บทที่ 1
บทนำ

1.1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นหน่วยงานของรัฐ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการให้บริการสาธารณสุขที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตให้กับประชาชนผู้มีสิทธิให้มีการรักษาพยาบาลที่มีมาตรฐานและมีระบบการรักษาพยาบาลที่มีประสิทธิภาพทั่วถึงทั้งประเทศ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้าง ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ กำหนดประเภทและขอบเขตการให้บริการสาธารณสุข กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานและบริหารจัดการกองทุน รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขการใช้งบประมาณตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ และดำเนินงานต่างๆตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการและควบคุมดูแลสำนักงานให้ดำเนินกิจการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด[1]

2. คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข มีหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลมาตรฐานหน่วยบริการ การให้บริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ ให้เป็นไปตามมาตรฐาน กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการดูแลควบคุมคุณภาพและมาตรฐานหน่วยบริการรวมถึงเครือข่ายของหน่วยบริการ[2]

---

[1] มาตรา 19 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสำนักงานให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสำนักงาน

(2) อนุมัติแผนการเงินของสำนักงาน

(3) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับประกาศหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การติดตามประเมินผล และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน

[2] มาตรา 50 คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานหน่วยบริการและเครือข่ายหน่วยบริการตามมาตรา 45

3. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ คณะกรรมการต่างๆตามกฎหมายนี้บัญญัติไว้ บริหารกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ดำเนินงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้[3]

---

(2) กำกับดูแลการให้บริการสาธารณสุขของหน่วยบริการให้มีคุณภาพและมาตรฐาน ในกรณีที่หน่วยบริการนั้น ๆ มีการให้บริการในส่วนที่สูงกว่าบริการสาธารณสุขตามมาตรา 5

(3) กำหนดมาตรการควบคุมและส่งเสริมคุณภาพและมาตรฐานหน่วยบริการและเครือข่ายหน่วยบริการ

(4) เสนอแนะอัตราราคากลางของโรคทุกโรคต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการวางหลักเกณฑ์กำหนดค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขให้แก่หน่วยบริการตามมาตรา 46

(5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการร้องเรียนของผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิจากการใช้บริการและวิธีพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิจากการใช้บริการ และกำหนดหน่วยรับเรื่องร้องเรียนเพื่อให้ประชาชนสามารถเสนอเรื่องร้องเรียนได้โดยสะดวกและเป็นอิสระจากผู้ถูกร้องเรียน

(6) รายงานผลการตรวจตราและการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานหน่วยบริการและเครือข่ายหน่วยบริการต่อคณะกรรมการ พร้อมทั้งแจ้งหน่วยบริการและหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อปรับปรุงแก้ไขและติดตามประเมินผลในเรื่องการปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐาน

(7) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจตราและการควบคุมกำกับหน่วยบริการและเครือข่ายหน่วยบริการ

(8) จ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น ในกรณีที่ผู้รับบริการได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลโดยหาผู้กระทำผิดมิได้ หรือหาผู้กระทำผิดได้แต่ผู้รับบริการไม่ได้รับค่าเสียหายภายในระยะเวลาอันสมควรตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(9) สนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการเข้ารับบริการสาธารณสุข

(10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

[3] มาตรา 26 ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน คณะอนุกรรมการของคณะกรรมการดังกล่าว และคณะกรรมการสอบสวน

(2) เก็บ รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานการบริการสาธารณสุข

(3) จัดให้มีทะเบียนผู้รับบริการ หน่วยบริการ และเครือข่ายหน่วยบริการ

(4) บริหารกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

4. กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นกองทุนหนึ่งในสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย สนับสนุน และส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้บุคคลเข้าถึงการบริการสาธารสุขได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ[4] และการบริหารจัดการเงินกองทุนให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด[5]

จากอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ที่มีหน้าที่บริหารจัดการเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเพื่อให้ประชาชนทั่วประเทศได้เข้าถึงการบริการ

---

(5) จ่ายค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขตามที่คณะกรรมการกำหนดให้แก่หน่วยบริการและครือข่ายหน่วยบริการตามมาตรา 46

(6) ตรวจสอบเอกสารหลักฐานการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ

(7) ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนมีหน่วยบริการประจำ และการขอเปลี่ยนหน่วยบริการระจำรวมทั้งประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนทราบข้อมูลของหน่วยบริการ

(8) กำกับดูแลหน่วยบริการและเครือข่ายหน่วยบริการในการให้บริการสาธารณสุขให้เป็นไปตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด และอำนวยความสะดวกในการเสนอเรื่องร้องเรียน

(9) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพยสิทธิต่าง ๆ

(10) ก่อตั้งสิทธิและทำนิติกรรมสัญญาหรือข้อตกลงใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน

(11) เรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการในการดำเนินกิจการของสำนักงาน

(12) มอบให้องค์กรอื่นหรือบุคคลอื่นทำกิจการที่อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

(13) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการและคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน และเผยแพร่ต่อสาธารณชน

(14) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานมอบหมาย

มาตรา 27 ทรัพย์สินของสำนักงานไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี

มาตรา 28 บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานได้มาโดยมีผู้บริจาคให้ หรือได้มาโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสำนักงาน ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงาน

[4] มาตรา 38ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรียกว่า “กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ” มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย สนับสนุน และส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ

เพื่อเป็นการส่งเสริมให้บุคคลสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพให้ใช้จ่ายเงินกองทุนโดยคำนึงถึงการพัฒนาการบริการสาธารณสุขในเขตพื้นที่ที่ไม่มีหน่วยบริการเพียงพอหรือมีการกระจายหน่วยบริการอย่างไม่เหมาะสมประกอบด้วย

[5] มาตรา 40 การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน รวมทั้งการนำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

สาธารณสุข รวมถึงการบริหารจัดการเงินบริหารจัดการสำนักงานที่ในแต่ละปีได้รับงบประมาณมาเพื่อการจัดการภารกิจของสำนักงานให้ขับเคลื่อนตามนโยบาย โดยการบริหารจัดการงบประมาณเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ที่จะต้องพิจารณาเสนองบประมาณในแต่ละปี และต้องใช้งบประมาณที่ได้รับเป็นไปตามวัตถุประสงค์โดยคณะกรรมการได้กำหนดวิธีการใช้งบประมาณโดยการกำหนดระเบียบของการใช้เงิน ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการและมอบอำนาจให้เลขาธิการเป็นผู้ดำเนินการตามระเบียบที่กำหนด

แต่เนื่องจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีหน้าที่บริหารจัดการงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยให้ประชาชนผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงทั้งประเทศ การบริหารจัดการจึงไม่อาจรวมศูนย์อยู่เพียงสำนักงานแห่งเดียวได้ สำนักงานจึงจำเป็นต้องมีการแบ่งภารหน้าที่ความรับผิดชอบกระจายออกไปยังส่วนภูมิภาคเพื่อให้การส่งเสริมสนับสนุนการเข้าถึงบริการสาธารสุขของประชาชนผู้มีสิทธิได้รับอย่างทั่วถึงและเสมอภาค โดยการจัดตั้งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สาขาเขตขึ้นทั้งหมด 13 เขต เพื่อให้การดำเนินการตามภารกิจเป็นไปอย่างคล่องตัว ซึ่งในการจัดตั้งสำนักงานสาขาเขตจำเป็นต้องมีโครงสร้างเพื่อรองรับภารกิจงานแบบเดียวกับสำนักงานส่วนกลาง จึงจำเป็นต้องมีการมอบอำนาจไปยังสำนักงานสาขาเขตเพื่อที่จะได้จัดการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และบรรลุเป้าหมาย

นอกจากการจัดตั้งสำนักงานสาขาเขต เพื่อให้การบริหารงานในส่วนกลางมีประสิทธิภาพ ยังได้มีการแบ่งโครงสร้างในส่วนกลางเพื่อรองรับภารกิจเฉพาะ ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงานเกิดความคล่องตัวสำนักงานจึงต้องกระจายอำนาจให้กับผู้รับผิดชอบในแต่ละส่วนงานคือผู้อำนวยการสำนัก เพื่อพิจารณาเบื้องต้นตามแนวนโยบาย หรือตามแผนงานที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณไว้ ประกอบกับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีเลขาธิการเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการสำนักงานและเป็นผู้รับมอบอำนาจและรับนโยบายจากคณะกรรมการ โดยเลขาธิการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และเป็นการดำรงตำแหน่งตามสัญญาจ้าง จึงอาจทำให้การบริหารงานของสำนักงานสะดุดหากเลขาธิการหมดวาระไม่ว่าด้วยเหตุใด การมอบอำนาจให้กับผู้บริหารระดับรอง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจึงเป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะลดปัญหาในการบริหารจัดการสำนักงาน

เนื่องจากโครงสร้างบริหารจัดการงานตามวัตถุประสงค์ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ต้องดำเนินการในภารหน้าที่บางประการภายใต้การมอบหมายของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข ซึ่งทั้ง 2 คณะ มีหน้าที่ความรับผิดชอบต่างกัน ดังนั้น นอกจากสำนักงานจะมีหน้าที่ในการบริหารจัดการภารกิจของตนแล้ว ยังต้องดำเนินการภายใต้ขอบเขตภารกิจของคณะกรรมการทั้ง 2 คณะ ที่

ได้มอบหมายให้สำนักงานกระทำการแทน เช่นการออกกฎ ระเบียบ การแก้ต่างหรือดำเนินคดีแทน ภายใต้การมอบอำนาจจากคณะกรรมการทั้ง 2 คณะ ที่ให้อำนาจสำนักงานในการดำเนินการภายใต้ขอบเขตอำนาจที่ได้รับมอบ หรือกรณีการบริหารจัดการสำนักงานภายใต้อำนาจหน้าที่ของเลขาธิการฯ ซึ่งหากรวมศูนย์อยู่ที่เลขาธิการฯ จะทำให้การบริหารงานไม่เกิดความคล่องตัว จึงได้มีการมอบอำนาจของเลขาธิการฯ ให้กับผู้บริหารระดับรองลงมา จนถึงระดับผู้อำนวยการ สปสช.เขต หรือผู้อำนวยการสำนักในส่วนกลาง รวมถึงผู้บริหารในระดับรองจากผู้อำนวยการด้วย

จากขอบเขตภารหน้าที่ดังกล่าวจึงเกิดประเด็นปัญหาของการมอบอำนาจจากคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพ และคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข และผู้ใช้อำนาจที่ได้รับมอบไม่ว่าจะเป็นเลขาธิการ หรือผู้ที่เลขาธิการมอบอำนาจต่อให้ การมอบอำนาจของเลขาธิการบางส่วนให้กับรองเลขาธิการหรือผู้ช่วยเลขาธิการ หรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมาย ให้มีอำนาจในฐานะปฏิบัติงานแทน ซึ่งการปฏิบัติงานแทนส่งผลถึงการใช้ดุลพินิจที่จะก่อหนี้ผูกพันกับบุคคลภายนอกของผู้รับมอบอำนาจโดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากเลขาธิการ เช่น การอนุมัติการสั่งซื้อยาหรือเวชภัณฑ์ในขณะที่เลขาธิการปฏิบัติหน้าที่ แต่ผู้รับมอบอำนาจอนุมัติในฐานะปฏิบัติหน้าที่แทนภายในวงเงินที่ได้รับมอบหมาย การใช้อำนาจในเรื่องคดี การออกคำสั่งลงโทษผู้ปฏิบัติงาน เป็นการใช้ดุลพินิจแทน ดังนั้น หากเกิดปัญหา เช่นยายังมีอยู่แต่สั่งซื้อเพิ่ม ไม่มีการตรวจสอบก่อนการอนุมัติ เช่นนี้แล้วใครคือผู้รับผิด หรือกรณีใช้อำนาจรักษาการในตำแหน่งหากกรณีไม่อาจปฏิบัติงานได้ ขอบเขตของการไม่อาจปฏิบัติงานได้นั้นมีขอบเขตเพียงใด เพราะหากเป็นลักษณะผู้เสนออนุมัติโครงการเสนอตอนผู้มีอำนาจไม่อยู่ให้ผู้ที่รักษาการลำดับรองอนุมัติลงนามผูกพันบุคคลภายนอก แต่ภายในเป็นการลงนามโดยไม่มีอำนาจเช่นนี้ นิติกรรมที่ทำไปนั้นจะมีผลอย่างไร

นอกจากการมอบอำนาจที่มีบทกฎหมายบัญญัติให้มอบได้แล้ว ยังมีการมอบอำนาจที่มอบโดยข้อบังคับให้อำนาจกระทำ เช่น การมอบอำนาจให้เลขาธิการพิจารณาแก้ไข ปรับแผนงบประมาณ หรือให้ออกกฎระเบียบ ข้อกำหนดในเรื่องเฉพาะบางเรื่องได้แต่ไม่ได้กล่าวให้ผู้รับมอบอำนาจกระทำได้แล้ว การที่เลขาธิการมากออกกฎระเบียบภายใต้การมอบหมายของคณะกรรมการโดยได้ระบุมอบอำนาจของตนในเรื่องนั้นๆให้กับบุคคลอื่น กฎ ระเบียบ ข้อกำหนดที่เลขาธิการออกมานั้นถือว่ามีสภาพบังคับได้หรือไม่

จากภาระหน้าที่ ที่กฎหมายให้อำนาจเลขาธิการฯเป็นผู้กระทำรวมถึงอำนาจที่รับมอบเพื่อให้การบริหารงานเกิดความคล่องตัว เลขาธิการฯจึงได้กำหนดโครงสร้างการบริหารงาน สปสช. ประกอบด้วยผู้มีอำนาจระดับรองได้แก่ รองเลขาธิการ ผู้ช่วยเลขาธิการ ผู้อำนวยการอาวุโส ผู้อำนวยการ สปสช.เขต จนถึงผู้อำนวยการสำนัก โดยแต่ละตำแหน่งมีโครงสร้างการบริหารงาน

ภายใต้กลุ่มภารกิจโดยให้แต่ละกลุ่มมีประธานกลุ่มภารกิจ ซึ่งมาจากตำแหน่งผู้บริหารระดับรองควบอยู่ในตำแหน่ง รับมอบอำนาจในการบริหารงานในแต่ละกลุ่มภารกิจไม่ก้าวก่ายต่อกัน

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่ควรศึกษาในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการฯ เนื่องจากการจ้างเลขาธิการฯ เป็นอำนาจของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หากเลขาธิการใช้อำนาจบิดเบือน ไม่เป็นไปตามขอบเขตของอำนาจที่ได้รับ จะมีการร้องเรียนหรืออุทธรณ์การใช้อำนาจของเลขาธิการฯ การตรวจสอบอำนาจของเลขาธิการ การพิจารณานั้นมีแนวทางอย่างไร

จากแนวทางที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าในเรื่องกรอบอำนาจการบริหารจัดการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ยังมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเนื่องจาก สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงสาธารณสุข แต่เป็นหน่วยงานที่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจ ในการใช้กฎหมายจึงมีข้อปัญหาที่ยังไม่ชัดเจนในเรื่องการมอบอำนาจ หรือการได้รับมอบอำนาจ อยู่ด้วยกัน 3 ประการใหญ่ๆ กล่าวคือ

1. ปัญหาการมอบอำนาจโดยบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจ หรือการมอบอำนาจจากคณะกรรมการ ทั้ง 2 คณะ ให้เลขาธิการฯปฏิบัติงานภายในขอบเขตที่กำหนด หรือที่ได้รับมอบอำนาจ เช่น การดำเนินการด้านคดี การให้อำนาจเลขาธิการฯในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เป็นกฎหมายลูกของกฎหมายที่ออกโดยคณะกรรมการ หรือแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเลขาธิการ ในกรณีเลขาธิการไม่อาจปฏิบัติงานได้ หรือตำแหน่งว่างโดยแต่งตั้งไว้หลายคนปัญหาการใช้อำนาจของผู้รักษาการแทน รวมถึงการมอบอำนาจโดยมติคณะกรรมการที่มอบอำนาจเป็นการเฉพาะในการดำเนินคดีแทนคณะกรรมการ

2. ปัญหาการมอบอำนาจของเลขาธิการฯให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาระดับรองลงมา โดยมอบอำนาจให้หลายคนมีอำนาจในระดับเดียวกัน การใช้อำนาจจะเกิดการเลือกปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงาน เช่นการเสนอเพื่ออนุมัติมักเสนอกับผู้ที่อนุมัติง่าย หรือการใช้อำนาจภายใต้คำสั่งมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานแทน การรักษาการในตำแหน่ง การมอบอำนาจโดยกำหนดเงื่อนไขในแต่ละลำดับ การมอบอำนาจที่อาจทับซ้อนของผู้รับมอบในลำดับเดียวกัน การมอบอำนาจเหล่านี้อาจทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของอำนาจ ซึ่งผู้รับมอบอำนาจควรทราบถึงขอบเขตอำนาจของตนที่ได้รับมอบ และการใช้อำนาจของตนในฐานะอะไร การมีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน

3. ปัญหาการมอบอำนาจในการลงโทษทางวินัย ในการมอบอำนาจของเลขาธิการฯให้ผู้บริหารระดับรองเป็นผู้ดำเนินการลงนามแก้ต่างคดีแล้ว ยังรวมถึงการใช้ดุลพินิจในการลงโทษผู้ปฏิบัติงาน เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจแทน ซึ่งการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจหากกระทำไปเพียงการใช้ดุลพินิจโดยลำพังของผู้รับมอบอำนาจแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อรูปคดี หรือต่อผู้รับคำสั่ง เช่นนี้

แล้ว เลขาธิการฯ ควรต้องพิจารณาถึงขอบเขตหน้าที่ของตนในเรื่องนี้ว่าควรให้มีการมอบอำนาจดุลพินิจในเรื่องนั้นๆได้มากน้อยเพียงไร หรือควรกำหนดขอบเขตขั้นตอนอย่างไรเพราะผลจากการใช้ดุลพินิจของผู้รับมอบจะส่งผลต่อหน่วยงานเป็นสำคัญ หรืออาจส่งผลต่อระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ เช่นการแก้ต่างคดีปกครอง หากเลขาธิการมิได้ใช้ดุลพินิจของตนในการแก้ต่างคดีอาจทำให้ผลคดีแพ้คดีเพราะคำสั่งศาลปกครองส่งผลกระทบต่อการบริหารระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

จากตัวอย่างปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่ดูแลเรื่องงบประมาณการให้บริการสาธารณสุขของประชาชนที่มีสิทธิทั่วประเทศ หากการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจไม่ถูกต้องแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลภายนอกซึ่งเป็นคู่สัญญา หรือมีนิติสัมพันธ์กับหน่วยงาน เช่นหน่วยบริการ จะทำให้การได้รับงบประมาณสนับสนุนไม่เป็นไปตามที่ตกลงหรือโครงการที่อนุมัติต้องหยุดชะงักเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเสียหายเช่นนั้นแล้ว จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาถึงขอบเขตของการมอบอำนาจ การใช้อำนาจที่รับมอบ ให้ถูกต้องเพื่อให้มีการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง ที่มีผลทางกฎหมายถูกต้อง และเป็นแนวทางให้เจ้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้นำไปใช้อย่างถูกต้องต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด และหลักการ ความเป็นมาเกี่ยวกับการมอบอำนาจในระบบราชการของประเทศไทย

2. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด และหลักการ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการของต่างประเทศว่ามีแนวคิด การดำเนินการ และปัญหาอุปสรรคคดีที่เกิดขึ้นตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพิจารณาเพื่อแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำ (wording) และเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน รัดกุม และเป็นแนวทางในการใช้ประกอบการวินิจฉัยที่เกิดขึ้นต่อไปในอนาคต

1.3 สมมุติฐาน

ปัจจุบันการมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีการมอบอำนาจไล่มาตั้งแต่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มอบอำนาจให้เลขาธิการ และเลขาธิการได้มอบอำนาจของตนให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน นั้น พบว่าการมอบอำนาจในแต่ละช่วงมีประเด็นปัญหาของการมอบอำนาจที่อำนาจบางอย่างก็ไม่อาจมอบได้ดังนี้

1. การมอบอำนาจของเลขาธิการในการมอบต่อไม่มีบทกฎหมายให้อำนาจที่จะมอบต่อได้เนื่องจากในบางเรื่อง เช่นการยืมยา คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติไม่ได้มีการมอบอำนาจไว้อย่างใดเหมือนการมอบอำนาจให้จัดซื้อยา

2. การมอบอำนาจให้ผู้บริหารระดับสูง จนถึงผู้บริหารระดับต้น ยังมีการมอบที่ไม่ชัดเจน หรือยังมีข้อความในคำสั่งที่มอบอำนาจมอบในลักษณะที่มีความทับซ้อนของผู้รับมอบอำนาจ ทำให้เกิดปัญหาของผู้รับมอบอำนาจต่างเห็นว่าไม่ใช่อำนาจของตนในการอนุมัติหรือสั่งการ

3. การมอบอำนาจที่ไม่ชัดเจนเป็นเหตุให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสน หรือใช้ช่องของความไม่ชัดเจนในการเสนอขออนุมัติแผนงานโครงการจากผู้รับมอบอำนาจที่สามารถอนุมัติแผนงานโครงการง่าย ซึ่งอาจส่งผลให้ภายหลังการอนุมัติ สำนักงานได้รับความเสียหายจากการอนุมัติแผนงานโครงการดังกล่าว

4. การใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจในหลายสถานะ ในบางครั้งเกิดความสับสนว่าเมื่อไหร่จะใช้อำนาจที่ได้รับมอบให้ปฏิบัติงานแทน หรือเมื่อไหร่จะใช้อำนาจในการรักษาการในตำแหน่ง ซึ่งในส่วนนี้ในการมอบอำนาจของเลขาธิการยังขาดแนวทางทางที่ชัดเจนแก่ผู้ปฏิบัติหรือผู้รับมอบอำนาจให้ทราบ

ดังนั้น ในเรื่องการมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 จึงจำเป็นต้องเสนอแนะแนวทางแก้ไขหากพบว่าการมอบอำนาจขาดความชัดเจน หรือไม่อาจบังคับได้ตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่ถูกต้องต่อไป

1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยเป็นการศึกษาจากตำรา บทความ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ข้อหมายเหตุ ข้อหารือ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมทั้งจากเอกชนงานวิจัยต่างๆ ทั้งเอกสารของไทยและเอกสารของต่างประเทศประกอบกัน จากนั้นเป็นการประมวลข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูล (Descriptive and Analytical Approach) และนำเสนอเป็นรายบทต่อเนื่องกันไป พร้อมทั้งสรุปและเสนอแนะ

1.5 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มุ่งจะตอบปัญหาว่า การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนการมอบอำนาจให้รักษาการแทน การมอบอำนาจให้รักษาการในตำแหน่ง นั้น จะมีนิติสัมพันธ์และความรับผิดในขอบเขตแค่ไหนเพียงไร และผู้ที่ได้รับมอบอำนาจดังกล่าวแทนจะมีขอบเขตอำนาจในการใช้มากน้อยขนาดไหน และจะถือว่าผู้มีอำนาจที่มอบหมายอำนาจให้สามารถจะให้สัตยาบัน หรือเพิกถอนการวินิจฉัยสั่งการไปแล้วได้มากน้อยเพียงใด และหากการมอบอำนาจไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ให้อำนาจแล้ว จะให้หลักกฎหมายทั่วไปแทนได้หรือไม่

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด และหลักการ ความเป็นมาเกี่ยวกับการมอบอำนาจในระบบราชการของประเทศไทย

2. ทำให้ทราบถึงแนวคิด และหลักการ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการของต่างประเทศว่ามีแนวคิด การดำเนินการ และปัญหาอุปสรรคคดีที่เกิดขึ้นตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น

3. ทำให้ทราบถึงปัญหาการมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

4. สามารถเสนอแนะแนวทางในการพิจารณาเพื่อแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำ (wording) และเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน รัดกุม และเป็นแนวทางในการใช้ประกอบการวินิจฉัยที่เกิดขึ้นต่อไปในอนาคต