

## วิเคราะห์การปรับเงินเดือนเพิ่มขึ้น 8 %

เสถียร คามิศักดิ์

จุดเริ่มต้นของความเหลื่อมล้ำเกิดจากการปรับอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 8 ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทั้งระบบ ทั้งข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ข้าราชการพลเรือนในอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ในปี พ.ศ. 2551 มีการปรับแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 ยกเลิกระบบซีและเข้าเป็นระบบแห่ง โดยเฉพาะมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 วรรคสองกำหนดให้การได้รับเงินเดือนของข้าราชการ ก.พ.อ. ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ก.พ.อ. จึงออก กฎ ก.พ.อ. ว่าด้วยการกำหนดบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2553 เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2553 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 21 กันยายน 2553 เป็นต้นไป เป็นการปรับเข้าแห่งของแต่ละบัญชี และต่อมา ก.พ.อ. ออกกฎ ก.พ.อ. ว่าด้วยการกำหนดบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2554 โดยปรับเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2553 มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2554 ซึ่งมีการปรับเหมือนกันหมดทั้ง ก.พ. /ก.ค.ศ./ก.พ.อ.

ในส่วนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และ (ฉบับที่ 3) 2553 กำหนดว่า อัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และ

เงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา วรรคสอง กำหนดว่า อัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งสำหรับบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 38 ค (2) ให้นำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับ โดยอนุโลม ในปี พ.ศ. 2554 มีการตราพระราชบัญญัติ เงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554 มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม 2554 เพราะที่ใช้ปัจจุบันไม่มีความเหมาะสมเป็นธรรม และมีความแตกต่างระหว่างรายได้กับข้าราชการประเภทอื่น ทั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นอาชีพที่ต้องทำภาระหน้าที่ในการพัฒนาคน ซึ่งคนคือทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศและแก้ไขสังคม ดังนั้น เพื่อให้การให้การรับเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นไปด้วยความเป็นธรรม และสอดคล้องกับภาระหน้าที่ อันที่จะทำให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล จึงต้องตราพระราชบัญญัตินี้ (ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ได้ปรับเงินเดือนได้แก่ ครูผู้บริหารและศึกษานิเทศก์) ซึ่งมาตรา 3 กำหนดว่า อัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่ง สำหรับ **ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา** ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้เป็นบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และบัญชีอัตราเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาท้ายพระราชบัญญัตินี้ (ครูผู้บริหารและศึกษานิเทศก์) วรรคสองกำหนดว่า ตำแหน่ง

ที่ไม่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งตามมาตรา 38 ค(2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้นำบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงและบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญสำหรับตำแหน่งตามมาตรา 38 ก(3)(4)(5)(6) และตำแหน่งผู้บริหารในหน่วยงานการศึกษาที่สอนระดับปริญญาตามมาตร 38 ข วรรคสามตามกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้นำบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงและบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญในสถาบันอุดมศึกษา ตามกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาบังคับใช้โดยอนุโลม

“มีคำสำคัญในพระราชบัญญัตินี้คือ “ตำแหน่งที่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา” เป็นคำที่มีปรากฏแล้วตั้งแต่พระราชบัญญัติเงินเดือนเงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ประกาศใช้ อย่างไรก็ตามแม้มีคำสำคัญนี้ปรากฏในพระราชบัญญัติตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2547 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 แต่อัตราเงินเดือนของข้าราชการครู ตามมาตรา 38 ก.,ข. และค.(1) ก็เท่ากับข้าราชการอื่นก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินเดือนจะใช้บังคับ ฉบับที่ 2 คำสำคัญนี้ต่างมองว่าไม่น่ามีผลทำให้อัตราเงินเดือนของข้าราชการครูสูงกว่าข้าราชการอื่นแต่อย่างใด แต่อีกมุมมองหนึ่งมองว่าคำนี้ทำให้การพิจารณาการปรับเงินเดือนขึ้นจึงต้องแตกต่างกันของแต่ละสาย

ในช่วงปี พ.ศ. 2554 นี้เองมีการร้องเรียนของคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยว่าผลการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการครู ส่งผลให้คณาจารย์ ในสถาบันอุดมศึกษาได้รับเงินเดือนน้อยกว่าข้าราชการครู (ถ้าจำกันได้มีอาจารย์ไปถือป้ายประท้วงที่ สำนักงานการอุดมศึกษา ว่าอาจารย์ในมหาวิทยาลัยมีเงินเดือนน้อยกว่าครูประถม) ซึ่ง ก.พ.อ. ได้พิจารณาเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ไม่ได้ให้อำนาจ ก.พ.อ. ในการกำหนด

อัตราเงินเดือนเหมือนกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา แต่กำหนดให้เทียบเคียงกับกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มาตรา 8 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดไว้ว่า “ อัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง วรรคสองกำหนดว่า ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา อาจได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษหรือเงินเพิ่มพิเศษสำหรับผู้มีวุฒิหรือความสามารถเป็นพิเศษก็ได้ ทั้งนี้ ตามเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง วรรคที่สาม กำหนดว่า ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา อาจได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวตามภาวะเศรษฐกิจได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” และมาตรา 24 วรรคสอง กำหนดว่า การรับเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด ประกอบกับมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดว่า “ในระหว่างที่ยังมิได้มีการปรับปรุงอัตราเงินเดือนและเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้สอดคล้องกับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ยังคงได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่ง หรือกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนให้สอดคล้องกับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัตินี้ วรรคสองกำหนดว่า การได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ ตำแหน่งใดที่ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งใน

อัตราใด ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี **ทั้งนี้ ให้เทียบเคียงกับบัญชีเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนละเงินประจำตำแหน่ง หรือ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน แล้วแต่กรณี**

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หมายความว่า บุคคลที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ได้รับราชการตามพระราชบัญญัตินี้ (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547) โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา มาตรา 18 (ก) คือตำแหน่งทางวิชาการ (1) ศาสตราจารย์ (2) รองศาสตราจารย์ (3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ (4) อาจารย์ มาตรา 18 (ข) คือตำแหน่งผู้บริหาร (7) ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี ผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขต ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากองตามที่ ก.พ.อ กำหนด มาตรา 18 (ค) คือ ตำแหน่งประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ (1)ระดับเชี่ยวชาญพิเศษ (3)ระดับเชี่ยวชาญ (4)ระดับชำนาญการพิเศษ (5)ระดับชำนาญการ (6)ระดับปฏิบัติการ ตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ กำหนด (ประเภททั่วไป คือ ระดับปฏิบัติงาน ระดับชำนาญงาน ระดับชำนาญงานพิเศษ) ตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะ ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เช่นตำแหน่ง นายแพทย์ เภสัชกร วิศวกร สถาปนิก พยาบาล เป็นต้น เป็นตำแหน่งที่จะต้องมีใบประกอบวิชาชีพรับรองและรับประกันในการที่จะปฏิบัติงานได้

“ตำแหน่งตามมาตรา 18 (ข)(7) และตำแหน่งตาม มาตรา 18 (ค) ที่เรียกว่าสายสนับสนุนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เทียบได้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 38 ค(2)”

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 55 กำหนดว่า “ให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่ผู้อื่น สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ วรรค

สอง กำหนดให้มีกองทุนส่งเสริมครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนงานริเริ่มสร้างสรรค์ผลงานดีเด่นและเป็นรางวัลเชิดชูเกียรติครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดเป็นกฎกระทรวง”

ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) หมายความว่า บุคลากรซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2151) ให้ได้รับราชการในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 “**ผู้สอน** หมายถึง ครูและคณาจารย์ในสถานศึกษาระดับต่าง ๆ” “สถานศึกษา หมายถึง สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียน วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือเอกชน ที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา” “**คณาจารย์** หมายถึงบุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัยในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ระดับปริญญาของรัฐและเอกชน “**ครู** หมายถึง บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของทั้งรัฐและเอกชน “**บุคลากรทางการศึกษา** หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาต่าง ๆ ”

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 **ข้าราชการครู** หมายถึง ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ” “**คณาจารย์** หมายถึง บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัยในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐ” “**บุคลากรทางการศึกษา** หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน

การนิเทศ การบริหารการศึกษาและปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา”

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นสมควรปรับอัตราเงินเดือนเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ถ้าการปรับดังกล่าวเป็นการปรับเพิ่มเท่ากันทุกอัตรา สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และไม่เกินร้อยละสิบของอัตราที่ใช้บังคับอยู่ เมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากรัฐสภาเพื่อการนั้นแล้ว การปรับให้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้ถือว่าบัญชีอัตราเงินเดือนเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งที่ตราโดยราชบัญญัตินี้ทั้งนี้ในกรณีที่การปรับเป็นร้อยละเท่ากันทุกอัตราดังกล่าวหากทำให้อัตราหนึ่งอัตราใดมีเศษไม่ถึงสิบบาท ให้ปรับตัวเลขเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของอัตราดังกล่าวให้เพิ่มขึ้นเป็นสิบบาท และมีให้ถือว่าเป็นการปรับอัตราร้อยละที่แตกต่างกัน

เพื่อให้เข้าใจตรงกัน มาตรา 38 ก(1) คือครูผู้ช่วย (2) คือ ครู (3) คืออาจารย์ (4) คือผู้ช่วยศาสตราจารย์ (5) คือรองศาสตราจารย์ (6) คือ ศาสตราจารย์ มาตรา 38 ข คือ (1) รองผู้อำนวยการสถานศึกษา (2) ผู้อำนวยการสถานศึกษา (3) รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (4) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (5) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด มาตรา 38 ค (1) คือ ศึกษานิเทศก์ (ตำแหน่ง ครู ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา คือตำแหน่งที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ตาม พ.ร.บ. เงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554)

มาตรา 38 ค(2) คือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด หรือตำแหน่งของข้าราชการที่ ก.ค.ศ. นำมาใช้กำหนดให้เป็นตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้(พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547)

การวิเคราะห์ตามข้อกฎหมาย มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และ(ฉบับที่ 3) 2553 วรรคสอง กำหนดว่า อัตราเงินเดือนเงินประจำตำแหน่งสำหรับบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 38 ค (2)ให้นำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับ โดยอนุโลม และ มาตรา 3 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554 กำหนดว่า ตำแหน่งที่ไม่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งตามมาตรา 38 ค(2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้นำบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงและบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ

สำหรับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดว่า “ในระหว่างที่ยังมิได้มีการปรับปรุงอัตราเงินเดือนและเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้สอดคล้องกับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ยังคงได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่ง หรือกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ให้สอดคล้องกับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัตินี้ วรรคสองกำหนดว่า การได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ ตำแหน่งใดที่ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งในอัตราใด ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะ

รัฐมนตรี **ประเด็นที่สำคัญ**คือต้องเทียบเคียงกับบัญชีเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง หรือตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน แล้วแต่กรณี

สรุปผลการวิเคราะห์ที่ได้ว่าจะเป็น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 38 ค (2) ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) หรือเทียบเคียงกับบัญชีเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน มีข้อแม้ว่า ข้าราชการ ก.พ.อ. ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ กำหนด ในช่วงวันที่ 21 กันยายน 2553 (วันปรับยกเลิกซีเข้าระบบแห่ง) ถึงวันที่ 1 เมษายน 2554 (ปรับฐานบัญชีเงินเดือนร้อยละ 5 ทุกข้าราชการ ก.พ./ก.พ.อ./ก.ค.ศ.) ระยะนี้คือการปรับเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ปรับเพิ่มอัตราเงินเดือนร้อยละ 8 เฉพาะที่มีใบประกอบวิชาชีพเท่านั้นก่อนเข้าการปรับฐานเงินเดือนร้อยละ 5 สอดคล้องกับผู้รู้ผู้เฒ่ากล่าวไว้ว่า การปรับเงินเดือนระหว่างราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พบว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ปรับเงินเดือนเพิ่มขึ้น 8 % ก่อนที่จะเปลี่ยนจากระบบซีมาเป็นระบบแห่ง แต่ข้าราชการอุดมศึกษาไม่ได้ปรับ ในการขึ้นเงินเดือนเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2554 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีฐานเงินเดือนที่สูงกว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สัดส่วนการขึ้นเงินเดือนจึงสูงกว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เมื่อปรับเงินเดือน 5 % ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีฐานเงินเดือนมากกว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ย่อมมีสัดส่วนของเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มาตรา 38 ค(2) ไม่ได้ปรับเพิ่มร้อยละ 8 เพราะต้องไปใช้บัญชีเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ประกอบกับมาตรา 3 ในการขอปรับครั้งนี้ ระบุไว้ชัดเจนว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มาตรา 38 ค(2) ให้ไปใช้บัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

เมื่อคณะอนุกรรมการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา มีความเห็นว่าการปรับอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 8 ของ ก.ค.ศ. นั้นเป็นการปรับอัตราเงินเดือนให้เฉพาะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 38 ก(1)(2) มาตรา 38 ข และมาตรา 38 ค(1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2553 ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเท่านั้น ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่ทำหน้าที่เป็นผู้สอน เทียบเคียงได้กับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สายวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้สอนเช่นเดียวกัน แต่ไม่ได้หมายความรวมถึงข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามมาตรา 38 ค (2) ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สายสนับสนุน โดยได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนของบุคลากรประเภทดังกล่าวเป็นไปตามบัญชีเงินเดือนขั้นสูงและบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ช่วง 1 เมษายน 2553 ถึง 31 มีนาคม 2554 ได้รับไม่เท่ากันจึงมีการร้องเรียน) หลังจากนั้น ขณะนี้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สายสนับสนุน ข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค (2) ได้ใช้อัตราเงินเดือนที่เท่าเทียมกันแล้ว

ก.พ.อ. พิจารณาเห็นว่าจากการที่คณาจารย์ ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งทางวิชาการ และข้าราชการครู ต่างก็เป็นบุคลากรที่ทำหน้าที่ในสายผู้สอนเหมือนกัน เมื่อ ก.ค.ศ. มีการปรับอัตราเงินเดือนเพิ่มสูงกว่าคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา จึงอาจส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานของคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาได้ จึงได้มีมติให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแก้ไขเยียวยากรณีดังกล่าว

สำหรับการที่จะขอปรับอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 8 ให้กับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สายสนับสนุน ด้วยเหตุผลไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาด้วยกันนั้น อาจไม่ใช่วิธีการแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำได้จริง เพราะหากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สายสนับสนุน เช่นตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ ได้รับการปรับอัตราร้อยละ 8 ก็จะส่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ (ก.พ.) และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ในตำแหน่งเดียวกัน ได้รับเงินเดือนน้อยกว่าทันที ซึ่งจะก่อให้เกิดการร้องเรียนว่ามีความเหลื่อมล้ำกันต่อไป หรือแม้แต่จะพิจารณาปรับอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 8 ให้กับบุคลากรกลุ่มมีลักษณะงานคล้ายคลึงกันกับสายวิชาการ เช่น นักวิจัย นักวิทยาศาสตร์ ก็จะมีการร้องเรียนจากกลุ่มอื่น ๆ ตามมาอีกเช่นกัน ดังนั้นความเห็นของ ก.พ.อ. การนำเสนอขอแก้ไขเยียวยาให้กับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สายสนับสนุน ให้ได้รับการปรับอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 8 ต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีเหตุผลที่ชัดเจนเพียงพอ เช่นหากไม่มีการแก้ไขเยียวยาจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของสถาบันอุดมศึกษา ทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ก็อาจจะสามารถเสนอเรื่องนี้ได้ แต่ขณะนี้ยังไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะเสนอขอแก้ไขเยียวยาให้กับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สายสนับสนุนให้ได้รับการปรับอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 8 อย่างไรก็ตามหากภายหน้ามีเหตุผลเพียงพอที่ฝ่ายบริหารมีความมั่นใจว่าจะสามารถผลักดันเรื่องนี้ได้ ก็อยู่ในวิสัยที่จะสามารถนำเรื่องนี้มาพิจารณาอีกครั้งได้ ก.พ.อ. จึงมีมติเห็นว่ายังไม่มีความสมควรที่จะเสนอเรื่องขอแก้ไขเยียวยาให้กับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สายสนับสนุนให้ได้รับการปรับอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 8 ไปยังคณะรัฐมนตรี

ประเด็นคำถาม/ข้อสงสัย/ข้อกลางแคลงใจคือ

1. เมื่อพิจารณาเหตุผลของ ก.พ.อ. กลุ่มของมหาวิทยาลัยราชภัฏเห็นว่าขัดกับหลักความเสมอภาค เพราะข้าราชการสายสนับสนุนก็ได้รับผลกระทบเช่นกัน (ช่วง 1 เมษายน 2553 – 1 เมษายน 2554 เพราะหลังจาก

นั้นอัตราเงินเดือนเท่ากันแล้ว) แต่ไม่ได้รับการเยียวยา การเปรียบเทียบข้าราชการกลุ่มนี้กับ ข้าราชการครูตามมาตรา 38 ค.(2) ทั้งที่กลุ่มนี้ไม่ได้รับผลกระทบเพราะการปรับอัตราเงินเดือนเป็นไปโดยผลของกฎหมายแล้วจึงไม่ถูกต้องเป็นการมองเฉพาะผลการปรับเงินเดือน 8% ไม่ได้ดูเหตุว่าเป็นเพราะอะไร และทำไมข้าราชการครูตามมาตรา 38 ค.(2) ไม่เรียกร้องการเยียวยาบ้าง เรื่องนี้ ก.พ.อ. จึงควรทบทวนใหม่

2. ตำแหน่งสายสนับสนุน ไม่ต้องคำนึงถึงความไม่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น เหมือนกับเหตุผลที่ปรับให้สายวิชาการและตำแหน่งที่มีใบประกอบวิชาชีพตามกฎหมายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรืออย่างไร จึงไม่ปรับอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้น

3. ตำแหน่งทางวิชาชีพเฉพาะของสายสนับสนุน เช่น แพทย์ เกษษกร พยาบาล วิศวกร สถาปนิก เป็นต้น เป็นตำแหน่งที่ถือว่าไม่มีใบประกอบวิชาชีพใช้หรือไม่ จึงไม่ปรับอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้น

4. การเลือกปฏิบัติและการอ้างเหตุผลในการวิเคราะห์วินิจฉัยเฉพาะบางจุดบางประเด็นเพื่อก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เคยใช้บัญชีอัตราเงินเดือนฐานเดียวกันตั้งแต่เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จนมาเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หากพิจารณาปรับเพิ่มอัตราเงินเดือนเฉพาะสายใดสายหนึ่ง จะก่อให้เกิดความแตกแยก ความสามัคคี ไม่เป็นการสร้างความสุขให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือไม่

ขณะนี้กลุ่มข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏ ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางเป็นไม้หนึ่งเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2558 ไปแล้ว และหากยังมีข้อตกหล่น หรือข้อคิดเห็นเพิ่มเติมหรือข้อทักท้วงบางประการของฝ่ายกฎหมาย ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สังกัดมหาวิทยาลัยของรัฐเดิม จะดำเนินการฟ้องเป็นไม้สองต่อไป

พวกเราคิดว่าถอยไม่ได้อีกแล้ว จึงจำเป็นต้องรักษาความถูกต้อง ขอบธรรม ด้วยหลักของธรรมาภิบาลที่ว่า ถูกต้อง ยุติธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้

## เอกสารอ้างอิง

1. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 116 ตอนที่ 76 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2542
2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 116 ตอนที่ 74 ก. ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2542
3. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 121 ตอนที่พิเศษที่ 70 ก. ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2547
4. พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 121 ตอนที่พิเศษที่ 79 ก. ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547
5. พระราชกฤษฎีกา การปรับเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 124 ตอนที่ 100 ก. ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2550
6. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 25551 ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 128 ตอนที่ 22 ก. ลงวันที่ 25 มกราคม 2551
7. กฎ ก.พ. ว่าด้วยการขอให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินเดือน พ.ศ. 2551 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 128 ก ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2551
8. <http://thaipublica.org/2014/12/personal-income-in-thaland-5/>

(นิด้า) ถึงปัจจุบัน

- ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคลคณะกรรมการบริหารพนักงานมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา) ถึงปัจจุบัน
- ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารบุคคล คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร) ถึงปัจจุบัน
- ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารบุคคล คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร) ถึงปัจจุบัน
- วิทยากรบรรยายการเขียนคู่มือปฏิบัติงาน การทำงานเชิงวิเคราะห์ การทำงานเชิงสังเคราะห์ การกำหนดตัวชี้วัดและสมรรถนะบุคลากรสายสนับสนุน
- อดีตผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารบุคคล คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี 2 วาระ
- อดีตผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารบุคคล คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าพระนครเหนือ 2 วาระ
- อดีตผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

## ประวัติผู้เขียน

- ที่ปรึกษาด้านการบริหารงานบุคคล สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท) ถึงปัจจุบัน
- ที่ปรึกษาด้านการบริหารงานบุคคล ที่ประชุมสภาข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างมหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย (ปชมท) ถึงปัจจุบัน
- ผู้ทรงคุณวุฒิกรรมการประเมินเพื่อแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์