

การฟื้นฟูสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ

อาจารย์พีระพงษ์ สุนทรวิภาต

ความหมายของการฟื้นฟูสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ

การฟื้นฟูสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐหรือภาษาอังกฤษใช้คำว่า “separation” เป็นคำที่ใช้ในความหมายเดียวกับ “การฟื้นฟูสภาพการจ้าง” หรือ “การเลิกจ้าง” ในภาคเอกชน และ “การพ้นจากราชการ”

ความหมายของการฟื้นฟูสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ

“การฟื้นฟูสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ หมายถึง การที่บุคลากรของรัฐซึ่งได้แก่ บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องในองค์การของรัฐซึ่ง อาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป ออกจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์การของรัฐนั้นๆไป”

สาเหตุของการฟื้นฟูสภาพบุคลากรของรัฐ

1. การฟื้นฟูสภาพของบุคลากรของรัฐด้วยความสมัครใจของบุคลากรเอง เช่น ไม่พอใจในงาน ต้องการประกอบอาชีพใหม่/อาชีพส่วนตัว หรือลาออกเพื่อไปสมัครหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับต่างๆ ฯลฯ

ในขณะเดียวกัน ก็ยังมีความจำเป็นที่จะให้สิทธิแก่ทางราชการในการยับยั้งการขอลาออกของข้าราชการ โดยการไม่อนุญาตให้ลาออกได้ในระยะเวลาหนึ่ง

ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงกำหนดให้การลาออกต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร และจะมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับอนุญาตให้ออกได้ตามกฎหมายกำหนด

สาเหตุของการฟื้นฟูสภาพบุคลากรของรัฐ

2. การฟื้นฟูสภาพบุคลากรของรัฐตามเงื่อนไขหรือเงื่อนไขที่กำหนดในเงื่อนไขการเข้าทำงาน

การฟื้นฟูสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐตามเงื่อนไขหรือเงื่อนไขที่กำหนดในเงื่อนไข ได้แก่ การฟื้นฟูสภาพบุคลากรของรัฐโดยการเกษียณ ซึ่งในกรณีข้าราชการพลเรือนเป็นการพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ และผู้เกษียณอายุจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ.2494 ด้วย

การพ้นสภาพบุคลากรของรัฐตามเงื่อนไขหรือเงื่อนไขที่กำหนดในเงื่อนไขการเข้าทำงาน

กรณีที่ 1 ด้วยเหตุสูงอายุตามกฎหมาย ซึ่งอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์

กรณีที่ 2 ด้วยเหตุรับราชการมานาน

กรณีที่ 1 ด้วยเหตุสูงอายุตามกฎหมาย ซึ่งอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์

การกำหนดให้การพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐเมื่ออายุครบ 60 ปี บริบูรณ์ ปัจจุบันนอกจากจะใช้กับข้าราชการแล้ว กฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคลากรของรัฐประเภทอื่นส่วนใหญ่กำหนดอายุเกษียณไว้ที่อายุ 60 ปีบริบูรณ์เช่นกัน เช่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ บุคลากรของรัฐในองค์การมหาชน บุคลากรของรัฐที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรของรัฐที่ปฏิบัติงานในองค์กรอิสระของรัฐ

กรณีที่ 1 ด้วยเหตุสูงอายุตามกฎหมาย ซึ่งอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์

ในปัจจุบัน มีบุคลากรของรัฐบางประเภทที่ไม่ได้กำหนดอายุเกษียณไว้ที่อายุ 60 ปี ได้แก่.

- ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ รวมทั้งสมุหราชองครักษ์ รองสมุหราช องครักษ์ ซึ่งการเกษียณอายุให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย
- ข้าราชการการเมือง
- ข้าราชการในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่
- ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งสามารถขยายอายุเกษียณราชการได้สูงสุดถึงอายุ 70 ปี โดยกฎหมายกำหนดว่า เมื่อผู้พิพากษามีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์แล้วให้ไปดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลชั้นต้นจนถึงอายุ 65 ปีบริบูรณ์ และหากผ่านการประเมินตามกฎหมายบัญญัติก็ให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนถึงอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์
- ข้าราชการอัยการอาวุโส ซึ่งหากผ่านการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้รับราชการต่อไปได้จนถึงอายุ 70 ปีบริบูรณ์

กรณีที่ 2 ด้วยเหตุรับราชการมานาน

เป็นเหตุในการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐซึ่งทำให้ได้รับบำเหน็จบำนาญ โดยต้องมีคำสั่งให้ออกจากทางราชการ สำหรับเงื่อนไขการพ้นสภาพการเป็นข้าราชการ ในกรณีนี้ กำหนดว่าต้องรับราชการครบ 30 ปี และเป็นผู้บกพร่องในการปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ น.ว. 143/2494 ลงวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ.2494

สาเหตุของการฟื้นฟูสภาพบุคลากรของรัฐ

3. การฟื้นฟูสภาพบุคลากรของรัฐเนื่องจากการเลิกหรือยุบตำแหน่งหรือลดกำลังคน มักนำมาใช้ 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่องค์การอยู่ในภาวะ “คนล้นงาน” ซึ่งอาจเนื่องมาจากภารกิจที่กำหนดนั้นสิ้นสุด หรือมีการปรับปรุงกระบวนการทำงานใหม่ แล้วทำให้สามารถลดกำลังคนลงได้ หรือมีการนำเครื่องมืออุปกรณ์สมัยใหม่มาใช้แทนกำลังคน

สาเหตุของการฟื้นฟูสภาพบุคลากรของรัฐ

4. การฟื้นฟูสภาพบุคลากรของรัฐเพราะเหตุของตัวบุคลากรเอง

1. กรณีที่บุคลากรไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติได้ เช่น

- กรณีตาย
- กรณีต้องโทษจำคุกในความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- กรณีไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร
- กรณีเจ็บป่วยจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้สม่ำเสมอ
- กรณีขาดคุณสมบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนด ได้แก่ การขาดคุณสมบัติทั่วไปของการเป็นข้าราชการหรือขาดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง และคุณสมบัติที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะบุคลากรของรัฐ กรณีไม่ผ่านการทดลองการปฏิบัติราชการ

สาเหตุของการฟื้นฟูสภาพบุคลากรของรัฐ

4. การฟื้นฟูสภาพบุคลากรของรัฐเพราะเหตุของตัวบุคลากรเอง

2. กรณีที่ตัวบุคลากรนั้นมีเหตุเสียหาย เช่น

- กรณีหย่อนความสามารถหรือปะพฤติตนไม่เหมาะสมหรือบกพร่องในหน้าที่ราชการ
- กรณีมีมลทินมัวหมองเนื่องจากถูกล่ามำหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรง
- กรณีมีการสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรง
- กรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่น่าพอใจของราชการได้
- กรณีให้ออกไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาทางวินัยหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหากกระทำผิดอาญา

แนวความคิดใหม่ในการฟื้นฟูสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ

1. แนวทางการฟื้นฟูสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐด้วยการเกษียณอายุในประเทศต่างๆ

ในแต่ละประเทศใช้แนวทางการฟื้นฟูสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐด้วยการเกษียณอายุแตกต่างกันซึ่งอาจจำแนกระบบการเกษียณอายุเป็น 3 ระบบ คือ

- 1.1 การใช้ระบบการไม่กำหนดอายุเกษียณข้าราชการ ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ สหรัฐอเมริกา
- 1.2 การใช้ระบบเกษียณอายุข้าราชการแบบยืดหยุ่น ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ลักษณะงานเป็นสำคัญ

แนวความคิดใหม่ในการปรับสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ

สิงคโปร์ ใช้หลักการเกษียณอายุราชการแบบยืดหยุ่น โดยกำหนดตามลักษณะงาน สายงาน และระดับตำแหน่ง เช่น ข้าราชการพลเรือนทั่วไป เกษียณที่อายุ 60 ปี ตำรวจเกษียณที่อายุ 55 ปี และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ระดับต้นเกษียณที่อายุ 45 ปี เป็นต้น

