

ที่มาของร่าง พ.ร.บ. ระเบียบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.

.....

๑.ความเป็นมาของพนักงานมหาวิทยาลัย (พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา)

๑.๑ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๑ ประเทศไทยประสบกับสภาวะเศรษฐกิจจืดจางต้องดำเนินนโยบายควบคุมและลดกำลังคนภาครัฐ ทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบการศึกษาที่ไม่สามารถบรรจุบุคคลทดแทนอัตราข้าราชการที่เกษียณอายุราชการหรืออัตราว่างอันเนื่องจากสาเหตุอื่นได้ ทบวงมหาวิทยาลัย (ในขณะนั้น) และกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้ดำเนินการเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติให้มหาวิทยาลัยจ้างบุคลากรได้เอง จึงเป็นที่มาของพนักงานมหาวิทยาลัย

๑.๒ ทบวงมหาวิทยาลัย มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๒ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา อนุมัติในหลักการให้มหาวิทยาลัยของรัฐจ้างลูกจ้างในลักษณะการจ้างพิเศษทดแทนอัตราราชการ ทั้งสาย ก สาย ข และสาย ค โดยมีวาระการจ้างที่กำหนดเวลาชัดเจน และให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยตามจำนวนและอัตราเงินเดือนของผู้เกษียณอายุราชการตามอัตราว่าง ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๑ เป็นต้นไป โดยเปลี่ยนจากหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำเป็นหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป

คณะรัฐมนตรีมติ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๒

-อนุมัติในหลักการให้มหาวิทยาลัยของรัฐจ้างลูกจ้างในลักษณะการจ้างพิเศษที่มีวาระการจ้างที่กำหนดเวลาชัดเจนแทนการบรรจุข้าราชการใหม่

-ให้ทบวงมหาวิทยาลัย ร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ. พิจารณาจัดทำโครงสร้างบัญชีอัตราค่าจ้างระบบค่าตอบแทนตามผลงาน รวมทั้งพิจารณากำหนดวิธีการสิทธิประโยชน์เกื้อกูลและสวัสดิการ

-ให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับพนักงานตามสัญญาจ้างในอัตราข้าราชการไปพลางก่อน

๑.๓ ทบวงมหาวิทยาลัยไม่เห็นด้วยกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๒ จึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีทบทวนการอนุมัติจัดสรรงบประมาณเพื่อการจ้างบุคคลทดแทนอัตราข้าราชการ สรุปได้ว่า จากการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้มหาวิทยาลัยของรัฐจ้างลูกจ้างแทนการบรรจุข้าราชการโดยให้พิจารณาจ้างผู้ว่างงานที่มีประสบการณ์ มีความรู้ความสามารถ ในทางปฏิบัติน่าจะเป็นไปได้ยาก เนื่องจากอัตราจ้างในอัตราข้าราชการไม่จูงใจให้มาสมัคร ประกอบกับเป็นการจ้างชั่วคราวและไม่เปิดโอกาสให้สามารถเบิกค่าสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลเช่นข้าราชการได้ จึงเสนอคณะรัฐมนตรี ดังนี้

- มหาวิทยาลัย/สถาบัน ควรจะได้รับจัดสรรงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุน เงินอุดหนุนทั่วไป ตามอัตราว่างที่เกิดจากการเกษียณอายุราชการ และโดยเหตุอื่นที่ว่างอยู่ในปัจจุบันและที่ว่างต่อไป

- ให้ดำเนินการทบทวนอัตราค่าจ้างบุคคลตามสัญญาจ้างให้สูงกว่าอัตราข้าราชการโดยอัตราดังกล่าวให้รวมถึงสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลด้วย ดังนี้

(๑) อัตราค่าจ้างบุคลากร สาย ก ให้ค่าจ้างเพิ่มจากอัตราข้าราชการแรกบรรจุอีก

(๒) อัตราค่าจ้างบุคลากร สาย ข และ ค ให้ค่าจ้างเพิ่มจากอัตราข้าราชการ แรกบรรจุอีกร้อยละ ๕๐

คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๒

เห็นชอบให้สำนักงานประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้างบุคคลตามสัญญาจ้างจนกว่ามหาวิทยาลัย/สถาบันจะปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัย/สถาบันในกำกับ ในอัตราต่อไปนี้

- บุคลากรสาย ก จ้างในอัตราข้าราชการแรกบรรจุซึ่งเป็นอัตราปัจจุบัน คือ อัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนตามบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ บวกด้วยอัตราเพิ่มอีกร้อยละ ๗๐ ของอัตราแรกบรรจุ

- บุคลากรสาย ข และ สาย ค จ้างในอัตราข้าราชการแรกบรรจุซึ่งเป็นอัตราปัจจุบัน คือ อัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนตามบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ บวกด้วยอัตราเพิ่มอีกร้อยละ ๕๐ ของอัตราแรกบรรจุ

- ให้สำนักงานประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้างบุคคลในเงินหมวดอุดหนุน เงินอุดหนุนทั่วไป ตามจำนวนอัตรารว่างที่เกิดจากการเกษียณอายุราชการ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ เป็นต้นมา

- ให้มหาวิทยาลัย/สถาบันกำหนดจำนวนบุคคลที่จะจ้างและอัตราค่าจ้างได้ ภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร โดยได้รับความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัย/สถาบัน

จึงเป็นที่มาของพนักงานมหาวิทยาลัยในทบวงมหาวิทยาลัย

๑.๔ กระทรวงศึกษาธิการ มีหนังสือลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ให้สำนักงานประมาณจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้างบุคคลตามสัญญาจ้างจนกว่าสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลจะปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับ ดังนี้

- บุคลากรผู้สอน จ้างในอัตราข้าราชการแรกบรรจุบวกด้วยอัตราเพิ่มอีกร้อยละ ๗๐ ของอัตราแรกบรรจุ

- บุคลากรสนับสนุนการสอน จ้างในอัตราข้าราชการแรกบรรจุบวกด้วยอัตราเพิ่มอีกร้อยละ ๕๐ ของอัตราแรกบรรจุ

- ให้สำนักงานประมาณจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้างบุคคลในหมวดเงินเดือนอุดหนุน เงินอุดหนุนทั่วไป ตามจำนวนอัตราร้างที่เกิดจากการเกษียณอายุราชการ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นมา และว่างโดยเหตุอื่นที่ว่างอยู่ในปัจจุบันและที่ว่างต่อไป รวมทั้งอัตราเพิ่มใหม่สำหรับวิทยาเขตใหม่ที่กระทรวง ศึกษาธิการได้จัดตั้งแล้ว

คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔

- สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลเป็นสถาบันการศึกษาทั้งในระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา แต่เพื่อมิให้เกิดความเสียหายอันเกิดจากวิกฤติการขาดแคลนครู-อาจารย์ จึงอนุมัติให้จ้างบุคลากรผู้สอนและบุคลากรสนับสนุนการสอน

- สำหรับอัตราค่าจ้างกำหนดเท่าอัตราเงินเดือนข้าราชการแรกบรรจุบวกด้วยอัตราเพิ่มอีกไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของอัตราเงินเดือนแรกบรรจุ

จึงเป็นที่มาของพนักงานมหาวิทยาลัยในกระทรวงศึกษา

สรุป

- พนักงานมหาวิทยาลัยเป็นการจ้างตามมติของคณะรัฐมนตรี ไม่มีกฎหมายใดรองรับสถานภาพ โดยเรียกบุคคลที่ได้รับการจ้างว่า “พนักงานมหาวิทยาลัย” (เรียกกันเองต่อ ๆ กันมา)
- ใช้งบประมาณหมวดเงินเดือน เงินอุดหนุนทั่วไปในการจ้าง และอัตราค่าจ้างสูงกว่าข้าราชการ
- ไม่มีสวัสดิการเหมือนกับข้าราชการ เนื่องจากได้รวมไว้ในอัตราค่าจ้างแล้ว

๒. การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕

ประเทศไทยได้มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ยุบทบวงมหาวิทยาลัย แต่ยังคงให้มีกระทรวงศึกษาธิการ (ตามมาตรา ๕) และให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท (ตามมาตรา ๔๐) ทำให้ข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยต้องเข้ามาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้การจัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (ตามมาตรา ๔๑)

๓. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ตามมาตรา ๕) จัดระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการเป็นระเบียบบริหารราชการในส่วนกลางระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษาและระเบียบบริหารราชการในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล (ตามมาตรา ๖) การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการ โดยให้คำนึงถึงคุณวุฒิ ประสบการณ์ มาตรฐานวิชาชีพ ลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบ และคุณภาพของงาน (ตามมาตรา ๗) การแบ่งส่วนราชการในส่วนกลางให้มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วยสำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (ตามมาตรา ๑๐) และยังมีบัญญัติให้มีคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ตามมาตรา ๑๕) คณะกรรมการการอุดมศึกษา (ตามมาตรา ๑๖) โดยให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือในสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสถานศึกษาของรัฐในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลที่จัดการศึกษาระดับปริญญา (ตามมาตรา ๓๐)

จากนั้น ได้มีพระราชบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับการศึกษามา ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

๔. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

เหตุผล ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ระบุไว้ว่า โดยที่สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาจะต้องมารวมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ แต่เนื่องจากข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน ได้แก่ ก.ม. ก.ค. และ ก.พ. ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความเสมอภาค เป็นเอกเทศ และสอดคล้องกับภารกิจโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการและวิชาชีพ จึงสมควรกำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยให้คณาจารย์และบุคลากรที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น ในการบริหารบุคคลในมหาวิทยาลัยต้องยึดบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้

ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงทำให้ข้าราชการประเภทต่าง ๆ ที่อยู่ในสถาบันอุดมศึกษาจะเป็นข้าราชการประเภทเดียวกันทั้งหมดคือ “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” และพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะใช้ในการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ โดยแบ่งเป็นหมวด ดังนี้

- หมวด ๑ บททั่วไป บัญญัติเกี่ยวกับการเข้ารับราชการ อัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง วันเวลาทำงาน วันหยุด การประเมินและพัฒนา
- หมวด ๒ คณะกรรมการ บัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.อ.”
- หมวด ๓ การกำหนดตำแหน่ง การบรรจุและแต่งตั้ง บัญญัติเกี่ยวกับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสามารถดำรงตำแหน่งได้ทั้งตำแหน่งวิชาการ ตำแหน่งประเภทผู้บริหารและตำแหน่งประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ การรับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งกรณีที่ตั้งตำแหน่งวิชาการแล้วไปดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร
- หมวด ๔ การเลื่อนเงินเดือน บัญญัติเกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือนและการส่งเลื่อนเงินเดือน
- หมวด ๕ วินัยและการรักษาวินัย บัญญัติเกี่ยวกับวินัยและบทลงโทษ
- หมวด ๖ การดำเนินทางวินัย บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินทางวินัย การสอบสวน
- หมวด ๗ การออกจากราชการ บัญญัติเกี่ยวกับเหตุของการถูกออกจากราชการและอำนาจผู้สั่งการ
- หมวด ๘ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ บัญญัติเกี่ยวกับการขออุทธรณ์และการร้องทุกข์เหตุจากการถูกลงโทษ

แต่ เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๔ จะเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะบัญญัติสถานภาพของบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะ “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” เท่านั้น ดังนั้น จากบทบัญญัติหมวด ๑ – ๘ จึงบังคับใช้เฉพาะบุคคลที่เป็น “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” เท่านั้น แต่ในความเป็นจริงบุคคลที่อยู่ในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการของรัฐยังมีสถานภาพอื่นๆอีก โดย

เฉพาะที่มีสถานภาพเป็น “พนักงานมหาวิทยาลัย” ซึ่งเกิดขึ้นจากการมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๒ เพื่อเตรียมการให้สถาบันอุดมศึกษาออกนอกระบบ แต่ เมื่อผ่านมาเป็นเวลาหลายปีสถาบันอุดมศึกษาก็ไม่ได้ออกนอกระบบทั้งหมด ประกอบกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ.๒๕๔๘ รวมทั้งพระราชจัดตั้งมหาวิทยาลัยอื่นๆ อีก ทำให้สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการมีเพิ่มขึ้น พนักงานมหาวิทยาลัยก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นด้วย แต่ พนักงานมหาวิทยาลัยเหล่านี้ ไม่มีกฎหมายได้ออกมารองรับสถานภาพ ดังนั้น ในการบริหารบุคคลของ พนักงานมหาวิทยาลัยในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ จะอาศัยอำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษา นั้น ๆ ออกข้อบังคับเพื่อใช้ในการบริหารบุคคลสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัย

ต่อมา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗ ได้แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ ซึ่งได้ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ โดย บัญญัติเกี่ยวกับพนักงานมหาวิทยาลัย ดังนี้

- มาตรา ๓ ให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” ระหว่างบทนิยามคำว่า “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” และคำว่า “สภาสถาบันอุดมศึกษา” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

“พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา

- มาตรา ๑๒ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น หมวด ๙ การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มาตรา ๖๕/๑ และมาตรา ๖๕/๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

จากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยและบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา (ที่เป็นส่วนราชการ) ที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้มีกฎหมายมารองรับสถานภาพ โดยเรียกว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗ ได้แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไว้กว้างๆ และให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยออกข้อบังคับในการดำเนินการต่างๆ ตามมาตรา ๖๕/๑ และมาตรา ๖๕/๒

๕. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.

นับ ตั้งแต่ปีพ.ศ.๒๕๔๒ เมื่อข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเกษียณอายุราชการหรือลาออก ตำแหน่งดังกล่าวจะถูกยุบ และรัฐบาลจะให้อัตราจ้างมาทดแทน จำนวนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการจึงค่อยๆหมดไป ในขณะที่เดียวกันตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้เพิ่มมากขึ้นจากอัตราทดแทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เกษียณอายุราชการและอัตราที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับอนุมัติ ทำให้ในปัจจุบันในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ จะมีบุคลากรที่เป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นบุคลากรหลัก แต่การบริหารงานบุคคลกลับไม่มีกฎหมายที่ชัดเจน มีเพียงมาตรา ๖๕/๑ และมาตรา ๖๕/๒ แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗ ได้แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑

เท่านั้น และเป็นการบัญญัติที่ให้อำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษาจะออกข้อบังคับอย่างไรก็ได้ นี่คงเป็นที่มาของ “ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.”

สำหรับ ความแตกต่างของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗ ได้แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ ที่เห็นได้ชัด มีดังนี้

- พระราชบัญญัติเดิม บัญญัติการบริหารงานบุคคลให้ข้าราชการพลเรือนเป็นหลัก แต่ฉบับร่างใหม่ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เป็นหลัก

- ฉบับร่างใหม่ ได้บัญญัติคำว่า “ลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา” ไว้ด้วย

ร่าง พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.

.....

