

ปัญหากฎหมายพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐ:
กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี¹

The Legal Problems of Higher Education Institution Officers:
A Case Study of Kanchanaburi Rajabhat University²

สมชาย เจริญกิจ³

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี

70 หมู่ 4 ตำบลหนองบัว อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี 71190, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: theppanomnomtra@gmail.com

Somchai Charoenkit⁴

Major of Law, Faculty of Social Science and Humanity, Kanchanaburi Rajabhat University

70 Moo 4, Nongbua, Mueang, Kanchanaburi 71190, Thailand

Email: theppanomnomtra@gmail.com

Received: January 17, 2022 Revised: April 22, 2022 Accepted: April 29, 2022

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายที่อาศัยพระราชบัญญัติออกโดยสภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี, 2) ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายในข้อ 1) และ 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐ

จากการศึกษาพบว่า 1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐ ค่าเฉลี่ยที่พึงประสงค์อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.79) เมื่อแยกเป็นรายประเด็น พบว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มีค่าเฉลี่ยที่พึงประสงค์อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.06) ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2552 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 มีค่าเฉลี่ยที่พึงประสงค์ อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.72) และข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2553 มีค่าเฉลี่ยที่พึงประสงค์อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.60), 2) ปัญหาในการบังคับใช้ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ไม่อาจประกันความมั่นคงในเรื่องสถานภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐได้ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2552 และฉบับที่ 2

¹ ได้รับทุนสนับสนุนการทำผลงานวิจัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ประจำปี 2560.

² Granted Research Grant, Kanchanaburi Rajabhat University, 2017.

³ อาจารย์.

⁴ Lecturer.

พ.ศ. 2559 การให้สวัสดิการนั้นยังไม่เทียบเท่ากับข้าราชการ ระบบการจ้าง และเงื่อนไขในการต่อสัญญาจ้าง ยังไม่เป็นธรรม และข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้างจาก เงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2553 สิทธิและสวัสดิการมีน้อยกว่าพนักงานมหาวิทยาลัยตามข้อบังคับ พ.ศ. 2552 และ 3) แนวทางในการปรับปรุงแก้ไข เห็นควรให้ตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐขึ้นใหม่เป็นเกณฑ์มาตรฐานกลาง และให้รวมข้อบังคับมหาวิทยาลัย ราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นฉบับเดียว

คำสำคัญ: ปัญหากฎหมาย; พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา; สถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐ; มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี

Abstract

The article aimed to study; 1) acts and enacted laws enforced by Kanchanaburi Rajabhat University Council relating to Higher Education Institution Officers (HEI Officers), 2) legal problems according to the enforcement of acts and enacted laws within item 1, and 3) to provide suggestions on improvement of acts and enacted laws related to University Council for Higher Education Institution Officers.

The results showed that; 1) acts of Higher Education Institution Officers (HEI Officers) had an average of overall desired aspects at a high level (3.79). For each individual aspect, an average of desired aspects of Civil Service Act No. 2, B.E. 2551 was found at a high level (4.06), an average of desired aspects of Kanchanaburi Rajabhat University Regulations on Higher Education Institution Officers (HEI Officers) B.E. 2552 and Kanchanaburi Rajabhat University Regulations on Higher Education Institution Officers (HEI Officers) (No. 2), B.E. 2559 was found at a high level (3.72), and an average of desired aspects of Kanchanaburi Rajabhat University Regulations on Higher Education Institution Officers (HEI Officers) (University Revenue Employment Contract) B.E. 2553 was found at a high level (3.60), 2) legal problems according to the enforcement of Civil Service Act No. 2 B.E. 2551 showed that there was instability in the status matter of Higher Education Institution Officers (HEI Officers). Moreover, Kanchanaburi Rajabhat University Regulations on Higher Education Institution Officers (HEI Officers) B.E. 2552 and Kanchanaburi Rajabhat University Regulations on Higher Education Institution Officers (HEI Officers) No. 2 B.E. 2559 revealed that there was an inequality of welfare compared to government officials. In terms of employment system and employment condition, it was unfair. Kanchanaburi Rajabhat University Regulations on Higher Education Institution Officers (HEI Officers) (University Revenue Employment Contract) B.E. 2553 also revealed that there were less rights and welfare than Kanchanaburi Rajabhat University Regulations on Higher Education Institution Officers (HEI

Officers) B.E. 2552, and 3) It was also shown that acts related to human resource management (HRM) of Higher Education Institution Officers (HEI Officers) should be enacted as a standardized criteria and combine all Kanchanaburi Rajabhat University Regulations on Higher Education Institution Officers (HEI Officers) into a single act.

