



ปีที่ 18 ฉบับที่ 3 เดือนมกราคม-เดือนมีนาคม 2565

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ที่פקอาศัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่น LEGAL PROBLEMS AND OBSTACLES CONCERNING ON THE PROTECTION OF WELFARE AND PRIVILEGE FOR LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS

ตรีรัตน์ มีทอง, อนันต์ เพียรวัฒนะกุลชัย*

Tirirat Meethong, Anan Pianwattanakulchai*

นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี ปีการศึกษา 2564,

e-Mail: Meetrirat59@gmail.com (Corresponding Author)

Master of Law (Public Law), Sripatum University-Chonburi Campus, Academic Year 2021,

e-Mail: Meetrirat59@gmail.com (Corresponding Author)

(Received: 2021, September 9; Revised: 2021, December 1; Accepted: 2021, December 4)

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่פקอาศัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561 เกี่ยวกับสิทธิการได้รับเงินค่าเช่าบ้าน และกำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิ มาตรฐานด้านที่พักอาศัย และการจัดให้เข้าพักอาศัย พบว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561 กำหนดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องโอนย้ายไปต่างท้องที่กับที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกเท่านั้น จึงจะมีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้าน และได้รับเงินค่าเช่าบ้านโดยวิธีการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน และต้องเป็นบ้านที่ตั้งอยู่ภายในท้องที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่เท่านั้น จึงจะได้รับสิทธิตามกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ยังพบว่าที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้กำหนดมาตรฐานด้านการครองชีพไว้ และการจัดข้าราชการ

*รองศาสตราจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี,
e-Mail: Anan0262@hotmail.com

*Asst. Prof., Master of Laws, Sripatum University-Chonburi Campus, e-Mail: Anan0262@hotmail.com



ส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยให้ความสำคัญกับข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านเป็นลำดับแรกเสมอ จากปัญหาข้างต้นก่อให้เกิดปัญหาในการครองชีพของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัย และไม่ปฏิบัติตามหลักการส่งเสริมให้ข้าราชการมีบ้านเป็นของตนเอง โดยเฉพาะข้าราชการที่เริ่มรับราชการครั้งแรก

ผู้วิจัยขอเสนอว่า ควรร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่พักอาศัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นกฎหมายกลาง (model law) หรือกฎหมายมาตรฐานขั้นต่ำในการบังคับใช้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยกำหนดรูปแบบของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิการและสิทธิประโยชน์การได้รับเงินค่าเช่าบ้าน การกำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิ มาตรฐานด้านที่พักและการจัดให้เข้าพักอาศัย

คำสำคัญ: สวัสดิการและสิทธิประโยชน์, ข้าราชการส่วนท้องถิ่น, ความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัย

ABSTRACT

The objective of this research was to investigate legal problems and obstacles related to welfare protection and housing benefits of local government officials in accordance with Regulations of the Ministry of Interior on House Rentals of Local Government Officials B.E. 2548 (2005) and the Criteria and Practice for Arranging Local Government Officials to Stay in Accommodation of Local Government Organizations B.E. 2561 (2018) regarding the right to receive rent payments and determine the criteria for protection of rights, standards for housing, and accommodation arrangement. The major findings revealed that Regulations of the Ministry of Interior on House Rentals of Local Government Officials B.E. 2548 (2005) and the Criteria and Practice for Arranging Local Government Officials to Stay in Accommodation of Local Government Organizations B.E. 2561 (2018) stipulated that local government officials must be transferred to a different locality with the first government service commenced in order to be entitled to receive home rent payments. Receiving money for renting a house by means of hire purchase or installment loan to pay the price of a house



must be a house located within the locality where the local government organization is located in order to be entitled under such law. In addition, it was found that the accommodation of the local government organization did not set the standard of living and the arrangement of local government officials to stay always gave priority to government officials who were entitled to receive house rent payments. From the aforementioned problems causing problems for the livelihood of the local government officials who have not been treated to solve the problems of housing and are not in accordance with the principles of encouraging government officials to have their own homes, especially government officials who started serving for the first time.

From the study, the researcher recommended that Regulations of the Ministry of Interior on welfare and accommodation benefits of local government officials should be drafted as a model law or the minimum standard law to enforce with local government officials across the country by defining the form of law on welfare protection and benefits for receiving home rent payments, setting criteria for protection of rights, measures on accommodation, and accommodation arrangement.

