

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากที่ได้ทำการศึกษาถึงปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาการมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2546 และหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจตามกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าการมอบอำนาจและการเป็นผู้รับมอบอำนาจภายในโครงสร้างของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติยังมีความไม่ชัดเจนทั้งตัวบทกฎหมายที่ใช้มอบอำนาจเป็นเหตุให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสนจนเป็นเหตุให้มีช่องว่างในการใช้อำนาจ รวมถึงยังมีการใช้อำนาจที่ทับซ้อนของผู้รับมอบอำนาจ อีกทั้งผู้รับมอบอำนาจยังไม่เข้าใจถึงบทบาทของการเป็นผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งผู้เขียนสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

5.1.1 การมอบอำนาจของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 กำหนดให้คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมดูแลและบริหารงานทั่วไปในการกิจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยผ่านเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งในการบริหารจัดการตามภารกิจของคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการจะบริหารจัดการโดยรูปแบบของการมอบอำนาจให้เลขาธิการเป็นดำเนินการแทน ซึ่งในการมอบอำนาจของคณะกรรมการจะกระทำใน 2 รูปแบบคือ การมอบอำนาจโดยใช้มติคณะกรรมการในการมอบอำนาจ กับการมอบอำนาจโดยบทบัญญัติของกฎหมาย แม้ในการมอบอำนาจของคณะกรรมการจะมีหลักเกณฑ์การมอบอำนาจที่ชัดเจนก็ตาม แต่ในรูปแบบของการมอบอำนาจก็อาจทำให้เกิดปัญหาในการใช้อำนาจที่มอบด้วยเช่นกัน กล่าวคือ

1. การมอบอำนาจโดยมติคณะกรรมการ แม้จะเป็นการมอบอำนาจที่ระบุผู้รับมอบอำนาจไว้ชัดเจนก็ตาม แต่เนื่องจากการใช้ถ้อยคำในการมอบได้ให้อำนาจผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจในระดับที่เท่ากัน โดยใช้คำว่าหรือ ในการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีมอบให้ประธานหรือเลขาธิการ

ในการดำเนินคดีแทน จึงเป็นช่องทางในการเลือกปฏิบัติว่าจะใช้อำนาจของใคร ซึ่งโดยทางปฏิบัติ ย่อมเลือกใช้อำนาจของผู้อยู่ใกล้และเป็นผู้บังคับบัญชา เพื่อความคล่องตัว จึงทำให้เกิดปัญหาเมื่อ คณะกรรมการทราบในภายหลังอาจเกิดข้อโต้แย้งเหตุใดไม่เลือกใช้อำนาจของประธาน คณะกรรมการซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการโดยตรง กับกรณีการมอบอำนาจที่ให้ผู้รับมอบ มอบอำนาจมอบอำนาจช่วงได้อีก 1 ระดับ จึงเกิดปัญหาการมอบอำนาจช่วงโดยเลขาธิการย่อมมี อำนาจมอบอำนาจให้รองเลขาธิการสามารถมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำวินิจฉัยได้ โดยไม่ผ่าน ความเห็นชอบของคณะกรรมการหรือผ่านความเห็นของประธานคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้รับมอบ อำนาจระดับเดียวกับเลขาธิการจากมติคณะกรรมการ จึงอาจทำให้เกิดปัญหาการไม่ยอมรับการ กระทำของผู้รับมอบอำนาจช่วงของคณะกรรมการได้

