

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขอรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินเพื่อใช้ในการกิจ
ของแพทยสภา^๑

กระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๒.๓.๔/๕๗๒๓ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และการขอรับงบประมาณแผ่นดินของแพทยสภา สรุปความได้ว่า ด้วยกระทรวงสาธารณสุขได้รับหนังสือจากแพทยสภาว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนคัลยแพทย์ในประเทศไทย โดยมีความประสงค์ ขอรับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อใช้ในการฝึกอบรมและผลิตคัลยแพทย์ให้เพียงพอ ต่อความต้องการของประเทศ โดยได้ปรึกษาหารือร่วมกันสามฝ่ายแล้ว ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข นายกแพทยสภา และผู้แทนจากราชวิทยาลัยคัลยแพทย์แห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาจัดทำคำขอของงบประมาณดังกล่าว ยังมีประเด็นข้อสงสัยเกี่ยวกับการตีความ ตามกฎหมาย กระทรวงสาธารณสุขจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยในสามประเด็นดังนี้

๑. การกิจที่ราชวิทยาลัยคัลยแพทย์แห่งประเทศไทยดำเนินการอยู่นั้นถือเป็นภารกิจของแพทยสภาตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๗ (๒) และมาตรา ๘ (๓) (๔) (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ หรือไม่
๒. แพทยสภามีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินตามมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ เพื่อนำมาสนับสนุนภารกิจในการผลิตคัลยแพทย์ของราชวิทยาลัยคัลยแพทย์แห่งประเทศไทยได้หรือไม่
๓. กระทรวงสาธารณสุขในฐานะหน่วยรับงบประมาณสามารถจัดทำคำขอของงบประมาณเพื่อสนับสนุนภารกิจของแพทยสภาและราชวิทยาลัยคัลยแพทย์แห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงสาธารณสุข โดยมีผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ และผู้แทนแพทยสภา เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การกิจที่ราชวิทยาลัยคัลยแพทย์แห่งประเทศไทยดำเนินการอยู่นั้น ถือเป็นภารกิจของแพทยสภาตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๗ (๒) และมาตรา ๘ (๓) (๔) (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมพ.ศ. ๒๕๒๕ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๖^๒

^๑ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๒/๔๒ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒มาตรา ๖ ให้มีสภาขึ้นสภาหนึ่งเรียกว่า “แพทยสภา” มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้แพทยสภาเป็นนิติบุคคล

แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ กำหนดให้แพทยสภามีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์และหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งมาตรา ๗ (๒)^๓ กำหนดให้แพทยสภามีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการประกอบวิชาชีพในทางการแพทย์ และมาตรา ๘ (๖)^๔ กำหนดให้แพทยสภามีหน้าที่และอำนาจในการออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ และออกหนังสือแสดงวุฒิอื่น ๆ ในวิชาชีพเวชกรรม และโดยที่มาตรา ๒๑ (๓) (ณ)^๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้คณะกรรมการแพทยสภามีอำนาจออกข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการจัดตั้ง การดำเนินการ และการเลิกวิทยาลัยวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ ซึ่งคณะกรรมการแพทยสภาได้ออกข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยราชวิทยาลัยศัลยแพทย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อจัดตั้งราชวิทยาลัยศัลยแพทย์ฯ ขึ้นเป็นหน่วยงานภายใต้แพทยสภา โดยในข้อ ๖^๖ กำหนดวัตถุประสงค์ให้ราชวิทยาลัยศัลยแพทย์ฯ ช่วยคณะกรรมการแพทยสภาปฏิบัติการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแพทยสภาตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเวชกรรมในส่วนที่เกี่ยวกับศัลยศาสตร์ และข้อ ๗^๗ กำหนดหน้าที่

^๓มาตรา ๗ แพทยสภามีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

๑) ๑) ๑)

๑) ๑) ๑)

(๒) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการประกอบวิชาชีพในทางการแพทย์

๑) ๑) ๑)

๑) ๑) ๑)

^๔มาตรา ๘ แพทยสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) ๑) ๑)

๑) ๑) ๑)

(๖) ออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ และออกหนังสือแสดงวุฒิอื่น ๆ ในวิชาชีพเวชกรรม

^๕มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) ๑) ๑)

๑) ๑) ๑)

(๓) ออกข้อบังคับว่าด้วย

๑) ๑) ๑)

๑) ๑) ๑)

(ณ) การจัดตั้ง การดำเนินการ และการเลิกวิทยาลัยวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ

๑) ๑) ๑)

๑) ๑) ๑)

^๖ข้อ ๖ ราชวิทยาลัยแห่งนี้มีวัตถุประสงค์ช่วยคณะกรรมการแพทยสภาปฏิบัติการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแพทยสภา ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเวชกรรม ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับศัลยศาสตร์

^๗ข้อ ๗ ราชวิทยาลัยมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมและแนะแนววิชาการศัลยแพทย์ และศาสตร์ที่เกี่ยวข้องระดับหลังปริญญา

(๒) ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากแพทยสภาเกี่ยวกับการฝึกอบรมและสอบเพื่อเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ ทางศัลยศาสตร์

(๓) ดำเนินการประชุมวิชาการและกิจกรรมของสมาชิกราชวิทยาลัย

(๔) ส่งเสริมความเข้าใจอันดีงามและความสามัคคีในหมู่ศัลยแพทย์ และระหว่างศัลยแพทย์กับแพทย์สาขาวิชาอื่นๆ ทั้งในและนอกประเทศ

(๕) เผยแพร่ความรู้ทางศัลยศาสตร์อันเป็นประโยชน์ต่อประชาชน

(๖) จัดหาทุนและผลประโยชน์เพื่อใช้ในกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ของราชวิทยาลัย รวมทั้งทุนการศึกษา วิจัย ในทางศัลยศาสตร์และศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

(๗) ส่งเสริมและผดุงเกียรติของสมาชิกของราชวิทยาลัย

(มีต่อหน้าถัดไป)

ของราชวิทยาลัยศัลยแพทย์ฯ ในด้านต่าง ๆ เช่น ส่งเสริมและแนะแนววิชาการศัลยแพทย์และศาสตร์ที่เกี่ยวข้องระดับหลังปริญญา ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากแพทยสภาเกี่ยวกับการฝึกอบรมและการสอบเพื่อเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ ทางศัลยศาสตร์ ดำเนินการประชุมวิชาการและกิจกรรมของสมาชิก ส่งเสริมความเข้าใจอันดีงามและความสามัคคีในหมู่ศัลยแพทย์ เผยแพร่ความรู้ทางศัลยศาสตร์อันเป็นประโยชน์ต่อประชาชน กำหนดและควบคุมมาตรฐานทางวิชาการ จึงเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์และหน้าที่และอำนาจของราชวิทยาลัยศัลยแพทย์ฯ ตามข้อบังคับของแพทยสภา ว่าด้วยราชวิทยาลัยศัลยแพทย์ฯ นั้น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และหน้าที่และอำนาจของแพทยสภาตามมาตรา ๗ (๒)^๙ และมาตรา ๘ (๖)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ ซึ่งหากราชวิทยาลัยศัลยแพทย์ฯ ดำเนินการตามภารกิจที่กำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยวิทยาลัยศัลยแพทย์ฯ ก็ย่อมเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องและเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์และหน้าที่และอำนาจของแพทยสภาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ ด้วย

ประเด็นที่สอง แพทยสภามีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ตามมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ เพื่อนำมาสนับสนุนภารกิจในการผลิตศัลยแพทย์ของราชวิทยาลัยศัลยแพทย์แห่งประเทศไทยได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนแพทยสภาว่าภารกิจในการผลิตศัลยแพทย์ตามประเด็นที่หารือนี้ หมายถึง ภารกิจเกี่ยวกับการฝึกอบรมและจัดสอบเพื่อเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ ทางศัลยศาสตร์ฯ จึงเป็นกรณีที่มีประเด็นหารือว่า แพทยสภามีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินเพื่อนำมาสนับสนุนภารกิจในการฝึกอบรมและจัดสอบของราชวิทยาลัยศัลยแพทย์ฯ ได้หรือไม่ ซึ่งเห็นว่า แพทยสภาเป็นสภาวิชาชีพมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ และไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ. ๒๕๖๑ แต่แพทยสภาอาจมีรายได้จากเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินตามมาตรา ๙ (๑)^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ และได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า ภารกิจของราชวิทยาลัยศัลยแพทย์ฯ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยราชวิทยาลัยศัลยแพทย์ฯ เป็นการดำเนินการที่สอดคล้องและเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์และหน้าที่และอำนาจของแพทยสภาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ ดังนั้น แพทยสภาจึงสามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนการขอรับงบประมาณ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗)

(๘) กำหนดและควบคุมมาตรฐานทางวิชาการ รวมทั้งสอดส่องดูแลความประพฤติและมรรยาทในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมของสมาชิกของราชวิทยาลัย

(๙) ออกระเบียบต่าง ๆ ของราชวิทยาลัย ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดกับกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเวชกรรมและระเบียบข้อบังคับแพทยสภา

(๑๐) รายงานกิจการต่อแพทยสภาเป็นครั้งคราว และเป็นประจำปี

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๑}มาตรา ๙ แพทยสภาอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

(๑) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อขอรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินผ่านกระทรวงสาธารณสุขเพื่อใช้ในการกิจของราชวิทยาลัยศัลยแพทย์ฯ ได้

ประเด็นที่สาม กระทรวงสาธารณสุขในฐานะหน่วยรับงบประมาณสามารถจัดทำคำของบประมาณเพื่อสนับสนุนภารกิจของแพทยสภาและราชวิทยาลัยศัลยแพทย์แห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยรับงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายอย่างน้อยต้องแสดงวัตถุประสงค์ แผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ จึงเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และหากแพทยสภามีความจำเป็นจะต้องได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเพื่อใช้ในการกิจของแพทยสภาและราชวิทยาลัยศัลยแพทย์ฯ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ ย่อมสามารถจัดทำแผนงานหรือโครงการเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินผ่านกระทรวงสาธารณสุขที่เป็นหน่วยรับงบประมาณได้ โดยต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัจจุบันกระทรวงสาธารณสุขจะจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้แก่แพทยสภาอยู่แล้ว แต่จำนวนเงินดังกล่าวไม่เพียงพอให้แพทยสภาและราชวิทยาลัยศัลยแพทย์ฯ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๘^{๑๒} เห็นชอบในหลักการการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเพื่อการพัฒนาองค์กรวิชาชีพ โดยให้จัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่แพทยสภาเพิ่มเติม ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นจำนวนเงินปีละ ๕,๙๖๓,๐๐๐ บาท (ห้าล้านเก้าแสนหกหมื่นสามพันบาทถ้วน) ดังนั้น กระทรวงสาธารณสุข

^{๑๑}มาตรา ๒๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๘ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับประมาณนั้นต่อผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องแสดงวัตถุประสงค์แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และให้จัดส่งรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนดด้วย

^{๑๒}มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๔/๙๖๖๓ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานงบประมาณ สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเพื่อการพัฒนาองค์กรวิชาชีพตามที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ ทั้งนี้ ให้กระทรวงสาธารณสุขรับไปประสานกับองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยให้รวมถึงสภาการพยาบาลด้วย เพื่อจัดทำข้อมูลรายรับรายจ่าย และความต้องการการสนับสนุน ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรวิชาชีพดังกล่าวสามารถดำเนินบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านจริยธรรมและในด้านความรู้ความสามารถในวิชาชีพ แล้วขอตกลงในรายละเอียดด้านการเงินกับสำนักงานงบประมาณตามความจำเป็นเหมาะสมและสอดคล้องกับข้อเท็จจริง และดำเนินการต่อไปได้

ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลงานด้านสาธารณสุขของประเทศจึงสมควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นเพื่อให้แพทยสภาสามารถดำเนินบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านจริยธรรมและในด้านความรู้ความสามารถในวิชาชีพเวชกรรม



(นายพนพล เกรียงษ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๙