

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจหน้าที่ในการปรับเงินเดือนของพนักงานส่วนท้องถิ่นตาม
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๒๐๙.๑/๒๐๓๘๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ เห็นชอบให้ยกกระดบรายได้ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่ ก.พ. เสนอ โดยการขยายเพดานเงินเดือนขั้นสูงของทุกระดับเพิ่มขึ้น ๓ ขั้น และปรับเงินเดือนของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้กับผู้ที่ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการหรือเทียบเท่าลงมา และประเภททั่วไป ระดับชำนาญงานหรือเทียบเท่าลงมา ให้ได้รับการปรับเพิ่ม ๑ ขั้น ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงพนักงานส่วนท้องถิ่น จึงเป็นที่มาให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ได้ประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๘ เพื่อพิจารณาแนวทางการยกกระดบรายได้ของพนักงานส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยที่ประชุมมีมติให้ปรับอัตราเงินเดือนขั้นสูงของพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกระดับเพิ่มขึ้น ๓ ขั้น มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นไป ทั้งนี้ ตามประกาศ ก.ถ. เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ และได้แจ้งให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๗ (๔) มาตรา ๒๔ วรรคเจ็ด และมาตรา ๒๖ วรรคเจ็ด ประกอบกับมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ ต่อไป

๒. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะเลขานุการของ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ได้มีหนังสือแจ้ง ก.ถ. ว่า ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการปรับเงินเดือนของพนักงานส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งประเภทบริหาร ซึ่งได้รับเงินประจำตำแหน่งและมีระดับเทียบเท่ากับข้าราชการพลเรือนประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ อันได้แก่ ตำแหน่งปลัดหรือรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับ ๖-๗ ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกอง ระดับ ๖-๗ และหัวหน้าส่วน (เทียบเท่ากอง) ระดับ ๖-๗ ว่าจะมีสิทธิได้รับการปรับเงินเดือนเพิ่มขึ้น ๑ ขั้น ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ หรือไม่ อย่างไร จึงขอให้ ก.ถ. พิจารณาเรื่องดังกล่าว

๓. ต่อมา ก.ถ. ได้มีหนังสือหารือสำนักงาน ก.พ. เกี่ยวกับแนวทางและหลักเกณฑ์การปฏิบัติในการปรับเงินเดือนของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่

๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ และสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๐๑๒.๒/๑๘๓ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘ ตอบข้อหารือว่า

๓.๑ การยกระดับรายได้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับรายได้ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้น้อยเพิ่มขึ้น ให้มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงเกียรติ ศักดิ์ศรี โดยไม่สร้างภาระงบประมาณจนเกินควร โดยกำหนดแนวทางดำเนินการดังนี้ (๑) ปรับบัญชีเงินเดือนเพื่อขยายเพดานเงินเดือนขั้นสูงของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับเพิ่มขึ้น ๓ ขั้น สำหรับบัญชีเงินเดือนแบบขั้น และประมาณร้อยละ ๑๐ สำหรับบัญชีเงินเดือนแบบช่วง และ (๒) ปรับเงินเดือนข้าราชการ ซึ่งเป็นการปรับให้เฉพาะข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้น้อย ได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้น ๑ ขั้น สำหรับบัญชีเงินเดือนแบบขั้น และปรับให้ได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้น ร้อยละ ๔ สำหรับบัญชีเงินเดือนแบบช่วง

๓.๒ การปรับเงินเดือนโดยกำหนดให้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งระดับปฏิบัติการ ระดับปฏิบัติงาน ระดับชำนาญการ และระดับชำนาญงาน ได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นนั้น ได้คำนึงถึง ข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเป็นสำคัญ โดยมีได้มีการเทียบระดับกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประเภทอื่น อีกทั้งมีได้นำเรื่องสิทธิในการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนมาเป็นเกณฑ์หลักในการพิจารณา แต่นำมาเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการพิจารณาว่า ผู้ที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือน เป็นผู้ที่มีรายได้อื่นเพิ่มจากเงินเดือน อยู่แล้ว จึงมิใช่กลุ่มเป้าหมายที่จะปรับเงินเดือนเพิ่มขึ้น

