

ผลกระทบจากการนำโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียวมาใช้ในการบริหาร
ค่าตอบแทนและการจ้างงานภาครัฐของประเทศกานา
Impacts on The Application of The Single Spine Salary Structure (SSSS)
for Ghanaian Government Compensation and Employment

พระมหาโชตนิพิฐพนธ์ สุทนต์จิตโต (ผลเจริญ)
วิทยาเขตสุรินทร์
สุรศักดิ์ ชะมารัมย์
มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด
เรียงดาว ทวะชาลี
วิทยาเขตขอนแก่น
พระครูปัญญาสุธรรมนิเทศก์
วิทยาเขตสุรินทร์

บทคัดย่อ

กานาหรือสาธารณรัฐกานาจัดเป็นประเทศกำลังพัฒนาอีกหนึ่งประเทศในทวีปแอฟริกาที่ต้องเผชิญหน้ากับปัญหาความท้าทายทางด้านการบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานภาครัฐนับตั้งแต่อดีตเรื่อยมาทั้งปัญหาเรื่องการจ่ายค่าจ้างในระดับที่ต่ำ และปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในด้านโครงสร้างของการจ่ายเงินค่าจ้าง ทั้งนี้ในความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวของรัฐบาลกานาเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ.2010 ซึ่งรัฐบาลกานาได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยได้มีการนำโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียวมาใช้ในการบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานภาครัฐ ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการการปรับใช้โครงสร้างเงินเดือนรูปแบบดังกล่าวนี้ได้แก่ ทำให้เกิดการใช้จ่ายในการบริหารค่าตอบแทนภาครัฐของประเทศกานามีอัตราที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมการจ่ายเงินเดือนของข้าราชการ เพื่อให้เกิดความยุติธรรม สร้างความยั่งยืนทางการคลัง เจริญต่อรอง และก่อให้เกิดการเชื่อมโยงกันของการจ่ายเงินเดือนและผลการปฏิบัติงานได้มากขึ้น

คำสำคัญ: การบริหารค่าตอบแทน, การจ้างงาน, โครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียว

Abstract

Ghana or Republic of Ghana is another developing country in Africa facing the challenge of managing public sector remuneration and employment since the past with the problem of low wages and inequalities in payroll structure. In an effort to address those problems, Ghanaian government has resolved the issues by applying the Single Spine Salary Structure (SSSS) which is one of components of the Single Spine Pay Policy (SSPP) in compensation and employment since 2010. The results of the deployment of

this type of payroll structure were; the wage bill increased rapidly, the government is able to control the salaries of government officials to make justice, to create fiscal sustainability, and to negotiate and facilitate the link between performance and productivity.

Keywords: Compensation, Employment, the Single Spine Salary Structure (SSSS)

ความนำ

ประเทศกานา (Ghana) หรือมีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่าสาธารณรัฐกานา (Republic of Ghana) ถือได้ว่าเป็นอีกหนึ่งประเทศกำลังพัฒนาตั้งอยู่ในภูมิภาคแอฟริกาตะวันตก ทั้งนี้กานาต้องเผชิญหน้ากับวิกฤตการณ์เกี่ยวกับการบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานภาครัฐมาโดยตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา จากข้อมูลรายงานเรื่องกรณีศึกษาเกี่ยวกับการบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานภาครัฐ: สถาบัน นโยบาย และความท้าทายด้านการปฏิรูปของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ปี ค.ศ.2016¹ สะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาเรื่องการจ่ายค่าจ้างในระดับที่ต่ำ ตลอดจนความไม่เท่าเทียมกันในด้านโครงสร้างของการจ่ายเงินค่าจ้าง และเงื่อนไขการให้บริการอันย่ำแย่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศกานาที่ดำเนินมาเป็นเวลาหลายปี นั้นเป็นที่ได้รับความสนใจอย่างมากของรัฐบาลมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา นั้นพบว่ามีเพิ่มขึ้นอย่างมากในเรื่องของจ่ายเงินค่าจ้างของภาครัฐที่มีอัตราส่วนกว่า 11.3% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในปีงบประมาณ 2008 การบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานของรัฐบาลประเทศกานาประสบความสำเร็จอย่างมากในการทำให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่ อยู่ภายใต้กรอบของการบริหารค่าตอบแทนเดียวกันที่กำหนดโดยรัฐ

ต่อมาเมื่อปี ค.ศ. 2010 รัฐบาลของประเทศกานาได้มีการปรับใช้โครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียว (The Single Spine Salary Structure: SSSS) ในการบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานภาครัฐของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อต้องการสร้างแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการปรับปรุงการให้บริการและผลผลิต อันเป็นองค์ประกอบหลักของนโยบายการจ่ายเงินเดือนตามแนวตั้งแบบชั้นเดียว (The Single Spine Pay Policy: SSPP) ของรัฐบาลในการควบคุมการจ่ายเงินเดือนของข้าราชการ เพื่อให้เกิดความยุติธรรม สร้างความยั่งยืนทางการคลัง เจริญต่อรอง และก่อให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างกันของการจ่ายเงินเดือนและผลผลิตได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้ประสบการณ์ล่าสุดของการให้บริการสาธารณะของประเทศกานาในการใช้ระบบโครงสร้างเงินเดือนรูปแบบใหม่ที่มีชื่อว่า “โครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียว (The Single Spine Salary Structure: SSSS)” ทั้งนี้การให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับรัฐทั่วไปมีอยู่ 19 ประเภท ซึ่งถูกกำหนดไว้ในมาตรา 190 แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศกานา ซึ่งครอบคลุมข้าราชการ

