

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง เงินค่าตอบแทนผลงานสำหรับพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ
(กรณีการทอ้งเที่ยวแห่งประเทศไทยจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษ
ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ และ พ.ศ. ๒๕๕๗)

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๘๐๒/๑๕๕๘ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า การทอ้งเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ได้จ่ายค่าตอบแทนผลงานให้กับพนักงานและลูกจ้าง สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ และ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการนโยบาย รัฐวิสาหกิจ เห็นว่า การดำเนินการของ ททท. และความเห็นของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจ สัมพันธ์ในกรณีดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อนโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับระบบประเมินผลการ ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานในประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. เงินค่าตอบแทนผลงาน เช่นที่ ททท. ได้จ่ายให้กับพนักงานและลูกจ้าง ดังกล่าวถือเป็นสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติแรงงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ และเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ททท. ที่จะพิจารณาอนุมัติให้ จ่ายได้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๗ หรือไม่ หรือถือเป็นค่าตอบแทนตาม ผลงานที่อยู่ในระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๘

๒. หากเงินค่าตอบแทนผลงานดังกล่าวถือเป็นสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน แล้ว

๒.๑ คณะกรรมการ ททท. สามารถอนุมัติการจ่ายค่าตอบแทนผลงานให้กับ พนักงานและลูกจ้าง ททท. ในวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ โดยให้มีผลย้อนหลังไปจ่ายค่าตอบแทน ผลงานสำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ก่อนที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๗ ได้หรือไม่

๒.๒ คณะกรรมการ ททท. สามารถอนุมัติการจ่ายค่าตอบแทนผลงานให้กับ พนักงานและลูกจ้าง ททท. สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ในวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นอัตราการจ่ายที่มากกว่าอัตราที่พนักงานและลูกจ้าง ททท. พึงได้รับตามผลการประเมินการ ดำเนินงานสำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวโดยได้รับ พังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา) ผู้แทน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) ผู้แทนสำนัก นายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) ผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และผู้แทน คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า คณะรัฐมนตรีได้มี มติ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ เห็นชอบระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยได้กำหนดระบบแรงจูงใจหรือค่าตอบแทนตามผลงานซึ่งรวมถึงระบบโบนัสของพนักงาน ลูกจ้าง และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ กำหนดให้ถือเป็นหลักการว่าต่อไปให้รัฐวิสาหกิจจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษ ตามระบบการจ่ายเงินโบนัสประจำปีตามระบบประเมินผลงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ ดังกล่าว ซึ่งประเมินครอบคลุมการดำเนินงานทุกด้านของรัฐวิสาหกิจอยู่แล้ว เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อขออนุมัติการจ่ายเงินค่าตอบแทนผลงานจากผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้กับพนักงานและลูกจ้างของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) เป็นกรณีพิเศษ ในอัตรา ๒ เท่าของเงินเดือน เนื่องจากในปีงบประมาณดังกล่าว ททท. ได้ปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ตาม นโยบายรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจแก่พนักงานและ ลูกจ้างของ ททท. โดยการขออนุมัตินี้เป็นเพียงการขอค่าตอบแทนผลงานเฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ เท่านั้น และคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ อนุมัติตามที่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเสนอ ในการนี้กระทรวงการคลังได้ให้ความเห็นประกอบการ พิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยว่า การจ่ายค่าตอบแทนผลงานของ ททท. นี้ถือเป็นกรณีพิเศษ และต่อไปการพิจารณาค่าตอบแทนผลงานของ ททท. จะกระทำได้เมื่อ ททท. เข้าสู่ระบบ ประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยการจ่ายค่าตอบแทนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ กำหนดในระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗ เห็นชอบการ กำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา ๑๓ (๒)^๑ แห่ง พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ โดยให้ รัฐวิสาหกิจสามารถปรับปรุงสภาพการจ้างที่มีอยู่เดิมได้เอง ซึ่งจากมติคณะรัฐมนตรีนี้ ททท. ได้ เห็นว่า การจ่ายค่าตอบแทนผลงานถือเป็นสภาพการจ้าง ประกอบกับเคยมีการจ่ายค่าตอบแทน ผลงานในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาแล้ว จึงถือว่าเป็นสภาพการจ้างที่มีอยู่เดิม ดังนั้น ททท.

^๑ มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง

(๒) เสนอคณะรัฐมนตรีกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับ รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่รัฐวิสาหกิจนั้นอาจดำเนินการเองได้

จึงสามารถดำเนินการจ่ายค่าตอบแทนผลงานในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ และ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้เองตามมติคณะรัฐมนตรีข้างต้น และได้เสนอให้คณะกรรมการ ททท. อนุมัติการจ่ายค่าตอบแทนผลงานสำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ และ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในการประชุมคณะกรรมการ ททท. ครั้งที่ ๕/๒๕๔๗ และครั้งที่ ๔/๒๕๔๘ ตามลำดับ ในอัตรา ๒ เท่าของเงินเดือนในแต่ละปีงบประมาณ โดยให้เหตุผลว่าเพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจแก่พนักงานและลูกจ้างของ ททท. ทั้งนี้ คณะกรรมการ ททท. ได้อนุมัติตามที่ ททท. เสนอแล้ว

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) เห็นว่า การจ่ายค่าตอบแทนผลงาน เช่นที่ ททท. ดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ และ พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น มิได้มีลักษณะเป็นสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงมิใช่กรณีที่ ททท. จะดำเนินการได้เองตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗ แต่เป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ ซึ่งประเมินครอบคลุมการดำเนินงานทุกด้านของรัฐวิสาหกิจอยู่แล้วเท่านั้น และ ททท. ได้เข้าสู่ระบบนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของ สคร. แล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ตามมาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้บัญญัตินิยามคำว่า “สภาพการจ้าง” ไว้หมายถึง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน ฉะนั้น สภาพการจ้างจึงต้องมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขทั่วไปเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามข้อหารือแล้ว เห็นได้ว่า การจ่ายค่าตอบแทนผลงานให้กับพนักงานและลูกจ้างของ ททท. ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ และ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นการจ่ายค่าตอบแทนพิเศษเมื่อสิ้นปี โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างแรงจูงใจและขวัญกำลังใจให้แก่พนักงานและลูกจ้าง ซึ่งกรณีดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในบันทึก เรื่อง โบนัสของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่จ่ายจากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ^๓ ว่า โบนัสของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่จ่ายจากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้น มิใช่ “เงินเดือนค่าจ้าง” หรือ

^๒ มาตรา ๖ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“สภาพการจ้าง” หมายความว่า หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้าง หรือลูกจ้าง อันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ บันทึก เรื่อง โบนัสของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่จ่ายจากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๕๖๗ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๙๔/๒๕๔๒)

“สวัสดิการ” แต่เป็นเงินที่จ่ายให้แก่พนักงานเมื่อสิ้นปีโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นรางวัล และเพื่อเป็นแรงจูงใจและขวัญกำลังใจให้แก่พนักงาน อีกทั้ง การจ่ายโบนัสยังต้องเป็นไปตามที่องค์กรฝ่ายนายจ้างกำหนดขึ้นแต่เพียงฝ่ายเดียว เช่น อาจกำหนดให้เป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมกับสภาพการณ์หรือภาวะทางเศรษฐกิจ ดังนั้น โบนัสและหลักเกณฑ์การจ่ายโบนัสจึงมีได้อยู่ในความหมายของคำว่า “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง” ทั้งนี้ แม้ว่าคำวินิจฉัยนี้จะได้อธิบายตามพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ก็ตาม แต่ในเรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานก็ยังคงไว้ซึ่งหลักการเดียวกัน แนวทางตามคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงสามารถนำมาใช้กับพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ ได้ ดังนั้น เมื่อ ททท. จ่ายค่าตอบแทนผลงานให้กับพนักงานและลูกจ้างของ ททท. สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ และ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่พนักงานและลูกจ้างของ ททท. ค่าตอบแทนผลงานดังกล่าว จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็น “สภาพการจ้าง” ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ อีกทั้งไม่อยู่ในขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ ที่รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้เอง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗

อย่างไรก็ดี เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ เห็นชอบระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และได้กำหนดระบบแรงจูงใจหรือค่าตอบแทนตามผลงาน ซึ่งรวมถึงระบบโบนัสของพนักงาน ลูกจ้าง และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายโบนัสพนักงานสำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมและไม่หวังผลกำไร อันรวมถึง ททท. ด้วย และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ กำหนดให้ถือเป็นหลักการว่า ต่อไปให้รัฐวิสาหกิจจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษตามระบบการจ่ายโบนัสประจำปีตามระบบประเมินผลงาน ซึ่งประเมินครอบคลุมการดำเนินงานทุกด้านของรัฐวิสาหกิจอยู่แล้วเท่านั้น และ ททท. ก็ได้เข้าสู่ระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวด้วยแล้ว ดังนั้น การจ่ายเงินของ ททท. เพื่อเป็นค่าตอบแทนผลงานให้กับพนักงานและลูกจ้าง จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๘

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า เงินค่าตอบแทนผลงานที่ ททท. จ่ายให้กับพนักงานและลูกจ้างของ ททท. นั้น ไม่อาจถือได้ว่าเป็นสภาพการจ้างที่รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้เอง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗ โดยการ

จ่ายค่าตอบแทนของ ททท. ในกรณีนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ระบบประเมินผลการดำเนินงาน
ของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ ประเด็นที่
สองนี้ จึงไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๙