

ด่วนที่สุด  
ที่ มท ๐๘๐๙.๓/ว ๓๓๕๕



กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กทม.  
๑๐๓๐๐

๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ทหารือการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

อ้างอิง ๑. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๙.๓/ว ๕๖๒๔ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕  
๒. หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๙.๓/ว ๒๑๒ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๖

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๒๖๘  
ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จำนวน ๑ ชุด

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) โดยแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาชะลอการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ตามข้อสังเกตของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ก่อนจนกว่าปัญหาดังกล่าวจะได้ข้อยุติ และหากมีข้อยุติเป็นประการใด จะแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบและถือปฏิบัติต่อไป นั้น

เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว ตามเรื่องเสร็จที่ ๑๖๕/๒๕๕๖ โดยมีความเห็นสรุปความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกำหนดรายได้และรายจ่ายไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้และรายจ่ายในกรอบที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบรายจ่ายที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะกำหนดให้มีรายจ่ายนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดมิได้ รายจ่ายใดที่อยู่นอกเหนือจากรายจ่ายที่ระบุไว้ และกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรให้จ่าย กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบเพื่อเพิ่มประเภทรายจ่ายขึ้นได้เป็นรายกรณี ส่วนเมื่อมีการกำหนดรายการใดให้เป็นรายจ่ายแล้วผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายจึงจะไปดำเนินการจ่ายหรือกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายได้ ดังนั้น เมื่อกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีเป็นรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการดังกล่าวได้ หากกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษได้ กระทรวงมหาดไทยก็ต้องออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย เพื่อกำหนดให้จ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษเป็นรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในการออกระเบียบดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยสามารถกำหนดเงื่อนไขไว้ได้ตามที่เห็นสมควร และเมื่อกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบดังกล่าวแล้ว

/คณะกรรมการ...

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการอื่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงจะเป็นผู้กำหนดวิธีการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ และเมื่อกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบดังกล่าวแล้วจะให้ผลใช้บังคับย้อนหลังหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับความจำเป็น ซึ่งกระทรวงมหาดไทยต้องเป็นผู้พิจารณา รายละเอียดตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ส่งมาด้วย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาคณะหนึ่ง โดยมีรองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาทรัพยากรบุคคล) เป็นประธานคณะทำงาน และมีผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นคณะทำงานและเลขานุการ ซึ่งมีหน้าที่ศึกษา จัดทำและพิจารณาร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ..... และร่างหลักเกณฑ์การจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษฉบับใหม่ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.,ก.ท. และ ก.อบต.) เพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการยกร่างระเบียบและหลักเกณฑ์ดังกล่าว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทราบด้วย

ขอแสดงความนับถือ



(นายแก่นเพชร ขำรังษี)

อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น  
ส่วนส่งเสริมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น  
โทร. ๐-๒๒๔๑-๘๐๐๐ ต่อ ๓๑๒๒, ๓๑๓๔  
โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๘๐๕๑

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๙๐๑/ ๐๒๒๕



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร  
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

พ กุมภาพันธุ์ ๒๕๕๖

เรื่อง ทาหรือการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น  
เป็นกรณีพิเศษ

เรียน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑.๑/ป ๔๓๘  
ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่น  
สำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้ขอหารือในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงิน  
ประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ และสำนักงาน  
คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และสำนักงาน  
การตรวจเงินแผ่นดิน แต่งตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริง นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว  
และมีความเห็นปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ส่งมาด้วยนี้ อนึ่ง สำนักงาน  
คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ  
ตามระเบียบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายอัชพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักอำนวยการ

ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๔๔๗ (นางชื่นสุมนา)

โทรสาร ๐ ๒๒๒๖ ๕๑๖๒

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

ส่วนส่งเสริมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

เลขที่รับ 464

วันที่ 12 . 7 . 56

เวลา ๐๙.๔๒๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ

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

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือขอให้กระทรวงมหาดไทยทบทวนกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ (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

เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นการส่งเสริมและเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้มีความเป็นอิสระ สามารถสนองตอบตามข้อเรียกร้องให้มีการปรับปรุงและจัดตั้ง องค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแยกออกมาต่างหาก โดยไม่มีผลกระทบหรือเกิดปัญหาในการเบิกจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในอนาคต และไม่ถูกจำกัดว่าต้องออกเป็นระเบียบ ของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น อันเป็นการรองรับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และที่ผ่านมามีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้อาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๓๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ ออกประกาศ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลาง การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ โดยข้อ ๗ กำหนดให้มี การจัดประโยชน์ตอบแทนอื่นแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่บริหารจัดการการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างได้ต่ำกว่าที่กำหนด ในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ สามารถจัดประโยชน์ ตอบแทนอื่นแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพิเศษอีกก็ได้ โดยให้เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไป ที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด ซึ่งคณะกรรมการกลางข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ได้ออกประกาศ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. เรื่อง กำหนดเงื่อนไขและวิธีการกำหนดประโยชน์ ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๙ และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ระดับจังหวัด) ได้ออกประกาศ ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต. จังหวัด เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษสำหรับข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ การเบิกจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และ การตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งออกตามความในกฎหมายว่าด้วย การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในข้อ ๔๖ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้การเบิกเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน เงินค่าเช่าบ้านพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือ การเบิกเงินช่วยอื่นใด ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยโดยปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือสั่งการกำหนด แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นประจำทุกปี โดยกำหนดให้การตั้งงบประมาณเพื่อเป็นเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษให้ตั้งไว้ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและ วัสดุ ประเภทเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) และได้ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวตามระเบียบ

กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยกำหนดให้การจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำ ประมาณการรายจ่ายเพื่อตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือโอนงบประมาณรายจ่าย จากรายการที่เหลือจ่ายหรือหมดความจำเป็นมาตั้งจ่ายในรายการดังกล่าว

ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่า การที่คณะกรรมการกลางและคณะกรรมการ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดมาตรฐานทั่วไป หลักเกณฑ์ และวิธีการจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วย การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ได้ข้อยุติในทางปฏิบัติ ที่ถูกต้อง กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าความเห็น ของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กร ที่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกำหนดรายได้และรายจ่ายไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้และรายจ่ายภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด เช่น มาตรา ๗๓<sup>๑</sup> และมาตรา ๗๔<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๑</sup> มาตรา ๗๓ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

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

<sup>๒</sup> 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) รายจ่ายอื่นใดตามที่มิใช่ผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

มาตรา ๖๖<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๘ และมาตรา ๖๗<sup>๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๕ และมาตรา ๘๒<sup>๘</sup> และมาตรา ๘๕<sup>๙</sup>

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) เทศบาลจะกระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว

มาตรา ๖๗ เทศบาลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

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

มาตรา ๘๒ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (๑) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (๒) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (๓) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (๔) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (๕) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (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

แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ดังนั้น การจ่ายเงินขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องอยู่ภายในกรอบของรายจ่ายที่กฎหมายจัดตั้งองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ โดยองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดให้มีรายจ่ายนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดมิได้ รายจ่ายใดที่อยู่นอกเหนือจากรายจ่ายที่ระบุไว้และกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรให้จ่าย กฎหมายจัดตั้งองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นก็ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบเพื่อเพิ่มประเภทรายจ่ายขึ้นได้เป็นรายกรณี ส่วนเมื่อมีการกำหนดรายการใดให้เป็นรายจ่ายแล้วผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายจึงจะไปดำเนินการจ่ายหรือกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายได้

สำหรับคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น กฎหมายกำหนดเพียงให้อำนาจในการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๓๓ (๑)<sup>๗</sup> โดยคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น เช่น มาตรา ๑๗ (๔)<sup>๘</sup> และคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และวิธีการ

<sup>๗</sup>มาตรา ๓๓ ให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๘</sup>มาตรา ๑๗ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ



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

ดังนั้น เมื่อกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปี เป็นรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการดังกล่าวได้ หากกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษได้ กระทรวงมหาดไทยก็ต้องออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษเป็นรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในการออกระเบียบดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยสามารถกำหนดเงื่อนไขไว้ได้ตามที่เห็นสมควร เช่น การกำหนดห้ามนำเงินสะสมมาจ่ายเป็นเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ และเมื่อกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ จึงจะเป็นผู้กำหนดวิธีการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ และเมื่อกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบดังกล่าวแล้วจะให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับความจำเป็นซึ่งกระทรวงมหาดไทยต้องเป็นผู้พิจารณา

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นควรตั้งข้อสังเกตเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทยว่า โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘๒ ว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ...” ดังนั้น ในการดำเนินการต่างๆ กระทรวงมหาดไทยจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด ในเรื่องใดที่กฎหมายกำหนดให้ต้องออกเป็นระเบียบ กระทรวงมหาดไทยก็จำเป็นต้องออกเป็นระเบียบ

<sup>๕</sup> มาตรา ๑๓ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ในเรื่อง ดังต่อไปนี้

๑. ๑

๑. ๑

(๒) กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๑. ๑

๑. ๑

จะอาศัยแต่เพียงอำนาจในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลเพื่อออกหนังสือสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามมิได้ เพราะหนังสือสั่งการไม่มีผลทางกฎหมาย ผูกพันหรือคุ้มครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติตามหนังสือสั่งการนั้น



(นายอัชพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