

ปัญหาการมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545

จรรยา ปานแก้ว*

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ**

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงแนวคิด และหลักการ ความเป็นมาที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองที่ใช้ในการบริหารราชการ หรือการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน รวมถึงการศึกษาหลักการมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐโดยมีหน้าที่ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ว่ามีการมอบอำนาจในการบริหารจัดการสำนักงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างไร เนื่องจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นหน่วยงานของรัฐแต่มีใ้ได้อยู่ภายใต้กฎหมายต่างๆที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่มีกฎหมายที่ออกโดยคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และที่สำนักงานสามารถออกกฎระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง ได้เอง ในเรื่องการมอบอำนาจจึงเป็นการออกกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ที่ให้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์การมอบอำนาจของตนเอง โดยไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจของระบบราชการ

จากการศึกษาพบว่า การมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ยังมีปัญหาทั้งใน เรื่องการมอบอำนาจโดยมติคณะกรรมการที่เป็นการมอบอำนาจให้ใช้อำนาจเป็นการเฉพาะคนเฉพาะเรื่อง แต่ผู้รับมอบอำนาจได้มีการมอบอำนาจต่อให้ผู้อื่นได้บังคับบัญชาไปดำเนินการแทนโดยไม่ได้มีการรายงานการใช้อำนาจให้คณะกรรมการผู้ให้อำนาจทราบ หรือ การมอบอำนาจโดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจ เช่น การมอบอำนาจในการอนุมัติยืมยา ซึ่งคณะกรรมการไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนี้มอบไว้ จึงเป็นการใช้อำนาจโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ หรือกรณีการใช้อำนาจในฐานะผู้รับมอบอำนาจในตำแหน่งต่างๆ ยังมีความสับสน รวมถึงการมอบอำนาจการใช้ดุลพินิจในการลงโทษของเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ให้ผู้รับมอบอำนาจในระดับประธานกลุ่มภารกิจ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(เทียบได้กับอธิบดีกรม) ใช้อำนาจลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตน ดังนั้น ในการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจหากไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือเป็นการกระทำนอกเหนือกฎหมายให้อำนาจ อาจกระทบถึงระบบการบริหารจัดการของสำนักงานและส่งผลกระทบต่อระบบการทำงานที่อาจเป็นอุปสรรคทำให้ประชาชนไม่อาจเข้าถึงบริการสาธารณะสุขตามภารกิจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้

บทความฉบับนี้ ได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยเห็นควรมีการปรับปรุงคำสั่งมอบอำนาจในปัจจุบันให้มีความชัดเจน เพื่อให้ภารกิจของสำนักงานสามารถดำเนินการโดยไม่ถูกตรวจสอบหรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานเกิดความคล่องตัวและบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

1. บทนำ

จากการศึกษาผู้เขียนพบว่าการมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พบปัญหาจากการมอบอำนาจในประเด็นดังนี้

1. ปัญหาการมอบอำนาจโดยบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจ หรือการมอบอำนาจจากคณะกรรมการ ทั้ง 2 คณะ ให้เลขาธิการฯปฏิบัติหน้าที่ได้รับมอบอำนาจ เช่น การดำเนินการด้านคดี เป็นการมอบอำนาจโดยมติคณะกรรมการที่มอบอำนาจเป็นการเฉพาะในการดำเนินคดีแทนคณะกรรมการแต่ได้มอบให้ประธานคณะกรรมการด้วย จึงเป็นการมอบอำนาจให้มากกว่าหนึ่งคน อาจเกิดการเลือกปฏิบัติและการไม่เห็นชอบของการใช้อำนาจของอีกฝ่าย

2. การมอบอำนาจของเลขาธิการฯให้กับผู้ได้บังคับบัญชาระดับรองลงมา โดยมอบอำนาจให้หลายคนมีอำนาจในระดับเดียวกัน การใช้อำนาจจะเกิดการเลือกปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงาน หรือการใช้อำนาจภายใต้คำสั่งมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานแทน การรักษาการในตำแหน่ง การมอบอำนาจที่อาจทับซ้อนของผู้รับมอบในลำดับเดียวกัน การมอบอำนาจเหล่านี้อาจทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของอำนาจ ซึ่งผู้รับมอบอำนาจควรทราบถึงขอบเขตอำนาจของตนที่ได้รับมอบ และการใช้อำนาจของตนในฐานะอะไร การมีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน

3. การมอบอำนาจในการดำเนินคดี รวมถึงการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ของเลขาธิการฯในการมอบอำนาจให้ผู้บริหารระดับรองเป็นผู้ดำเนินการลงนามแก้ต่างคดี รวมถึงการใช้ดุลพินิจในการลงโทษผู้ปฏิบัติงาน เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจแทน ซึ่งการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจหากกระทำไปเพียงการใช้ดุลพินิจโดยลำพังของผู้รับมอบอำนาจแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อรูปคดี หรือต่อผู้รับคำสั่ง

2. แนวความคิด และหลักการเกี่ยวกับการมอบอำนาจทางปกครอง

การมอบอำนาจเป็นกลไกสำคัญของฝ่ายปกครองที่ใช้ในการบริหารราชการ หรือ การจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยที่การบริหารราชการของรัฐเสรีประชาธิปไตยหรือ รัฐสมัยใหม่จะวางอยู่บนพื้นฐานของหลัก” ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง”

2.1 ลักษณะของการใช้อำนาจในฝ่ายบริหาร มีหลักการที่สำคัญอยู่ 2 หลักการด้วยกัน คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้¹

2.1.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) เป็นหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการโดยการมอบอำนาจในการปกครองให้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง คือ การจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐ โดยให้รัฐแต่ผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ประชาชนทั่วทุกท้องถิ่นในอาณาเขตของรัฐ โดยรวมอำนาจในการตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการเป็นศูนย์กลางอยู่ที่ผู้ปกครองรัฐหรือรัฐบาล ซึ่งตามกฎหมายปกครองไทย เรียกว่า ราชการบริหารส่วนกลาง

2.1.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางอย่างให้องค์การอื่นนอกจากองค์การราชการบริหารส่วนกลาง ให้แก่องค์กรของรัฐบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมดูแลเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การในราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือองค์กรนั่นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

2.2 หลักอำนาจบังคับบัญชา กับ อำนาจกำกับดูแล รัฐก็ยังคงมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามหลักการจัดระเบียบบริหารราชการ ซึ่งมีวิธีการใช้อำนาจควบคุมดูแลอยู่ 2 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ อำนาจควบคุมบังคับบัญชาและอำนาจกำกับดูแล โดย อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้กับผู้ใต้บังคับบัญชา อำนาจบังคับบัญชาจะต้องไม่บังคับหรือก่อให้เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้น อำนาจบังคับบัญชาจะต้องไม่บังคับหรือก่อให้เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้น และผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจสั่งการใดๆ ให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำในสิ่งที่เขาเห็นว่าเหมาะสมและมีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิก ยกเว้นแต่จะมีกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับบัญญัติไว้

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร:เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2550), น. 21.

