

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ทบทวนสถานะของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วย
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

สำนักงานงบประมาณได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๗๐๒/๔๒๔๕ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๑ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้วินิจฉัยว่า สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) มีฐานะเป็นหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ตามคำนิยามว่า “ส่วนราชการ” ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติได้ขอตกลงกับสำนักงานงบประมาณขอให้หน่วยงานเพื่อการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยตรงในฐานะเป็นส่วนราชการตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแตกต่างจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปแก่สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติผ่านกระทรวงสาธารณสุข และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติผ่านกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานงบประมาณพิจารณาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) แล้ว ไม่เห็นพ้องด้วย จึงขอให้มีการพิจารณาทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. การที่มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น นั้น ถ้อยคำในกฎหมายมีความหมายชัดเจนและแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวว่า ประสงค์จะให้ สช. ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องนำบทบัญญัติในมาตราอื่น ๆ ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันมาแปลงเจตนารมณ์เพื่อให้มีความหมายเปลี่ยนแปลงไปจากถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๒. การจัดตั้ง สช. เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ในกำกับของนายกรัฐมนตรี โดยที่มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ และติดต่อประสานงานกับหน่วยงานด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและ

หน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและเอกชนที่ดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องสุขภาพ โดยมีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาและบริหารงานตามวาระ นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดสถานะ โครงสร้างการบริหารและอำนาจหน้าที่ของ สช. เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง สช. และให้สามารถปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติในการกำหนดนโยบาย และกำกับดูแลการดำเนินงานของ สช. ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น มิได้หมายความว่าต้องเป็นส่วนราชการตามกฎหมายวิธีการงบประมาณแต่อย่างใด

๓. การที่มาตรา ๒๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้รายได้ของสำนักงานมาจากเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี นั้น โดยหลักการของการจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือหน่วยงานภาคเอกชนที่ดำเนินงานด้านสาธารณสุขประโยชน์ ย่อมสามารถได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในลักษณะเป็นเงินอุดหนุน โดยผ่านส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปในลักษณะดังกล่าว เมื่อส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเบิกจ่ายอุดหนุนให้กับหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือองค์กรภาคเอกชนแล้ว ก็มีหน้าที่เพียงติดตาม กำกับดูแล เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการของความเป็นอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณ และการตั้งงบประมาณไว้ในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้กับ สช. ผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ก็เป็นไปตามหลักการดังกล่าว เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณด้านสาธารณสุขทั้งหน่วยงานที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแล และหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบาย คือ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีการพิจารณาและบูรณาการแผนปฏิบัติงานและแผนงบประมาณร่วมกันตั้งแต่ในขั้นตอนการขอตั้งงบประมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการงบประมาณและการจัดทำบริการสาธารณสุขด้านสาธารณสุขของประเทศ ทั้งนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้ สช. ไม่ใช่การจัดสรรงบประมาณเพื่อให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขนำไปใช้จ่ายในการกิจของตน แต่เป็นเพียงการจัดสรรเพื่ออุดหนุนให้ สช. นำไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ จึงไม่ถือว่าเป็นงบประมาณในการบริหารงานของกระทรวงสาธารณสุขโดยตรงแต่ประการใด ซึ่งสำนักงานที่เป็นหน่วยงานของรัฐในลักษณะดังกล่าว เช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติให้สำนักงานเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และรายได้ไม่ต้องนำส่งคลัง สำนักงานงบประมาณก็พิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปผ่านกรมการค้าภายใน โดยไม่มีอุปสรรคในการบริหารงานที่เป็นอิสระแต่ประการใด

๔. การที่บทบัญญัติมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้บรรดารายได้ของสำนักงานไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ นั้น บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเพียงการกล่าวถึง

ทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานของ สช. ว่า เมื่อเกิดรายได้สามารถนำไปใช้จ่ายในกิจการของตน โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นบทกเว้นหลักการทางการคลังทั่วไปที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ เมื่อมีรายได้จะต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และหากมีความจำเป็นต้องใช้จ่าย จึงขอตั้งงบประมาณไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อขออนุมัติรัฐสภาก่อนนำไปใช้จ่ายเท่านั้น มิได้เป็นการแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายให้ สช. มีฐานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ดังนั้น การอ้างมาตรา ๒๙ ซึ่งไม่ใช่มาตราหลักในการกำหนดสถานะของ สช. มาลบล้างหลักการสำคัญที่แสดงถึงสถานะที่ชัดเจนของ สช. ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ จึงไม่ถูกต้อง

ต่อมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/ท ๘๖๕ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติสามารถขอตั้งงบประมาณได้โดยตรงในฐานะเป็นส่วนราชการตามความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือให้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติขอตั้งงบประมาณโดยผ่านกระทรวงสาธารณสุขตามความเห็นของสำนักงบประมาณ เพื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาทบทวนปัญหาตามข้อหารือของสำนักงบประมาณ โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) แล้ว เห็นว่า การพิจารณาความหมายของบทบัญญัติกฎหมายในเรื่องใดจำเป็นต้องพิจารณาบทบัญญัติทั้งหลายที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันทั้งหมดเพื่อทราบความมุ่งหมายที่แท้จริงของบทบัญญัติกฎหมายนั้น และโดยที่บทบัญญัติมาตรา ๒๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ได้บัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น มิใช่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจะได้รับการงบประมาณแผ่นดิน เพราะการได้รับงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เป็นไปตามมาตรา ๒๘^๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้อยู่แล้ว แต่บทบัญญัติมาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่แสดง

^๑มาตรา ๒๖ ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น

ให้สำนักงานมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ในกำกับของนายกรัฐมนตรี

กิจการของสำนักงานไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว

^๒มาตรา ๒๘ รายได้ของสำนักงาน ประกอบด้วย

(๑) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี

(๒) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

สถานการณ์บริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติว่าจะเป็นไปในรูปแบบใด ซึ่งเมื่อได้พิจารณาประกอบกับบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้แล้ว^๓ ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า การเป็นหน่วยงานของรัฐของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาตินี้ จะไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการในความหมายทั่วไปของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินประการหนึ่ง และไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่นใดที่ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างอื่นอีกประการหนึ่ง ซึ่งความเข้าใจเช่นนี้จะทำให้กฎหมายมีความสอดคล้องกันทั้งฉบับ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นยืนยันตามความเห็นเดิมที่ว่า สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติยังคงอยู่ในความหมายของคำว่า “ส่วนราชการ”^๔ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐด้วยและต้องนำกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณมาใช้บังคับกับสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เว้นแต่กรณีที่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติยกเว้นไว้โดยเฉพาะซึ่งได้แก่บทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง^๕

สำหรับปัญหาในเรื่องการบริหารงบประมาณแผ่นดินนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานงบประมาณสามารถเสนอให้พิจารณาการจัดสรรหรือการกำหนดวิธีการจัดทำงบประมาณหรือการเบิกจ่ายเงินงบประมาณภายใต้กรอบของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งหากเห็นว่าการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติควรดำเนินการผ่านหน่วยงานที่กำกับดูแลเพื่อการบริหารงบประมาณอย่างเป็นระบบ ก็สมควรกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

(๓) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของสำนักงาน

(๔) รายได้จากการดำเนินกิจการของสำนักงาน

(๕) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔)

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๓๓๗ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) (เรื่องเสร็จที่ ๕๙๘/๒๕๕๐)

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๒๙ บรรดารายได้ของสำนักงานตามมาตรา ๒๔ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ฯลฯ

ฯลฯ

ดำเนินการผ่านสำนักนายกรัฐมนตรี เนื่องจากตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง^๖ แห่งพระราชบัญญัติ
สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้สำนักงานนี้อยู่ในกำกับของนายกรัฐมนตรีโดยตรง

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๑

^๖มาตรา ๒๖ ๑ล๑

๑ล๑

ให้สำนักงานมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ในกำกับของนายกรัฐมนตรี

๑ล๑

๑ล๑