¹ International Monetary Fund, Case Studies On Managing Government Compensation And Employment—Institutions, Policies, And Reformchallenges. (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2016, P 22)

สาธารณสุข การศึกษา ตุลาการ ตำรวจและองค์การมหาชนที่ไม่แสวงหากำไร และการให้บริการสาธารณะรูปแบบอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมตลอดจนถึงการให้บริการของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียว (The Single Spine Salary Structure: SSSS) ไม่เพียงแต่มีการนำมาใช้ในการบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานภาครัฐของประเทศกำลังพัฒนาดังเช่นประเทศกานาเท่านั้น หากแต่โครงสร้างเงินเดือนรูปแบบดังกล่าวมีการนำไปใช้หลายประเทศทั้งประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งส่งผลทำให้ประเทศทั้งหลายเหล่านั้นล้วนแล้วแต่มีโครงสร้างการจ่ายเงินเดือนที่เป็นกลางในการจ่ายเงินเดือนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตัวอย่างเช่น ประเทศนอร์เวย์และประเทศเดนมาร์กมีระบบการจ่ายเงินเดือนเป็นแบบเดียวกันซึ่งครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนเป็นต้น² ดังนั้นการนำโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียวมาใช้จึงเป็นที่ถูกคาดหวังอย่างยิ่งจากผู้คนในสังคมว่าจะก่อให้เกิดการปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศกานาที่ดีขึ้นกว่าเดิม บทความความขึ้นนี้จึงเป็นความพยายามที่จะนำเสนอถึงผลกระทบจากการนำโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียวมาใช้ในการบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานภาครัฐของประเทศกานา โดยมีเนื้อหาของบทความแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนคือ ส่วนแรกเป็นการอธิบายถึงแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารค่าตอบแทน (Compensation) และลักษณะสำคัญของโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียว (The Single Spine Salary Structure: SSSS) และส่วนที่สอง เป็นการวิเคราะห์ให้เห็นถึงผลกระทบของการนำโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียว (The Single Spine Salary Structure: SSSS) มาใช้ในการการบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานภาครัฐของประเทศกานา

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารค่าตอบแทน (Compensation) และลักษณะสำคัญของโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียว (The Single Spine Salary Structure: SSSS)

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารค่าตอบแทน (Compensation)

องค์กรในปัจจุบันมีการกำหนดรูปแบบของค่าตอบแทนในลักษณะที่เป็นตัวเงินและมีใช้ตัวเงิน ซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึงในเรื่องของเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการ ค่าจ้าง โบนัส ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล หรือผลประโยชน์อื่นๆที่พนักงานพึงได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นองค์ประกอบของค่าตอบแทน ดังนั้นการบริหารค่าตอบแทน (Compensation) จึงหมายถึง รางวัลทั้งหมดที่องค์กรจ่ายให้แก่พนักงานเพื่อแลกเปลี่ยนกับการทำงานของพนักงาน โดยเป็นผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในลักษณะต่างๆ ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการ ค่าจ้าง โบนัส ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล ความปลอดภัยในการทำงาน ผลประโยชน์อื่นๆที่พนักงานพึงได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงความก้าวหน้าในอาชีพที่มีความสัมพันธ์กับงาน

² Edward, B. and Nyame, P, Implementation of Labour Laws and Political Instability : A Case Study of the Single Spine Pay Policy in Ghana. The International Journal of Humanities & Social Studies, 2014, pp.71-92.

จากการพิจารณาความหมายของการบริหารค่าตอบแทน (Compensation) ดังกล่าวย่อมสะท้อนให้เห็นว่า การบริหารค่าตอบแทนมีความสำคัญทั้งต่อตัวองค์กรและผู้บริหารในแง่ที่มีลักษณะจูงใจให้พนักงานปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ โดยคำนึงถึงความต้องการและสิทธิประโยชน์ของพนักงานที่จะพึงได้รับการปฏิบัติหน้าที่ และนอกจากนี้ ค่าตอบแทนจะต้องมีการกำหนดให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ไม่มีความเหลื่อมล้ำหรือเอาเปรียบ มากไปกว่านั้น ค่าตอบแทนที่ยุติธรรมจะช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง อันส่งผลให้พนักงานเกิดขวัญและกำลังใจในการทำงาน ตลอดจนมีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับอัตราค่าตอบแทนที่เหมาะสม และเป็นธรรมทั้งต่อฝ่ายองค์กรนายจ้าง และพนักงานลูกจ้าง ส่วนความสำคัญต่อพนักงานในแง่ของค่าตอบแทนที่จูงใจจะช่วยในการดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานและยังเป็นเครื่องจูงใจบุคลากรให้พยายามทำงานให้ได้ผลการปฏิบัติงานที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องอีกด้วย มากไปกว่านั้น การกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสม พนักงานจะมีอำนาจซื้อสินค้าและบริการซึ่งจะช่วยกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศและสังคมในทางหนึ่งอีกด้วย

สำหรับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารค่าตอบแทนขององค์กรมักจะประกอบไปด้วยปัจจัยภายนอกองค์กรและปัจจัยภายในองค์กร โดยปัจจัยภายนอกองค์กรได้แก่ มาตรฐานค่าครองชีพ อำนาจการต่อรอง ลักษณะและคุณค่าของงาน ระดับค่าตอบแทนทั่วไปในขณะนั้น อิทธิพลของภาครัฐตามกฎหมาย ส่วนปัจจัยภายในองค์กรได้แก่ นโยบายการบริหารของผู้บริหารองค์กร ความสามารถในการจ่ายค่าตอบแทน ประสบการณ์ อิทธิพลภายในองค์กร เช่น อิทธิพลจากตำแหน่งงานหรือผลประโยชน์ เป็นต้น นอกจากนี้ การบริหารค่าตอบแทนจำเป็นต้องอาศัยหลักการสำคัญคือ หลักความพอเพียง กล่าวคือ ค่าตอบแทนที่ได้รับนั้นจะต้องเท่ากันหรือสูงกว่าระดับต่ำที่สุดที่บุคคลพึงจะได้รับตามมาตรฐานค่าครองชีพในแต่ละสังคม และหลักความเป็นธรรมคือ การจ่ายค่าตอบแทนจะต้องมีความเท่าเทียมกันโดยยึดหลักความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ที่เหมือนกัน และนอกจากนี้ ก็ควรคำนึงถึงหลักความมั่นคง หลักการจูงใจ และหลักความสมดุลอีกด้วย

2. ลักษณะสำคัญของโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียว (The Single Spine Salary Structure: SSSS)

โครงสร้างเงินเดือน (Salary Structure) ถือว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารการจ่ายเงินเดือน/ค่าจ้างให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุด อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่สามารถดึงดูด รักษา และจูงใจพนักงานที่ทำงานอยู่ให้ได้ทุ่มเทความรู้และความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพื่อสร้างผลงานและบรรลุเป้าหมายขององค์กร สำหรับโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียว (The Single Spine Salary Structure: SSSS) นั้นเป็นโครงสร้างของการจ่ายเงินที่มักพบในหน่วยงานภาครัฐอันประกอบด้วยชุดของจุดจ่ายเงินที่เพิ่มสูงขึ้นอันมีความก้าวหน้าที่เป็นผลมาจากการให้บริการเป็นสำคัญ ทั้งนี้โครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียวมีข้อสังเกตว่าง่ายต่อการบริหารจัดการ แต่ไม่มีขอบเขตหรือมีขอบเขตน้อยมากในการเชื่อมโยงการจ่ายเงินเข้ากับผลการปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงถือว่าเหมาะสมในสถานการณ์ซึ่งเป็นที่เข้าใจว่าว่าระดับความแตกต่างของผลการปฏิบัติงานไม่สามารถวัดได้อย่างเป็นธรรมและสม่ำเสมอ รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่

เกี่ยวข้องกับบุคลากรมักจะปรับลอยขึ้นตามแนวตั้งขึ้นเดียว³ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นโครงสร้างเงินเดือนแบบครบวงจรที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนอยู่ในโครงสร้างแนวตั้งเดียวโดยมีจุดจ่ายที่เพิ่มขึ้นจากระดับต่ำสุดถึงสูงสุด ทั้งนี้ภายใต้หลักการของโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งขึ้นเดียวนั้นสะท้อนให้เห็นว่างานที่อยู่ในช่วงค่างานเดียวกันก็ถูกคาดการณ์ว่าจะได้รับการจ่ายเงินในช่วงการจ่ายค่าจ้างเดียวกันตามหลักการของการจ่ายเงินเท่ากันสำหรับการทำงานที่มีค่าเท่ากัน (equal pay for work of equal value) ซึ่งโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งขึ้นเดียวถูกมองว่าเป็นการแทรกแซงที่คุ้มค่า ซึ่งหากได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้องและครบถ้วนอาจมีบทบาทสำคัญในการประสานค่าตอบแทนในการบริการสาธารณะและเพิ่มการจ่ายเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะที่เห็นเป็นธรรมและสอดคล้องกับความต้องการของประเทศในการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานและการผลิตในภาครัฐทั้งหมด⁴

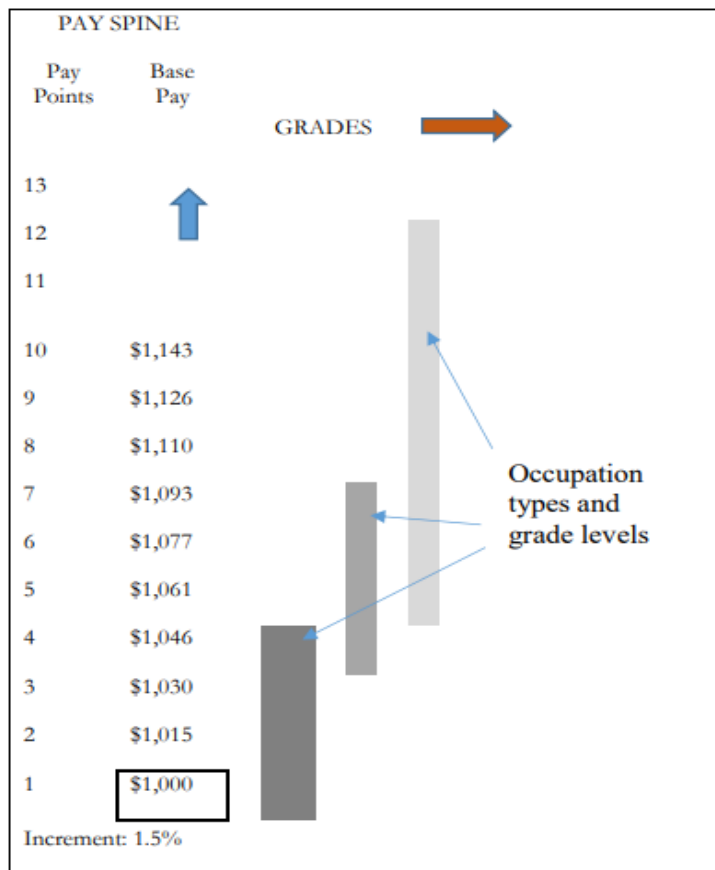
อย่างไรก็ตาม โครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งขึ้นเดียวถือเป็นนโยบายค่าจ้างใหม่สำหรับประเทศกานาอันมีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการมาตั้งแต่วันที่ 1 เดือนกรกฎาคม ค.ศ.2010 โดยมีเป้าหมายเพื่อกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำการปรับปรุงการให้บริการและผลผลิตให้ดีขึ้น โดยโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งขึ้นเดียวจะมีการนำไปใช้ที่ครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดที่ระบุไว้ในมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศกานา ปี ค.ศ.1992 ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐในข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการด้านการตรวจสอบ ข้าราชการด้านการศึกษากานา ข้าราชการด้านสาธารณสุขกานา ข้าราชการรัฐสภา ข้าราชการด้านการดับเพลิงแห่งชาติ ข้าราชการในสังกัดกรมสรรพากรกานา ข้าราชการในสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการตำรวจและข้าราชการในสังกัดศูนย์บริการเรือนจำ พนักงานในบริษัทมหาชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร รวมตลอดจนทั้งรัฐสภา⁵ โครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งขึ้นเดียวถูกออกแบบมาเพื่อเป็นการหลอมรวมโครงสร้างการจ่ายเงินเดือนของภาครัฐที่มีลักษณะแยกส่วนอย่างมากเข้าด้วยกัน ซึ่งก่อนหน้านั้นในปี ค.ศ.2006 หน่วยงานภาครัฐมีระบบการบริหารค่าตอบแทนที่แตกต่างกันมากถึง 18 รูปแบบ โดยหน่วยงานแต่ละแห่งมีการเจรจาต่อรองร่วมกันอันส่งผลให้การกระจายค่าจ้างที่ไม่เท่ากัน และที่สำคัญไปกว่านั้นคือ อำนาจในการเจรจาต่อรองของสาขาวิชาชีพที่แตกต่างกันไม่เพียงแต่จะส่งผลต่อค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะสาขาวิชาชีพ เช่น ครูหรือพยาบาล เป็นต้นเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการและการบริหารทั่วไปอื่นๆ ตัวอย่างเช่น เนื่องจากหน่วยงานทางด้านสาธารณสุขได้ดำเนินการเจรจาแพคเกจค่าตอบแทนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับวิชาชีพในหน่วยงานทางด้านสาธารณสุขที่จะได้รับค่าจ้างมากกว่าวิชาชีพในภาคส่วนอื่น ๆ เป็นอย่างมาก ดังนั้นภายใต้โครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งขึ้นเดียว ระบบการบริหาร

³ Oppong, S., Dickson, E. & Asumeng, M., Implementation of Single Spine Pay Policy In Public Sector Of Ghana: Analysis And Recommendations From Organizational Development Perspective. Poslovna Izvrnost Zagreb, God. IX, 2015, pp. 83-100.

⁴ Seniwoliba, J.A., The Single Spine Pay Policy: Can Ignorance Derail The Benefits It Has On The Ghanaian Public Service Worker?. European Scientific Journal, 2014, pp.437-460.

⁵ Oppong, S., Dickson, E. & Asumeng, M., Implementation of Single Spine Pay Policy In Public Sector Of Ghana: Analysis And Recommendations From Organizational Development Perspective. Poslovna Izvrnost Zagreb, God. IX, 2015, pp. 83-100.

ค่าตอบแทน 18 รูปแบบเหล่านี้จึงถูกรวมเป็นค่าจ้างในรูปแบบเดียวกันและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนจะถูกจำแนกตามระบบที่เหมือนกันในระดับสาขาอาชีพพร้อมกับค่าตอบแทนของแต่ละระดับที่กำหนดโดยตำแหน่งในระดับการจ่ายค่าตอบแทน⁶ ดังที่ปรากฏตามภาพที่ 1



ภาพที่ 1 แสดงแผนผังรูปแบบของระบบโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียว (SSSS)

ที่มา: The World Bank (2017: 79)

ทั้งนี้ พื้นฐานที่สำคัญของโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียวขึ้นอยู่กับผลการวิเคราะห์งานและการประเมินค่างาน (job analysis and evaluation) ซึ่งถูกนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับหลักการทำงานที่เท่าเทียมกัน (equal pay for work of equal value) โดยการประเมินค่างานจะเป็นไปตามลักษณะงานหลัก 4 ประการได้แก่ 1) ความรู้และทักษะ (Knowledge and

⁶ The World Bank, Fiscal consolidation to accelerate growth and support inclusive development : Ghana public expenditure review. Washington DC: The World Bank, 2017, pp78.

skills) 2) ความรับผิดชอบ (Responsibility) 3) สภาพแวดล้อมการทำงาน (Work environment) และ 4 ความพยายาม (Efforts) ซึ่งแบ่งออกเป็นงานย่อยๆ (sub-factor) ได้ 13 ปัจจัย ทั้งนี้ คะแนนการประเมินค่า งานจะมีตั้งแต่ระดับต่ำสุดคือ 145 คะแนน ไปจนถึงสูงสุดคือ 932 คะแนน สำหรับในส่วนของคะแนนงาน บริการภาครัฐเริ่มต้นตั้งแต่ 196 คะแนน ถึง 932 คะแนน โดยมีค่าเฉลี่ยคือ 449 คะแนน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า งานในภาครัฐมีขนาดใกล้เคียงกัน โครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียวประกอบด้วยจุดจ่ายที่เพิ่มขึ้นจาก ฐานจ่ายค่าตอบแทนสูงสุด โดยเป็นโครงสร้างการจัดระดับ 25 ระดับ ซึ่งมีจุดจ่ายเงินอยู่ที่ 189 คะแนน โครงสร้างระดับขั้นแต่ละระดับมีองค์ประกอบ "สูง" และ "ต่ำ" โดยพิจารณาจากคะแนนงานเพื่อระบุว่าการ งานในภาครัฐที่มีขนาดเท่ากัน⁷

Level	Step 1	Step 2	Step 3	Step 4	Step 5	Step 6	Step 7	Step 8	Step 9	Step 10	Step 11	Step 12	Step 13	Step 14	Step 15
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
L25	42,642.23	43,367.15	44,104.39	44,854.16	45,616.68	46,392.17	47,180.83								
L24	37,262.52	37,895.99	38,540.22	39,195.40	39,861.72	40,539.37	41,228.54	41,929.43							
L23	32,561.52	33,115.06	33,678.02	34,250.55	34,832.80	35,424.96	36,027.19	36,639.65							
L22	28,453.59	28,937.30	29,429.23	29,929.53	30,438.33	30,955.78	31,482.03	32,017.22							
L21	24,863.91	25,286.59	25,716.47	26,153.65	26,598.26	27,050.43	27,510.29	27,977.96							
L20	21,363.91	21,727.10	22,096.46	22,472.10	22,854.13	23,242.65	23,637.77	24,039.61	24,448.29						
L19	18,049.75	18,356.60	18,668.66	18,986.03	19,308.79	19,637.04	19,970.87	20,310.38	20,655.65						
L18	16,590.77	16,872.81	17,159.65	17,451.36	17,748.04	18,049.75	18,356.60	18,668.66	18,986.03						
L17	15,249.72	15,508.96	15,772.61	16,040.75	16,313.44	16,590.77	16,872.81	17,159.65	17,451.36						
L16	13,552.36	13,782.76	14,017.06	14,255.35	14,497.69	14,744.15	14,994.80	15,249.72	15,508.96	15,772.61	16,040.75				
L15	12,043.94	12,248.68	12,456.91	12,668.68	12,884.04	13,103.07	13,325.83	13,552.36	13,782.76	14,017.06	14,255.35				
L14	10,703.40	10,885.36	11,070.41	11,258.61	11,450.00	11,644.65	11,842.61	12,043.94	12,248.68	12,456.91	12,668.68				
L13	9,512.07	9,673.78	9,838.23	10,005.48	10,175.57	10,348.56	10,524.48	10,703.40	10,885.36	11,070.41	11,258.61				
L12	8,453.34	8,597.05	8,743.20	8,891.83	9,042.99	9,196.72	9,353.07	9,512.07	9,673.78	9,838.23	10,005.48				
L11	7,512.45	7,640.16	7,770.05	7,902.14	8,036.47	8,173.09	8,312.04	8,453.34	8,597.05	8,743.20	8,891.83				
L10	6,676.29	6,789.78	6,905.21	7,022.60	7,141.98	7,263.40	7,386.88	7,512.45	7,640.16	7,770.05	7,902.14				
L9	5,933.19	6,034.06	6,136.64	6,240.96	6,347.05	6,454.95	6,564.69	6,676.29	6,789.78	6,905.21	7,022.60				
L8	5,272.81	5,352.44	5,433.60	5,516.32	5,600.60	5,686.49	5,773.91	5,862.06	5,950.96	6,040.64	6,131.16				
L7	4,685.92	4,765.58	4,846.60	4,928.99	5,012.78	5,098.00	5,184.67	5,272.81	5,362.44	5,453.60	5,546.32				
L6	4,164.36	4,235.16	4,307.15	4,380.37	4,454.84	4,530.57	4,607.59	4,685.92	4,765.58	4,846.60	4,928.99				
L5	3,578.16	3,638.99	3,700.85	3,763.77	3,827.75	3,892.82	3,959.00	4,026.30	4,094.75	4,164.36	4,235.16	4,307.15	4,380.37	4,454.84	4,530.57
L4	3,074.48	3,126.74	3,179.90	3,233.96	3,288.93	3,344.84	3,401.71	3,459.54	3,518.35	3,578.16	3,638.99	3,700.85	3,763.77	3,827.75	3,892.82
L3	2,641.69	2,686.60	2,735.28	2,778.72	2,825.96	2,874.00	2,922.86	2,972.55	3,023.08	3,074.48	3,126.74	3,179.90	3,233.96	3,288.93	3,344.84
L2	2,269.83	2,308.42	2,347.66	2,387.57	2,428.16	2,469.44	2,511.42	2,554.12	2,597.54	2,641.69	2,686.60	2,732.28	2,778.72	2,825.96	2,874.00
L1	1,950.32	1,938.47	2,017.19	2,051.49	2,086.36	2,121.83	2,157.90	2,194.58	2,231.89	2,269.83	2,308.42	2,347.66	2,387.57	2,428.16	2,469.44