Keywords: welfare and benefits, local government officials, housing problems.

บทนำ

การคุ้มครองสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่พักอาศัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่น จัดขึ้นเพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ 1) ส่วนที่เป็นตัวเงิน หรือที่เรียกว่า “เงินค่าเช่าบ้าน” อยู่ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และ 2) ส่วนของที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ในหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561 จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่าระเบียบและหลักเกณฑ์ข้างต้นยังไม่สามารถคุ้มครองข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยได้อย่างครอบคลุม ดังนี้



1. สิทธิการได้รับเงินค่าเช่าบ้าน กำหนดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะมีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านก็ต่อเมื่อได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ กล่าวคือเมื่อข้าราชการส่วนท้องถิ่นเริ่มรับราชการครั้งแรกแล้ว ต้องมีการยื่นขอโอนย้ายไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งตั้งอยู่ต่างอำเภอกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมก่อน จึงจะมีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้าน โดยข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่เริ่มรับราชการครั้งแรก ต้องจัดหาที่พักอาศัยเอง ถือเป็นการปล้ำภาระให้แก่ข้าราชการผู้นั้นเป็นอย่างมาก (กิตติยา คงเพ็ชร, สัมภาษณ์, 2564) เมื่อพิจารณาถึงหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 4 และมาตรา 27 ที่ว่า สิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน สิ่งที่ไม่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2563, หน้า 142) ดังนั้น เมื่อเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเหมือนกัน และได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยเช่นเดียวกัน จึงสมควรที่จะได้รับการเยียวยาช่วยเหลือเช่นเดียวกัน

2. หลักเกณฑ์การเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ไม่มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมเศรษฐกิจในปัจจุบัน และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการสนับสนุนให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจัดหาที่พักอาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง การกำหนดให้บ้านที่เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้จะต้องตั้งอยู่ในท้องที่หรืออำเภอที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่เท่านั้น เป็นการจำกัดสิทธิของข้าราชการส่วนท้องถิ่นมากเกินไป ซึ่งแตกต่างจากการเช่าบ้านเพื่ออยู่อาศัย ที่ไม่มีการกำหนดจำกัดว่าบ้านหลังนั้นจะต้องตั้งอยู่ในท้องที่ใด อนึ่ง ท้องที่ต่างๆ ของประเทศไทยมีความแตกต่างกัน บางท้องที่อาจทุรกันดารหรือมีค่าครองชีพสูง อาจไม่เหมาะสมที่จะจัดหาบ้านถาวรเพื่อการอยู่อาศัยอย่างเหมาะสมแก่ฐานานุรูปของตนได้ แม้ในประเด็นดังกล่าวจะมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดออกมาเป็นแนวทางแล้วก็ตาม แต่กฎหมายก็ไม่มีเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าวยังคงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อย่างเคร่งครัดตามหลักนิติรัฐ หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย หากมีผู้ได้รับผลกระทบสิทธิ ต้องดำเนินการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเป็นรายกรณีไป

3. ที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีมาตรฐานไปในทิศทางเดียวกัน เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างสร้างที่พักในรูปแบบที่แตกต่างกันตามงบประมาณและนโยบายของหน่วยงานตามหลักการกระจายอำนาจอย่างเต็มที่ หากที่ใดมีแบบที่ดีมีมาตรฐาน ก็จะส่งผลดีต่อตัวข้าราชการส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ๆ (กันยัทศน์ เรืองศรี, สัมภาษณ์, 2564) ประกอบกับเมื่อถูกจัดเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็จะปฏิเสธ



การเข้าพักอาศัยไม่ได้ เพราะจะถือว่าสละสิทธิการเข้าพักอาศัย โดยถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักอาศัยให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นแล้ว จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านอีก การจัดสร้างที่พักอาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีมาตรฐาน ไม่มีความเหมาะสมต่อการเข้าพักอาศัย สร้างปัญหาให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นในแง่ของการได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างเหมาะสมและส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการบริหารงานบุคคล กลายเป็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีที่พักให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้นกลับสร้างปัญหาด้านความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีที่พักนั่นเอง เมื่อพิจารณาถึงหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 และมาตรา 27 ข้าราชการส่วนท้องถิ่นสมควรที่จะได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์เรื่องที่พักอาศัยอย่างมีมาตรฐานขั้นต่ำไปในทิศทางเดียวกัน

4. หลักเกณฑ์การจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มุ่งเน้นไปที่การบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยเป็นสำคัญ แต่ให้ความสำคัญกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านเป็นลำดับแรกเพื่อประหยัดงบประมาณแผ่นดิน โดยกำหนดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านต้องออกจากที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากมีข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านโอนย้ายมาใหม่ ทั้งที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านผู้นั้นได้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมาก่อนและมีความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยก็ตาม (กิตติยา คงเพชร, สัมภาษณ์, 2564) หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะเคร่งครัดจนเกินไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่สามารถปรับให้มีความเหมาะสมกับหน่วยงานของตนเองได้ ทั้งที่เป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหาร (เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, 2563, หน้า 306) ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติได้โดยง่ายและมีความเป็นพลวัติทางสังคม หลักเกณฑ์ดังกล่าวควรมีความชัดเจนและสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมในทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คือการบรรเทาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการคุ้มครองสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเรื่องสิทธิการได้รับเงินค่าเช่าบ้าน



2. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์เงื่อนไขการคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับเงินค่าเช่าบ้าน โดยวิธีการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน
3. เพื่อศึกษามาตรฐานที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. เพื่อศึกษาการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. เพื่อให้ได้มาซึ่งรูปแบบกฎหมาย (model law) เกี่ยวกับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่พักอาศัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

สมมติฐานของการวิจัย

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 และหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดให้มีสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ยังไม่สอดคล้องกับสภาพชีวิตความเป็นอยู่ การดำรงชีพของข้าราชการส่วนท้องถิ่น สภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะเรื่องสิทธิการได้รับเงินค่าเช่าบ้าน เงื่อนไขในการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน มาตรฐานของที่พักและการจัดคนเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น หากมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบและหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพชีวิตความเป็นอยู่ การดำรงชีพของข้าราชการส่วนท้องถิ่น สภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน จะทำให้กฎหมายมีประสิทธิภาพ บังเกิดประสิทธิผล และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัย และสนับสนุนให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจัดหาที่พักอาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ส่งผลให้เกิดความมั่นคงต่อตัวข้าราชการส่วนท้องถิ่นและช่วยลดภาระงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยศึกษาหลักการกำหนดค่าตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูล หลักนิติรัฐ นิติธรรม หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความเสมอภาค กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหาร รวมถึงหลักการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายจัดตั้งองค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. 2560 หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561 ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการรักษาความสะอาดสถานที่ราชการ และการเข้าพักอาศัยในอาคารบ้านพักสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 194/2561 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการที่พักอาศัยของข้าราชการในประเทศญี่ปุ่นและอังกฤษ เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัย

1. พบว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 6 กำหนดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะมีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านก็ต่อเมื่อได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยแต่ไม่ได้ขอโอนย้ายไปต่างท้องที่หรือต่างอำเภอ จะไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย โดยเฉพาะข้าราชการที่เริ่มรับราชการครั้งแรก เมื่อพิจารณาหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 4 และมาตรา 27 เมื่อเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเหมือนกัน ได้รับความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยเหมือนกัน ย่อมต้องได้รับการคุ้มครองสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่พักอาศัยเช่นเดียวกัน เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่นและอังกฤษ พบว่าจะคุ้มครองให้ความช่วยเหลือเป็นตัวเงินในลักษณะเหมาะสมตามสิทธิ โดยข้าราชการประเทศญี่ปุ่นและอังกฤษทุกคน รวมทั้งผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัย จะได้รับการช่วยเหลือจากทางราชการทั้งสิ้น ไม่จำกัดว่า จะต้องมีการโอนย้ายหรือมีคำสั่งให้ย้ายถึงจะได้รับการช่วยเหลือแต่อย่างใด แม้จะมีรายละเอียดในการกำหนดจำนวนเงินแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศก็ตาม

2. พบว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 14 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ต้องการมีที่พักอาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองโดยวิธีการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน จะสามารถนำหลักฐานมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ก็ต่อเมื่อบ้านหลังนั้นตั้งอยู่ในท้องที่หรืออำเภอที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่เท่านั้น เป็นการจำกัดสิทธิข้าราชการ



ส่วนท้องถิ่นในการเลือกที่พักอาศัยเกินสมควรแก่เหตุ ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการสนับสนุนให้ข้าราชการมีที่พักอาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ทั้งที่การเข้าบ้านเพื่ออยู่อาศัยไม่มีกฎหมายกำหนดให้บ้านหลังนั้นจะต้องตั้งอยู่ในท้องที่ใด ประกอบกับท้องที่ต่าง ๆ ของประเทศไทยมีความแตกต่างกันทั้งสภาพสังคมและเศรษฐกิจ การจัดหาที่พักอาศัยอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนควรคำนึงความเหมาะสมและความพึงพอใจของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ขอเพียงแต่การพักอาศัยอยู่ในบ้านหรือที่พักอาศัยดังกล่าวไม่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติราชการก็พอ ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 194/2561

3. พบว่าที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีมาตรฐานไปในทิศทางเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดสร้างได้อย่างอิสระตามหลักการกระจายอำนาจ เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ขณะที่ที่พักของข้าราชการประเภทอื่น เช่น ข้าราชการตำรวจ มีการออกแบบไปในทิศทางเดียวกันและสามารถเลือกนำมาปรับใช้ได้ตามความเหมาะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันทั้งงบประมาณและสภาพพื้นที่ จึงสมควรกำหนดเป็นแบบมาตรฐานขั้นต่ำของที่พักให้มีความหลากหลายเช่นแบบอาคารที่พักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น เพื่อให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกใช้ให้เหมาะสมได้ และสามารถปรับให้มีมาตรฐานสูงกว่าที่กำหนดไว้ได้

4. พบว่าหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561 ให้ความสำคัญกับการประหยัดงบประมาณแผ่นดินมากกว่าการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยและความเคร่งครัดมากเกินไป การกำหนดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านต้องออกจากที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากมีข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านโอนย้ายมาใหม่ ทั้งที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมาก่อนและมีความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถใช้ดุลยพินิจบริหารจัดการเรื่องที่พักอาศัยให้มีความเหมาะสมได้เอง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะเทียบเคียงมาจากหลักเกณฑ์กลางของกระทรวงการคลัง แต่หลักเกณฑ์กลางของกระทรวงการคลังไม่ได้บังคับให้แต่ละหน่วยงานต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด หน่วยงานต่าง ๆ สามารถใช้ดุลยพินิจออกหลักเกณฑ์เป็นของตนเองได้ เช่น ข้าราชการตำรวจ มีระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการรักษาความสะอาดสถานที่ราชการและการเข้าพักอาศัยในอาคารบ้านพักสำนักงานตำรวจ



แห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ซึ่งมีรายละเอียดในเรื่องการบริหารจัดการที่พัก รวมถึงการจัดข้าราชการตำรวจเข้าพักอาศัย ที่มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่แพงด้านที่อยู่อาศัยของข้าราชการตำรวจเป็นสำคัญ

อภิปรายผล

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่พักอาศัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ได้ให้ความคุ้มครองข้าราชการทุกคนที่ได้รับความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยอย่างครอบคลุม เพราะมีการกำหนดให้ต้องโอนย้ายไปต่างท้องที่หรือต่างอำเภอก่อนจึงจะได้รับเงินค่าเช่าบ้าน ในประเทศญี่ปุ่นและอังกฤษต่างให้ความสำคัญกับข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยอย่างเท่าเทียมโดยไม่มีเงื่อนไขในการช่วยเหลือ กฎหมายของประเทศไทยมีเงื่อนไขในเรื่องการได้รับเงินค่าเช่าบ้านโดยวิธีการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน โดยจำกัดเรื่องสถานที่ตั้งของบ้านมากเกินไปจนสมควร จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการสนับสนุนให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจัดหาที่พักอาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง และไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมเศรษฐกิจในปัจจุบัน อันเป็นผลให้สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นต้องสิ้นสุดลง ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการผู้นั้น (สำนักงานศาลปกครอง, 2561, หน้า 14) และที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ใดกำหนดให้ไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยที่ไม่ได้มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่แพงด้านที่อยู่อาศัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่พักอาศัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ให้มีความครอบคลุม มีมาตรฐานและมีความเป็นพลวัตกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