2. การมอบอำนาจโดยบทบัญญัติของกฎหมาย การมอบอำนาจประเภทถือได้ว่าเป็นการ มอบอำนาจที่มีความชัดเจน และมีสภาพบังคับตามกฎหมาย เป็นการมอบอำนาจที่ไม่คำนึงถึงการ ใช้ดุลพินิจในการกระทำแต่เป็นการมอบอำนาจโดยยอมรับในผลของการกระทำที่ผู้รับมอบอำนาจได้ กระทำไปตามที่ได้รับมอบในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจ แม้ในการมอบอำนาจจะมีความชัดเจน อยู่ในตัวแล้วและผู้รับมอบอำนาจสามารถกระทำการอย่างใดได้บ้าง แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องการมอบ อำนาจเนื่องจากการมอบอำนาจโดยบทบัญญัติของกฎหมายนั้น การมอบอำนาจนั้นเป็นการมอบ อำนาจที่ถูกต้องหรือไม่ ดังเช่นกรณีที่คณะกรรมการได้ออกข้อบังคับพัสดุให้อำนาจเลขาธิการในการ จัดซื้อยา และได้ออกข้อบังคับว่าด้วยการมอบอำนาจให้เลขาธิการและให้เลขาธิการสามารถมอบ อำนาจต่อไปได้ตามที่บัญญัติไว้ก็ตาม แต่ตามกฎหมายให้อำนาจเป็นเรื่องการให้อำนาจในการจัดซื้อยา แต่คณะกรรมการไม่ได้มีการออกบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการยืมยาไว้ เมื่อไม่มีบทบัญญัติ ของกฎหมายให้ยืมยา และไม่มีการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะรายในเรื่องการยืมยา การที่ เลขาธิการใช้อำนาจในการอนุมัติการยืมยา จนถึงการมอบอำนาจให้ผู้บริหารระดับรองลงมา มี อำนาจในการยืมยานั้น จึงเป็นการใช้อำนาจโดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจ

3. การมอบอำนาจให้รักษาการเลขาธิการพร้อมกันหลายคน เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการเลขาธิการไว้เมื่อเลขาธิการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือกรณีตำแหน่ง เลขาธิการว่างลง ให้ผู้รักษาการแทนที่แต่งตั้งไว้เข้ารับการรักษาแทนตามลำดับ โดยคำสั่งได้มีการระบุ ลำดับและความชัดเจนของการเข้ารับการรักษาแทนเลขาธิการไว้ แต่ถึงแม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมาย ชัดเจนให้กระทำได้ แต่ก็ยังมีปัญหาด้านเงื่อนไขของคำสั่งว่าเมื่อมีการรักษาการแทนเลขาธิการในกรณี ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้นั้น มีขอบเขตอย่างไรจึงจะเรียกว่าไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้และให้ผู้ถูกแต่งตั้ง ในลำดับถัดไปเข้ารับการรักษาแทนและใช้อำนาจเลขาธิการในการพิจารณาอนุมัติหรือให้ความ เห็นชอบในเรื่องต่างๆ เนื่องจากในการในปัจจุบันผู้ปฏิบัติงานตีความของการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่

ได้คือการที่เลขธิการ หรือผู้รักษาการแทนเลขธิการในลำดับแรกไม่อยู่ไปปฏิบัติงานที่อื่นหรือเดินทางไปปฏิบัติงานต่างจังหวัด ก็ให้ผู้รักษาการแทนในลำดับถัดไปลงนามสั่งการอนุมัติ หรือเห็นชอบ โดยอาศัยตำแหน่งรักษาการแทนทั้งที่เลขธิการหรือผู้รักษาการแทนยังปฏิบัติงานอยู่ เพียงแต่ไม่อยู่ในสำนักงานเป็นการใช้อำนาจที่ผู้มีอำนาจยังกระทำการได้อยู่ ย่อมส่งผลให้การอนุมัติสั่งการในครั้งนั้นเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ

5.1.2 การมอบอำนาจของเลขธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ในการบริหารจัดการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 กำหนดให้มีเลขธิการเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่โดยภาระหน้าที่ของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่มีภารกิจมากมาย ทั้งที่การจัดให้ประชาชนได้เข้าถึงบริการสาธารณะด้านสุขภาพ การส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีสิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติทั่วประเทศได้เข้าถึงบริการสาธารณสุข จึงจำเป็นต้องมีการแบ่งภารกิจของส่วนกลางออกไปยังสำนักงานสาขาเขตพื้นที่เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขอย่างทั่วถึง รวดเร็ว จึงจำเป็นต้องมอบอำนาจการบริหารจัดการสำนักงานให้กับผู้บริหารระดับสูงจนถึงระดับต้นของสำนักงานในการแบ่งเบาภาระของเลขธิการ เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วตอบสนองนโยบาย และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แต่เนื่องจากโครงสร้างของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีลักษณะที่ซับซ้อนคือมีการแบ่งกลุ่มภารกิจภายในกลุ่มภารกิจมีการแบ่งเป็นสำนักและส่วนงาน มีการแบ่งโครงสร้างเป็นสำนักงานสาขาเขต ในการมอบอำนาจจึงเกิดการทับซ้อนในเรื่องการให้อำนาจ และปัญหาการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจรวมถึงความไม่เข้าใจของผู้ปฏิบัติงาน กล่าวคือ

1. การมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานแทน การมอบอำนาจลักษณะนี้เป็นการแบ่งอำนาจของตนให้กับผู้รับมอบอำนาจโดยการทำเป็นคำสั่งมอบอำนาจ กำหนดเงื่อนไขการมอบอำนาจให้ผู้รับมอบอำนาจว่ากระทำได้เพียงใด ภายใต้เงื่อนไขอะไรบ้าง ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขการมอบอำนาจไว้เช่นนี้ในข้อดีคือมีความชัดเจนในเรื่องการให้อำนาจ แต่การกำหนดเงื่อนไขก็ทำให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจด้วยเช่นกัน เนื่องจากการกำหนดเงื่อนไขการมอบอำนาจมีความซับซ้อนเกิดความเข้าใจสับสนในการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจและผู้ปฏิบัติงานในการเสนอพิจารณาสั่งการ อนุมัติ กรณีที่ผู้รับมอบอำนาจในระดับเดียวกัน เช่นประธานกลุ่มภารกิจ หรือผู้อำนวยการสำนัก ที่มีขอบเขตภาระงานในความรับผิดชอบแตกต่างกัน จึงได้รับมอบอำนาจในการบริหารจัดการในการในเรื่องการอนุมัติ ที่แตกต่างกันโดยมีการกำหนดเงื่อนไขด้วยวงเงินการอนุมัติแต่ไม่ระบุขอบเขตของวงเงินที่ชัดเจน จนเป็นเหตุให้มีการอนุมัติโดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจที่ได้รับมอบอำนาจในแต่ละระดับ ในเรื่องการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ เช่น การ

เสนออนุมัติแผนงาน โครงการที่อยู่ในอำนาจผู้อำนวยการสำนักแต่ก็อยู่ในอำนาจของประธานกลุ่มภารกิจที่กำกับดูแลสำนักนั้นเช่นกัน แต่การเสนอแผนงาน โครงการนั้นเสนอต่อผู้มีอำนาจที่เป็นผู้รับมอบอำนาจเหนือกว่าผู้อำนวยการสำนักซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดกับการจัดการและรับผิดชอบโดยตรงในแผนงาน โครงการนั้น ซึ่งหากแผนงาน โครงการนั้นผู้รับผิดชอบโดยตรงได้พิจารณาอาจเห็นปัญหา หากมีการอนุมัติแผนงาน โครงการนั้นไป ซึ่งการเสนอต่อผู้มีอำนาจในระดับกำกับดูแลอนุมัติซึ่งผู้มีอำนาจอนุมัตินั้นอาจไม่ทราบถึงข้อบกพร่องของแผนงาน โครงการนั้น เมื่อมีการอนุมัติไปแล้วในภายหลังอาจเกิดความเสียหายหรือมีผลกระทบต่อสำนักงานได้

