

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง คำจ้างตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓
(กรณีเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวของพนักงานราชการ)

กระทรวงแรงงานได้มีหนังสือ ที่ รง ๐๖๐๗/๐๕๓๑ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ เห็นชอบในหลักการให้ความช่วยเหลือสำหรับข้าราชการและลูกจ้างประจำที่มีรายได้น้อยให้ได้รับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราว โดยกระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๔/ว ๖๙ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว สรุปได้ว่า พนักงานราชการที่มีค่าตอบแทนไม่ถึงเดือนละ ๑๑,๗๐๐ บาท ได้รับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวเดือนละ ๑,๕๐๐ บาท แต่เมื่อรวมกับค่าตอบแทนที่ได้รับต้องไม่เกินเดือนละ ๑๑,๗๐๐ บาท และผู้ได้รับเงินข้างต้นรวมกันแล้วไม่ถึงเดือนละ ๘,๒๐๐ บาท ให้ได้รับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวเพิ่มขึ้นจากเงินเดือนหรือค่าจ้างอีกจนถึงเดือนละ ๘,๒๐๐ บาท

กรณีการจ่ายเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวนั้น กรมบัญชีกลางได้มีความเห็นตามหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๔/๒๒๘๓๐ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๓ ตอบข้อหารือกระทรวงพลังงาน กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ทักท้วงว่า เจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานมิได้นำเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวของพนักงานราชการมารวมคำนวณกับค่าตอบแทนคำนวณหักเพื่อนำส่งกองทุนประกันสังคม ซึ่งกรมบัญชีกลางเห็นว่า การจ่ายเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวเป็นนโยบายของรัฐเพื่อช่วยเหลือการครองชีพของข้าราชการและลูกจ้าง และรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่มีรายได้น้อยเพื่อให้มีรายได้พื้นฐานเพียงพอต่อการดำรงชีวิต เนื่องจากค่าครองชีพในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และการจ่ายเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวเป็นการจ่ายชั่วคราวตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวของข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หากมีการปรับโครงสร้างเงินเดือนของข้าราชการและโครงสร้างค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ กระทรวงการคลังอาจพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวเพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างเงินเดือนของข้าราชการและโครงสร้างค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการที่ปรับใหม่ได้ ดังนั้น เงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวดังกล่าวจึงมิใช่เป็นเงินตอบแทนการทำงานในลักษณะเงินเดือนหรือค่าจ้างที่ต้องนำมาคำนวณเพื่อหักนำส่งกองทุนประกันสังคมแต่อย่างใด

สำนักงานประกันสังคมมีความเห็นว่า กรณีการจ่ายเงินเพิ่มค่าครองชีพที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างทุกเดือนมีจำนวนแน่นอนไม่แตกต่างไปจากการจ่ายเงินเดือนหรือค่าจ้าง ถือได้ว่าเงินเพิ่มค่าครองชีพเป็นส่วนหนึ่งของค่าจ้างที่จ่ายเพื่อตอบแทนการทำงานในวันและเวลาทำงานปกติ จึงถือเป็นค่าจ้างตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

กระทรวงแรงงานพิจารณาแล้ว มีความเห็นเป็นไปในแนวทางเดียวกับสำนักงานประกันสังคม แต่เนื่องจากกรณีบัญชีกลางมีความเห็นว่า เงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวของพนักงานราชการมิใช่เป็นเงินที่จ่ายเพื่อตอบแทนการทำงานในลักษณะเงินเดือนหรือค่าจ้างที่ต้องนำมาคำนวณเพื่อหักนำส่งกองทุนประกันสังคม ซึ่งความเห็นดังกล่าวมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคม รวมทั้งมีผลกระทบต่อบุคลากรในการได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ น้อยลง กระทรวงแรงงานจึงขอหารือว่า เงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวของพนักงานราชการที่คณะรัฐมนตรีมีมติจ่ายให้เพื่อเป็นการช่วยเหลือลูกจ้างที่มีรายได้น้อยตามที่กระทรวงการคลังกำหนดหลักเกณฑ์นั้น ถือเป็นค่าจ้างตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงแรงงาน โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานประกันสังคม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การจ่ายเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวของพนักงานราชการ ต้องพิจารณาจำนวนเงินรวมที่ได้รับ โดยแยกเป็น ๒ กรณีกล่าวคือ

กรณีที่หนึ่ง พนักงานราชการซึ่งมีค่าตอบแทนไม่ถึงเดือนละ ๑๑,๗๐๐ บาท พนักงานราชการจะได้รับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวเดือนละ ๑,๕๐๐ บาท แต่เมื่อรวมกับค่าตอบแทนที่ได้รับต้องไม่เกินเดือนละ ๑๑,๗๐๐ บาท เช่น พนักงานราชการ กลุ่มงานบริการ ในชั้น ๑๑ ซึ่งมีอัตราค่าตอบแทนเดือนละ ๙,๖๐๐ บาท เมื่อได้รับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวอีกเดือนละ ๑,๕๐๐ บาท พนักงานราชการจะได้รับค่าตอบแทนเดือนละ ๑๑,๑๐๐ บาท ซึ่งไม่เกินเดือนละ ๑๑,๗๐๐ บาท ในกรณีนี้พนักงานราชการจะได้รับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวเดือนละ ๑,๕๐๐ บาท สำหรับพนักงานราชการ กลุ่มงานบริการ ในชั้น ๑๓ ซึ่งมีอัตราค่าตอบแทนเดือนละ ๑๐,๖๕๐ บาท เมื่อได้รับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวอีกเดือนละ ๑,๕๐๐ บาทแล้ว พนักงานราชการจะได้รับค่าตอบแทนเกินเดือนละ ๑๑,๗๐๐ บาท ในกรณีนี้พนักงานราชการจะได้รับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวเดือนละ ๑,๐๕๐ บาทเท่านั้น

กรณีที่สอง พนักงานราชการที่มีค่าตอบแทนรวมกับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวอีกเดือนละ ๑,๕๐๐ บาท ตามกรณีที่หนึ่งแล้วยังไม่ถึงเดือนละ ๘,๒๐๐ บาท พนักงานราชการจะได้รับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวเพิ่มขึ้นจากเงินเดือนหรือค่าจ้างอีกจนถึงเดือนละ ๘,๒๐๐ บาท เช่น พนักงานราชการ กลุ่มงานบริการ ในชั้น ๑ ถึงชั้น ๓ ซึ่งมีอัตราค่าตอบแทนเดือนละ ๕,๘๖๐ บาท ๖,๑๒๐ บาท และ ๖,๓๘๐ บาท ตามลำดับ ในกรณีนี้พนักงานราชการจะได้รับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวเพิ่มจากอัตราค่าตอบแทนอีกเดือนละ ๒,๓๔๐ บาท ๒,๐๘๐ บาท และ ๑,๘๒๐ บาท ตามลำดับ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) พิจารณาข้อหารือของกระทรวงแรงงาน ประกอบกับข้อเท็จจริงข้างต้นแล้ว เห็นว่า การจ่ายเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวให้แก่พนักงานราชการซึ่งมีค่าตอบแทนไม่ถึงเดือนละ ๑๑,๗๐๐ บาท ให้ได้รับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวเดือนละ ๑,๕๐๐ บาท แต่เมื่อรวมกับค่าตอบแทนที่ได้รับต้องไม่เกินเดือนละ ๑๑,๗๐๐ บาท และผู้ได้รับเงินข้างต้นรวมกันแล้วไม่เกินเดือนละ ๘,๒๐๐ บาท ให้ได้รับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวเพิ่มขึ้นจากเงินเดือนหรือค่าจ้างอีกจนถึงเดือนละ ๘,๒๐๐ บาท นั้น มีลักษณะการจ่ายเป็นรายเดือนทำนองเดียวกับเงินเดือน โดยจ่ายเป็นประจำ มีจำนวนแน่นอน และยึดโยงกับอัตราค่าตอบแทนรายเดือนที่

พนักงานราชการได้รับ แม้วัตถุประสงค์ในการจ่ายเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวจะเป็นการจ่ายเพื่อช่วยเหลือการครองชีพของข้าราชการและลูกจ้าง และรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่มีรายได้น้อยเพื่อให้มีรายได้พื้นฐานเพียงพอต่อการดำรงชีวิต เนื่องจากค่าครองชีพในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยหากมีการปรับโครงสร้างเงินเดือนของข้าราชการและโครงสร้างค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ กระทรวงการคลังอาจพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวเพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างเงินเดือนของข้าราชการและโครงสร้างค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการที่ปรับใหม่ได้ก็ตาม ย่อมแสดงให้เห็นว่าการจ่ายค่าตอบแทนรายเดือนซึ่งเป็นค่าจ้างที่พนักงานราชการได้รับอยู่ไม่สมดุลกับค่าครองชีพ จึงต้องเพิ่มค่าจ้างโดยเรียกว่าเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราว ซึ่งแม้จะเรียกว่าเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวแต่ส่วนราชการก็จ่ายให้ตลอดไปจนกว่าจะมีการปรับปรุงโครงสร้างค่าจ้างให้ถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนั้น เงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวของพนักงานราชการที่คณะรัฐมนตรีมีมติจ่ายให้เพื่อเป็นการช่วยเหลือลูกจ้างที่มีรายได้น้อยตามที่กระทรวงการคลังกำหนดหลักเกณฑ์นั้น จึงเป็นเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเพื่อตอบแทนการทำงานในวันและเวลาทำงานปกติ ถือว่าเป็น“ค่าจ้าง” ตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ทั้งนี้ ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกา^๒ วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน

(ลงชื่อ) อัมพร จารุจินดา

(นายอัมพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๔

^๑ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ค่าจ้าง” หมายความว่า เงินทุกประเภทที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนการทำงานในวันและเวลาทำงานปกติไม่ว่าจะคำนวณตามระยะเวลาหรือคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้ในวันหยุดและวันลาซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกำหนด คำนวณหรือจ่ายในลักษณะใดหรือโดยวิธีการใด และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๓๗/๒๕๒๔ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๙-๔๐/๒๕๒๕