๓.๓ โดยที่ระบบการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นแตกต่างจากระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการประเภทอื่น ดังนั้น การปรับเงินเดือนของพนักงานส่วนท้องถิ่น กรณีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรพิจารณาตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ หลักการ และแนวทางการดำเนินการข้างต้นประกอบด้วย

๔. ก.ธ. ในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ มีมติยืนยัน ให้ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ดำเนินการตามมติ ก.ธ. ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๘ โดยให้นำความเห็นและข้อสังเกตของสำนักงาน ก.พ. ตามหนังสือ ที่ นร ๑๐๑๒.๒/๑๘๓ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘ มาใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป

๕. ต่อมากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือแจ้ง ก.ธ. ว่า ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ ได้มีมติให้หารือ ก.ธ. อีกครั้งว่า พนักงานส่วนท้องถิ่นตำแหน่งนักบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นักบริหาร ๖-๗) ซึ่งได้แก่ ปลัดหรือรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับ ๖-๗ ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกอง ระดับ ๖-๗ หัวหน้าส่วน (เทียบเท่ากอง) ระดับ ๖-๗ และกลุ่มที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง ได้แก่หัวหน้าฝ่ายระดับ ๖-๗ จะมีสิทธิได้รับการปรับอัตราเงินเดือนหรือไม่ อย่างไร โดย ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. เห็นว่า การพิจารณาเรื่องดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ธ. ที่จะต้องกำหนดนโยบายว่าจะให้ถือปฏิบัติตามหนังสือตอบข้อหารือของสำนักงาน ก.พ. หรือไม่

๖. ก.ธ. ในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๘ พิจารณา ข้อหารือของ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. แล้วมีความเห็นว่า ก.ธ. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่มาตรา ๓๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดเท่านั้น ส่วนอำนาจหน้าที่และ

ดุลพินิจในการกำหนดวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้แก่ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นย่อมเป็นไปตามมาตรา ๑๗ (๔) มาตรา ๒๔ วรรคเจ็ด และมาตรา ๒๖ วรรคเจ็ด ที่กำหนดให้ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. เป็นผู้ที่มีอำนาจกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น แต่เพื่อให้ได้ข้อยุติเกี่ยวกับการใช้อำนาจระหว่าง ก.ธ. และ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ในเรื่องดังกล่าว จึงเห็นควรหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป

เพื่อให้การปรับเงินเดือนของพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความรอบคอบ และถูกต้อง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือว่า ความเห็นของ ก.ธ. ถูกต้องหรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๓๓ (๑)^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ ได้บัญญัติให้ ก.ธ. มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอำนาจในการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนย่อมครอบคลุมถึงการกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนและการกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่โครงสร้างอัตราเงินเดือนนั้น เพราะการดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนประกอบหนึ่งของการพิจารณากำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนเพื่อให้เป็นมาตรฐานกลางสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ดังนั้น การที่พนักงานส่วนท้องถิ่นตำแหน่งนักบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นักบริหาร ๖-๗) จะได้รับการปรับเข้าสู่โครงสร้างอัตราเงินเดือนอย่างไรและเพียงใดเป็นเรื่องของการกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่โครงสร้างอัตราเงินเดือน มิใช่เป็นเรื่องวิธีการจ่ายเงินเดือน จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ก.ธ. ที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยที่การปรับให้พนักงานส่วนท้องถิ่นเข้าสู่โครงสร้างอัตราเงินเดือนใหม่ตามข้อหารือนี้เป็นผลมาจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นการปรับเงินเดือนให้แก่ข้าราชการชั้นผู้น้อย โดย ก.พ. ได้นำเรื่องสิทธิในการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนมาเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการพิจารณาว่า ผู้ที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือน เป็นผู้มีรายได้อื่นเพิ่มจากเงินเดือนอยู่แล้ว

^๑มาตรา ๓๓ ให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

จึงมิใช่กลุ่มเป้าหมายที่จะปรับเงินเดือนเพิ่มขึ้น ก.ถ. จึงควรนำเรื่องดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาในการปรับให้พนักงานส่วนท้องถิ่นตำแหน่งนักบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นักบริหาร ๖-๗) เข้าสู่โครงสร้างอัตราเงินเดือนใหม่ด้วย

(นายดิศทัต โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๕๘