

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การอ้างบทอาศัยอำนาจในการร่างระเบียบเกี่ยวกับพนักงานกระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สธ ๐๒๐๑.๐๔๒.๒/๗๑ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๖ สรุปความได้ว่า กระทรวงสาธารณสุขมีความจำเป็นในการสร้างระบบบริหารงานบุคคลในส่วนของลูกจ้างชั่วคราวในบริบทของกระทรวงสาธารณสุข โดยกำหนดเป็นร่างระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยพนักงานกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ... เพื่อแก้ไขปัญหาด้านกำลังคนสร้างขวัญกำลังใจและความก้าวหน้าในอาชีพ ซึ่งเป็นระบบการจ้างงานใหม่ที่ใช้งบประมาณของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข โดยในกรณีดังกล่าวต้องดำเนินการร่างระเบียบเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเงินบำรุงของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๖ เพื่อให้จ่ายเป็นค่าจ้างและค่าตอบแทนแก่พนักงานกระทรวงสาธารณสุข (ตามร่างข้อ ๙ (๗)) และจ่ายเพื่อสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของพนักงานกระทรวงสาธารณสุข (ตามร่างข้อ ๙ (๘)) โดยกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้บัญชาการสำนักงบประมาณ เพื่อขอให้พิจารณาอนุมัติร่างระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเงินบำรุงของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และต่อมาได้มีหนังสือเชิญประชุมเพื่อพิจารณาเบื้องต้นสำหรับร่างระเบียบดังกล่าว และมีผลการประชุม ซึ่งผู้แทนของสำนักงบประมาณได้มีความเห็นเบื้องต้นว่าไม่ควรนำเงื่อนไขทางการเงินมากำหนดเป็นฐานอำนาจในการออกระเบียบทางด้านการบริหาร

กระทรวงสาธารณสุข จึงขอหารือในประเด็นการอ้างบทอาศัยอำนาจในการร่างระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ดังนี้

๑. ร่างระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยพนักงานกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. สามารถอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๙ (๗) แห่งร่างระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเงินบำรุงของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้หรือไม่อย่างไร เนื่องจากผู้แทนสำนักงบประมาณมีความเห็นในเบื้องต้นว่า ไม่ควรนำเงื่อนไขทางการเงินมากำหนดเป็นฐานอำนาจในการออกระเบียบทางด้านการบริหาร โดยมีเหตุผลสนับสนุนว่า การจ้างพนักงานกระทรวงสาธารณสุขควรจะมีที่มาโดยอาศัยอำนาจอื่นที่มีใช้การกำหนดในเรื่องการจ้างมาจากแหล่งเงินบำรุง

หากไม่สามารถอาศัยอำนาจตามร่างระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเงินบำรุงของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขฯ ได้ จะสามารถอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ ซึ่งเห็นชอบตามข้อเสนอการจัดอัตราค่าจ้างและการบริหารจัดการในภารกิจบริการด้านสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข ตามมติคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ ซึ่งรวมถึงการเสนอให้มีการจ้างในรูปแบบพนักงานกระทรวงสาธารณสุขที่จะกำหนดขึ้นในสัดส่วนที่เหมาะสม กำหนดเป็นระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยพนักงานกระทรวงสาธารณสุขได้หรือไม่ อย่างไร ถ้ายังไม่สามารถอ้างอิงมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้อีก จะดำเนินการอ้างอิงบทอาศัยอำนาจจากที่ใด เพื่อกำหนดเป็นระเบียบฯ