2. การใช้อำนาจรักษาการในตำแหน่งแทนการใช้อำนาจปฏิบัติงานแทนของผู้รับมอบอำนาจ การใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจในกรณีนี้เป็นการใช้อำนาจที่สับสนเกิดจากความซับซ้อนของการมอบอำนาจในการกำหนดขอบเขตให้ผู้รับมอบอำนาจโดยมีเงื่อนไขซ้อนในการมอบอำนาจไปยังผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการหรือผู้ช่วยผู้อำนวยการ ของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติสาขาเขต โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้อำนวยการใช้อำนาจดุลพินิจในการมอบหมายขอบเขตภารกิจงานภายใต้เงื่อนไขที่เลขาธิการกำหนด จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติของผู้อำนวยการผู้รับมอบอำนาจว่าตนควรใจจะให้อำนาจเพียงใดแก่ผู้รับมอบอำนาจในระดับรอง ซึ่งบางคนก็ให้ขอบเขตอำนาจหมดแต่บางคนก็ให้แค่บางส่วน จึงทำให้เกิดกรณีการอนุมัติแผนงาน โครงการ ว่ากรณีที่เกิดขึ้นจากวงเงินผู้บริหารระดับรองของสำนักงานสาขาเขตแล้ว ต้องเป็นอำนาจผู้อำนวยการ แต่ในบางครั้งผู้อำนวยการอาจไม่เห็นพ้องกับแผนงาน โครงการ ผู้ปฏิบัติงานที่เห็นว่าแผนงาน โครงการนี้ต้องดำเนินการหรือในกรณีแผนงาน โครงการต้องอนุมัติโดยเร่งด่วน แต่ผู้อำนวยการไม่อยู่ในสำนักงานไปปฏิบัติภารกิจข้างนอกสำนักงาน ผู้รับมอบอำนาจระดับรองก็จะใช้อำนาจในฐานะรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการในการอนุมัติแผนงาน โครงการ ซึ่งอำนาจรักษาการในตำแหน่งเป็นอำนาจที่ผู้มีอำนาจเดิมยังมีอำนาจแต่ไม่อาจใช้อำนาจได้ในขณะนั้น การเข้าใช้อำนาจแทนของผู้เข้ารับรักษาการในตำแหน่งจึงเป็นการใช้ดุลพินิจแทนเจ้าของอำนาจ ฉะนั้นการอนุมัติแผนงาน โครงการดังกล่าวหากเกิดความเสียหายในภายหลังผลความเสียหายนั้นจะไม่ผูกพันต่อผู้มีอำนาจอนุมัติตัวจริง

5.1.3 การมอบอำนาจในการลงโทษทางวินัย เป็นการมอบอำนาจของเลขาธิการในฐานะผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ให้ประพฤติหรือปฏิบัติตนให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ว่าด้วยบริหารบุคคล พ.ศ.2546 ซึ่งหากผู้ปฏิบัติงานกระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของสำนักงานแล้ว เลขาธิการในฐานะผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจในการตรวจสอบและสั่งลงโทษ ซึ่งโดยในทางปฏิบัติเลขาธิการได้มอบอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทาง

วินัย รวมถึงการสั่งลงโทษผู้ปฏิบัติงานที่กระทำความผิดให้กับประธานกลุ่มภารกิจระบบสนับสนุน (C4) ซึ่งมีตำแหน่งผู้บริหารเป็นผู้ช่วยเลขธิการเป็นผู้บริหารในระดับเดียวกับประธานกลุ่มภารกิจอื่น อีก 4 กลุ่ม แต่มอบให้อำนาจประธานกลุ่มภารกิจระบบสนับสนุน มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งลงโทษผู้ได้บังคับบัญชาของประธานกลุ่มภารกิจอื่น ซึ่งตนมิได้ควบคุมกำกับดูแล ดังนั้นในการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวอาจเกิดความไม่เหมาะสม เนื่องจากในแต่ละกลุ่มภารกิจมีการบริหารจัดการภายในกลุ่มภารกิจของตนเอง การปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานภายใต้แต่ละกลุ่มภารกิจจึงมีแนวปฏิบัติที่ไม่เหมือนกัน การควบคุมกำกับดูแลแตกต่างกันเมื่อมีความเสียหายหรือเกิดการกระทำความผิดประธานกลุ่มภารกิจที่กำกับดูแลไม่อาจมีส่วนอธิบายหรือให้ความเห็นในฐานะผู้ใกล้ชิดผู้กระทำความผิด ผู้มีรับมอบอำนาจให้ลงโทษอาจไม่เข้าใจถึงขอบเขตภารกิจ อุปนิสัย เนื่องจากตนไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาโดยตรง การใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษอาจเกิดความไม่ยุติธรรม หรือเป็นเหตุให้มีการคัดค้านจากผู้รับคำสั่งลงโทษได้ อีกทั้งในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งก็ไม่ได้มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับใด บัญญัติไว้ชัดเจนในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่ใช่คำสั่งปลดออก จึงเป็นปัญหาให้ผู้อุทธรณ์ว่าตนควรจะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไปที่ใครเนื่องจากผู้ออกคำสั่งไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาในส่วนงานของตน