เป็นอย่างอื่น ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาในการลงโทษทางวินัยต่อผู้ใต้บังคับบัญชา อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจในระบบการบริหารงานภายในของแต่ละนิติบุคคล² ส่วนอำนาจกำกับดูแล คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์การปกครองที่สูงกว่าเหนือองค์การและเหนือการกระทำขององค์การกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป อำนาจกำกับดูแลจะต้องมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน ควบคุมได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการวินิจฉัยสั่งการ³

2.3 แนวคิดว่าด้วยอำนาจทางปกครอง อำนาจในทางปกครองเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจเหนือประชาชนและใช้อำนาจนั้นสั่งการมากระทบสิทธิและเสรีภาพ หรือทรัพย์สินของประชาชน มีมาตรการต่างๆ มีคำสั่ง หรือวางกฎเกณฑ์ต่างๆ ในสังคม เช่น การออกคำสั่ง การเก็บภาษี การออกใบอนุญาต ฯลฯ เป็นการใช้อำนาจของรัฐที่อยู่เหนือประชาชนทำให้ประชาชนผู้รับคำสั่งนั้นๆ จะต้องปฏิบัติตาม การใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครองต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ถึงจะกระทำได้⁴ (กมลชัย รัตนสกลวงศ์, 2554:27-28) ในทางทฤษฎีแล้วอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองในอันที่จะใช้อำนาจกระทำการต่างๆ นั้นสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) และอำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power)⁵ 1) อำนาจผูกพัน หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่ง องค์กรของรัฐก็ไม่มีอำนาจพิจารณาเป็นอย่างอื่นไปได้นอกจากจะต้องออกคำสั่ง และคำสั่งที่ออกนั้นจะต้องมีเนื้อหาตามที่กำหนดไว้ด้วย 2) อำนาจดุลพินิจ หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองโดยบัญญัติให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเองในความรับผิดชอบของตนเองและภายในขอบเขตแห่งกฎหมายนี้ อาจมีการปฏิบัติและการตัดสินใจได้หลายอย่างแต่ละอย่างก็ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน การกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ ก็เนื่องจากความคิดในเรื่องวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายโดยคำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงเป็นเรื่องราว หรือเป็นกรณี ทำให้การใช้

² ชาญชัย แสงศักดิ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร:บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน,2539), น 125

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2550) น. 21

⁴ กมลชัย รัตนสกลวงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 8, (กรุงเทพมหานคร:บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน,2554), น. 27-28.

⁵ เอกนุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, “การควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลไทย.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), น.19

กฎหมายไม่แข็งกระด้างหรือยืดหยุ่นปรับให้สอดคล้องและเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงเฉพาะรายได้ เป็นการคำนึงถึงความยุติธรรมเฉพาะคดี⁶

2.4 แนวคิดว่าด้วยการมอบอำนาจ เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง รัฐสมัยใหม่ (Modern State) ในฐานะผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการบริหารปกครองประเทศ จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดิน ในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจในรูปแบบเดิม เพื่อก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจความรับผิดชอบของภาครัฐ จากเดิมที่กำหนดไว้ในลักษณะให้ฝ่ายบริหารมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้ใช้อำนาจหรือเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นการเฉพาะไปสู่รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในเชิงบูรณาการโดยเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายสามารถมี “การมอบอำนาจ (Delegation of Power)” ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้อื่นใช้อำนาจแทนตนได้ การมอบอำนาจ หรือภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Délégation” หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ และการสร้างความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงาน⁷ ความจำเป็นของการมอบอำนาจ เมื่อภารกิจของฝ่ายปกครองมีปริมาณมากขึ้นการที่จะให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายใช้อำนาจนั้นๆ เองทุกเรื่องย่อมทำให้การจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองเกิดความล่าช้า ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องผ่อนคลายหลักการดังกล่าวข้างต้นให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายสามารถมอบอำนาจให้ผู้ได้บังคับบัญชาเป็นผู้ปฏิบัติงานแทน อันเป็นการลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ทำให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และยังเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้บังคับบัญชา และการมอบอำนาจต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ ที่เป็นการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

2.5 ความจำเป็นที่ต้องมีการมอบอำนาจในทางปกครอง มี 2 ประการหลักๆ คือ เหตุผลที่เกี่ยวกับความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ และเหตุผลเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการตัดสินใจ ด้วยเหตุผลจำเป็นอันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ องค์กรฝ่ายปกครองจึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายทั้งหมดได้ด้วยตนเอง ดังนั้น กฎหมายปกครองจึงกำหนดความเป็นไปได้สำหรับองค์กรฝ่ายปกครองต่างๆ ในการมอบอำนาจของตนให้แก่ผู้ช่วยหรือผู้ได้บังคับบัญชา ระบบของการมอบอำนาจจึงมีความสำคัญ

⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การควบคุมการใช้ดุลพินิจการปกครองโดยองค์กรตุลาการ, รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร. ปรีดี พนมยงค์, (กรุงเทพมหานคร:พี.เค.พรีนติ้งเฮ้าส์, 2531), น. 17.

⁷ อภริณี พงษ์คนตรี, “การมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), น. 17.

อย่างมากในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวจะต้องกำหนดได้อย่างชัดเจนในส่วนเกี่ยวกับเงื่อนไขในกรณีที่สามารถมีการมอบอำนาจได้

3.มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

3.1 มาตรการทั่วไปเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามกฎหมายต่างประเทศ

3.1.1 หลักการมอบอำนาจในสาธารณรัฐฝรั่งเศส การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ภาพรวมโดยทั่วไปการจัดการบริหารกิจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่ใช่เป็นการจัดระเบียบบริหารโดยลำพังคนเดียว การปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ทั่วไปจัดเป็นการแบ่งหน้าที่กันทำระหว่างรัฐซึ่งเป็นองค์กรส่วนกลาง กับองค์กรส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในรูปนิติบุคคลทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับผลประโยชน์ท้องถิ่นหรือกิจการอื่นที่ฝ่ายนิติบัญญัติถือว่าเป็นผลประโยชน์ระดับท้องถิ่น⁸ การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจถือเป็นแนวทางเพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองกล่าวคือ การรวมอำนาจ (Centralisation) เป็นการรวมศูนย์การปฏิบัติหน้าที่ทั้งหมดของฝ่ายปกครองที่กระจายอยู่ทั่วพื้นที่ของประเทศมาไว้ในมือของรัฐส่วนกลางครั้งนี้นำบรรดาหน่วยงานทางปกครองที่กระจายอยู่ตามพื้นที่ที่จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาโดยหน่วยงานกลาง ในทางตรงกันข้ามการกระจายอำนาจ (Décentralisation) ถือว่าขัดแย้งกับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของหลักการรวมอำนาจต่างๆ โดยสงวนภาระหน้าที่ในการใช้อำนาจอย่างเป็นทางการตามความจำเป็นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การควบคุมทางปกครองในระบบการปกครองแบบรวมอำนาจสู่ส่วนกลางและในระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จะต้องมีการควบคุมจากผู้บังคับบัญชาต่อการกระทำทางปกครองที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบเสมอแต่รูปแบบและวิธีการในการควบคุมซึ่งยังแตกต่างกันอยู่ทำให้การปกครองทั้งสองระบบมีความแตกต่างกันไปด้วย การปกครองแบบรวมอำนาจนั้นมีการควบคุมที่เรียกว่า “การควบคุมตามสายบังคับบัญชา” แต่การปกครองแบบกระจายอำนาจเป็น “การควบคุมแบบกำกับดูแล” ดังนั้น โดยทางทฤษฎีแล้วการกำกับดูแลนั้นสอดคล้องกับความจำเป็นในการจะต้องกระจายอำนาจ แต่วิธีการกำกับดูแลนั้นก็จำกัดความเป็นอิสระของนิติบุคคลมหาชนอย่างมากเช่นกัน อันที่จริงแล้ว การกำกับดูแลโดยทางอ้อมเหนือบุคคลหรือนิติกรรมยังมีปัญหาบ่อยกว่าการกำกับดูแลทางอ้อมซึ่งจะส่งผลทำให้การให้ท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเองได้เป็นเพียงฉากหน้าในการให้อิสระภาพเท่านั้น หากแต่ที่จริงแล้วองค์กร

⁸ สุรพล นิติไกรพจน์, ประสาท พงษ์สุวรรณ, นันทกุล พันธุ์คำ, นพรัตน์ อุดมโชคมงคล, ยศศักดิ์ เมฆะทัต, สุริย์ เผ่าสุขถาวร, และตรีทศ นิโครธางกูร, “หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส.” (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น.

ท้องถิ่นเหล่านี้กลับไม่มีปัจจัยต่างๆ ในการดำเนินการตามที่คนต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณในการบริหารงานของตนเอง ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองทุกองค์กร ดังนั้น โดยอาศัยการควบคุมโดยทางอ้อมโดยฝ่ายการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ในการใช้เงินอุดหนุน ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐอาจใช้อำนาจควบคุมเหนือท้องถิ่นได้เป็นอย่างมากตามความเป็นจริง

3.1.2 หลักการมอบอำนาจในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี⁹ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (The Federal Republic of Germany) รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือที่เรียกว่า กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศด้วยหลักการ เบื้องต้น 3 ประการคือ 1) หลักการปกครองระดับมลรัฐ (Federal State) เป็นหน่วยการปกครองที่รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่มลรัฐ 2) หลักการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Self - Government for local authorities) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการรับรองอำนาจอิสระในการ บริหารจัดการภายในท้องถิ่น และ 3) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) คือ การแบ่งแยกระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ด้วยรูปแบบการปกครองของสหพันธ์รัฐเยอรมนี มีลักษณะกระจายอำนาจการบริหารประเทศเพื่อให้เกิดความคล่องตัว โดยมีจุดเด่นของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการที่มีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ การปกครองระดับมลรัฐ (Lander) แต่ละมลรัฐมีรัฐธรรมนูญสภาและฝ่ายบริหารเป็นของตนเอง มลรัฐเป็นระดับที่เกี่ยวข้องกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหลัก คือมีอำนาจในการกำหนดกฎหมายท้องถิ่นใช้ในมลรัฐของตนเอง ซึ่งอำนาจนี้รวมไปถึงการกำหนดพื้นที่ของหน่วยงานนั้นๆ ด้วย นอกเหนือจากนั้นบางมลรัฐยังแบ่งพื้นที่ของตนออกเป็นจังหวัด (Regierungsbezirke) ต่างๆ ซึ่งระดับนี้จัดตั้งเฉพาะในมลรัฐที่มีอาณาเขตและจำนวนประชากรมากพอสมควร การแบ่งระดับนี้เกิดจาก หลักการแบ่งอำนาจ ภายในมลรัฐ มีผู้บริหารสูงสุดคือ Regierungspraesident ซึ่งอาจจะเทียบเท่ากับผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย หากแต่มีอำนาจที่แตกต่างกันมาก เนื่องจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ไม่ได้เป็นตัวแทนจากกระทรวงต่างๆ หากอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Regierungspraesident โดยตรง ดังนั้น หากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมอบอำนาจรัฐให้กับองค์กรอื่น ซึ่งมีองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกนิติกรรมทางปกครองในรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง บัญญัติเช่นกัน มิฉะนั้นแล้วนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

3.1.3 หลักการมอบอำนาจตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา โดยข้อเท็จจริงแล้ว แนวคิดในเรื่องการมอบอำนาจของสหรัฐอเมริกาก็ถูกกำหนดเป็นรากฐานไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา แต่เป็นการมอบอำนาจในลักษณะการตรากฎหมายเป็นหลัก การตรากฎหมายโดยหลักการแล้วก็ถือเป็นกระบวนการที่ต้อง

⁹ สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2560 จาก <http://www.local.moi.go.th/document%203.pdf>

ดำเนินการในรัฐสภา ต่อมามีการถ่ายโอนอำนาจในการตรากฎหมายบางส่วนไปให้ฝ่ายบริหารเท่าที่การตรา
กฎหมายไม่ขัดข้องต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม ในสหรัฐอเมริกานั้นมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ
มอบอำนาจอยู่ 3 หลักเกณฑ์ที่น่าสนใจคือ 1) หลักการห้ามมอบอำนาจต่อ (NonDelegation Doctrine) 2) หลัก
ตัวแทนของฝ่ายบริหาร (Administrative Agency) 3) หลักความชอบธรรมของการมอบอำนาจ (Legitimacy of
Delegation)¹⁰ (หัตถชัย จันทร์ปลั่ง, 2542:65-69) ในเรื่องการมอบอำนาจในกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกา
นั้น จะไม่ได้แบ่งแยกประเภทออกเป็นการรักษาการแทน หรือการปฏิบัติราชการแทนเหมือนของไทยก็ตาม แต่
ก็สามารถนำหลักการมอบอำนาจดังกล่าวมาใช้ได้ว่าหากมีการมอบหมายให้มีการปฏิบัติราชการแทนแล้ว ผู้ที่
ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการ (ทางปกครอง) แทน ไม่สามารถที่จะไปมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการ
แทนต่อไปได้ ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้ทางปฏิบัติราชการแทนได้นั้นถือเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะเน้นที่
การไม่เข้าไปก้าวก่ายในเรื่องของการตรากฎหมาย หรือการออกกฎหมายเป็นหลักด้วย หลักของสหรัฐอเมริกา
เกี่ยวกับการมอบอำนาจนั้น แทบจะไม่ได้หยิบยืมหลักในกฎหมายแพ่งในเรื่องตัวการตัวแทนมาใช้เลย ฝ่าย
บริหารสามารถมอบอำนาจและใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและไม่เข้าไปก้าวก่ายกับงาน
ด้านนิติบัญญัติ

3.1.4 หลักการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของประเทศอังกฤษ¹¹ (อภริตี พงษ์มนตรี, 2529:92) ใน
กฎหมายปกครองอังกฤษนั้นมีหลักอยู่ว่าองค์ประกอบที่จำเป็นของการใช้อำนาจอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ก็คือ
อำนาจนั้นต้องใช้โดยเจ้าพนักงานผู้ซึ่งได้รับอำนาจมาเอง และ ทั้งนี้ ได้ใช้อย่างเคร่งครัดจนกระทั่งกลายเป็น
สาเหตุทำให้เกิดภาวะที่ไม่เหมาะสมของการปกครองในการปฏิบัติงานของรัฐบาลจำเป็นต้องอาศัยการมอบ
อำนาจอย่างกว้างขวาง ซึ่งการมอบอำนาจนั้นจะมอบอำนาจกันได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน
หรือโดยปริยายโดยกฎหมายที่ให้อำนาจในการมอบอำนาจ นั้น การมอบอำนาจตามกฎหมายนั้นโดยปกติจะ
มีความหมายรวมถึงการเพิกถอนการมอบอำนาจนั้นด้วย (Manton V. Brighton Corporation (1951) 2 K.B.393)
แต่การเพิกถอนการมอบอำนาจนั้นจะไม่มีผลย้อนหลัง การมอบอำนาจต่อ (subdelegation) นั้น มีหลักอยู่ว่า
บุคคลที่ได้รับมอบอำนาจไม่อาจมอบอำนาจนั้นให้แก่บุคคลอื่นได้ (delegatus non potest delegare) เว้นแต่มี
บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายให้มีผลเช่นนั้น

¹⁰ หัตถชัย จันทร์ปลั่ง, "ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจศึกษากรณีการปฏิบัติ ราชการแทน," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร
มหาบัณฑิต.มหาวิทยาลัยรามคำแหง.2542), น.65-69

¹¹ อภริตี พงษ์มนตรี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 7, น. 92.

3.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของประเทศไทย

หลักการจัดระเบียบบริหารราชการของไทย ได้ยึดหลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางและหลักการแบ่งอำนาจนำไปให้ส่วนภูมิภาค กล่าวคือรัฐบาลได้ใช้หลักการรวมอำนาจและการแบ่งอำนาจผสมผสานกันไป ทำให้เกิดการควบคุมได้ทุกส่วนของประเทศโดยผ่านตัวแทนของตนในส่วนภูมิภาค มีผลทำให้การบริหารประเทศมีเอกภาพ และมีความมั่นคงในการบริหารราชการของรัฐบาลนั้นประกอบด้วยกลไก 3 ประการ คือ 1) องค์การ อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม 2) วิธีปฏิบัติ อันได้แก่ การบังคับบัญชา การรักษาราชการแทน มอบหมาย มอบอำนาจ และ 3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ อันได้แก่ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับบุคคล อาทิเช่น พระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สำหรับการบริหารราชการของไทยนั้น การมอบอำนาจ นับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญไม่น้อยต่อประสิทธิภาพของการบริหารราชการ เพราะเป็นส่วนหนึ่งในกลไก 3 ประการ แห่งการบริหารราชการของรัฐบาล และเป็นข้อเท็จจริงที่ปฏิเสธไม่ได้ว่า ในวงราชการไทย เรายอมรับเอาหลักการในเรื่องการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารมาใช้ในการบริหารราชการ การมอบอำนาจในการบริหารราชการเป็นเรื่องของการปฏิบัติราชการมิใช่เป็นเรื่องของตัวการและตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การมอบอำนาจในการบริหารราชการเป็นเรื่องการกระจายความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นกรณีของการร่วมมือกันปฏิบัติราชการให้เกิดประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) การมอบอำนาจจึงเป็นเรื่องการมอบหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎหมายผู้รับมอบอำนาจไม่อาจปฏิเสธไม่ยอมรับมอบงานไปปฏิบัติได้ และในการปฏิบัติงานของผู้รับมอบอำนาจมิใช่ดำเนินการโดยมุ่งถึงประโยชน์ของผู้มอบอำนาจ แต่ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎระเบียบของทางราชการ เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของผู้มอบอำนาจ ผลที่เกิดจากการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจจึงผูกพันรัฐหากมีความเสียหายเกิดขึ้นรัฐต้องแก้ไขเยียวยาความเสียหายนั้นเพราะการมอบอำนาจมิใช่เป็นเรื่องผูกพันตัวบุคคล แต่ผูกพันถึงตำแหน่งหน้าที่ราชการ การมอบอำนาจมิใช่เป็นเรื่องการปิดการระความรับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่ของตน แต่เป็นเรื่องการกระจายการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้งานของทางราชการมีความคล่องตัว สามารถให้บริการแก่ประชาชนโดยรวดเร็วลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ทำให้งานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และมีผู้รับผิดชอบในผลของงานที่ชัดเจน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดกลไกใหม่ในการบริหารราชการแผ่นดินไว้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดให้มีการบริหารงานโดยเน้นเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานในส่วนราชการ ซึ่งจะมีการกำหนดผู้รับผิดชอบและขอบเขตความรับผิดชอบในแต่ละระดับให้ชัดเจน การมอบอำนาจในฝ่ายปกครองนี้ถือเป็นคำสั่งฝ่ายเดียวของผู้มอบอำนาจเมื่อได้กระทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วย่อมมีผลสมบูรณ์ ผู้รับมอบอำนาจไม่จำเป็นต้องแสดงเจตนายินยอมแต่ประการใด ซึ่งแตกต่างจากการมอบอำนาจในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบ

อำนาจจะต้องแสดงเจตนาทั้งสองฝ่ายให้ถูกต้องตรงกันเสียก่อน ทั้งนี้ โดยนัยแห่งคำพิพากษาฎีกาที่ 975/2529 วินิจฉัยไว้ว่า การมอบอำนาจในฝ่ายปกครองนั้น เป็นการมอบอำนาจตามกฎหมาย ดังนั้นจึงหาจำเป็นต้องปิด แสตามปีตามประมวลรัษฎากรและต้องมีพยานอย่างน้อย 2 คน ลงลายมือชื่อรับรองลายมือชื่อผู้รับมอบอำนาจ นั้นแต่อย่างใดไม่ ผลของการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองย่อมจะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครองทั่วไป ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำการปกครอง (Principe de la légalité des actes administratifs) ประเภทของการมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครอง ประกอบด้วย

1. การปฏิบัติราชการแทน ผู้มอบอำนาจยังคงเป็นดำรงตำแหน่งนั้นอยู่ แต่ได้มอบอำนาจของตนให้ผู้ ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน

2. การรักษาราชการแทน คือ กรณีที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจไม่สามารถใช้อำนาจนั้นได้เพราะไม่อยู่ เช่น ไปปฏิบัติราชการในต่างประเทศหรือเกิดการเจ็บป่วยทำให้ไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ ไว้ได้ ซึ่งแตกต่างจากการปฏิบัติราชการแทน เพราะการปฏิบัติราชการแทนนั้นเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจ ยังอยู่ในตำแหน่งหน้าที่และปฏิบัติราชการได้ แต่เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่และให้การวินิจฉัยสั่งการใน เรื่องนั้น ๆ เป็นไปด้วยความรวดเร็ว จึงได้มอบอำนาจของตนให้อีกบุคคลหนึ่งเพื่อให้ปฏิบัติราชการนั้นแทน

3. การรักษาการในตำแหน่ง เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจ (ผู้ดำรงตำแหน่ง) ในตำแหน่งนั้นๆ ได้ว่างลง เพราะเหตุถึงแก่ความตาย ครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือลาออกจากตำแหน่ง แตกต่างจากการรักษาร าชการแทนซึ่งจะเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจไม่สามารถใช้อำนาจของตนได้ เพราะไม่อยู่หรือมีอุปสรรค ขัดขวาง เช่น ไปปฏิบัติราชการในต่างประเทศหรือเกิดการเจ็บป่วย เป็นต้น

3.3 โครงสร้างการมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

โครงสร้างในการจัดการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
2. คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข
3. เลขาธิการ เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารกิจการของสำนักงานและเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และ ลูกจ้างของสำนักงานทุกตำแหน่ง

การมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีลักษณะเป็นลำดับชั้น โดยในการมอบ อำนาจจะมีทั้งการมอบโดยมติคณะกรรมการและการมอบ โดยบทบัญญัติของกฎหมาย และในกรณีที่กฎหมาย ให้อำนาจ เลขาธิการก็จะมอบอำนาจในการบริหารจัดการให้แก่ผู้บริหารระดับสูงจนถึงระดับต้น และเพื่อให้การ บริหารจัดการเกิดความคล่องตัวจึงได้มอบอำนาจให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สาขา

เขต ทั้งหมด 13 เขต ในการบริหารสำนักงานในส่วนภูมิภาคเพื่อให้เกิดความล่องตัวและสะดวกรวดเร็ว ประชาชนเข้าถึงการได้รับการดูแลด้านสาธารณสุข

4. วิเคราะห์ปัญหาการมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและแนวทางแก้ไข

4.1 ปัญหาการมอบอำนาจของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และแนวทางแก้ไข

4.1.1 การมอบอำนาจ โดยมติคณะกรรมการ

การมอบอำนาจโดยมติที่ประชุม ซึ่งการมอบอำนาจดังกล่าวเป็นการมอบอำนาจให้สำนักงานดำเนินการแทนคณะกรรมการเป็นการเฉพาะเรื่อง เมื่อถูกฟ้องคดีคณะกรรมการย่อมไม่อาจดำเนินการได้โดยตัวของคณะกรรมการจึงจำเป็นต้องมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้กระทำการแทนตน การมอบหมายในเรื่องการดำเนินคดี การมอบอำนาจในการดำเนินคดีแทนคณะกรรมการเป็นการมอบอำนาจเฉพาะตัวในการดำเนินการที่มีใช้เพื่อประโยชน์สาธารณสุขและไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดเป็นการมอบเฉพาะเรื่องเฉพาะตน ซึ่งคณะกรรมการคนใดคนหนึ่งอาจไม่เห็นชอบมอบให้กับคนที่ตนไว้ใจก็ไม่ได้ การมอบอำนาจลักษณะนี้จึงเป็นลักษณะการมอบอำนาจทางแฝงในเรื่องตัวแทน การมอบอำนาจลักษณะนี้เป็นการโอนอำนาจในเรื่องนั้นจากผู้มอบอำนาจไปยังผู้รับมอบ เมื่อเกิดปัญหาความล่าช้าในการขอความเห็นหรือมอบหมายดำเนินคดี สำนักงานในฐานะฝ่ายธุรการจึงได้เสนอขอมติที่ประชุมให้มีการมอบอำนาจให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้รับมอบอำนาจ หรือเลขานุการฯ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนคณะกรรมการ และให้การมอบอำนาจให้แก่บุคคลดังกล่าว ให้ผู้รับมอบอำนาจ มีอำนาจมอบอำนาจช่วงให้บุคคลอื่น ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีแทนได้ด้วย ทั้งนี้ไม่เกิน 1 ระดับ จากมติคณะกรรมการดังกล่าวจะเห็นว่า การมอบอำนาจของคณะกรรมการเป็นการมอบอำนาจที่มีได้มอบให้แก่บุคคลเพียงคนเดียว แต่มอบให้บุคคล 2 คน ในการใช้อำนาจดุลพินิจในการกระทำการแทนตน ซึ่งผู้ใช้อำนาจสามารถใช้ได้ 2 คนเพียงแต่เป็นข้อแม้ให้เลือกใช้อำนาจของบุคคลใดคนหนึ่ง จากมติการมอบอำนาจดังกล่าวพบว่า แม้การมอบอำนาจดังกล่าวจะมีใช้การมอบอำนาจทางปกครอง แต่ผลที่เกิดจากการใช้อำนาจที่รับมอบอาจส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินการทางปกครอง หากผู้รับมอบอำนาจแก้ต่างคดีไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้มอบแล้ว เช่น ไม่เข้าใจถึงเจตนารมณ์ของการออกคำสั่ง อาจส่งผลให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ การที่ผู้รับมอบอำนาจไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจแล้ว การที่ผู้รับมอบอำนาจใช้ดุลพินิจที่ไม่ตรงกับดุลพินิจของผู้รับมอบแล้ว ผลของการกระทำของผู้รับมอบอำนาจย่อมผูกพันผู้มอบอำนาจตามหลักตัวการตัวแทน

แนวทางแก้ไขการมอบอำนาจโดยมติที่ประชุมของคณะกรรมการนั้น ควรยึดหลักการมอบอำนาจในลักษณะตัวการตัวแทน การมอบอำนาจในลักษณะของการใช้ดุลพินิจที่เป็นอำนาจเฉพาะตัวควรมอบอำนาจให้เฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจแทน ซึ่งในการมอบอำนาจของคณะกรรมการในการให้

ดำเนินคดีแทนนั้น ควรพิจารณาขอให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้รับมอบอำนาจแต่เพียงผู้เดียว เพราะประธานคณะกรรมการเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาใช้อำนาจ หรือดุลพินิจในคณะกรรมการด้วย ในการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจคือประธานคณะกรรมการ ก็จะใช้อำนาจภายในดุลพินิจที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้องและเข้าใจในเรื่องนั้นๆ ได้ดี แต่หากในการมอบอำนาจกลัวคิดขัดด้วยความล่าช้าหรือความไม่สะดวกของผู้รับมอบอำนาจคือประธานคณะกรรมการแล้ว ควรมอบอำนาจให้เลขาธิการฯ ในฐานะฝ่ายธุรการของคณะกรรมการเป็นผู้รับมอบอำนาจในลำดับถัดไป

4.1.2 การมอบอำนาจ โดยบทบัญญัติของกฎหมาย

ในการในการจัดซื้อยามีข้อบังคับพัสดุในเรื่องการจัดซื้อจากองค์การเภสัชกรรมไว้ แต่หากมีการเบิกจ่ายเกินกว่าที่ประมาณการไว้ ทำให้ยาที่จัดซื้อและเก็บไว้ที่องค์การเภสัชกรรม ไม่เพียงพอแก่หน่วยบริการที่ขอเบิกเพื่อใช้รักษาประชาชน จึงต้องมีการขอยืมยาจากองค์การเภสัชกรรมเพื่อให้แก่หน่วยบริการไปก่อน จนกว่าจะมีการจัดซื้อยาจากองค์การเภสัชกรรมแล้วเสร็จ เพื่อให้ประชาชนไม่อาจเข้าถึงยาที่จำเป็นได้ในเรื่องการขียมาคณะกรรมการไม่ได้มีการออกระเบียบข้อบังคับไว้อย่างใดๆในเรื่องนี้ ในการดำเนินการของเลขาธิการฯ เรื่องการขียมาจึงเป็นการดำเนินการโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ และการมอบอำนาจของเลขาธิการเป็นการมอบอำนาจโดยไม่มีอำนาจเป็นการมอบที่ขัดต่อหลักการมอบอำนาจทางปกครอง และผลของการมอบอำนาจที่ไม่มีอำนาจทำให้นิติกรรมใดที่เกิดจากผู้มีอำนาจเป็นนิติกรรมที่ไม่สมบูรณ์

แนวทางแก้ไขการมอบอำนาจโดยบทบัญญัติของกฎหมาย ที่ไม่มีการบัญญัติให้อำนาจไว้ นั้น เพื่อให้ไม่เกิดความเสียหายต่อการเข้าถึงยาและเวชภัณฑ์อันจำเป็นของประชาชน คณะกรรมการควรมีการแก้ไขข้อบังคับฯพัสดุ ของสำนักงานหลักประกันสุขภาพ ในเรื่องการจัดซื้อยา ให้ครอบคลุมถึงอำนาจการขียมา ยาจากองค์การเภสัชกรรม

4.1.3 ปัญหาการมอบอำนาจให้รักษาการเลขาธิการพร้อมกันหลายคน

เมื่อเลขาธิการหมดวาระลงตามสัญญาจ้างสิ้นสุด เพื่อให้การบริหารจัดการไม่สะดุดหยุดลง เพราะอาจส่งผลกระทบต่อภารกิจที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณสุขให้แก่ประชาชนในการอนุมัติโครงการ ให้คณะกรรมการสามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนเลขาธิการ โดยให้ผู้รักษาการแทนมีอำนาจเช่นเดียวกับเลขาธิการ จากบทบาทภารกิจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพมีอยู่เป็นจำนวนมาก สำนักงานจึงได้ให้คณะกรรมการมีคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเลขาธิการฯจำนวน 4 คน โดยมีข้อกำหนดในคำสั่งว่าใครจะเป็นผู้รักษาการลำดับที่เท่าไร และเมื่อลำดับที่เท่าไรไม่อาจปฏิบัติงานได้ ให้ลำดับใดเป็นผู้รักษาการแทน ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนที่ละหลายครั้งทำได้หรือไม่ และในกรณีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงให้ลำดับถัดไปเป็นผู้รักษาการแทนนั้น กรณีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้นั้นมีขอบเขตเพียงใด

แนวทางแก้ไขเรื่องการเข้ารักษาการแทนเลขานุการฯตามคำสั่งของคณะกรรมการ เพื่อมิให้การบริหารงานสะดุดหยุดลง หรือเพื่อไม่ให้เกิดความยุ่งยากในการขออำนาจในการมอบหมายหรือสั่งการจากคณะกรรมการซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารจัดการแล้ว เมื่อการมอบหมายต้องทำโดยกฎหมายและโดยผู้มีอำนาจในการสั่งการแล้ว ดังนั้นในการสั่งการออกคำสั่งของคณะกรรมการควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้ารักษาการแทนเลขานุการฯของผู้ได้รับการแต่งตั้งในลำดับรองลงไปให้ชัดเจนว่าจะใช้ตำแหน่งรักษาการแทนผู้รักษาการในลำดับแรกเมื่อใด

4.2 ปัญหาการมอบอำนาจของเลขานุการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

4.2.1 การมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานแทน

ในการบริหารจัดการกิจการของสำนักงานเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนจึงได้มอบอำนาจการสั่งการ การอนุมัติ การอนุญาตในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง รวมถึงบทบาทภารกิจที่ได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการ ให้กับผู้อำนวยการสำนักงานเขต โดยอำนาจที่มอบให้ นั้นเรียกว่าอำนาจในการ ปฏิบัติงานแทน การมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานแทน(ปฏิบัติราชการแทน) เป็นการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ การมอบอำนาจในการใช้อำนาจกรณีปฏิบัติงานแทนของผู้รับมอบอำนาจหลายคน ในการมอบอำนาจของเลขานุการให้แก่เจ้าหน้าที่ในระดับบริหารปฏิบัติงานแทนในลำดับเดียวกัน โดยการมอบอำนาจมีการกำหนดเงื่อนไขในการมอบอำนาจแต่ละระดับไว้ยุ่งยากซับซ้อน เป็นเหตุให้ผู้ปฏิบัติงานหรือแม้แต่ตัวผู้รับมอบอำนาจเกิดความเข้าใจสับสนว่าสามารถใช้อำนาจตามที่ได้รับมอบอำนาจไว้

แนวทางแก้ไข ในการมอบอำนาจควรยึดหลักการคือต้องกำหนดไว้ในข้อกำหนดการมอบอำนาจให้ชัดเจนว่าใครจะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้น หรือระบุในขอบเขตอำนาจให้ชัดเจนว่าผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือผู้เป็นเจ้านายเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย อนุมัติ สั่งการคือเป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมด ผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น

4.2.2 ปัญหาการใช้อำนาจรักษาการในตำแหน่งแทนการใช้อำนาจปฏิบัติงานแทนของผู้รับมอบอำนาจ เลขานุการฯได้กำหนดในกรณีที่ผู้อำนวยการสำนักไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง ให้รองผู้อำนวยการ หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการ ตามลำดับเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนัก จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงเกิดปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้อำนวยการสำนักไม่อยู่ นั้นมีขอบเขตหรือความหมายเพียงใดที่จะให้ผู้มีอำนาจในลำดับรองใช้อำนาจรักษาการในตำแหน่งแทนผู้อำนวยการได้ การใช้อำนาจรักษาการในตำแหน่งเป็นการใช้อำนาจแทนผู้มีอำนาจซึ่งไม่อาจใช้อำนาจการวินิจฉัย หรือดุลพินิจของตนได้ในขณะนั้นเป็นการชั่วคราว ซึ่งส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจของใช้อำนาจรักษาการในตำแหน่งแทนว่าใช้ดุลพินิจไปถูกต้องเหมาะสม หรือเป็นไปตามแนวคิดของผู้ดำรงตำแหน่ง ฉะนั้นแล้วการใช้อำนาจรักษาการในตำแหน่ง

ซึ่งเป็นการใช้อำนาจชั่วคราวอาจส่งผลให้เกิดความเสียหายหากเจ้าของอำนาจคือผู้ดำรงตำแหน่งไม่เห็นด้วยในการใช้ดุลพินิจไปแทน

แนวทางแก้ไข ควรกำหนดเงื่อนไขการรักษาการในตำแหน่ง ควรกำหนดให้เหมือนเงื่อนไขการใช้อำนาจรักษาการแทน ให้ชัดเจนว่าผู้มีอำนาจลำดับรองจะเข้าดำรงตำแหน่งแทนผู้ดำรงตำแหน่งได้นั้น ต้องเป็นกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งไม่อาจปฏิบัติงานได้ หรือไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนั้น จึงควรมีการกำหนดค่าที่ชัดเจนในการกำหนดเงื่อนไขเพื่อให้เป็นแนวทางการปฏิบัติ

4.3 ปัญหาการมอบอำนาจในการลงโทษทางวินัย

เลขานุการฯ มอบอำนาจให้ประธานกลุ่มภารกิจระบบสนับสนุน มีอำนาจเกี่ยวกับงานบริหารบุคคล ในการสั่งบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน ค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย ให้ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานออกจากตำแหน่ง ตลอดจนการพิจารณาอนุมัติ อนุญาตใดๆ ตามข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ของผู้ปฏิบัติงานตำแหน่งตั้งแต่หัวหน้ากลุ่มงาน ระดับ (O4) ลงมา นั้น จากเงื่อนไขการมอบอำนาจดังกล่าวจะเห็นว่าเลขานุการฯ ได้มอบอำนาจการใช้ดุลพินิจที่ตนได้รับมาจากคณะกรรมการ ในเรื่องการลงโทษทางวินัยให้แก่ประธานกลุ่มภารกิจระบบสนับสนุน ซึ่งสามารถลงโทษเจ้าหน้าที่ที่มีใ้ได้อยู่ในกำกับดูแลของตน จึงเป็นการใช้อำนาจที่อาจไม่ถูกต้อง

แนวทางแก้ไขเมื่อกฎหมายให้เป็นอำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการมอบอำนาจแล้ว เลขานุการจะมอบอำนาจดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยควรมอบให้กับผู้บริหารระดับสูงรองลงมาจากเลขานุการ คือรองเลขานุการเป็นผู้รับมอบอำนาจในการมอบให้มอบให้รองเลขานุการที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลงานบริหารบุคคลเป็นลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการทางวินัยและเป็นผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยแก่ผู้ปฏิบัติงานกรณีความผิดที่มีอัตราโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือน ส่วนกรณีการลงโทษในความผิดวินัยร้ายแรง ให้ปลดออก ควรเป็นอำนาจการใช้ดุลพินิจของเลขานุการผู้บังคับบัญชาสูงสุด และเลขานุการควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์คำสั่งในกรณีความผิดที่มีโทษภาคทัณฑ์หรือตัดเงินเดือน เมื่อผู้ออกคำสั่งลงโทษเป็นรองเลขานุการ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทั้งสองจึงต้องยื่นต่อผู้บังคับบัญชาสูงสุด จึงยื่นอุทธรณ์ต่อเลขานุการ เพื่อให้เลขานุการจะได้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจว่าใช้ดุลพินิจเหมาะสมหรือเกินขอบเขตอำนาจที่ให้ไว้หรือไม่อย่างไร

5. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาการมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องการมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

5.1 การมอบอำนาจของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ผู้เขียนเห็นว่า ในเรื่องการมอบอำนาจของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ในการแก้ปัญหาของการมอบอำนาจเพื่อมิให้เกิดความเสียหายหรือข้อโต้แย้งในภายหลังเมื่อได้มีการใช้อำนาจที่รับมอบไปแล้ว คณะกรรมการควรมีกำหนดขอบเขตการมอบอำนาจ ดังนี้

(1) การมอบอำนาจโดยมติคณะกรรมการ ซึ่งเป็นการมอบเฉพาะเรื่องในการดำเนินคดีควรชี้ชัดหลักในเรื่องการมอบอำนาจในลักษณะตัวการตัวแทนให้มอบเฉพาะตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการ หากจำเป็นจะต้องมีการมอบอำนาจช่วงให้ระบุให้ชัดเจนว่าผู้รับมอบอำนาจสามารถมอบอำนาจช่วงให้กับใครได้บ้าง และกำหนดขอบเขตภารกิจที่ให้อำนาจมอบอำนาจช่วงให้ชัดเจนในมติที่ประชุมคณะกรรมการ และให้มีการรายงานผลการใช้อำนาจให้คณะกรรมการทราบในภายหลัง

(2) การมอบอำนาจอำนาจ โดยบทบัญญัติของกฎหมาย เมื่อหลักการมอบอำนาจทางปกครองการมอบอำนาจโดยกฎหมายบัญญัติให้มอบอำนาจได้นั้น การกระทำการตามที่รับมอบย่อมต้องกระทำภายใต้กฎหมาย แต่กรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้กำหนดการมอบอำนาจให้กระทำได้นั้น ผู้รับมอบอำนาจย่อมไม่อาจกระทำการที่ฝ่าฝืนหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจได้ ดังนั้นในการยืมยาของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย หรือการมอบอำนาจเป็นการเฉพาะโดยมติที่ประชุมคณะกรรมการแล้ว เพื่อประโยชน์ของประชาชนที่จะได้รับยาจากหน่วยบริการเป็นไปอย่างรวดเร็วอย่างทั่วถึงและครอบคลุม จึงควรแก้ไขข้อบังคับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ว่าด้วยพัสดุ โดยอาศัยอำนาจคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ยืมยา รวมถึงให้อำนาจในการอนุมัติยืมยาให้แก่เภสัชกร เป็นผู้มีอำนาจ และกำหนดให้ผู้บริหารที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลงานกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นผู้รับมอบอำนาจจากเภสัชกรได้อีกระดับ โดยใช้วงเงินการจัดหาฯ เป็นข้อกำหนดเงื่อนไขการมอบอำนาจ

(3) การมอบอำนาจให้รักษาการเภสัชกรพร้อมกันหลายคน ปัญหาในการมอบอำนาจดังกล่าวไม่ได้เป็นปัญหาที่กฎหมายห้ามกระทำ แต่ปัญหาอยู่ที่ความไม่ชัดเจนของเงื่อนไขในการมอบ ว่าเมื่อใดผู้รับมอบอำนาจในลำดับรองจะเป็นรักษาการแทนเภสัชกรได้ ไม่ใช่ว่าเมื่อเภสัชกรหรือผู้รักษาการในลำดับแรกไม่อยู่ไปปฏิบัติงานที่ภายนอกสำนักงานเช่นนี้ จะถือว่าไม่อาจปฏิบัติงานได้ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าในประเด็นที่ผู้รับ

มอบอำนาจในลำดับรองจะเข้ารักษาการแทนเลขานุการได้ นั้น ควรมีการกำหนดขอบเขตแนวทางไว้ให้ชัดเจนว่าในกรณีใดผู้รับมอบอำนาจในลำดับถัดไปจึงจะเข้าใช้อำนาจรักษาการแทนเลขานุการ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการออกคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการแทน หรืออาจกำหนดเป็นแนวทางเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ให้ผู้ปฏิบัติสามารถกระทำการได้ถูกต้องและไม่เกิดผลกระทบต่อภารกิจและต่อประชาชน

5.2 การมอบอำนาจของเลขานุการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ผู้เขียนเห็นว่า ในการมอบอำนาจของเลขานุการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีปัญหาในเรื่องการแบ่งอำนาจของเลขานุการให้แก่ผู้รับมอบอำนาจในการปฏิบัติงานแทน และการมีคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งแทน ทำให้การใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจมีความสับสน ในการใช้อำนาจ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางให้มีการแก้ไขคำสั่งการมอบอำนาจของเลขานุการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้มีความชัดเจนดังนี้

