่วม (Common cost) ไปในส่วนงานต่างๆ อาจใช้หลักของการกระจายต้นทุนที่เรียกว่า Fully Distributed Cost (FDC) ซึ่งกำหนดให้มีการกระจายต้นทุนร่วมตามสัดส่วนของตัวแปรต่างๆ ที่สามารถสะท้อนปริมาณการใช้ได้แม่นยำมากที่สุด ตัวอย่างเช่น ในกรณีของค่าใช้จ่ายเพื่อซ่อมบำรุงรางรถไฟอาจกระจายต้นทุนตามระดับการใช้ ในหน่วยตัน-กิโลเมตร หรือผู้โดยสาร-กิโลเมตร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่สามารถกระจายต้นทุนตามปริมาณการใช้

ได้ก็อาจจะกระจายต้นทุนตามรายได้ของบริการแต่ละประเภท[22] หรือระยะเวลาที่ใช้บริการก็ได้ ทั้งนี้ การเลือกตัวแปรในการกระจายต้นทุนจะขึ้นอยู่กับลักษณะทางเทคนิคของต้นทุนนั้นๆ ว่ามีการผันแปรตามระยะเวลาในการใช้ (เช่น การให้คำปรึกษาทางกฎหมาย) รายได้ (เช่น บริการด้านการตลาด) ช่วงเวลาในการใช้บริการ (เช่น พลังงานไฟฟ้า) หรือปริมาณการใช้ (เช่น ค่าซ่อมบำรุงเครือข่าย) เป็นสัดส่วนมากน้อยอย่างไร แต่อย่างไรก็ตาม การจัดสรร Common cost เป็นเรื่องละเอียดอ่อนซึ่งต้องมีการศึกษาในรายละเอียดสำหรับบริการแต่ละประเภทต่อไป

โดยสรุป รัฐวิสาหกิจที่จะเข้าระบบ Gainsharing จะต้องจัดทำระบบบัญชีแยกประเภทบริการให้สอดคล้องกับการคำนวณ Gainsharing หรือต้นทุนที่สามารถประหยัดได้โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลต้นทุนที่ต้องนำมาใช้ดังต่อไปนี้

(ก) ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีการให้บริการทั้งเชิงพาณิชย์และเชิงสังคม การจัดทำบัญชีจะต้องมีการแยกบัญชีต้นทุนของการผลิตและการบริการในแต่ละส่วนและในแต่ละประเภทออกมาอย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีบริการทั้งด้านการขนส่งสินค้าและการขนส่งผู้โดยสาร ก็จะต้องมีการแยกต้นทุนของบริการทั้งสองส่วนออกมา นอกจากนี้แล้ว ในส่วนของบริการผู้โดยสารนั้นก็ยังสามารถแยกได้เป็นบริการผู้โดยสารชั้น 1 2 และ 3 ซึ่งจะต้องมีการแยกรายได้และค่าใช้จ่ายในสามส่วนนี้ออกมาอีกด้วย

(ข) เมื่อการแยกต้นทุนและรายได้ของบริการแต่ละประเภทแล้ว รัฐวิสาหกิจยังจะต้องจำแนกบัญชีดังกล่าวว่าบริการในส่วนใดเป็นบริการเชิงพาณิชย์และบริการส่วนใดเป็นบริการเชิงสังคมเพื่อที่จะให้รัฐวิสาหกิจมีความชัดเจนเกี่ยวกับกรอบภาระหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจในการให้บริการสังคมว่ามีขอบเขตเพียงใดและมีการขาดทุนที่เกิดจากการให้บริการเชิงสังคมในแต่ละปีมากน้อยเพียงใด ตัวอย่างเช่น ขสมก. จะต้องระบุว่าการให้เชิงบริการสังคมได้แก่บริการอะไรบ้าง เช่น บริการรถโดยสารประจำทางไม่มีแอร์ การให้ส่วนลดพิเศษแก่พระภิกษุ นักศึกษา ข้าราชการ ฯลฯ โดยจะต้องมีการบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการให้บริการเชิงสังคมแต่ละประเภทอย่างชัดเจนเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ดังนั้น กระทรวงการคลังควรให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งระบุบริการทุกประเภทที่เป็นบริการเพื่อสังคมและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียด

---

[22] การกระจายต้นทุนตามรายได้จากการให้บริการมีจุดอ่อนคือ ถ้ารัฐวิสาหกิจมีนโยบายควบคุมราคาของสินค้าหรือบริการ การกระจายต้นทุนโดยใช้รายได้เป็นตัวแปรจะทำให้ข้อมูลเบี่ยงเบนได้ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของการบริการขนส่งผู้โดยสารชั้น 3 ที่มีการควบคุมราคา จะทำให้รายได้จากการให้บริการต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นจึงทำให้การคำนวณการกระจายต้นทุนร่วมกันบิดเบือนและทำให้ต้นทุนของการให้บริการรถไฟชั้น 3 ไม่สอดคล้องกับปริมาณการใช้จริง

(ค) รัฐวิสาหกิจจะต้องจัดเก็บข้อมูลปริมาณการให้บริการซึ่งเป็นตัวแปรกำหนดประสิทธิภาพการใช้ต้นทุนต่อหน่วยบริการหรือหน่วยผลิตทุกปี เนื่องจากการคำนวณต้นทุนตามเกณฑ์จะต้องใช้ข้อมูลประสิทธิภาพเฉลี่ยของรัฐวิสาหกิจย้อนหลังอย่างน้อย 3 ปี

(ง) รัฐวิสาหกิจจะต้องเก็บข้อมูลค่าใช้จ่ายของต้นทุนร่วมของฝ่ายสนับสนุนเช่น งานตั๋ว งานบำรุงรักษา งานบุคลากร ฯลฯ เพื่อนำมาคำนวณและกระจายต้นทุนร่วมในส่วนงานต่างๆ

2. ให้รัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ได้เข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจเตรียมความพร้อมในการเข้าระบบประเมินฯ

รัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ได้เข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานจะต้องเตรียมตัวเข้าระบบประเมินผลฯภายในปีที่ 3 ถึงปีที่ 5 สำหรับการเตรียมความพร้อมนั้น จะต้องทำการศึกษาเพื่อจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรที่เหมาะสมกับองค์กรนั้นๆ โดยในขั้นตอนนี้อาจจะใช้เวลาศึกษาและทำการทดลองก่อนการประเมินผลการดำเนินงานจริงประมาณ 2 ปี และการจัดเก็บข้อมูลต้นทุนต่อหน่วยผลิตแยกตามผลผลิตหรือบริการจำเป็นต้องเริ่มทำตั้งแต่บัดนี้

3. ทำความเข้าใจเรื่องระบบ Gainsharing กับพนักงาน

รัฐวิสาหกิจควรชี้แจงพนักงานถึงข้อแตกต่างของการใช้ระบบแรงจูงใจแบบ Gainsharing เปรียบเทียบกับระบบประเมินผลที่ใช้อยู่ในปัจจุบันรวมทั้งประโยชน์ที่พนักงานจะได้รับเช่น การที่พนักงานและองค์กรจะได้รับการจัดสรรเม็ดเงินจริงเพื่อนำมาเป็นเงินสมทบผลงาน โดยอาจเปิดโอกาสให้พนักงานรวมทั้งกลุ่มสหภาพแรงงานขององค์กรแสดงความความเห็นในวงกว้าง ทั้งนี้เพื่อทำการปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติมในการหาดัชนีชี้วัดที่จะสะท้อนถึงผลการทำงานที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส เป็นธรรม และให้พนักงานมีส่วนร่วม

8.7.1.2 การเตรียมความพร้อมสำหรับกระทรวงการคลัง

(1) ปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจโดยให้ความสำคัญแก่ดัชนีประสิทธิภาพและคุณภาพของการบริการมากขึ้น

(2) กำหนดประเภทและนิยามของต้นทุนที่รัฐวิสาหกิจสามารถใช้เป็นมาตรฐานในการคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายในการประกอบกิจการ

(3) ดำเนินการเสนอกฎกระทรวงรองรับเพิ่มเติมเพื่อทำให้ระบบการจัดสรรเงินสมทบผลงานด้วยระบบ Gainsharing สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง เนื่องจากการจัดสรร

เงินสมทบผลงานในระบบ Gainsharing มีความแตกต่างจากระเบียบการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนของรัฐบาลสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานขาดทุน

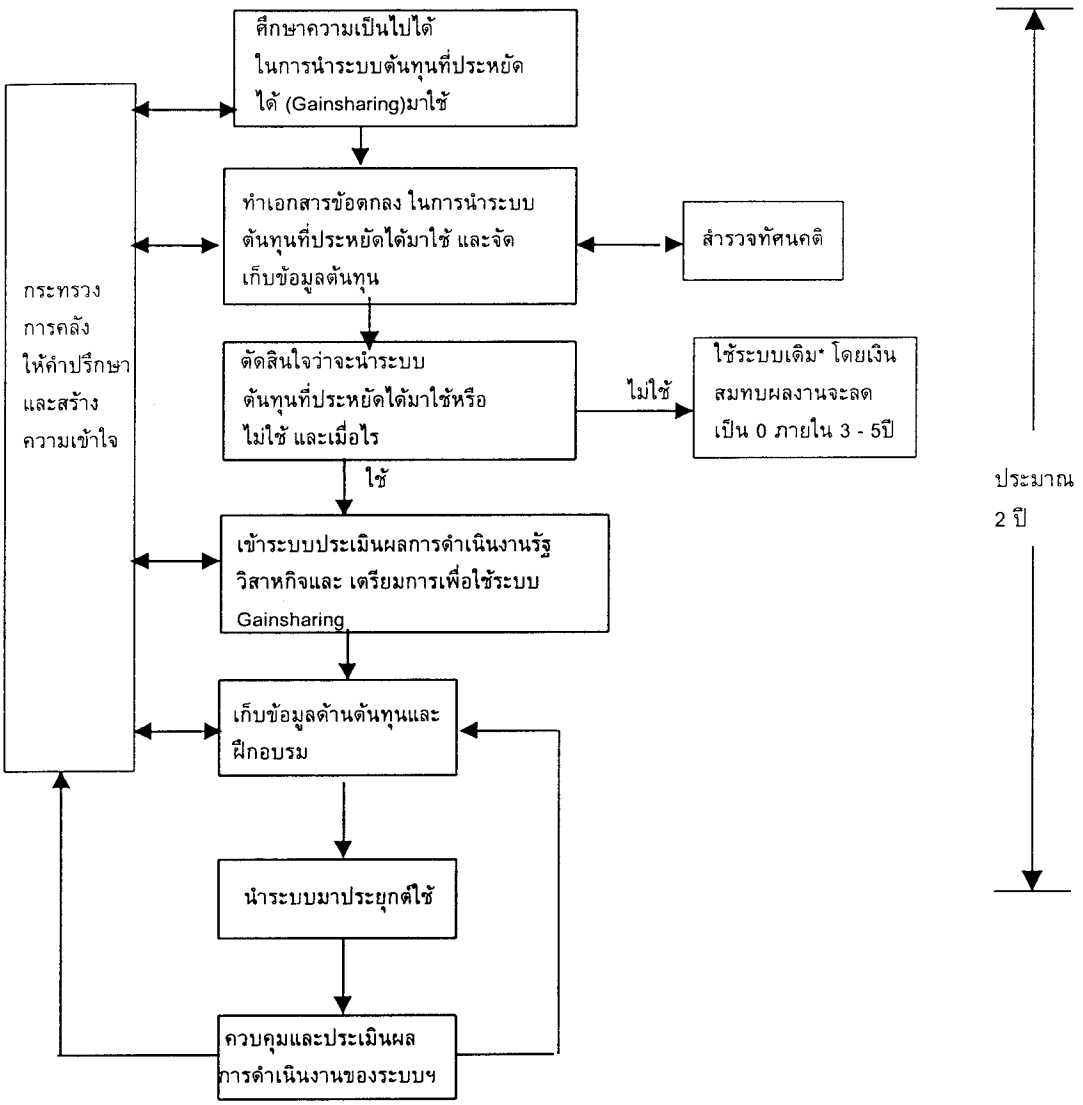
(4) ประกาศใช้ระบบ Gainsharing และจัดทำคู่มือการประเมินผลภายใต้ระบบ Gainsharing ให้แก่รัฐวิสาหกิจ

(5) ให้คำปรึกษาแก่รัฐวิสาหกิจในการปรับระบบบัญชีและสร้างดัชนีวัดผลการดำเนินงาน

การที่รัฐวิสาหกิจจะนำระบบ Gainsharing มาใช้นั้น รัฐวิสาหกิจจะต้องมีการพิจารณาความพร้อมขององค์กรรวมทั้งการทำความเข้าใจกับพนักงานทุกระดับ โดยต้องมีการจัดการประชุมร่วมของบุคลากรในระดับต่างๆ เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับประโยชน์ของระบบ Gainsharing และกำหนดวัตถุประสงค์ของการนำระบบแรงจูงใจระบบนี้มาใช้ในองค์กร นอกจากนี้เนื่องจากระบบแรงจูงใจจะต้องผูกโยงกับผลงาน ขั้นตอนที่จำเป็นจึงต้องปรับปรุง "ดัชนีชี้วัดผลงาน" ไม่ว่าจะเป็นด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลซึ่งสะท้อนผลการทำงานในระดับทีมของบุคลากรในระดับต่างๆ ให้เหมาะสม โดยการตั้งเกณฑ์ในระดับต่างๆ จะต้องเป็นผลของการประชุมร่วมกันโดยมีคณะทำงานซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากบุคลากรในระดับต่างๆ ขององค์กร

รูปที่ 8.3 แสดงขั้นตอนการนำระบบ Gainsharing มาใช้ โดยคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจจะต้องทำการศึกษาความเป็นไปได้ และเมื่อคณะทำงานได้ข้อยุติแล้วจึงจัดทำเป็นเอกสารข้อตกลงเบื้องต้น การชี้วัดผล และการจัดสรรผลประโยชน์ เพื่อรับทราบความเห็นของบุคลากรในวงกว้าง รวมถึงฝ่ายสหภาพแรงงานขององค์กร ทั้งนี้เพื่อทำการปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติม โดยยึดกรอบเหตุผลและวัตถุประสงค์ของการนำระบบแรงจูงใจดังกล่าวมาใช้ในองค์กร เพื่อที่จะสะท้อนผลการทำงาน มีความโปร่งใส เป็นธรรม และการให้พนักงานมีส่วนร่วม โดยใช้ระยะเวลาในการเตรียมการประมาณ 2 ปี โดยในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐวิสาหกิจจะต้องเก็บข้อมูลต้นทุนและค่าใช้จ่ายและให้ความรู้กับพนักงานไปควบคู่กันด้วย

รูปที่ 8.3 ขั้นตอนการนำระบบต้นทุนที่ประหยัดได้ (Gainsharing) มาใช้



หมายเหตุ : * หมายถึง แต่ยังจะต้องเข้าระบบการประเมินผลฯ ของกระทรวงการคลัง โดยมีระยะเตรียมการในการใช้ระบบแรงจูงใจแบบ Gainsharing ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 8.12

ที่มา : ประยุกต์โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม กระบวนการที่จะนำระบบ Gainsharing มาใช้อย่างเป็นรูปธรรมนั้น จะต้องอาศัยเวลาในการศึกษาไม่ว่าจะเป็นตัวชี้วัดในการคิดต้นทุนตามเกณฑ์ การปรับปรุงปัจจัยในการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจทั้งด้านปัจจัยเรื่องประสิทธิภาพ คุณภาพและการบริการ รวมถึงการให้น้ำหนักของปัจจัยที่เหมาะสม เป็นต้น ดังนั้น การที่จะนำระบบ Gainsharing มาใช้นั้นไม่ควรกระทำอย่างเร่งรีบจนเกินไป แต่จะต้องให้ระยะเวลาในการเตรียมตัวที่เหมาะสมโดยต้องทำควบคู่ไปกับการเตรียมตัวเข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ได้เข้าระบบประเมินผล กระทรวงการคลังควรให้ระยะเวลาพนักงาน ผู้บริหารสูงสุด และกรรมการในการเตรียมการประมาณ 2 ปี ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยมีรายละเอียดตามตารางที่ 8.12, 8.14, 8.15, 8.19 และ 8.20 ตามลำดับ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าระบบ Gainsharing จะสำเร็จได้หากรัฐวิสาหกิจทุกแห่งเข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจพบว่ารัฐวิสาหกิจบางแห่งมีปัญหาขาดทุนหรือมีกำไรไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อประเมินผลการดำเนินงาน โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสังคม (กลุ่มที่ 3) และรัฐวิสาหกิจขนาดเล็กบางแห่งในกลุ่มบริการพาณิชย์เชิงส่งเสริม (กลุ่ม 2.4) ที่มีรายได้น้อย ในกรณีนี้ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่ากระทรวงการคลังควรที่จะให้เงินสนับสนุนซึ่งอาจจัดสรรมาจากเงินนำส่งกระทรวงการคลังของรัฐวิสาหกิจอื่นๆที่มีกำไร

ขั้นตอนสำคัญในการนำระบบ Gainsharing มาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั้นคือ การแก้ปัญหาเม็ดเงินที่จะต้องนำมาจ่ายให้กับผู้เกี่ยวข้องทั้ง 3 ฝ่าย คือ สำหรับพนักงาน (ซึ่งรวมถึงผู้บริหารสูงสุดและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ) องค์กร และกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของรัฐวิสาหกิจ โดยระบบ Gainsharing นั้น จะแก้ไขปัญหาความสามารถในการจ่ายได้ในหลักเกณฑ์ที่ว่า ถ้าในปีหนึ่งๆ รัฐวิสาหกิจใดมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถลดต้นทุนต่อหน่วยผลิตหรือบริการได้ โดยไม่ลดประสิทธิภาพด้านคุณภาพและการบริการแล้ว รัฐวิสาหกิจดังกล่าวควรที่จะสามารถนำเงินที่ลดต้นทุนต่อหน่วยบริการนั้นส่วนหนึ่งมาจัดสรรเป็นแรงจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจได้เพื่อที่จะสร้างแรงจูงใจให้กับบุคลากร อนึ่ง เงินที่จะนำมาจ่ายนั้นอาจมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลซึ่งกันเอาไว้เพื่อสนับสนุนรัฐวิสาหกิจใดๆและเงินกู้จากแหล่งเงินต่างๆตามหลักการพันธกิจทางสังคม (Public Service Obligation หรือ PSO) อย่างไรก็ตาม ทางกระทรวงการคลังอาจจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเสนอกฎกระทรวงรองรับเพิ่มเติมเพื่อทำให้ระบบการจัดสรรเงินในลักษณะนี้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

8.8 บทสรุป

ข้อเสนอในการปรับโครงสร้างระบบแรงจูงใจมี 3 ส่วนคือ การจัดสรรวงเงินโบนัสหรือเงินสมทบผลงานให้แก่พนักงานรวมถึงการปรับปรุงระบบการประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจที่ใช้ในปัจจุบัน การประเมินผลงานและการจัดสรรค่าตอบแทนผันแปรของผู้บริหารสูงสุด และการจัดสรรวงเงินโบนัสหรือเงินสมทบผลงานให้แก่กรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยข้อเสนอแนะในแต่ละส่วนมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้ และมีรายละเอียดทั้งหมดโดยสรุปดังตารางที่ 8.21(ก) 8.21(ข) และ 8.21(ค)

การจัดสรรวงเงินเงินสมทบผลงานสำหรับพนักงาน

- กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร ได้แก่ รัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้ให้รัฐ (กลุ่มที่ 1) และ ประเภทเชิงพาณิชย์ทุกประเภท (กลุ่มที่ 2) ไม่รวมรัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์แบบกึ่งส่งเสริม/เชิงสังคมที่มีผลประกอบการขาดทุนต่อเนื่อง ควรใช้ระบบการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจที่ใช้อยู่ในปัจจุบันต่อไป โดยต้องปรับปรุง (1) การให้น้ำหนักความสำคัญแก่ดัชนีประสิทธิภาพในการผลิตและในการบริหารต้นทุนค่าใช้จ่ายมากขึ้น (2) การจัดสรรวงเงินสมทบผลงานของพนักงานให้ผันแปรกับผลการดำเนินงานมากขึ้นโดยการยกเลิกวงเงินโบนัสขั้นต่ำสำหรับรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง
- กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร ได้แก่ รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริม (กลุ่มที่ 3) และรัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์แบบกึ่งเชิงสังคม/ส่งเสริม (กลุ่มที่ 2.4) ที่ขาดทุนมาตลอดนั้น กระทรวงการคลังควรสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งเข้าระบบประเมินผลการดำเนินงาน พร้อมทั้งนำระบบ Gainsharing มาใช้ เพื่อที่จะให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้รับการจัดสรรวงเงินสมทบผลงานด้วย โดยยึดหลักการที่ว่า หากรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีรายได้หรือไม่มีกำไรสามารถประหยัดต้นทุนได้ก็จะมีสิทธิได้รับการจัดสรรเงินสมทบผลงานได้ด้วย
- คณะผู้วิจัยเสนอให้กระทรวงการคลังถือว่าวงเงินการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2538 เป็นฐานสำหรับการเลื่อนขั้นเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง โดยใช้เพื่อพิจารณาวงเงินเลื่อนขั้นเป็นรายปี ซึ่งปรับเพิ่มหรือลดตามภาวะเศรษฐกิจตาม 2 ปัจจัยคือ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และอัตราเงินเฟ้อ

การจัดสรรวงเงินสมทบผลงานสำหรับผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ

- ค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดควรที่จะผันแปรตามผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้ผู้บริหารสูงสุดได้รับค่าตอบแทนผันแปรสูงสุดถึง 12 เท่าของเงินเดือนคงที่
- วงเงินที่ผู้บริหารสูงสุดจะได้รับในการจัดสรรเป็นค่าตอบแทนผันแปรจะต้องไม่มากไปกว่าที่พนักงานได้รับ ตัวอย่างเช่น หากพนักงานได้รับโบนัสเป็น 2 เท่าของเงินเดือนผู้บริหารก็จะได้ 2 เท่าเช่นกัน ยกเว้นในกรณีที่องค์กรมีผลงานดีมาก (ระดับ 1) ทำให้พนักงานได้รับวงเงินโบนัสขั้นสูงสุด ผู้บริหารจึงสามารถได้รับเงินตอบแทนผันแปรเพิ่มได้อีก แต่สูงสุดจะได้ไม่เกิน 12 เท่าของเงินเดือนคงที่

การจัดสรรวงเงินเงินสมทบผลงานสำหรับกรรมการ

- สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร ระบบแรงจูงใจของกรรมการที่ผูกโยงกับผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเหมาะสมแล้ว
- สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรจากการให้บริการสังคม กรรมการรัฐวิสาหกิจควรได้รับการปรับเพิ่มวงเงินแรงจูงใจและมีโอกาสที่จะได้รับการจัดสรรวงเงินสมทบผลงานดังกล่าวตามหลักการของ Gainsharing ที่นำมาใช้ โดยวงเงินที่กรรมการรัฐวิสาหกิจจะได้รับการจัดสรรเป็นเงินสมทบผลงานในแต่ละปีนั้นจะผูกโยงโดยตรงกับวงเงินที่พนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับการจัดสรรตามผลการดำเนินงานขององค์กร

ตารางที่ 8.21 (ก) เปรียบเทียบระบบแรงจูงใจของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ใช้ในปัจจุบัน กับข้อเสนอของ TDRI

			ระบบปัจจุบัน	ข้อเสนอของ TDRI
1. ระบบโบนัส	1.1 กลุ่มรส. มีกำไร	• อยู่ในระบบประเมินผลฯ	(1) กค. กำกับดูแลวงเงินการจ่ายโบนัสตามผลงาน 7-11% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส	(1) กค. กำกับดูแลวงเงินการจ่ายเงินสมทบผลงานตามผลงาน 0-11% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส
			(2) รส.ที่ดี กค. กำกับดูแลวงเงินการจ่ายโบนัสตามผลงาน 5-9% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส	(2) รส.ที่ดี กค. กำกับดูแลวงเงินการจ่ายเงินสมทบผลงานตามผลงาน 0-9% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส
			(3) รส. ที่มีการจ่ายโบนัสในอัตราคงที่ (Fixed Bonus) ในลักษณะสภาพการจ้าง	(3) เหมือนข้อเสนอ TDRI ข้อ (1) - ยกเลิกระบบโบนัสคงที่ โดยเปลี่ยนเป็นเงินสมทบประจำปี แต่จะไม่นำเงินสมทบไปเป็นฐานของเงินเดือน
		• ไม่อยู่ในระบบประเมินผลฯ	(4) ครม. อนุมัติวงเงินการจ่ายโบนัสสูงสุด 9% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส แต่ไม่เกิน 5 เท่าของเงินเดือนเฉลี่ย	(4) เหมือนข้อเสนอ TDRI ข้อ (1) - ต้องเข้าระบบประเมินผลฯ ภายใน 2 ปี มิฉะนั้น วงเงินการจ่ายเงินสมทบผลงานจะลดลงเป็น 0 ภายใน 5 ปี
	1.2 กลุ่มรส. ไม่มีกำไร	• อยู่ในระบบประเมินผลฯ	(5) กค. กำกับดูแลวงเงินการจ่ายโบนัสคงที่ตามผลงาน 0-2 เท่าของเงินเดือนเฉลี่ย + โบนัสเชิงพาณิชย์ตามผลงานของระบบประเมินผลฯ ข้อ (1)	(5) กค. กำกับดูแลวงเงินการจ่ายเงินสมทบผลงานตามผลงาน 0-4 เท่าของเงินเดือนเฉลี่ย - นำระบบ Gainsharing มาใช้ควบคู่กับระบบประเมินผลฯ เพื่อจัดสรรโบนัส โดยยกเลิกระบบโบนัสเชิงพาณิชย์เนื่องจาก ในทางปฏิบัติรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรก็ไม่มีเม็ดเงินเพื่อจัดสรรโบนัส
		• ไม่อยู่ในระบบประเมินผลฯ	(6) ครม. อนุมัติวงเงินการจ่ายโบนัสสูงสุด 9% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส แต่ไม่เกิน 5 เท่าของเงินเดือนเฉลี่ย - ในทางปฏิบัติจะไม่ได้รับโบนัส เนื่องจาก ไม่มีกำไรเพื่อจัดสรรโบนัส	(6) เหมือนข้อเสนอ TDRI ข้อ (5) - ต้องเข้าระบบประเมินผลฯ ภายใน 2 ปี มิฉะนั้น วงเงินการจ่ายเงินสมทบผลงานจะลดเป็น 0 ภายใน 3 ปี และนำระบบ Gainsharing มาใช้ควบคู่กัน
2. การเลื่อนขั้นเงินเดือน	2.1 กลุ่มรส. มีกำไร	• อยู่ในระบบประเมินผลฯ	(7) กค. กำกับดูแลวงเงินการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามผลงาน - ถ้ามีกำไร วงเงินเลื่อนขั้นไม่เกิน 6.5-8.5% ของเงินเดือนค่าจ้างพนักงาน - ถ้าขาดทุน ไม่เกิน 5.5-7.5% ของเงินเดือนค่าจ้างพนักงาน	(7) เหมือน ระบบปัจจุบัน ข้อ (7)
			(8) รส.ที่ดี กค. กำกับดูแลวงเงินการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามผลงาน - ถ้ากำไร ไม่เกิน 6-8% ของเงินเดือนค่าจ้างพนักงาน - ถ้าขาดทุน ไม่เกิน 5-7% ของเงินเดือนค่าจ้างพนักงาน	(8) เหมือน ระบบปัจจุบัน ข้อ (8)
			(9) รส. หลายแห่งใช้ระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้นอัตโนมัติ เป็นธรรมเนียมปฏิบัติหรือเป็นสภาพการจ้าง	(9) ผู้บริหารสูงสุด พิจารณายกเลิกระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้นอัตโนมัติ

			ระบบปัจจุบัน	ข้อเสนอของ TDRI
			(10) ครม. ให้ปรับลดวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนร้อยละ 1 สำหรับผลการดำเนินงานปี 2542-2543	(10) กค. พิจารณาวงเงินเลื่อนขั้นเป็นรายปี โดยปรับเพิ่มหรือลดตามภาวะเศรษฐกิจ ตาม 2 ปัจจัย คือ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และอัตราเงินเฟ้อ โดยใช้วงเงินเลื่อนขั้นตามมติ ครม. เป็นฐาน
		• ไม่อยู่ในระบบประเมินผลฯ	(11) ครม. อนุมัติวงเงินการเลื่อนขั้นเงินเดือน - ถ้ากำไร ไม่เกิน 7.5% ของเงินเดือนค่าจ้างพนักงาน - ถ้าขาดทุน ไม่เกิน 6.5% ของเงินเดือนค่าจ้างพนักงาน	(11) เหมือน ระบบปัจจุบัน ข้อ (8) - ต้องเข้าระบบประเมินผลฯ ภายใน 2 ปี มิฉะนั้น วงเงินการจ่ายเงินสมทบ ผลงานจะลดลงเป็น 0 ภายใน 5 ปี
			(12) รส. หลายแห่งใช้ระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้นอัตโนมัติเป็นธรรมเนียมปฏิบัติหรือเป็นสภาพการจ้าง	(12) เหมือน ข้อเสนอ TDRI ข้อ (9)
			(13) ครม. ให้ปรับลดวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนร้อยละ 1 สำหรับผลการดำเนินงานปี 2542-2543	(13) เหมือน ข้อเสนอ TDRI ข้อ (10)
2. การเลื่อนขั้นเงินเดือน (ต่อ)	2.2 กลุ่มรส. ไม่มีกำไร	• อยู่ในระบบประเมินผลฯ	(14) กค. กำกับดูแลวงเงินการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามผลงาน - ถ้ากำไร ไม่เกิน 6.5-8.5% ของเงินเดือนค่าจ้างพนักงาน - ถ้าขาดทุน ไม่เกิน 5.5-7.5% ของเงินเดือนค่าจ้างพนักงาน	(14) เหมือน ระบบปัจจุบัน ข้อ (14)
			(15) รส. หลายแห่งใช้ระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้นอัตโนมัติเป็นธรรมเนียมปฏิบัติหรือเป็นสภาพการจ้าง	(15) เหมือน ข้อเสนอ TDRI ข้อ (9)
			(16) ครม. ให้ปรับลดวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนร้อยละ 1 สำหรับผลการดำเนินงานปี 2542-2543	(16) เหมือน ข้อเสนอ TDRI ข้อ (10)
		• ไม่อยู่ในระบบประเมินผลฯ	(17) ครม. อนุมัติวงเงินการเลื่อนขั้นเงินเดือน - ถ้ากำไร ไม่เกิน 7.5% ของเงินเดือนค่าจ้างพนักงาน - ถ้าขาดทุน ไม่เกิน 6.5% ของเงินเดือนค่าจ้างพนักงาน	(17) เหมือน ระบบปัจจุบัน ข้อ (11) - ต้องเข้าระบบประเมินผลฯ ภายใน 2 ปี มิฉะนั้น วงเงินการจ่ายเงินสมทบ ผลงานจะลดลงเป็น 0 ภายใน 3 ปี และนำระบบ Gainsharing มาใช้ควบคู่กัน
			(18) รส. หลายแห่งใช้ระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้นอัตโนมัติเป็นธรรมเนียมปฏิบัติหรือเป็นสภาพการจ้าง	(18) เหมือน ข้อเสนอ TDRI ข้อ (9)
			(19) ครม. ให้ปรับลดวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนร้อยละ 1 สำหรับผลการดำเนินงานปี 2542-2543	(19) เหมือน ข้อเสนอ TDRI ข้อ (10)

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 8.21 (ข) เปรียบเทียบระบบแรงจูงใจของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่ใช้ในปัจจุบัน กับข้อเสนอของ TDRI

		ระบบปัจจุบัน	ข้อเสนอของTDRI
1. กลุ่ม รส. มีกำไร	1.1 อยู่ในระบบประเมินผลฯ	(1) ผู้บริหารสูงสุดในปัจจุบัน - เหมือนพนักงาน	(1) เหมือนพนักงาน
		(2) ระบบสัญญาจ้าง -ได้ค่าตอบแทนผันแปรตามผลงานแทนโบนัส - คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้กำหนดวิธีการและประเมินผลงาน	(2) เพิ่มสัดส่วนค่าตอบแทนผันแปร : ค่าตอบแทนคงที่ ให้สูงได้ถึง 70: 70 แต่ไม่เกิน 12 เท่าของเงินเดือน โดยขึ้นกับเงินสมทบผลงานที่พนักงานจะได้รับ - ให้ กค. กำหนดวิธีการประเมินผล และอนุมัติดัชนีชี้วัด เพื่อประเมินผลงาน
	1.2 ไม่อยู่ในระบบประเมินผลฯ	(3) ผู้บริหารสูงสุดในปัจจุบัน - เหมือนพนักงาน	(3) เหมือนพนักงาน - ต้องเข้าระบบประเมินผลฯ ภายใน 2 ปี มิฉะนั้น วงเงินการจ่ายเงินสมทบผลงานจะลดลงเป็น 0 ภายใน 5 ปี
		(4) ระบบสัญญาจ้าง – เหมือนระบบปัจจุบัน ข้อ (2)	(4) เหมือน ข้อเสนอ TDRI ข้อ (2) - ต้องเข้าระบบประเมินผลฯ ภายใน 2 ปี มิฉะนั้น วงเงินการจ่ายเงินสมทบผลงานจะลดลงเป็น 0 ภายใน 5 ปี
2. กลุ่ม รส. ที่ไม่มีกำไร	2.1 อยู่ในระบบประเมินผลฯ	(5) ผู้บริหารสูงสุดในปัจจุบัน - เหมือนพนักงาน	(5) เหมือนพนักงาน - นำระบบ Gainsharing มาใช้ควบคู่กับระบบประเมินผลฯ
		(6) ระบบสัญญาจ้าง – เหมือนระบบปัจจุบัน ข้อ (2)	(6) เหมือน ข้อเสนอ TDRI ข้อ (2) - นำระบบ Gainsharing มาใช้ควบคู่กับระบบประเมินผลฯ
	2.2 ไม่อยู่ในระบบประเมินผลฯ	(7) ผู้บริหารสูงสุดในปัจจุบัน - เหมือนพนักงาน	(7) เหมือนพนักงาน - ต้องเข้าระบบประเมินผลฯ ภายใน 2 ปี มิฉะนั้น วงเงินการจ่ายเงินสมทบผลงานจะลดลงเป็น 0 ภายใน 3 ปี และนำระบบ Gainsharing มาใช้ควบคู่กัน
		(8) ระบบสัญญาจ้าง - เหมือนระบบปัจจุบัน ข้อ (2)	(8) เหมือน ข้อเสนอ TDRI ข้อ (2) - ต้องเข้าระบบประเมินผลฯ ภายใน 2 ปี มิฉะนั้น วงเงินการจ่ายเงินสมทบผลงานจะลดลงเป็น 0 ภายใน 3 ปี และนำระบบ Gainsharing มาใช้ควบคู่กัน

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 8.21 (ค) เปรียบเทียบระบบแรงจูงใจของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ใช้ในปัจจุบันกับข้อเสนอของ TDRI

		ระบบปัจจุบัน	ข้อเสนอของTDRI
1. กลุ่มรส. มีกำไร	1.1 อยู่ในระบบประเมินผลฯ	(1) กค. กำกับดูแลวงเงินการจ่ายโบนัส . ใช้หลักเกณฑ์เดิมเป็นฐาน โดยวงเงินการจ่ายโบนัสขึ้นอยู่กับกำไรและผลงานของหน่วยงาน จะอยู่ในช่วง 0 บาทต่อปี ถึง 2 เท่าของฐาน บาทต่อปี*	(1) เหมือนระบบปัจจุบัน ข้อ (1)
		(2) รส.ที่ดี เหมือนระบบปัจจุบัน ข้อ (1)	(2) รส.ที่ดี เหมือนระบบปัจจุบัน ข้อ (1)
	1.2 ไม่อยู่ในระบบประเมิน ผลฯ	(3) ครม. อนุมัติวงเงินการจ่ายโบนัสสูงสุด 3% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส แต่ไม่เกิน คนละ 60,000 บาทต่อปี หากมีกำไร สุทธิสูงกว่า 100 - 11,000 ล้านบาท ให้ได้รับโบนัสเพิ่มขึ้นอีกคนละ 5,000-60,000 บาทต่อปี และถ้ากำไรสุทธิเพิ่มอีกขึ้นทุกๆ 2,000 ล้านบาท ได้รับโบนัสเพิ่มขึ้นคนละ 10,000 บาท	(3) เหมือน ระบบปัจจุบัน ข้อ (1) - ต้องเข้าระบบประเมินผลฯ ฯ ภายใน 2 ปี มิฉะนั้น วงเงินการจ่ายเงินสมทบผลงานจะลดลงเป็น 0 ภายใน 5 ปี
2. กลุ่มรส. ไม่มีกำไร	2.1 อยู่ในระบบประเมินผลฯ	(4) กค. กำกับดูแลวงเงินการจ่ายโบนัสคงที่ตามผลงาน 0 - 25,000 บาทต่อปี	(4) กค. กำกับดูแลวงเงินการจ่ายโบนัสคงที่ตามผลงาน 0 - 100,000 บาทต่อปี - นำระบบ Gainsharing มาใช้ควบคู่กับระบบประเมินผลฯ
	2.2 ไม่อยู่ในระบบประเมินผลฯ	(5) เหมือนระบบปัจจุบัน ข้อ (3) - ในทางปฏิบัติจะไม่ได้รับเงินโบนัส เนื่องจากไม่มีกำไรเพื่อจัดสรรโบนัส	(5) เหมือน ข้อเสนอ TDRI (4) - ต้องเข้าระบบประเมินผลฯ ฯ ภายใน 2 ปี มิฉะนั้น วงเงินการจ่ายเงินสมทบผลงานจะลดลงเป็น 0 ภายใน 3 ปี และนำระบบ Gainsharing มาใช้ควบคู่กัน

หมายเหตุ : * ฐาน คือ ครม. อนุมัติวงเงินการจ่ายโบนัสสูงสุด 3% ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส แต่ไม่เกิน คนละ 60,000 บาทต่อปี หากมีกำไรสุทธิสูงกว่า 100 - 11,000 ล้านบาท ให้ได้รับโบนัสเพิ่มขึ้นอีกคนละ 5,000-60,000 บาทต่อปี และถ้ากำไรสุทธิเพิ่มอีกขึ้นทุกๆ 2,000 ล้านบาท ได้รับโบนัสเพิ่มขึ้นคนละ 10,000 บาท

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

บทที่ 9
ขั้นตอนในการดำเนินการและกรอบวิธีการสร้างฐานข้อมูล

9.1 บทนำ

แนวทางการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในอนาคตของกระทรวงการคลังตามที่คณะผู้วิจัยเสนอนั้น จะเน้นการกำกับดูแลในภาพรวมเท่านั้น กล่าวคือ กระทรวงการคลังจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ การกำหนดเงินเพิ่มสาขาวิชาชีพ อัตรากำลัง หรือจำนวนผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจเพื่อที่จะให้ผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer: CEO) และกรรมการรัฐวิสาหกิจมีอิสระในการบริหารจัดการด้านบุคลากรตามสภาพแวดล้อมทางธุรกิจและ ข้อจำกัดขององค์กร

อย่างไรก็ดี ในฐานะของผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง กระทรวงการคลังยังคงจะต้องกำกับดูแลระบบค่าตอบแทนและแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจในบางส่วนเพื่อที่จะป้องกันมิให้รัฐวิสาหกิจมีการใช้จ่ายด้านบุคลากรมากเกินควรโดยไม่สอดคล้องกับกรอบภาระหน้าที่และผลการดำเนินงาน การกำกับดูแลที่ดีนั้นย่อมจะต้องพึ่งพาข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วนซึ่งคือสาระสำคัญของบทนี้

ฐานข้อมูลที่กระทรวงการคลังต้องใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจตามแนวทางที่คณะผู้วิจัยเสนอนั้นจะแตกต่างไปจากอดีต ข้อมูลที่ต้องใช้อาจแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ข้อมูลในส่วนของการกำกับดูแลค่าตอบแทน และข้อมูลในส่วนของการกำกับดูแลระบบแรงจูงใจซึ่งจะมีรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

9.2 ฐานข้อมูลโครงสร้างค่าตอบแทน

ในส่วนของค่าตอบแทนนั้น คณะผู้วิจัยเสนอให้กระทรวงการคลังกำกับดูแลเพียงสามประเด็น คือ ค่าเบี้ยประชุมของกรรมการ ค่าตอบแทนคงที่ของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ และค่าใช้จ่ายสิทธิประโยชน์โดยรวม สำหรับค่าเบี้ยประชุมกรรมการนั้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นจะต้องปรับเปลี่ยนจนกว่าจะมีการปรับปรุงโครงสร้างและวิธีการสรรหากรรมการที่

โปร่งใสและมีประสิทธิภาพมากกว่าในปัจจุบัน ในส่วนของการกำกับดูแลค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุด และสิทธิประโยชน์ของพนักงานนั้นจะต้องใช้ข้อมูลดังต่อไปนี้

9.2.1 ค่าตอบแทนผู้บริหารสูงสุด

ผลงานวิจัยชี้ว่า การกำหนดค่าตอบแทนผู้บริหารสูงสุดตามเนื้อเงิน และเนื้องานมีความจำเป็นจะต้องปรับปรุงดังต่อไปนี้

(ก) ตัดตัวแปรที่ไม่สะท้อนค่าของงาน เช่น อัตรากำไร อัตราการขยายตัวของธุรกิจและคุณภาพของแผนวิสาหกิจซึ่งเป็นตัวแปรที่สะท้อนผลการดำเนินงานมิใช่กรอบความรับผิดชอบของผู้บริหารสูงสุด จึงควรที่จะผูกโยงกับค่าตอบแทนผันแปรมากกว่าค่าตอบแทนคงที่

(ข) ทบทวนวิธีการให้คะแนนเนื้อเงินและเนื้องานในส่วนของตัวแปรขนาดขององค์กรโดยปรับให้ค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดให้ผันแปรตามขนาดขององค์กรมากขึ้นตามแนวทางที่คณะผู้วิจัยนำเสนอในบทที่ 7

(ค) ทบทวนความเหมาะสมของการให้คะแนนเนื้อเงินและเนื้องานของรัฐวิสาหกิจเป็นระยะๆ หรือทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงและส่งผลให้ปัจจัยที่ใช้เป็นองค์ประกอบในการคำนวณเนื้อเงิน และเนื้องานเปลี่ยนแปลงไป เช่นในกรณีที่สภาพการแข่งขันในตลาดเปลี่ยนแปลงไป หรือในกรณีที่วัตถุประสงค์ขององค์กรเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่เป็นเชิงพาณิชย์หรือเชิงสังคมมากขึ้น เป็นต้น

(ง) สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็นต้องแข่งขันกับภาคเอกชนในการสรรหาผู้บริหารสูงสุด (มี external comparability สูง) ซึ่งมักเป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งขันกับภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมที่ต้องใช้ผู้บริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เป็นที่ต้องการของตลาด คณะผู้วิจัยเสนอให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสามารถเจรจาต่อรองอัตราค่าตอบแทนที่ต่างไปจากระดับที่คำนวณจากเนื้อเงินและเนื้องานของรัฐวิสาหกิจได้ ทั้งนี้กระทรวงการคลังอาจเรียกร้องให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนำเสนอข้อมูลดังต่อไปนี้ที่จะต้องใช้ประกอบการพิจารณาความเหมาะสมของอัตราค่าตอบแทนที่เสนอขออนุมัติจากกระทรวงการคลัง

- ประสบการณ์และผลงานของผู้บริหารสูงสุด
- ค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดที่ต้องการว่าจ้างก่อนที่จะมาสมัครเป็นผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับด้วย

- ข้อมูลเกี่ยวกับอัตราค่าตอบแทนเฉลี่ยของ CEO ในธุรกิจนั้นหรือในธุรกิจใกล้เคียงที่อาจแข่งขันกันโดยตรงในการสรรหาบุคลากร การได้มาซึ่งข้อมูลดังกล่าวซึ่งมักจะเป็นข้อมูลที่ธุรกิจเอกชนจะไม่เปิดเผย มีหลายแนวทาง (1) ซื้อข้อมูลจากบริษัทที่จัดทำการสำรวจค่าตอบแทนผู้บริหารระดับสูง (2) เข้าร่วมในการสำรวจดังกล่าว เนื่องจากมีรัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์หลายแห่งที่สามารถกำหนดค่าตอบแทน CEO เองได้เข้าร่วมในการสำรวจและได้รับข้อมูลค่าตอบแทนเฉลี่ยของผู้บริหารสูงสุดในแต่ละธุรกิจ โดยในขณะนี้กำลังมีการจัดทำผลจากการสำรวจนี้อยู่ (3) ศึกษาข้อมูลต่างประเทศ (4) ในส่วนของกระทรวงการคลังเองนั้น อาจผลักดันให้รัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ต้องเปิดเผยค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุด หรืออาจใช้ข้อมูลค่าตอบแทนผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่สามารถกำหนดค่าตอบแทนเองได้เป็นเกณฑ์เอกชน
- วิธีการประเมินค่างานของ CEO ในธุรกิจนั้นๆ (ถ้ามี)

9.2.2 สิทธิประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ

คณะผู้วิจัยเสนอให้กระทรวงการคลังกำกับดูแลเฉพาะค่าใช้จ่ายโดยรวมที่เกิดจากการให้สิทธิประโยชน์แก่พนักงานและกรรมการ โดยอาจพิจารณาประกอบกับค่าใช้จ่ายในส่วนของค่าจ้างและเงินเดือนพนักงานด้วย การประเมินความเหมาะสมของค่าใช้จ่ายสิทธิประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจนั้นอาจพิจารณาจากสัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านสิทธิประโยชน์ต่อค่าจ้างโดยรวมว่าสอดคล้องกับสัดส่วนในรัฐวิสาหกิจอื่นๆ และสอดคล้องกับค่าใช้จ่ายด้านสิทธิประโยชน์ของภาคเอกชนมากน้อยเพียงใด ฐานข้อมูลที่ต้องใช้ในการกำกับดูแลในส่วนนี้ ได้แก่

- ข้อมูลประเภทของสิทธิประโยชน์และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งเป็นรายปี
- หลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าใช้จ่ายสิทธิประโยชน์ที่ชัดเจน ตัวอย่างเช่น สิทธิประโยชน์ในส่วนของการให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำนั้นจะต้องนำเอาความแตกต่างของอัตราดอกเบี้ยในตลาดกับอัตราที่รัฐวิสาหกิจให้พนักงานกู้ยืมมาคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายในการให้สิทธิประโยชน์มิใช่นำเอาวงเงินกู้ทั้งหมดเข้ามาบรรจุไว้เป็นค่าใช้จ่ายสิทธิประโยชน์เพราะจะทำให้ค่าใช้จ่ายสูงกว่าความเป็นจริง
- รายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของสิทธิประโยชน์ที่ให้แก่กรรมการ รวมถึงค่าใช้จ่ายโดยรวมในแต่ละปีในการให้สิทธิประโยชน์แต่ละประเภท
- ข้อมูลค่าใช้จ่ายด้านสิทธิประโยชน์ของทั้งพนักงานและกรรมการภาคเอกชนสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งขันกับภาคเอกชนในตลาดแรงงานเพื่อใช้เป็นมาตรฐาน

เปรียบเทียบ (benchmark) โดยอาจแยกเป็นรายธุรกิจถ้ามีข้อมูล การเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายอาจพิจารณาจากอัตราส่วนของค่าใช้จ่ายสิทธิประโยชน์ต่อค่าจ้าง และต่อรายได้ขององค์กร เป็นต้น

- ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการจ้างของแต่ละรัฐวิสาหกิจที่เป็นระบบ เนื่องจากในปัจจุบันมีความสับสนค่อนข้างมากเกี่ยวกับว่าเงื่อนไขใดเป็นสภาพการจ้าง และเงื่อนไขใดเป็นเพียงธรรมเนียมในการปฏิบัติ ทั้งนี้กระทรวงการคลังควรรวบรวมรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพการจ้างของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง โดยเฉพาะเงื่อนไขในส่วนของการเลื่อนขั้นเงินเดือน และในการจัดสรรโบนัสของรัฐวิสาหกิจ โดยระบุระยะเวลาในการบังคับใช้และบันทึกการเจรจาต่อรองเพื่อต่ออายุเงื่อนไขดังกล่าว

9.2.3 การแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากการแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจจะมีผลกระทบทั้งต่อการกำหนดค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดและต่อการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ โดยมีผลกระทบต่อการกำหนดน้ำหนักที่ให้กับตัวแปรในการคำนวณหาขั้นเงินเดือนสูงสุดของผู้บริหารสูงสุด และต่อตัวแปรดัชนีวัดผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ การเก็บข้อมูลเพื่อจัดกลุ่มประเภทรัฐวิสาหกิจในอนาคตจึงเป็นสิ่งจำเป็น จากการศึกษา คณะผู้วิจัยได้ใช้วิธีการแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจตามลักษณะ 2 ประการคือ (1) การดำเนินงาน/ วัตถุประสงค์ขององค์กร ณ ขณะนั้น และ (2) ระดับของความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ กับค่าตอบแทนของตลาด (External Comparability)

อนึ่ง เนื่องจากกลุ่มของรัฐวิสาหกิจอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ถ้าองค์กรมีนโยบายการบริหารหรือเป้าหมายในการดำเนินงานที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางในการจัดทำฐานข้อมูลดังนี้

(ก) กระทรวงการคลังควรให้รัฐวิสาหกิจจัดทำแผนการดำเนินงานและเป้าหมายขององค์กรอย่างชัดเจนเสนอต่อกระทรวงการคลังทุกปี โดยเฉพาะในส่วนของการดำเนินงานเชิงสังคมจะต้องมีการแจกแจงโดยละเอียด เพื่อประโยชน์ในการแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจตามลักษณะการดำเนินงาน/วัตถุประสงค์ ทั้งนี้ข้อมูลดังกล่าวอาจได้มาจากแผนวิสาหกิจขององค์กรนั้นๆ

(ข) สำหรับการศึกษาระดับของความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ กับค่าตอบแทนของตลาด อาจพิจารณาจาก ตัวแปร 2 ตัวคือ (1) จำนวนและสัดส่วนของบุคลากรที่รัฐวิสาหกิจสูญเสียไปโดยแยกตามระดับของพนักงาน และ (2) แยกตามสาขาวิชาชีพ ซึ่งอาจคิดจากอัตราการเข้า

และออกจากงาน (turnover ratio) ขององค์กร โดยควรเก็บข้อมูลเหล่านี้ในลักษณะที่เป็นระบบเพื่อใช้ประกอบการศึกษาความเหมาะสมของโครงสร้างเงินเดือนรัฐวิสาหกิจ[1] ต่อไป

(ค) สำหรับการประเมินการแข่งขันของธุรกิจนั้น การศึกษาสภาพของตลาดว่ามีลักษณะแบบแข่งขันหรือผูกขาดนั้นอาจวัดได้จากปัจจัยหลายประการ เช่น จำนวนผู้ประกอบการในตลาด ส่วนแบ่งตลาด สิทธิพิเศษที่รัฐวิสาหกิจได้รับ สัมปทานผูกขาด ฯลฯ ทั้งนี้รัฐวิสาหกิจส่วนมากจะมีบริการหลายประเภท บางประเภทผูกขาด บางประเภทแข่งขัน ควรกำหนดให้รัฐวิสาหกิจประเมินสภาวะการแข่งขันในตลาดสินค้าและบริการโดยละเอียดมิใช่เพียงภาพรวม[2]

9.3 ฐานข้อมูลในส่วนของระบบแรงจูงใจ

การให้อิสระแก่รัฐวิสาหกิจในการบริหารจัดการด้านบุคลากรมากขึ้นนั้นจะกระทำเฉพาะเมื่อมีการปรับปรุงวิธีการประเมินผลงานและระบบแรงจูงใจในปัจจุบันให้ "เข้มขึ้น" โดยให้ความสำคัญแก่ดัชนีชี้วัดที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจในการให้บริการและในการบริหารต้นทุนมากขึ้น และสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรนั้น การนำเอาแนวคิดของ Gainsharing มาใช้นั้นก็ต้องอาศัยข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

9.3.1 ข้อมูลที่ต้องใช้ในการปรับปรุงวิธีการประเมินผลงาน

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าระบบแรงจูงใจที่ใช้ในปัจจุบันมีความเหมาะสมอยู่แล้วในระดับหนึ่ง แต่อาจมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยเพื่อที่จะให้รัฐวิสาหกิจมีแรงจูงใจที่จะพัฒนาประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าที่เป็นมาในอดีต ดังต่อไปนี้

(ก) ปรับเพิ่มน้ำหนักที่ให้แก่ดัชนีประสิทธิภาพทางกายภาพ (โดยเฉพาะตัวแปรด้านคุณภาพและการให้บริการ) และความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ

---

[1] การเก็บข้อมูลในส่วนนี้อาจเป็นปัญหาได้หากใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากการสอบถามรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ โดยตรง เพราะถ้าผู้บริหารด้านการบริหารบุคลากรแห่งนั้นทราบว่าคำตอบจากการสอบถามจะมีผลกระทบต่อระบบโครงสร้างค่าตอบแทนและแรงจูงใจแล้ว การให้ข้อมูลอาจไม่ตรงกับความเป็นจริงเท่าใดนัก

[2] อย่างไรก็ตาม การศึกษาเพื่อหาส่วนแบ่งตลาดในปัจจุบันยังมีอุปสรรคเนื่องจากยังคงมีการถกเถียงกันอย่างมากโดยเฉพาะเรื่องคำจำกัดความของผู้มีอำนาจเหนือตลาด นอกจากนี้ การได้มาซึ่งข้อมูลเรื่องสภาพการแข่งขันของทุกรัฐวิสาหกิจอย่างครบถ้วนก็เป็นเรื่องยากอีกด้วย ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า กระทรวงการคลังอาจจะใช้วิธีจ้างบริษัทที่ปรึกษาทำหน้าที่ศึกษาและประเมินสภาพการแข่งขันในตลาดว่ามีระดับของการแข่งขันมากน้อยเพียงไร

(ข) กำหนดนิยามและองค์ประกอบของตัวแปรค่าใช้จ่ายที่เป็นมาตรฐาน เช่น ค่าใช้จ่ายในการบริหาร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ค่าแรง ค่าใช้จ่ายพนักงาน ฯลฯ ซึ่งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีการกำหนดนิยามและวิธีการคำนวณที่แตกต่างกันไป ทำให้ดัชนีไม่มีมาตรฐานและขาดความแม่นยำ

(ค) สร้างฐานข้อมูลรายปีเกี่ยวกับรายละเอียดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของรัฐวิสาหกิจ ทั้งในส่วนของค่าใช้จ่ายบริหาร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ค่าใช้จ่ายแรงงาน ค่าใช้จ่ายสิทธิประโยชน์ ค่าใช้จ่ายที่เป็นแรงจูงใจ (เช่น โบนัส) สำหรับทุกรัฐวิสาหกิจ

(ง) ในส่วนของดัชนีคุณภาพการบริหารและการกำกับดูแลที่ดี และคุณภาพของแผนจะต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมขึ้นมา โดยหลีกเลี่ยงการประเมินที่อิงกับดุลยพินิจของผู้ประเมิน การกำกับดูแลที่ดีควรมีตัวแปรในการประเมินดังนี้ คือ

- มีตัวแทนสหภาพในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ
- มีคณะกรรมการตรวจสอบภายใน (audit committee) ที่ประกอบด้วยกรรมการอิสระ 3 ท่านตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)
- มีการเปิดเผยบันทึกการประชุมของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ
- มีการเปิดเผยข้อมูลทั้งทางการเงิน และไม่ใช่ทางการเงิน เช่น แผนงานทางธุรกิจและกลยุทธ์ นโยบายและโครงสร้างการกำกับดูแล ปัจจัยเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ฯลฯ
- หน่วยงานรัฐวิสาหกิจควรจัดทำคำอธิบายเชิงวิเคราะห์ถึงสาเหตุการเปลี่ยนแปลงฐานะทางการเงิน และผลการดำเนินงานเพื่อเปิดเผยควบคู่กับงบการเงินในรายงานประจำปี
- สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ต้องมีความอิสระในการทำงาน และไม่มีความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ
- มีระบบการตรวจสอบภายในที่ดี กล่าวคือ มีการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอและรายงานผลต่อคณะกรรมการในทุกเรื่องที่ต้องควบคุม เช่น รายการทางการเงิน การดำเนินการ การกำกับดูแลปฏิบัติงาน และรายการที่ผิดปกติทั้งหลาย ฯลฯ
- มีคณะอนุกรรมการสรรหา (Nominee Committee) เพื่อคัดเลือกกรรมการรัฐวิสาหกิจอย่างอิสระ และปลอดจากการแทรกแซงใดๆ

- มีการจัดทำแนวทางปฏิบัติที่ดี (Code of Conduct) สำหรับทั้งพนักงาน คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และผู้บริหารสูงสุด โดยมีรายละเอียดของภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ข้อพึงปฏิบัติต่างๆ ฯลฯ
- ควรจัดทำคู่มือพนักงานและมอบให้พนักงานทุกคน ซึ่งในคู่มือจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของพนักงาน สภาพการจ้างของพนักงาน ข้อผูกมัดทางกฎหมาย ฯลฯ

ทั้งนี้รัฐวิสาหกิจจะต้องเข้าใจหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินและผลการประเมินเพื่อที่จะนำผลลัพธ์ไปปรับปรุงผลการดำเนินงานของตนเองได้

(จ) ปรับปรุงวิธีการกำหนด "คะแนนระดับปกติ (3) ของระบบประเมินผลการดำเนินงานฯ" ให้เป็นไปตามดัชนีที่มีหลักการที่ชัดเจนเชื่อถือได้ เพื่อที่จะลดปัจจัยของการต่อรอง โดยการกำหนดค่ากลางดังกล่าวอาจได้จากการศึกษามาตรฐานเปรียบเทียบเฉลี่ยขององค์กรในธุรกิจเดียวกัน ซึ่งอาจมาจากภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังอาจทำการเก็บฐานข้อมูลในส่วนนี้ร่วมกับบริษัทที่ปรึกษาที่ทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์ของการประเมินฯ

(ฉ) เนื่องจากคณะผู้วิจัยเห็นว่า ถ้าหน่วยงานใดได้รับผลกระทบจากปัจจัยภายนอกที่อยู่นอกเหนือการควบคุม เช่น สภาวะเศรษฐกิจทั้งในและต่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป กระทรวงการคลังควรอนุญาตให้มีการปรับเปลี่ยนเกณฑ์ที่ใช้ชี้วัดหรือแยกผลกระทบภายนอกต่อผลการดำเนินงานออกไป ดังนั้นตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคจึงเป็นข้อมูลสำคัญในการพิจารณาอนุมัติการเปลี่ยนเกณฑ์ของตัวชี้วัดของรัฐวิสาหกิจเป็นรายๆ ไป

(ช) เนื่องจากระบบแรงจูงใจซึ่งเสนอโดย TDRI นั้น จะให้ความสำคัญต่อการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างมาก โดยให้กระทรวงการคลังมีบทบาทในการกำกับดูแลโดยดูจากผลการดำเนินงานโดยรวม ดังนั้น ในระยะ 2 ปีข้างหน้านี้ กระทรวงการคลังจึงควรที่จะต้องติดตามความคืบหน้าและเก็บข้อมูลการเข้าระบบประเมินผลฯ ของรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะเป็นช่วงการศึกษาองค์กรหรือการทำตัวชี้วัดที่เหมาะสม โดยรัฐวิสาหกิจต่างๆ ควรทำรายงานความคืบหน้าเสนอต่อกระทรวงการคลังเป็นระยะๆ

9.3.2 ข้อมูลที่ต้องใช้ในการนำระบบ Gainsharing มาใช้

การนำระบบ Gainsharing มาใช้นั้นต้องอาศัยข้อมูลต้นทุนที่ดี เนื่องจากความสามารถในการประหยัดต้นทุนเป็นปัจจัยกำหนดวงเงินในการจัดสรรแรงจูงใจให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรหรือที่ไม่มีรายได้ รายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลต้นทุนที่ต้องนำมาใช้มีดังต่อไปนี้

(ก) ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจให้บริการหลายประเภททั้งที่เป็นบริการเชิงพาณิชย์และที่เป็นบริการเชิงสังคมนั้น จะต้องมีการแยกบัญชีต้นทุนและรายได้ของบริการในแต่ละส่วนและในแต่ละประเภทออกมาอย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยให้บริการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร ก็จะต้องมีการแยกต้นทุนของบริการทั้งสองส่วนออกมาอย่างชัดเจน นอกจากนี้แล้ว ในส่วนของบริการผู้โดยสารนั้นก็ยังสามารถแยกได้เป็นบริการผู้โดยสารชั้น 1 2 และ 3 ซึ่งจะต้องมีการแยกรายได้และค่าใช้จ่ายในสามส่วนนี้ออกมาอีกด้วย

(ข) นอกจากการแยกต้นทุนและรายได้ของบริการแต่ละประเภทแล้ว รัฐวิสาหกิจยังจะต้องแยกบัญชีของบริการในส่วนที่เป็นบริการเชิงพาณิชย์ออกจากบริการเชิงสังคมอีกด้วย เพื่อที่จะให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับกรอบภาระหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจในการให้บริการสังคมว่ามีขอบเขตเพียงใด และมีการขาดทุนที่เกิดจากการให้บริการสังคมในแต่ละปีมากน้อยเพียงใด ตัวอย่างเช่น ขสมก. จะต้องระบุว่าบริการสังคม ได้แก่ บริการอะไรบ้าง เช่น บริการรถโดยสารประจำทาง (ไม่ปรับอากาศ) การให้ส่วนลดพิเศษแก่พระภิกษุ นักศึกษา ข้าราชการ ฯลฯ โดยจะต้องมีการบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการให้บริการสังคมแต่ละประเภทอย่างชัดเจน ทั้งนี้ การบริการที่ขาดทุนไม่จำเป็นต้องเป็นบริการเชิงสังคมเสมอไป ตัวอย่างเช่น การขาดทุนในการให้บริการหลายเส้นทางของบริษัทการบินไทยเกิดจากการแทรกแซงทางด้านการเมืองมากกว่าบริการสังคม การขาดทุนในส่วนนี้จะถือว่าเป็นผลของการไร้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมิใช่ขาดทุนจากบริการสังคมซึ่งจะมีผลกระทบต่อผลการดำเนินงานขององค์กรโดยตรง และเพื่อความโปร่งใส กระทรวงการคลังควรที่จะให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งระบุบริการทุกประเภทที่เป็นบริการสังคมและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน

(ค) นอกจากนี้ กระทรวงการคลังควรให้ความสำคัญกับการแยกประเภทตัวแปรปริมาณการให้บริการซึ่งเป็นตัวแปรกำหนดประสิทธิภาพการใช้ต้นทุนต่อหน่วยบริการหรือหน่วยผลิตตามประเภทการให้บริการขององค์กร โดยต้นทุนต่อหน่วยนั้นสามารถหาได้จากการนำตัวแปรค่าใช้จ่ายการดำเนินงาน (ดังที่กล่าวในข้อ (ก)) มาหารเป็นสัดส่วนกับปริมาณของการผลิตหรือบริการ โดยตัวแปรดังกล่าวจะเป็นตัวควบคุม

ประสิทธิภาพของหน่วยงานไม่ให้การลดต้นทุนมีผลกระทบทางลบต่อคุณภาพของผลผลิต ดังนั้นตัวแปรคุณภาพจึงเป็นตัวแปรที่จะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับตัวแปรประสิทธิภาพเสมอ ถ้าหน่วยงานใดมีการบริการหลายประเภทก็จำเป็นที่จะต้องมีตัวแปรคุณภาพนี้หลายตัวเช่นเดียวกัน เช่น การบริการของการรถไฟฯ ซึ่งแบ่งเป็นการขนส่งสินค้า และบริการขนส่งผู้โดยสาร โดยประเภทของการขนส่งผู้โดยสารนั้นก็ยังแบ่งบริการออกเป็นรถโดยสารชั้น 1 2 และ 3 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อบริการสังคมและเพื่อบริการพาณิชย์ที่แตกต่างกัน ดังนั้นการจัดเก็บข้อมูลของปริมาณการบริการนั้นก็ต้องมีหลายประเภทเช่นกัน[3] นอกจากนี้ การจัดเก็บข้อมูลก็ควรจัดทำอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องเพื่อการสร้างฐานข้อมูลที่ดีและมีประสิทธิภาพ

(ง) รัฐวิสาหกิจจะต้องเก็บข้อมูลค่าใช้จ่ายที่ใช้ในส่วนงานสนับสนุนส่วนงานอื่น เช่น งานตั๋ว งานบำรุงรักษา งานบุคลากร ฯลฯ โดยจำแนกข้อมูลเป็นประเภทในทุกส่วนงาน

9.4 บทสรุป

แม้ว่าแนวทางการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในอนาคตของกระทรวงการคลังตามที่คณะผู้วิจัยเสนอนั้น จะให้อำนาจผู้บริหารสูงสุดและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีอิสระในการบริหารจัดการด้านบุคลากรมากขึ้น กระทรวงการคลังในฐานะของผู้ถือหุ้นใหญ่ของรัฐวิสาหกิจยังคงจะต้องกำกับดูแลระบบค่าตอบแทนและระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจในบางส่วน เพื่อที่จะป้องกันมิให้รัฐวิสาหกิจมีการใช้จ่ายด้านบุคลากรมากเกินควรโดยไม่สอดคล้องกับกรอบภาระหน้าที่และผลการดำเนินงาน

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจตามแนวทางที่คณะผู้วิจัยเสนอนั้น กระทรวงการคลังควรจัดทำฐานข้อมูลซึ่งอาจแบ่งเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ ข้อมูลในส่วนของการกำกับดูแลค่าตอบแทน และข้อมูลในส่วนของการกำกับดูแลระบบแรงจูงใจ โดยในส่วนของโครงสร้างค่าตอบแทนนั้นประกอบด้วย ข้อมูลเรื่องการกำหนดและการปรับปรุงการกำหนดค่าตอบแทนคงที่ของผู้บริหารสูงสุดตามเนื้องานและเนื้อเงิน ข้อมูลค่าใช้จ่ายและประเภทของสิทธิพิเศษของพนักงานและกรรมการรัฐวิสาหกิจ รวมถึงปัจจัยในการจัดประเภทกลุ่มรัฐวิสาหกิจ สำหรับข้อมูลในส่วนของการกำกับดูแลระบบแรงจูงใจจะประกอบด้วย ข้อมูลเพื่อใช้ในการปรับปรุงระบบการประเมินผลการ

---

[3] เช่นเดียวกันกับตัวแปรต้นทุน คือ ตัวแปรค่าใช้จ่ายและตัวแปรรายได้ ซึ่งต้องมีการแยกต้นทุนอย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน (ตามที่ได้กล่าวมาแล้วใน (ก))

ดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ และข้อมูลด้านต้นทุนและการแยกบัญชีกิจการเชิงพาณิชย์และเชิงสังคมเพื่อใช้ในระบบ Gainsharing เป็นต้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมบัญชีกลาง, กระทรวงการคลัง, *พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539*

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, กระทรวงแรงงานและและสวัสดิการสังคม, *พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543*, กันยายน 2543

กลุ่มเงินเดือนค่าตอบแทนและสวัสดิการ, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, *รายงานการสำรวจค่าตอบแทนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541*, ธันวาคม 2541. (เอกสารสำเนา)

กองรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, *เอกสารข้อมูลสิทธิประโยชน์รัฐวิสาหกิจ 2542*, เมษายน 2544

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม "ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ" เผยแพร่ในเอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์ เรื่อง รัฐวิสาหกิจ: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต จัด ณ หอประชุมเล็ก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 26-27 มกราคม 2527

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, *รายงานการกำกับดูแลกิจการ*, มีนาคม 2544

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, *เอกสารประกอบ "รายงานการกำกับดูแลกิจการ"*, มีนาคม 2544

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, *เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตร "บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริษัทจดทะเบียน"*, พฤศจิกายน 2540

บริษัทศูนย์กฎหมายธุรกิจอินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด, *รายงานผลการสำรวจค่าจ้าง เงินเดือน และสวัสดิการ ปี 2542 และแนวโน้มปี 2543*, 2542.

ฝ่ายวิชาการมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ประชาชน ได้-เสีย อย่างไร" หน้า 12-13

พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530

พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534

สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย, "กรรมการอิสระ จะช่วยสร้างคุณค่าให้กับกิจการได้อย่างไร?", มิถุนายน 2544

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานสถิติแห่งชาติ, *รายงานผลการสำรวจค่าตอบแทนภาคเอกชน พ.ศ. 2541*. 2541. (เอกสารสำเนา)

สำนักงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, *ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ*. มีนาคม 2542

สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ. กระทรวงการคลัง. *คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ*, มีนาคม 2544

สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ. กระทรวงการคลัง. *บันทึกข้อตกลงการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ(Performance Evaluation Agreement) ปีงบประมาณ 2540.*

สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ. กระทรวงการคลัง. *ผลการประเมินการดำเนินงานตามระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ 2539*, กรกฎาคม 2540

สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ, กระทรวงการคลัง, *ผลการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ประจำปีบัญชี 2541.*

สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ, กระทรวงการคลัง, *ผลการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ประจำปี 2542.*

สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ, กระทรวงการคลัง, *พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, หลักเกณฑ์และแนวทางการจ่ายผลตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดตามสัญญาจ้าง*, พฤศจิกายน 2543

สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ, กระทรวงการคลัง, *หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ*, กุมภาพันธ์ 2544

สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ. กระทรวงการคลัง. *เอกสารหลักเกณฑ์และขั้นตอนการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจที่ปรับปรุงใหม่*. ตุลาคม 2544.

เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 6 **รายงานการคลัง** ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 หน้า 35-47

เอกสารจากสำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ, กระทรวงการคลัง

ภาษาอังกฤษ

Brown, Duncan and Amstrong, Michael, 1999, *Paying for Contribution*, Kogan Page Ltd., U.K.

Drucker, Peter F., 1999, *Management Challenges for the 21st Century*, Harper Collins Publishers, New York.

Dunn, J.D. and Rachel, Frank M., 1971, *Wage and Salary Administration: Total Compensation Systems*, McGraw-Hill Book Company.

Gowen, Charles R. III, 1991, "Gainsharing Programs: An Overview of History and Research", *Journal of Organizational Behavior Management 11(2)*, p. 77-99.

Lawler, Edward, *Strategic Pay*, San Francisco: Jossey-Bass, 1990.

Milkovich, George T. and Newman, Jerry M., 1993, *Compensation*, p. 553.

Perrin ,Tower, 1999, *Worldwilde Total Reward*, NY.

Rock, Milton L. (ed.), 1972, *Handbook of Wage and Salary Administration*, McGraw-Hill Book Company.

Smith, Ian, 1989, "Employee benefit: I", in *Managing Salary and Wage Systems,* edited by A.M. Bowey, Gower Publishing Company.

U.S. Office of Personel Management, *Special Study: Incentive Awards FY 1996-1997*, Office of Merit Systems Oversight and Effectiveness, August 1998.

Welbourne, Thomas M. and Gomez Mejia, Luis R., 1995, " Gainsharing: A Critical Review and a Future Research Agenda", *Journal of Management 21(3),* p. 559-609.

White, Michael, 1989a, "Incentive bonus schemes for manager", in *Managing Salary and Wage Systems,* edited by A.M. Bowey, Gower Publishing Company.

_____, 1989b, "Selecting a salary system", in *Managing Salary and Wage Systems*, edited by A.M. Bowey, Gower Publishing Company.

ภาคผนวก

1.หลักเกณฑ์คะแนนเนื้อเงินและเนื้องาน และความหมายของตัวแปรต่างๆ

- เนื้อเงิน 25 คะแนน ซึ่งมีการเปลี่ยนไปตามอัตราการเพิ่ม

♣ ***ทรัพย์สิน หมายถึง*** ทรัพย์สินรวมทั้งหมดตามที่ปรากฏในงบดุล
โดยใช้ยอดเฉลี่ย 3 ปี คือ ปี 2535 - 2537 แบ่งเป็น 9 ระดับ

ระดับ	เกณฑ์เดิม (ล้านบาท)	คูณด้วยอัตราการเพิ่มของปี 2535 15.73%	ปัดเป็นเลขตัวกลม	คูณด้วยอัตราการเพิ่มของปี 2537 120.78%	เกณฑ์ใหม่ ปัดเป็นเลขตัวกลม (ล้านบาท)	คะแนน 10	
						%	คะแนน
1	มากกว่า 50,000	มากกว่า 57,865	มากกว่า 58,000	มากกว่า 110,390	มากกว่า 110,000	100%	10
2	10,000 - 50,000	11,573 - 57,865	11,600 - 58,000	22,078 - 110,390	22,000 - 110,000	95%	9.5
3	5,000 - 10,000	5,787 - 11,573	5,800 - 11,600	11,039 - 22,078	11,000 - 22,000	90%	9
4	3,000 - 5,000	3,472 - 5,787	3,500 - 5,800	6,623 - 11,039	6,600 - 11,000	85%	8.5
5	1,000 - 3,000	1,157 - 3,472	1,150 - 3,500	2,208 - 6,623	2,200 - 6,600	80%	8
6	500 - 1,000	579 - 1,157	580 - 1,150	1,104 - 2,208	1,100 - 2,200	75%	7.5
7	300 - 500	347 - 579	350 - 580	662 - 1,104	700 - 1,100	70%	7
8	100 - 300	116 - 347	120 - 350	221 - 662	200 - 700	65%	6.5
9	0 - 100	0 - 116	0 - 120	0 - 221	0 - 200	60%	6

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, มีนาคม 2544

♣ ***รายได้ หมายถึง*** รายได้รวมทั้งหมดตามที่ปรากฏในงบกำไรขาดทุน
โดยใช้ยอดเฉลี่ย 3 ปี คือ ปี 2535 - 2537 แบ่งเป็น 9 ระดับ

ระดับ	เกณฑ์เดิม (ล้านบาท)	คูณด้วยอัตราการเพิ่มของปี 2535 12.01%	ปัดเป็นเลขตัวกลม	คูณด้วยอัตราการเพิ่มของปี 2537 101.66%	เกณฑ์ใหม่ ปัดเป็นเลขตัวกลม (ล้านบาท)	คะแนน 10	
						%	คะแนน
1	มากกว่า 15,000	มากกว่า 16,802	มากกว่า 16,800	มากกว่า 30,249	มากกว่า 30,000	100%	10
2	5,000 - 15,000	5,601 - 16,802	5,600 - 16,800	10,083 - 30,249	10,000 - 30,000	95%	9.5
3	2,000 - 5,000	2,240 - 5,601	2,200 - 5,600	4,033 - 10,083	4,000 - 10,000	90%	9
4	1,000 - 2,000	1,120 - 2,240	1,200 - 2,200	2,017 - 4,033	2,000 - 4,000	85%	8.5
5	500 - 1,000	560 - 1,120	560 - 1,200	1,008 - 2,017	1,000 - 2,000	80%	8
6	300 - 500	336 - 560	340 - 560	605 - 1,008	600 - 1,000	75%	7.5
7	200 - 300	224 - 336	220 - 340	403 - 605	400 - 600	70%	7
8	100 - 200	112 - 224	110 - 220	202 - 403	200 - 400	65%	6.5
9	0 - 100	0 - 112	0 - 110	0 - 202	0 - 200	60%	6

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, มีนาคม 2544

♣ *กำไรสุทธิ หมายถึง* กำไร (ขาดทุน) สุทธิตามที่ปรากฏในงบกำไรขาดทุน โดยใช้ยอดเฉลี่ย 3 ปี คือ ปี 2535 - 2537 แบ่งเป็น 9 ระดับ

ระดับ	เกณฑ์เดิม (ล้านบาท)	คูณด้วยอัตราการเพิ่มของปี 2535 14.64%	ปัดเป็นเลขตัวกลม	คูณด้วยอัตราการเพิ่มของปี 2537 281.64%	เกณฑ์ใหม่ ปัดเป็นเลขตัวกลม (ล้านบาท)	คะแนน 5	
						%	คะแนน
1	มากกว่า 2,000	มากกว่า 2,293	มากกว่า 2,300	มากกว่า 7,633	มากกว่า 7,600	100%	5
2	500 - 2,000	573 - 2,293	570 - 2,300	1,908 - 7,633	1,900 - 7,600	95%	4.75
3	200 - 500	229 - 573	230 - 570	763 - 1,908	800 - 1,900	90%	4.5
4	100 - 200	115 - 229	120 - 230	382 - 763	400 - 800	85%	4.25
5	25 - 100	29 - 115	30 - 120	95 - 382	100 - 400	80%	4
6	10 - 25	11 - 29	10 - 30	38 - 95	40 - 100	75%	3.75
7	5 - 10	6 - 11	5 - 10	19 - 38	20 - 40	70%	3.5
8	0 - 5	0 - 6	0 - 5	0 - 19	0 - 20	65%	3.25
9	ต่ำกว่า 0	ต่ำกว่า 0	ต่ำกว่า 0	ต่ำกว่า 0	ต่ำกว่า 0	60%	3

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, มีนาคม 2544

● เนื้องาน 75 คะแนน ซึ่งมีส่วนประกอบของคะแนนดังตารางนี้

รายการ	คะแนนรวม	หลักเกณฑ์การให้คะแนน (%)		คะแนนตามสัดส่วน
2.1 จำนวนพนักงาน (คน)	10	มากกว่า 10,000	100%	10
(5 ระดับ)		3,000 - 10,000	90%	9
		1,000 - 3,000	80%	8
		500 - 1,000	70%	7
		0 - 500	60%	6
2.2 ผูกขาด / แข่งขัน	10	แข่งขันสมบูรณ์	100%	10
(5 ระดับ)		แข่งขันมากกว่าผูกขาด	90%	9
		กึ่งผูกขาด / กึ่งแข่งขัน	80%	8
		ผูกขาดมากกว่าแข่งขัน	70%	7
		ผูกขาดโดยสิ้นเชิง	60%	6
2.3 ส่งเสริม	5	ส่งเสริม	100%	5
(3 ระดับ)		กึ่งส่งเสริม	80%	4
		ไม่ส่งเสริม	60%	3
2.4 บริเวณที่ให้บริการ	10	กว้างขวางมาก	100%	10
(3 ระดับ)		กว้างขวาง	80%	8
		ปกติ	60%	6

รายการ	คะแนนรวม	หลักเกณฑ์การให้คะแนน (%)		คะแนนตามสัดส่วน
2.5 ความสำคัญและผลกระทบ	10	มาก	100%	10
ต่อส่วนรวม		ค่อนข้างมาก	90%	9
(5 ระดับ)		ปานกลาง	80%	8
		น้อย	70%	7
		น้อยมาก	60%	6
2.6 เทคโนโลยี	10	ใช้เทคโนโลยีสูงมาก	100%	10
(5 ระดับ)		ใช้เทคโนโลยีสูง	90%	9
		ใช้เทคโนโลยีค่อนข้างสูง	80%	8
		ใช้เทคโนโลยีปานกลาง	70%	7
		ปกติ	60%	6
2.7 อัตราการขยายงาน	10	มากกว่า 20	100%	10
(5 ระดับ)		10 - 20	90%	9
		5 - 10	80%	8
		0 - 5	70%	7
		ต่ำกว่า 0	60%	6
2.8 ภาระในการบริหารงาน	5	มี และบริหาร	100%	5
ในกิจการอื่น		มี แต่ไม่บริหาร	80%	4
(3 ระดับ)		ไม่มี	60%	3
2.9 คุณภาพของแผนวิสาหกิจ	5	มีทั้งความครอบคลุม มีประโยชน์		
(3 ระดับ)		ในการติดตามและวัดผลและทันการณ์	100%	5
		ขาดความสมบูรณ์ในข้อใดข้อหนึ่ง	80%	4
		ขาดความสมบูรณ์ตั้งแต่ 2 ข้อขึ้นไป	60%	3
รวม	75			

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, มีนาคม 2544

♣ ***จำนวนพนักงาน หมายถึง*** พนักงานและลูกจ้างประจำ ซึ่งพิจารณาเฉพาะปริมาณ มิได้พิจารณาถึงคุณวุฒิ โดยใช้ยอดเฉลี่ย 3 ปี คือ ปี 2535 - 2537 แบ่งเป็น 5 ระดับ

ระดับ	เกณฑ์เดิม (คน)	คูณด้วยอัตราการเพิ่มของปี 2535	ปัดเป็นเลขตัวกลม	คูณด้วยอัตราการเพิ่มของปี 2537 15.16%	เกณฑ์ใหม่ ปัดเป็นเลขตัวกลม (คน)	คะแนน 10	
						%	คะแนน
1	มากกว่า 10,000		มากกว่า 10,000	มากกว่า 11,516	มากกว่า 10,000	100%	10
2	3,000 - 10,000		3,000 - 10,000	3,455 - 11,516	3,000 - 10,000	90%	9
3	1,000 - 3,000		1,000 - 3,000	1,152 - 3,455	1,000 - 3,000	80%	8
4	500 - 1,000		500 - 1,000	576 - 1,152	500 - 1,000	70%	7
5	0 - 500		0 - 500	0 - 576	0 - 500	60%	6

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, มีนาคม 2544

♣ ***ผูกขาด / แข่งขัน / กึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด*** แบ่งลักษณะรัฐวิสาหกิจเป็น 5 ประเภท ดังนี้

(1) ผูกขาด หมายถึง ในตลาดมีผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการเพียงรายเดียว สินค้าที่ผลิตหรือให้บริการไม่เหมือนของผู้ผลิตอื่น และไม่สามารถหาสินค้าหรือบริการอื่นมาใช้แทนได้อย่างใกล้เคียง

(2) แข่งขัน หมายถึง ในตลาดมีผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการหลายราย สินค้ามีลักษณะ คุณภาพ และมาตรฐานใกล้เคียงกัน ซึ่งผู้บริโภคสามารถเลือกใช้สินค้าหรือบริการอื่นแทนได้

(3) แข่งขันมากกว่าผูกขาด หมายถึง ในตลาดมีผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการหลายราย สินค้ามีลักษณะ คุณภาพ และมาตรฐานใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม กิจการดังกล่าวได้รับสิทธิพิเศษจากทางราชการ

(4) กึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด หมายถึง ลักษณะของกิจการที่ไม่อาจจัดให้อยู่ในประเภทผูกขาด หรือแข่งขันกันได้ เพราะมีลักษณะก้ำกึ่ง

(5) ผูกขาดมากกว่าแข่งขัน หมายถึง ในตลาดมีผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการน้อยราย และตามกฎหมายจัดตั้งกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นดำเนินงานแต่เพียงผู้เดียว แต่รัฐวิสาหกิจได้นำกิจกรรมบางส่วนไปให้สัมปทานแก่เอกชน

♣ ***ส่งเสริม / ไม่ส่งเสริม / กึ่งส่งเสริม*** แบ่งรัฐวิสาหกิจออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

(1) ส่งเสริม หมายถึง กิจการที่รัฐกำหนดให้ทำโดยรัฐวิสาหกิจไม่ต้องการทำหรือเอกชนไม่ประสงค์จะทำ ซึ่งเป็นกิจการที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ไม่แสวงหากำไร แต่เมื่อดำเนินการจริงอาจมีกำไร และดำเนินงานเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น ส่งเสริมสังคม เศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ของประชาชน เป็นต้น ส่วนใหญ่ใช้เงินงบประมาณหรือเงินที่ได้รับความช่วยเหลือจากแหล่งเงินทุนอื่นเป็นค่าใช้จ่ายหมุนเวียนในการดำเนินงาน

(2) ไม่ส่งเสริม หมายถึง กิจการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจการค้าหากำไรโดยตรง

(3) กึ่งส่งเสริม หมายถึง กิจการที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น เพื่อช่วยเหลือสังคม เศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ของประชาชน ในขณะเดียวกันก็ต้องแสวงหากำไรเพื่อให้สามารถเลี้ยงตัวเองได้ แต่จะไม่สามารถแสวงหากำไรได้เต็มที่ เพราะรัฐบาลควบคุมราคาสินค้าหรือบริการ หรือมีบางโครงการที่รัฐเป็นผู้กำหนดให้ทำโดยรัฐวิสาหกิจไม่

ต้องการทำ หรือรัฐวิสาหกิจที่ไม่สามารถจัดเข้าลักษณะตาม (1) และ (2) ได้แน่ชัด

- ***บริเวณและเครือข่ายการให้บริการ*** หมายถึง บริเวณและเครือข่ายที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งดำเนินการผลิตหรือขายสินค้า หรือให้บริการตามท้องที่ต่างๆ ทั่วประเทศ ซึ่งแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ
  (1) กว้างขวางมาก หมายถึง ผลิต ขาย หรือให้บริการเป็นบริเวณกว้างขวางเกือบทั่วประเทศทั้งจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน หรือให้บริการในเขตใดเขตหนึ่งเพียงแห่งเดียวที่กว้างขวางมาก
  (2) กว้างขวาง หมายถึง ให้บริการเป็นบริเวณกว้างขวาง
  (3) ปกติ หมายถึง ให้บริการเฉพาะในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเพียงแห่งเดียว
- ***ความสำคัญและผลกระทบต่อส่วนรวม*** หมายถึง ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เป็นกิจการที่มีความสำคัญ และต้องควบคุมต่อเนื่อง ถ้าหากงานหยุดชะงักจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศโดยส่วนรวม แบ่งออกเป็น 5 ระดับ ดังนี้
  (1) มาก หมายถึง รัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญ และต้องควบคุมต่อเนื่อง ถ้าหากงานหยุดชะงักจะเกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงโดยรวมทั้งประเทศมาก
  (2) ค่อนข้างมาก หมายถึง รัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญ และต้องควบคุมเฉพาะจุด ถ้าหากงานหยุดชะงักจะเกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศค่อนข้างมาก
  (3) ปานกลาง หมายถึง รัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญ และต้องควบคุมในระดับปานกลาง ถ้าหากงานหยุดชะงักจะเกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศปานกลาง
  (4) น้อย หมายถึง รัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญ และต้องควบคุมน้อย ถ้าหากงานหยุดชะงักจะเกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศน้อย
  (5) น้อยมาก หมายถึง รัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญ และต้องควบคุมน้อยมาก ถ้าหากงานหยุดชะงักจะเกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศน้อยมาก

♣ ***เทคโนโลยี*** หมายถึง โดยลักษณะงานของรัฐวิสาหกิจแล้ว ควรใช้เทคโนโลยีระดับใด และในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจนั้นได้นำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการดำเนินงานมากน้อยเพียงใด แบ่งออกเป็น 5 ระดับ ดังนี้

(1) ใช้เทคโนโลยีสูงมาก หมายถึง มีการใช้เทคโนโลยีขั้นสูงมาก และมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมาก

(2) ใช้เทคโนโลยีสูง หมายถึง มีการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และมีการเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว

(3) ใช้เทคโนโลยีค่อนข้างสูง หมายถึง มีการใช้เทคโนโลยีค่อนข้างสูง และมีการเปลี่ยนแปลงพอสมควร

(4) ใช้เทคโนโลยีปานกลาง หมายถึง มีการใช้เทคโนโลยีระดับกลาง

(5) ใช้เทคโนโลยีปกติ หมายถึง มีการใช้เทคโนโลยีตามปกติธรรมดาทั่วไป

♣ ***อัตราการขยายงาน*** หมายถึง การขยายงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งในระยะ 3 ปีที่ผ่านมา (ปี 2535 – 2537) มีมากน้อยเพียงใด โดยใช้อัตราการเพิ่มของทรัพย์สินเป็นเกณฑ์การพิจารณา ซึ่งจะแบ่งได้เป็น 5 ระดับดังตารางข้างต้นที่ได้แสดงไว้ โดยมีหลักเกณฑ์ในการคำนวณเป็นดังนี้

$$\text{อัตราการขยายงาน} = \left[\frac{\text{ทรัพย์สินปี 2537 - ทรัพย์สินปี 2536}}{\text{ทรัพย์สินปี 2536}} + \frac{\text{ทรัพย์สินปี 2536 - ทรัพย์สินปี 2535}}{\text{ทรัพย์สินปี 2535}} \right] \text{ หาร } 2$$

♣ ***ภาระการบริหารงานในกิจการอื่น*** หมายถึง การที่รัฐวิสาหกิจได้นำเงินไปลงทุนถือหุ้นในกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งทำให้ต้องมีภาระความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากบริหารงานรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แบ่งเป็น 3 ระดับ ดังนี้

(1) มีการลงทุนถือหุ้นในกิจการอื่น และได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานด้วย เช่น ส่งผู้แทนเข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการ

(2) มีการลงทุนถือหุ้นในกิจการอื่น แต่ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงาน

(3) ไม่มีการลงทุนถือหุ้นในกิจการอื่น

♣ ***คุณภาพของแผนวิสาหกิจ*** หมายถึง

(1) ความครอบคลุม คือ มีนโยบาย เป้าหมาย กลยุทธ์ ที่ครอบคลุมด้านที่สำคัญทุกด้านขององค์กร

(2) ประโยชน์ในการติดตามและวัดผล คือ แสดงเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมสามารถติดตามและวัดผลได้

(3) ความทันการณ์ คือ แผนวิสาหกิจของปี 2535-2539 ก็ควรเสร็จก่อนต้นปีงบประมาณ 2535 ทั้งนี้โดยพิจารณาแผนวิสาหกิจที่ครอบคลุมช่วงเวลาที่กำลังพิจารณาปรับเงินเดือน

ตารางที่ 1 อัตราเงินประจำตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ตั้งแต่ พ.ศ. 2538

หน่วยงานระดับ / ตำแหน่ง		ข้าราชการพลเรือน	ผู้บริหาร ม.รัฐ	ผู้บริหารวิทยาลัยครู	ผู้บริหารสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย	ข้าราชการครู
ระดับ 11	บริหาร	21,000					
	วช. ชช.	15,600					
	ศ.					15,600	15,600
ระดับ 10	บริหาร	14,500					
	อธิการบดี		15,000		15,000		
	วช. ช. ชช.	13,000				13,000	13,000
	ศ.					13,000	13,000
ระดับ 9	บริหาร	10,000				10,000	
	รองอธิการบดี		10,000		10,000		
	คณบดี						
	อธิการ			10,000			
	วช. ช. ชช.	9,900				9,900	9,900
	ศ.					13,000	13,000
	รอง ศ.					9,900	9,900
	อาจารย์ 3						9,900
ระดับ 8	บริหาร	5,600				5,600	5,600
	รองคณบดี		5,600		5,600		
	รองอธิการ			5,600			
	วช. ชช.	5,600				5,600	5,600
	ศ.						13,000
	รอง ศ.					5,600	5,600
	ผศ.					5,600	5,600
	อาจารย์ 3						5,600
ระดับ 7	วช.	3,500				3,500	3,500
	รอง ศ.					5,600	5,600
	ผศ.					3,500	3,500
	อาจารย์ 3						3,500
ระดับ 6	ผศ.					3,500	3,500
	อาจารย์ 3						3,500

หมายเหตุ : 1. วิชาชีพเฉพาะ (วช.) ได้แก่ ตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ขึ้นไป เป็นลักษณะงานที่ผู้สำเร็จปริญญาไม่สามารถมอบหมายให้ผู้มีคุณวุฒิอื่นทำงานแทนได้ และเป็นงานที่มีผลกระทบต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนอย่างเห็นได้ชัด เช่น งานทางการแพทย์ วิทยาศาสตร์ วิศวกรรม สถาปัตยกรรม เป็นต้น

2. เชี่ยวชาญเฉพาะ (ชช.) หรือ ชำนาญการ (ช.) ได้แก่ ตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป เป็นลักษณะงานที่อาศัยความรู้ ประสบการณ์ การฝึกฝน หฤษฎี หรือหลักวิชาการ เช่น ด้านนิติการ โบราณคดี การผังเมือง การขนส่ง การตรวจสอบบัญชี เป็นต้น

3. ข้าราชการพลเรือน มีแต่เชี่ยวชาญเฉพาะ แต่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย มีทั้งเชี่ยวชาญเฉพาะและชำนาญการ

ที่มา : พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบระบบบำเหน็จบำนาญเดิม กับ ระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)

<table>
<tr><td colspan="3">สมาชิกที่รับราชการก่อน 27 มี.ค. 40*</td><td>สมาชิกที่รับราชการหลัง 27 มี.ค. 40</td></tr>
<tr><td colspan="3">เลือก</td><td>บังคับ</td></tr>
<tr><td>ไม่สมัครเป็น กบข.</td><td colspan="2">สมัครเป็น กบข.</td><td>เป็นสมาชิก กบข.</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">เลือก</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td>ไม่สะสมเงินเข้ากองทุน

(ดังนั้นเงินสะสม เงินสมทบเป็นศูนย์)
ไม่มีสิทธิได้รับเงินสะสม+เงินสมทบ เมื่อลาออกโดยไม่คำนึงถึงอายุราชการ</td><td>สะสมเงินเข้ากองทุน

มีสิทธิได้รับเงินสะสม+เงินสมทบ เมื่อลาออกโดยไม่คำนึงถึงอายุราชการ</td><td>สะสมเงินเข้ากองทุน

มีสิทธิได้รับเงินสะสม+เงินสมทบ เมื่อลาออกโดยไม่คำนึงถึงอายุราชการ</td></tr>
<tr><td>ผลประโยชน์ที่ได้รับ
1. บำเหน็จ หรือ บำนาญ</td><td>ผลประโยชน์ที่ได้รับ
1. ไม่มีเงินสะสม + ไม่มีเงินสมทบ
2. ผลประโยชน์ของเงินต่างๆ
3. บำเหน็จ หรือ บำนาญ ขึ้นกับอายุราชการ
4. เงินประเดิม (เฉพาะผู้รับราชการก่อน 27 มี.ค. 40 และเลือกรับบำนาญ)**
5. เงินชดเชย (หากเลือกรับบำนาญ)**</td><td>ผลประโยชน์ที่ได้รับ
1. เงินสะสม + เงินสมทบ
2. ผลประโยชน์ของเงินต่างๆ
3. บำเหน็จ หรือ บำนาญ ขึ้นกับอายุราชการ
4. เงินประเดิม (เฉพาะผู้รับราชการก่อน 27 มี.ค. 40 และเลือกรับบำนาญ)**
5. เงินชดเชย (หากเลือกรับบำนาญ)**</td><td>ผลประโยชน์ที่ได้รับ
1. เงินสะสม + เงินสมทบ
2. ผลประโยชน์ของเงินต่างๆ
3. บำเหน็จ หรือ บำนาญขึ้นกับอายุราชการ
4. ไม่มีเงินประเดิม
5. เงินชดเชย (หากเลือกรับบำนาญ)**</td></tr>
<tr><td>สูตรบำเหน็จ คือ
เงินเดือนเดือนสุดท้าย X เวลาราชการ</td><td colspan="3">สูตรบำเหน็จเหมือนเดิม
โดยรับบำเหน็จจากกระทรวงการคลัง (เหตุลาออกปกติต้องมีอายุราชการ 10-25 ปี)</td></tr>
<tr><td>สูตรบำนาญ คือ

เงินเดือนเดือนสุดท้าย X เวลาราชการ
50</td><td colspan="3">สูตรบำนาญใหม่
โดยรับบำนาญจากกระทรวงการคลัง (เหตุลาออกปกติต้องมีอายุราชการ 25 ปีขึ้นไป หรือเลือกรับบำเหน็จแทนก็ได้)

เงินเดือนเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้าย X เวลาราชการ
50

แต่ไม่เกินร้อยละ 70 ของเงินเดือนเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้าย (เป็นเงื่อนไขเพิ่มเติมที่ต่างจากสูตรบำนาญเดิม ซึ่งเงื่อนไขนี้จะมีผลกระทบต่อผู้ที่รับราชการเกิน 35 ปี เพราะจะได้เงินบำนาญไม่เกินร้อยละ 70 ของเงินเดือนเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้ายเท่านั้น)

หากเลือกรับบำนาญ จะมีสิทธิได้รับ เงินประเดิม (เฉพาะสมาชิกที่รับราชการก่อน 27 มี.ค.40) และ เงินชดเชย เพราะเป็นเงินที่ให้จ่ายชดเชยในส่วนต่างของบำนาญสูตรเดิมกับสูตร กบข.</td></tr>
</table>

หมายเหตุ : * เป็นวันที่ พ.ร.บ.กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 หมวด 3 สมาชิกและสิทธิประโยชน์ของสมาชิกมีผลบังคับใช้

** สูตรของเงินประเดิม และเงินชดเชย มีดังนี้

$$\text{เงินประเดิม} = 25 \times \text{เงินเดือน} \left[\frac{(1.09)^{\text{เวลาราชการ}} - (1.08)^{\text{เวลาราชการ}}}{(1.08)^{\text{เวลาราชการ}-1}} \right]$$

โดยในการคำนวณเงินประเดิมตามสูตรนี้

- เงินเดือน หมายถึง เงินเดือน ณ วันสมัครเข้ากองทุน (วันที่ 26 มีนาคม 2540)
- เวลาราชการ หมายถึง วันบรรจุเข้ารับราชการ จนถึงวันที่ 26 มีนาคม 2540 และให้คำนวณเศษของปี โดยใช้ทศนิยมสี่ตำแหน่ง ทั้งนี้ ไม่รวมเวลาราชการทวีคูณ

เงินชดเชย = เงินที่รัฐจ่ายให้สมาชิกในอัตราร้อยละ 2 ของ*เงินเดือน*เป็นประจำทุกเดือน (*เงินเดือน* ในที่นี้ หมายถึง ฐานเงินเดือนที่ใช้ในการคำนวณเงินสะสม/เงินสมทบทุกๆ เดือน โดยทางราชการจะคำนวณเงินชดเชยนี้ให้แก่ข้าราชการตลอดระยะเวลาการทำงาน เมื่อลาออกจากราชการ ผู้ใดเลือกบำนาญก็จะได้เงินชดเชยนี้ไป หากเลือกรับบำเหน็จก็ไม่ได้เงินชดเชยนี้)

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 3 สวัสดิการของพนักงานของรัฐวิสาหกิจจำนวน 59 แห่ง ประจำปี 2541

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	ททท.	ออป.	โรงงานไพ่	สวนสัตว์ฯ	อสมท.	สลากฯ	กทพ.	สกย.	วท.	กปน.	รฟม.	กนอ.	สบร.	ออมสินฯ	อสพ.
สวัสดิการ															
1.ค่าเล่าเรียนบุตร	0.51	-	0.24	1.66	1.78	1.10	3.58	6.81	1.26	20.20	0.30	1.37	0.36	17.66	0.10
2.ค่าช่วยเหลือบุตร	0.33	14.56	0.03	0.25	0.33	0.20	0.75	1.36	0.20	1.90	0.05	0.27	0.61	3.39	0.02
3.ค่ารักษาพยาบาล	2.39	-	1.10	3.30	10.04	9.93	18.27	78.29	5.66	53.80	1.49	6.10	1.66	63.55	0.19
4.เงินช่วยค่าคลอดบุตร	-	-	-	-	-	-	0.03	-	-	-	-	0.01	-	-	-
5.เงินช่วยแต่งงาน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6.เงินช่วยเหลือค่าทำศพ	-	0.57	-	-	0.04	0.10	-	-	0.15	-	-	0.12	0.09	1.10	-
7.ค่าเครื่องแต่งกาย	-	-	0.00	0.47	1.42	0.21	2.59	-	0.08	2.80	0.03	0.30	-	5.66	-
8.ค่าไฟฟ้า	-	-	-	-	-	-	-	-	8.64	-	-	-	-	-	-
9.ค่าน้ำประปา	-	-	-	-	-	-	-	-	0.91	3.40	-	-	-	-	-
10.ค่าโทรศัพท์	-	-	-	-	-	-	-	-	1.38	-	-	-	-	-	-
11.ค่าบริการรถรับ-ส่ง	-	-	-	-	0.47	3.87	-	-	-	14.00	-	-	-	-	-
12.เงินช่วยประสบภัยพิบัติ		-	-	-	-	-	-	-	-	1.60	-	-	-	0.00	-
13.เงินกู้															
- ซื้อที่ดิน - บ้าน	-	-	-	-	-	8.60	-	-	-	-	-	-	-	128.83	-
- รถยนต์	-	0.15	-	-	-	5.94	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- ถูกเฉิน	-	-	-	-	-	7.54	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- อื่น ๆ	-	-	-	-	-	0.87	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14.อื่น ๆ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.59	-	-	-	25.88	-
รวม	3.23	15.28	1.37	5.68	14.08	38.36	25.22	86.46	18.28	100.29	1.87	8.17	2.72	246.07	0.31
ค่าใช้จ่ายเมื่อออกจากงาน															
1.เงินชดเชย	-	56.21	0.71	-	3.40	-	-	2.98	1.33	3.80	-	1.33	1.39	171.25	-
2.เงินบำเหน็จ	5.20	62.36	3.72	1.48	0.07	9.26	-	12.86	10.55	154.20	-	-	-	237.86	-
3.เกษียณอายุก่อนกำหนด		-	-	-	-	-	0.28	10.12	-	-	-	1.21	-	-	-
4.อื่น ๆ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
รวม	5.20	118.57	4.43	1.48	3.47	9.26	0.28	25.96	11.88	158.00	0.00	2.54	1.39	409.11	0.00
รวมทั้งหมด	**8.43**	**133.85**	**5.79**	**7.16**	**17.55**	**47.62**	**25.50**	**112.42**	**30.16**	**258.29**	**1.87**	**10.71**	**4.11**	**655.18**	**0.31**

รายการ	อจน.	กฟผ.	รฟท.	อ.สุรา	บตท.	อพวช.	รยส.	อสค.	บขส.	ปรส.	อคส.	อู่กรุงเทพ	ขสมก.	กสท	อสป.
สวัสดิการ					-	-									
1.ค่าเล่าเรียนบุตร	0.09	-	50.00	0.40	-	0.04	6.22	2.88	7.34	-	1.11	0.33	39.83	-	1.22
2.ค่าช่วยเหลือบุตร	-	136.81	8.70	0.09	-	-	-	0.70	1.61	-	0.15	0.05	9.53	77.05	0.17
3.ค่ารักษาพยาบาล	0.24	404.7	82.20	0.88	-	0.12	9.35	3.45	17.56	1.13	5.41	0.74	80.84	214.93	2.39
4.เงินช่วยค่าคลอดบุตร	0.00	-	-	-	-	-	0.03	-	-	-	-	-	-	-	-
5.เงินช่วยแต่งงาน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6.เงินช่วยเหลือค่าทำศพ	-	-	-	-	-	-	1.03	0.18	0.70	0.01	0.10	-	2.33	-	-
7.ค่าเครื่องแต่งกาย	0.03	15.71	0.40	-	-	-	0.10	0.05	-	-	-	-	7.60	29.96	0.14
8.ค่าไฟฟ้า	-	1,455.08	-	-	-	-	-	-	-	-	2.55	2.63	-	-	-
9.ค่าน้ำประปา	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.13	0.47	29.63	-	-
10.ค่าโทรศัพท์	-	-	0.10	-	0.05	-	0.04	-	0.05	-	1.43	0.25	-	1.97	-
11.ค่าบริการรถรับ-ส่ง	-	65.27	-	-	-	-	18.63	-	-	-	-	-	-	-	-
12.เงินช่วยประสบภัยพิบัติ	-	-	-	-	-	-	-	-	0.04	0.01	-		-	-	-
13.เงินกู้															
- ซื้อที่ดิน - บ้าน	-	-	-	-	-	-	23.06	-	14.19	-	-	-	-	40.87	-
- รถยนต์	-	-	-	-	-	-	13.73	-	-	-	-	-	-	-	0.50
- ฉุกเฉิน	-	197.07	-	-	-	-	0.21	-	-	-	-	-	-	56.34	-
- อื่น ๆ	-	28.42	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.16	-	23.86	15.58
14.อื่น ๆ	-	24.45	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.30	37.53	-
รวม	0.36	2,327.51	141.40	1.37	0.05	0.16	72.40	7.26	41.49	1.15	10.88	6.63	179.06	482.51	20.00
ค่าใช้จ่ายเมื่อออกจากงาน															
1.เงินชดเชย	-	158.85	107.90	0.13	-	-	34.84	-	16.08	-	0.22	1.01	13.74	57.26	0.20
2.เงินบำเหน็จ	-	-	-	22.85	-	-	110.74	6.42	-	-	8.44	-	217.63	195.28	2.99
3.เกษียณอายุก่อนกำหนด	-	257.01	-	34.40	-	-	-	1.27	5.36	-	-	-	-	-	-
4.อื่น ๆ	-	7.42	-	-	-	-	444.08	-	9.69	-	-	0.10	-	-	-
รวม	0.00	423.28	107.90	57.38	0.00	0.00	589.66	7.69	31.13	0.00	8.66	1.11	231.37	252.54	3.19
รวมทั้งหมด	**0.36**	**2,750.79**	**249.30**	**58.75**	**0.05**	**0.16**	**662.06**	**14.95**	**72.62**	**1.15**	**19.54**	**7.74**	**410.43**	**735.05**	**23.19**

รายการ	อ.แก้ว	ไม้อัดไทย	ทอท.	ฟอกหนังฯ	กรุงไทย แลนด์ฯ	ธ.เพื่อการ ส่งออกฯ	กฟภ.	กฟน.	สวนยางฯ	ปตท.	ธ.ก.ส.	ธนานุเคราะห์	ท่าเรือฯ	องค์การ ตลาด	บ.ไทยเดิน เรือทะเล
สวัสดิการ															
1.ค่าเล่าเรียนบุตร	3.39	1.14	8.71	0.46	0.01	0.40	82.58	35.50	3.66	8.84	23.43	0.76	18.98	0.16	-
2.ค่าช่วยเหลือบุตร	0.31	0.14	1.14	0.05	0.01	-	16.73	5.03	0.30	0.83	6.12	0.12	2.50	0.02	0.07
3.ค่ารักษาพยาบาล	7.37	1.89	25.10	0.79	0.10	9.97	349.83	166.60	3.14	133.54	110.39	1.54	56.42	0.59	0.20
4.เงินช่วยค่าคลอดบุตร	-	-	-	-	-	-	0.39	0.13	-	-	-	-	-	-	-
5.เงินช่วยแต่งงาน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6.เงินช่วยเหลือค่าทำศพ	0.30	0.15	0.65	-	-	-	-	2.79	0.06	1.28	-	0.15	-	-	-
7.ค่าเครื่องแต่งกาย	-	-	0.00	-	-	-	2.68	10.62	-	3.29	-	0.34	3.76	0.06	0
8.ค่าไฟฟ้า	-	48.73	-	-	-	-	736.94	418.84	1.31	-	-	-	-	-	-
9.ค่าน้ำประปา	-	2.63	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10.ค่าโทรศัพท์	-	0.94	-	-	-	-	-	-	0.04	-	-	-	-	-	-
11.ค่าบริการรถรับ-ส่ง	-	1.03	3.52	-	-	-	28.72	39.74	0.39	-	-	-	18.91	-	-
12.เงินช่วยประสบภัยพิบัติ	-	-	-	-	-	-	0.00	0.01	-	-	-	-	-	-	-
13.เงินกู้														-	-
- ซื้อที่ดิน - บ้าน	-	8.18	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- รถยนต์	-	0.04	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- ฉุกเฉิน	-	1.21	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- อื่น ๆ	-	-	-	-	-	-	-	39.45	-	-	-	-	-	-	-
14.อื่น ๆ	-	-	-	-	0.09	8.06	-	-	-	-	60.02	-	0.55	-	0.17
รวม	11.37	66.08	39.12	1.30	0.21	18.43	1,217.87	718.71	8.90	147.78	199.96	2.91	101.12	0.83	0.44
ค่าใช้จ่ายเมื่อออกจากงาน															
1.เงินชดเชย	3.67	38.99	7.99	14.12	-	-	167.61	59.62	0.63	22.43	57.20	0.23	28.01	0.14	0.16
2.เงินบำเหน็จ	26.42	5.43	9.14	64.98	-	-	30.69	87.11	2.41	-	-	2.43	9.87	-	-
3.เกษียณอายุก่อนกำหนด	-	-	1.91	-	-	-	-	29.76	-	48.28	-	-	211.64	-	-
4.อื่น ๆ	-	0.49	-	-	-	-	-	-	0.11	-	-	-	-	-	-
รวม	30.09	44.91	19.04	79.10	0.00	0.00	198.30	176.49	3.15	70.71	57.20	2.66	249.52	0.14	0.16
รวมทั้งหมด	**41.46**	**110.99**	**58.16**	**80.40**	**0.21**	**18.43**	**1,416.17**	**895.20**	**12.05**	**218.49**	**257.16**	**5.57**	**350.64**	**0.97**	**0.60**

รายการ	การเคหะแห่งชาติ	ธ.กรุงไทย	การกีฬาฯ	อ.ต.ก.	บ. บัตรกรุงไทย	ร.ส.พ.	โรงพิมพ์ตำรวจ	องค์การโทรศัพท์ฯ	อบส.	องค์การเภสัชกรรม	ธ.อาคารสงเคราะห์	บ.วิทยุการบินฯ	บริษัทสหโรงแรมฯ	กปภ.
สวัสดิการ														
1.ค่าเล่าเรียนบุตร	7.85	29.62	0.80	0.59	-	7.07	0.26	60.40	-	4.20	2.41	3.53	-	15.25
2.ค่าช่วยเหลือบุตร	1.03	6.13	0.08	0.13	-	1.32	0.04	10.20	-	0.74	0.41	0.51	-	2.79
3.ค่ารักษาพยาบาล	24.18	65.20	2.44	2.91	1.02	10.72	0.27	302.90	-	14.91	27.4	36.86	-	52.00
4.เงินช่วยค่าคลอดบุตร	-	-	-	-	-	0.01	-	0.30	-	0.02	-	-	-	-
5.เงินช่วยแต่งงาน	-	-	-	-	0.07	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6.เงินช่วยเหลือค่าทำศพ	0.66	4.01	0.10	-	-	0.92	-	-	-	0.07	-	0.31	-	1.57
7.ค่าเครื่องแต่งกาย	0.65	-	-	0.02	0.01	-	0.06	0.90	-	3.98	5.02	3.19	-	-
8.ค่าไฟฟ้า	-	-	-	2.66	-	-	-	770.30	-	-	-	-	-	-
9.ค่าน้ำประปา	-	-	-	0.24	-	-	-	13.80	-	-	-	-	-	-
10.ค่าโทรศัพท์	-	-	0.08	1.41	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11.ค่าบริการรถรับ-ส่ง	3.79	-	-	-	-	-	-	-	-	12.67	-	1.98	-	3.45
12.เงินช่วยประสบภัยพิบัติ	-	0.09	-	-	-	0.04	-	-	-	-	-	0.15	-	-
13.เงินกู้	-	-	-	-	-	-								
- ซื้อที่ดิน - บ้าน	-	234.00	-	-	-	9.03	-	342.60	-	-	27.06	-	-	-
- รถยนต์	-	20.00	-	-	-	-	-	40.10	-	-	3.26	-	-	-
- ฉุกเฉิน	-	-	-	-	-	0.96	-	-	-	-	-	-	-	-
- อื่น ๆ	48.07	26.00	-	-	-	8.84	-	718.70	-	-	-	7.50	-	-
14.อื่น ๆ	3.13	21.00	-	-	-	0.02	-	-	-	-	-	9.93	-	27.90
รวม	**89.36**	**406.05**	**3.50**	**7.96**	**1.10**	**38.93**	**0.63**	**2,260.20**	**0.00**	**36.59**	**65.56**	**63.96**	**0.00**	**102.96**
ค่าใช้จ่ายเมื่อออกจากงาน														
1.เงินชดเชย	6.18	14.87	0.76	0.12	-	0.45	0.22	53.50	-	3.17	3.61	8.03	0.19	18.65
2.เงินบำเหน็จ	0.74	15.85	4.70	1.01	-	62.04	1.95	270.60	-	-	-	20.19	0.22	21.17
3.เกษียณอายุก่อนกำหนด	48.24	2.26	-	-	-	-	-	280.50	-	-	-	5.93	-	30.23
4.อื่น ๆ	-	0.60	-	-	-	8.42	-	-	-	-	-	-	-	-
รวม	**55.16**	**33.58**	**5.46**	**1.13**	**0.00**	**70.91**	**2.17**	**604.60**	**0.00**	**3.17**	**3.61**	**34.15**	**0.41**	**70.05**
รวมทั้งหมด	**144.52**	**439.63**	**8.96**	**9.09**	**1.10**	**109.84**	**2.80**	**2,864.80**	**0.00**	**39.76**	**69.17**	**98.11**	**0.41**	**173.01**

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, พฤษภาคม 2544

ตารางที่ 4 ระบบการให้ความอิสระในการบริหารงาน

รัฐวิสาหกิจประเภท 1 รัฐวิสาหกิจที่จะระเบียบในตลาดหลักทรัพย์ฯ

1. กฎระเบียบที่ได้รับการผ่อนคลาย
   - การพัสดุ
   - การงบประมาณ
   - การเงินและการบัญชี
   - การจัดองค์การ
   - การบริหารงานบุคคล
   - การบริหารเงินเดือน ค่าจ้างและผลตอบแทน
   - การจัดตั้งบริษัทในเครือ
2. กฎระเบียบที่ยังคงต้องปฏิบัติเนื่องจากมีผลผูกพันรัฐบาลในระยะยาว
   - การเพิ่มทุน
   - การนำส่งรายได้
   - การกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้
   - การลงทุนหรืองบลงทุน
   - การตรวจสอบภายใน

รัฐวิสาหกิจประเภท 2 ประเภท 3 และประเภท 4 ที่เข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ

1. ผ่อนคลายกฎระเบียบเมื่อเข้าระบบประเมินผลฯ ทันที
   - การกำหนดอัตราเงินเดือนแรกบรรจุ
   - การกำหนดอัตราเงินเดือนค่าจ้างขั้นต่ำ – ขั้นสูงของพนักงานลูกจ้างทุกตำแหน่ง
   - การกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นสูงของตำแหน่งระดับรองผู้ว่าการหรือรองผู้อำนวยการ
   - การกำหนดกลุ่มงาน การปรับขยายระดับตำแหน่งให้สูงขึ้นกว่าที่กำหนดในปัจจุบัน
   - ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงาน
   - การให้บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษ
   - การจ้างที่ปรึกษาที่ไม่ใช่พนักงาน ภายใต้เงื่อนไขว่า อัตราจ้างต้องไม่เกินอัตราเบี้ยประชุมของคณะกรรมการ
   - การจ่ายเบี้ยประชุมคณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นเฉพาะเรื่อง ภายใต้เงื่อนไขไม่เกินกึ่งหนึ่งของเบี้ยประชุมคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ
2. ผ่อนคลายกฎระเบียบเมื่อ ผลการดำเนินงานได้ระดับ "ดีขึ้นมาก" หรือ "ดีขึ้น"
   - เงินสวัสดิการพนักงาน
     - ค่าเล่าเรียนบุตร
     - เงินช่วยเหลือบุตร
     - ค่าชุดเครื่องแบบ ฯลฯ
   - ค่าเช่าบ้าน
   - การกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลังของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตำแหน่งระดับสูง 3 ตำแหน่ง นับจากผู้ว่าการลงมา
3. กฎระเบียบที่ยังคงใช้บังคับอยู่
   - การกำหนดอัตราเงินเดือนหรือการขยายอัตราเงินเดือนให้สูงขึ้น สำหรับตำแหน่งผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการของรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น
   - สวัสดิการที่จ่ายให้แก่พนักงานและลูกจ้างเมื่อออกจากงาน
     - เงินบำเหน็จ

- เงินกองทุนสงเคราะห์
- เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
- เงินบำนาญ

- การเพิ่มทุน
- การนำส่งรายได้แผ่นดิน
- การกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ
- การลงทุนหรือบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ
- การตรวจสอบภายใน
- การจัดทำแผนวิสาหกิจ

ที่มา : คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2544, สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 5 การแบ่งกลุ่มและประเภทรัฐวิสาหกิจในระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจปีบัญชี 2544 และ 2545 ปัจจุบันสามารถแบ่งได้เป็น 6 ประเภท ดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาด และหารายได้ให้รัฐ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โรงงานยาสูบ
2. รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาด หารายได้ และเลี้ยงตัวได้ การสื่อสารแห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การประปาภูมิภาค องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯแห่งใหม่ จำกัด บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย
3. รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาดและให้บริการเชิงสังคม องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
4. รัฐวิสาหกิจประเภทกึ่งแข่งขัน และรัฐให้สิทธิพิเศษเพื่อประกอบกิจการ 4.1 องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ บริษัท ขนส่ง จำกัด การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย องค์การเภสัชกรรม องค์การจัดการน้ำเสีย

4.2 ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม
5. รัฐวิสาหกิจประเภทแข่งขันกับเอกชน บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย*
6. รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริม สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ : ในเดือนตุลาคม 2544 การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้เปลี่ยนฐานะจากองค์การของรัฐเป็นบริษัทมหาชนแต่ยังคงสถานะเป็น รัฐวิสาหกิจในชื่อ "บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)"

ที่มา : คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2544, สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 6 เงินโบนัสของภาคเอกชนทั่วไปปี 2541 และ 2542

อัตราการให้ (เท่า)	บริษัทที่ให้สิทธิปี 2541		บริษัทที่ให้สิทธิปี 2542	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ตั้งแต่ 0.5 แต่ไม่เกิน 2	21	80.70	10	71.43
มากกว่า 2 แต่ไม่เกิน 3	2	7.90	2	14.29
มากกว่า 3 แต่ไม่เกิน 4	2	7.60	1	7.14
มากกว่า 4	1	3.80	1	7.14
รวม	26	100	14	100

ที่มา : บริษัทศูนย์กฎหมายธุรกิจอินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด

ตารางที่ 7 คะแนนความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและกระทรวงต่างๆ จำนวน 31 แห่ง

คำถาม	การกีฬา	การบินไทย	กปน.	กปภ.	การท่าเรือ	รฟม.	การเคหะ	กฟน.	กฟผ.	กฟภ.	กสท.	ไทยเดินเรือทะเล	ธกส.	ธสน.	ธ.ศรีนคร	บรรษัทประกันสินเชื่อฯ	บริษัทขนส่ง	บ.ขู่กรุงเทพ	ปตท.	โรงงานยาสูบ	สบพ.	สกย.	สนง.ธนานุเคราะห์	องค์การคลังสินค้า	องค์การตลาด	องค์การเภสัช	ปรส.	อสค.	อพวช.	ก.เกษตร	ก.พาณิชย์	ค่าเฉลี่ย	ความหมาย
ข้อ 1	3	3	3	2	3	4	3	2	3	3	3	2	3	4	2	3	2	2	5	3	3	4	4	2	1	2	3	2	2	4	1	*2.77*	ปานกลาง
ข้อ 2	3	3	3	2	4	4	3	2	4	3	3	1	3	4	3	3	2	3	4	3	4	4	4	2	1	2	3	1	3	4	2	*2.90*	ปานกลาง
ข้อ 3	3	3	4	n.a.	2	3	3	2	4	3	3	3	3	4	3	4	3	2	4	3	3	3	4	2	2	2	4	4	3	5	2	*3.00*	ปานกลาง
ข้อ 4	2	3	2	3	2	4	2	2	3	2	2	2	3	4	3	3	1	3	4	3	3	1	3	4	1	2	4	2	3	5	2	*2.68*	ปานกลาง
ข้อ 5	2	3	1	3	2	3	2	2	3	3	3	2	2	4	2	4	2	2	4	3	3	2	3	2	2	2	5	2	3	5	3	*2.71*	ปานกลาง
ข้อ 6	2	4	3	2	3	1	2	2	2	3	3	1	3	3	3	3	1	4	4	3	2	2	3	2	1	2	3	1	2	4	3	*2.48*	น้อย
ข้อ 7	2	3	3	2	3	1	2	3	2	2	3	1	3	3	2	2	2	4	4	3	2	2	3	2	2	2	3	2	3	1	3	*2.42*	น้อย
ข้อ 8	3	3	2	2	2	1	2	1	2	2	1	2	2	3	3	2	5	4	3	3	3	1	3	2	3	1	3	1	1	5	4	*2.42*	น้อย
ข้อ 9	4	2	3	3	3	2	3	3	2	3	4	2	2	2	3	3	3	1	2	3	2	1	3	4	2	2	3	2	4	n.a.	3	*2.55*	ปานกลาง
ข้อ 10	2	4	2	3	3	2	2	2	3	2	4	2	2	2	4	2	3	1	3	3	3	4	3	4	2	3	4	2	3	2	3	*2.71*	ปานกลาง
ข้อ 11	4	3	4	5	n.a	3	5	3	3	4	5	2	4	4	4	3	4	4	3	3	3	3	n.a.	2	3	3	3	5	5	n.a.	4	*3.26*	ปานกลาง
ค่าเฉลี่ย	*2.73*	*3.09*	*2.73*	*2.70*	*2.7*	*2.55*	*2.64*	*2.18*	*2.82*	*2.73*	*3.09*	*1.82*	*2.73*	*3.36*	*2.91*	*2.91*	*2.55*	*2.73*	*3.64*	*3*	*2.82*	*2.45*	*2.77*	*2.55*	*1.82*	*2.09*	*3.45*	*2.18*	*2.91*	*3.89*	*2.73*		
ความหมาย	ปานกลาง	ค่อนข้างมาก	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ค่อนข้างมาก	น้อย	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ค่อนข้างมาก	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	น้อย	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ค่อนข้างมาก	ปานกลาง		

ที่มา : สำรวจโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย , เมษายน 2544

ตารางที่ 8 การวิเคราะห์เรื่องการเปรียบเทียบภายนอกกับการจัดประเภทรัฐวิสาหกิจที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (ตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งเดิม)

วัตถุประสงค์การจัดตั้งเดิม		รัฐวิสาหกิจ (การแรเงาหมายถึงกลุ่มของรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกัน)	External Comparability		
			น้อย (0-4 คะแนน)	ปานกลาง (4.1-6 คะแนน)	มาก (6.1-10 คะแนน)
1. หารายได้ให้รัฐ					
	1	โรงงานยาสูบ	2.2		
	2	สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	2		
2. สาธารณูปโภคและ สาธารณูปการ					
2.1 สาธารณูปโภค	3	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย		4.4	
	4	การไฟฟ้านครหลวง	3.5		
	5	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค		4.1	
	6	การประปานครหลวง	3.9		
	7	การประปาส่วนภูมิภาค	3		
2.2 สาธารณูปการ	8	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	3.2		
	9	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย		5.5	
	10	การสื่อสารแห่งประเทศไทย			6.5
	11	การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	3.8		
	12	การท่าเรือแห่งประเทศไทย	3.2		
	13	การรถไฟแห่งประเทศไทย	3.9		
	14	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	3.2		
	15	องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย			7.2
	16	บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด		n.a.	
	17	การเคหะแห่งชาติ	n.a.		
	18	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	3.4		
	19	องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ	2.8		
	20	องค์การจัดการน้ำเสีย	3.4		
	21	บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด	n.a.		
3. ดำเนินการตามนโยบายของรัฐ					
3.1 สถาบันการเงิน	22	ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)		n.a.	
	23	ธนาคารออมสิน	3.7		
	24	ธนาคารอาคารสงเคราะห์		4.5	
	25	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	4		
	26	ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย		5.6	
	27	สำนักงานธนานุเคราะห์	3.8		

วัตถุประสงค์การจัดตั้งเดิม		รัฐวิสาหกิจ (การแรเงาหมายถึงกลุ่มของรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกัน)	External Comparability		
			น้อย (0-4 คะแนน)	ปานกลาง (4.1-6 คะแนน)	มาก (6.1-10 คะแนน)
3.2 อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ	28	การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย		5.7	
	29	องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	3.8		
	30	บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)			6.7
3.3 เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม	31	องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย		6	
	32	องค์การสวนยาง	n.a.		
	33	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	n.a.		
	34	องค์การสะพานปลา	n.a.		
	35	องค์การตลาด	2.9		
	36	องค์การคลังสินค้า	n.a.		
	37	บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด		4.1	
	38	โรงพิมพ์ตำรวจ	n.a.		
	39	โรงงานไพ่	2		
	40	องค์การสุรา	3.2		
	41	องค์การเภสัชกรรม		5.6	
	42	องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์		n.a.	
	43	บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด	3.8		
	44	บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)		5.1	
	45	บริษัท ขนส่ง จำกัด	n.a.		
	46	บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด	n.a.		
3.4 ส่งเสริม	47	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	2.2		
	48	การกีฬาแห่งประเทศไทย	2.5		
	49	องค์การสวนสัตว์	n.a.		
	50	สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย		5.2	
	51	สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	2.6		
	52	สถาบันการบินพลเรือน		5.8	
	53	องค์การสวนพฤกษศาสตร์	3.4		
4. เพื่อความมั่นคงของชาติ	54	องค์การแบตเตอรี่	n.a.		
	55	องค์การฟอกหนัง	3.8		

หมายเหตุ : 1. ในตารางนี้ได้แบ่งช่วงคะแนนเฉลี่ยของการเปรียบเทียบภายนอกและภายในออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับต่ำมีคะแนนระหว่าง 0 ถึง 4.ระดับปานกลาง มีช่วงคะแนนระหว่าง 4.1 ถึง 6, และระดับสูงมีคะแนนระหว่าง 6.1-10 คะแนน

2. n.a. หมายถึง ไม่มีข้อมูลจากรัฐวิสาหกิจจึงเป็นเพียงความคิดเห็นของผู้วิจัย

ที่มา : คำนวณจากแบบสอบถาม

ตารางที่ 9 การจัดแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจปี 2544

กลุ่ม		รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	บริการเชิงพาณิชย์			ส่งเสริม/บริการสังคม		หารายได้และควบคุมสินค้าบางประเภท	นโยบายพิเศษและ รส.แบบนิติเหตุ
			ผูกขาด	กึ่ง	แข่งขัน	อื่นๆ	การเงิน		
1.หารายได้ให้รัฐและควบคุมสินค้าบางประเภท									
	1	- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล						X	
	2	- โรงงานยาสูบ						X	
	3	- องค์การสุรา						X	
	4	- โรงงานไพ่						X	
2. บริการเชิงพาณิชย์									
2.1 บริการเชิงพาณิชย์แบบผูกขาด	5	- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	X						
	6	- การไฟฟ้านครหลวง	X						
	7	- การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	X						
	8	- การประปานครหลวง	X						
	9	- การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	X						
	10	- การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	X						
	11	- บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย	X						
	12	- บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯแห่งใหม่ จำกัด	X						
	13	- การสื่อสารแห่งประเทศไทย	X						
2.2 บริการเชิงพาณิชย์แบบกึ่งผูกขาดกึ่งแข่งขัน	14	- องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย		X					
	15	- องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย		X					
	16	- การท่าเรือแห่งประเทศไทย		X					
	17	- บริษัท ขนส่ง จำกัด		X					
	18	- บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด		X					

กลุ่ม		รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	บริการเชิงพาณิชย์			ส่งเสริม/บริการสังคม		หารายได้และควบคุมสินค้าบางประเภท	นโยบายพิเศษและรส.แบบนิติเหตุ
			ผูกขาด	กึ่ง	แข่งขัน	อื่นๆ	การเงิน		
	19	- บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด		X					
	20	- โรงพิมพ์ตำรวจ		X					
	21	- การประปาส่วนภูมิภาค		X					
	22	- องค์การแบตเตอรี่[1]		X					
	23	- องค์การฟอกหนัง[1]		X					
	24	- องค์การเภสัชกรรม		X					
	25	- องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์		X					
	26	- การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย		X					
2.3 บริการเชิงพาณิชย์แบบแข่งขัน	27	- บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)			X				
	28	- บริษัท ไทยอินฟอร์มเมชั่น โซลูชั่น จำกัด[2]			X				
	29	- บริษัท ไทย-อะมาดิอุส เซาท์อีสเอเชีย จำกัด[2]			X				
	30	- การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย			X				
	31	- บริษัท ปตท. สผ. (มหาชน) จำกัด			X				
	32	- บริษัท ปตท.สผ. (อินเตอร์เนชั่นแนล) จำกัด (มหาชน)			X				
	33	- บริษัท PTT Philippines Inc.			X				
	34	- บริษัท บางจาก ปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)			X				
	35	- บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด			X				
	36	- บริษัท อินเตอร์เน็ต ประเทศไทย จำกัด			X				
	37	- ธนาคารกรุงไทย จำกัด			X				
	38	- บริษัท กรุงไทย แลนด์ แอนด์ เฮาส์ จำกัด[3]			X				
	39	- บริษัท กรุงไทย คอมพิวเตอร์เซอวิสเซส จำกัด[3]			X				
	40	- บริษัท กฎหมายกรุงไทย จำกัด[3]			X				

กลุ่ม		รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	บริการเชิงพาณิชย์			ส่งเสริม/บริการสังคม		หารายได้และควบคุมสินค้าบางประเภท	นโยบายพิเศษและรส.แบบนิติเหตุ
			ผูกขาด	กึ่ง	แข่งขัน	อื่นๆ	การเงิน		
	41	- บริษัท บัตรกรุงไทย จำกัด[3]			X				
	42	- บริษัท กรุงไทยธุรกิจบริการ จำกัด[3]			X				
	43	- บริษัท เงินทุนกรุงไทยธนกิจ จำกัด[3]			X				
	44	- บริษัท เอ็นซี แอสโซซิเอทส์ จำกัด[3]			X				
	45	- บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนกรุงไทย จำกัด[3]			X				
	46	- บริษัท ปุ๋ยแห่งชาติ จำกัด (มหาชน)			X				
	47	- บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด[5]			X				
	48	- บริษัท ไทยแลนด์ ดิวตี้ ฟรี ช็อปส์ จำกัด[4]			X				
2.4 บริการเชิงพาณิชย์แบบส่งเสริม/เชิงสังคม	49	- การรถไฟแห่งประเทศไทย		X		X			
	50	- องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ		X		X			
	51	- การเคหะแห่งชาติ		X		X			
	52	- องค์การจัดการน้ำเสีย		X		X			
	53	- องค์การสวนยาง		X		X			
	54	- องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร		X		X			
	55	- องค์การสะพานปลา		X		X			
	56	- องค์การตลาด		X		X			
	57	- องค์การคลังสินค้า		X		X			
	58	- องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้		X		X			
	59	- ธนาคารออมสิน		X			X		
	60	- ธนาคารอาคารสงเคราะห์		X			X		
	61	- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร		X			X		
	62	- ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย		X			X		

กลุ่ม		รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	บริการเชิงพาณิชย์			ส่งเสริม/บริการสังคม		หารายได้และควบคุมสินค้าบางประเภท	นโยบายพิเศษและรส.แบบนิติเหตุ
			ผูกขาด	กึ่ง	แข่งขัน	อื่นๆ	การเงิน		
	63	- บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย		X			X		
	64	- บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม		X			X		
	65	- บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม		X			X		
	66	- สำนักงานธนานุเคราะห์		X			X		
	67	- การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (เดิมคือ องค์การรถไฟฟ้ามหานคร)		X			X		
	68	- องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย		X			X		
3. ส่งเสริม/เชิงสังคม	69	- สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง				X			
	70	- สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย				X			
	71	- องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ				X			
	72	- สถาบันการบินพลเรือน				X			
	73	- การกีฬาแห่งประเทศไทย				X			
	74	- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย				X			
	75	- องค์การสวนสัตว์				X			
	76	- องค์การสวนพฤกษศาสตร์				X			
4. นโยบายพิเศษและรัฐวิสาหกิจแบบนิติเหตุ									
	77	- ธนาคาร ไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน)			X				X
	78	- บริษัทหลักทรัพย์ไทยธนกิจ จำกัด[6]			X				X
	79	- บริษัท เคทีทีลีสซิ่ง จำกัด[6]			X				X
	80	- ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน)			X				X
	81	- ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)			X				X
	82	- กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน							X

กลุ่ม		รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	บริการเชิงพาณิชย์			ส่งเสริม/บริการสังคม		หารายได้และควบคุมสินค้าบางประเภท	นโยบายพิเศษและรส.แบบนิติเหตุ
			ผูกขาด	กึ่ง	แข่งขัน	อื่นๆ	การเงิน		
	83	- องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน							X
	84	- บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน							X
	85	- บรรษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์							X
	86	- บ.บริหารสินทรัพย์รัตนสิน							X
	87	- บ.บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท							X

หมายเหตุ 1. วัตถุประสงค์ดั้งเดิมของการจัดตั้งองค์การเบตเตอรี่และองค์การฟอกหนังคือการจัดตั้งเป็นนโยบายพิเศษของรัฐ

2. เป็นบริษัทลูกของ บ.การบินไทย

3. เป็นบริษัทลูกของธนาคารกรุงไทย

4. อยู่ในระหว่างการชำระบัญชีซึ่งจะถูกเลิกไปในที่สุด

5. ปัจจุบันมีพนักงานเพียง 2 คน และไม่ได้ดำเนินการโรงแรมแล้ว

6. เป็นบริษัทลูกของธนาคารไทยธนาคาร

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย , เมษายน 2544

ตารางที่ 10 การทดสอบการแบ่งช่วงคะแนนโดยวิธีการทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับผลต่างระหว่างค่าเฉลี่ยประชากร (μ)

กลุ่ม	ค่าเฉลี่ยประชากร (μ)	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน(S.D.)	T*
กลุ่มคะแนนน้อย (0 – 4)	3.2	0.617	8.877
กลุ่มคะแนนปานกลาง (4.01 - 6)	5.09	0.662	
กลุ่มคะแนนน้อย (0 – 4)	3.2	0.617	-13.55
กลุ่มคะแนนสูง (6.01 – 10)	7.2	0.604	
กลุ่มคะแนนปานกลาง (4.01 - 6)	5.09	0.662	-6.522
กลุ่มคะแนนสูง (6.01 – 10)	7.2	0.604	

หมายเหตุ : จากตารางข้างบนเป็นการแสดงการทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับการแบ่งช่วงคะแนนเต็ม 10 เป็นช่วง 3 ช่วง คือ คะแนนระดับสูง ปานกลาง และต่ำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นว่าคะแนนในการแบ่ง กลุ่มทั้ง 3 กลุ่มดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือทางสถิติ กล่าวคือ คะแนนเฉลี่ยในแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

ที่มา : จากการคำนวณ

การตั้งสมมติฐานเพื่อทดสอบค่าเฉลี่ยประชากรเป็นดังนี้

1) สมมติฐานที่แสดงว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ (Null hypothesis) $H_0: \mu_1 - \mu_2 = 0$

2) สมมติฐานที่แสดงถึงสิ่งที่ต้องการทดสอบ (Alternative hypothesis) $H_a: \mu_1 - \mu_2 \neq 0$

การยอมรับสมมติฐาน H_a จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อ ค่าสถิติ T ที่คำนวณได้แบบไม่คิดเครื่องหมายต้องมีค่ามากกว่าค่าสถิติ T จากตารางมาตรฐาน (ค่าสถิติ T จากตารางมาตรฐานที่ระดับความเชื่อมั่น 95% = ±1.96 จากการทดสอบสองทาง) ดังตัวอย่างเช่น การทดสอบค่าเฉลี่ยของกลุ่มคะแนนน้อยและกลุ่มคะแนนปานกลางพบว่า มีค่าสถิติ T เท่ากับ 8.877 ซึ่งมากกว่า 1.96 ย่อมแสดงว่า คณะผู้วิจัยยอมรับสมมติฐาน H_a หรือ กล่าวว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มคะแนนน้อยมีความแตกต่างจากค่าเฉลี่ยของกลุ่มคะแนนปานกลางอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งเท่ากับเป็นการยืนยันความน่าเชื่อถือของการแบ่งช่วงคะแนนดังกล่าว

ตารางที่ 11 ตัวอย่างในการให้คะแนนของตัวแปรต่าง ๆ สำหรับการกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของผู้บริหารระดับสูงสุด ตามข้อเสนอของ TDRI[1]