๑. ตามมาตรา ๓ แห่งร่าง พระราชบัญญัติฯ จะยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้

๒. ตามมาตรา ๔ แห่งร่าง พระราชบัญญัติฯ

- จะใช้บังคับกับสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการเท่านั้น
- เป็นพระราชบัญญัติที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา คือ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แต่บทบัญญัติส่วนใหญ่จะเป็นการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ส่วนลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา จะให้อำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษา นั้นๆ กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารโดยอิสระ

- คำว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” รวมถึงทุกคนที่ทำหน้าที่ในสายวิชาการ สายบริหาร สายสนับสนุน ที่จ้างโดยงบประมาณแผ่นดินหรืองบประมาณเงินรายได้ และให้ออกาสลูกจ้างหรือพนักงานราชการหรือชื่ออื่นใด ที่จ้างให้ปฏิบัติหน้าที่ในสายงานวิชาการหรือสายงานสนับสนุนได้แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ตนสังกัดอยู่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๙๗

๓. ร่างพระราชบัญญัติฯ แบ่งออกเป็น ๖ ส่วน และบทเฉพาะกาล

ส่วนที่ ๑ คณะกรรมการ (มาตรา ๗ – มาตรา ๑๔)

ส่วนที่ ๒ คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ (มาตรา ๑๕ – มาตรา ๑๙)

ส่วนที่ ๓ หลักการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา

- หมวด ๑ บททั่วไป (มาตรา ๒๐ – มาตรา ๓๓)

- หมวด ๒ กลุ่มสายงานและตำแหน่งในกลุ่มสายงาน
(มาตรา ๓๔ – มาตรา ๓๘)

- หมวด ๓ การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน การเลื่อนเงินเดือนเงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทน เงินเพิ่ม และสิทธิประโยชน์
(มาตรา ๓๙ – มาตรา ๔๔)

- หมวด ๔ วินัย จรรยาบรรณ และการรักษาวินัยและจรรยาบรรณ
(มาตรา ๔๕ – มาตรา ๕๑)

- หมวด ๕ การดำเนินการทางวินัย (มาตรา ๕๒ – มาตรา ๕๘)

- หมวด ๖ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (มาตรา ๕๙ – มาตรา ๖๓)

ส่วนที่ ๔ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

- หมวดที่ ๑ การบรรจุและแต่งตั้ง (มาตรา ๖๔ – มาตรา ๗๒)

- หมวดที่ ๒ การออกจากงาน (มาตรา ๗๓ – มาตรา ๘๐)

ส่วนที่ ๕ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (มาตรา ๘๑ – ๘๓)

ส่วนที่ ๖ ลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา (มาตรา ๘๔)

บทเฉพาะกาล (มาตรา ๘๕ – ๑๐๔)

ส่วนที่ ๑

คณะกรรมการ

(มาตรา ๗ – มาตรา ๑๔)

ตาม มาตรา ๗

๑. คณะกรรมการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา มีไม่เกิน ๒๗ คน

๒. คณะกรรมการประกอบด้วย

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน
 - กรรมการโดยตำแหน่ง ๔ คน
 - กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน ๘ คน
 - ผู้แทนนายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ ๒ คน
 - ผู้แทนนายกสภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ๑ คน
 - ผู้แทนนายกสภามหาวิทยาลัยกลุ่มมหาวิทยาลัยอื่น ๑ คน
 - ผู้แทนอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ๒ คน
 - ผู้แทนอธิการบดีของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ๑ คน
 - ผู้แทนอธิการบดีของมหาวิทยาลัยอื่น ๑ คน
 - ผู้แทนประธานสภาคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ๒ คน
 - ผู้แทนประธานสภาคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ๑ คน
 - ผู้แทนประธานสภาคณาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๒ คน
 - เลขธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ ๑ คน
- รวมทั้งหมด ๒๒ คน

ให้เลขาธิการเสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามให้รัฐมนตรีดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

ข้อคิดเห็น

๑. คณะกรรมการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา เป็นผู้ออกกฎ ประกาศ หรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้สภาสถาบันอุดมศึกษา นำไปปฏิบัติหรือออกข้อบังคับหรือระเบียบเพื่อให้อธิการบดีบังคับใช้กับบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา เมื่อเป็นเช่นนี้นายกสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีไม่ควรที่จะเป็นกรรมการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา ควรเพิ่มผู้แทนประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ ซึ่งเป็นตัวแทนของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาให้มากขึ้น ดังนี้

- ผู้แทนประธานสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยราชภัฏเลือกกันเอง จำนวน ๖ คน
- ผู้แทนประธานสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลเลือกกันเอง จำนวน ๓ คน
- ผู้แทนประธานสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยอื่นเลือกกันเอง จำนวน ๔ คน

๒. การได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ควรที่จะให้ ประธาน , กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการที่มาผู้แทนประธานสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยราชภัฏ , มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล , มหาวิทยาลัยอื่น และเลขธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นผู้เลือก

๓. ตามมาตรา ๙ การพ้นจากตำแหน่งตามวาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ควรกำหนดอายุด้วย เช่น เมื่อครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ หรือ เมื่อครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

ส่วนที่ ๒

คณะกรรมการพิจารณาวิจิณัยอุทธรณ์

(มาตรา ๑๕ – มาตรา ๑๙)

- ตามมาตรา ๑๕

๑. คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ มีไม่เกิน ๙ คน

๒. คณะกรรมการประกอบด้วย

- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากคณะกรรมการบริหารงานบุคคล เป็นประธาน
- ผู้แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง จำนวน ๑ คน
- ผู้แทนอธิการบดีทุกแห่ง จำนวน ๑ คน
- ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา แต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน ๕ คน
- เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ

ตามมาตรา ๑๘

คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ มีอำนาจและหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์กรณีที่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาหรือลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษาถูกอธิการบดีหรือสภามหาวิทยาลัยสั่งให้ออกจากงานหรือออกจากราชการ หรือถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก แล้วผู้แทนนายกสภามหาวิทยาลัยและผู้แทนอธิการบดี มาเป็นกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วย น่าจะไม่ถูกต้อง

ข้อคิดเห็น

๑. ผู้แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้แทนอธิการบดี ควรเปลี่ยนเป็น ผู้แทนผู้แทนประธานสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยราชภัฏเลือกกันเอง ๑ คน , - ผู้แทนประธานสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลเลือกกันเอง ๑ คน และผู้แทนประธานสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยอื่นเลือกกันเอง ๑ คน (แต่ไม่ใช่ที่เป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา)

๒. ตามมาตรา ๑๓ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย อยู่แล้ว แล้วเหตุใดต้องมีคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ อีก ตัดคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ดังนั้น ในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการใดๆ ควรให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา เป็นผู้แต่งตั้ง

ส่วนที่ ๓

หลักการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา

- หมวด ๑

บททั่วไป

(มาตรา ๒๐ – มาตรา ๓๓)

ในหมวดนี้ จะกล่าวถึง เรื่องการบริหารงานบุคคลและสวัสดิการของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา
ต่าง ๆ ดังนี้

การบริหารงานบุคคล สรุปได้ ดังนี้

- ต้องมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า เพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐและวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษา
- ต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม ตั้งแต่บรรจุเป็นบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ไม่เลือกปฏิบัติ
- การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่น ๆ ด้ ็ อ ง เป็นธรรมและตรวจสอบได้
- การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรม ต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง
- วันเวลาทำงาน วันหยุดราชการ และวันหยุดตามประเพณีที่คณะรัฐมนตรีกำหนดสำหรับวันหยุดราชการประจำปี เป็นวันเวลาทำงาน วันหยุด และวันหยุดตามประเพณีของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา
- การลาของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด
- ให้สถาบันอุดมศึกษาจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เพื่อเป็นหลักประกันแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษาในกรณีออกจากงาน โดยให้ถือว่าสถาบันอุดมศึกษาเป็นนายจ้างและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษาเป็นลูกจ้างตามกฎหมายดังกล่าว
- ผู้ใดเป็นสมาชิกกองทุนเลี้ยงชีพที่จัดตั้งขึ้น ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายในบังคับกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะประกันตนด้วยความสมัครใจ แต่ในกรณีที่เข้าประกันตนสถาบันอุดมศึกษาจะจ่ายเงินสมทบในฐานะนายจ้างตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาก็ได้ โดยคำนึงถึงสถานะทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษา
- ให้มีการประกันสุขภาพแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษาทุกคนซึ่งปฏิบัติงานให้แก่สถาบันอุดมศึกษา
- อาจจัดให้มีสวัสดิการ การสงเคราะห์ สิทธิประโยชน์หรือความช่วยเหลืออย่างใด ๆ เพิ่มเติมแก่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา ตลอดจนบิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษาการประกันสุขภาพแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษาตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา
- เครื่องแบบและการแต่งเครื่องแบบของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

- การพิจารณาให้ปฏิบัติงานหรือรับราชการอยู่ต่อไปเมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์และจะพ้นจากงานหรือราชการในสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์

บทบัญญัติที่เห็นว่าควรนำมาพิจารณา

๑. ตามมาตรา ๒๑ ใช้คำว่า “การรับบุคคลเพื่อบรรจุเป็นบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษาและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง” นั้นหมายความว่า “ไม่ใช่การจ้าง แต่บรรจุเข้าทำงานเหมือนข้าราชการ” ใช่หรือไม่ หากใช่ ถือว่าเป็นประโยชน์ต่อพนักงานและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจาก สัญญาที่กำหนดเป็นปีๆ จะหมดไป แต่ต้องผ่านการทดลองงานตามมาตรา ๖๘ ดังนั้น มาตรา ๒๑ จึงมีความสำคัญต่อพนักงานและลูกจ้างของสถาบันอุดมศึกษามาก นั้นหมายถึงความมั่นคงในอาชีพ แต่บทบัญญัติของมาตรานี้ จะไปขัดหรือแย้งกับมาตรา ๖๘ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๘

มาตรา ๖๘ การทดลองงาน ต้องให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้กำหนดเพื่อจะได้เป็นเกณฑ์ที่เหมือนกันทุกสถาบันอุดมศึกษา ดังเช่น กฎ ก.พ. ว่าด้วยการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการและการพัฒนาข้าราชการที่อยู่ระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ พ.ศ.๒๕๕๓ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ โดยประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๒๓ ก. ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๓ สำหรับ มาตรา ๖๘ ของร่างฉบับนี้ ได้นำมาจากมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.๒๕๕๗ ซึ่งขณะที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ออกมา ไม่มีการบรรจุข้าราชการแล้ว

มาตรา ๗๖ สภาสถาบันอุดมศึกษาอาจสั่งให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาออกจากงานก่อนครบระยะเวลาตามสัญญาได้ นั้นหมายความว่า “การรับพนักงานและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา ยังคงมีสัญญาจ้างตามระยะเวลา ไม่ใช่การ “การบรรจุแต่งตั้ง”

มาตรา ๗๘ บัญญัติให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งดำรงตำแหน่งในกลุ่มสายงานวิชาการ หากไม่ได้รับตำแหน่งทางวิชาการภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้อธิการบดี สั่งให้ออกจากงาน เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นและสมควร สภาสถาบันอุดมศึกษาจะมีมติเป็นอย่างอื่นตามที่เห็นสมควรก็ได้ บทบัญญัตินี้ ให้ความสำคัญกับการได้มาซึ่งตำแหน่งวิชาการของพนักงานและข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งดำรงตำแหน่งในกลุ่มสายงานวิชาการ มากทีเดียว โดยอาจมองว่า “ตำแหน่งวิชาการ” เป็นการแสดงถึงคุณภาพการศึกษา ทั้งๆที่คุณภาพการศึกษายังมีอีกหลายอย่างประกอบเข้าด้วยกัน และในทำนองเดียวกันนักศึกษาที่จะสำเร็จออกไปเป็นบัณฑิตนั้น นอกจากมีความรู้ในทางวิชาการแล้ว ต้องยังต้องถูกหล่อหลอมให้เป็นคนที่มีจิตสำนึกในเรื่องอื่นๆด้วย เช่น การมีระเบียบวินัย มีคุณธรรม-จริยธรรม มีความกตัญญูรู้คุณและทดแทนในบุญคุณของพ่อแม่ ผู้มีพระคุณและแผ่นดินเกิด มีความรับผิดชอบในหน้าที่ของตนเองและสังคม มีความละเอียดต่อการที่จะทำผิดทั้งที่เป็นบทบัญญัติของศาสนาและกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้กำลังจะเลือนหายและหมดไปในสังคมไทยนอก ต้องมีระเบียบ แต่การได้มาซึ่งตำแหน่งทางวิชาการ มีปัจจัยที่นอกเหนือความสามารถของพนักงานและข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เช่นงบประมาณในการทำงาน การพิจารณาของหัวหน้าหน่วยงาน การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ (ที่แต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย ที่มักจะให้ผู้อำนวยการกองบริหารงานบุคคลเป็นเลขานุการ) การประเมินของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัยที่แก้ไขเพิ่มเติมให้เข้มข้นขึ้นเรื่อยๆ จึงเห็นควรพิจารณาให้รอบคอบ

แต่ตามนิยามของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ที่ให้หมายความว่า “บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุ และแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาในกลุ่มสายงานวิชาการ กลุ่มสายงานบริหาร หรือกลุ่มสายงาน สนับสนุนตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา”

ข้อคิดเห็น

๑. การทดลองงานต้องให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษากำหนด
๒. ควรตัดมาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๘ ออกไป
๓. หากคงมาตรา ๗๘ ไว้ ควรตัด ที่ว่า “เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นและสมควร สภาสถาบันอุดมศึกษาจะมีมติเป็นอย่างอื่นตามที่เห็นสมควรก็ได้” เพราะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ในแต่ละสถาบันอุดมศึกษา
๔. การออกจากงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่บัญญัติในมาตรา ๗๓ ควรนำบทบัญญัติการพ้นจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗ มาใช้ด้วย ดังนี้

มาตรา ๗๓ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาออกจากงานเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ได้รับอนุญาตให้ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๖๖
- (๔) ถูกสั่งให้ออกเพราะผลการประเมินไม่ผ่านเกณฑ์ตามที่กำหนดตามมาตรา ๒๒
- (๕) ถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก
- (๖) เมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์

๒. ตามมาตรา ๒๔ บัญญัติให้ถือว่าวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการ และวันหยุดตามประเพณีที่ คณะรัฐมนตรีกำหนดสำหรับวันหยุดราชการประจำปี เป็นวันเวลาทำงาน วันหยุด และวันหยุดตามประเพณีของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา แต่สภาสถาบันอุดมศึกษาจะกำหนดให้มีวันเวลาทำงาน หรือวันหยุดแตกต่างไปหรือเพิ่มขึ้นตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของสถาบันอุดมศึกษาในการจัดการเรียนการสอนหรือการจัดทำกิจกรรมอื่นก็ได้ และ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้การลาของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด . เมื่อสถาบันอุดมศึกษาเป็นส่วนราชการของรัฐ ดังนั้น วันเวลาทำงาน วันหยุดราชการ และวันหยุดตามประเพณีต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ข้อคิดเห็น

๑. เห็นควรตัดข้อความ ที่ว่า “แต่สภาสถาบันอุดมศึกษาจะกำหนดให้มีวันเวลาทำงาน หรือวันหยุดแตกต่างไปหรือเพิ่มขึ้นตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของสถาบันอุดมศึกษาในการจัดการเรียนการสอนหรือการจัดทำกิจกรรมอื่นก็ได้” ในมาตรา ๒๔ ออกไป

๒. มาตรา ๒๕ ควรแก้ไขเป็น “การลาของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไประเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการลาของข้าราชการ”

๓. มาตรา ๒๗ บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาต้องจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามพระราชบัญญัติกองทุนเลี้ยงชีพ พ.ศ.๒๕๓๐ และแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อเป็นหลักประกันแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและ

ลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษาในกรณีออกจางาน แต่พนักงานและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา จะสมัครเป็นสมาชิกหรือไม่ ก็ได้

พระราชบัญญัติกองทุนเลี้ยงชีพ พ.ศ.๒๕๓๐ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๔๒ และพ.ศ.๒๕๕๐
มีบทบัญญัติที่สำคัญ ดังนี้

- มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"กองทุน" หมายความว่ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งลูกจ้างและ นายจ้างร่วมกันจัดตั้งขึ้น และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบด้วยเงินที่ลูกจ้างจ่ายสะสม เงินที่นายจ้างจ่ายสมทบ รวมทั้งเงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้และผลประโยชน์จากเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวเพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างตาย หรือออกจางาน หรือลาออกจากกองทุน

ค่าจ้าง" หมายความว่า เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนการทำงาน ทั้งนี้ไม่ว่าจะกำหนด คำนวณ หรือจ่ายเป็นการตอบแทนโดยวิธีใดและไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร แต่ไม่รวมถึงค่าล่วงเวลาค่าทำงานในวันหยุด หรือเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นที่นายจ้างหักไว้หรือจ่ายเพิ่มเติมให้แก่ลูกจ้างเพื่อประโยชน์ในการทำงาน

มาตรา ๕ กองทุนจะมีขึ้นได้ก็แต่โดยที่ลูกจ้างและนายจ้างตกลงกันจัดตั้งขึ้น โดยลูกจ้างจ่ายเงินสะสม และนายจ้างจ่ายเงินสมทบตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของกองทุนนั้น

กองทุนต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างตาย หรือออกจางาน หรือลาออกจากกองทุน

มาตรา ๙ ข้อบังคับของกองทุนอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อ ซึ่งต้องมีคำว่า "กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ" นำหน้าและมีคำว่า "ซึ่งจดทะเบียนแล้ว" ต่อท้าย

(๒) ที่ตั้งสำนักงาน

(๓) วัตถุประสงค์

(๔) วิธีรับสมาชิกและการสิ้นสุดสมาชิกภาพ

(๕) ข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนกรรมการวิธีการเลือกตั้งและแต่งตั้งวาระการดำรงตำแหน่งการพ้น จากตำแหน่งและการประชุมของคณะกรรมการกองทุน

(๖) ข้อกำหนดเกี่ยวกับเงินสะสมของลูกจ้างและเงินสมทบของนายจ้างที่จะต้องจ่ายเข้ากองทุน

(๗) ข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณผลประโยชน์ที่ลูกจ้างจะได้รับ

(๘) ข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการและระยะเวลาในการจ่ายเงินเมื่อลูกจ้างสิ้นสุดสมาชิก ภาพ หรือเมื่อกองทุนเลิกตามมาตรา ๒๕

(๙) ข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการของกองทุน

(๑๐) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่

(๑๑) รายการอื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อบังคับของกองทุนให้คณะกรรมการกองทุนนำไปจดทะเบียนภายในสิบห้า วันนับแต่วันที่มติให้แก้ไขและยังไม่มีผลใช้บังคับจนกว่านายทะเบียนจะได้รับจดทะเบียนแล้ว

ข้อคิดเห็น

๑. ศึกษาดูว่ากับการเป็นสมาชิกกบข.อันไหนดีกว่ากัน

๒. หากกบข.ดีกว่าและรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มาตรา ๒๗ คงไม่จำเป็นสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา คงเหลือไว้เฉพาะลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา หรืออาจคงมาตรานี้ไว้ แต่แล้วแต่ผู้ใดจะสมัครใจเป็นสมาชิก

๔. มาตรา ๒๘ บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาต้องจัดให้มีการประกันสุขภาพแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษาทุกคน แต่ไม่ได้บัญญัติว่าใครเป็นผู้จ่ายเงินค่าประกัน

รายละเอียดที่สำคัญเกี่ยวกับการประกันคุณภาพ

การประกันสุขภาพ คือ การประกันภัยที่บริษัทประกันภัยตกลงที่จะชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น จากการรักษาพยาบาลของผู้เอาประกันภัย ไม่ว่าค่ารักษาพยาบาลนั้นจะเกิดขึ้นจากการเจ็บป่วยจากโรคร้าย หรือการบาดเจ็บจากอุบัติเหตุให้แก่ผู้เอาประกันภัย

อัตราเบี้ยประกันภัยขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

๑. อายุ อายุของผู้เอาประกันภัยที่แตกต่างกัน สามารถแสดงถึงโอกาสที่ร่างกาย จะบาดเจ็บ หรือเจ็บป่วย รวมถึงการได้รับผลกระทบแทรกซ้อนแตกต่างกันไปด้วย เพราะบุคคลทั่วไปเมื่อมีอายุมากขึ้น ก็จะมีโอกาสเกิดปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพ ได้มากขึ้น และถ้าได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยแล้ว ประสิทธิภาพในการที่ร่างกาย จะซ่อมแซมส่วนที่สึกหรอก็จะลดลง มีโอกาสที่จะได้รับผลกระทบรุนแรง และต้องใช้เวลาในการพักรักษาตัวนานกว่าบุคคลที่มีอายุน้อยกว่า

๒. เพศ ปัจจุบันความเสี่ยงภัยของเพศหญิงจะไม่แตกต่างจากเพศมากนัก แต่อย่างไรก็ตาม ความแข็งแรงของสุขภาพร่างกาย ยังมีความแตกต่างกันอยู่โดยปกติเพศหญิงจะใช้เวลาในการฟื้นตัวจากการเจ็บป่วย หรือบาดเจ็บทางร่างกายนานกว่าเพศชาย ผู้รับประกันภัยจึงอาจจะรับประกันภัย โดยกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยสูงกว่าเพศชาย

๓. สุขภาพ ได้แก่ ประวัติเกี่ยวกับสุขภาพและการรักษาพยาบาล รวมทั้งสภาพร่างกายของผู้เอาประกันภัย บุคคลที่มีสุขภาพร่างกายแข็งแรงสมบูรณ์ไม่เคยมีประวัติการเจ็บป่วยรุนแรง โอกาสที่จะได้รับการบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยร้ายแรง หรือได้รับผลกระทบจนทุพพลภาพเป็นเวลานานในอนาคต ก็ย่อมเป็นไปได้น้อยกว่าบุคคลที่มีสภาพร่างกายอ่อนแอผิดปกติ หรือมีประวัติการเจ็บป่วยร้ายแรงมาก่อน อีกทั้งอาการผิดปกติของร่างกาย หรือจิตใจบางอย่างจะก่อให้เกิดแนวโน้ม หรือความเป็นไปได้สูงในการเกิดอุบัติเหตุ เช่น โรคลมบ้าหมู ประสาทหลอน หรืออาการตื่นตกใจง่าย เป็นต้น

๔. อาชีพ อาชีพแสดงถึงกิจกรรมที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันของแต่ละบุคคลซึ่ง จะนำไปสู่ความเสี่ยงภัยหรือแนวโน้มที่จะได้รับบาดเจ็บ หรือเจ็บป่วยที่ต่างกันออกไป

๕. การดำเนินชีวิต แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมซึ่งจะมีผลต่อสุขภาพ หรือ อุบัติเหตุของบุคคลที่แตกต่างกันไป อาทิเช่น การดื่มแอลกอฮอล์ การเล่นกีฬาที่เสี่ยงอันตราย เป็นต้น

๖. สำหรับการประกันภัยหมู่จะต้องมีการพิจารณาถึงจำนวนบุคคลที่จะเอาประกันภัย ด้วย เพราะถ้าจำนวนบุคคลมาก การกระจายความเสี่ยงจะมีมากกว่า ซึ่งจะให้อัตราเบี้ยประกันภัยต่ำลงได้

๕. มาตรา ๒๘ บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาอาจจัดให้มีสวัสดิการ การสงเคราะห์ สิทธิประโยชน์ หรือความช่วยเหลืออย่างใด ๆ เพิ่มเติมแก่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา ตลอดจนบิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้าง

ในสถาบันอุดมศึกษาการประกันสุขภาพแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษาตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา

บทบัญญัติมาตรานี้ สภาสถาบันอุดมศึกษาจะจัดให้มีหรือไม่มีก็ได้ แต่อย่างไรข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาก็ได้สวัสดิการ เช่น ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาลของตนเองตลอดถึงคู่สมรส บุตร บิดาและมารดา อยู่แล้ว หากสภามหาวิทยาลัยไม่ออกข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการดังกล่าว พนักงานและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษาก็ไม่ได้

๖. มาตรา ๓๒ บัญญัติให้สภาสถาบันอุดมศึกษาออกข้อบังคับเกี่ยวกับเครื่องแบบและการแต่งเครื่องแบบของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ทำให้แต่ละสถาบันอุดมศึกษากำหนดแตกต่างกัน

ข้อคิดเห็น เกี่ยวกับมาตรา ๒๘ , มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๒

๑. ควรแก้ไขมาตรา ๒๘ เป็น “ให้สถาบันอุดมศึกษาจัดให้มีการประกันสุขภาพแก่ลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษาทุกคนซึ่งปฏิบัติงานให้แก่สถาบันอุดมศึกษา”

๒. ควรแก้ไข มาตรา ๒๙ ในลักษณะดังนี้ “เพื่อเสริมสร้างขวัญกำลังใจให้การปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดประสิทธิผล ให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้รับสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลและเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร ดังเช่นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แต่ได้รับเพียงครั้งหนึ่ง”

๓. ควรแก้ไขมาตรา ๓๒ เป็น “เครื่องแบบและการแต่งเครื่องแบบของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษากำหนด”

ส่วนที่ ๓

หลักการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา

- หมวด ๒

กลุ่มสายงานและตำแหน่งในกลุ่มสายงาน

(มาตรา ๓๔ – มาตรา ๓๘)

บทบัญญัติที่เห็นว่าควรนำมาพิจารณา

มาตรา ๓๗ วรรคท้าย บัญญัติให้ การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในกลุ่มสายงานบริหารตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖) ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ส่วนการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในกลุ่มสายงานบริหารตาม (๗) หรือ (๘) ให้เป็นไปตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด เว้นแต่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้นจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ตามบทบัญญัติ นี้ จะทำให้แต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในกลุ่มสายงานบริหารตาม (๗) หรือ (๘) ซึ่งมีสิทธิในการรับเงินประจำตำแหน่งตามพระราชกฤษฎีกา การได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งบริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ.๒๕๓๘ และแก้ไขเพิ่มเติม มีหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานไม่เหมือนกัน

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขมาตรา ๓๗ วรรคท้ายให้มีลักษณะทำนองเดียวกับมาตรา ๓๕ วรรคสองและสอดคล้องกับมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง คือแก้ไขเป็น

“การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในกลุ่มสายงานบริหารตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖) ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ส่วนการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในกลุ่มสายงานบริหารตาม (๗) หรือ (๘) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา กำหนด เว้นแต่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้นจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

ส่วนที่ ๓

หลักการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา

- หมวด ๓

การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน การเลื่อนเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทน เงินเพิ่ม และสิทธิประโยชน์

(มาตรา ๓๙ – มาตรา ๔๔)

บทบัญญัติที่เห็นว่าควรนำมาพิจารณา

๑. มาตรา ๔๐ บัญญัติเกี่ยวกับอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และค่าตอบแทนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา กรณีบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา (ทั้งข้าราชการและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา) ไปดำรงตำแหน่งในกลุ่มสายงานบริหารและการรับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง จะเห็นว่า มีบางประเด็นที่ทำให้บุคลากรเสียโอกาสและสถาบันอาจสูญเสียเงินรายได้เป็นจำนวนมาก เช่น

- หากบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในกลุ่มสายงานบริหารแล้วถูกงดการปฏิบัติหน้าที่ในกลุ่มสายงานวิชาการ จะไม่สามารถทำผลงานทางวิชาการเพื่อเสนอขอกำหนดตำแหน่งทางวิชาการให้สูงขึ้นได้

- เป็นช่องทางให้สภาสถาบันอุดมศึกษาและอธิการบดีร่วมกันกำหนดค่าตอบแทนให้ผู้บริหารเพิ่มเติมจากที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินในอัตราที่สูง โดยใช้จากงบประมาณเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งอัตราที่กำหนดนั้นถือว่าถูกต้องตามกฎหมาย

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขมาตรา ๔๐ เป็น

“อัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และค่าตอบแทนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่ต่ำกว่าอัตราที่คณะกรรมการกำหนด โดยต้องคำนึงถึงการที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญ และได้รับสวัสดิการและการรักษาพยาบาลเพียงครั้งหนึ่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อสร้างแรงจูงใจที่จะให้ผู้มีคุณภาพสูงในการมาปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา

ให้บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาในกลุ่มสายงานวิชาการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในกลุ่มสายงานบริหารตามวรรคสอง ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งในอัตราเดิมที่ตนดำรงตำแหน่งในกลุ่มสายงานวิชาการตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนั้น”

๒. มาตรา ๔๑ บัญญัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และค่าตอบแทนอื่นให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินและใช้เงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคและอาจนำไปสู่ความแตกแยก จนทำให้เกิดผลเสียต่อสถาบันอุดมศึกษา

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขมาตรา ๔๑ เป็น

“การจ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และค่าตอบแทนอื่นแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

การจ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และค่าตอบแทนอื่นแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาโดยใช้เงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดจ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และค่าตอบแทนอื่นแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน

สถาบันอุดมศึกษาใดมีเงินงบประมาณที่จัดสรรในหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นเงินเหลือจ่าย ให้สถาบันอุดมศึกษานำเงินเหลือจ่ายนั้นไปสมทบเป็นเงินสวัสดิการแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยไม่ต้องนำส่งคืนคลัง”

๓. มาตรา ๔๒ บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และการส่งเลื่อนเงินเดือน ซึ่งบทบัญญัตินี้ จะทำให้มีปัญหาในการบริหารในสถาบันอุดมศึกษา หลายประการ เช่น

- ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา นายกสภามหาวิทยาลัยเป็นเพียงประธานขององค์คณะบุคคล ซึ่งไม่ใช่ตัวแทนของนิติบุคคล ดยมีอำนาจและหน้าที่หลักคือ การควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย

- พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาให้อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัย ควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุสถานที่และทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับของทางราชการ ทั้งนี้ให้สอดคล้องกับนโยบายและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

- ศูนย์รวมอำนาจไปอยู่ที่นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นการลดอำนาจของอธิการบดีอาจทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษา

ข้อคิดเห็น

ควรแก้ไขมาตรา ๔๒ ดังเช่นมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗ และแก้ไข (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ คือ

“การเลื่อนขั้นเงินเดือนบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงานของตำแหน่งและผลงานที่ได้ปฏิบัติมา การรักษาวินัยและจรรยาบรรณของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ตลอดจนความสามารถและความอดุสาหะในการปฏิบัติงานตามข้อบังคับที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด การเลื่อนขั้นเงินเดือนตามวรรคหนึ่งให้อธิการบดีมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนตามข้อเสนอแนะของผู้บังคับบัญชา เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเสนอแนะไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง อธิการบดีจะสั่งการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวก็ได้

การเลื่อนเงินเดือนของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งดำรงตำแหน่งอธิการบดีให้นายกสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสั่งเลื่อน”

ส่วนที่ ๓

หลักการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา

-หมวด ๔

วินัย จรรยาบรรณ และการรักษาวินัยและจรรยาบรรณ

(มาตรา ๔๕ – มาตรา ๕๑)

มาตรา ๔๕ – ๕๑ ควรนำบทบัญญัติมาตรา ๓๙ – ๔๘ แห่งพระราชระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗และแก้ไข (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ มาใช้ดีกว่า เพียงแต่เปลี่ยนคำว่า “ก.พ.อ.” เป็น “คณะกรรมการ” เพราะจะได้เป็นเกณฑ์เดียวกัน หากให้สภาสถาบันอุดมศึกษาออกข้อบังคับว่าการกระทำใดที่ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยร้ายแรง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สภาสถาบันอุดมศึกษา กำหนด ตามมาตร ๔๗ วรรคสอง จะทำให้แต่ละสถาบันอุดมศึกษามีเกณฑ์และมาตรฐานแตกต่างกัน และที่สำคัญ

ส่วนที่ ๓

หลักการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา

หมวด ๕

การดำเนินการทางวินัย (มาตรา ๕๒ – มาตรา ๕๘)

มาตรา ๕๒ – ๕๘ ควรนำบทบัญญัติมาตรา ๔๙ – ๕๔ แห่งพระราชระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗และแก้ไข (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ มาใช้ดีกว่า เพียงแต่เปลี่ยนคำว่า “ก.พ.อ.” เป็น “คณะกรรมการ” เพราะจะให้นายกสภาสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการทางวินัยต่ออธิการบดี ตามมาตรา ๕๒ วรรคสี่ คงเป็นไปได้ยาก และที่สำคัญตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารการทรงงศึกษาธิการ พ.ศ.๒๕๔๖ นายกสภาสถาบันอุดมศึกษาไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาของอธิการบดี ส่วนผู้บังคับบัญชาอธิการบดีคือเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ส่วนที่ ๓

หลักการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา

หมวด ๖

การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (มาตรา ๕๙ – มาตรา ๖๓)

มาตรา ๕๙ – ๖๔ ควรนำบทบัญญัติมาตรา ๖๑ – ๖๕ แห่งพระราชระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗และแก้ไข (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ มาใช้ดีกว่า เพียงแต่เปลี่ยนคำว่า “ก.พ.อ.” เป็น “คณะกรรมการ”

ส่วนที่ ๔
พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา
หมวดที่ ๑
การบรรจุและแต่งตั้ง
(มาตรา ๖๔ – มาตรา ๗๒)

บทบัญญัติที่เห็นว่าควรนำมาพิจารณา

๑. มาตรา ๖๗ การรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยบัญญัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด

ข้อคิดเห็น

๑. มาตรา ๔๐ ได้บัญญัติไว้ว่า “อัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และค่าตอบแทนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่ต่ำกว่าอัตราที่คณะกรรมการกำหนด”

ดังนั้น มาตรา ๖๗ วรรคสอง ควรแก้ไขเป็น “ การรับเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด แต่ต้องไม่ต่ำกว่าอัตราที่คณะกรรมการกำหนด”

๒. หรือเพื่อป้องกันความไม่เท่าเทียม หรือป้องกันไม่ให้เกิดการเอื้อประโยชน์ในการกำหนดเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของกลุ่มสายบริหาร บทบัญญัติ มาตรา ๖๘ วรรคสอง อาจตัดออกก็ได้ เพราะมาตรา ๔๐ บัญญัติไว้ชัดเจนแล้ว

๒. มาตรา ๖๘ การทดลองงาน

ข้อคิดเห็น

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่งจึงควรแก้ไข เป็น “ผู้ได้รับการบรรจุเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ให้ทดลองปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้นตามข้อกำหนดของคณะกรรมการ”

ส่วนที่ ๔
พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา
หมวดที่ ๒
การออกจากงาน
(มาตรา ๗๓ – มาตรา ๘๐)

ในหมวดนี้ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว โดยขอยกข้อคิดเห็นมาอีกครั้ง

ข้อคิดเห็น

๑. ควรตัดมาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๘ ออกไป

๒. หากคงมาตรา ๗๘ ไว้ ควรตัด ที่ว่า “เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นและสมควร สภาสถาบันอุดมศึกษาจะมีมติเป็นอย่างอื่นตามที่เห็นสมควรก็ได้” เพราะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ในแต่ละสถาบันอุดมศึกษา

ส่วนที่ ๕

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

(มาตรา ๘๑ - ๘๓)

บทบัญญัติที่เห็นว่าควรนำมาพิจารณา

๑. มาตรา ๘๖ ให้นำความในมาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ มาตรา ๖๙ มาตรา ๗๑ มาตรา ๗๒ มาตรา ๗๕ มาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๗๙ มาใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาโดยอนุโลม โดยอำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามมาตราดังกล่าวให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ

ข้อคิดเห็น

๑. เมื่อไม่มีอัตราเพื่อบรรจุข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอีกแล้ว ทำไมต้องนำ มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๘ มาใช้อีก
๒. ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต้องมีสิทธิพักทั่วยางการประเมินตามมาตรา ๗๔ ด้วย
๓. มาตราใดถูกตัดออก ในมาตรา ๘๖ ต้องตัดด้วย

๒. มาตรา ๘๙ เป็นบทบัญญัติที่ให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาออกจากราชการ โดยคณะกรรมการบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษาจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการให้ออกจากราชการตามมาตรานี้

ข้อคิดเห็น

๑. ตาม (๕) มีการเลิกหรือยุบหน่วยงานหรือตำแหน่งที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาปฏิบัติหน้าที่หรือดำรงอยู่ เว้นแต่ทางราชการยังมีความจำเป็นที่จะให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