ข้อเสนอแนะ

ควรยกร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่พักอาศัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นกฎหมายกลาง (model law) หรือกฎหมายมาตรฐานขั้นต่ำในการบังคับใช้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ดังนี้

หมวดที่ 1 เรื่องเงินค่าเช่าบ้าน จะเป็นการแก้ปัญหาเรื่องการคุ้มครองสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับสิทธิการได้รับเงินค่าเช่าบ้าน ให้ครอบคลุมข้าราชการส่วนท้องถิ่นทุกคนที่ได้รับความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัย โดยนำกฎหมายเรื่องเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการประเทศญี่ปุ่นและอังกฤษมาเทียบเคียง และควรกำหนด



หลักเกณฑ์เงื่อนไขการคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับเงินค่าเช่าบ้านโดยวิธีการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระ
เงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านขึ้นใหม่ โดยยกเลิกการจำกัดสถานที่ตั้งของที่พักอาศัยหรือบ้าน
หลังดังกล่าว โดยนำแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 194/2561 มาปรับใช้

หมวดที่ 2 เรื่องการบริหารจัดการที่พักอาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึง
การจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัย ควรให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง
ใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาความเดือดร้อนจำเป็นในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพัก
อาศัย และกำหนดการหมดสิทธิเข้าพักอาศัยเอาไว้อย่างชัดเจน โดยนำระเบียบสำนักงาน
ตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการรักษาความสะอาดสถานที่ราชการและการเข้าพักอาศัยในอาคาร
บ้านพักสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 มาเทียบเคียง

หมวดที่ 3 เรื่องมาตรฐานที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดมาตรฐาน
ขั้นต่ำสำหรับที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ โดยกำหนดแบบแปลนกลางที่ใช้
ในการก่อสร้าง เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการนำมาใช้งาน สามารถควบคุมงบประมาณ
ได้อย่างแน่นอน ควรกำหนดให้มีความหลากหลาย เช่น เรือนแถว บ้านเดี่ยว บ้านแฝด และ
แฟลต เป็นต้น เพื่อให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกนำไปปรับใช้ให้มีความเหมาะสม
ตรงตามความต้องการของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยนำแบบของสำนักงาน
ตำรวจแห่งชาติและกระทรวงสาธารณสุขมาเทียบเคียง

เพื่อให้กฎหมายในการคุ้มครองสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่พักอาศัยของข้าราชการ
ส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพสูงสุด ในร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคุ้มครอง
สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่พักอาศัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... ควรเพิ่มเติม
เรื่องการบริหารจัดการที่พักอาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปด้วย เช่น เรื่อง
คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ในการบริหารจัดการและจัดข้าราชการเข้าพักอาศัย กฎเกณฑ์
ของการอยู่ร่วมกันและจัดให้มีมาตรการป้องกันหรือลงโทษเพื่อให้การพักอาศัยเป็นไปอย่าง
ปกติสุข และกำหนดเงื่อนไขการหมดสิทธิเข้าพักอาศัยให้ชัดเจน พร้อมทั้งขั้นตอน
กระบวนการในการจัดการกับผู้หมดสิทธิเข้าพักอาศัย

บรรณานุกรม

- กันยัทสน์ เรื่องศรี. (2564, 24 มิถุนายน). ผู้อำนวยการกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบล
ป่ายุบใน. สัมภาษณ์
กิตติยา คงเพชร. (2564, 24 มิถุนายน). หัวหน้าฝ่ายแผนงานและงบประมาณ องค์การบริหาร
ส่วนตำบลป่ายุบใน. สัมภาษณ์



เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2563). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน** (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

จีระ ประธีป. (2555). **หลักการจัดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล** (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สมศักดิ์ เจตสุรกานต์. (2558). **การบริหารค่าตอบแทน** (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). (ม.ป.ป.). **ระบบค่าตอบแทน** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.ocsc.go.th/compensation> [2563, 25 ตุลาคม].

สำนักงานศาลปกครอง. (2561). **แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. 2561**. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.