ดังนั้น จากปัญหาของการมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ที่พบจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาวิธีการมอบอำนาจทั้งจากคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จากเลขธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในการมอบอำนาจของตน เพื่อให้มีการใช้อำนาจที่รับมอบอย่างถูกต้อง เหมาะสม ตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกฎหมาย และสามารถตรวจสอบ รวมถึงการมีผลทางกฎหมายที่ถูกต้อง ซึ่งผู้วิจัยจะได้มีการนำเสนอในส่วนของการข้อเสนอแนะต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาการมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องการมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

5.2.1 การมอบอำนาจของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ผู้วิจัยเห็นว่า ในเรื่องการมอบอำนาจของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ในการแก้ปัญหาของการมอบอำนาจเพื่อมิให้เกิดความเสียหายหรือข้อโต้แย้งในภายหลังเมื่อได้มีการใช้อำนาจที่รับมอบไปแล้ว คณะกรรมการควรมีการกำหนดขอบเขตการมอบอำนาจ ดังนี้

(1) การมอบอำนาจโดยมติคณะกรรมการ ซึ่งเป็นการมอบเฉพาะเรื่องในการดำเนินคดี ควรยึดหลักในเรื่องการมอบอำนาจในลักษณะตัวการตัวแทนให้มอบเฉพาะตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการ หากจำเป็นจะต้องมีการมอบอำนาจช่วงให้ระบุให้ชัดเจนว่าผู้รับมอบอำนาจสามารถมอบอำนาจช่วงให้กับใครได้บ้าง และกำหนดขอบเขตภารกิจที่ให้อำนาจมอบอำนาจช่วงให้ชัดเจนในมติที่ประชุมคณะกรรมการ และให้มีการรายงานผลการใช้อำนาจให้คณะกรรมการทราบในภายหลัง

(2) การมอบอำนาจโดยบทบัญญัติของกฎหมาย เมื่อหลักการมอบอำนาจทางปกครองการมอบอำนาจโดยกฎหมายบัญญัติให้มอบอำนาจได้นั้น การกระทำการตามที่ได้รับมอบย่อมต้องกระทำภายใต้กฎหมาย แต่กรณีทีบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้กำหนดการมอบอำนาจให้กระทำได้นั้น ผู้รับมอบอำนาจย่อมไม่อาจกระทำการที่ฝ่าฝืนหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจได้ ดังนั้นในการยืมยาของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย หรือการมอบอำนาจเป็นการเฉพาะโดยมติที่ประชุมคณะกรรมการแล้ว เพื่อประโยชน์ของประชาชนที่จะได้รับยาจากหน่วยบริการเป็นไปอย่างรวดเร็วอย่างทั่วถึงและครอบคลุม จึงควรแก้ไขข้อบังคับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ว่าด้วยพัสดุ โดยอาศัยอำนาจคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ยืมยา รวมถึงให้อำนาจในการอนุมัติยืมยาให้แก่เลขาธิการ เป็นผู้ใช้อำนาจ และกำหนดให้ผู้บริหารที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลงานกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นผู้รับมอบอำนาจจากเลขาธิการได้อีกระดับ โดยใช้วงเงินการจัดหา ยา เป็นข้อกำหนดเงื่อนไขการมอบอำนาจ

(3) การมอบอำนาจให้รักษาการเลขาธิการพร้อมกันหลายคน ปัญหาในการมอบอำนาจดังกล่าวไม่ได้เป็นปัญหาที่กฎหมายห้ามกระทำ แต่ปัญหาอยู่ที่ความไม่ชัดเจนของเงื่อนไขในการมอบ ว่าเมื่อใดผู้รับมอบอำนาจในลำดับรองจะเป็นรักษาการแทนเลขาธิการได้ ไม่ใช่ว่าเมื่อเลขาธิการหรือผู้รักษาการในลำดับแรกไม่อยู่ไปปฏิบัติงานที่ภายนอกสำนักงานเช่นนี้ จะถือว่าไม่อาจปฏิบัติงานได้ ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าในประเด็นที่ผู้รับมอบอำนาจในลำดับรองจะเข้ารับการรักษาการแทนเลขาธิการได้ นั้น ควรมีการกำหนดขอบเขตแนวทางไว้ให้ชัดเจน ว่าในกรณีใดผู้รับมอบอำนาจในลำดับถัดไปจึงจะเข้าใช้อำนาจรักษาการแทนเลขาธิการ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการ

ออกคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการแทน หรืออาจกำหนดเป็นแนวทางเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ให้ผู้ปฏิบัติสามารถกระทำการได้ถูกต้องและไม่เกิดผลกระทบต่อภารกิจและต่อประชาชน

5.2.2 การมอบอำนาจของเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ผู้วิจัยเห็นว่า ในการมอบอำนาจของเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีปัญหาในเรื่องการแบ่งอำนาจของเลขาธิการให้แก่ผู้รับมอบอำนาจในการปฏิบัติงานแทน และการมีคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งแทน ทำให้การใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจมีความสับสน ในการใช้อำนาจ ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางให้มีการแก้ไขคำสั่งการมอบอำนาจของเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้มีความชัดเจนดังนี้

(1) การมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานแทน ควรนำหลักการและทฤษฎีในการมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานแทนมาใช้ โดยคำนึงถึงความใกล้ชิดกับพื้นที่ของผู้รับมอบอำนาจ ความรับผิดชอบในงานที่ผู้รับมอบอำนาจกำกับดูแล เป็นแนวทางในการกำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์การมอบอำนาจ ไม่ให้เกิดความทับซ้อนของอำนาจและเพื่อความรวดเร็วในการบริหารจัดการ ดังเช่นในคำสั่งมอบอำนาจที่ 182/2559 เรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานแทนเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ข้อ 6 (2) (ง) มอบอำนาจให้ผู้ช่วยเลขาธิการ หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขาธิการ และได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ประธานกลุ่มภารกิจ มีอำนาจการอนุมัติโครงการที่จ่ายด้วยเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ครั้งละไม่เกิน 10,000,000 บาท (สิบล้านบาทถ้วน) ซึ่งเป็นอำนาจการอนุมัติที่เท่ากับอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สาขาเขตพื้นที่ในการอนุมัติจ่ายเงินประเภทเดียวกัน แต่ประธานกลุ่มภารกิจสาขาเขตและการมีส่วนร่วมเป็นผู้บริหารที่มีหน้าที่กำกับดูแลสำนักงานสาขาเขตพื้นที่ จึงควรมีอำนาจอนุมัติที่มากกว่าผู้อำนวยการสำนักงานสาขาเขตพื้นที่ เพื่อหากมีการอนุมัติแผนงานโครงการที่มีวงเงินเกินกว่า 10,000,000 บาท (สิบล้านบาทถ้วน) จะได้ไม่ต้องเสนอขออนุมัติจากเลขาธิการ เนื่องจากประธานกลุ่มภารกิจสาขาเขตและการมีส่วนร่วม เป็นผู้กำกับดูแลสำนักงานสาขาเขตย่อมเข้าใจถึงบทบาทภาระหน้าที่และแผนงานที่เสนอขออนุมัติ จึงควรแก้ไขเงื่อนไขการกำหนดวงเงินในการอนุมัติให้ประธานกลุ่มภารกิจสาขาเขตและการมีส่วนร่วม มีอำนาจอนุมัติแผนงานโครงการที่เกินอำนาจผู้อำนวยการสำนักงานสาขาเขตพื้นที่ โดยกำหนดเพดานสูงสุดในการให้อำนาจอนุมัติไว้ และ ในการกำหนดเงื่อนไขในการมอบอำนาจให้ผู้รับมอบอำนาจควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนว่าใครมีหน้าที่ในการใช้อำนาจโดยคำนึงถึงอำนาจสายการบังคับบัญชาและความรับผิดชอบงานเป็นหลัก

