

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกำหนดให้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับเงินรางวัลประจำปี
สำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับย้อนหลัง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๙.๓/๒๐๕๒๙ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอหารือเกี่ยวกับร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นให้เป็นรายจ่ายอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. โดยมีข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ดำเนินการเสนอร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นให้เป็นรายจ่ายอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๖๕/๒๕๕๖ และหลังจากคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยได้ตรวจพิจารณาในรายละเอียดของร่างฯ เสร็จเรียบร้อยแล้ว ได้เสนอร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นให้เป็นรายจ่ายอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาลงนาม โดยร่างระเบียบดังกล่าวมีหลักการสำคัญ ดังนี้

(๑) กำหนดให้รายการเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นรายจ่ายอื่นตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย กำหนดไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจ่ายได้ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

(๒) การออกระเบียบดังกล่าวมิได้เป็นการออกระเบียบให้มีผลย้อนหลังเพื่อให้เกิดสิทธิใหม่ แต่เป็นการออกระเบียบตามสิทธิที่ได้กำหนดไว้ในประกาศและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นสิทธิที่มีอยู่ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อคุ้มครองสิทธิการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนดังกล่าวที่มีการเบิกจ่ายมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๔ และที่ยังค้างจ่ายตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕

๒. ต่อมาสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายประชา ประสพดี) ได้มีความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นให้เป็นรายจ่ายอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอาจพิจารณานำประเด็นที่เกี่ยวข้องไปหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) โดยหลักการของกฎหมายแล้วไม่ควรที่จะออกระเบียบหรือกฎหมายให้มีผลย้อนหลัง การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว มีเหตุผลความจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่ต้องกำหนดรองรับการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นดังกล่าวที่จ่ายไปแล้วและที่ยังค้างจ่ายเป็นรายจ่ายที่สามารถจ่ายได้ตามระเบียบนี้ไว้ในร่างข้อ ๗ และร่างข้อ ๘

(๒) การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จะมีผลทำให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปัญหาเรื่องการจ่ายเงินรางวัลประจำปีใช้หรือไม่ประการใด และทำให้ราชการได้รับความเสียหายหรือไม่ประการใด ทั้งนี้ การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยนี้จะเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ อย่างไร

(๓) ที่ผ่านมามหากระทรวงมหาดไทยเคยออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลัง การพัสดุ ให้มีผลบังคับใช้ย้อนหลังเพื่อแก้ไขปัญหาค้นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบการเงิน การคลัง การพัสดุ ตรวจสอบพบความผิดปกติหรือไม่ถูกต้องอย่างร่างระเบียบนี้ หรือไม่ประการใด

๓. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาความเห็นและข้อสังเกตของสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และได้ดำเนินการดังนี้

(๑) ชี้แจงในประเด็นต่างๆ ตามความเห็นและข้อสังเกตของสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย ดังนี้

(ก) การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นให้เป็นรายจ่ายอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. มีความจำเป็นเพื่อรองรับการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีที่จ่ายเงินไปแล้วและที่ยังค้างจ่ายเป็นรายจ่าย เป็นการคุ้มครองสิทธิเดิมที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ มิได้เป็นการกำหนดสิทธิขึ้นใหม่แต่อย่างใด และไม่เป็น การออกระเบียบเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเป็นไปตาม มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๔ (๙) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๗ (๙) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘๕ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยหากไม่มีการดำเนินการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่น

เป็นกรณีพิเศษดังกล่าวเป็นรายจ่ายอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ย่อมจะเป็นผลให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเบิกจ่ายเงินตามสิทธิที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมาย ประกาศ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง และหากมีการเรียกร้องสิทธิดังกล่าวย่อมยากต่อการแก้ไขเยียวยาให้กับบรรดาข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจำนวนมากที่ได้มีการเบิกจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษไปแล้วและที่ค้างจ่ายอยู่

(ข) การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวทำให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่อาจทักท้วงในประเด็นที่เป็นการเบิกจ่ายเงินโดยไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยในเรื่องดังกล่าวอีก อย่างไรก็ตามก็ดี กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่ปฏิบัติตามประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ตลอดจนหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ยังสามารถตรวจสอบและเรียกเงินคืนจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติไม่ถูกต้องได้

(ค) ที่ผ่านมากระทรวงมหาดไทยเคยออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลัง การพัสดุ ในกรณีที่มีผลย้อนหลัง เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับค่าบำรุงสมาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

(๒) ปรับปรุงและแก้ไขถ้อยคำในร่างข้อ ๗ และร่างข้อ ๘ ในร่างระเบียบดังกล่าวโดยเพิ่มคำว่า “โดยชอบ” เพื่อให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

(๓) เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยืนยันให้ความเห็นชอบให้นำประเด็นเหตุผลความจำเป็นที่ต้องออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๔. สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย แจ้งว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างข้อ ๖ และร่างข้อ ๘ ในร่างระเบียบฯ เพิ่มเติมจากร่างระเบียบฯ ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอ และให้นำประเด็นที่เกี่ยวข้องหารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาในกรณีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวว่ามีเหตุผลความจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่ต้องกำหนดให้ร่างข้อ ๗ และร่างข้อ ๘ มีผลใช้บังคับย้อนหลัง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

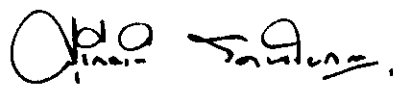
(๑) คำชี้แจงของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นข้างต้น ถือได้ว่าเป็นเหตุผลความจำเป็นอย่างยิ่งในการกำหนดให้ร่างข้อ ๗ และร่างข้อ ๘ ในร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ มีผลใช้บังคับย้อนหลัง หรือไม่ อย่างไร

(๒) ร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ที่ส่งมาพร้อมกับข้อหารือนี้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้พิจารณาไว้แล้วหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานรัฐมนตรีและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การพิจารณาเหตุผลความจำเป็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดให้ข้อ ๗ และข้อ ๘ ของร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นให้เป็นรายจ่ายอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. มีผลใช้บังคับย้อนหลัง นั้น เป็นเรื่องนโยบายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง* แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายและมีอำนาจออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยต้องพิจารณาเอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ไม่สามารถพิจารณาได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ที่ขอให้พิจารณาร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษฯ เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือไม่ นั้น โดยที่ร่างระเบียบดังกล่าวยังเป็นแต่เพียงร่างซึ่งยังไม่เป็นที่ยุติ และปัญหาที่ถามนั้นก็เพียงแต่ข้อสงสัยในปัญหาที่ยังมิได้เกิด และยังอยู่ในสถานะที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบดังกล่าวมิให้เกิดปัญหาที่สงสัยขึ้นได้ หากกระทรวงมหาดไทยไม่แน่ใจว่าจะยกร่างระเบียบให้ครบถ้วนสมบูรณ์ได้ ก็อาจดำเนินการส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาให้ได้อยู่แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะให้ความเห็นในปัญหานี้ได้



(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

*มาตรา ๒๐ ภายใต้อำนาจของบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ในกระทรวงหนึ่ง ให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงาน ในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้