

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษตามผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
และลูกจ้างของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ สปสช. ๔.๐๓/๘๘๘๔ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) อยู่ระหว่างการพิจารณาดำเนินการจ่ายค่าตอบแทนพิเศษตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษประจำปีตามผลการดำเนินงานของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ แต่มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบดังกล่าว เนื่องจากคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ พิจารณานุมัติหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษตามผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการตามหน้าที่ของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และ สปสช. ในเรื่องนี้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ชัดเจน และเกิดประโยชน์สูงสุด จึงขอหารือข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ออกระเบียบคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษประจำปีตามผลการดำเนินงานของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีข้อสังเกตประกอบการตรวจสอบรายงานการเงินพร้อมทั้งข้อเสนอแนะในปี ๒๕๕๖ สรุปความได้ว่า ให้ สปสช. พิจารณาดำเนินการหารือสำนักงาน ก.พ.ร. เกี่ยวกับระเบียบคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติดังกล่าว ในสองประเด็น คือ สปสช. สามารถนำเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เหลือจ่ายและไม่มีภาระผูกพันทั้งหมดมาจ่ายเป็นเงินโบนัสประจำปี ตามข้อ ๘ แห่งระเบียบดังกล่าว ได้หรือไม่ และกรณีการดำเนินการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของ สปสช. ที่ไม่สามารถถือให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เรื่อง แนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชนเกี่ยวกับการกำหนดกรอบวงเงินสำหรับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรสำหรับองค์การมหาชนไว้ไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของเงินอุดหนุนประจำปี เนื่องจากมีวงเงินด้านบุคลากรไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จะสามารถกระทำได้หรือไม่อย่างไร

๒. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตผ ๐๐๓๘/๗๗๘๘ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘ ถึง สปสช. เพื่อตอบข้อหารือการใช้จ่ายเงินงบประมาณเหลือจ่ายเป็นค่าตอบแทนพิเศษประจำปี สรุปความได้ว่า แม้คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะมีอิสระสามารถออกระเบียบให้จ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงานได้ แต่การใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับจะต้องเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๗ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ในการกำหนดกรอบวงเงินรวมสำหรับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรสำหรับองค์การมหาชนไว้ต้องไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของเงินอุดหนุนประจำปี

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๑๒/๕๗ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์วิธีการที่ ก.พ.ร. กำหนดและคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแล้ว สปสช. จะจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษเป็นเงินรางวัลประจำปีงบประมาณให้ผู้ปฏิบัติงานได้ภายในกรอบวงเงินที่ไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของเงินอุดหนุนประจำปีที่ได้รับ หรือภายในวงเงินงบประมาณด้านบุคลากรที่ได้รับอนุมัติจาก ก.พ.ร. เป็นรายกรณีเท่านั้น เมื่อ สปสช. ได้ใช้วงเงินด้านบุคลากรเกินกรอบร้อยละ ๓๐ ไปแล้ว สปสช. จึงไม่มีวงเงินด้านบุคลากรเหลืออยู่ให้นำไปจ่ายเป็นเงินค่าตอบแทนพิเศษประจำปีได้อีก ประกอบกับหนังสือสั่งการของกระทรวงการคลังได้กำหนดแนวทางการใช้เงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนไว้แล้วว่า หากมีเงินงบประมาณเหลืออยู่หลังสิ้นสุดโครงการ จะต้องนำส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ดังนั้น สปสช. จึงไม่สามารถใช้เงินอุดหนุนเหลือจ่ายจากการดำเนินงานในส่วนที่เกินร้อยละ ๓๐ ของเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับมาเพื่อนำไปจ่ายเป็นเงินค่าตอบแทนพิเศษประจำปีแก่ผู้ปฏิบัติงานของ สปสช. ได้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงขอให้ สปสช. ทบทวนแก้ไขระเบียบคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษประจำปีตามผลการดำเนินงานของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ ให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีและหนังสือสั่งการของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับเงินอุดหนุนทั่วไปเหลือจ่ายที่เกี่ยวข้องและระเบียบการจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษประจำปีทางบุคลากรของ สปสช. เกินกว่าร้อยละ ๓๐ ของเงินอุดหนุนที่ได้รับ ทั้งนี้ หาก สปสช. มีความเห็นเป็นอย่างอื่น ขอให้หารือกระทรวงการคลังและสำนักงาน ก.พ.ร.

๓. สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๒๐๘/๑๑๑ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ถึง สปสช. เพื่อตอบข้อหารือเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้จากค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการในการดำเนินงานของ สปสช. สรุปความได้ว่า การจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนเป็นการจ่ายเงินเพื่อเป็นสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่น เป็นอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการองค์การมหาชนตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด โดยมีระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัลประจำปีเพื่อตอบแทนตามประสิทธิภาพในการดำเนินงานรองรับ และเบิกจ่ายจากเงินรายได้ (หักค่าใช้จ่ายออกแล้ว) ที่มีใช้เงินงบประมาณเหลือจ่าย โดยต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๗ ที่ต้องนำไปคำนวณรวมไว้ในกรอบวงเงินค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรมิให้เกินกว่าร้อยละ ๓๐ ของเงินอุดหนุนประจำปี

๔. กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๒.๓/๒๒๐๕๒ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ถึง สปสช. เพื่อตอบข้อหารือเกี่ยวกับการใช้เงินงบบริหารจัดการจ่ายเป็นค่าตอบแทนพิเศษตามผลการดำเนินงานประจำปี สรุปความได้ว่า การจัดสรรงบประมาณให้กับ สปสช. เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณไว้ในลักษณะเงินอุดหนุน ประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นวงเงินรวม ซึ่งผ่านการอนุมัติจากรัฐสภา ซึ่ง สปสช. สามารถบริหารจัดการงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของ สปสช. ได้ตามภารกิจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ หากสิ้นปีงบประมาณมีเงินเหลือจ่าย สปสช. สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ดังนั้น การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษตามผลการดำเนินการประจำปีเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ อย่างไรก็ดี เนื่องจากสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์การมหาชน จึงเห็นควรให้ สปสช. ดำเนินการจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้เป็นไปตามความเห็นของสำนักงาน ก.พ.ร. ด้วย

๕. ต่อมาสำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๑๒๐๘/๗๓๑ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เพื่อแจ้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษตามผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน โดยข้อ ๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษตามผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน สรุปความได้ว่า องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน (เงินอุดหนุน) เป็นหลักประกอบกับมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดว่า บรรดารายได้ขององค์การมหาชนไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และมาตรา ๑๗ การใช้จ่ายเงินขององค์การมหาชน ให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการขององค์การมหาชนโดยเฉพาะ องค์การมหาชนจึงไม่อาจนำเงินเหลือจ่ายจากงบประมาณแผ่นดินและเงินทุนสะสม มาเบิกจ่ายเป็นค่าตอบแทนพิเศษตามผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ แต่ให้เบิกจ่ายจากเงินรายได้ที่เป็นเงินนอกงบประมาณที่หักค่าใช้จ่ายแล้วเหลือจ่าย และต้องคำนวณรวมไว้ในรอบวงเงินรวมค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรตามมติคณะรัฐมนตรี

๖. คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๑ ได้พิจารณากรณีงบประมาณคงเหลือรายการค่าตอบแทนค้างจ่ายแล้วมีมติมอบให้ สปสช. หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอความเห็นในข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนพิเศษตามผลการดำเนินงานของ สปสช. เพื่อให้สามารถดำเนินการกับงบประมาณคงเหลือที่ค้างจ่ายดังกล่าวและเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น สปสช. จึงขอหารือว่า ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีอำนาจอนุมัติจ่ายค่าตอบแทนพิเศษประจำปี โดยใช้งบประมาณเหลือจ่ายและไม่มีภาระผูกพัน ตามระเบียบคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษประจำปีตามผลการดำเนินงานของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ จ่ายเป็นค่าตอบแทนพิเศษประจำปีตามผลการดำเนินงานให้แก่ สปสช. เฉพาะช่วงเวลาก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ทั้งนี้ ตามแนวทางวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในเรื่องเสร็จที่ ๑๐๒๕/๒๕๖๑ ได้หรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณและสำนักงาน ก.พ.ร.) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๑๙ (๓)^๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่

“มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสำนักงานให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

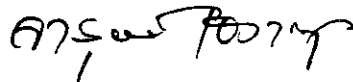
ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การติดตามประเมินผล และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน

ควบคุมดูแล สปสช. ให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึงการควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน การติดตามประเมินผล และการดำเนินการอื่นของ สปสช. ดังนั้น คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจึงมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบให้ผู้ปฏิบัติงานของ สปสช. มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนพิเศษตามผลการดำเนินงานได้ตามมาตรา ๑๙ (๓)^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ ตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้วินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๕๓๐/๒๕๕๕^๗ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ปฏิบัติงานของ สปสช. มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนพิเศษตามผลการดำเนินงานดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย

โดยที่งบประมาณของ สปสช. นั้น คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติต้องเสนอขอรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของ สปสช. ตามมาตรา ๒๙^๘ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ สปสช. จึงเป็นหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณโดยจะใช้จ่ายเงินงบประมาณได้เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างเคร่งครัด ประกอบกับมาตรา ๑๗^๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งได้กำหนดเรื่องการใช้จ่ายเงินขององค์การมหาชน ให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการขององค์การมหาชนโดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดให้ สปสช. นำงบประมาณเหลือจ่ายและไม่มีภาระผูกพันมาจ่ายเป็นค่าตอบแทนพิเศษได้ การจะนำงบประมาณเหลือจ่ายและไม่มีภาระผูกพันมาจ่ายเป็นค่าตอบแทนพิเศษให้แก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของ สปสช. ในช่วงเวลาก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ จึงไม่สามารถกระทำได้



(นางสาวจรรวรรณ เสงตระกูล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๖๒

^๖ ปรตดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษตามผลการดำเนินงานของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๘๑๘ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๘ มาตรา ๒๙ ให้คณะกรรมการเสนอขอรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน

^๙ มาตรา ๑๗ การใช้จ่ายเงินขององค์การมหาชน ให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการขององค์การมหาชน โดยเฉพาะ

การเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด