

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษตามผลการดำเนินงาน
ของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สปสช. ๐๓/๑๑๖๘ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ในการประชุม คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ มีมติให้ ขอความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีการจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษตามผลการดำเนินงาน (โบนัส) ให้แก่บุคลากรของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) เพื่อ ความชัดเจนในข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในการอนุมัติ หรือการให้ความเห็นชอบในการจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษดังกล่าว โดยมีข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติมาตรา ๑๙ (๓) และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และกำหนดให้ คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสำนักงานให้ดำเนินกิจการ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง “(๓) ควบคุมดูแล การดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนด เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การติดตามประเมินผล และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน” นอกจากนี้ มาตรา ๓๐ แห่ง พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้บัญญัติไว้ว่า “การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินของ สำนักงานให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ให้ความเห็นชอบกับหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดสรรสิ่งจูงใจให้แก่ส่วนราชการและจังหวัด (จัดสรรเงินรางวัลหรือโบนัสให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างประจำ) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เสนอ

(๓) คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในขณะนั้น ได้พิจารณาเรื่อง ค่าตอบแทนพิเศษ (โบนัส) ให้แก่บุคลากรของ สปสช. โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๓) และ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยในการประชุมคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๘ ได้อนุมัติตามที่คณะทำงานปรับโครงสร้างเสนอให้ สปสช. มีอัตราค่าตอบแทน พิเศษ (โบนัส) ของแต่ละปีเป็น ๓ ระดับ ตามระดับความสำเร็จตามตัวชี้วัดของบริษัท ไทยเรตติ้ง

แอนด์ อินฟอร์เมชัน เซอร์วิส จำกัด (TRIS) โดยขั้นตอนที่จะได้รับคำตอบแทนพิเศษต้องผ่านการประเมินผลงานรวมไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจึงมีมติให้ สปสช. จ่ายคำตอบแทนพิเศษ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ จนถึงปี ๒๕๕๔ ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ กรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติบางส่วน เห็นว่า เพื่อให้เกิดความรอบคอบจึงเสนอให้สอบถามความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการอนุมัติหรือเห็นชอบของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติชุดปัจจุบัน

(๓) ในเรื่องนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือที่ ตผ ๐๐๑๖/๖๐๕๔ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ สอบถามความเห็นจากสำนักงานงบประมาณในเรื่องดังกล่าว ซึ่งสำนักงานงบประมาณได้มีหนังสือที่ นร ๐๗๑๓/๑๓๓๖๔ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสรุปว่า “พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานที่มีลักษณะเดียวกับองค์การมหาชนมีเจตนารมณ์ให้หน่วยงานดังกล่าวมีอิสระในการบริหารงาน ทั้งในด้านบุคลากร การงบประมาณ และด้านอื่น ๆ ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย สำนักงานงบประมาณจึงได้จัดสรรเงินงบประมาณให้หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะในลักษณะเงินอุดหนุน ประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามภารกิจ”

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจึงขอหารือว่า ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีและมติคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๓) ประกอบกับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ในการกำหนดหลักเกณฑ์ อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบให้ผู้ปฏิบัติงานของ สปสช. ได้รับคำตอบแทนพิเศษตามผลการดำเนินงาน (โบนัส) ประจำปี ๒๕๕๔ หรือปีถัด ๆ ไป ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ.ร.) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๘^๑ แห่ง

^๑มาตรา ๑๘ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ และเครือข่ายหน่วยบริการ และกำหนดมาตรการในการดำเนินงานเกี่ยวกับหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพ

(๒) ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงและประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ นอกจากนี้มาตรา ๑๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ ยังได้บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยมาตรา ๑๙ (๓)^๓ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การติดตามประเมินผล และการดำเนินการอื่นของสำนักงานเมื่อสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามมาตรา ๒๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ จึงมีลักษณะเป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะนี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมีอิสระในการบริหารงานทั้งในด้านบุคลากร การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และด้านอื่น ๆ ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ โดยมาตรา ๒๙^๕ และมาตรา ๓๐^๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ บัญญัติให้คณะกรรมการเสนอขอรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน และให้การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินของสำนักงานเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ประกอบกับการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘^๗ ให้จ่ายเงินรางวัลแก่ข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการและจังหวัดได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินรางวัลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงานหลักประกัน

^๒ มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสำนักงานให้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (๑) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสำนักงาน
- (๒) อนุมัติแผนการเงินของสำนักงาน
- (๓) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การติดตามประเมินผล และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔ มาตรา ๒๔ ให้มีสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๒๙ ให้คณะกรรมการเสนอขอรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน

^๖ มาตรา ๓๐ การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินของสำนักงานให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินรางวัลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการและจังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

สุขภาพแห่งชาติจึงอาจได้รับเงินค่าตอบแทนพิเศษตามผลการดำเนินงาน โดยอนุโลมตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจึงมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบให้ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนพิเศษตามผลการดำเนินงานได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๙ (๓)^๔ และมาตรา ๓๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวข้างต้น

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๕๕

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น
^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น