การพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ

อาจารย์พีระพงษ์ สุนทรวิภาต

ความหมายของการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ

การพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐหรือภาษาอังกฤษใช้คำว่า “separation” เป็นคำที่ใช้ในความหมายเดียวกับ “การพ้นสภาพการจ้าง” หรือ “การเลิกจ้าง” ในภาคเอกชน และ “การพ้นจากราชการ”

ความหมายของการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ

“การพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ หมายถึง การที่บุคลากรของรัฐซึ่งได้แก่ บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องในองค์การของรัฐซึ่งอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป ออกจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์การของรัฐนั้น ๆไป”

สาเหตุของการพ้นสภาพบุคลากรของรัฐ

1. การพ้นสภาพของบุคลากรของรัฐด้วยความสมัครใจของบุคลากรเอง เช่น ไม่พอใจในงาน ต้องการประกอบอาชีพใหม่/อาชีพส่วนตัว หรือลาออกเพื่อไปสมัคร หรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ฯลฯ

   ในขณะเดียวกัน ก็ยังมีความจำเป็นที่จะให้สิทธิแก่ทางราชการในการยับยั้งการขอลาออกของข้าราชการ โดยการไม่อนุญาตให้ลาออกได้ในระยะเวลาหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงกำหนดให้การลาออกต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร และจะมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับอนุญาตให้ออกได้ตามกฎหมายกำหนด

2. การพ้นสภาพบุคลากรของรัฐตามเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลาที่กำหนดในเงื่อนไขการเข้าทำงาน

   การพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐตามเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลาที่กำหนดในเงื่อนไข ได้แก่ การพ้นสภาพบุคลากรของรัฐโดยการเกษียณ ซึ่งในกรณีข้าราชการพลเรือนเป็นการพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญและผู้เกษียณอายุจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ.2494 ด้วย

การพ้นสภาพบุคลากรของรัฐตามเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลาที่กำหนดในเงื่อนไขการเข้าทำงาน

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 ซึ่งหากผ่านการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้รับราชการต่อได้จนถึงอายุ 70 ปีบริบูรณ์

กรณีที่ 2 ด้วยเหตุรับราชการมานาน

เป็นเหตุในการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ ซึ่งทำให้ได้รับบำเหน็จบำนาญ โดยต้องมีคำสั่งให้ออกจากทางราชการ สำหรับเงื่อนไขการพ้นสภาพการเป็นข้าราชการในกรณีนี้ กำหนดว่าต้องรับราชการครบ 30 ปี และเป็นผู้บกพร่องในการปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ น.ว. 143/2494 ลงวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ.2494

สาเหตุของการพ้นสภาพบุคลากรของรัฐ

3. การพ้นสภาพบุคลากรของรัฐเนื่องจากการเลิกหรือยุบตำแหน่งหรือลดกำลังคน มักนำมาใช้ 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่องค์การอยู่ในภาวะ “คนล้นงาน” ซึ่งอาจเนื่องมาจากภารกิจที่กำหนดนั้นสิ้นสุด หรือมีการปรับปรุงกระบวนการทำงานใหม่แล้วทำให้สามารถลดกำลังคนลงได้ หรือมีการนำเครื่องมืออุปกรณ์สมัยใหม่มาใช้แทนกำลังคน

สาเหตุของการพ้นสภาพบุคลากรของรัฐ

4. การพ้นสภาพบุคลากรของรัฐเพราะเหตุของตัวบุคลากรเอง

1. กรณีที่บุคลากรไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติได้ เช่น

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

สาเหตุของการพ้นสภาพบุคลากรของรัฐ

4. การพ้นสภาพบุคลากรของรัฐเพราะเหตุของตัวบุคลากรเอง

2. กรณีที่ตัวบุคลากรนั้นมีเหตุเสียหาย เช่น

- กรณีหย่อนความสามารถหรือปะพฤติตนไม่เหมาะสมหรือบกพร่องในหน้าที่ราชการ
- กรณีมีมลทินมัวหมองเนื่องจากถูกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรง
- กรณีมีการสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรง
- กรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่น่าพอใจของราชการได้
- กรณีให้ออกไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาทางวินัยหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหากระทำผิดอาญา

แนวความคิดใหม่ในการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ

1. แนวทางการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐด้วยการเกษียณอายุในประเทศต่าง ๆ

   ในแต่ละประเทศใช้แนวทางการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐด้วยการเกษียณอายุแตกต่างกันซึ่งอาจจำแนกระบบการเกษียณอายุเป็น 3 ระบบ คือ

   1.1 การใช้ระบบการไม่กำหนดอายุเกษียณข้าราชการ ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ สหรัฐอเมริกา

   1.2 การใช้ระบบเกษียณอายุข้าราชการแบบยืดหยุ่น ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ลักษณะงานเป็นสำคัญ

แนวความคิดใหม่ในการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ

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

จีน กำหนดหลักเกณฑ์การเกษียณอายุไว้หลายรูปแบบโดยใช้ เพศ ลักษณะงาน ระดับตำแหน่ง เช่น พนักงานและผู้ที่งานเสียงภัยต่าง ๆ หรือกระทบต่อสุขภาพ ชายเกษียณที่อายุ 55 ปี หญิงเกษียณที่อายุ 45 ปี ผู้เชี่ยวชาญระดับสูงบางตำแหน่งสามารถขยายอายุเกษียณได้ เช่น ศาสตราจารย์ขยายอายุเกษียณจนถึงอายุ 70 ปี รองศาสตราจารย์ถึงอายุ 65 ปี และถ้าเป็นผู้เชี่ยวชาญพิเศษที่มีผลงานโดดเด่นทั้งในและต่างประเทศอาจยืดอายุเกษียณต่อไปได้เรื่อย ๆ เป็นต้น

แนวความคิดใหม่ในการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ

สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ใช้หลักการเกษียณอายุแบบนยืดหยุ่นตามลักษณะงาน สายงาน และตำแหน่ง เช่น ข้าราชการทั่วไปเกษียณที่อายุ 56 ปีผู้เชี่ยวชาญการวิจัยรวมทั้งศาสตราจารย์อาจารย์มหาวิทยาลัยเกษียณที่อายุ 65 ปี ผู้พิพากษา ศาลฎีกา/ ข้าราชการระดับสูง/ ผู้บริหาร/ครูโรงเรียนทุกระดับเกษียณที่อายุ 60 ปี ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์และศาลชั้นต้นและดะโต๊ะยุติธรรมเกษียณที่อายุ 58 ปี

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

แนวความคิดใหม่ในการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ

ญี่ปุ่น ใช้หลักเกณฑ์การเกษียณอายุแตกต่างกันตามกลุ่มอาชีพต่าง ๆ และในแต่ละกลุ่มอาชีพยังแบ่งอายุเกษียณแตกต่างกันตามสายงาน ระดับตำแหน่งและลักษณะงาน ได้แก่

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

แนวความคิดใหม่ในการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ

1. แนวทางการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐด้วยการเกษียณอายุในประเทศต่าง ๆ

   ในแต่ละประเทศใช้แนวทางการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐด้วยการเกษียณอายุแตกต่างกันซึ่งอาจจำแนกระบบการเกษียณอายุเป็น 3 ระบบ คือ

   1.1 การใช้ระบบการไม่กำหนดอายุเกษียณข้าราชการ ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ สหรัฐอเมริกา

   1.2 การใช้ระบบเกษียณอายุข้าราชการแบบยืดหยุ่น ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ลักษณะงานเป็นสำคัญ

   1.3 การใช้ระบบเกษียณอายุข้าราชการแบบบังคับเท่ากันทุกลักษณะงาน ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส เป็นต้น

แนวความคิดใหม่ในการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ

สหราชอาณาจักร ใช้ระบบการเกษียณอายุแบบบังคับ แต่ไม่บังคับให้เกษียณที่อายุเดียวกัน ทั้งนี้อยู่ภายใต้นโยบายของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้อยู่ในช่วงอายุ 60-70 ปี

เครือรัฐออสเตรเลีย กำหนดให้เกษียณที่อายุ 65 ปี และสามารถต่ออายุเกษียณได้ถ้าผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน และได้กำหนดให้มีการเกษียณก่อนกำหนดได้ตามความสมัครใจได้เมื่อมีอายุ 55-60 ปี หรือหน่วยงานต้องการลดขนาดกำลังคนหรือหน่วยงานยุบเลิกตำแหน่งโดยบุคลากรสมัครใจ

แนวความคิดใหม่ในการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ

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

แนวทางการปรับปรุงระบบการพ้นจากราชการด้วยการเกษียณอายุในภาครัฐของไทย

ระบบการเกษียณอายุก่อนกำหนด

การให้บุคลากรพ้นจากงานก่อนครบกำหนดอายุเกษียณ (early retirement) เป็นวิธีการบริหารบุคคลที่สำคัญประการหนึ่งที่องค์การต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐและเอกชนในต่างประเทศนำมาใช้เพื่อลดขนาดกำลังคน ลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร หรือเมื่อองค์การต้องการยุบเลิกตำแหน่ง ปรับเปลี่ยนคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง หรือปรับโครงสร้างองค์กรใหม่ ให้เหมาะสมกับบทบาทภารกิจลักษณะงาน และสภาพเทคโนโลยีขององค์การนั้น สำหรับองค์การภาครัฐ การให้เกษียณก่อนกำหนดจึงเป็นแนวทางในการปรับระบบราชการให้มีขนาดเล็กกะทัดรัดและมีประสิทธิภาพสูง