

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การให้ผลประโยชน์ตอบแทนของเงินชดเชยและเงินสมทบย้อนหลัง
แก่สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่ถูกถ่ายโอนไปเป็น
ข้าราชการส่วนท้องถิ่น

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๓๐.๗/๑๕๙๗๒ ลงวันที่ ๖
กรกฎาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการให้
ผลประโยชน์ของเงินชดเชยและเงินสมทบตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
ซึ่งสรุปความได้ ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙
ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๙ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ข้าราชการซึ่งโอนไปเป็น
ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพราะมีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจ
ให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนวันที่บทบัญญัติแห่ง
หมวด ๓/๑ ใช้บังคับ ถ้าก่อนโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นเป็นสมาชิก ให้ผู้นั้นยังคงมี
สมาชิกภาพของสมาชิกกองทุนต่อไป และให้ผู้นั้นส่งเงินสะสมเข้ากองทุนและให้องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นนำส่งเงินสมทบและเงินชดเชยเข้ากองทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ
กำหนด”

๒. ต่อมาคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ออกประกาศ
คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการส่งเงินเข้ากองทุน ตาม
มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งมีผล
ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙ โดยกำหนดให้สมาชิกตามมาตรา ๕ ส่งเงินสะสม และให้
ส่วนราชการส่งเงินสมทบและเงินชดเชยย้อนหลังตั้งแต่วันที่สมาชิกโอนไปเป็นข้าราชการส่วน
ท้องถิ่นจนถึงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๙

๓. สำนักงานคณะกรรมการ กบข. ได้มีหนังสือให้กรมบัญชีกลางพิจารณาการให้
ผลประโยชน์ของเงินชดเชยและเงินสมทบแก่สมาชิก สำหรับการส่งเงินย้อนหลังของสมาชิกตาม
มาตรา ๕

๔. กรมบัญชีกลางได้พิจารณาเรื่องการให้ผลประโยชน์ของเงินชดเชยและเงิน
สมทบดังกล่าวแล้ว มีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางแรก เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่
๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิก กบข. มีผลย้อนหลังไปจนถึงวันที่ถ่ายโอน

ภารกิจ และยังกำหนดให้มีการนำส่งเงินชดเชยและเงินสมทบย้อนหลังสำหรับช่วงเวลาดังกล่าวด้วย ดังนั้น เพื่อความถูกต้องและเป็นธรรมสำหรับสมาชิกที่โอนไปตามมาตรา ๕ สมาชิกควรมีสติได้รับผลประโยชน์เงินชดเชยและเงินสมทบสำหรับการส่งย้อนหลัง

แนวทางที่สอง เห็นว่า เมื่อพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วไม่มีบทกฎหมายใดบัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้จ่ายผลประโยชน์ของเงินดังกล่าวย้อนหลังได้ ประกอบกับในหลักการการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนของเงินสะสม เงินสมทบ และเงินชดเชยให้แก่สมาชิกจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อได้มีการนำเงินดังกล่าวไปลงทุนเพื่อหาประโยชน์แล้ว เมื่อไม่มีการส่งเงินดังกล่าวเข้ากองทุนเพื่อนำไปหาผลประโยชน์ จึงไม่เกิดผลประโยชน์ตอบแทนที่จะจ่ายให้แก่สมาชิกได้

กรมบัญชีกลางเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า สมาชิกตามมาตรา ๕ จะมีสิทธิได้รับผลประโยชน์จากเงินชดเชยและเงินสมทบ สำหรับการส่งเงินย้อนหลังตามประกาศคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง รวมทั้งรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการแล้ว เห็นว่า เจตนารมณ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อให้ระบบสิทธิประโยชน์ของข้าราชการของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคที่โอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นอันเนื่องมาจากมาตรการการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่เช่นเดิม^๑ สมควรกำหนดให้บุคคลดังกล่าวยังคงเป็นสมาชิกและได้รับสิทธิประโยชน์ของสมาชิกต่อไป ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๕^๒ จึงบัญญัติรองรับให้ข้าราชการซึ่งโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ถ้าก่อนโอนไปผู้นั้นเป็นสมาชิกกองทุนอยู่แล้ว ให้ยังคงมีสมาชิกภาพของกองทุนต่อไป ฉะนั้น ข้าราชการที่อยู่ในบังคับมาตรา ๕ ดังกล่าว จึงย่อมได้รับสิทธิประโยชน์ใน

^๑ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่นโยบายของรัฐหรือกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ต้องมีการถ่ายโอนข้าราชการของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งได้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐอันมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการของบุคคลดังกล่าวสิ้นสุดลงด้วย ดังนั้น เพื่อให้ระบบสิทธิประโยชน์ของบุคคลดังกล่าวยังคงอยู่เช่นเดิม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๕ ข้าราชการซึ่งโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพระมีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนวันที่บทบัญญัติแห่งหมวด ๓/๑ ใช้บังคับ ถ้าก่อนโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นเป็นสมาชิก ให้ผู้นั้นยังคงมีสมาชิกภาพของสมาชิกกองทุนต่อไป และให้ผู้นั้นส่งเงินสะสมเข้ากองทุน และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำส่งเงินสมทบและเงินชดเชยเข้ากองทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ฐานะที่เป็นสมาชิกตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของผลประโยชน์ตอบแทนสมาชิกในการนำเงินกองทุนไปลงทุนหาประโยชน์จะต้องคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ ให้จัดสรรตามสัดส่วนของเงินที่มีอยู่ในบัญชีรายบุคคลของสมาชิกแต่ละรายตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ดังนั้น เมื่อในขณะที่มีดอกผลเกิดขึ้นจากการลงทุน สมาชิกมีเงินในบัญชีเงินรายบุคคลของตนอยู่เท่าใด ก็ย่อมได้รับจัดสรรผลประโยชน์ตามสัดส่วนของเงินที่มีอยู่เท่านั้น และเป็นการจัดสรรผลประโยชน์ตอบแทนเสร็จสิ้น ณ เวลานั้น

สำหรับกรณีของข้าราชการที่อยู่ในบังคับมาตรา ๕ แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕ จะรับรองสถานะให้เป็นสมาชิกต่อไป โดยต้องส่งเงินสะสมเข้ากองทุนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำส่งเงินสมทบและเงินชดเชยเข้ากองทุน และต่อมาได้มีประกาศคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญให้สมาชิกและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำส่งเงินเข้ากองทุนตั้งแต่วันที่สมาชิกโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นจนถึงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๙ ก็ตาม กรณีดังกล่าวเป็นเพียงหลักเกณฑ์การนำส่งเงินเข้ากองทุนในภายหลังเพื่อให้มีการนำส่งเงินเข้ากองทุนครบถ้วนแต่ไม่มีผลทำให้สมาชิกผู้นั้นจะมีสิทธิย้อนหลังได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในช่วงเวลาที่ยังมิได้นำส่งเงินเข้ากองทุน ทั้งนี้ เพราะจำนวนเงินในบัญชีเงินรายบุคคลจะเปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีการนำส่งเงินเข้ากองทุนเท่านั้น

อนึ่ง แม้มาตรา ๕ จะมีเจตนารมณ์เพื่อให้ระบบสิทธิประโยชน์ของข้าราชการนั้นยังคงอยู่เช่นเดิมก็ตาม แต่การคำนวณผลประโยชน์ตอบแทนต้องคำนวณตามมาตรา ๗๓ ซึ่งทำให้ได้รับผลประโยชน์น้อยกว่าสมาชิกที่มีได้ถ่ายโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น หาก

^๓ มาตรา ๔๕ สมาชิกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ เงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง

^๔ มาตรา ๗๓ ดอกผลที่ได้จากการนำเงินของกองทุนในแต่ละบัญชีไปลงทุนหาผลประโยชน์เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามส่วนของการลงทุนในแต่ละบัญชีแล้ว ดอกผลที่ได้จากการนำเงินสำรองไปลงทุนให้บันทึกไว้ในบัญชีเงินสำรอง สำหรับดอกผลที่ได้จากการนำเงินอื่นไปลงทุนให้จัดสรรเป็นผลประโยชน์ตอบแทนไว้ในบัญชีเงินกองกลางและบัญชีเงินรายบุคคลของสมาชิกตามสัดส่วนของเงินที่มีอยู่ในแต่ละบัญชีเป็นประจำตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นว่าสมาชิกตามมาตรา ๕ ไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็ควรจะหาทางแก้ไข
เยียวยาให้เกิดความเป็นธรรมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการให้โอนข้าราชการของราชการ
ส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๙