

บันทึก

เรื่อง อัตราร้อยละเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี

ตามหนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ ๘๐๙/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๘ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาของกระทรวงการคลังที่เสนอว่า เวลานี้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่รับราชการประจำอยู่ในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีตาม กระทรวงต่าง ๆ ได้รับเงินขึ้นวิ่งประจำปีเพื่อนำไปขึ้นเงินเดือนกันเป็นจำนวนน้อย ถ้ายังเอื้อ ข้าราชการผู้ใดได้รับเงินเดือนขั้นสูงของอันดับเสียแล้ว ก็หมดโอกาสที่จะได้รับเงินขึ้นวิ่งไปปรับ เลื่อนอันดับที่สูงถัดไปได้ กระทรวงการคลังเห็นว่าเมื่อก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๔๕ มีความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล เรือน พุทธศักราช ๒๕๔๕ บัญญัติให้นำเงินเดือนของกรมหนึ่งไปรวมสมทบกับของอีกกรมหนึ่ง เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงได้ แต่ครั้งได้มาประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล เรือน พ.ศ.๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๔๗ ตามลำดับก็ได้ถูก ยกเลิกไป โดยถือว่ากระทรวงการคลังได้กำหนดเงินสำหรับเลื่อนเงินเดือนให้เป็นประจำอยู่แล้ว แต่ตามหลักการแล้วเงินที่กระทรวงการคลังกำหนดให้ขึ้น กำหนดให้เฉพาะขึ้นวิ่ง หาได้กำหนดไว้ ให้สำหรับเลื่อนอันดับด้วยไม่ ดังนั้นข้าราชการพลเรือนสามัญที่รับราชการประจำอยู่ในสำนักงาน เลขาธิการรัฐมนตรีตามกระทรวงต่าง ๆ จึงได้รับเงินขึ้นวิ่งไปเป็นจำนวนน้อยไม่ค่อยทั่วถึงกัน

เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าว กระทรวงการคลังเห็นควรดำเนินการตามวิธีการดังต่อไปนี้

๑. ตัดโอนอัตราร้อยละเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญในสำนักงานเลขาธิการ รัฐมนตรีของทุกกรมมารวมไว้ในสำนักงานปลัดกระทรวงนั้น ๆ

๒. เมื่อปฏิบัติตามข้อ ๑ แล้ว อัตราร้อยละเงินเดือนข้าราชการชั้นโท ซึ่งดำรงตำแหน่ง หัวหน้าแผนกในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีเดิม ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งให้ประจำกระทรวง นั้น ๆ ส่วนอัตราร้อยละเงินเดือนตั้งแต่ชั้นตรีลงไปจะบรรจุไว้ในแผนกหนึ่งแผนกใดของสำนักงาน ปลัดกระทรวงนั้น ๆ ก็ได้

๓. ขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวง (ซึ่งเป็น ข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีเดิมนั้น) ไปดำรงตำแหน่งทางสำนักงานเลขาธิการ รัฐมนตรีตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๖

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหา ดังกล่าวแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ตามความในมาตรา ๒๔ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๗ บัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการประจำปีไว้ว่า “ในปีหนึ่งๆ ให้กระทรวงการคลังกำหนดเงินงบประมาณไว้สำหรับการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการในกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ” สำหรับปี ๒๔๙๘ พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ (มาตรา ๓ ข้อ ๕) กำหนดวงเงินรายจ่ายสำหรับ เลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการไว้ ๕,๖๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นยอดเงินรายจ่ายรวมกันทุกกระทรวงทบวงกรม หาได้แยกไว้เป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดหรือกรมหนึ่งกรมใดโดยเฉพาะไม่

ทางปฏิบัติเมื่อประกาศใช้งบประมาณประจำปีแล้ว กระทรวงการคลังก็ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งวางหลักการไว้ โดยแบ่งเฉลี่ยจ่ายยอดจำนวนเงินสำหรับเลื่อนเงินเดือนข้าราชการประจำปีไปให้กระทรวงทบวงกรมต่างๆ ดำเนินการบางกระทรวง บางกรมก็ใช้เงินเลื่อนเงินเดือนข้าราชการหมดไป แต่บางกระทรวงบางกรม ก็มีเงินเหลือจ่ายส่งคืนคลัง ตามที่กระทรวงการคลังแบ่งเฉลี่ยเงินให้กระทรวงทบวงกรมใดเท่าใดนั้น เป็นเรื่องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี หาได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายไม่ เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดข้องของกระทรวงการคลังดังกล่าวแล้ว ถ้าคณะรัฐมนตรี จะวางระเบียบเป็นทางปฏิบัติไว้ว่า ให้รวมยอดเงินสำหรับเลื่อนเงินเดือนข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กับสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีเข้าด้วยกันก็ย่อมทำได้ หรือให้อำนาจกระทรวงการคลังเอาเงินเหลือจ่ายสำหรับขึ้นเงินเดือนของกระทรวงทบวงกรมหนึ่ง ไปให้อีกกระทรวงทบวงกรมหนึ่งที่ไม่พอ ในทางปฏิบัติก็ทำได้อยู่แล้ว ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการตามที่กระทรวงการคลังเสนอ หรือต้องแก้กฎหมายให้เป็นไปดังเช่นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๘๕ อย่างไรก็ดี

ในการนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอตั้งข้อสังเกต คือ

๑. การที่กระทรวงการคลังให้สมทบอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีของทุกกระทรวงเข้ากับสำนักงานปลัดกระทรวงนั้น ตำแหน่งทางสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีก็ยังคงมีอยู่ตามเดิม เพียงแต่อาศัยเบิกจ่ายทางสำนักงานปลัดกระทรวงเท่านั้น ก็ย่อมทำได้ ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งให้ข้าราชการเหล่านั้นดำรงตำแหน่งในทางสำนักงานปลัดกระทรวงเสียก่อน แล้วขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งทางสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีในภายหลัง ส่วนการปรับปรุงเลื่อนอันดับเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีก็คงจะเป็นไปตามจำนวนวงเงินที่ทางสำนักงานปลัดกระทรวงได้รับอนุมัติได้ ซึ่งเป็นวิธีการจำกัดวงเงินเฉพาะสำนักงานปลัดกระทรวง ไม่อาจนำเงินเหลือจ่ายของกระทรวงทบวงกรมอื่นมารวมจ่ายได้ดังกล่าวแล้วข้างต้น

๒. การสมทบอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีของทุกกระทรวงเข้ากับสำนักงานปลัดกระทรวงนั้น ไม่มีผลลบถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน คือ ไม่ทำให้ข้าราชการตำแหน่งทางสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีมาดำรงตำแหน่งทางสำนักงานปลัดกระทรวงได้ แต่จะต้องทำโดยวิธีโอนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

๓. การที่ขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งข้าราชการ ซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวงทบวงกรมหนึ่ง (ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖) นั้นต้องเป็นการที่แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวงทบวงกรมหนึ่ง ซึ่งมีตำแหน่งว่างอยู่ หาใช่การแต่งตั้งโอนจากกรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งอีกกรมหนึ่งในกระทรวงเดียวกันไม่

๔. การตรางบประมาณประจำปีสำหรับเลื่อนเงินเดือนข้าราชการตามนัยมาตรา ๒๔ วรรคท้าย ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ นั้นควรใช้ถ้อยคำให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใช้คำว่า เงิน “สำหรับเลื่อนเงินเดือน” นั้นก็ประสงค์ให้เป็นเงินทั้งเลื่อนอันดับและเลื่อนชั้น ตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ๒๔๙๘ ใช้คำว่า เงิน “สำหรับเลื่อนชั้นเงินเดือน” ย่อมไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและทางปฏิบัติ ถ้าจะเคร่งครัดให้เลื่อนชั้นเงินเดือนเฉพาะผู้ที่อยู่ในขั้นวังส่วนผู้ที่ได้รับเงินเดือนในขั้นสูงของอันดับแล้วไม่ให้เลื่อนนั้น ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการ และไม่ใช้ความประสงค์ของทางราชการที่จะให้เป็นเช่นนั้น ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอของกระทรวงการคลังในเรื่องนี้

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย
(นายหยุต แสงอุทัย)
เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๔๙๘