จีน กำหนดหลักเกณฑ์การเกษียณอายุไว้หลายรูปแบบโดยใช้ เพศ ลักษณะงาน ระดับตำแหน่ง เช่น พนักงานและผู้ทำงานเสี่ยงภัยต่างๆ หรือกระทบต่อสุขภาพ ชายเกษียณที่อายุ 55 ปี หญิงเกษียณที่อายุ 45 ปี ผู้เชี่ยวชาญระดับสูงบางตำแหน่งสามารถขยายอายุเกษียณได้ เช่น ศาสตราจารย์ขยายอายุเกษียณจนถึงอายุ 70 ปี รองศาสตราจารย์ถึงอายุ 65 ปี และถ้าเป็นผู้เชี่ยวชาญพิเศษที่มีผลงานโดดเด่นทั้งในและต่างประเทศอาจยืดอายุเกษียณต่อไปได้เรื่อยๆ เป็นต้น

แนวความคิดใหม่ในการปรับสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ

สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ใช้หลักการเกษียณอายุแบบยืดหยุ่นตามลักษณะงาน สายงาน และตำแหน่ง เช่น ข้าราชการทั่วไปเกษียณที่อายุ 56 ปีผู้เชี่ยวชาญการวิจัยรวมทั้งศาสตราจารย์ อาจารย์มหาวิทยาลัยเกษียณที่อายุ 65 ปี ผู้พิพากษา ศาสตราจารย์/ ข้าราชการระดับสูง/ ผู้บริหาร/ครูโรงเรียนทุกระดับเกษียณที่อายุ 60 ปี ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ และศาลชั้นต้นและดะโต๊ะยุติธรรมเกษียณที่อายุ 58 ปี

ไต้หวัน ใช้หลักการเกษียณอายุแบบยืดหยุ่น สำหรับผู้ที่เกษียณโดยสมัครใจให้เกษียณที่อายุ 60 ปี กรณีบังคับเกษียณโดยคำสั่งให้เกษียณที่อายุ 65 ปี แต่สำหรับบุคลากรที่ปฏิบัติงานเสี่ยงอันตรายหรือมีความตรากตรำมากอาจได้รับการพิจารณาเป็นรายกรณีให้ลดเกณฑ์ได้ แต่ไม่เกิน 50 ปีสำหรับการเกษียณโดยสมัครใจ และ 55 ปีสำหรับการเกษียณโดยคำสั่ง

แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาการเป็นบุคลากรของรัฐ

ญี่ปุ่น ใช้หลักเกณฑ์การเกษียณอายุแตกต่างกันตามกลุ่มอาชีพต่างๆ และในแต่ละกลุ่มอาชีพยังแบ่งอายุเกษียณแตกต่างกันตามสายงาน ระดับตำแหน่งและลักษณะงาน ได้แก่

- กลุ่มอาชีพทั่วไป ซึ่งปฏิบัติงานในส่วนราชการทั่วไป เช่น ข้าราชการในสำนักงานทั่วไป เกษียณที่อายุ 60 ปี อัยการและอาจารย์โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาเกษียณที่อายุ 63 ปี ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาล แพทย์ ผู้อำนวยการโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาเกษียณที่อายุ 65 ปี
- กลุ่มอาชีพพิเศษ ซึ่งเป็นลักษณะงานที่สำคัญหรือใช้ผู้มีความสามารถเฉพาะมาปฏิบัติงาน เช่น ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในหน่วยตรวจสอบด้านบัญชี ด้านการค้า ผู้พิพากษาศาลครอบครัว/ศาลมณฑล/ศาลท้องถิ่น เกษียณที่อายุ 65 ปี ผู้พิพากษาศาลสูงเกษียณที่อายุ 70 ปี
- กลุ่มอาชีพที่กำหนดให้เกษียณอายุแบบพิเศษ เช่น นักการทูตที่ปฏิบัติงานในต่างประเทศ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในหน่วยเชี่ยวชาญทางทะเล เกษียณที่อายุ 63 ปี

แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาการเป็นบุคลากรของรัฐ

1. แนวทางการพัฒนาการเป็นบุคลากรของรัฐด้วยการเกษียณอายุในประเทศต่างๆ

ในแต่ละประเทศใช้แนวทางการพัฒนาการเป็นบุคลากรของรัฐด้วยการเกษียณอายุแตกต่างกันซึ่งอาจจำแนกระบบการเกษียณอายุเป็น 3 ระบบ คือ

- 1.1 การใช้ระบบการไม่กำหนดอายุเกษียณข้าราชการ ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ สหรัฐอเมริกา
- 1.2 การใช้ระบบเกษียณอายุข้าราชการแบบยืดหยุ่น ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ลักษณะงานเป็นสำคัญ
- 1.3 การใช้ระบบเกษียณอายุข้าราชการแบบบังคับเท่ากันทุกลักษณะงาน ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส เป็นต้น

แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาการเป็นบุคลากรของรัฐ

สหราชอาณาจักร ใช้ระบบการเกษียณอายุแบบบังคับ แต่ไม่บังคับให้เกษียณที่อายุเดียวกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้อยู่ในช่วงอายุ 60-70 ปี

เครือรัฐออสเตรเลีย กำหนดให้เกษียณที่อายุ 65 ปี และสามารถต่ออายุเกษียณได้ถ้าผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน และได้กำหนดให้มีการเกษียณก่อนกำหนดได้ตามความสมัครใจได้เมื่อมีอายุ 55-60 ปี หรือหน่วยงานต้องการลดขนาดกำลังคนหรือหน่วยงานยุบเลิกตำแหน่งโดยบุคลากรสมัครใจ

แนวความคิดใหม่ในการฟื้นฟูสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ

มาเลเซีย กำหนดให้ข้าราชการทุกคนเกษียณที่อายุ 55 ปี แต่อาจเกษียณก่อนอายุได้ ด้วยเหตุความจำเป็นทางด้านสุขภาพ การยุบเลิกหน่วยงาน หรือปรับปรุงองค์การเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ หรือด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ หรือสิ้นสุดระยะเวลาการปฏิบัติงาน และเพื่อประโยชน์ของราชการและประเทศ โดยขอเกษียณอายุก่อนกำหนดได้เมื่ออายุ 40 ปีขึ้นไป

เนการาบรูไนดารุสซาลาม กำหนดให้เกษียณที่อายุ 55 ปี และสามารถขอเกษียณก่อนกำหนดได้ที่อายุ 50 ปีสำหรับชาย และที่อายุ 45 ปีสำหรับหญิง

สาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดให้เกษียณที่อายุ 60 ปี แต่ไม่เกิน 65 ปี แต่สามารถขอเกษียณอายุก่อนได้เมื่อรับราชการครบ 15 ปี

แนวทางการปรับปรุงระบบการพ้นจากราชการ
ด้วยการเกษียณอายุในภาครัฐของไทย

ระบบการเกษียณอายุก่อนกำหนด

การให้บุคลากรพ้นจากงานก่อนครบกำหนดอายุเกษียณ (early retirement) เป็นวิธีการบริหารบุคคลที่สำคัญประการหนึ่งที่องค์กรต่างๆ ทั้งในภาครัฐและเอกชนในต่างประเทศนำมาใช้เพื่อลดขนาดกำลังคน ลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร หรือเมื่อองค์กรต้องการยุบเลิกตำแหน่ง ปรับเปลี่ยนคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง หรือปรับโครงสร้างองค์กรใหม่ ให้เหมาะสมกับบทบาทภารกิจลักษณะงาน และสภาพเทคโนโลยีขององค์กรนั้น สำหรับองค์กรภาครัฐ การให้เกษียณก่อนกำหนดจึงเป็นแนวทางในการปรับระบบราชการให้มีขนาดเล็กลงและมีประสิทธิภาพสูง