Keywords: Legal Problems; Higher Education Institution Officers; Higher Education Institution; Kanchanaburi Rajabhat University

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เมื่อ พ.ศ. 2545 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ยุบทบวงมหาวิทยาลัย ทำให้ข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยต้องเข้ามาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ให้มีคณะกรรมการอุดมศึกษาขึ้น โดยให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสถานศึกษาของภาครัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญา⁵ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาอีก 1 ฉบับ คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ในพระราชบัญญัตินี้ได้ให้สถาบันการศึกษาของภาครัฐที่จัดการศึกษาในระดับปริญญาจะต้องมารวมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ด้วยเหตุผล เพื่อให้การบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐมีความเสมอภาค เป็นเอกภาพ และสอดคล้องกับภารกิจโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระ และความเป็นเลิศทางวิชาการและวิชาชีพ และในพระราชบัญญัติดังกล่าวจะบัญญัติสถานภาพของบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะ “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” เท่านั้น⁶ แต่ในความเป็นจริงบุคคลที่อยู่ในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐยังมีสถานภาพอื่น ๆ อีก โดยเฉพาะที่มีสถานภาพเป็น “พนักงานมหาวิทยาลัย” ซึ่งเกิดขึ้นจากมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ พ.ศ. 2542 เพื่อเตรียมการให้สถาบันอุดมศึกษาออกนอกระบบ แต่เมื่อผ่านมาเป็นระยะเวลาหลายปี สถาบันอุดมศึกษาก็ไม่ได้ออกนอกระบบเสียทั้งหมด ประกอบกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 7 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2548 มาตรา 7 รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ออกใช้บังคับ ทำให้สถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐมีเพิ่มมากขึ้น พนักงานมหาวิทยาลัยก็มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นด้วย แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายรองรับสถานภาพของพนักงานมหาวิทยาลัย ดังนั้น ในการบริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัยของภาครัฐจะต้องอาศัยอำนาจสภามหาวิทยาลัยนั้น ๆ ในการออกข้อบังคับเพื่อใช้บริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย

⁵ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, มาตรา 41, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 119 ตอนที่ 99 ก (2 ตุลาคม 2545): 14.

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2545, มาตรา 11, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 121 ตอนที่พิเศษ 70 ก (12 พฤศจิกายน 2547): 12.

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติเกี่ยวกับพนักงานมหาวิทยาลัยไว้ ดังนี้

1) มาตรา 3 ให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” ระหว่างบทนิยามคำว่า “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา”⁷ และคำว่า “สภาสถาบันอุดมศึกษา” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า บุคคลที่ได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา

2) ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็น หมวด 9 การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มาตรา 65/1 และมาตรา 65/2 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 จากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มีผลทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยและบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนได้มีกฎหมายรองรับสถานภาพ โดยเรียกว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา”⁸ แต่พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 65/1 และมาตรา 65/2 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเพียงกว้าง ๆ โดยให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยของแต่ละแห่งสามารถที่จะออกข้อบังคับในการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับพนักงานได้ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี⁹ ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขที่สภาสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐกำหนดในเรื่องการเปลี่ยนตำแหน่ง การปรับระดับขั้น การตัดโอน และการเปลี่ยนกลุ่มค่าจ้าง โดยสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐจะต้องจัดทำแผนอัตราค่าจ้างพนักงานประกอบด้วยพันธกิจ ภารกิจ และกระบวนการนำส่งผลผลิต ผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล เพื่อนำเสนอคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) เมื่อคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) พิจารณานุมัติ สภาสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐย่อมดำเนินการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐได้เองภายใต้แผนที่กำหนด ซึ่งสภาสถาบันอุดมศึกษาสามารถดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ได้โดยรองรับนโยบายการพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของภาครัฐในปี พ.ศ. 2545¹⁰ ดังนี้แล้ว สัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายและนโยบายของภาครัฐจึงเป็นสัญญาทางปกครอง เพราะมีวัตถุประสงค์เป็นการบริการสาธารณะโดยมีภาครัฐเป็นคู่สัญญา¹¹ อนึ่ง สัญญาทางปกครองนั้นสามารถพัฒนาต่อไปได้โดยศาลปกครองเป็นผู้วางหลักจากสัญญาที่มีสาระเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำ

⁷ พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551, มาตรา 3, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 125 ตอนที่ 28 ก (18 กุมภาพันธ์ 2551): 37.

⁸ พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551, มาตรา 65/1 และมาตรา 65/2, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 125 ตอนที่ 28 ก (18 กุมภาพันธ์ 2551): 40.

⁹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร. 0707.1.9/27,” 5 เมษายน 2542.

¹⁰ ประภัสสร ดาวเศรษฐ์, มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคม ผู้รับบริการ และประโยชน์สาธารณะ (กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2546), 16.

¹¹ ชัยชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), 349-350.

บริการสาธารณะ¹² และกรณีมีข้อพิพาทหรือความขัดแย้ง ระหว่างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐกับสถาบันอุดมศึกษาผู้จ้างพนักงาน ถ้าคู่พิพาทต้องการฟ้องคดี ศาลที่มีอำนาจในการพิพากษาคดีพิพาทดังกล่าว จึงเป็นศาลปกครอง¹³ จะเห็นได้ว่า สถานะของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐอยู่ภายใต้สัญญาทางปกครอง และกฎหมายให้อำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษาออกระเบียบ ข้อบังคับเอง เป็นเหตุทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาออกมาเรียกร้องให้มีกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานกลางหรือมาตรฐานขั้นต่ำในการบริหารงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาขึ้น

สำหรับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี โดยสภามหาวิทยาลัยได้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรีว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2552 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรีว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2553 บังคับใช้กับพนักงานมหาวิทยาลัยทั้งสองสาย คือ สายวิชาการ และสายสนับสนุน ซึ่งในการใช้ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรีว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2552 เป็นระยะเวลา 8 ปี และข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรีว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2553 เป็นระยะเวลา 7 ปี ย่อมมีข้อคิดเห็นและข้อปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้ ทั้งนี้ ย่อมมีเหตุมาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ที่ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางหรือมาตรฐานขั้นต่ำในการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไว้ แต่ให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยในการออกข้อบังคับดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัพนักงานมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี อันเป็นประเด็นปัญหาที่ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยสภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยสภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี

1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐที่เป็นพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยสภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้ มุ่งศึกษาเกี่ยวข้องกับพนักงาน ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยสภามหาวิทยาลัย

¹² นันทวัฒน์ พรหมานันท์, *สัญญาทางปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), 35-36.

¹³ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), 279-282.

ราชภัฏกาญจนบุรี ทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยสภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐที่เป็นพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยสภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ผู้เขียนใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล จากกลุ่มประชากร คือ พนักงานมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2552 และตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2553 ทั้งสายวิชาการ และสายสนับสนุน ใช้การสุ่มตัวอย่างเฉพาะเจาะจง (Purposive) จำนวน 276 คน มีประเด็นคำถาม 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับข้อมูลลักษณะสำคัญของพนักงานมหาวิทยาลัย ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย และส่วนที่ 3 เป็นข้อเสนอแนะและความคิดเห็นอื่น ๆ และนำข้อมูลมาวิเคราะห์โดยใช้สถิติร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน วัดค่าความแปรปรวนการทดสอบค่าเฉลี่ยด้วยการทดสอบที (Pooled t-test) โดยการสุ่มตัวอย่างอิสระ (Independent-sampling)

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทราบถึงข้อมูลวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายที่อาศัยพระราชบัญญัติออกโดยสภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี

1.5.2 ทราบถึงปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่อาศัยพระราชบัญญัติออกโดยสภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี

1.5.3 ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐที่เป็นพระราชบัญญัติและกฎหมายที่อาศัยพระราชบัญญัติออกโดยสภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี

2. ผลการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาประเด็นปัญหากฎหมายพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐ กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรีพบประเด็นดังต่อไปนี้

2.1 ความพึงประสงค์ต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล กลุ่มประชากร คือ พนักงานมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี สายวิชาการและสายสนับสนุน จำนวน 276 คน เป็นคำถามส่วนที่ 2 ในประเด็นที่ 1 คือ ความพึงประสงค์ต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายที่อาศัยพระราชบัญญัติออกโดยสภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ค่าเฉลี่ยที่พึงประสงค์อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.79) เมื่อแยกเป็นรายประเด็น พบว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มีค่าเฉลี่ยที่พึงประสงค์อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.06) ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงาน

มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2552 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 มีค่าเฉลี่ยที่พึงประสงค์ อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.72) และข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2553 มีค่าเฉลี่ยที่พึงประสงค์อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.60) ในส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จะเห็นว่า ความพึงประสงค์ต่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มีค่าเฉลี่ยที่พึงประสงค์สูงที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการ และการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในการสร้างผลผลิตและบริการขององค์กรอันก่อให้เกิดความคล่องตัวของการทำงาน สอดคล้องกับการกำหนดค่าจ้าง ค่าตอบแทนที่เหมาะสม รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน¹⁴ ตามมาด้วยข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2552 และ แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2553 ตามลำดับ

2.2 ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล กลุ่มประชากร คือ พนักงานมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี สายวิชาการและสายสนับสนุน จำนวน 276 คน เป็นคำถามในส่วนที่ 2 ประเด็นที่ 2 คือ ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งมีคำถาม 3 ประเด็น ซึ่งประเด็นที่มีคะแนนค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่ 1) พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งดำรงตำแหน่งตามมาตรา 18 ทั้งตำแหน่งวิชาการ ตำแหน่งประเภทบริหาร และตำแหน่งประเภททั่วไป หรือตำแหน่งอื่นใดที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.36) 2) การกำหนดตำแหน่งระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้งอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทนเงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.86) และ 3) พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.97) ในส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 จะเห็นได้ว่า การให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งดำรงตำแหน่งตามมาตรา 18 ทั้งตำแหน่งวิชาการ ตำแหน่งประเภทบริหาร และตำแหน่งประเภททั่วไป หรือตำแหน่งอื่นใดที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา มีค่าพึงประสงค์อยู่ในระดับสูงที่สุด และการนิยามพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา มีค่าพึงประสงค์อยู่ในระดับต่ำสุด

¹⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร. 0707.1.9/27,” 5 เมษายน 2542.

นอกจากนี้ ในประเด็นคำถามปลายเปิดที่ผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นเพิ่มเติม คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ไม่อาจประกันความมั่นคงในเรื่องสถานภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐได้ ต้องการให้มีพระราชบัญญัติกลางในการบริหารพนักงานมหาวิทยาลัยโดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำไว้เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเสมอภาคกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยให้ตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้าไปบริหารบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัย โดยคัดเลือกจากผู้แทนจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เพราะจะได้ทราบสภาพปัญหาของบุคลากรมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นสัญญาทางปกครองเพราะมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานของรัฐและมีวัตถุประสงค์เป็นการบริการสาธารณะ ลักษณะของสัญญาเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ¹⁵ ซึ่งเห็นได้จากคำนิยามพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา อันเป็นการให้อำนาจสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งสามารถกำหนดสาระสำคัญของสัญญาได้ ไม่มีกฎหมายกลางที่มีมาตรฐานขั้นต่ำที่เท่าเทียมและเสมอภาค

2.3 ปัญหาการบังคับใช้ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2552 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล กลุ่มประชากร คือ พนักงานมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี สายวิชาการและสายสนับสนุน จำนวน 276 คน เป็นคำถามในส่วนที่ 2 ประเด็นที่ 3 คือ ปัญหาการบังคับใช้ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2552 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งประเด็นนี้มีคำถามทั้งหมด 25 ประเด็นคำถาม โดยประเด็นคำถามที่มีคะแนนค่าเฉลี่ยสูงสุดได้แก่ ให้มหาวิทยาลัยจัดบริการตรวจสุขภาพให้กับพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นประจำทุกปี อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.37) รองลงมา คือ พนักงานมหาวิทยาลัยต้องเป็นสมาชิกกองทุนสะสมเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัย อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.30) ส่วนประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ได้แก่ การต่อสัญญาจ้างระยะที่ห้าของพนักงานมหาวิทยาลัยสายการสอนต้องมีตำแหน่งทางวิชาการเป็นรองศาสตราจารย์ หรือคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความผลงานทางวิชาการอื่นที่เทียบเท่า อยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.12) ในส่วนข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2552 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 จะเห็นได้ว่าการที่มหาวิทยาลัยให้สวัสดิการจัดบริการตรวจสุขภาพให้กับพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นประจำทุกปี มีค่าพึงประสงค์อยู่ในระดับสูงสุด และการต่อสัญญาจ้างระยะที่ห้าของพนักงานมหาวิทยาลัยสายการสอนต้องมีตำแหน่งทางวิชาการเป็นรองศาสตราจารย์ หรือคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความผลงานทางวิชาการอื่นที่เทียบเท่า มีค่าพึงประสงค์ต่ำสุด

¹⁵ นันทวัฒน์ ปรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, 35-36.

นอกจากนี้ ในคำถามปลายเปิดในประเด็นนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นเพิ่มเติมคือ การให้สวัสดิการนั้นยังไม่เทียบเท่ากับข้าราชการ ระบบการจ้าง และเงื่อนไขในการต่อสัญญาจ้าง ยังไม่เป็นธรรม สมควรปรับข้อบังคับให้มีความเหมาะสม ทันสมัย และสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เน้นอนาคต และให้ความมั่นคงในหน้าที่การงาน เช่น ระยะสัญญาจ้างควรปรับเป็น ระยะที่ 1 เป็น 4 ปี, ระยะที่ 2 เป็น 4 ปี, ระยะที่ 3 เป็น 8 ปี และระยะที่ 4 ถึงเกษียณอายุราชการ และไม่ควรถูกเลิกสัญญาจ้างในกรณี ยุบเลิกหน่วยงาน โดยให้มีการเลื่อนอัตราค่าจ้างได้ พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการที่มีตำแหน่งทางวิชาการ ควรให้ต่อสัญญาจนถึง 60 ปี ในส่วนด้านสวัสดิการ มหาวิทยาลัยควรมีสวัสดิการและค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน เช่น ค่าตอบแทนตำแหน่งทางวิชาการ ควรเท่ากับข้าราชการ เพราะมีเกณฑ์การพิจารณาตำแหน่งเหมือนกัน ควรมีการประเมินการขึ้นเงินเดือน ปีละ 2 ครั้ง เหมือนข้าราชการ การตรวจสอบสุขภาพให้กับพนักงานควรมีความละเอียดมากขึ้น โดยไม่มีค่าใช้จ่าย เช่น การตรวจมะเร็งเต้านม รังไข่ เป็นต้น และควรเพิ่มเงินสะสมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจาก 3 เปอร์เซ็นต์ ให้อยู่ระหว่าง 5 เปอร์เซ็นต์ ถึง 8 เปอร์เซ็นต์ สภาพปัญหาพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไทยที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ 1) ปัญหาด้านระบบสัญญาจ้าง 2) ปัญหาด้านระบบค่าตอบแทนในการบริหาร วังเงิน และ 3) ปัญหาด้านระบบสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ขาดความมั่นคงในวิชาชีพ และเกิดความไม่เสมอภาคในการบริหารระบบสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของสถาบัน อุดมศึกษาแต่ละแห่ง¹⁶

2.4 ปัญหาการบังคับใช้ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย ตามสัญญาจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2553

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล กลุ่มประชากร คือ พนักงานมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี สายวิชาการและสายสนับสนุน จำนวน 276 คน เป็นคำถามในส่วนที่ 2 ประเด็นที่ 4 คือ ปัญหาการบังคับใช้ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย ตามสัญญาจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2553 ซึ่งประเด็นนี้มีทั้งหมด 18 ประเด็นคำถาม โดยประเด็น คำถามที่มีคะแนนค่าเฉลี่ยสูงสุด มีทั้งหมด 3 ประเด็นคำถาม ได้คะแนนค่าเฉลี่ยเท่ากัน คืออยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.21) ได้แก่ ในกรณีที่ทางราชการปรับเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ให้มหาวิทยาลัยปรับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนแก่พนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้างเช่นเดียวกับของทางราชการ ให้พนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้างมีสิทธิ์เป็นสมาชิกกองทุนสะสมเลี้ยงชีพ และให้มหาวิทยาลัยจัดบริการตรวจ สุขภาพให้กับพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นประจำทุกปี รองลงมา คือ พนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้าง ที่ปฏิบัติงานครบสองปีหรือพนักงานมหาวิทยาลัยที่ได้รับการเทียบโอนประสบการณ์และมีผลประเมินครั้งสุดท้าย ตั้งแต่ระดับสี่ขึ้นไปมีสิทธิ์ขอทุนมหาวิทยาลัยเพื่อไปศึกษาต่อ อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.03) ส่วนประเด็นที่มีค่า เฉลี่ยต่ำสุด ได้แก่ พนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยไม่มีสิทธิ์ลาไปศึกษา ฝึกอบรม ศึกษาน หรือปฏิบัติงานวิจัย อยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.00) ในส่วนข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี

¹⁶ ขจร จิตสุขุมมงคล, “การบริหารพนักงานมหาวิทยาลัยในปัจจุบันและอนาคต,” เอกสารสัมมนาเรื่องแนวทางการบริหารงานบุคคล สำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, กรุงเทพฯ, 2556, 2.

ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2553 จะเห็นได้ว่า ในกรณีที่ทางราชการปรับเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ให้มหาวิทยาลัยปรับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนแก่พนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้างเช่นเดียวกับของทางราชการ มีค่าพึงประสงค์อยู่ในระดับสูงสุด และพนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยไม่มีสิทธิลาไปศึกษาฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติงานวิจัย มีค่าพึงประสงค์อยู่ในระดับต่ำสุด

นอกจากนี้ ในคำถามปลายเปิดในประเด็นที่ 3 นี้ ผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า พนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2553 มีสิทธิและสวัสดิการน้อยกว่าพนักงานมหาวิทยาลัยตามข้อบังคับ พ.ศ. 2552 ศึกษาความต้องการสวัสดิการของพนักงานมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก วิทยาเขตบางพระ จังหวัดชลบุรี โดยภาพรวมพบว่าพนักงานมหาวิทยาลัยมีความต้องการสวัสดิการมากที่สุด โดยเฉพาะด้านสุขภาพ และที่อยู่อาศัย อยู่ในระดับมากที่สุด¹⁷ จึงเห็นควรปรับพนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2553 ให้เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตามข้อบังคับ พ.ศ. 2552 เพื่อตอบสนองต่อความต้องการด้านสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ได้มากขึ้นให้เกิดความเท่าเทียม และเป็นธรรม

2.5 บทวิเคราะห์

จากการศึกษา ปัญหากฎหมายพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐ กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ผู้เขียนมีบทวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

2.5.1 เรื่องความเท่าเทียม คือ ไม่ควรแบ่งแยกกว่าเป็นข้าราชการ หรือพนักงานมหาวิทยาลัย ควรเป็นเพื่อนร่วมงานที่มีสถานะและความรับผิดชอบตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย การปรับเงินเดือนหรือได้รับสวัสดิการของข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัย เห็นควรเป็นไปในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำของแต่ละบุคคล และสมควรพิจารณาควรรวมพนักงานมหาวิทยาลัยตามข้อบังคับ พ.ศ. 2553 เข้ากับพนักงานมหาวิทยาลัยตามข้อบังคับ พ.ศ. 2552 แต่เพิ่มเติมประเด็นเงื่อนไขต่าง ๆ ตามลักษณะงานที่ปฏิบัติ

2.5.2 เรื่องสัญญาจ้าง การต่อสัญญาจ้างให้ลดลงเหลือแค่ 4 ระยะเวลา และต่อจนครบอายุ 60 ปี ในสัญญาจ้างระยะที่ 4

2.5.3 เรื่องสวัสดิการพนักงานมหาวิทยาลัยควรมีสวัสดิการเทียบเท่าหรือใกล้เคียงกับสวัสดิการของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เพิ่มสิทธิในการรักษาพยาบาลให้กับ บิดามารดา และบุตร ให้มีข้อบังคับเกี่ยวกับการลาศึกษาต่อของพนักงานมหาวิทยาลัยให้มีความชัดเจนและมีมาตรฐานเท่าเทียมกันกับสถาบันอุดมศึกษาอื่น การได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งทางวิชาการของพนักงานมหาวิทยาลัยเห็นควรมีมาตรฐานเดียวกันกับข้าราชการ ซึ่งข้าราชการการได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการได้เปรียบกว่าพนักงานมหาวิทยาลัยในทุกด้าน ด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณของมหาวิทยาลัย

¹⁷ งามจิต อินทวงศ์, ศึกษาความต้องการสวัสดิการของพนักงานมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก วิทยาเขตบางพระ จังหวัดชลบุรี (การศึกษาปัญหาพิเศษหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน) (ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา, 2556), ง.

ที่จะนำมาใช้ในการจัดสวัสดิการ¹⁸ และพบว่าโครงสร้างเงินเดือนสวัสดิการของพนักงานมหาวิทยาลัยขอนแก่น เห็นควร กำหนดอัตราเงินเดือนสายการสอน 1.5 เท่า สายสนับสนุน 1.4 เท่าของข้าราชการ และเพิ่มค่าตอบแทน ตามประสบการณ์ ควรจัดตั้งกองทุนรักษาพยาบาลที่เบิกจากกองทุนประกันสังคมไม่ได้ เช่น กองทุนค่ารักษาพยาบาลบุตร คู่สมรส บิดา มารดา ควรมีกองทุนสวัสดิการมีเงินกั๊ยมเพื่อจัดหาซื้อที่อยู่อาศัยของตนมีกองทุนการศึกษาของบุตร เพื่อให้มีสวัสดิการเทียบเท่า¹⁹

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

ระบบกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐยังมีปัญหาที่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอยู่หลายประการ เช่น ปัญหาขาดเอกภาพของระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐ ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและมาตรฐานการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐ เป็นต้น โดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ที่ให้สถานบันอุดมศึกษาของภาครัฐเป็นองค์กรกลางในการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐ โดยเป็นผู้วางแนวทางและมาตรฐานกลางของการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐยึดถือ แต่ปัจจุบันยังมีหลายเรื่องที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 บัญญัติไว้โดยไม่อาจประกันถึงความมั่นคงของสถานภาพของพนักงาน กรณีนิยามคำว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” ว่าบุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา เมื่อพิจารณาตามคำนิยามนี้ สถานภาพของพนักงานย่อมขึ้นอยู่กับสัญญาจ้างซึ่งดูไม่มีความมั่นคง และในบางเรื่องก็ยังมีได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเอาไว้ เช่น การได้รับค่าตอบแทนการออกจากงานโดยไม่มีควมผิด การดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐ เป็นต้น ดังนี้แล้ว หลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องดังกล่าวที่สถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐแต่ละแห่งกำหนดขึ้นอาจมีมาตรฐานแตกต่างกันอันทำให้ระบบกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐขาดความเป็นเอกภาพ และเกิดความลักลั่นในการบังคับใช้กฎหมาย และจากการสรุปผลการศึกษาปัญหากฎหมายพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐ ซึ่งกรณีศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ใน 3 ประเด็น ภาพรวมพบว่า อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.79) และเมื่อพิจารณาเป็นรายประเด็นพบว่า ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.06) ปัญหาการบังคับใช้ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2552 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.72) และปัญหาการบังคับใช้ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2553 อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.60)

¹⁸ อังคณา กันธิยะ, “การเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์และสวัสดิการระหว่างข้าราชการกับพนักงานมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2553), ข.

¹⁹ มนูญ บรรณวงศศิลป์ และคณะ, *การวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการของพนักงานมหาวิทยาลัยขอนแก่น* (รายงานการวิจัย) (ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2551), ข.

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหากฎหมายพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐ กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี เห็นควรมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

3.2.1 เห็นควรมีให้มีพระราชบัญญัติกลางในการบริหารพนักงานมหาวิทยาลัยโดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำไว้เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเสมอภาคกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยให้ตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้าไปบริหารบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัย โดยคัดเลือกจากผู้แทนจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เพราะจะได้รู้สภาพปัญหาของบุคลากรมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง

3.2.2 เห็นควรมีให้ปรับข้อบังคับให้มีความเหมาะสม ทันสมัย และสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เน้นอนาคต และให้มีความมั่นคงในหน้าที่การงาน เช่น ระยะเวลาสัญญาจ้างควรปรับเป็น ระยะเวลาที่ 1 เป็น 4 ปี, ระยะเวลาที่ 2 เป็น 4 ปี, ระยะเวลาที่ 3 เป็น 8 ปี และระยะเวลาที่ 4 ถึงเกษียณอายุราชการ และไม่ควรถูกเลิกสัญญาจ้างในกรณียุบเลิกหน่วยงาน โดยให้มีการเคลื่อนอัตราค่าจ้างได้ พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการที่มีตำแหน่งทางวิชาการเห็นควรมีให้ต่อสัญญาจนถึง 60 ปี

3.2.3 เห็นควรมีให้มีสวัสดิการและค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน เช่น ค่าตอบแทนตำแหน่งทางวิชาการควรเท่ากับข้าราชการ เพราะมีเกณฑ์การพิจารณาตำแหน่งเหมือนกัน เห็นควรมีให้มีการประเมินการขึ้นเงินเดือนปีละ 2 ครั้ง เหมือนข้าราชการ การตรวจสอบสุขภาพให้กับพนักงานควรมีความละเอียดมากขึ้น โดยไม่มีค่าใช้จ่าย เช่น การตรวจมะเร็งเต้านม รังไข่ เป็นต้น และควรเพิ่มเงินสะสมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจาก 3 เปอร์เซ็นต์ ให้อยู่ระหว่าง 5 เปอร์เซ็นต์ ถึง 8 เปอร์เซ็นต์

References

- Angkana Kanthiya. "Comparison of Benefits and Welfare Between Civil Servants and University Employees Chiang Mai University." Master's thesis, Public Administration, Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, 2010. [In Thai]
- Banjerd Singkanatei. *Principles of Law Concerning Administrative Control*. 2nd ed. Bangkok: Winyuchon, 2005. [In Thai]
- Cabinet Secretariat. "Book of the Secretariat of the Cabinet No. Ror. 0707.1.9/27." April 5, 1999. [In Thai]
- Chaichai Sawangsak. *Explanation of Administrative Law*. 9th ed. Bangkok: Winyuchon, 2012. [In Thai]
- Manoon Bannawongsin, Pradit Srirakul, Asanee Thansondoth, and Aunruen Mongkolchai. *Salary Structure Analysis Compensation and Benefits of Employees Khon Kaen University* (Research Report). Khon Kaen: Khon Kaen University, 2008. [In Thai]

-
- Ngamchit Inthawong. *Study of Employee Welfare Needs at Rajamangala University of Technology Tawan-ok Bang Phra Campus Chonburi Province* (Education of Special Problems, Master of Public Administration, Program Department of Public and Private Management). Chon Buri: Burapha University, 2013. [In Thai]
- Nantawat Paramanantan. *Administrative Contract*. 4th ed. Bangkok: Winyuchon, 2011. [In Thai]
- Prapassorn Daoset. *An Autonomous University under the Responsibility of Society, Service Recipients and Benefits Public*. Bangkok: Office of the Permanent Secretary for Tabuang University, 2003. [In Thai]