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ[2]	กรอบข้อเสนอของ TDRI[1]															กรอบตาม มติ ครม. ปี 2538					
	เนื้องาน 30 คะแนน		เนื้องาน 70 คะแนน									ระบบปัจจุบัน[4]	ระบบใหม่ตามสัญญาจ้างของ TDRI[5]					ระบบปัจจุบัน[4]	ระบบใหม่ตามสัญญาจ้างตาม พ.ร.บ.[7]		
	ทรัพย์สิน	รายได้	จำนวนพนักงาน	ผูกขาด/แข่งขัน	ส่งเสริม/ไม่ส่งเสริม	บริเวณที่ให้บริการ	ความสำคัญและผลกระทบต่อส่วนรวม	เทคโนโลยี	ภาระการบริหารงานในกิจการอื่น	รวมทั้งหมด[3]	ขั้นเงินเดือนตามคะแนน[3]	เงินเดือนตามคะแนน	ค่าตอบแทนคงที่	ค่าตอบแทนแปรผัน	รวมค่าตอบแทน	รวมทั้งหมด[6]	ขั้นเงินเดือนตามคะแนน[6]	เงินเดือนตามคะแนน	ค่าตอบแทนคงที่	ค่าตอบแทนแปรผัน	รวมค่าตอบแทน
	15 คะแนน	15 คะแนน	15 คะแนน	10 คะแนน	10 คะแนน	10 คะแนน	10 คะแนน	10 คะแนน	5 คะแนน	100 คะแนน	(ขั้นที่)	(บาท/เดือน)	(บาท/เดือน)	(บาท/เดือน)	(บาท/เดือน)	100 คะแนน	(ขั้นที่)	(บาท/เดือน)	(บาท/เดือน)	(บาท/เดือน)	(บาท/เดือน)
1. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	14.25	14.25	15.00	7.00	8.00	10.00	10.00	10.00	5.00	93.50	58	100,920	171,564	171,564	343,128	95.00	58	100,920	171,564	73,527	245,091
2. การสื่อสารแห่งประเทศไทย	14.25	14.25	15.00	7.00	8.00	10.00	10.00	10.00	5.00	93.50	58	100,920	171,564	171,564	343,128	93.75	58	100,920	171,564	73,527	245,091
3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	14.25	15.00	15.00	6.00	8.00	10.00	10.00	10.00	3.00	91.25	57	96,720	164,424	164,424	328,848	91.50	57	96,720	164,424	70,467	234,891
4. การไฟฟ้านครหลวง	14.25	15.00	15.00	6.00	8.00	10.00	10.00	10.00	3.00	91.25	57	96,720	164,424	164,424	328,848	91.25	57	96,720	164,424	70,467	234,891
5. ธนาคารออมสิน	15.00	14.25	13.50	9.00	8.00	10.00	8.00	8.00	5.00	90.75	57	96,720	164,424	164,424	328,848	90.25	56	92,720	157,624	67,553	225,177
6. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	*14.25*	*13.50*	*15.00*	*8.00*	*8.00*	*10.00*	*8.00*	*8.00*	*5.00*	*89.75*	*56*	*92,720*	157,624	157,624	315,248	*90.00*	*56*	92,720	157,624	67,553	225,177
7. การรถไฟแห่งประเทศไทย	14.25	13.50	15.00	9.00	8.00	10.00	9.00	8.00	5.00	91.75	57	96,720	164,424	164,424	328,848	89.50	56	92,720	157,624	67,553	225,177
8. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	13.50	13.50	13.50	8.00	6.00	8.00	9.00	9.00	5.00	85.50	54	85,170	144,789	144,789	289,578	87.75	55	88,870	151,079	64,748	215,827
9. การประปาส่วนภูมิภาค	13.50	12.75	13.50	6.00	8.00	10.00	8.00	8.00	5.00	84.75	54	85,170	144,789	144,789	289,578	86.50	55	88,870	151,079	64,748	215,827
10. การประปานครหลวง	14.25	13.50	13.50	6.00	8.00	10.00	9.00	8.00	3.00	85.25	54	85,170	144,789	144,789	289,578	86.25	55	88,870	151,079	64,748	215,827
11. องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	12.00	12.00	10.50	10.00	6.00	10.00	7.00	8.00	5.00	80.50	52	78,200	132,940	132,940	265,880	85.25	54	85,170	144,789	62,052	206,841
12. การท่าเรือแห่งประเทศไทย	13.50	13.50	13.50	7.00	8.00	8.00	9.00	8.00	3.00	83.50	54	85,170	144,789	144,789	289,578	84.75	54	85,170	144,789	62,052	206,841
13. การเคหะแห่งชาติ	14.25	12.00	13.50	9.00	8.00	8.00	7.00	7.00	4.00	82.75	53	81,620	138,754	138,754	277,508	82.75	53	81,620	138,754	59,466	198,220
14. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	12.75	13.50	15.00	9.00	8.00	10.00	8.00	7.00	5.00	88.25	56	92,720	157,624	157,624	315,248	82.50	53	81,620	138,754	59,466	198,220
15. องค์การเภสัชกรรม	12.00	12.75	12.00	10.00	6.00	8.00	7.00	8.00	5.00	80.75	52	78,200	132,940	132,940	265,880	82.50	53	81,620	138,754	59,466	198,220
16. บริษัท ขนส่ง จำกัด	11.25	12.00	13.50	9.00	8.00	10.00	8.00	7.00	3.00	81.75	53	81,620	138,754	138,754	277,508	82.50	53	81,620	138,754	59,466	198,220
17. การท่าเพิ่มพูนแห่งประเทศไทย	14.25	12.00	12.00	8.00	8.00	6.00	7.00	8.00	3.00	78.25	51	74,880	127,296	127,296	254,592	81.00	53	81,620	138,754	59,466	198,220
18. โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง	13.50	14.25	13.50	7.00	6.00	8.00	7.00	8.00	3.00	80.25	52	78,200	132,940	132,940	265,880	80.25	52	78,200	132,940	56,974	189,914
19. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	9.75	12.00	12.00	10.00	8.00	8.00	6.00	7.00	5.00	77.75	51	74,880	127,296	127,296	254,592	77.75	51	74,880	127,296	54,555	181,851
20. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	12.00	11.25	13.50	9.00	8.00	8.00	7.00	6.00	5.00	79.75	52	78,200	132,940	132,940	265,880	77.50	51	74,880	127,296	54,555	181,851
21. บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด	11.25	12.00	12.00	10.00	6.00	8.00	7.00	7.00	3.00	76.25	51	74,880	127,296	127,296	254,592	77.50	51	74,880	127,296	54,555	181,851
22. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	9.75	12.00	13.50	9.00	8.00	10.00	6.00	7.00	3.00	78.25	51	74,880	127,296	127,296	254,592	76.50	51	74,880	127,296	54,555	181,851

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ[1]	กรอบข้อเสนอของ TDRI[2]															กรอบตาม มติ ครม. ปี 2538					
	เนื้อเงิน 30 คะแนน		เนื้องาน 70 คะแนน									ระบบปัจจุบัน[4]	ระบบใหม่ตามสัญญาจ้างของ TDRI[5]					ระบบปัจจุบัน[4]	ระบบใหม่ตามสัญญาจ้างตาม พ.ร.บ.[7]		
	ทรัพย์สิน	รายได้	จำนวนหนักงาน	ผูกขาด/แข่งขัน	ส่งเสริม/ไม่ส่งเสริม	บริเวณที่ให้บริการ	ความสำคัญและผลกระทบต่อส่วนรวม	เทคโนโลยี	การจัดการบริหารงานในกิจการอื่น	รวมทั้งหมด[3]	ขั้นเงินเดือนตามคะแนน[3]	เงินเดือนตามคะแนน	ค่าตอบแทนคงที่	ค่าตอบแทนแปรผัน	รวมค่าตอบแทน	รวมทั้งหมด[6]	ขั้นเงินเดือนตามคะแนน[6]	เงินเดือนตามคะแนน	ค่าตอบแทนคงที่	ค่าตอบแทนแปรผัน	รวมค่าตอบแทน
	15 คะแนน	15 คะแนน	15 คะแนน	10 คะแนน	10 คะแนน	10 คะแนน	10 คะแนน	10 คะแนน	5 คะแนน	100 คะแนน	(ขั้นที่)	(บาท/เดือน)	(บาท/เดือน)	(บาท/เดือน)	(บาท/เดือน)	100 คะแนน	(ขั้นที่)	(บาท/เดือน)	(บาท/เดือน)	(บาท/เดือน)	(บาท/เดือน)
23. องค์การคลังสินค้า	12.00	12.75	10.50	7.00	8.00	8.00	7.00	6.00	4.00	75.25	50	71,620	121,754	121,754	243,508	76.25	51	74,880	127,296	54,555	181,851
24. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	12.75	11.25	10.50	10.00	6.00	8.00	7.00	7.00	3.00	75.50	50	71,620	121,754	121,754	243,508	76.00	50	71,620	121,754	52,180	173,934
25. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	11.25	12.00	10.50	9.00	8.00	8.00	7.00	7.00	3.00	75.75	50	71,620	121,754	121,754	243,508	75.50	50	71,620	121,754	52,180	173,934
26. การกีฬาแห่งประเทศไทย	11.25	9.75	9.00	6.00	10.00	10.00	7.00	7.00	3.00	73.00	49	68,400	116,280	116,280	232,560	75.25	50	71,620	121,754	52,180	173,934
27. โรงงานน้ำตาล กรมโรงงานอุตสาหกรรม	10.50	11.25	10.50	10.00	6.00	8.00	6.00	7.00	4.00	73.25	49	68,400	116,280	116,280	232,560	75.00	50	71,620	121,754	52,180	173,934
28. สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์	10.50	9.00	9.00	10.00	8.00	8.00	7.00	6.00	3.00	70.50	48	65,220	110,874	110,874	221,748	74.75	50	71,620	121,754	52,180	173,934
29. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	12.00	12.75	12.00	6.00	10.00	8.00	7.00	7.00	3.00	77.75	51	74,880	127,296	127,296	254,592	74.50	50	71,620	121,754	52,180	173,934
30. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีฯ	9.75	9.75	10.50	7.00	10.00	6.00	8.00	9.00	3.00	73.00	49	68,400	116,280	116,280	232,560	72.00	49	68,400	116,280	49,834	166,114
31. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	12.00	14.25	10.50	6.00	6.00	6.00	6.00	7.00	3.00	70.75	48	65,220	110,874	110,874	221,748	71.50	48	65,220	110,874	47,517	158,391
32. องค์การคลังสินค้า	11.25	12.00	9.00	8.00	8.00	8.00	7.00	6.00	4.00	73.25	49	68,400	116,280	116,280	232,560	71.50	48	65,220	110,874	47,517	158,391
33. องค์การสวนสัตว์	9.75	9.00	9.00	8.00	8.00	8.00	6.00	6.00	3.00	66.75	46	58,980	100,266	100,266	200,532	70.50	48	65,220	110,874	47,517	158,391
34. บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด	9.00	9.75	9.00	9.00	6.00	8.00	7.00	6.00	3.00	66.75	46	58,980	100,266	100,266	200,532	70.25	48	65,220	110,874	47,517	158,391
35. สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์ฯ	9.00	9.00	9.00	7.00	10.00	6.00	7.00	8.00	3.00	68.00	47	62,080	105,536	105,536	211,072	70.25	48	65,220	110,874	47,517	158,391
36. องค์การสวนยาง	9.75	9.75	10.50	10.00	6.00	8.00	6.00	6.00	3.00	69.00	47	62,080	105,536	105,536	211,072	70.00	48	65,220	110,874	47,517	158,391
37. องค์การทอผ้า	9.75	10.50	10.50	9.00	6.00	6.00	6.00	6.00	3.00	66.75	46	58,980	100,266	100,266	200,532	69.75	48	65,220	110,874	47,517	158,391
38. องค์การอุตสาหกรรมป่องเป็น	9.75	9.00	9.00	10.00	6.00	8.00	6.00	6.00	5.00	68.75	47	62,080	105,536	105,536	211,072	69.50	48	65,220	110,874	47,517	158,391
39. องค์การสุรา กรมสรรพสามิต	10.50	11.25	9.00	6.00	6.00	6.00	6.00	7.00	3.00	64.75	46	58,980	100,266	100,266	200,532	69.50	48	65,220	110,874	47,517	158,391
40. สถาบันการบินพลเรือน	9.75	9.00	9.00	8.00	8.00	6.00	7.00	9.00	3.00	68.75	47	62,080	105,536	105,536	211,072	69.50	48	65,220	110,874	47,517	158,391
41. องค์การสะพานปลา	10.50	9.00	9.00	9.00	8.00	8.00	6.00	6.00	3.00	68.50	47	62,080	105,536	105,536	211,072	68.25	47	62,080	105,536	45,230	150,766
42. องค์การแก้ว	9.75	9.75	12.00	10.00	6.00	6.00	6.00	6.00	3.00	68.50	47	62,080	105,536	105,536	211,072	68.00	47	62,080	105,536	45,230	150,766
43. องค์การฟอกหนัง	9.75	9.75	10.50	9.00	6.00	6.00	6.00	6.00	3.00	66.00	46	58,980	100,266	100,266	200,532	67.25	47	62,080	105,536	45,230	150,766
44. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด	9.75	9.00	9.00	10.00	6.00	6.00	6.00	7.00	3.00	65.75	46	58,980	100,266	100,266	200,532	66.75	46	58,980	100,266	42,971	143,237
45. องค์การเหมืองแร่ในทะเล	9.75	9.00	9.00	10.00	6.00	6.00	6.00	7.00	3.00	65.75	46	58,980	100,266	100,266	200,532	65.50	46	58,980	100,266	42,971	143,237
46. องค์การแบตเตอรี่	9.75	9.00	9.00	9.00	6.00	6.00	6.00	7.00	3.00	64.75	46	58,980	100,266	100,266	200,532	64.50	46	58,980	100,266	42,971	143,237

ตารางที่ 11 (ต่อ) ตัวอย่างในการให้คะแนนของตัวแปรต่าง ๆ สำหรับการกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของผู้บริหารระดับสูงสุด ตามข้อเสนอของ TDRI[1]

หมายเหตุ : [1] จำนวนขั้นเงินเดือนที่เปลี่ยนแปลงตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัย จะใช้เฉพาะกับอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดเท่านั้น สำหรับพนักงานจะไม่เกี่ยวข้องกับแนวคิดของตัวอย่างนี้ เนื่องจากทางคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าอัตราเงินเดือนของพนักงานควรเป็นการบริหารงานภายในองค์กรกันเองมากกว่า

[2] ทางคณะผู้วิจัยได้ปรับปัจจัยและน้ำหนักใหม่ โดยให้เกณฑ์เนื้อเงินมี 30 คะแนน และเนื้องานมี 70 คะแนน และใช้คะแนนที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเคยได้รับในปี 2538 มาปรับเทียบสัดส่วนตามที่ TDRI ได้เสนอใหม่

[3] เป็นคะแนนและจำนวนขั้นเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดที่ได้จากการปรับปัจจัยและน้ำหนักของเกณฑ์เนื้อเงินและเนื้องานตามที่ TDRI เสนอ

[4] หมายถึง ผู้บริหารสูงสุดมีค่าตอบแทนตามบัญชีโครงสร้างเงินเดือน 58 ขั้นตามที่ ครม. กำหนด แต่กรอบข้อเสนอของ TDRI ได้ปรับปัจจัยและน้ำหนักของเกณฑ์เนื้อเงินและเนื้องานดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2

[5] หมายถึง ผู้บริหารสูงสุดมีทั้งค่าตอบแทนคงที่และค่าตอบแทนแปรผัน โดย TDRI กำหนดให้มีค่าตอบแทนแปรผันได้ไม่เกิน 12 เท่าของค่าตอบแทนคงที่ ซึ่งตัวอย่างในตารางนี้สมมติให้รัฐวิสาหกิจได้รับค่าตอบแทนผันแปรเท่ากับ 12 เท่าของค่าตอบแทนคงที่ จึงเห็นได้ว่าค่าตอบแทนรวมของผู้บริหารสูงสุดตามสัญญาจ้างตามข้อเสนอของ TDRI อาจมากกว่าที่ มติ ครม. วันที่ 13 มิ.ย. 43 กำหนดเพื่อประกอบ พ.ร.บ คุณสมบัติมาตรฐานฯ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ได้

[6] เป็นคะแนนและจำนวนขั้นเงินเดือนสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2538

[7] หมายถึง เป็นระบบที่มีค่าตอบแทนรวม ประกอบด้วย ค่าตอบแทนคงที่ (70%)(ประกอบด้วยอัตราขั้นเงินเดือนสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดบวกกับผลประโยชน์อื่นร้อยละ 70 ของอัตราเงินเดือน) และค่าตอบแทนแปรผัน (30%) ตามมติ ครม. 13 มิ.ย. 43 เพื่อประกอบ พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานฯ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2543

[8] รายชื่อรัฐวิสาหกิจที่เป็นตัวเอียง คือ ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้ถูกยุบเลิกไป หรือแปรรูป ยกเว้นลำดับที่ 6) 25) และ 30) ซึ่งมีโครงสร้างอัตราเงินเดือนในปัจจุบันไม่เป็นไปตามตารางที่ 11 นี้

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง และจากการคำนวณโดย TDRI

ตารางที่ 12 ตัวอย่างการปรับปรุงเกณฑ์การให้คะแนนของจำนวนทรัพย์สิน รายได้ และพนักงานตามข้อเสนอของ TDRI สำหรับการกำหนดขั้นเงินเดือนสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ

	ทรัพย์สิน (ล้านบาท)			รายได้ (ล้านบาท)			จำนวนพนักงาน (คน)			คะแนน
มากกว่า	109,200			28,300			28,500			15
ตั้งแต่	101,200	-	109,200	25,100	-	28,300	27,000	-	28,500	14.5
ตั้งแต่	93,200	-	101,200	21,900	-	25,100	25,500	-	27,000	14
ตั้งแต่	85,200	-	93,200	18,700	-	21,900	24,000	-	25,500	13.5
ตั้งแต่	77,200	-	85,200	15,500	-	18,700	22,500	-	24,000	13
ตั้งแต่	69,200	-	77,200	13,900	-	15,500	21,000	-	22,500	12.5
ตั้งแต่	61,200	-	69,200	12,300	-	13,900	19,500	-	21,000	12
ตั้งแต่	53,200	-	61,200	10,700	-	12,300	18,000	-	19,500	11.5
ตั้งแต่	45,200	-	53,200	9,100	-	10,700	16,500	-	18,000	11
ตั้งแต่	37,200	-	45,200	7,500	-	9,100	15,000	-	16,500	10.5
ตั้งแต่	33,200	-	37,200	6,700	-	7,500	14,000	-	15,000	10
ตั้งแต่	29,200	-	33,200	5,900	-	6,700	13,000	-	14,000	9.5
ตั้งแต่	25,200	-	29,200	5,100	-	5,900	12,000	-	13,000	9
ตั้งแต่	21,200	-	25,200	4,300	-	5,100	11,000	-	12,000	8.5
ตั้งแต่	17,200	-	21,200	3,500	-	4,300	10,000	-	11,000	8
ตั้งแต่	15,200	-	17,200	3,100	-	3,500	9,000	-	10,000	7.5
ตั้งแต่	13,200	-	15,200	2,700	-	3,100	8,000	-	9,000	7
ตั้งแต่	11,200	-	13,200	2,300	-	2,700	7,000	-	8,000	6.5
ตั้งแต่	9,200	-	11,200	1,900	-	2,300	6,000	-	7,000	6
ตั้งแต่	7,200	-	9,200	1,500	-	1,900	5,000	-	6,000	5.5
ตั้งแต่	6,200	-	7,200	1,300	-	1,500	4,500	-	5,000	5
ตั้งแต่	5,200	-	6,200	1,100	-	1,300	4,000	-	4,500	4.5
ตั้งแต่	4,200	-	5,200	900	-	1,100	3,500	-	4,000	4
ตั้งแต่	3,200	-	4,200	700	-	900	3,000	-	3,500	3.5
ตั้งแต่	2,200	-	3,200	500	-	700	2,500	-	3,000	3
ตั้งแต่	1,700	-	2,200	400	-	500	2,000	-	2,500	2.5
ตั้งแต่	1,200	-	1,700	300	-	400	1,500	-	2,000	2
ตั้งแต่	700	-	1,200	200	-	300	1,000	-	1,500	1.5
ตั้งแต่	200	-	700	100	-	200	500	-	1,000	1
ตั้งแต่	0.1	-	200	0.1	-	100	0.1	-	500	0.5
	0	-	0.1	0	-	0.1	0	-	0.1	0

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 13 ตัวอย่างวิธีการจัดกลุ่มคะแนนสำหรับการกำหนดอัตราเงินเดือนผู้บริหารสูงสุดตามข้อเสนอของ TDRI

ช่วงคะแนน				ขั้น	เงินเดือน
มากกว่า	97.5	-	100	70	161,576
มากกว่า	95	-	97.5	69	155,362
มากกว่า	92.5	-	95	68	149,386
มากกว่า	90	-	92.5	67	143,641
มากกว่า	87.5	-	90	66	138,116
มากกว่า	85	-	87.5	65	132,804
มากกว่า	82.5	-	85	64	127,696
มากกว่า	80	-	82.5	63	122,785
มากกว่า	77.5	-	80	62	118,062
มากกว่า	75	-	77.5	61	113,521
มากกว่า	72.5	-	75	60	109,155
มากกว่า	70	-	72.5	59	104,957
มากกว่า	67.5	-	70	58	100,920
มากกว่า	65	-	67.5	57	96,720
มากกว่า	62.5	-	65	56	92,720
มากกว่า	60	-	62.5	55	88,870
มากกว่า	57.5	-	60	54	85,170
มากกว่า	55	-	57.5	53	81,620
มากกว่า	52.5	-	55	52	78,200
มากกว่า	50	-	52.5	51	74,880
มากกว่า	47.5	-	50	50	71,620
มากกว่า	45	-	47.5	49	68,400
มากกว่า	42.5	-	45	48	65,220
มากกว่า	40	-	42.5	47	62,080
ตั้งแต่	37.5	-	40	46	58,980

หมายเหตุ : อัตราเงินเดือนตั้งแต่ขั้นที่ 59 ถึง 70 คำนวณโดยใช้สมมติฐานว่าให้มีอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นคงที่ตั้งแต่ขั้นที่ 57

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 14 ตัวอย่างในการให้คะแนนสำหรับการกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของผู้บริหารสูงสุด โดยปรับช่วงคะแนนของจำนวนทรัพย์สิน รายได้ และพนักงานเป็น 0 - 15 คะแนน ตามข้อเสนอของ TDRI[1]

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ[5]	กรอบข้อเสนอของ TDRI[2]									TDRI[3]		ตามมติ กรม. ปี 2538[4]	
	เนื้อเงิน 30 คะแนน		เนื้องาน 70 คะแนน										
	ทรัพย์สิน	รายได้	จำนวนพนักงาน	ผลขาด/เท่งชัน	ส่งเสริม/ไม่ส่งเสริม	บริเวณที่ให้บริการ	ความสำคัญและผลกระทบต่อส่วนรวม	เทคโนโลยี	ภาระการบริหารงานในกิจการอื่น	รวมทั้งหมด	ขั้นเงินเดือนตามข้อเสนอ TDRI	รวมทั้งหมด	ขั้นเงินเดือนตามคะแนน
	15 คะแนน	15 คะแนน	15 คะแนน	10 คะแนน	10 คะแนน	10 คะแนน	10 คะแนน	10 คะแนน	5 คะแนน	100 คะแนน	(ขั้นที่)	100 คะแนน	(ขั้นที่)
1. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	14.50	14.50	12.5	7.00	8.00	10.00	10.00	10.00	5.00	91.50	67	95.00	58
2. การสื่อสารแห่งประเทศไทย	9.00	13.50	13.5	7.00	8.00	10.00	10.00	10.00	5.00	86.00	65	93.75	58
3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	13.00	15.00	15	6.00	8.00	10.00	10.00	10.00	3.00	90.00	66	91.50	57
4. การไฟฟ้านครหลวง	10.50	15.00	9.5	6.00	8.00	10.00	10.00	10.00	3.00	82.00	63	91.25	57
5. ธนาคารออมสิน	15.00	12.50	7.5	9.00	8.00	10.00	8.00	8.00	5.00	83.00	64	90.25	56
6. *ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร*	*14.50*	*11.00*	*8*	*8.00*	*8.00*	*10.00*	*8.00*	*8.00*	*5.00*	*80.50*	*63*	*90.00*	*56*
7. การรถไฟแห่งประเทศไทย	9.50	9.50	12.5	9.00	8.00	10.00	9.00	8.00	5.00	80.50	63	89.50	56
8. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	7.50	8.50	3	8.00	6.00	8.00	9.00	9.00	5.00	64.00	56	87.75	55
9. การประปาส่วนภูมิภาค	6.50	7.00	6	6.00	8.00	10.00	8.00	8.00	5.00	64.50	56	86.50	55
10. การประปานครหลวง	9.00	10.00	5.5	6.00	8.00	10.00	9.00	8.00	3.00	68.50	58	86.25	55
11. องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	3.00	4.50	1	10.00	6.00	10.00	7.00	8.00	5.00	54.50	52	85.25	54
12. การท่าเรือแห่งประเทศไทย	7.00	9.50	6	7.00	8.00	8.00	9.00	8.00	3.00	65.50	57	84.75	54
13. การทะเลแห่งชาติ	9.00	5.50	3	9.00	8.00	8.00	7.00	7.00	4.00	60.50	55	82.75	53
14. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	5.50	9.50	13	9.00	8.00	10.00	8.00	7.00	5.00	75.00	60	82.50	53
15. องค์การนมัสการรม	3.00	6.50	2	10.00	6.00	8.00	7.00	8.00	5.00	55.50	53	82.50	53
16. บริษัท ขนส่ง จำกัด	2.00	6.00	4	9.00	8.00	10.00	8.00	7.00	3.00	57.00	53	82.50	53
17. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	11.50	5.00	2	8.00	8.00	6.00	7.00	8.00	3.00	58.50	54	81.00	53
18. โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง	6.50	15.00	6	7.00	6.00	8.00	7.00	8.00	3.00	66.50	57	80.25	52
19. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	1.00	5.00	1.5	10.00	8.00	8.00	6.00	7.00	5.00	51.50	51	77.75	51
20. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	3.00	4.00	3	9.00	8.00	8.00	7.00	6.00	5.00	53.00	52	77.50	51
21. บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด	1.50	4.50	1.5	10.00	6.00	8.00	7.00	7.00	3.00	48.50	50	77.50	51
22. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	1.00	5.50	3.5	9.00	8.00	10.00	6.00	7.00	3.00	53.00	52	76.50	51
23. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	3.50	6.00	1	7.00	8.00	8.00	7.00	6.00	4.00	50.50	51	76.25	51
24. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	6.00	4.00	1	10.00	6.00	8.00	7.00	7.00	3.00	52.00	51	76.00	50
25. *การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย*	*2.00*	*5.00*	*1*	*9.00*	*8.00*	*8.00*	*7.00*	*7.00*	*3.00*	*50.00*	*50*	*75.50*	*50*
26. การกีฬาแห่งประเทศไทย	1.50	1.50	0.5	6.00	10.00	10.00	7.00	7.00	3.00	46.50	49	75.25	50
27. *โรงงานน้ำตาล กรมโรงงานอุตสาหกรรม*	*1.50*	*3.50*	*1*	*10.00*	*6.00*	*8.00*	*6.00*	*7.00*	*4.00*	*47.00*	*49*	*75.00*	*50*
28. สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์	1.50	1.00	0.5	10.00	8.00	8.00	7.00	6.00	3.00	45.00	49	74.75	50
29. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	3.50	6.50	2.5	6.00	10.00	8.00	7.00	7.00	3.00	53.50	52	74.50	50
30. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีฯ	1.00	1.50	1	7.00	10.00	6.00	8.00	9.00	3.00	46.50	49	72.00	49
31. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	3.00	12.00	1	6.00	6.00	6.00	6.00	7.00	3.00	50.00	50	71.50	48
32. องค์การคลังสินค้า	2.50	4.50	0.5	8.00	8.00	8.00	7.00	6.00	4.00	48.50	50	71.50	48
33. องค์การสวนสัตว์	1.00	0.50	0.5	8.00	8.00	8.00	6.00	6.00	3.00	41.00	47	70.50	48
34. บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด	0.50	2.00	0.5	9.00	6.00	8.00	7.00	6.00	3.00	42.00	47	70.25	48
35. *สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์ฯ*	*0.50*	*1.00*	*0.5*	*7.00*	*10.00*	*6.00*	*7.00*	*8.00*	*3.00*	*43.00*	*48*	*70.25*	*48*
36. องค์การสวนยาง	1.00	1.50	1	10.00	6.00	8.00	6.00	6.00	3.00	42.50	48	70.00	48
37. *องค์การทอผ้า*	*1.00*	*3.00*	*1*	*9.00*	*6.00*	*6.00*	*6.00*	*6.00*	*3.00*	*41.00*	*47*	*69.75*	*48*
38. *องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น*	*1.00*	*0.50*	*0.5*	*10.00*	*6.00*	*8.00*	*6.00*	*6.00*	*5.00*	*43.00*	*48*	*69.50*	*48*
39. องค์การสุรา กรมสรรพสามิต	1.50	3.00	0.5	6.00	6.00	6.00	6.00	7.00	3.00	39.00	46	69.50	48
40. สถาบันการบินพลเรือน	1.00	0.50	0.5	8.00	8.00	6.00	7.00	9.00	3.00	43.00	48	69.50	48
41. องค์การสะพานปลา	1.50	1.00	0.5	9.00	8.00	8.00	6.00	6.00	3.00	43.00	48	68.25	47
42. *องค์การแก้ว*	*1.00*	*2.00*	*1.5*	*10.00*	*6.00*	*6.00*	*6.00*	*6.00*	*3.00*	*41.50*	*47*	*68.00*	*47*
43. องค์การฟอกหนัง	1.00	2.00	1	9.00	6.00	6.00	6.00	6.00	3.00	40.00	46	67.25	47
44. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด	1.00	1.00	0.5	10.00	6.00	6.00	6.00	7.00	3.00	40.50	47	66.75	46
45. *องค์การเหมืองแร่ในทะเล*	*1.00*	*0.50*	*0.5*	*10.00*	*6.00*	*6.00*	*6.00*	*7.00*	*3.00*	*40.00*	*46*	*65.50*	*46*
46. องค์การเภสัชกรรม	1.00	1.00	0.5	9.00	6.00	6.00	6.00	7.00	3.00	39.50	46	64.50	46

ตารางที่ 14 (ต่อ) ตัวอย่างในการให้คะแนนสำหรับการกำหนอัตราเงินเดือน

หมายเหตุ :

[1] จำนวนขั้นเงินเดือนที่เปลี่ยนแปลงตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัย จะใช้เฉพาะกับอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดเท่านั้น สำหรับพนักงานจะไม่เกี่ยวข้องกับแนวคิดของตัวอย่างนี้ เนื่องจากทางคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าอัตราเงินเดือนของพนักงานควรเป็นการบริหารงานภายในองค์กรกันเองมากกว่า

[2] ทางคณะผู้วิจัยได้ปรับปัจจัยและน้ำหนักใหม่ โดยให้เกณฑ์เนื้อเงินมี 30 คะแนน และเนื้องานมี 70 คะแนน และได้ปรับเกณฑ์การกำหนดช่วงคะแนนใหม่สำหรับจำนวนทรัพย์สิน รายได้ และพนักงาน โดยให้เริ่มตั้งแต่ 0-15 (ซึ่งในตารางที่ 11 ของภาคผนวกไม่ได้ทำในส่วนนี้) แต่ยังคงใช้คะแนนของปัจจัยอื่นๆ เหมือนตามที่ TDRI ได้เสนอไว้ในตารางที่ 11 ของภาคผนวก

[3] เป็นคะแนนและจำนวนขั้นเงินเดือนสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่ได้จากการปรับตามข้อ 2 ตามที่ TDRI เสนอ

[4] เป็นคะแนนและจำนวนขั้นเงินเดือนสูงสุดของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2538

[5] รายชื่อรัฐวิสาหกิจที่เป็นตัวเอียง คือ ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้ถูกยุบเลิกไป หรือแปรรูป ยกเว้นลำดับที่ 6) 25) และ 30) ซึ่งมีโครงสร้างอัตราเงินเดือนในปัจจุบันไม่เป็นไปตามตารางที่ 14 นี้

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง และจากการคำนวณโดย TDRI

ตารางที่ 15 ข้อเสนอแนะหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ดี

- โครงสร้างคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ
  - มีการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการอื่น โดยพยายามให้สัดส่วนจำนวนกรรมการมีความเหมาะสม เพื่อให้กรรมการสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ*
  - ต้องมีตัวแทนสหภาพแรงงานเป็นกรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ทราบความคิดเห็นของพนักงานโดยรวมต่อนโยบายขององค์กร อีกทั้งควรจะมีตัวแทนจากภาคเอกชนเป็นกรรมการด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งขันกับภาคเอกชน เพื่อให้มีการกำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
  - มีการตั้งคณะอนุกรรมการทำงานตามความจำเป็น เพื่อให้มีความคล่องตัวในการทำงาน โดยมีการกำหนดกรอบภาระหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน และคณะอนุกรรมการต้องรายงานผลการประชุมให้คณะกรรมการทราบเป็นประจำ
  - ผู้บริหารสูงสุดควรมีส่วนร่วมในการอภิปรายและมีโอกาสที่จะอธิบายถึงความคาดหวังของตนเองที่จะได้รับจากคณะกรรมการ
- คุณสมบัติของกรรมการ
  - อดีตผู้บริหารสูงสุดไม่ควรเข้าร่วมเป็นกรรมการของรัฐวิสาหกิจในช่วงเวลาหนึ่งหลังจากที่พ้นตำแหน่งแล้ว
  - กรรมการรัฐวิสาหกิจควรดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจไม่มากจนเกินไป** โดยต้องคำนึงถึงเวลาที่ผู้นั้นสามารถให้กับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้
  - กรรมการรัฐวิสาหกิจต้องไม่เป็นกรรมการหรือเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมกับบริษัทอื่นหรือรัฐวิสาหกิจอื่นที่ก่อให้เกิดการเอื้อผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน หรือเกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์กับรัฐวิสาหกิจที่ตนเป็นกรรมการอยู่ เว้นแต่จะได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบ และระบุไว้ในรายงานประจำปี
  - กรรมการรัฐวิสาหกิจต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและทางอ้อมกับการประกอบธุรกรรมใดๆ กับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ (Connected Lending) หากมีการประกอบธุรกรรมในลักษณะดังกล่าวแต่ไม่ขัดกับ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในหมวด 9 เรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม กรรมการรัฐวิสาหกิจจะต้องระบุไว้อย่างชัดเจนในรายงานประจำปี
- ระบบการกำกับดูแลคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ
  - มีระบบการคัดเลือกกรรมการอย่างโปร่งใส เพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง
  - กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่ทุกคนควรได้รับการ "ปฐมนิเทศ" เพื่อสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองให้ตรงตามวัตถุประสงค์ขององค์กร
  - ในรายงานประจำปีควรเปิดเผยนโยบาย/หลักการในการกำหนดค่าตอบแทน และรายละเอียดของค่าตอบแทนกรรมการ
  - บริษัทควรเปิดเผยนโยบายและโครงสร้างการกำกับดูแลกิจการ รวมถึงความรับผิดชอบของคณะกรรมการในรายงานประจำปีด้วย
  - ควรมีการจัดทำแนวทางเกี่ยวกับจริยธรรมธุรกิจหรือจรรยาบรรณ เพื่อให้กรรมการและพนักงานทราบถึงมาตรฐานการประพฤติตนตามที่องค์กรคาดหวัง
  - ควรมีการประชุมอย่างสม่ำเสมออย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง สำหรับจำนวนครั้งที่ประชุมขึ้นอยู่กับความสำคัญของเรื่องและจำนวนวาระที่ต้องพิจารณา ควรมีการบันทึกผลและมติของการประชุมไว้ให้ชัดเจนเพื่อใช้อ้างอิงได้
  - คณะกรรมการควรเปิดเผยในรายงานประจำปีถึงจำนวนครั้งที่คณะกรรมการจัดประชุมในรอบปี รวมถึงจำนวนครั้งที่กรรมการแต่ละท่านเข้าร่วมประชุม

- เมื่อมีมติที่ประชุม ควรสำรวจและประเมินผลว่าได้มีการนำมติที่ประชุมนั้นไปปฏิบัติจริงหรือไม่ แล้วเกิดประสิทธิผลเพียงไร
- ต้องมีระบบการประเมินผลการดำเนินงานของกรรมการ โดยจัดให้มีบรรทัดฐานการปฏิบัติงานอย่างมีหลักเกณฑ์ และทำการประเมินผลงาน ซึ่งอาจเป็นการประเมินตนเอง ประเมินซึ่งกันและกัน หรือมีบุคคลภายนอกเข้ามาประเมินก็ได้ แม้ว่าการประเมินผลในบางครั้งอาจไม่สะท้อนความเป็นจริงเท่าใดนัก เนื่องจากมีสาเหตุของความเกรงใจ ไม่กล้าประเมินผลอย่างตรงไปตรงมา หรือทำการประเมินแบบเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน แต่อย่างไรก็ตาม การประเมินผลงานอาจช่วยให้คณะกรรมการได้พิจารณาทบทวนบทบาทของตนเอง รวมถึงเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบต่อองค์กรมากขึ้น

หมายเหตุ : * จากฐานข้อมูลของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ณ ตุลาคม 2543 พบว่าบริษัทเอกชนมีจำนวนกรรมการโดยเฉลี่ยประมาณ 12 คน ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่เป็นตัวแทนผู้ถือหุ้นใหญ่และผู้บริหาร 7 คน และกรรมการภายนอก 5 คน (รายงานการกำกับดูแลกิจการ, ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, มีนาคม 2544)

** ตาม พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานฯ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้ผู้ที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจสามารถดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ไม่เกิน 3 แห่ง ซึ่งกรรมการรัฐวิสาหกิจในที่นี้ หมายความถึง เฉพาะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการอื่นเท่านั้น แต่มิได้หมายความถึงกรรมการโดยตำแหน่ง เนื่องจากได้มีการตีความจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อวันที่ 31 ม.ค. 39 ว่าในมาตรา 13 ของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้ระบุว่าหากผู้ใดดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจเกิน 3 แห่ง จะต้องลาออกจากตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งภายในหนึ่งเดือน แสดงให้เห็นว่า พ.ร.บ. ฉบับนี้มุ่งหมายให้มีการลาออกจากตำแหน่งได้ แต่เนื่องด้วยกรรมการโดยตำแหน่งไม่สามารถลาออกจากตำแหน่งได้ เพราะกฎหมายบังคับให้ต้องเป็น ดังนั้นหากผู้ใดดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจเกิน 3 แห่ง จะไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อ พ.ร.บ. ฉบับนี้ และผู้นั้นยังสามารถเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการอื่นได้อีก 3 แห่ง อนึ่งได้มีผลการสำรวจความคิดเห็นเรื่อง "บทบาท หน้าที่ของคณะกรรมการและฝ่ายบริหาร" ของสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (Thai Institute of Director Association : IOD) ในปี 2544 พบว่ากรรมการโดยส่วนใหญ่จะดำรงตำแหน่งอยู่ใน 2-3 บริษัท ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 36 ของผู้ตอบแบบสอบถาม

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 16 ข้อจำกัดเรื่องสภาพการจ้างที่จะต้องคำนึงเพื่อหาแนวคิดในการปรับปรุงโครงสร้างค่าตอบแทนและแรงจูงใจ

ข้อจำกัดสภาพการจ้าง	รัฐวิสาหกิจ	รายละเอียด	หมายเหตุ (รายละเอียดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง)
1. การจ่ายโบนัสอัตราคงที่	1. ธนาคารกรุงไทย 2. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 3. บริษัทการบินไทย 4. การไฟฟ้านครหลวง 5. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	1. 4 เท่าของเงินเดือน (ตามสิทธิที่กำหนด) 2. 3.75 เท่าของเงินเดือน (ตามสิทธิที่กำหนด) 3. ไม่เกิน 3 เท่าของเงินเดือน (ตามสิทธิที่กำหนด) 4. 2 เท่าของเงินเดือน (ตามสิทธิที่กำหนด) 5. 5 เท่าของเงินเดือน (ตามสิทธิที่กำหนด)*	
2. การเลื่อนขั้นอัตโนมัติ ตามบัญชีโครงสร้างเงินเดือนที่ ครม. กำหนด	1.องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ 2.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	1. เลื่อนขั้นอย่างน้อย 1 ขั้นทุกปี 2. เลื่อนขั้นอย่างน้อย 1 ขั้นทุกปี	1. – 2. อ้างจากระเบียบการเลื่อนขั้นเงินเดือนของสำนักงานสลากฯ
3. สิทธิพิเศษการรับบุตรพนักงานเข้าทำงาน	1. การประปานครหลวง	1.บุตรหรือคู่สมรสของพนักงานที่ประสบอุบัติเหตุทุพพลภาพหรือเสียชีวิตขณะปฏิบัติหน้าที่ และ หากมีตำแหน่งว่างเหลือจะรับบุตรพนักงานไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของอัตราว่าง	1.ไม่รวมบุตรบุญธรรม และต้องมีคุณวุฒิตรงตามตำแหน่ง สอบคัดเลือกได้คะแนนไม่น้อยกว่าร้อยละ 60
	2. การรถไฟแห่งประเทศไทย	2.รับบุตรพนักงานและอดีตพนักงานครึ่งหนึ่งของตำแหน่งว่างโดยสอบแข่งขันกันเอง และให้สิทธิ 10% ของบุคคลภายนอกสำหรับตำแหน่งลูกจ้างเฉพาะงาน	2. -
	3. โรงงานยาสูบ	3. รับบุตรพนักงานที่เสียชีวิตขณะปฏิบัติหน้าที่ และเมื่อต้องการแรงงานจะรับบุตรหรือบุตรบุญธรรมของอดีตพนักงาน และบุตรโดยกำเนิดของพนักงานปัจจุบันที่ทำงานมาไม่ต่ำกว่า 30 ปี	3. พนักงานหรืออดีตพนักงานผู้นั้นต้องไม่มีบุตรทำงานอยู่ในโรงงานในปัจจุบัน
4. บำนาญ	1. การรถไฟแห่งประเทศไทย	1. มี	1. ผู้ที่เข้าทำงานใหม่หลังวันที่ 24 พ.ย. 2542 จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เรื่องบำนาญอีกต่อไป
	2. การท่าเรือแห่งประเทศไทย	2. มี	2. -
	3.ธนาคารออมสิน	3. มี	3. ยังมีบำนาญตกทอดซึ่งให้กับทายาทอีกด้วย
	4. องค์การโทรศัพท์ฯ	4. มี	4. ยกเลิกระบบบำนาญตั้งแต่ปี 2519 ในปัจจุบันปี 2544 เหลือผู้รับบำนาญ 16 คน

หมายเหตุ : * แม้ธนาคารเพื่อการส่งออกฯ ได้กำหนดโบนัสคงที่ตามสิทธิไว้ที่ 5 เท่าของเงินเดือน แต่จากข้อมูลที่ธนาคารเพื่อการส่งออกฯ ได้จัดส่งให้แก่คณะผู้วิจัยโดยตรงนั้นได้ระบุว่าในปี 2542 และ 2543 พนักงานของธนาคารได้รับโบนัสจริงคงที่คนละ 2 เท่าของเงินเดือน

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 17 จำนวนเงินโบนัสกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ประจำปี 2542 และข้อเสนอของ TDRI

	ชื่อรัฐวิสาหกิจ[1]	ผลการประเมินการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ[2] (คะแนน)	โบนัสพนักงาน				โบนัสกรรมการ				วงเงินเลื่อนขั้น[5] (ร้อยละ)
			ตามสิทธิ[3] ที่ ครม. กำหนด		ตามข้อเสนอของ TDRI[4]		ตามสิทธิ[3] ที่ ครม. กำหนด			ตามข้อเสนอของ TDRI[4] (บาท/คน/ปี)	
			ร้อยละของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส	เท่าของเงินเดือน	ร้อยละของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส	เท่าของเงินเดือน	หลักเกณฑ์การจ่ายโบนัส	จำนวนเงิน (บาท)	จำนวนเงิน (บาท/คน/ปี)		
	<u>กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร</u>										
1	ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าฯ[6]	3.127	-	5.00 (คงที่)	ระหว่าง 5.5 – 7%	ระหว่าง 3 – 4 เท่า			-	เหมือนระบบปัจจุบัน	6.436
2	ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)[6]		-	4.00 (คงที่)	0 – 11% ตามผลงาน	0 – 8 เท่าตามผลงาน				เหมือนระบบปัจจุบัน	
3	สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล[6]	2.804	9.20	3.75 (คงที่)	ระหว่าง 7 - 8.5%	ระหว่าง 4 – 5 เท่า			60,000	เหมือนระบบปัจจุบัน	7.598
4	บริษัทการบินไทย จำกัด(มหาชน)[6]		-	3.00 (คงที่)	0 – 11% ตามผลงาน	0 – 8 เท่าตามผลงาน				เหมือนระบบปัจจุบัน	
5	การไฟฟ้านครหลวง[6]		-	2.00 (คงที่)	0 – 11% ตามผลงาน	0 – 8 เท่าตามผลงาน				เหมือนระบบปัจจุบัน	
6	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	1.449	10.55	1.00	ระหว่าง 10.5 – 11%	ระหว่าง 7 – 8 เท่า	ฐาน + 75%	127,775,000.00	175,000	เหมือนระบบปัจจุบัน	8.276
7	โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง	1.539	10.46	5.19	ระหว่าง 10 – 10.5%	ระหว่าง 6 – 7 เท่า	ฐาน + 50%	1,661,643.13	137,500	เหมือนระบบปัจจุบัน	8.231
8	การท่าเรือแห่งประเทศไทย[7]	1.545	n.a.	1.00	ระหว่าง 10 – 10.5%	ระหว่าง 6 – 7 เท่า	-	-	-	เหมือนระบบปัจจุบัน	7.228
9	การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	1.636	10.364	6.00	ระหว่าง 10 – 10.5%	ระหว่าง 6 – 7 เท่า	ร้อยละ 30 ของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส	194,757,256.92	110,000	เหมือนระบบปัจจุบัน	8.181
10	ธนาคารเพื่อการเกษตรฯ[7]	1.815	n.a.	5.18	ระหว่าง 10 – 10.5%	ระหว่าง 6 – 7 เท่า	ฐาน + 50%	1,488,333.28	150,000	เหมือนระบบปัจจุบัน	8.093
11	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	1.858	10.142	2.24	ระหว่าง 10 – 10.5%	ระหว่าง 6 – 7 เท่า	ฐาน + 50%	1,507,500.00	180,000	เหมือนระบบปัจจุบัน	8.071
12	ธนาคารออมสิน	1.905	10.0952	2.62	ระหว่าง 10 – 10.5%	ระหว่าง 6 – 7 เท่า	ฐาน + 50%	1,959,583.34	150,000	เหมือนระบบปัจจุบัน	8.047
13	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	1.914	n.a.	n.a.	ระหว่าง 10 – 10.5%	ระหว่าง 6 – 7 เท่า	-	-	-	เหมือนระบบปัจจุบัน	7.043
14	การนิคมอุตสาหกรรมฯ[7]	2.002	n.a.	1.00	ระหว่าง 8.5 – 10%	ระหว่าง 5 – 6 เท่า	-	-	-	เหมือนระบบปัจจุบัน	6.999
15	การเคหะแห่งชาติ	2.079	n.a.	n.a.	ระหว่าง 8.5 – 10%	ระหว่าง 5 – 6 เท่า	-	-	-	เหมือนระบบปัจจุบัน	6.961
16	การประปานครหลวง[7]	2.183	n.a.	1.00	ระหว่าง 8.5 – 10%	ระหว่าง 5 – 6 เท่า	-	-	-	เหมือนระบบปัจจุบัน	6.909
17	อ.ส.ม.ท.	2.249	9.75	1.78	ระหว่าง 8.5 – 10%	ระหว่าง 5 – 6 เท่า	ฐาน + 25%	1,126,405.68	87,500	เหมือนระบบปัจจุบัน	7.876
18	การประปาส่วนภูมิภาค	2.432	n.a.	n.a.	ระหว่าง 8.5 – 10%	ระหว่าง 5 – 6 เท่า	-	-	-	เหมือนระบบปัจจุบัน	6.784
19	องค์การเภสัชกรรม	2.448	9.55	1.87	ระหว่าง 8.5 – 10%	ระหว่าง 5 – 6 เท่า	ฐาน + 25%	1,113,092.24	93,750	เหมือนระบบปัจจุบัน	7.776
20	บริษัทขนส่ง จำกัด	2.752	9.25	1.00	ระหว่าง 7 - 8.5%	ระหว่าง 4 – 5 เท่า	ฐาน	796,250.00	70,000	เหมือนระบบปัจจุบัน	7.624

	ชื่อรัฐวิสาหกิจ[1]	ผลการประเมินการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ[2] (กะแนน)	โบนัสพนักงาน				โบนัสกรรมการ				วงเงินเลื่อนขั้น[5] (ร้อยละ)
			ตามสิทธิ[3] ที่ กรม. กำหนด		ตามข้อเสนอของ TDRI[4]		ตามสิทธิ[3] ที่ กรม. กำหนด			ตามข้อเสนอของ TDRI[4]	
			ร้อยละของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส	เท่าของเงินเดือน	ร้อยละของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส	เท่าของเงินเดือน	หลักเกณฑ์การจ่ายโบนัส	จำนวนเงิน (บาท)	จำนวนเงิน (บาท/คน/ปี)	(บาท/คน/ปี)	
21	การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (เดิม คือ องค์การรถไฟฟ้ามหานคร)	3.527	-	-	ระหว่าง 4 – 5.5%	ระหว่าง 2 – 3 เท่า	-	-	-	-	6.234
22	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย[7]		n.a.	1.00	0 – 9% ตามผลงาน	0 – 5 เท่าตามผลงาน		-		เหมือนระบบปัจจุบัน	
23	บริษัทอู่กรุงเทพ จำกัด		n.a.	1.00	0 – 11% ตามผลงาน	0 – 8 เท่าตามผลงาน		282,825.56		เหมือนระบบปัจจุบัน	
24	ธนาคารอาคารสงเคราะห์		n.a.	n.a.	0 – 9% ตามผลงาน	0 – 7 เท่าตามผลงาน				เหมือนระบบปัจจุบัน	
25	โรงงานไพ่		9.00	2.73	0 – 11% ตามผลงาน	0 – 8 เท่าตามผลงาน		741,434.68		เหมือนระบบปัจจุบัน	
26	องค์การสุรา		9.00	2.98	0 – 11% ตามผลงาน	0 – 8 เท่าตามผลงาน		683,833.31		เหมือนระบบปัจจุบัน	
27	บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย		n.a.	2.00	0 – 11% ตามผลงาน	0 – 8 เท่าตามผลงาน		530,000.00		เหมือนระบบปัจจุบัน	
28	บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย		n.a.	n.a.	0 – 11% ตามผลงาน	0 – 8 เท่าตามผลงาน				เหมือนระบบปัจจุบัน	
29	บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด		9.00	4.73	0 – 11% ตามผลงาน	0 – 8 เท่าตามผลงาน		528,020.15		เหมือนระบบปัจจุบัน	
30	องค์การสะพานปลา		n.a.	n.a.	0 – 11% ตามผลงาน	0 – 8 เท่าตามผลงาน				เหมือนระบบปัจจุบัน	
31	บริษัทไม้อัดไทย จำกัด		n.a.	1.00	0 – 11% ตามผลงาน	0 – 8 เท่าตามผลงาน		473,395.13		เหมือนระบบปัจจุบัน	
32	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค[7]		n.a.	1.00	0 – 11% ตามผลงาน	0 – 8 เท่าตามผลงาน		-		เหมือนระบบปัจจุบัน	
33	องค์การตลาด		n.a.	1.00	0 – 11% ตามผลงาน	0 – 8 เท่าตามผลงาน		180,120.67		เหมือนระบบปัจจุบัน	
34	โรงพิมพ์ตำรวจ		n.a.	1.00	0 – 11% ตามผลงาน	0 – 8 เท่าตามผลงาน		124,834.03		เหมือนระบบปัจจุบัน	
35	การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย		n.a.	2.85	0 – 9% ตามผลงาน	0 – 4.5 เท่าตามผลงาน		1,227,630.00		เหมือนระบบปัจจุบัน	
36	บริษัท อินเทอร์เน็ต ประเทศไทย		n.a.	5.00	0 – 11% ตามผลงาน	0 – 8 เท่าตามผลงาน		687,600.81		เหมือนระบบปัจจุบัน	
37	สำนักงานธนานุเคราะห์		n.a.	2.27	0 – 11% ตามผลงาน	0 – 8 เท่าตามผลงาน		645,000.00		เหมือนระบบปัจจุบัน	
	<u>กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร</u>										
38	สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ฯ	1.784	n.a.	1.00	-	0 – 4 เท่าตามผลงาน			15,000	0 – 100,000 บาทตามผลงาน	7.108
39	การรถไฟแห่งประเทศไทย	2.807	0	0	-	0 – 4 เท่าตามผลงาน	-	-	-	0 – 100,000 บาทตามผลงาน	6.597
40	ขสมก.	3.32	0	0	-	0 – 4 เท่าตามผลงาน	-	-	-	0 – 100,000 บาทตามผลงาน	6.340
41	องค์การกำจัดน้ำเสีย		n.a.	n.a.	-	0 – 4 เท่าตามผลงาน				0 – 100,000 บาทตามผลงาน	
42	สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง		n.a.	n.a.	-	0 – 4 เท่าตามผลงาน				0 – 100,000 บาทตามผลงาน	
43	องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ		n.a.	n.a.	-	0 – 4 เท่าตามผลงาน				0 – 100,000 บาทตามผลงาน	

	ชื่อรัฐวิสาหกิจ[1]	ผลการประเมินการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ[2] (คะแนน)	โบนัสพนักงาน				โบนัสกรรมการ				วงเงินเลื่อนขั้น[5] (ร้อยละ)
			ตามสิทธิ[3] ที่ ครม. กำหนด		ตามข้อเสนอของ TDRI[4]		ตามสิทธิ[3] ที่ ครม. กำหนด			ตามข้อเสนอของ TDRI[4] (บาท/คน/ปี)	
			ร้อยละของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส	เท่าของเงินเดือน	ร้อยละของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส	เท่าของเงินเดือน	หลักเกณฑ์การจ่ายโบนัส	จำนวนเงิน (บาท)	จำนวนเงิน (บาท/คน/ปี)		
44	สถาบันการบินพลเรือน		n.a.	n.a.	-	0 – 4 เท่าตามผลงาน				0 – 100,000 บาทตามผลงาน	
45	การกีฬาแห่งประเทศไทย		n.a.	n.a.	-	0 – 4 เท่าตามผลงาน				0 – 100,000 บาทตามผลงาน	
46	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย		n.a.	n.a.	-	0 – 4 เท่าตามผลงาน				0 – 100,000 บาทตามผลงาน	
47	องค์การสวนสัตว์		n.a.	n.a.	-	0 – 4 เท่าตามผลงาน				0 – 100,000 บาทตามผลงาน	
48	องค์การสวนพฤกษศาสตร์		n.a.	n.a.	-	0 – 4 เท่าตามผลงาน				0 – 100,000 บาทตามผลงาน	
49	องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย		n.a.	n.a.	-	0 – 4 เท่าตามผลงาน				0 – 100,000 บาทตามผลงาน	

หมายเหตุ : 1. ได้แบ่งรัฐวิสาหกิจออกเป็น 2 กลุ่ม คือ รัฐวิสาหกิจที่มีกำไร และไม่มีกำไร เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเสนอของคณะผู้วิจัยในเรื่องระบบ Gainsharing ที่จะนำมาใช้

2. รัฐวิสาหกิจที่มีคะแนนผลการประเมินในส่วนนี้ คือ รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจประจำปี 2542 ส่วนรัฐวิสาหกิจใดที่ไม่มีคะแนนผลการประเมินนั้น แสดงว่ายังไม่ได้เข้าสู่ระบบประเมินผลฯ ของกระทรวงการคลัง

3. เป็นโบนัสที่คำนวณจากวงเงินโบนัสที่ ครม. อนุมัติ ซึ่งมีรายละเอียดอยู่ในคู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจโดยใช้มาตั้งแต่ปี 2538 แต่ในบางครั้งจะมีมติ ครม. ให้ปรับลดเงินโบนัสลง เช่นในปี 2542 ให้ปรับลดลงร้อยละ 20 ในส่วนของกรรมการ

4. เป็นข้อเสนอที่ TDRI ได้เสนอการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจ่ายเงินโบนัส โดยแยกโบนัสสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร และรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรหรือขาดทุนอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรจะใช้วิธีการจัดสรรโบนัสแบบ Gainsharing แทน รวมถึงมีสมมติฐานว่าทุกรัฐวิสาหกิจได้เข้าสู่ระบบประเมินผลการดำเนินงานและใช้วงเงินโบนัสพนักงานและกรรมการตามที่ TDRI ได้เสนอไว้ในบทที่ 8 ดังตารางที่ 8.2, 8.3, 8.4, 8.11, 8.16, 8.17 และ 8.18

5. วงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนในปี 2542 ยังไม่ได้ปรับลดลงร้อยละ 1 ตามมติ ครม. ส่วนข้อเสนอของคณะผู้วิจัยในเรื่องการจัดสรรวงเงินเลื่อนขั้นนั้น ยังมีความเห็นว่าให้คงใช้ระบบปัจจุบันต่อไปได้ แต่ต้องมีการพิจารณาทบทวนวงเงินเลื่อนขั้นทุกปี โดยให้พิจารณาจากปัจจัยอัตราเงินเฟ้อ และอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจประกอบ

6. คณะผู้วิจัยเสนอว่ารัฐวิสาหกิจที่มีการจ่ายโบนัสคงที่นั้นให้เปลี่ยนเงินส่วนนี้ไปเป็นเงินสมทบแทน และให้ใช้วิธีการประเมินผลงานและจ่ายโบนัสแบบไม่คงที่แทน

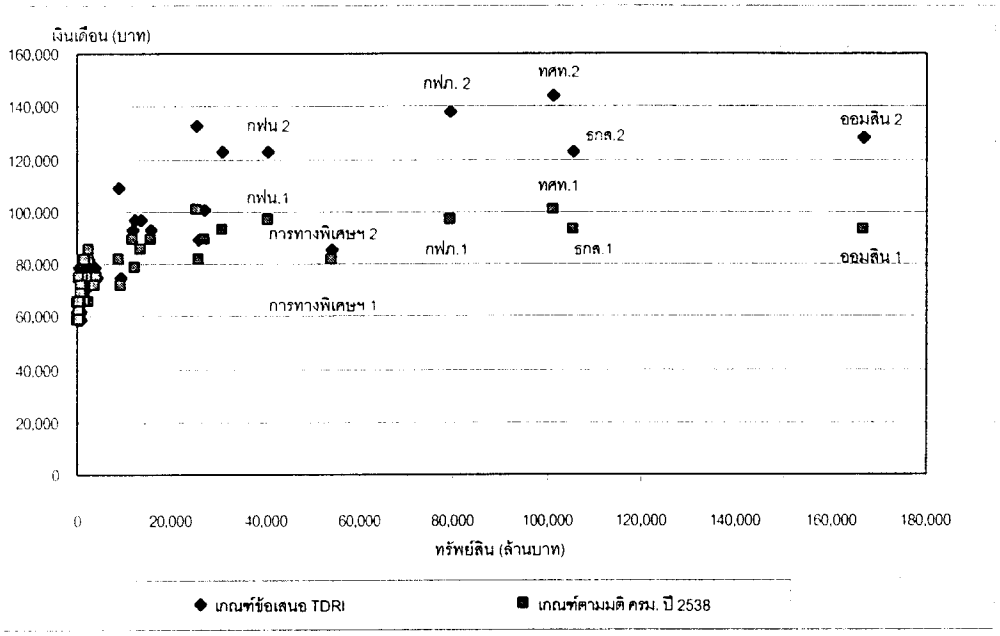
7. มีกำไรจากการดำเนินงานหลังหักผลขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนฯ สามารถจ่ายโบนัสพนักงานได้ในอัตราคนละ 1 เท่าของเงินเดือน ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2543

8. ธกส. มีวงเงินโบนัสให้พนักงานตามผลการประเมิน 5.18 เท่า แต่จ่ายจริงเพียง 3.5 เท่าของเงินเดือน

n.a. - ไม่มีข้อมูล

ที่มา : กลุ่มพัฒนานโยบายการเงินฯ สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง (ข้อมูล ณ 2 ต.ค. 43) และ การประเมินผลการดำเนินงานประจำปี 2542

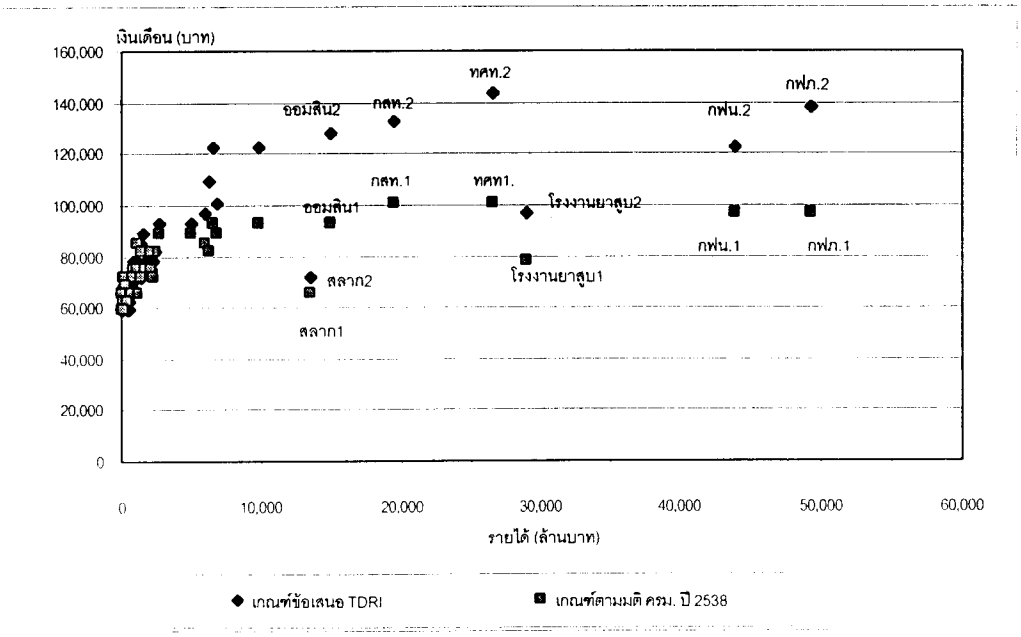
รูปที่ 1 (ก) อัตราเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดกับจำนวนทรัพย์สินขององค์กรตามมติ ครม. ปี 2538 และตามข้อเสนอ TDRI



หมายเหตุ : มูลค่าทรัพย์สินขององค์กรในปี 2538 นี้ยังคงใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดคะแนนเพื่อกำหนดจำนวนขั้นเงินเดือนผู้บริหารสูงสุดอยู่ในปัจจุบัน

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

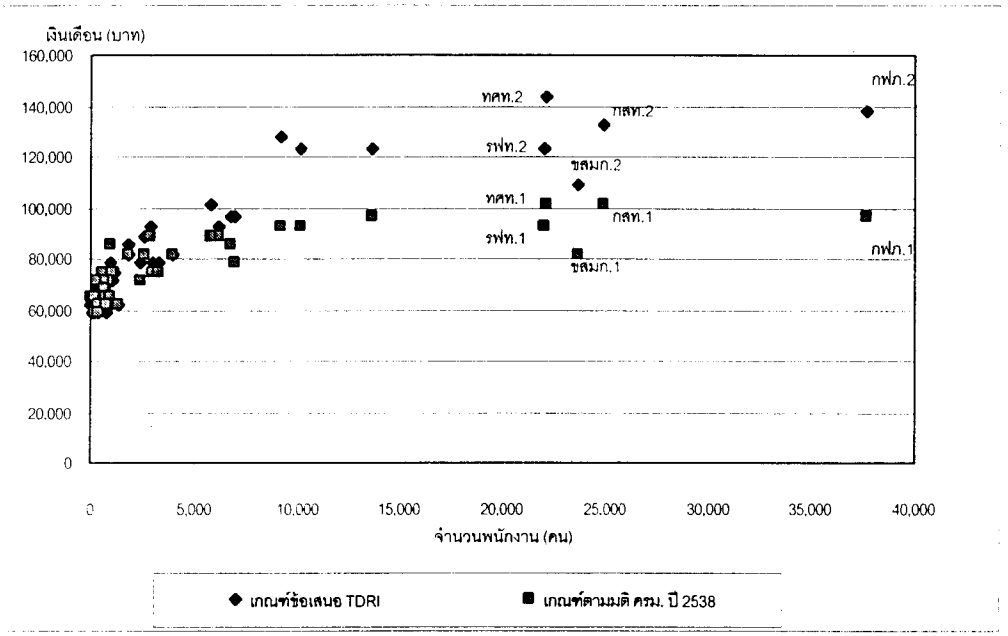
รูปที่ 1 (ข) อัตราเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดกับจำนวนรายได้ขององค์กรตามมติ ครม. ปี 2538 และตามข้อเสนอ TDRI



หมายเหตุ : จำนวนรายได้ขององค์กรในปี 2538 นี้ยังคงใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดคะแนนเพื่อกำหนดจำนวนขั้นเงินเดือนผู้บริ::รสูงสุดอยู่ในปัจจุบัน

ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

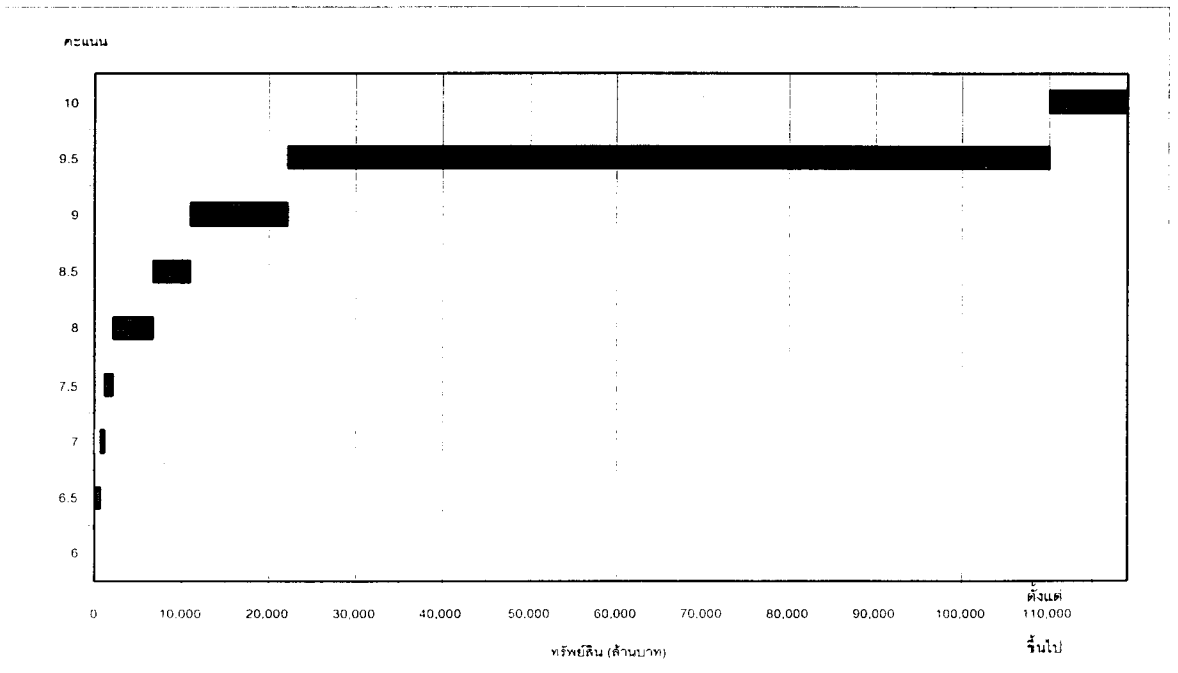
รูปที่ 1 (ค) อัตราเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดกับจำนวนพนักงานขององค์กรตามมติ ครม. ปี 2538 และตามข้อเสนอ TDRI



หมายเหตุ : จำนวนพนักงานขององค์กรในปี 2538 นี้ยังคงใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดคะแนนเพื่อกำหนดจำนวนขั้นเงินเดือนผู้บริหารสูงสุดอยู่ในปัจจุบัน

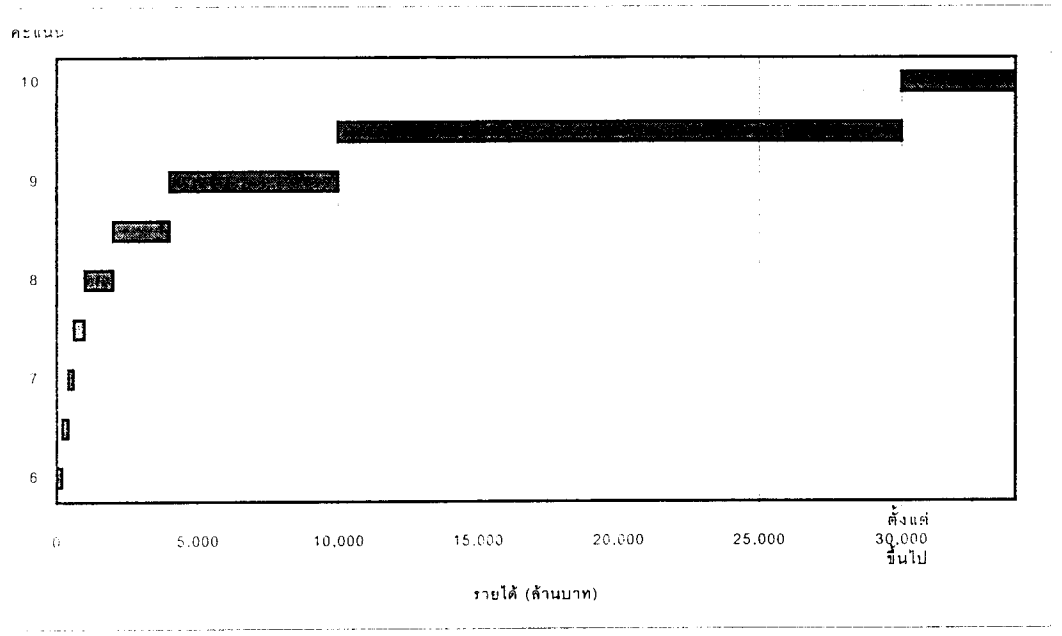
ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รูปที่ 2 (ก) หลักเกณฑ์การกำหนดคะแนนสำหรับจำนวนทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ ตามมติ ครม. 6 มิ.ย. 38



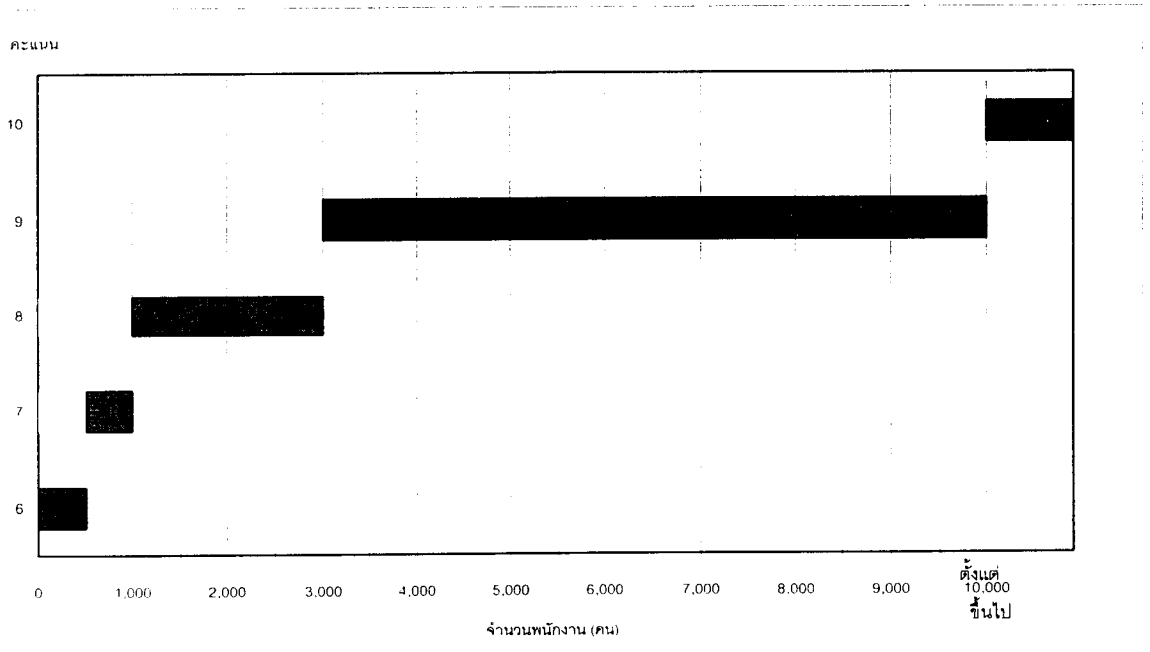
ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง

รูปที่ 2 (ข) หลักเกณฑ์การกำหนดคะแนนสำหรับจำนวนรายได้ของรัฐวิสาหกิจ ตามมติ ครม. 6 มิ.ย. 38



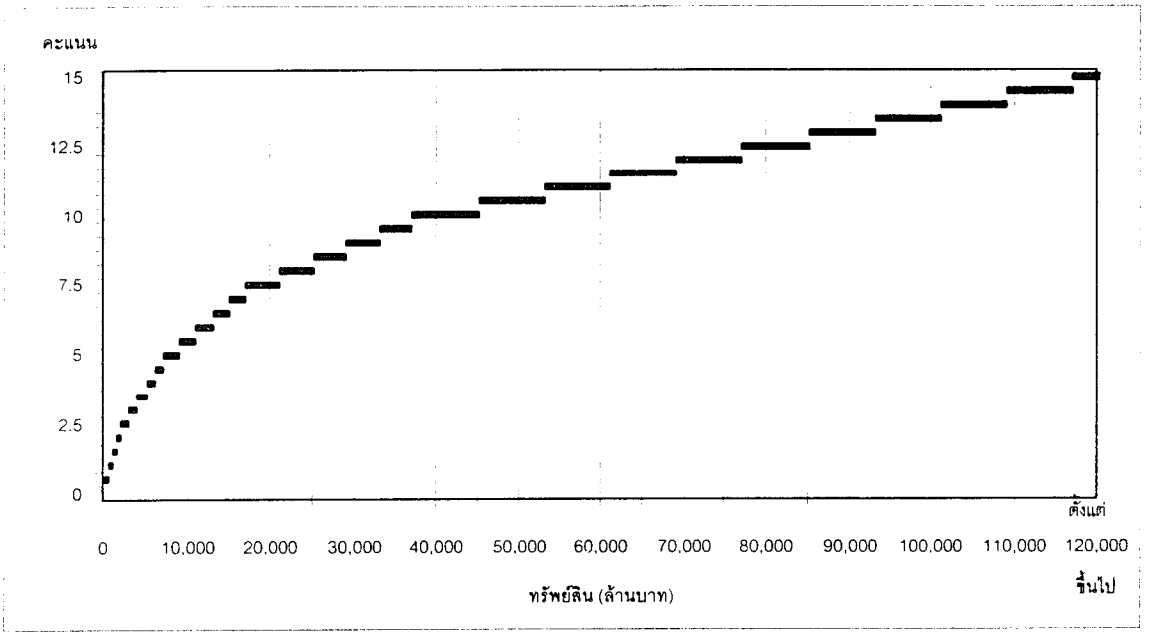
ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง

รูปที่ 2 (ค) หลักเกณฑ์การกำหนดคะแนนสำหรับจำนวนพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ตามมติ ครม. 6 มิ.ย. 38



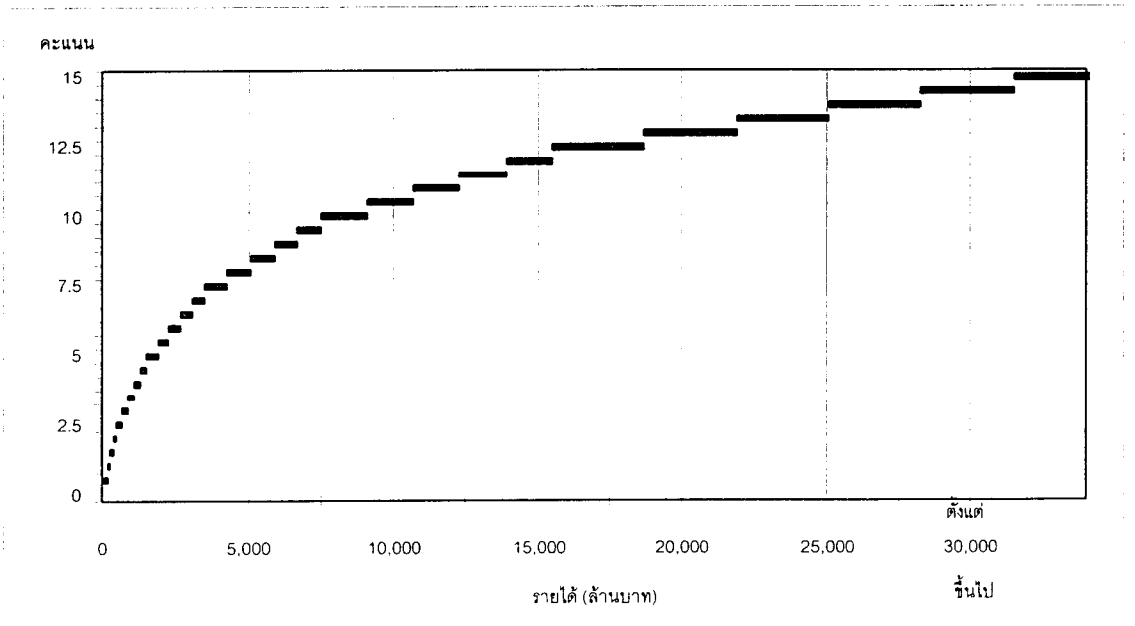
ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง

รูปที่ 3 (ก) หลักเกณฑ์การกำหนดช่วงคะแนนใหม่สำหรับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของ TDRI



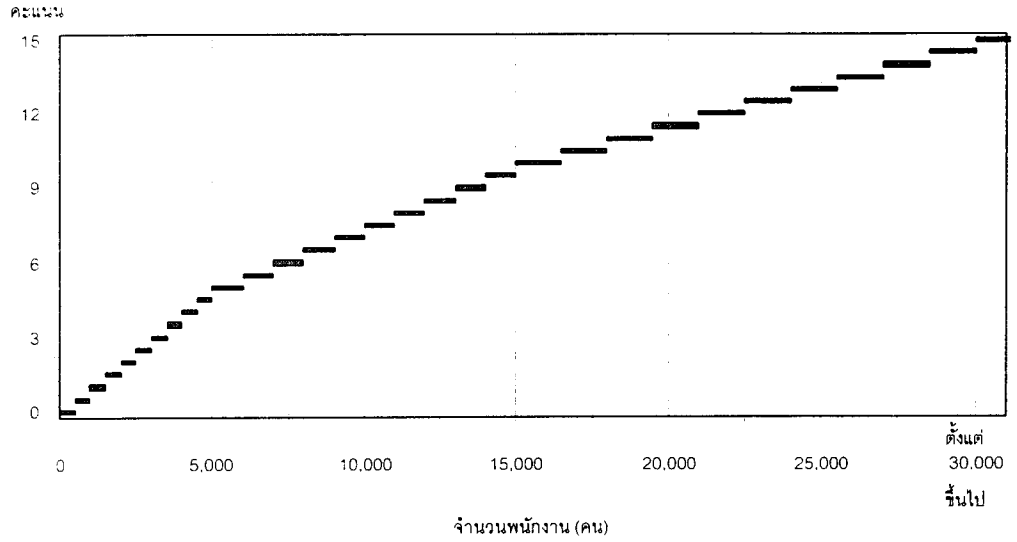
ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รูปที่ 3 (ข) หลักเกณฑ์การกำหนดช่วงคะแนนใหม่สำหรับรายได้ของรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอ ของ TDRI

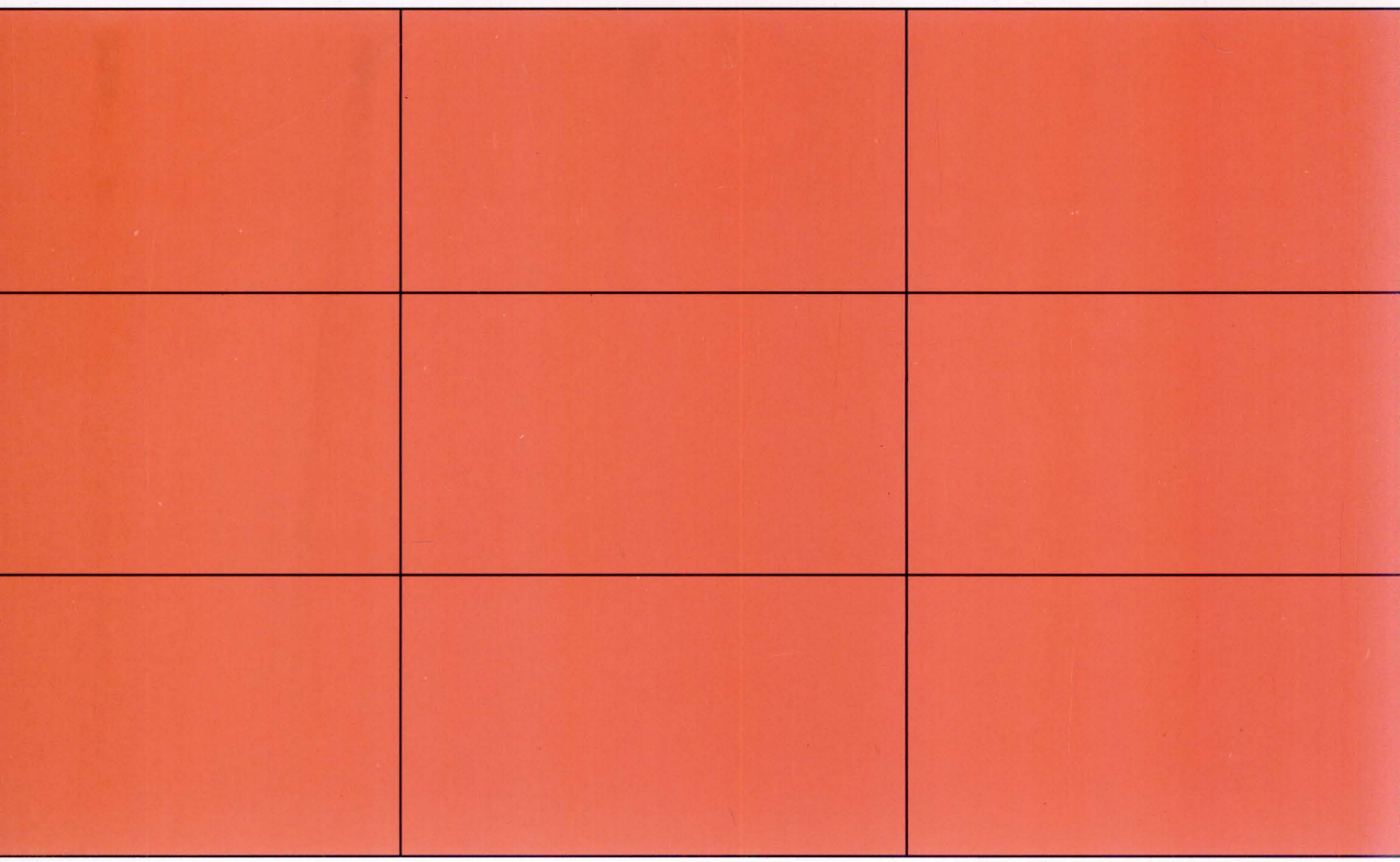


ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รูปที่ 3 (ค) หลักเกณฑ์การกำหนดช่วงคะแนนใหม่สำหรับจำนวนพนักงานของรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของ TDRI



ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย



Thailand Development Research Institute Foundation
565 Ramkhamhaeng 39, Wangthonglang, Bangkok 10310 Thailand
Tel: (662) 7185460; Fax: (662) 7185461-62; Web site: http://www.info.tdri.or.th