ในสถาบันอุดมศึกษาการที่หน่วยงานถูกยุบ สาเหตุที่สำคัญคงไม่ใช่เป็นเพราะข้าราชการฯ น่าจะเกิดจากการบริหารจัดการมากกว่า เช่น การยุบหน่วยงานระดับสาขาที่มีการเรียนการสอน การยุบหน่วยงานสายสนับสนุน หากมีการยุบหน่วยงานเหล่านี้ แล้วหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด เกิดช่องว่างให้อธิการบดีที่คิดจะกลั่นแกล้งข้าราชการฯในหน่วยงานดังกล่าว อธิการบดีหรือสภาสถาบันอุดมศึกษา มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการฯผู้นั้น ออกจากราชการได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แม้ที่ผ่าน มาจะปฏิบัติราชการดีเพียงใดก็ตาม

๒. ตาม (๖) ก็เป็นเครื่องมือที่สำคัญของอธิการบดีและสภาสถาบันอุดมศึกษา

๓. ตาม (๗) หากมาตรา ๗๘ ถูกตัดออก (๗) ต้องตัดออกเช่นกัน

๔. ตาม (๘) สมมติว่าข้าราชการยกอุบัติเหตุขับรถชนคนตาย (โดยประมาทหรือไม่ก็ตาม) และศาลพิพากษาจำคุก ๖ เดือน ตามมาตรานี้ข้าราชการคนนั้น จะถูกออกจากราชการ

๕. ตาม (๙) ที่ว่า “ถูกสอบสวนว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแต่ผลการสอบสวนไม่อาจลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ แต่สภาสถาบันอุดมศึกษามีมติว่าถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ” ไม่ทราบว่าจะเกิดขึ้นได้อย่างไรบ้าง

๖. ตามวรรคสอง ที่ว่า “กรณีใดจะถือเป็นกรณีตาม (๑) (๒) (๔) และ (๖) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด” ไม่เข้าใจว่าหมายความว่าอย่างไร เพราะวรรคสามได้บัญญัติไว้แล้วว่า “การสั่งให้ออกจากราชการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด”

๓ ตามมาตรา ๘๒ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยหรือสั่งให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาออกจากราชการในเรื่องใดไปแล้ว ให้รายงานสภาสถาบันอุดมศึกษาทราบ ในกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาเห็นว่าผู้บังคับบัญชาซึ่งส่งลงโทษมิได้ดำเนินการทางวินัยหรือมิได้สั่งให้ออกจากราชการโดยเคร่งครัดหรือเป็นธรรม จะสั่งให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนการดำเนินการและสั่งการใหม่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้

ข้อคิดเห็น

๑. ที่ผ่านมา เท่าที่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร เมื่ออธิการบดีมีคำสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการ แล้วรายงานให้สภามหาวิทยาลัยทราบ สภามหาวิทยาลัยจะเห็นด้วยทุกครั้ง (รายงานให้ทราบ ก็ได้แต่รับทราบ บทบัญญัติให้พิจารณาได้ด้วย ชัดหรือแย้งกันหรือไม่) แต่เมื่ออุทธรณ์ไปยัง ก.พ.อ. ทุกรายได้ถูกพิจารณาให้เข้ารับราชการใหม่ แต่ในช่วงที่ถูกออกจากราชการ นั้น ข้าราชการผู้นั้นได้เสียโอกาส เสื่อมเสียชื่อเสียงไปแล้ว

๒. เป็นไปได้หรือไม่ เพื่อลดขั้นตอนการอุทธรณ์ และไม่ให้ข้าราชการเสียโอกาส และเสื่อมเสียหากมาตรา ๘๒ จะบัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยหรือสั่งให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาออกจากราชการในเรื่องใดไปแล้ว ให้รายงานสภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณา ในกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาเห็นว่าผู้บังคับบัญชาซึ่งส่งลงโทษมิได้ดำเนินการทางวินัยหรือมิได้สั่งให้ออกจากราชการโดยเคร่งครัดหรือเป็นธรรม จะสั่งให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนการดำเนินการและสั่งการใหม่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้ แต่หากสภามหาวิทยาลัยเห็นชอบ ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณา ก่อนที่จะออกคำสั่งให้ออกจากราชการ”

ในทำนองเดียวกัน ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาก็บัญญัติข้อความดังกล่าวไว้ด้วย ในมาตราใดมาตราหนึ่ง

๓. ตามมาตร ๘๓ ข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ร่าง พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ใช้บังคับด้วย

ข้อเสนอแนะ

น่าจะบัญญัติบทบัญญัติในมาตรา ๘๓ ไว้ในมาตรา ๔ ในนิยามของคำว่า “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้รับราชการในสถาบันอุดมศึกษาในกลุ่มสายงานวิชาการ กลุ่มสายงานบริหาร หรือกลุ่มสายงาน

สนับสนุนตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน และให้รวมถึงข้าราชการพลเรือนในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาที่มีใช้ส่วนราชการด้วย

ส่วนที่ ๖

ลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา

(มาตรา ๙๔)

มาตรา ๙๔ ได้บัญญัติให้สภาสถาบันอุดมศึกษาออกข้อบังคับ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการจ้าง ระยะเวลาการจ้าง เงินเดือนหรือค่าจ้าง และประโยชน์อื่นใด การกำกับหรือควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ การพ้นจากงาน และเรื่องอื่นตามความจำเป็นของลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับสวัสดิการต้องเป็นไปตามมาตราต่างๆที่ตามมา

บทเฉพาะกาล

(มาตรา ๙๕ - ๑๐๔)

๑. มาตรา ๙๗ เปิดโอกาสให้อาจารย์จ้างสอน ลูกจ้างสายสนับสนุน พนักงานราชการ ได้แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งถือว่าสร้างความมั่นคงในอาชีพชั้นมาระดับหนึ่ง

๒. มาตรา ๙๙ ให้นำการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการของข้าราชการและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตามมาตรา ๗๘ นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ แต่หากตัดมาตรา ๗๘ ออกไป มาตรานี้ต้องตัดออกด้วย

๑. ข้อสังเกตและข้อคิดเห็นของร่างฉบับนี้ กระผมจัดทำขึ้นในฐานะที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาคนหนึ่งที่ถูกบังคับใช้เมื่อร่างฉบับนี้มีผลใช้บังคับ

๒. ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงข้อสังเกตและข้อคิดเห็นของผมคนเดียวเท่านั้น เท่าที่มีความรู้ - ความเข้าใจ - ความสามารถ โดยมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดขวัญ - กำลังใจและความมั่นคงในอาชีพของบุคคลที่ทำงานเพื่อการศึกษาของชาติ ทั้งที่ถูกเรียกว่า “อาจารย์” และ “เจ้าหน้าที่สายสนับสนุนการศึกษา” มิได้มีเจตนาที่จะให้เกิดกระทบกระเทือนถึงอำนาจของตำแหน่งใด

- ในวันที่ ๒๒ - ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ จะมีการประชุมสัมมนาสภาคณาจารย์และข้าราชการมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลทั้ง ๙ แห่ง (ปคมทร.) คงมีอะไรที่ดีกว่านี้ สมบูรณ์กว่านี้ จากการวิเคราะห์และแนะนำของท่านศักดิ์ชัย อัครวินอนันท์ อธิปไตยการ สำนักคณบดีปกครองนครศรีธรรมราช ในฐานะวิทยากร ใน โดยผมจะเป็นวิทยากรผู้แนะนำเสนอบทบัญญัติของร่างฉบับนี้เป็นตารางเปรียบเทียบรายมาตรา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์เรวัตร์ เจยาคม

สาขาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย