

สิทธิได้รับค่าชดเชยของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน ในกรณีเกษียณอายุ

Rights to get Severance Pay of Public Organization' Employees on Retirement

ภัทรกร การระพิมพ์¹

วันรับ: 30 ตุลาคม 2566 วันแก้ไข: 18 พฤศจิกายน 2566 ยอมรับ: 7 ธันวาคม 2566

บทคัดย่อ

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ และไม่ใช่อำนาจรัฐวิสาหกิจ โดยปัจจุบันในประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยพระราชบัญญัติเฉพาะกับ องค์การมหาชนที่ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นหนึ่งในมาตรการปรับปรุงลดขนาดองค์กร ภาครัฐ เพื่อความคล่องตัวในการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างคล่องตัว แต่ทั้งนี้ พบว่าด้านสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ในองค์การมหาชนยังมีปัญหาว่า เจ้าหน้าที่ องค์การมหาชนมีสิทธิได้รับค่าชดเชยในกรณีเกษียณอายุด้วยหรือไม่ ในการวิจัยนี้ใช้ การศึกษาโดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

ผลการศึกษาพบว่าแม้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดให้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทน ไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน แต่ในทางปฏิบัติการ กำหนดสิทธิประโยชน์ตามข้อบังคับขององค์การมหาชนยังมีความแตกต่างกันมาก ทั้งยังมีองค์การมหาชนบางแห่งไม่ได้กำหนดสิทธิประโยชน์กรณีเกษียณอายุไว้ในระเบียบ

¹ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้อบังคับด้วย การศึกษาจากคำพิพากษาของศาลฎีกา พบว่าการจะจ่ายเงินชดเชยกรณีเกษียณอายุต้องเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับขององค์การมหาชนโดยเทียบเคียงมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น และบันทึกความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นด้วยว่าคณะกรรมการขององค์การมหาชนมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับขององค์การมหาชนเองเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของพนักงานในกรณีเกษียณอายุ ซึ่งการออกระเบียบดังกล่าวไม่จำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี หรือกระทรวงเจ้าสังกัด ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ให้องค์การมหาชนพิจารณาทบทวนระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการจ่ายเงินสิทธิผลประโยชน์ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีเกษียณอายุที่มีอยู่ โดยกำหนดระเบียบข้อบังคับการจ่ายเงินผลประโยชน์ในกรณีเกษียณอายุแก่พนักงานและลูกจ้างให้ชัดเจน ซึ่งอัตราผลประโยชน์กรณีเกษียณอายุนั้นจะต้องไม่น้อยกว่าสิทธิประโยชน์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

คำสำคัญ: ค่าชดเชย, องค์การมหาชน, เกษียณอายุ, กฎหมายคุ้มครองแรงงาน

Abstract

Public organizations are state agencies that are not part of the government or state enterprises. In Thailand, there are two types of public organizations: those established by specific law and those established by royal decree under the Public Organizations Act B.E. 2542 (2009). Public organizations are one of the measures to reduce the size of the public sector to make the provision of public services more efficient. However, it has been found that there is a problem with the benefits of officials in public organizations, specifically whether or not public organization officials are entitled to severance pay upon retirement. The methodology was documentary research.

The study found that although the Public Organizations Act B.E. 2542 requires the director, officials, and employees of public organizations to receive benefits not less than those specified in the Labor Protection Act, the benefits

specified in the regulations of public organizations vary greatly. In addition, some public organizations do not specify retirement benefits in their regulations. A study of the Supreme Court's rulings found that severance pay upon retirement must be in accordance with the regulations of public organizations by comparing the minimum standards under the Labor Protection Act in force at present. The Office of the Council of State's memorandum agrees that the board of directors of a public organization has the authority to issue its own regulations governing the benefits of employees in the event of retirement. The issuance of such regulations does not require the approval of the cabinet or the parent ministry.

The researcher recommends that public organizations review the regulations governing the payment of benefits to officials in the event of retirement. The regulations should clearly specify the payment of benefits in the event of retirement to employees and employees. The rate of retirement benefits must not be less than the benefits specified in the Labor Protection Act.

Key words: Severance pay, Public organization, Retirement, Labour Protection Law

1. บทนำ

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะแตกต่างไปส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจประกอบกับเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจที่แสวงหากำไรเป็นหลัก ส่วนด้านสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ในองค์การมหาชน ได้มีบัญญัติใน มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ว่ากิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ทั้งนี้ ผู้อำนวยการเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนและในมาตรา 24 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชน ในการจัด

สวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน ซึ่งแสดงว่าข้อกำหนดขององค์การมหาชน ในการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน โดยเฉพาะในเรื่องค่าชดเชยกรณีเลิกจ้างนั้นจะต้องไม่น้อยกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ดี จากการที่มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2555 เรื่อง แนวทางการจ่ายค่าชดเชยให้กับผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ ลูกจ้างขององค์การมหาชน ซึ่งเสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน กพร., 2555) ได้กำหนดการจัดทำแนวทางการจ่ายค่าชดเชยให้กับผู้อำนวยการ ระบุว่าองค์การมหาชนไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าตอบแทนการเลิกจ้างกรณีสิ้นสุดสัญญาจ้างให้ผู้อำนวยการ ประกอบกับมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในหลายคดีได้พิจารณาวินิจฉัยไปในแนวทางที่ว่าองค์การมหาชนไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินค่าชดเชยให้กับผู้ที่เกษียณอายุตาม มาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยเห็นว่า องค์การมหาชนเข้า ข้อยกเว้น ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ที่กำหนดมิให้นำบทบัญญัติ ว่าด้วย ค่าชดเชย มาบังคับใช้แก่นายจ้าง ซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานที่มีได้แสงงกำไรในทาง เศรษฐกิจ

ผลจากมติคณะรัฐมนตรี และแนวทางคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งว่า องค์การมหาชนจำเป็นต้องจ่ายค่าชดเชย หรือเงินผลประโยชน์ตอบแทนการเลิกจ้างกรณีเกษียณอายุให้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนหรือไม่อย่างไร ในเมื่อพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดให้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทน ไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน จากปัญหาดังกล่าว จึงต้องมีการศึกษาวิจัยว่า องค์การมหาชนควรดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของ องค์การมหาชนได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นไม่น้อยกว่ามาตรฐานที่กำหนด ไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) เพื่อศึกษาถึงหลักการเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และสภาพปัญหาของการจ่ายค่าเงินชดเชยตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

เนื่องจากการเลิกจ้างเพราะเหตุเกษียณอายุของบุคลากรในองค์การมหาชน

2) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิที่ได้รับค่าชดเชยของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนในกรณีเกษียณอายุ และเสนอแนะแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมเพื่อให้เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

3. วิธีดำเนินการการวิจัย

การวิจัยนี้ ใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้การศึกษาจากตำรา บทความ คำพิพากษา และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง การศึกษาจะเป็นการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) และวิเคราะห์ตัวบทกฎหมาย (Legal Analysis) ในเรื่องการจัดตั้งองค์การมหาชน และสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยคัดเลือกเอกสารในการวิจัยจากแนวทางคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ แนวทางคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และแนวทางคำพิพากษาของศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายค่าชดเชยกรณีเกษียณอายุ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีและความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเปรียบเทียบเบื้องต้นกับต่างประเทศ

4. การทบทวนวรรณกรรม

(1) การจัดตั้งองค์การมหาชน

การจัดตั้งองค์การมหาชนเกิดจากความไม่สะดวกในการนำระบบราชการไปดำเนินกิจกรรมสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมของรัฐที่มีกฎระเบียบควบคุมเป็นจำนวนมาก ประกอบกับแนวคิดการกระจายอำนาจ ทำให้รัฐต้องมองหาแบบการดำเนินการในรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่หน่วยราชการเพื่อความคล่องตัวในการทำงาน โดยมีการจัดตั้งองค์การมหาชนในรูปแบบต่างๆ ดังนี้

(1.1) การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

ในระยะแรกที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การมหาชน ขึ้นโดยเฉพาะแต่รัฐบาลมีแนวคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต้องการสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลจึงได้มี

การกำหนดการทำงานของรัฐในรูปแบบของ “รัฐวิสาหกิจ” ซึ่งอาจสรุปความหมายและแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2549) ได้ว่าเป็นองค์การของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ รวมทั้งบริษัทจำกัดและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจถือหุ้นอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่รวมถึงองค์การที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่ไม่ใช่ธุรกิจ ทั้งนี้ได้มีการแบ่งรัฐวิสาหกิจภายใต้กำกับของกระทรวงการคลัง ออกเป็น 9 สาขา คือ สาขาขนส่ง สาขาพลังงาน สาขาสื่อสาร สาขาสาธารณูปโภค สาขาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม สาขาเกษตร สาขาทรัพยากรธรรมชาติ สาขาสังคมและเทคโนโลยี และสาขาสถาบันการเงิน (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.), 2565)

แม้รัฐวิสาหกิจจะถือเป็นองค์การของรัฐประเภทหนึ่ง แต่มีลักษณะพิเศษที่มีการแสวงหากำไร และต้องส่งผลประโยชน์ให้รัฐตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ทั้งต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ในการออกประกาศมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง โดยคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ได้ออกประกาศกำหนดว่ากรณีที่พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจเกษียณอายุจะไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชย แต่ได้รับเงินที่เรียกว่า “เงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงาน” โดยให้ลูกจ้างผู้ได้ปฏิบัติงานในช่วงก่อนเกษียณอายุติดต่อกันครบห้าปีขึ้นไป ให้ได้รับเงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงานเป็นจำนวนเท่ากับค่าจ้างอัตราสุดท้ายหนึ่งร้อยละแปดสิบวัน ลูกจ้างผู้ได้ปฏิบัติงานในช่วงก่อนเกษียณอายุติดต่อกันครบสิบห้าปีขึ้นไป ให้ได้รับเงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงานเป็นจำนวนเท่ากับค่าจ้างอัตราสุดท้ายสามร้อยละวัน และลูกจ้างผู้ได้ปฏิบัติงานในช่วงก่อนเกษียณอายุติดต่อกันครบยี่สิบปีขึ้นไป ให้ได้รับเงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงานเป็นจำนวนเท่ากับค่าจ้างอัตราสุดท้ายสี่ร้อยละวัน

มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจดังกล่าวได้ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทุกแห่งซึ่งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ต้องออกระเบียบการจ่ายสิทธิประโยชน์ในกรณีเกษียณอายุให้เป็นไปตามประกาศดังกล่าวด้วย

(1.2) การจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

จากแนวคิดในการพัฒนาสถาบันระดับอุดมศึกษาที่ให้แยกตัวออกจากส่วนราชการมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน และความคล่องตัวในการจัดทำภารกิจ

ทางวิชาการ ซึ่งได้มีแนวคิดริเริ่มในการแสวงหารูปแบบให้มหาวิทยาลัยของไทยมีความเป็นเลิศในลักษณะองค์การมหาชน เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ (สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560)

มหาวิทยาลัยแห่งแรกที่ได้จัดตั้งขึ้นในลักษณะที่ให้ความเป็นอิสระในการบริหารและมีความสามารถในการจัดการตนเอง เพื่อจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ที่ได้มีการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 ต่อมาก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐอื่น ๆ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดของไทยมีทั้งที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้งและที่แปลงสภาพจากมหาวิทยาลัยในฐานะส่วนราชการเดิมมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้งนี้มหาวิทยาลัยจะมีความเป็นอิสระใน 4 ด้าน คือ 1) ความเป็นอิสระในการจัดองค์กร 2) ความเป็นอิสระในการบริหารงาน 3) ความเป็นอิสระในทางการเงิน และ 4) ความเป็นอิสระในทางวิชาการ

ในด้านการกำหนดสิทธิประโยชน์ให้กับพนักงานมหาวิทยาลัยนั้น สภามหาวิทยาลัยสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในการออกข้อบังคับหรือระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ อัตรา และเงื่อนไขในการจ่ายค่าชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยได้

(1.3) การออกพระราชบัญญัติเฉพาะในการจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานในกำกับ

หลังจากที่ได้นำแนวคิดการจัดตั้งองค์การมหาชนไปใช้กับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยรัฐบาลได้นำแนวคิดนี้ไปใช้ในการจัดตั้งองค์การมหาชนอื่นที่มีใช้มหาวิทยาลัยด้วย ด้วยการออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ ภารกิจ และหน้าที่ความรับผิดชอบ และกำหนดอำนาจมหาชนไว้ในกฎหมายจัดตั้ง เพื่อให้บรรลุภารกิจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 ได้มีองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นจากรูปแบบการตราเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้ง ไม่นับรวมมหาวิทยาลัยในกำกับ และหน่วยงานในกำกับที่จัดตั้งอยู่ก่อนแล้ว ถึงปัจจุบันมีทั้งหมด 24 หน่วยงาน ได้แก่ หน่วยงานในกำกับที่จัดทำภารกิจด้านการส่งเสริมการศึกษาวิจัย ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ได้แก่ สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คุรุสภา สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและ

บุคลากรทางการศึกษา เป็นต้น และหน่วยงานในกำกับที่จัดทำภารกิจด้านสาธารณสุข งานด้านประกันสังคม ได้แก่ สำนักงานหลักประกันสุขภาพ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข แห่งชาติ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น

(1.4) การจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

การดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐจากส่วนกลางมีความไม่ยืดหยุ่นความล้าสมัยของกฎ ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหารราชการแผ่นดินในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน ซึ่งมีความซับซ้อน ประกอบกับการบริหารราชการที่เกิดจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มุ่งสร้างหน่วยงานบริการสาธารณะรูปแบบอื่น นอกเหนือไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ที่มีการกระจายอำนาจทางกิจการ โดยได้มีการจัดระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) (กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, 2561) เพื่อให้มีการปฏิรูประบบราชการสำหรับภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะในบางกรณี เพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงาน รัฐจึงได้มีการออกพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถตั้งหน่วยงานบริหาร ที่สามารถดำเนินการกิจของรัฐในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะที่มีความคล่องตัวสูง ซึ่งแตกต่างไปจากการบริหารงานแบบเดิม

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งและการดำเนินงานเอาไว้ โดยในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดประเภทภารกิจของรัฐที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ ดังนี้ 1) การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา 2) การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3) การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม 4) การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา 5) การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย 6) การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 7) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ 8) การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข 9) การสังคมสงเคราะห์ 10) การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และ 11) การดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด

องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public

Services) ต้องไม่มีลักษณะผลิตและจำหน่ายสินค้า หรือบริการ เพื่อหารายได้เหมือน รัฐวิสาหกิจ แต่ดำเนินการให้บริการแก่สังคมโดยตรงและให้คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.) รับผิดชอบในการกำกับดูแลและกลั่นกรองเรื่องของ องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไข เพิ่มเติม จากเดิมที่มอบหมายให้ ก.พ.ร. รับผิดชอบ ปัจจุบันองค์การมหาชนที่จัดตั้ง โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไข เพิ่มเติม มีจำนวน 37 แห่ง

(2) สถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชน

ในการศึกษาสถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 สามารถสรุป ได้ดังนี้

(2.1) เป็นนิติบุคคลที่ได้รับการรับรองตามพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร เป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายแยกออกจากนิติบุคคลมหาชนอื่นมีหน้าที่ จัดทำบริการสาธารณะ มีอำนาจตัดสินใจด้วยตนเอง ไม่ต้องผ่านลำดับสายการบังคับ บัญชา เพื่อขออนุมัติจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งมีความแตกต่างไปจากส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจบางประเภทที่การบริหารงานต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีต้นสังกัด

(2.2) มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะทางสังคม และวัฒนธรรม

วัตถุประสงค์หลักของนิติบุคคลมหาชนที่แตกต่างไปจากนิติบุคคล เอกชน คือ การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการส่วน รวมของประชาชน ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ ในระบบ กฎหมายไทยได้แบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ไว้ 3 ประเภท คือ บริการสาธารณะทาง ปกครอง บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม และบริการสาธารณะ ทางสังคมและวัฒนธรรม โดยองค์การมหาชนไทยถูกจัดอยู่ในประเภทหน่วยงานของ รัฐที่มีวัตถุประสงค์จัดทำบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม ที่ไม่ใช่การผลิต สินค้าและบริการเพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2554)

(2.3) เป็นองค์การมหาชนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีพื้นฐานมาจากหลักการกระจายอำนาจเหมือนรัฐวิสาหกิจ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การมหาชน จึงไม่ใช่ความสัมพันธ์ในลักษณะของการบังคับบัญชาที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของฝ่ายบริหาร (นันทวัฒน์ บรรณานันท์, 2554) แต่เป็นไปในลักษณะให้ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเอง เพื่อให้การจัดทำภารกิจที่รัฐมอบหมายไปนั้นเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างสูงสุด รัฐจะมีบทบาทเข้าไปกำกับดูแลได้เฉพาะเรื่องที่สำคัญเท่านั้น

ในการกำกับดูแลองค์การมหาชนนอกจากการกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแล้ว พระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้มีความคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.) เข้ามาเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและกลั่นกรอง สามารถจำแนกผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.) ได้เป็น 3 ประเภท คือ การกลั่นกรองร่างพระราชกฤษฎีกา ก่อนส่งให้คณะรัฐมนตรีลงมติ การออกหนังสือเวียนเป็นแนวทางการปฏิบัติให้แก่องค์การมหาชนและการรายงานผลการปฏิบัติงานที่ได้รับการส่งเรื่องมาจากองค์การมหาชน

นอกจากการกำกับกลั่นกรองโดย กพม. แล้ว องค์การมหาชนยังถูกกำกับในการใช้จ่ายงบประมาณด้วย แม้องค์การมหาชนจะมีอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณแต่ยังคงอยู่ภายใต้กำกับดูแลจากรัฐบาล ด้วยเหตุนี้เอง คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบกรอบวงเงินรวมสำหรับค่าใช้จ่ายบุคลากร โดยได้กำหนดกรอบวงเงินค่าใช้จ่ายสำหรับบุคลากรขององค์การมหาชนไว้ไม่เกินร้อยละ 30 ของแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในด้านทรัพย์สินขององค์การมหาชนนั้น เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง รัฐจึงจัดตั้งขึ้นมาและมอบอำนาจให้ไปจัดทำบริการสาธารณะ ทรัพย์สินขององค์การมหาชน จึงเป็นทรัพย์สินของรัฐหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ การใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน จะต้องอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนเท่านั้น และโดยที่ทรัพย์สินขององค์การมหาชนเป็นทรัพย์สินของรัฐ จึงห้ามมิให้ยึดอายัด หรือทำการบังคับคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินขององค์การมหาชนและองค์การมหาชนต้องเสนอ

รายงานการเงิน และรายงานการประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบในฐานะผู้สอบบัญชีของรัฐ โดยเฉพาะการใช้เงินงบประมาณ ซึ่งเป็นเงินทุนอุดหนุนทั่วไปที่รัฐจัดสรรให้กับองค์การมหาชน

(2.4) การบริหารองค์การมหาชน

ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ โดยให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง และมีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้คณะกรรมการองค์การมหาชนมีอำนาจหน้าที่ควบคุม ดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการและการดำเนินการขององค์การมหาชน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หน้าที่และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึงที่กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานขององค์การมหาชน การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน และการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนด้วย

(2.5) สถานะผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชน

ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่งที่มีใช้ข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยองค์การมหาชนแต่ละแห่งมีระบบบริหารงานบุคคล ระบบคำนวณตอบแทน และสิทธิประโยชน์แยกต่างหากจากระบบข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่มาตรา 38 ของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน กำหนดมิให้นำกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน มาใช้บังคับกับผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชน อย่างไรก็ตาม กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนได้กำหนดด้วยว่า ทั้งนี้ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการองค์การมหาชนนั้น ๆ กำหนด

5. ผลการวิจัย

ในการเพื่อศึกษาถึงหลักการ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และสภาพปัญหาของการจ่ายค่าเงินชดเชยตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากการเลิกจ้างเพราะเหตุเกษียณอายุของบุคลากรในองค์การมหาชน พบว่า เมืองค์การมหาชนที่ได้จัดตั้งขึ้นจะสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ และประเภทที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งองค์การมหาชนทั้ง 2 ประเภทจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานในลักษณะเดียวกัน คือ ไม่นำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาใช้บังคับ ประกอบได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2555 เรื่องแนวทางการจ่ายค่าชดเชย ให้กับผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน ที่กำหนดว่าองค์การมหาชนไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าชดเชยในกรณีสิ้นสุดสัญญาจ้างให้กับเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน แต่ให้คณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนนั้น กำหนดสิทธิประโยชน์ของพนักงานในองค์การมหาชนไว้ ไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่การที่กำหนดให้พนักงานในองค์การมหาชนได้รับสิทธิประโยชน์เงินชดเชยกรณีเกษียณอายุด้วยหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับระเบียบที่องค์การมหาชนนั้น ๆ กำหนดขึ้น

ในกรณีองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัตินอกจากรัฐวิสาหกิจแล้วนั้น การกำหนดว่าจะมีการจ่ายเงินชดเชยกรณีเกษียณอายุหรือไม่จะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การมหาชนนั่นเอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งจะเป็นการให้อำนาจหน่วยงานบริหารขององค์การมหาชนในการออกระเบียบข้อบังคับที่ระบุถึงการจ่ายเงินชดเชยกรณีเกษียณอายุ ไม่ว่าจะเรียกเป็นเงินชดเชยหรือชื่ออื่นใด

กรณีของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ซึ่งถือเป็นองค์การมหาชนประเภทหนึ่งที่ทำบริการสาธารณะทางด้านการศึกษา มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของตนเองโดยเฉพาะ ซึ่งทุกมหาวิทยาลัยจะมีบทบัญญัติให้กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ บางมหาวิทยาลัยจะกำหนดยกเว้นไปถึงกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนด้วย ซึ่งหมายความว่ามหาวิทยาลัยจะต้องไปดำเนินการจัดระบบหลักประกันการทำงานและประโยชน์ตอบแทนเอง และโดยส่วนใหญ่จะมีการกำหนดไว้ด้วยว่า “พนักงานมหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่ ลูกจ้าง ต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนด

ไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน”

จากการศึกษาพบว่า ไม่ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยจะมีบทบัญญัติรับรองสิทธิให้พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือไม่ก็ตาม ก็ไม่ได้มีผลผูกพันโดยตรงต่อมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ สภามหาวิทยาลัยสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในการออกข้อบังคับหรือระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ อัตรา และเงื่อนไขในการจ่ายค่าชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยได้ ซึ่งข้อบังคับหรือระเบียบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งก็กำหนดเงื่อนไขไว้แตกต่างกัน โดยมีทั้งกรณีให้จ่ายและไม่ให้จ่ายค่าชดเชยแก่พนักงานมหาวิทยาลัยที่ออกจากงานด้วยเหตุเกษียณอายุ ทั้งนี้ แต่ละมหาวิทยาลัยสามารถกำหนดหลักเกณฑ์หรือออกข้อบังคับให้จ่ายค่าชดเชยแก่พนักงานมหาวิทยาลัยที่เกษียณอายุ โดยใช้อัตราตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด หรืออาจจ่ายในรูปแบบของประโยชน์ค่าตอบแทนอย่างอื่นเช่น เงินบำเหน็จ เงินช่วยเหลือก็ได้

ส่วนในการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิได้รับค่าชดเชยของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน ในกรณีที่เกษียณอายุ และเสนอแนะแนวทางแก้ไขที่เหมาะสม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นไม่น้อยกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานนั้น พบว่า กรณีการจ่ายค่าชดเชยกรณีเกษียณอายุในองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นั้น แม้คณะกรรมการองค์การมหาชนในฐานะที่มีหน้าที่และอำนาจควบคุมดูแล กำหนดนโยบายการบริหารงานขององค์การมหาชน จะมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับ เกี่ยวกับการค่าตอบแทนการเลิกจ้าง เมื่อเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนเกษียณอายุ แต่ก็ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายค่าชดเชยในองค์การมหาชนด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2555 กำหนดแนวทางการจ่ายค่าชดเชยว่า การจ่ายค่าตอบแทนการเลิกจ้างกรณีสิ้นสุดสัญญาจ้างผู้อำนวยการองค์การมหาชน ไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าตอบแทนการเลิกจ้างให้แก่ผู้อำนวยการเมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้าง โดยให้ระบุเรื่องการไม่จ่ายค่าตอบแทนการเลิกจ้างกรณีดังกล่าวให้ชัดเจนในสัญญา ส่วนการจ่ายค่าตอบแทนการเลิกจ้างให้แก่เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างกรณีเลิกจ้างเนื่องจากองค์การมหาชนไม่ให้เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างทำงานต่อไป และไม่จ่ายค่าจ้างให้ด้วยเหตุที่องค์การมหาชนถูกยุบเลิกหรือไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้

หรือโดยเหตุอื่นที่กำหนดไว้ในข้อบังคับขององค์การมหาชนเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนการเลิกจ้างกรณีเลิกจ้างก่อนครบอายุสัญญาจ้างโดยไม่มีความผิด และองค์การมหาชนไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนการเลิกจ้างกรณีเลิกจ้าง เนื่องจากเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน หรือบกพร่องต่อหน้าที่ หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถหรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับการเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีไม่ได้มีมติโดยตรงเกี่ยวกับแนวทางการจ่ายเงินค่าชดเชยให้กับผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ลูกจ้างองค์การมหาชนที่เกษียณอายุครบ 60 ปี จึงต้องอาศัยการศึกษาจากคำพิพากษาของศาลปกครองและศาลยุติธรรมในประเด็นดังกล่าว

หากพิจารณาจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด จะพบว่าศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่ อ. 826/2560 กรณีการจ่ายค่าชดเชยของธนาคารแห่งประเทศไทย วินิจฉัยไว้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเพราะธนาคารฯ ได้จัดให้พนักงานที่เกษียณอายุได้รับเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งธนาคารฯ ในฐานะนายจ้างได้ส่งเงินสมทบให้จำนวนมากกว่าค่าชดเชยตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน พนักงานจึงได้รับประโยชน์ตอบแทนกรณีพ้นจากการเป็นพนักงานไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานแล้ว พนักงานจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยอีก และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขแดงที่ อบ. 117/2563 กำหนดว่าองค์การมหาชนไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินค่าชดเชยให้กับผู้ที่เกษียณอายุด้วย โดยได้วินิจฉัยไปในทางที่อ้างบทอาศัยอำนาจจากมติคณะรัฐมนตรี ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายปกครองมาจำกัดสิทธิเจ้าหน้าที่รัฐ

ส่วนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2424/2524 ได้วินิจฉัยประเด็นที่คู่ความโต้แย้งกันว่า การที่พนักงานออกจางานด้วยเหตุเกษียณอายุเป็นการเลิกจ้างหรือไม่ ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานได้พิเคราะห์แล้ว ศาลเห็นว่าการที่องค์การของรัฐผู้เป็นนายจ้างดำเนินการให้พนักงานที่ขาดคุณสมบัติเพราะมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ดังกล่าวออกจากงานเพราะเกษียณอายุถือเป็นการเลิกจ้าง และต้องจ่ายค่าชดเชย และ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7487/2562 ระบุว่า นายจ้างย่อมมีสิทธิกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นคุณหรือเป็นผลดีแก่ลูกจ้างยิ่งกว่าที่กฎหมายว่าด้วยการ

คุ้มครองแรงงานดังกล่าวกำหนดไว้ได้ เมื่อคณะกรรมการสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) กำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง โดยออกระเบียบจำเลยว่าด้วยเงินตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงานที่ถูกเลิกจ้าง ให้มีการจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อเลิกจ้างเช่นเดียวกันกับการจ่ายค่าชดเชยตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานย่อมต้องผูกพันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว และการออกระเบียบตามมาตรานี้ไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีหรือเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีอีก ระเบียบดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับได้

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นในเรื่องเสรีที่ 1383/2555 เรื่องการจ่ายค่าชดเชยในกรณีออกจากงาน เพราะเกษียณอายุของเจ้าหน้าที่สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) ว่าสถาบันฯ ซึ่งเป็นองค์การมหาชน ที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก จึงไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าชดเชยตามมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน แต่อย่างไรก็ดี คณะกรรมการสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงอาจกำหนดให้จ่ายค่าตอบแทนในกรณีเลิกจ้างแก่เจ้าหน้าที่ในรูปแบบของผลประโยชน์ตอบแทนอื่นได้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของสถาบันได้รับสิทธิประโยชน์เท่าเทียมกับลูกจ้างทั่วไปตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้างงาน ส่วนเรื่องเสรีที่ 114/2545 คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นในเรื่องการจ่ายเงินชดเชยของพนักงานมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งเกษียณอายุว่า เมื่อมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541 กำหนดให้กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน เพราะมีวัตถุประสงค์ให้กิจการของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีฐานะเป็นสถาบันการศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการมีความคล่องตัวในการบริหารงาน และดำเนินกิจการได้อย่างต่อเนื่อง แต่เพื่อเป็นหลักประกันและให้ความเป็นธรรม จึงให้พนักงานได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน เพราะฉะนั้นในกรณีที่มหาวิทยาลัยมีข้อบังคับซึ่งให้ประโยชน์มากกว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ก็ต้องเป็นไปตามข้อบังคับมหาวิทยาลัย ในทางตรงกันข้าม หากข้อบังคับของมหาวิทยาลัยให้ประโยชน์น้อยกว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานก็ต้องให้ได้รับตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

สรุปความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยให้กับพนักงานที่เกษียณอายุว่า ต้องเป็นไปตามข้อบังคับขององค์การมหาชนนั้นเอง ซึ่งต้องให้พนักงานได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หากข้อบังคับกำหนดให้ประโยชน์มากกว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ก็ต้องเป็นไปตามข้อบังคับนั้น ในทางตรงกันข้าม หากข้อบังคับขององค์การมหาชนให้ประโยชน์น้อยกว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานก็ต้องให้พนักงานได้รับตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งผลประโยชน์นี้อาจเรียกชื่อเป็นเงินชดเชย หรือเรียกชื่ออย่างอื่นก็ได้ แต่คณะกรรมการองค์การมหาชนเองไม่มีอำนาจที่จะจ่ายค่าชดเชยหรือค่าตอบแทนการเลิกจ้างกรณีสิ้นสุดสัญญาจ้างให้แก่ผู้อำนวยการหรือพนักงานองค์การมหาชนเอง โดยที่ไม่มีระเบียบหรือข้อบังคับรองรับ

ข้อสรุปในการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิได้รับค่าชดเชยของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนในกรณีเกษียณอายุ โดยการศึกษารเปรียบเทียบการวิเคราะห์แนวตามมติคณะรัฐมนตรี คำพิพากษาของศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนกรณีเกษียณอายุ พบว่าแม้คณะรัฐมนตรีจะมีมติกำหนดแนวทางการจ่ายค่าชดเชยเมื่อเลิกจ้าง แต่ก็ไม่มีมติโดยตรงเกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยกรณีเกษียณอายุ ศาลยุติธรรมได้มีแนวคำพิพากษาให้้องค์การมหาชนต้องปฏิบัติระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ ขณะที่คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า คณะกรรมการขององค์การมหาชนสามารถออกระเบียบในการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน โดยกำหนดผลประโยชน์หรือสวัสดิการอื่นใดให้กับพนักงานในกรณีเกษียณอายุได้ โดยที่ไม่ต้องขออนุมัติต่อรัฐมนตรีที่กำกับดูแล ดังนั้นคณะกรรมการขององค์การมหาชนสามารถจึงควรออกระเบียบในการจัดสวัสดิการกรณีเกษียณอายุ ให้เท่ากับหรือมากกว่าอัตราที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน โดยอาจเรียกว่าเงินชดเชย หรือชื่ออื่นใดก็ได้

6. การอภิปรายผล

ผลจากการศึกษาแนวทางการจ่ายเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนกรณีเกษียณอายุที่ยึดถือระเบียบ ข้อบังคับที่คณะกรรมการขององค์การมหาชนกำหนดขึ้น ซึ่งข้อบังคับนี้ไม่ต้องขออนุมัติต่อรัฐมนตรีที่กำกับดูแลนั้นมีความแตกต่างจากการจ่ายค่าชดเชยของ

รัฐวิสาหกิจ ซึ่งแม้ไม่มีการกำหนดให้เพราะแม้ไม่มีการกำหนดให้จ่ายเงินชดเชยกรณีเกษียณอายุแต่คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้ให้ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจผู้ได้ปฏิบัติงานในช่วงก่อนเกษียณอายุติดต่อกันครบห้าปีขึ้นไป ให้ได้รับเงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงานเป็นจำนวนเท่ากับค่าจ้างอัตราสุดท้ายหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ลูกจ้างผู้ได้ปฏิบัติงานในช่วงก่อนเกษียณอายุติดต่อกันครบสิบห้าปีขึ้นไป ให้ได้รับเงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงานเป็นจำนวนเท่ากับค่าจ้างอัตราสุดท้ายสามร้อยวันและลูกจ้างผู้ได้ปฏิบัติงานในช่วงก่อนเกษียณอายุติดต่อกันครบยี่สิบปีขึ้นไปได้รับเงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงานเป็นจำนวนเท่ากับค่าจ้างอัตราสุดท้ายสี่ร้อยวัน และโดยที่มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจดังกล่าวได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้แน่นอนจึงไม่มีประเด็นข้อขัดแย้งในการจ่ายสิทธิประโยชน์ดังกล่าว

หากเปรียบเทียบกับพนักงานมหาวิทยาลัย เห็นว่า สภามหาวิทยาลัยสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในการออกข้อบังคับหรือระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ อัตรา และเงื่อนไขในการจ่ายค่าชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยได้ ทั้งนี้ แต่ละมหาวิทยาลัยสามารถกำหนดหลักเกณฑ์หรือออกข้อบังคับให้จ่ายค่าชดเชยแก่พนักงานมหาวิทยาลัยที่เกษียณอายุ โดยใช้อัตราตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด หรืออาจจ่ายในรูปแบบของประโยชน์ค่าตอบแทนอย่างอื่น เช่น เงินบำเหน็จ เงินช่วยเหลือก็ได้ แต่มหาวิทยาลัยต่างๆก็ยังมีกรกำหนดข้อบังคับและระเบียบที่แตกต่างกัน โดยมีทั้งที่จ่ายเงินชดเชยเมื่อเกษียณอายุ หรือจ่ายเป็นเงินประเภทอื่น และมีบางแห่งที่ไม่มีการจ่ายผลประโยชน์ใดๆเลย

ในกรณีองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัตินั้น การกำหนดว่าจะมีการจ่ายเงินชดเชยกรณีเกษียณอายุหรือไม่จะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การมหาชนนั่นเอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งจะเป็นการให้อำนาจหน่วยงานบริหารขององค์การมหาชนในการออกระเบียบข้อบังคับที่ระบุถึงการจ่ายเงินชดเชยกรณีเกษียณอายุ ไม่ว่าจะเรียกเป็นเงินชดเชยหรือชื่ออื่นใด

จึงเห็นได้ว่า กรณีการจ่ายเงินชดเชยกรณีเกษียณอายุของเจ้าหน้าที่ในองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาในการศึกษานี้มีความแตกต่างจากลูกจ้างในกิจการรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ แต่ก็มีแนวทางเดียวกับการกำหนดสิทธิประโยชน์ของพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งผลการศึกษาก็ชี้ให้เห็นแล้วว่า คณะกรรมการองค์การมหาชนมีอำนาจออกระเบียบกำหนดสิทธิประโยชน์

กรณีเกษียณอายุให้กับเจ้าหน้าที่ในองค์การมหาชนได้เอง ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยจำเป็นต้องขออนุมัติต่อรัฐมนตรีในกระทรวงเจ้าสังกัดและไม่มีกฎหมายอื่นมาห้ามไว้

7. สรุป

ผลการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิได้รับเงินชดเชยของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนในกรณีเกษียณอายุ พบว่าแม้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 38 จึงกำหนดให้ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน แต่ในทางปฏิบัติการกำหนดสิทธิประโยชน์ตามข้อบังคับขององค์การมหาชนยังมีความแตกต่างกันมาก ทั้งยังมีองค์การมหาชนบางแห่งไม่ได้กำหนดสิทธิประโยชน์กรณีเกษียณอายุไว้ในระเบียบข้อบังคับด้วย ทำให้เจ้าหน้าที่องค์การมหาชนขาดสิทธิประโยชน์กรณีเกษียณอายุเมื่อเทียบกับองค์การมหาชนอื่น และเมื่อศึกษาจากแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลฎีกาแล้ว พบว่าการกำหนดสิทธิประโยชน์เรื่องค่าชดเชยกรณีเกษียณอายุ เป็นเรื่องที่องค์การมหาชนแต่ละแห่งสามารถกำหนดขึ้นได้เอง โดยกำหนดไว้ในระเบียบ ข้อบังคับขององค์การมหาชนนั่นเอง ซึ่งการออกระเบียบดังกล่าวไม่จำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี หรือกระทรวงเจ้าสังกัด ดังนั้นองค์การมหาชนจึงสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายกำหนดสิทธิประโยชน์ของพนักงานในกรณีเกษียณอายุไว้ในระเบียบข้อบังคับให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานได้

8. ข้อเสนอแนะ

โดยที่สิทธิในการได้รับค่าชดเชยในกรณีเกษียณอายุในองค์การมหาชนจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนที่ให้อำนาจคณะกรรมการขององค์การมหาชนออกระเบียบข้อบังคับขององค์การมหาชนเองเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของพนักงานในกรณีเกษียณอายุ ซึ่งการออกระเบียบดังกล่าวไม่จำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี หรือกระทรวงเจ้าสังกัด ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะต่อองค์การมหาชนดังนี้

1) ให้องค์การมหาชนพิจารณาทบทวนระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการจ่ายเงินสิทธิผลประโยชน์ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีเกษียณอายุที่มีอยู่ หากยังไม่มีก็ให้พิจารณาออกระเบียบข้อบังคับโดยคณะกรรมการผู้มีอำนาจ ทั้งนี้ในการกำหนดผลประโยชน์ดังกล่าวควรให้มีการรับฟังความเห็นของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนประกอบการกำหนดระเบียบดังกล่าวด้วย

2) ให้กำหนดระเบียบข้อบังคับการจ่ายเงินผลประโยชน์ในกรณีเกษียณอายุแก่พนักงานและลูกจ้างให้ชัดเจน โดยอัตราผลประโยชน์จะต้องไม่น้อยกว่าสิทธิประโยชน์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 118 ของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

3) ผลประโยชน์นี้อาจเรียกว่าเงินชดเชย หรือใช้ชื่ออื่นใดก็ได้ แต่ต้องระบุให้ชัดเจนว่าเป็นผลประโยชน์กรณีเลิกจ้างเมื่อเกษียณอายุ และไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์อื่นที่องค์การจ่ายให้พนักงานตามระเบียบอื่นอยู่แล้ว เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือเงินบำเหน็จ เงินรางวัลทำงานนาน เป็นต้น

4) ให้มีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์การมหาชนมาตรา 24 (จ) “การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนในอัตราที่ไม่น้อยกว่าอัตราที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน” ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน และให้เกิดความชัดเจนลดการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองและศาลยุติธรรมต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2561). *การสังเคราะห์รูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ, มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ชัยภัทร ทังทอง. (2552). *การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 26). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2555). *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ*. กรุงเทพฯ: ศาลรัฐธรรมนูญ.
- วัชร กลินสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน และเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2566). ปัญหาความเป็นอิสระขององค์การมหาชน ในประเทศไทย, *วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่*, 7(2), 1-25.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). *รายงานการวิจัยประสิทธิภาพและ การบริหารจัดการของ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ*. กรุงเทพฯ : สำนักงาน เลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2551). *การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน กพร.
- Keatwatcharachai, K. (2018). *The Synthesis of Managerial Model for Autonomous Public Organization in Thailand*. Dissertation, Management Sector, Silpakorn University.
- Lertpaitoon, S. (1989). Basic Knowledge of Independent Public Organization, *Law Journal*, 19(4),
- Nitikraipoth, S. (1992). *Thai University in the form of Public Organization*, Article on the occasion of 80-year birthday of Professor Pairote Chainam, Faculty of Law, Thammasat University.

- Office of Civil Service Development Committee. (2018). *The Management Structure of State organization under State Administration*. Bangkok: Office of Civil Service Development Committee.
- Poranant, N. (1992). *New Standard of National Public Service Management*. Bangkok: Constitution Administration Court.
- Sawangsak, C. (2017). *Explanation of Administration Law (26th Edition)*. Bangkok: Winyachon Printing.
- Tangthong, C. (1998). *Local Service Management by Local Administration*. Thesis for Master of Law, Faculty of Law, Thammasat University.
- The Secretariat Office of Education Council. (2017). *Report on The Efficiency and Management of University under the State Administration*, The Secretariat Office of Education Council.