Note: This table reflects the pay structure effective as of January 1, 2015

ภาพที่ 2 แสดงโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียว (SSSS) (หน่วยเซตีกานา (GHS) ต่อปี)

ที่มา: The World Bank (2017: 81)

⁷ The Fair Wages and Salaries Commission. (2018). FACTS SHEET ON THE SINGLE SPINE PAY POLICY. Retrieved July 22, 2018, from Website : <http://www.fairwages.gov.gh/files/Fact%20Sheet.pdf>.

ในด้านผลประโยชน์และค่าตอบแทนลักษณะอื่นๆ (Benefits and Allowances) ภายใต้โครงสร้างเงินเดือนรูปแบบดังกล่าวนี้จะแบ่งออกเป็น 4 ประเภทคือ ประเภทที่ 1 ผลประโยชน์/ค่าตอบแทนลักษณะอื่นๆ ซึ่งเป็นค่าตอบแทนลักษณะอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบตามปกติของงานรวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่สภาพแวดล้อมในการทำงานความพยายามหรือคุณสมบัติสำหรับงาน ประเภทที่ 2 ค่าตอบแทนลักษณะอื่นๆและผลประโยชน์ (Allowances and Benefits) เป็นสิทธิประโยชน์และค่าใช้จ่ายสำหรับเงื่อนไขพิเศษและ/หรือกรณีที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวซึ่งต้องได้รับค่าชดเชยบางส่วน ประเภทที่ 3 ค่าตอบแทนลักษณะอื่นๆ (Allowances: These are allowances) และ/หรือสวัสดิการที่เป็นสวัสดิการพนักงานหรืองานที่นายจ้างพิจารณาว่าจะช่วยเพิ่มสวัสดิการของลูกจ้างและครอบครัวของตน และ ประเภทที่ 4 ค่าตอบแทนลักษณะอื่นๆและผลประโยชน์ (Allowances and Benefits) เหล่านี้เป็นค่าตอบแทนลักษณะอื่นๆและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง รวมถึงการให้ที่พักฟรี สาธารณูปโภคฟรี และการใช้เชื้อเพลิงอย่างไม่จำกัด⁸

สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานของรัฐบาลประเทศกานา จะประกอบด้วยหน่วยงานหลัก 4 แห่งคือ 1) คณะกรรมการข้าราชการ (Public Services Commission) มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล รวมถึงการกำหนดเกณฑ์ต่างๆ สำหรับการแต่งตั้ง การกำกับดูแลการพัฒนาวิชาชีพ (การสรรหา ความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน และเกษียณอายุ) และยังทำหน้าที่ ทบทวนข้อกำหนดด้านกำลังคนในการบริการสาธารณะอยู่เป็นระยะๆ 2) คณะกรรมการค่าจ้างและเงินเดือน ที่เป็นธรรม (The Fair Wages and Salaries Commission) มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามนโยบายการจ่ายเงิน ได้แก่ การกำหนดค่าจ้าง การกำหนดระบบค่าจ้าง และการเชื่อมโยงระหว่าง การจ่ายเงินเดือนกับผลผลิตที่เกิดขึ้น 3) กระทรวงการคลัง (The Ministry of Finance) มีหน้าที่กำหนดงบประมาณ ค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับนโยบายค่าจ้างและระดับการจ้างงานที่มีอยู่ ตรวจสอบการจ่ายเงินเดือนเพื่อให้แน่ใจว่างบประมาณได้ถูกนำไปใช้อย่างคุ้มค่า และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับค่าจ้างต่อ คณะกรรมการค่าจ้างและเงินเดือนที่เป็นธรรม (The Fair Wages and Salaries Commission) ซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อมของทรัพยากรทางการเงิน และ 4) กรมการควบคุมและจัดการบัญชีทั่วไป (The Controller and Accountant General's Department) มีหน้าที่รับผิดชอบการคำนวณค่าตอบแทนและกระบวนการ ใช้จ่ายเงิน ตลอดจนกำกับดูแลค่าจ้าง เงินเดือน และค่าตอบแทนลักษณะอื่นๆ ของข้าราชการทั้งหมด⁹

⁸ The Fair Wages and Salaries Commission. (2017). **The Single Spine Salary Structure**. Retrieved July 22, 2018, from Website: [http://fairwages.gov.gh /component /option,com_jefaq/Itemid,30/view,faq/](http://fairwages.gov.gh/component?option=com_jefaq/Itemid,30/view/faq/).

