

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง การจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๙.๓/๑๕๗๑๖ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ สรุปความได้ว่า

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือขอให้กระทรวงมหาดไทยทบทวนกรณีที่ต้องครปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) โดยไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินดังกล่าวได้ เนื่องจากแม้ว่ามาตรา ๓๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มีอำนาจกำหนดมาตรฐานโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นให้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นได้ตามข้อ ๗ และข้อ ๑๗ ของประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องเฉพาะการบริหารงานบุคคลเท่านั้น กรณีจึงต่างจากการเบิกจ่ายเงินซึ่งเป็นเรื่องของการเบิกจ่ายเงินจากคลังที่ยังคงต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาทบทวน และหากไม่เห็นด้วยตามความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหาข้อยุติต่อไป รวมทั้งกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อควบคุมกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวโดยเคร่งครัดในโอกาสต่อไป และแจ้งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบ

กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นที่แตกต่างจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมีหลักเกณฑ์และแนวทางที่สอดคล้องกับมาตรา ๒๘๓ ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง เช่นเดียวกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๖๗ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกาณ์นั้น ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นการส่งเสริมและเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้มีความเป็นอิสระ สามารถสนองตอบตามข้อเรียกร้องให้มีการปรับปรุงและจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแยกออกมาต่างหาก โดยไม่มีผลกระทบหรือเกิดปัญหาในการเบิกจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในอนาคต และไม่ถูกจำกัดว่าต้องออกเป็นระเบียบ

ของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น อันเป็นการรองรับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่ผ่านมามีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ ออกประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ โดยข้อ ๗ กำหนดให้มีการจัดประโยชน์ตอบแทนอื่นแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บริหารจัดการการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างได้ต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ สามารถจัดประโยชน์ตอบแทนอื่นแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพิเศษอีกก็ได้ โดยให้เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด ซึ่งคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ได้ออกประกาศ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. เรื่อง กำหนดเงื่อนไขและวิธีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๙ และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ระดับจังหวัด) ได้ออกประกาศ ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต. จังหวัด เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษสำหรับข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ การเบิกจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในข้อ ๔๖ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้การเบิกเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน เงินค่าเช่าบ้านพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือการเบิกเงินช่วยอื่นใด ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยโดยปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือสั่งการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นประจำทุกปี โดยกำหนดให้การตั้งงบประมาณเพื่อเป็นเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษให้ตั้งไว้ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ประเภทเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) และได้ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยกำหนดให้การจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำประมาณการรายจ่ายเพื่อตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือโอนงบประมาณรายจ่ายจากรายการที่เหลือจ่ายหรือหมดความจำเป็นมาตั้งจ่ายในรายการดังกล่าว

ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่า การที่คณะกรรมการกลางและคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดมาตรฐานทั่วไป หลักเกณฑ์ และวิธีการจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยงานนั้นแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ได้ข้อยุติในทางปฏิบัติ

ที่ถูกต้อง กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าความเห็น  
ของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)** ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย  
โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงิน  
แผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กร  
ที่มีกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกำหนดรายได้และรายจ่ายไว้อย่างชัดเจน  
เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้และรายจ่ายภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด เช่น  
มาตรา ๗๓<sup>๑</sup> และมาตรา ๗๔<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐  
มาตรา ๖๖<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล  
(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๘ และมาตรา ๖๗<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๗๓ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (๑) ภาษีอากรตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- (๒) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- (๓) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (๔) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (๕) รายได้จากการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (๖) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- (๗) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี
- (๘) เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- (๙) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (๑๐) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๗๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินเดือน
- (๒) ค่าจ้าง
- (๓) เงินตอบแทนอื่น ๆ
- (๔) ค่าใช้สอย
- (๕) ค่าวัสดุ
- (๖) ค่าครุภัณฑ์
- (๗) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- (๘) เงินอุดหนุน
- (๙) รายจ่ายอื่นใดตามที่มีข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

มาตรา ๖๖ เทศบาลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (๑) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (๒) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (๓) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- (๔) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- (๕) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (๖) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- (๗) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (๘) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (๙) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

