

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การจ่ายเงินเดือนและเงินวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และการปรับบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ ศธ ๐๒๐๖.๒/๓๓๒๖ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้อัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้อัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้เป็นไปตามบัญชีอัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ เงินประจำตำแหน่งท้ายพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีกำหนดการจ่ายเงินเดือนและเงินวิทยฐานะไว้ สำนักงาน ก.ค.ศ. จึงขอหารือดังนี้

๑. การจ่ายเงินเดือนและเงินวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะมีวิธีการกำหนดแนวปฏิบัติอย่างไร เช่น ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือออกเป็นกฎ ก.ค.ศ. เป็นต้น

๒. หากตราเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือออกเป็นกฎ ก.ค.ศ. มีข้อกฎหมายใดที่สนับสนุนให้ดำเนินการได้

๓. พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๔ วรรคสอง กำหนดให้ในกรณีที่มีการปรับบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้สูงขึ้น ให้ปรับอัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งตามพระราชบัญญัตินี้ให้สูงขึ้น ในอัตราร้อยละเท่ากันและให้ถือเป็นบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ กรณีดังกล่าวเมื่อสำนักงาน ก.ค.ศ.

ส่งพร้อมหนังสือด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๑๔๖๖ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ได้จัดทำบัญชีปรับอัตราเงินเดือนแล้วจะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี หรือไม่ หรือนำเสนอ ก.ค.ศ. แล้วแจ้งให้ส่วนราชการและหน่วยงานการศึกษาปฏิบัติได้ หรือไม่ต้องนำเสนอทั้งสองกรณี หรือจะมีวิธีปฏิบัติอื่นใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนคณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติแล้ว ได้กำหนดประเด็นที่จะต้องพิจารณาสองประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การจ่ายเงินเดือนและเงินวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะมีวิธีการกำหนดแนวปฏิบัติอย่างไร โดยอาศัยบทบัญญัติใดและต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือออกเป็นกฎ ก.ค.ศ. หรือไม่

ประเด็นที่สอง การที่มาตรา ๔^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดว่า ในกรณีที่มีการปรับบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้สูงขึ้น ให้ปรับอัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งตามพระราชบัญญัตินี้ให้สูงขึ้นในอัตราร้อยละเท่ากัน และให้ถือเป็นบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ กรณีดังกล่าวเมื่อสำนักงาน ก.ค.ศ. ได้จัดทำบัญชีปรับอัตราเงินเดือนแล้วจะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี หรือไม่ หรือนำเสนอ ก.ค.ศ. แล้วแจ้งให้ส่วนราชการและหน่วยงานการศึกษาปฏิบัติได้หรือไม่ หรือต้องนำเสนอทั้งสองกรณี หรือจะมีวิธีปฏิบัติอื่นใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

^๑ มาตรา ๔ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอาจเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในกรณีที่ค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมาก หรือการจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายังไม่เหมาะสม เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินวิทยฐานะ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพสวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมเป็นธรรม ความแตกต่างระหว่างรายได้ของข้าราชการประเภทอื่น ภาวะเศรษฐกิจ และฐานะการคลังของประเทศ รวมทั้งปัจจัยอื่นที่จำเป็นด้วย

ในกรณีที่มีการปรับบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้สูงขึ้น ให้ปรับอัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งตามพระราชบัญญัตินี้ให้สูงขึ้นในอัตราร้อยละเท่ากัน และให้ถือเป็นบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๔๔^๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติว่า ผู้ใดจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด วิทยฐานะใด จะได้รับเงินเดือนอย่างไร ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ด้วยเหตุนี้ ก.ค.ศ. จึงย่อมมีอำนาจตามความในมาตรา ๑๙^๓ (๔) ประกอบกับมาตรา ๔๔^๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการจ่ายเงินเดือนและเงินวิทยฐานะสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดตามพระราชบัญญัตินี้ได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า การจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินเดือนให้กับข้าราชการไม่ว่าประเภทใดก็ตามจำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนดบัญชีเงินเดือนเป็นหลักฐานการถือจ่ายที่ชัดเจนว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับใด ขึ้นเงินเดือนใด จะได้รับเงินเดือนในอัตราเท่าใด เพื่อที่จะเบิกจ่ายเงินงบประมาณเป็นเงินเดือนให้กับผู้นั้นได้ตรงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับที่ใช้ในการจ่ายเงินเดือนให้กับข้าราชการทุกประเภท สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้มีพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้มีบัญชีอัตราเงินเดือนท้ายพระราชบัญญัติ โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา ๓^๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกำหนดอัตราเงินเดือนที่แน่นอนสำหรับการ

^๒ มาตรา ๔๔ ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ผู้ใดจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด วิทยฐานะใด จะได้รับเงินเดือนอย่างไร ตามมาตรา ๓๑ ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด โดยให้ได้รับเงินเดือนในขั้นต่ำของอันดับ ในกรณีที่ให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าหรือต่ำกว่าขั้นต่ำหรือสูงกว่าขั้นสูงของอันดับ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

^๓ มาตรา ๑๙ ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ออกกฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎ ก.ค.ศ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒ , ข้างต้น

^๕ มาตรา ๓ อัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นไปตามบัญชีอัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งท้ายพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

จ่ายเงินเดือนให้กับผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ดังนั้น การจ่ายเงินเดือนให้กับข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด เป็นจำนวนเท่าใด จึงต้องยึดถือตามบัญชีอัตราเงินเดือนท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว

ส่วนกรณีที่มาตรา ๔^๖ และมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ ได้บัญญัติถึงการปรับอัตราเงินเดือน นั้น เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดรองรับให้มีการปรับอัตราเงินเดือนให้แตกต่างจากบัญชีอัตราเงินเดือนท้ายพระราชบัญญัตินี้ได้ ถ้ามีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปและกระทบกับรายได้ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ควรจะได้รับเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การจ่ายเงินเดือนยังคงต้องเป็นไปตามหลักการทั่วไปว่า การจะจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการผู้ใด เป็นจำนวนเท่าใด ต้องมีบัญชีอัตราเงินเดือนที่ชัดเจนแน่นอน โดยต้องดำเนินการออกเป็นกฎหมายที่จะทำให้เบิกจ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดินได้ ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔^๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการบัญญัติถึงเหตุที่จะทำให้เกิดมีการพิจารณาปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๔ ได้กำหนดรับรองเหตุแห่งการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งเป็นการเสนอจากคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าสมควรปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้สูงขึ้นหรือไม่ ส่วนความในวรรคสองของมาตราเดียวกัน เป็นการกำหนดบทบังคับว่า เมื่อมีการปรับบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้สูงขึ้นแล้ว จะต้องดำเนินการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้สูงขึ้นในอัตราร้อยละเท่ากันด้วย และเมื่อมีเหตุให้ต้องปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเกิดขึ้นจะต้องจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนขึ้นใหม่ใช้แทนบัญชีอัตราเงินเดือนท้ายพระราชบัญญัติเพราะจะต้องกำหนดให้มีผลทางกฎหมายว่า บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งใดจะมีสิทธิได้รับเงินเดือนในอัตราเท่าใด แต่หากการปรับอัตราเงินเดือนนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์ตามที่มาตรา ๕ บัญญัติไว้ โดยเป็นการปรับไม่เกินร้อยละสิบของอัตราที่ใช้บังคับอยู่

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ , ข้างต้น

^๗ มาตรา ๕ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นสมควรปรับอัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ถ้าการปรับอัตราดังกล่าวเป็นการปรับเพิ่มร้อยละเท่ากันทุกอัตราสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และไม่เกินร้อยละสิบของอัตราที่ใช้บังคับอยู่ เมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากรัฐสภาเพื่อการนั้นแล้ว การปรับให้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้ถือว่าบัญชีอัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นบัญชีอัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งท้ายพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในกรณีที่การปรับเป็นร้อยละเท่ากันทุกอัตราดังกล่าว หากทำให้อัตราหนึ่งอัตราใดมีเศษไม่ถึงสิบบาท ให้ปรับตัวเลขเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของอัตราดังกล่าวให้เพิ่มขึ้นเป็นสิบบาท และมีให้ถือว่าเป็นการปรับอัตราร้อยละที่แตกต่างกัน

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ , ข้างต้น

มาตรา ๕ ได้บัญญัติเป็นวิธีการในการปรับอัตราเงินเดือนว่า ให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนอัตราใหม่ขึ้นใช้บังคับแทนบัญชีอัตราเงินเดือนท้ายพระราชบัญญัติ โดยให้ถือว่าบัญชีอัตราเงินเดือนท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นบัญชีอัตราเงินเดือนท้ายพระราชบัญญัติ เพื่อให้สามารถเบิกจ่ายเงินเดือนตามอัตราใหม่ได้ และเมื่อในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) พรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการว่า กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการยกร่างพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยมีหลักการเป็นการปรับอัตราเงินเดือนให้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในอัตราเดียวกันกับที่ได้มีการปรับอัตราเงินเดือนให้กับข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ย่อมเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๔๘