⁹ International Monetary Fund. Case Studies On Managing Government Compensation And Employment—Institutions, Policies, And Reformchallenges. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2016, pp22.

ผลกระทบของการนำโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียว (The Single Spine Salary Structure: SSSS) มาใช้ในการบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานภาครัฐของประเทศกานา

จากความพยายามของรัฐบาลกานาในการแก้ไขปัญหาความท้าทายทางด้านการบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานภาครัฐนับตั้งแต่อดีตเรื่อยมาทั้งปัญหาเรื่องการจ่ายค่าจ้างในระดับที่ต่ำ และปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในด้านโครงสร้างของการจ่ายเงินค่าจ้างโดยการโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียว (The Single Spine Salary Structure: SSSS) มาใช้ในการบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานภาครัฐ นับตั้งแต่ปี ค.ศ.2010 เป็นต้นมานั้นย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานภาครัฐของประเทศที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการคือ ทำให้เกิดการใช้จ่ายในการบริหารค่าตอบแทนภาครัฐของประเทศกานามีอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและอย่างต่อเนื่อง และทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมการจ่ายเงินเดือนของข้าราชการ เพื่อให้เกิดความยุติธรรม สร้างความยั่งยืนทางการคลัง เจริญต่อรอง และก่อให้เกิดการเชื่อมโยงกันของการจ่ายเงินเดือนและผลการปฏิบัติงานได้มากขึ้น มีสาระที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

1. ทำให้เกิดการใช้จ่ายในการบริหารค่าตอบแทนภาครัฐของประเทศกานามีอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ที่มีการนำโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียวมาใช้ในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ.2010 ทั้งนี้สะท้อนให้เห็นได้จากข้อมูลรายงานของธนาคารโลก ที่ระบุว่า ในช่วงสี่ปีภายหลังจากการนำโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งชั้นเดียวมาใช้ในการบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานภาครัฐพบว่าการใช้จ่ายในการบริหารค่าตอบแทนภาครัฐของประเทศกานามีอัตราที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเงินเดือนมูลฐาน (Base Pay) เพิ่มขึ้นมากถึง 71 เปอร์เซ็นต์จาก 1,108.08 เซดิกานา (GHS) ในปี ค.ศ. 2010 เป็น 1,898.55 เซดิกานา (GHS) ในปี ค.ศ.2014 แต่เนื่องจากภาวะอัตราเงินเฟ้อที่สูงขึ้นในช่วงระยะเวลาเงินเดือนมูลฐานจึงเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 12 เท่านั้น แต่ถึงอย่างไรก็ตาม รัฐบาลกานาได้พยายามกำหนดเป้าหมายในระยะปานกลางนั่นก็คือ การรักษาส่วนแบ่งของค่าจ้างภาครัฐไว้ในรายได้ต่ำกว่า 35 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่ยังคงรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันของการบริหารค่าตอบแทนภาครัฐและสร้างความเชื่อมั่นให้กับการส่งมอบบริการ ภายหลังจากการใช้โครงสร้างเงินเดือนใหม่ หน่วยงานของรัฐก็ได้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มรายได้ประจำปี เช่น โดยการจำกัดการเพิ่มขึ้นของจำนวนเงินตามอัตราเงินเฟ้อในปี ค.ศ.2015 การตรวจสอบการสรรหาบุคลากร และการกำกับดูแลการจ้างงาน รวดตลอดทั้งมีการบริหารค่าตอบแทน โดยการปรับปรุงระบบข้อมูลการบริหารทรัพยากรบุคคลให้ทันสมัยยิ่งขึ้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การปฏิรูปการให้บริการสาธารณะในวงกว้างซึ่งถูกเปิดเผยเมื่อต้นปี ค.ศ. 2016 โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ¹⁰

¹⁰ International Monetary Fund. Case Studies On Managing Government Compensation And Employment—Institutions, Policies, And Reformchallenges. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2016, pp24.

2. ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมการจ่ายเงินเดือนของข้าราชการ เพื่อให้เกิดความยุติธรรม สร้างความยั่งยืนทางการคลัง เจริญต่อรอง และก่อให้เกิดการเชื่อมโยงกันของการจ่ายเงินเดือนและผลการปฏิบัติงานได้มากขึ้น แต่ถึงอย่างไรก็ตาม จากข้อมูลรายงานของธนาคารโลก¹¹ ชี้ให้เห็นว่าเป้าหมายเหล่านี้ประสบความสำเร็จเพียงบางส่วนเท่านั้น ในขณะที่ค่าจ้างได้พุ่งตัวไปสู่ระดับที่ไม่ยั่งยืน นับตั้งแต่ที่มีการนำโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งขึ้นเดียวมาใช้ การกระจายรายได้เพิ่มขึ้นทั้งระหว่างภาครัฐและเอกชน และอยู่ในสาขาที่แตกต่างกันของภาครัฐ รูปแบบค่าจ้างที่มีขนาดใหญ่ที่สุดมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในภาครัฐและภาคสาธารณสุข ในขณะที่ภาคการศึกษากลับมีรูปแบบค่าจ้างที่มีขนาดเล็กที่สุด

นอกเหนือจากผลกระทบตามที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ ยังพบปัญหาอุปสรรคทำทนายสำคัญของการใช้โครงสร้างเงินเดือนใหม่คือว่า การที่การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงานต่างๆ มีกระจายตัวทำให้ยากต่อการปฏิรูป นั่นก็คือหน่วยงานบางหน่วยงานมีการกำหนดโครงสร้างเงินเดือนเฉพาะของหน่วยงานตนเองอยู่ก่อนหน้านั้นแล้ว รวมถึงการใช้โครงสร้างเงินเดือนใหม่อย่างค่อยเป็นค่อยไปนั้นได้สร้างแรงกดดันต่อการเพิ่มค่าจ้างสำหรับผู้ที่ยังคงอยู่ในโครงสร้างเงินเดือนแบบเดิม ในทางตรงกันข้ามการใช้โครงสร้างเงินเดือนใหม่ที่จะประสบผลสำเร็จนั้นจะต้องเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลเรื่องการจ่ายเงินเดือน นอกจากนี้ จะต้องทำให้แน่ใจว่าการจ่ายเงินของรัฐเป็นเรื่องของการแข่งขันเพื่อดึงดูดและรักษาคนเก่ง โดยการจ่ายเงินของภาครัฐดูเหมือนว่าจะอยู่ในระดับที่สามารถแข่งขันได้สำหรับพนักงานระดับมืออาชีพ แต่มีช่องว่างระหว่างการจ่ายเงินให้กับแรงงานภาครัฐและเอกชน และที่สำคัญคือนักการเมืองควรหลีกเลี่ยงแนวโน้มที่จะเห็นชอบอนุมัติการขึ้นเงินเดือนสูงๆ สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บทสรุป

จากวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในระบบการบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานภาครัฐของประเทศกานา ในอดีตที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลกานาได้เผชิญต่อปัญหาดังกล่าวแต่ประการใด หากแต่ได้มีความพยายามในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด จนกระทั่งเมื่อปี ค.ศ.2010 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูประบบการบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานภาครัฐของประเทศกานาอย่างเป็นรูปธรรมโดยรัฐบาลกานาได้มีการนำโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งขึ้นเดียว (The Single Spine Salary Structure: SSSS) ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักของนโยบายการจ่ายเงินเดือนตามแนวตั้งขึ้นเดียว (The Single Spine Pay Policy: SSPP) ของรัฐบาลมาใช้ในการบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานภาครัฐของประเทศ โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการการปรับใช้โครงสร้างเงินเดือนรูปแบบดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากมายต่อระบบการบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานภาครัฐของประเทศ ได้แก่ ทำให้เกิดการใช้จ่ายในการบริหารค่าตอบแทนภาครัฐของประเทศกานามีอัตราที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมการจ่ายเงินเดือนของข้าราชการ เพื่อให้เกิดความยุติธรรม สร้างความยั่งยืนทางการคลัง เจริญต่อรอง และก่อให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างกันของการจ่ายเงินเดือนและผลผลิตได้งายขึ้น ดังนั้นจึงสามารถ

¹¹ The World Bank, Fiscal consolidation to accelerate growth and support inclusive development : Ghana public expenditure review. Washington DC: The World Bank, 2017, pp76.

สรุปได้ว่าการนำโครงสร้างเงินเดือนตามแนวตั้งขึ้นเดียวมาใช้ในการบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานภาครัฐนั้นทำให้รัฐบาลกานาประสบความสำเร็จอย่างมากในการทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่อยู่ภายใต้กรอบของการบริหารค่าตอบแทนโดยทั่วไปที่กำหนดมาจากรัฐบาลซึ่งเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งระบบ

บรรณานุกรม

Dennis Larbi, M. The Implementation of the Single Spine Salary Structure (Ssss) in Ghana. Ghana: University of Ghana, 2015.

Edward, B. and Nyame, P. Implementation of Labour Laws and Political Instability: A Case Study of the Single Spine Pay Policy in Ghana. *The International Journal of Humanities & Social Studies*, 2014.

International Monetary Fund. *Case Studies On Managing Government Compensation And Employment—Institutions, Policies, And Reformchallenges*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2016.

Opong, S., Dickson, E. & Asumeng, M. Implementation of Single Spine Pay Policy In Public Sector Of Ghana: Analysis And Recommendations From Organizational Development Perspective. *Poslovna Izvrsnost Zagreb, God. IX* 2015.

Seniwoliba, J.A. THE SINGLE SPINE PAY POLICY: CAN IGNORANCE DERAILED THE BENEFITS IT HAS ON THE GHANAIAN PUBLIC SERVICE WORKER?. *European Scientific Journal*, 2014.

The Fair Wages and Salaries Commission. Facts Sheet On The Single Spine Pay Policy. Retrieved July 22, 2018, from Website : <http://www.fairwages.gov.gh/files/Fact%20Sheet.pdf>, 2018.

The Fair Wages and Salaries Commission. The Single Spine Salary Structure. Retrieved July 22, 2018, from Website: http://fairwages.gov.gh/component?option=com_jefaq/Itemid,30/view/faq/. 2017.

The World Bank. Fiscal consolidation to accelerate growth and support inclusive development : Ghana public expenditure review. Washington DC: The World Bank, 2017.