การกู้เงินตาม (๖) เทศบาลจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติ

จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว

มาตรา ๖๗ เทศบาลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินเดือน
- (๒) ค่าจ้าง
- (๓) เงินตอบแทนอื่น ๆ
- (๔) ค่าใช้สอย
- (๕) ค่าวัสดุ
- (๖) ค่าครุภัณฑ์
- (๗) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ

โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๕ และมาตรา ๘๒<sup>๕</sup> และมาตรา ๘๕<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ดังนั้น การจ่ายเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องอยู่ภายในกรอบของรายจ่ายที่กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดให้มีรายจ่ายนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดมิได้ รายจ่ายใดที่อยู่นอกเหนือจากรายจ่ายที่ระบุไว้และกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรให้จ่าย กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบเพื่อเพิ่มประเภทรายจ่ายขึ้นได้เป็นรายกรณี ส่วนเมื่อมีการกำหนดรายการใดให้เป็นรายจ่ายแล้วผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายจึงจะไปดำเนินการจ่ายหรือกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายได้

สำหรับคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น กฎหมายกำหนดเพียงให้อำนาจในการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๓๓ (๑)<sup>๗</sup> โดยคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน

(๘) เงินอุดหนุน

(๙) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ มาตรา ๘๒ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

(๑) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

(๒) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

(๓) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

(๔) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(๕) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้ทูลให้

(๖) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

(๗) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(๘) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๘๕ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

(๑) เงินเดือน

(๒) ค่าจ้าง

(๓) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ

(๔) ค่าใช้สอย

(๕) ค่าวัสดุ

(๖) ค่าครุภัณฑ์

(๗) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ

(๘) ค่าสาธารณูปโภค

(๙) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น

(๑๐) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ มาตรา ๓๓ ให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่

ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ฯลฯ

ฯลฯ

และประโยชน์ตอบแทนอื่น เช่น มาตรา ๑๗ (๔)<sup>๕</sup> และคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และวิธีการ

จ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่น เช่น มาตรา ๑๓ (๒)<sup>๕</sup> อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวจึงเป็นเพียงอำนาจหน้าที่ในการกำหนดอัตราและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น โดยมีใช้เป็นอำนาจในการสร้างประเภทรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปี เป็นรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการดังกล่าวได้ หากกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษได้ กระทรวงมหาดไทยก็ต้องออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษเป็นรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในการออกระเบียบดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยสามารถกำหนดเงื่อนไขไว้ได้ตามที่เห็นสมควร เช่น การกำหนดห้ามนำเงินสะสมมาจ่ายเป็นเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ และเมื่อกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ<sup>๖</sup> จึงจะเป็นผู้กำหนดวิธีการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ และเมื่อกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบดังกล่าวแล้วจะให้มิผลใช้บังคับย้อนหลังหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับความจำเป็นซึ่งกระทรวงมหาดไทยต้องเป็นผู้พิจารณา

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นควรตั้งข้อสังเกตเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทยว่า โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘๒ ว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน

---

<sup>๕</sup> มาตรา ๑๗ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

|                                                                                           |      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ๑.ล๑                                                                                      | ๑.ล๑ |
| (๔) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น |      |
| ๑.ล๑                                                                                      | ๑.ล๑ |

<sup>๖</sup> มาตรา ๑๓ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ในเรื่อง ดังต่อไปนี้

|                                                                                                                                   |      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ๑.ล๑                                                                                                                              | ๑.ล๑ |
| (๒) กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด |      |
| ๑.ล๑                                                                                                                              | ๑.ล๑ |

สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ...”  
ดังนั้น ในการดำเนินการต่างๆ กระทรวงมหาดไทยจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด ในเรื่องใด  
ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องออกเป็นระเบียบ กระทรวงมหาดไทยก็จำเป็นต้องออกเป็นระเบียบ

จะอาศัยแต่เพียงอำนาจในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลเพื่อออกหนังสือสั่งการให้องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามมิได้ เพราะหนังสือสั่งการไม่มีผลทางกฎหมาย ผูกพันหรือคุ้มครอง  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติตามหนังสือสั่งการนั้น

(นายอัชพร จารุจินดา)  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