(2) การใช้อำนาจรักษาการในตำแหน่งแทนการใช้อำนาจปฏิบัติงานแทนของผู้รับมอบอำนาจ จากแนวคิดละทฤษฎีประเภทการมอบอำนาจรักษาการในตำแหน่งเป็นกรณีผู้ใช้อำนาจไม่สามารถใช้อำนาจได้เพราะไม่อยู่หรือมีอุปสรรคใดขัดขวาง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องจึงต้องมีผู้มา

ปฏิบัติงานแทนเป็นการชั่วคราว เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนและเกิดช่องในการเลือกใช้อำนาจ ผู้วิจัยเห็นว่า ในการออกคำสั่งมอบอำนาจ หรือคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่ง ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขให้ชัดเจน หรือมีแนวทางการปฏิบัติให้ชัดเจนในการเลือกใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจและผู้ปฏิบัติงานที่เสนองานให้ปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน รวมถึงการใช้ถ้อยคำในการออกคำสั่ง หรือการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขไม่ควรใช้คำที่อาจทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นอำนาจของผู้รับมอบคนใดคนหนึ่ง หรือคำที่ทำให้เกิดความเข้าใจได้ว่ามอบอำนาจให้เพียงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเท่านั้น

5.2.3 การมอบอำนาจในการลงโทษทางวินัย

ผู้วิจัยเห็นว่า การมอบอำนาจในการใช้ดุลพินิจให้ประธานกลุ่มภารกิจระบบสนับสนุนในเรื่องงานด้านบริหารงานบุคคล ในการสั่งบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย ให้ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานออกจากตำแหน่ง ตลอดจนการพิจารณาอนุมัติอนุญาตใดๆ ตามข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ของผู้ปฏิบัติงานตำแหน่งตั้งแต่หัวหน้ากลุ่มงาน ระดับ (O4) ลงมา นั้น ควรมีการแก้ไขคำสั่งมอบอำนาจดังกล่าวโดยให้อำนาจลงโทษทางวินัยภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง หรือให้ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานออกจากตำแหน่ง เป็นอำนาจการใช้ดุลพินิจของเลขาธิการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชา และเป็นผู้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การใช้อำนาจดังกล่าวจึงควรเป็นอำนาจของเลขาธิการ เว้นแต่จำเป็นต้องมีการมอบอำนาจเพื่อสะดวกในการบริหารจัดการการมอบอำนาจการดำเนินการทางวินัยให้กับผู้บริหารระดับสูงรองจากเลขาธิการ คือรองเลขาธิการผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลงานบริหารบุคคลเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และออกคำสั่งทางวินัย เพื่อให้มีขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งไปยังผู้บังคับบัญชาสูงสุดคือเลขาธิการเพื่อพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวอีกชั้นหนึ่งในกรณีความผิดที่มีโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ส่วนโทษความผิดที่เป็นโทษปลดออก ควรให้เลขาธิการเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่เพียงผู้เดียว

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น สรุปได้ว่าการมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ยังมีความบกพร่องในเรื่องขั้นตอนหรือเนื้อหาของตัวบทบัญญัติของกฎหมาย เนื่องจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นหน่วยงานอิสระที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ มีการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งของหน่วยงานเองโดยไม่ได้ใช้กฎระเบียบของทางราชการในการบริหารจัดการสำนักงาน ทำให้การบริหารจัดการสำนักงานมีช่องโหว่ของกฎหมาย หรือในการออกกฎหมายต่างๆยังมีความไม่ชัดเจน ซึ่งรวมถึงการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจที่มีความจำเป็นในการบริหารจัดการสำนักงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการสำนักงานไม่เกิดปัญหาเรื่องการมอบอำนาจจนเป็นเหตุให้ประชาชนไม่อาจเข้าถึงระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้อย่างทั่วถึงและครอบคลุม จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545