(1) การมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานแทน ควรนำหลักการและทฤษฎีในการมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานแทนมาใช้ โดยคำนึงถึงความใกล้ชิดกับพื้นที่ของผู้รับมอบอำนาจ ความรับผิดชอบในงานที่ผู้รับมอบอำนาจกำกับดูแล เป็นแนวทางในการกำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์การมอบอำนาจ ไม่ให้เกิดความทับซ้อนของอำนาจ และเพื่อความรวดเร็วในการบริหารจัดการ ดังเช่นในคำสั่งมอบอำนาจที่ 182/2559 เรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานแทนเลขานุการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ข้อ 6(2)(ง) มอบอำนาจให้ผู้ช่วยเลขานุการหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการ และได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ประธานกลุ่มภารกิจ มีอำนาจการอนุมัติโครงการที่จ่ายด้วยเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ครั้งละไม่เกิน 10,000,000 บาท (สิบล้านบาทถ้วน) ซึ่งเป็นอำนาจการอนุมัติที่เท่ากับอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สาขาเขตพื้นที่ในการอนุมัติจ่ายเงินประเภทเดียวกัน แต่ประธานกลุ่มภารกิจสาขาเขตและการมีส่วนร่วมเป็นผู้บริหารที่มีหน้าที่กำกับดูแลสำนักงานสาขาเขตพื้นที่ จึงควรมีอำนาจอนุมัติที่มากกว่าผู้อำนวยการสำนักงานสาขาเขตพื้นที่ เพื่อหากมีการอนุมัติแผนงาน โครงการที่มีวงเงินเกินกว่า 10,000,000 บาท (สิบล้านบาทถ้วน) จะได้ไม่ต้องเสนอขออนุมัติจากเลขานุการ เนื่องจากประธานกลุ่มภารกิจสาขาเขตและการมีส่วนร่วม เป็นผู้กำกับดูแลสำนักงานสาขาเขตย่อมเข้าใจถึงบทบาทภาระหน้าที่และแผนงานที่เสนอขออนุมัติ จึงควรแก้ไขเงื่อนไขการกำหนดวงเงินในการอนุมัติให้ประธานกลุ่มภารกิจสาขาเขตและการมีส่วนร่วม มีอำนาจอนุมัติแผนงาน โครงการที่เกินอำนาจผู้อำนวยการสำนักงานสาขาเขตพื้นที่ โดยกำหนดเพดานสูงสุดในการให้อำนาจอนุมัติไว้ และ ในการกำหนดเงื่อนไขในการมอบอำนาจให้ผู้รับมอบอำนาจควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนว่าใครมีหน้าที่ในการใช้อำนาจ โดยคำนึงถึงอำนาจสายการบังคับบัญชาและความรับผิดชอบงานเป็นหลัก

(2) การใช้อำนาจรักษาการในตำแหน่งแทนการใช้อำนาจปฏิบัติงานแทนของผู้รับมอบอำนาจ จากแนวคิดละทฤษฎีประเภทการมอบอำนาจรักษาการในตำแหน่งเป็นกรณีผู้ใช้อำนาจไม่สามารถใช้อำนาจได้ เพราะไม่อยู่หรือมีอุปสรรคใดขัดขวาง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องจึงต้องมีผู้มาปฏิบัติงานแทนเป็นการชั่วคราว เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนและเกิดช่องโหว่ในการเลือกใช้อำนาจ ผู้เขียนเห็นว่า ในการออกคำสั่งมอบอำนาจ หรือคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่ง ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขให้ชัดเจน หรือมีแนวทางการปฏิบัติให้ชัดเจนในการเลือกใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจและผู้ปฏิบัติงานที่เสนองานให้ปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน รวมถึงการใช้ถ้อยคำในการออกคำสั่ง หรือการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขไม่ควรใช้คำที่อาจทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นอำนาจของผู้มอบมอบคนใดคนหนึ่ง หรือคำที่ให้เกิดความเข้าใจได้ว่ามอบอำนาจให้เพียงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเท่านั้น

5.3 การมอบอำนาจในการลงโทษทางวินัย

ผู้เขียนเห็นว่า การมอบอำนาจในการลงโทษทางวินัยให้ประธานกลุ่มภารกิจระบบสนับสนุนในเรื่องงานด้านบริหารงานบุคคล ในการสั่งบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย ให้ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานออกจากตำแหน่ง ตลอดจนการพิจารณาอนุมัติอนุญาตใดๆตามข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ของผู้ปฏิบัติงานตำแหน่งตั้งแต่หัวหน้ากลุ่มงาน ระดับ (O4) ลงมา นั้น ควรมีการแก้ไขคำสั่งมอบอำนาจดังกล่าว โดยให้อำนาจลงโทษทางวินัยภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง หรือให้ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานออกจากตำแหน่ง เป็นอำนาจการใช้ดุลพินิจของเลขาธิการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชา และเป็นผู้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การใช้อำนาจดังกล่าวจึงควรเป็นอำนาจของเลขาธิการ เว้นแต่จำเป็นต้องมีการมอบอำนาจเพื่อสะดวกในการบริหารจัดการการมอบอำนาจการดำเนินการทางวินัยให้กับผู้บริหารระดับสูงรองจากเลขาธิการ คือรองเลขาธิการผู้หน้าที่กำกับดูแลงานบริหารบุคคลเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และออกคำสั่งทางวินัย เพื่อให้มีขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งไปยังผู้บังคับบัญชาสูงสุดคือเลขาธิการเพื่อพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวอีกชั้นหนึ่งในกรณีความผิดที่มีโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ส่วนโทษความผิดที่เป็นโทษปลดออก ควรให้เลขาธิการเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่เพียงผู้เดียว

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น สรุปได้ว่าการมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ยังมีความบกพร่องในเรื่องขั้นตอนหรือเนื้อหาของตัวบทบัญญัติของกฎหมาย เนื่องจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นหน่วยงานอิสระที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ มีการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ของหน่วยงานเองโดยไม่ได้ใช้กฎระเบียบของทางราชการในการบริหารจัดการสำนักงาน ทำให้การบริหารจัดการสำนักงานมีช่องโหว่ของกฎหมาย หรือในการ

ออกกฎหมายต่างๆยังมีความไม่ชัดเจนซึ่งรวมถึงการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจที่มีความจำเป็นในการบริหารจัดการสำนักงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการสำนักงานไม่เกิดปัญหาเรื่องการมอบอำนาจจนเป็นเหตุให้ประชาชนไม่อาจเข้าถึงระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้อย่างทั่วถึงและครอบคลุม จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545

บรรณานุกรม

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพฯ : เอ็ดดิสเปอร์เน็ท. 2550

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร:บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน. 2545

กมลชัย รัตนสกวาศ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร:บริษัทสำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2554

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ.ใน รวบรวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร. ปรีดี พนมยงค์.2531. กรุงเทพมหานคร : พี เค พรินติ้ง เฮาส์. 2531.

สุรพล นิติไกรพจน์ ประสาท พงษ์สุวรรณ นันทกุล พันธุ์คำ นพรัตน์ อุดมโชคมงคล ยศศักดิ์ เมนะทัต สุริย์ เฝ้าสุขถาวร และ ตรีทศ นิโครธางกูร. หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2545.

อภิรดี พงษ์คนตรี. การมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทย.วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต.ภาควิชานิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.2529

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, “การควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534