๒. การที่กระทรวงสาธารณสุขจะกำหนดเป็นร่างระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของพนักงานกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ในอนาคต โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๙ (๘) แห่งร่างระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเงินบำรุงของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น สามารถกระทำได้หรือไม่ อย่างไร หากไม่สามารถอ้างอิงบทอาศัยอำนาจดังกล่าวข้างต้นได้แล้วจะอาศัยอ้างอิงอำนาจจากที่ใดมากำหนดเป็นระเบียบฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงสาธารณสุข โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณและสำนักงาน ก.พ.) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขสรุปได้ว่า กระทรวงสาธารณสุขมีความประสงค์จะหารื้อในประเด็นเกี่ยวกับการนำเงินบำรุงตามระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเงินบำรุงของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๖ ไปใช้จ่ายเป็นค่าจ้างและค่าตอบแทนแก่พนักงานกระทรวงสาธารณสุขตามร่างระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยพนักงานกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ได้หรือไม่อย่างไร สำหรับประเด็นอื่นกระทรวงสาธารณสุขไม่ประสงค์ที่จะขอหารือ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วเห็นสมควรตอบข้อหารือโดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า กระทรวงสาธารณสุขจะนำเงินบำรุงที่หน่วยบริการได้รับไปใช้จ่ายเป็นค่าจ้างและค่าตอบแทนแก่พนักงานกระทรวงสาธารณสุขได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า มาตรา ๒๔^๑ วรรคสี่และวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินกรณีเงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกหรือประโยชน์หรือประชาสัมพันธ์ (เงินบำรุง) สามารถนำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ แต่การจ่ายเงินดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

มาตรา ๒๔ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีสิทธิไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสินเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(๒) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกหรือประโยชน์หรือประชาสัมพันธ์

(๓) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(๔) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

การจ่ายเงินตาม (๒) และ (๓) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (๔) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจึงมีอำนาจที่จะดำเนินการเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเงินบำรุงของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเงินบำรุงของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่อนำเงินบำรุงดังกล่าวไปใช้จ่ายเป็นค่าจ้างและค่าตอบแทนแก่พนักงานกระทรวงสาธารณสุขที่จะกำหนดขึ้นใหม่ โดยขอความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าวจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ แต่เนื่องจากมาตรา ๒๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำเงินไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องส่งคลัง ซึ่งการจะนำเงินไปใช้จ่ายในเรื่องใดนั้นย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงสาธารณสุขจะต้องกำหนดขึ้น เมื่อกระทรวงสาธารณสุขมีปัญหาเรื่องอัตราค่าจ้างคนและการบริหารจัดการบุคคลเพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจ และมีความประสงค์ที่จะสร้างระบบการบริหารงานบุคคลใหม่ โดยกำหนดให้มี “พนักงานกระทรวงสาธารณสุข” ตามข้อ ๓^๓ ของร่างระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยพนักงานกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. นั้น จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างและค่าตอบแทนที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนดขึ้นใหม่ เพื่อเป็นการรองรับและสอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเงินบำรุงของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังนั้น กระทรวงสาธารณสุขจึงสามารถนำเงินบำรุงที่หน่วยบริการได้รับไปใช้จ่ายเป็นค่าจ้างและค่าตอบแทนแก่พนักงานกระทรวงสาธารณสุขได้ โดยจะต้องดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างและค่าตอบแทนแก่พนักงานกระทรวงสาธารณสุขที่จะกำหนดขึ้นใหม่เสียก่อน

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ในการกำหนดให้มีระบบการบริหารงานบุคคลขึ้นใหม่ให้แตกต่างไปจากระบบการจ้างและการจ่ายค่าตอบแทนของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้น สมควรที่กระทรวงสาธารณสุขจะต้องหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ. เพื่อกำหนดแนวทางการจัดอัตราค่าจ้างและการบริหารจัดการในภารกิจบริการด้านสุขภาพให้เหมาะสมและสอดคล้องกับเงินบำรุงที่หน่วยบริการได้รับและหลักเกณฑ์การจ่ายเงินบำรุงดังกล่าว แต่จะนำระเบียบว่าด้วยเงินบำรุงของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๖ มาเป็นบทอาศัยอำนาจในการออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น
^๓ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“พนักงานกระทรวงสาธารณสุข” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างและได้รับเงินค่าจ้างจากเงินรายได้ของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขตามระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