

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษตามผลการดำเนินงาน
ของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ

สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ สพฉ ๐๘/๑๐๖๔ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยคณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉิน ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อความชัดเจนในข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษ (โบนัส) ให้แก่บุคลากรของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติจึงขอหารือในข้อกฎหมายโดยมีรายละเอียดประกอบ ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑ สรุปสาระสำคัญ คือ

มาตรา ๑๔ ให้จัดตั้งสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น เรียกโดยย่อว่า “สพฉ.”

ให้สถาบันมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ในกำกับของรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๑ กพฉ. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กำหนดนโยบายการบริหารงาน ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานและอนุมัติแผนการเงินของสถาบัน

(๕) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป การจัดตั้งและยกเลิกสำนักงานสาขา ตลอดจนออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การติดตามประเมินผลและการดำเนินการอื่นของสถาบัน

ฯลฯ

ฯลฯ

ระเบียบสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อ ๑๖ ผู้ปฏิบัติงานอาจได้รับเงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มพิเศษ ค่าตอบแทนอื่น สวัสดิการ การสงเคราะห์และประโยชน์อื่นที่คณะกรรมการกำหนด

เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มพิเศษ หรือเงินค่าตอบแทนอื่นไม่ถือว่าเป็นเงินเดือนหรือค่าจ้างในการคำนวณสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผู้ปฏิบัติงานจะพึงได้รับ

๒. สำเนาหนังสือ สำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร ๑๒๐๘/๔๓๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๕ เรื่อง ตอบข้อหารือการจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษตามผลการดำเนินงาน (โบนัส)

๓. สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานในปี ๒๕๕๒ และ ๒๕๕๓ จากองค์กรภายนอก คือ บริษัท TRIS และจากคณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉิน โดยคณะทำงานและคณะอนุกรรมการพัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์ที่คณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉินมอบหมายให้เป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งผลการประเมินการปฏิบัติงานของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติในปี ๒๕๕๓ อยู่ในระดับ B คิดเป็นร้อยละ ๘๕.๕ และคณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉินเห็นชอบให้พนักงานของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติได้รับค่าตอบแทนพิเศษตามที่คณะอนุกรรมการพัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์เสนอ

สำหรับในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ คณะอนุกรรมการกำกับและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (ชุดใหม่) ซึ่งคณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉินมอบให้เป็นผู้พิจารณาประเมินการปฏิบัติงานของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ เห็นว่าเรื่องการให้ค่าตอบแทนพิเศษนี้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติยังคงเป็นปัญหาอยู่ ซึ่งสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติเป็นหน่วยงานเช่นเดียวกับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จึงเห็นควรให้หารือ สำนักงาน ก.พ.ร. ก่อน คณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉินเห็นชอบด้วยในการให้หารือสำนักงาน ก.พ.ร. สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ จึงได้ทำหนังสือหารือ สำนักงาน ก.พ.ร. ไปเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๔

๔. สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ตอบข้อหารือการจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษตามผลการดำเนินงาน (โบนัส) ตามหนังสือ ที่ นร ๑๒๐๘/๔๓๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔ สรุปได้ว่า การให้ความเห็นชอบให้ผู้ปฏิบัติงานของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติได้รับค่าตอบแทนพิเศษ (โบนัส) เป็นอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉินตามพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑ และได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้การใช้จ่ายเงินขององค์การมหาชน ให้จ่ายไปเพื่อกิจการขององค์การมหาชนโดยเฉพาะ โดยการจ่ายเงินจะกระทำได้อาจต้องเป็นการกระทำในกิจการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น และมีระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดให้มีการจ่ายเงินนั้น

๕. จากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่กล่าวแล้วข้างต้น สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติจึงขอหารือว่า

(๑) สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติเฉพาะที่อยู่ภายใต้มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่

(๒) หากสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติอยู่ภายใต้มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว จะจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษให้ผู้ปฏิบัติงานของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหารือของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณและสำนักงาน ก.พ.ร.) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติเฉพาะที่อยู่ภายใต้มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ นั้น เห็นว่า สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ

เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติให้สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เมื่อพิจารณามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ เรื่อง การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร^๒ และหนังสือของสำนักงาน ก.พ.ร.^๓ ประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ร. และผู้แทนสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ ข้อเท็จจริงจึงเป็นที่ยุติแล้วว่า สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติมีลักษณะเป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ โดยกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะนี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมีอิสระในการบริหารงานทั้งในด้านบุคลากร การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และด้านอื่น ๆ ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ดังจะเห็นได้จากการที่มาตรา ๑๑ (๕)^๔ แห่งพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้คณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉินมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป การจัดตั้งและยกเลิกสำนักงานสาขา ตลอดจนออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การติดตาม ประเมินผล และการดำเนินการอื่นของสถาบัน เมื่อสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติมิใช่องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามมาตรา ๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๔ ให้จัดตั้งสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น เรียกโดยย่อว่า “สพฉ.”

ให้สถาบันมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ในกำกับของรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร ๑๒๐๐/ว ๑ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๓ เรื่อง การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร

^๓ หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร ๑๒๐๘/๔๓๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๕ เรื่อง ตอบข้อหารือการจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษตามผลการดำเนินงาน (โบนัส)

^๔ มาตรา ๑๑ กพฉ. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป การจัดตั้งและยกเลิกสำนักงานสาขา ตลอดจนออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การติดตามประเมินผลและการดำเนินการอื่นของสถาบัน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“องค์การมหาชน” หมายความว่า องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๑๗ การใช้จ่ายเงินขององค์การมหาชน ให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการขององค์การมหาชน โดยเฉพาะ

การเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

ประเด็นที่สอง สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติจะจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษให้ผู้ปฏิบัติงานของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อมาตรา ๑๑ (๕)^๗ แห่งพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้คณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉินมีอำนาจหน้าที่ออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การติดตามประเมินผลและการดำเนินการอื่นของสถาบัน ประกอบกับมาตรา ๑๘^๘ บัญญัติให้การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินของสถาบันให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ดังนั้น การพิจารณาจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษตามผลการดำเนินงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉิน ซึ่งประเด็นในลักษณะทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้เคยมีการวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๓๐/๒๕๕๕^๙

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๕

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๘มาตรา ๑๘ การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินของสถาบันให้เป็นไปตามระเบียบที่ กพผ. กำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชีและการพัสดุของสถาบัน ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้ กพผ. ทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

ให้สถาบันจัดทำงบการเงินซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยงบดุลและบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีของทุกปี

ในทุกรอบปีให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่ กพผ. แต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสถาบัน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าว เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อ กพผ.

ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีของทุกปี ให้สถาบันทำรายงานประจำปีเสนอต่อ กพผ. และรัฐมนตรีเพื่อทราบ โดยแสดงงบการเงินและบัญชีทำการที่ผู้สอบบัญชีรับรองว่าถูกต้องแล้วพร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งแสดงผลงานของสถาบันในปีที่ผ่านมาด้วย

^๙บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษตามผลการดำเนินงานของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๘๑๘ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี)