

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในการเลื่อนชั้นเงินเดือน

สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๐๐๘.๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความโดยสรุปว่า คณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์การเลื่อนชั้นเงินเดือนของข้าราชการ^๑ มาใช้บังคับกับการเลื่อนชั้นเงินเดือนของพนักงานส่วนตำบลด้วย แต่ปรากฏว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติกับองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กและขนาดกลางซึ่งมีจำนวนพนักงานรวมกันไม่เกิน ๙ คน ไม่สามารถเลื่อนชั้นเงินเดือนทั้งปี ๒ ชั้น เพราะจำนวนพนักงานน้อยเกินไปจนไม่สามารถคำนวณได้ กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการกำหนดหลักเกณฑ์การเลื่อนชั้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบลเป็นกรณีพิเศษ ต่อมาคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗ ให้สำนักงาน ก.พ. ไปร่วมหารือกับกระทรวงมหาดไทยและสำนักงาน ก.พ.ร. เกี่ยวกับปัญหาการเลื่อนชั้นเงินเดือนของพนักงานส่วนตำบลทั้งระบบ ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น แล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี

ผลการหารือได้ข้อสรุป ๒ ประการ คือ

๑. คงหลักเกณฑ์เรื่องโควตาผู้ได้เลื่อนเงินเดือน ๒ ชั้นทั้งปีไม่เกินร้อยละ ๑๕ ของจำนวนพนักงาน เพื่อให้สอดคล้องและไม่หลื่อมล้ำกับหลักเกณฑ์การเลื่อนชั้นเงินเดือนของข้าราชการประเภทอื่น

๒. เพื่อรักษาโอกาสในการได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน ๒ ชั้นของพนักงานส่วนตำบลขนาดเล็ก และให้พนักงานส่วนตำบลที่มีผลปฏิบัติงานดีเด่นได้มีโอกาสได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนทั้งปี ๒ ชั้น จึงควรนำเศษของการคำนวณโควตาองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กดังกล่าวมารวมกัน และกำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในจังหวัด (ก.อบต. จังหวัด) เป็นผู้พิจารณาจัดสรรเศษที่เหลือดังกล่าว คัดเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้กำหนด เพื่อให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดได้พิจารณาบนหลักเกณฑ์และมาตรฐานเดียวกัน

อย่างไรก็ดี โดยที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓ ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็น

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๓๐๘ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ หลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดให้มีโควตาการเลื่อนชั้นเงินเดือน ๑ ชั้น สำหรับผู้มีผลงานและผลสัมฤทธิ์ดีเด่นได้ไม่เกินร้อยละ ๑๕ ของจำนวนข้าราชการ ณ วันที่ ๑ เมษายน และมีโควตาว่างเงินเลื่อนชั้นเงินเดือนทั้งปีไม่เกินร้อยละ ๖ ของงบประมาณเงินเดือน ณ วันที่ ๑ กันยายน

นิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมาตรา ๕๙ บัญญัติว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล สำนักงาน ก.พ. จึงขอหารือในประเด็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในจังหวัด (ก.อบต. จังหวัด) ตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่า มีอำนาจจัดสรรเศษของโควตาการเลื่อนชั้นเงินเดือนในรอบการประเมินครั้งที่ ๑ และ ๒ ที่เหลือคืนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่เหมาะสมภายในจังหวัด ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้กำหนดหรือไม่ และจะเป็นการขัดกับกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าว ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงาน ก.พ. และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง (สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น) และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) แล้ว มีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๖^๒ ประกอบกับ มาตรา ๑๗^๓ (๔) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

^๒ มาตรา ๒๖ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลคณะหนึ่งประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน

(๒) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงาน อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(๓) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนสามคน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนสามคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้ความหมายในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล หรือคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล แล้วแต่กรณี

^๓ มาตรา ๑๗ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น

๒๕๕๒ กำหนดให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเลื่อนขั้นเงินเดือน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ในขณะเดียวกันมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๑๓ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

(๕) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน

ฯลฯ

ฯลฯ

“ มาตรา ๒๕ องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลร่วมกันคณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน

(๒) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น จำนวนแปดคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

(๓) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนเก้าคน ดังนี้

(ก) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

(ข) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

(ค) ผู้แทนพนักงานส่วนตำบลซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล หรือประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี

“ มาตรา ๑๓ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

ฯลฯ

ฯลฯ

บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลของแต่ละจังหวัด มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเลื่อนขั้นเงินเดือนสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขต และต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนดไว้ เพื่อที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้นำหลักเกณฑ์นั้นไปใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลต่อไป ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจึงมีอำนาจและหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเลื่อนขั้นเงินเดือนเท่านั้น มิได้มีอำนาจในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีให้แก่พนักงานส่วนตำบลในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๒๕^๖ ประกอบกับมาตรา ๑๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจึงไม่อาจเข้าไปดำเนินการใช้อำนาจจัดสรรเศษของโควตาการเลื่อนขั้นเงินเดือนที่เหลือคืนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่เหมาะสมภายในจังหวัดตามที่หารือมาได้ เพราะเป็นการใช้อำนาจบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงโดยมิใช่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามอำนาจที่มีอยู่

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลอาจจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเลื่อนขั้นเงินเดือน ให้มีผลในทางที่องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจะสามารถได้ประโยชน์จากเศษของโควตาการเลื่อนขั้นเงินเดือนในแต่ละปีหรือแต่ละรอบการประเมินได้ เช่น กำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง สามารถเก็บเศษของโควตาไว้สมทบในการพิจารณาในรอบการประเมินครั้งต่อไปในปีเดียวกันหรือในปีถัดไป หรือจะวางหลักเกณฑ์ให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในจังหวัดเดียวกันตกลงนำเศษของโควตาที่เหลือมารวมกัน และจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดหรือที่ตกลงกัน เป็นต้น แต่หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นต้องไม่เป็นการตัดหรือก้ำก่ายอำนาจในการพิจารณาว่า

การดำเนินการตาม (๑) ถึง (๕) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๗ มาตรา ๑๕ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน

อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามวรรคหนึ่ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาข้าราชการในตำแหน่งใดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

พนักงานส่วนตำบลคนใดสมควรเลื่อนขั้นเงินเดือนในระดับใด ซึ่งเป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๔๗