

วิเคราะห์ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาเครื่องมือการตรวจวินิจฉัยทางรังสี ที่อาศัยเทคโนโลยีขั้นสูง ในสถานบริการสุขภาพภาครัฐ Legal Analysis of the Provision of High Technology Radiodiagnostic Imaging in Government Healthcare Centers

จิรวรรณ ตันสุภผล พ.บ., น.บ.,
ว.ว. รังสีวิทยาวินิจฉัย
กลุ่มงานรังสีวิทยา
โรงพยาบาลนครปฐม

Cheerawan Tansupaphon M.D., LL.B.,
Thai Board of Diagnostic Radiology
Division of Radiology
Nakhonpathom Hospital

บทคัดย่อ

ปัจจุบันมีการนำเทคโนโลยีทางการแพทย์ที่อาศัยเทคโนโลยีขั้นสูงมาให้บริการมากขึ้นโดยเฉพาะเครื่องตรวจวินิจฉัยทางรังสี ในสถานบริการสุขภาพระดับตติยภูมิภาครัฐเกือบทุกแห่งจะมีเครื่องเอกซเรย์คอมพิวเตอร์ (CT scanner) และเครื่องสร้างภาพด้วยสนามแม่เหล็กไฟฟ้า (MRI) ซึ่งวิธีการจัดหาที่นิยมใช้กันอยู่มี 2 วิธี คือ 1. เช่าเหมาบริการ (outsourcing) ซึ่งเป็นการเช่าทั้งเครื่องและให้บริษัทจัดหาผู้ปฏิบัติงานด้วย และ 2. เช่าเครื่องอย่างเดียว เมื่อวิเคราะห์ในข้อกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่าสัญญาเช่าเหมาบริการเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามหลักกฎหมายมหาชน เนื่องจากการให้บริษัทเอกชนเข้ามามีส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งสัญญาทางปกครองนี้เป็นสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเหนือเอกชน จึงเห็นว่าควรนำลักษณะข้อนี้มาใช้ในการตกลงค่าใช้จ่าย โดยกำหนดราคาแน่นอนเป็นรายเดือนสำหรับเช่าเครื่องพร้อมเจ้าหน้าที่ของบริษัท และการแปลผล แทนการจ่ายตามปริมาณงานเช่นทุกวันนี้ โดยจะทำให้ควบคุมรายจ่ายได้และเป็นผลดีแก่สถานบริการภาครัฐในระยะยาว

คำสำคัญ : เครื่องมือการตรวจวินิจฉัยทางรังสีที่อาศัยเทคโนโลยีขั้นสูง เครื่องเอกซเรย์คอมพิวเตอร์ เครื่องสร้างภาพด้วยสนามแม่เหล็กไฟฟ้า บริการสาธารณะ สัญญาทางปกครอง

วารสารแพทย์ เขต 4-5 2560; 36(2) : 101-104.

Abstract

The development of medical technology is progressing rapidly. Healthcare centers acquire the advanced medical technologies for health services providing. Computerized tomography (CT) and magnetic resonance imaging (MRI) are common high technology radiodiagnostic imaging which utilize in government healthcare centers.

Two methods have been approved to provide these machines are outsourcing and renting a machine. Outsourcing is a practice in which a company performs tasks, supplies, services, and employees of the company must participate “public service”. In Public law, an outsourcing contract is compatible with definition of an administrative contract in section 3 of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542. This type of contract is a contract between unequal two parties, and the administrative party has an executive privilege.

In almost government healthcare centers, payment for outsourced CT / MRI was based on the amount of work completed each month. It would be calculated as part of the work the contractor has performed. Thus, expense for services in recent years have become increasingly important. To sum up, the government healthcare centers should sign contract at a fixed price which corresponds to privilege for an administrative contract. This is a reasonable method to save costs.

Keywords : high technology radiodiagnostic imagings, computerized tomography (CT), magnetic resonance imaging (MRI), public service, administration contract

Reg 4-5 Med J 2017; 36(2) : 101-104.

บทนำ

ปัจจุบันเทคโนโลยีทางการแพทย์มีความก้าวหน้าและพัฒนาอย่างรวดเร็ว ทำให้หลายประเทศมีการนำเข้าเทคโนโลยีทางการแพทย์และสาธารณสุขอย่างไร้ขีดจำกัด โดยเฉพาะเครื่องมือแพทย์ราคาแพงเข้ามาในระบบบริการสุขภาพ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการเข้าถึงบริการและมีความครอบคลุมการให้บริการ ที่เห็นได้ชัดคือ เครื่องตรวจวินิจฉัยทางรังสีที่อาศัยเทคโนโลยีขั้นสูง ได้แก่ เครื่องเอกซเรย์คอมพิวเตอร์ (computerized tomography: CT scanner) และเครื่องสร้างภาพด้วยสนามแม่เหล็กไฟฟ้า (magnetic resonance imaging: MRI) ซึ่งมีในสถานบริการภาครัฐเกือบทุกแห่ง โดยที่แต่ละโรงพยาบาลจะมีการบริหารจัดการและทำข้อตกลงกับบริษัทผู้นำเข้าเครื่องมือเอง

ผู้เขียนในฐานะรังสีแพทย์ ขอเสนอข้อควรพิจารณาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำข้อตกลงกับบริษัท เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเหมาะสมกับบริบทของสถานบริการสุขภาพของรัฐต่อไป

วิธีการจัดซื้อ/จัดหาเครื่องตรวจวินิจฉัยทางรังสีที่อาศัยเทคโนโลยีขั้นสูง

โดยทั่วไปมี 3 วิธี คือ 1. จัดซื้อเอง 2. เช่าเหมาบริการ เครื่องพร้อมเจ้าหน้าที่บริษัท และ 3. เช่าเครื่องอย่างเดียว ซึ่งปัจจุบันในโรงพยาบาลส่วนใหญ่มีนโยบายไม่จัดซื้อเองมักจะใช้วิธีเช่าเหมาบริการ (outsourcing) หมายถึง ให้บริษัทเอกชนมาติดตั้งเครื่องที่หน่วยงานและจัดเจ้าหน้าที่มาดำเนินการ แต่ใช้รังสีแพทย์ในหรือนอกหน่วยงานอ่านภาพผลตรวจ และบางแห่งใช้วิธีเช่าเฉพาะเครื่อง แต่การบริหารจัดการดำเนินการโดยกลุ่มงานรังสีวิทยา ซึ่งแนวคิดเรื่องการเช่าเหมาบริการ และการเช่าเครื่องนี้ พิจารณาประโยชน์ด้านการมีเทคโนโลยีทันสมัย ลดค่าใช้จ่ายในการติดตั้ง การจัดหาอุปกรณ์เสริมหรือเครื่องมือเพิ่มเติมพิเศษอื่นๆ มีการประกันเวลา หากเครื่องเสีย และการบริหารจัดการที่คล่องตัวและความรวดเร็วที่สามารถสนองต่อความต้องการทั้งแพทย์ที่ส่งตรวจและระยะเวลาตรวจของผู้ป่วย รวมทั้งลดปัญหาการขาดแคลนนักรังสีการแพทย์

ความรู้เกี่ยวกับสัญญา

สัญญา คือ นิติกรรมหลายฝ่าย สัญญาต้องมีคู่สัญญา 2 ฝ่ายขึ้นไป โดยแต่ละฝ่ายจะมีก็คนก็ได้

นิติกรรม คือ การใดๆ อันทำลงไปโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยความสมัครใจมุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล เพื่อจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินการทางปกครอง

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญา ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึง

เอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินการกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือบริการสาธารณะบรรลุผล

ต่อมาที่ประชุมใหญ่ของตุลาการศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 เมื่อ 10 ตุลาคม 2544 ได้มีมติกำหนดคำนิยาม “สัญญาทางปกครอง” เพิ่มขึ้นอีก 2 ลักษณะ คือ

(1). สัญญาใดที่รัฐทำขึ้นโดยมีข้อตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการ หรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ

(2). สัญญาที่มีข้อกำหนดซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ซึ่งไม่อาจพบได้ในสัญญาทางแพ่งทั่วไป

“ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น

จะเห็นได้ว่าสถานบริการหรือโรงพยาบาลของรัฐ เป็นหน่วยทางปกครองเนื่องจากได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงสาธารณสุข และการจัดหาเครื่องมือตรวจวินิจฉัยทางรังสีที่อาศัยเทคโนโลยีขั้นสูง เพื่อให้บริการแก่ประชาชนเป็นการกระทำโดยมีจุดประสงค์เพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล

เมื่อพิจารณาถึงวิธีการจัดหาเครื่องมือที่นิยมปฏิบัติกันซึ่งมี 2 วิธี คือ วิธีเช่าเหมาบริการ (outsourcing) และวิธีเช่าเฉพาะเครื่องนั้น เห็นได้ว่าทั้ง 2 วิธี มีความแตกต่างกันในรูปแบบของสัญญา กล่าวคือ วิธีเช่าเหมาบริการเครื่องพร้อมเจ้าหน้าที่ เป็นการให้บริษัทเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาเช่าเหมาบริการนี้จึงเป็น “สัญญาทางปกครอง” ตามมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

ปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชน ส่วนกรณีเข้าเฉพาะเครื่องมือติดตั้งในหน่วยงาน สัญญาเช่าจะเป็นสัญญาทางแพ่งตามระบบกฎหมายเอกชน

รูปแบบของสัญญาที่แตกต่างกันนี้จะมีผลต่อการนำคดีขึ้นสู่ศาลและการนำหลักกฎหมายของแต่ละกรณีมาปรับใช้ เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาเกิดขึ้น สัญญาทางแพ่งจะต้องฟ้องคดีที่ศาลยุติธรรม ส่วนสัญญาทางปกครองจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

ปัญหาที่พบในวิธีเช่าเหมาบริการ (outsourcing) คือ ค่าใช้จ่ายซึ่งคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายตามปริมาณงาน รวมค่าแปลผลภาพด้วยนั้น ทำให้สถานบริการทุกแห่งมีค่าใช้จ่ายส่วนนี้สูงขึ้นทุกปี โดยปัจจัยเสริมที่ทำให้มีการส่งตรวจทางรังสีวินิจฉัยเพิ่มขึ้นคือ คนไข้สามารถเข้าถึงบริการทางการแพทย์มากขึ้นและปัญหาการฟ้องร้องแพทย์ที่มีมากขึ้น

สรุป

ควรนำข้อกำหนดซึ่งแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐมาใช้ในสัญญาเช่าเหมาบริการ (outsourcing) ซึ่งเป็น “สัญญาทางปกครอง” โดยสถานบริการซึ่งเป็นผู้เช่า มีสิทธิกำหนดค่าใช้จ่ายในอัตราที่คงที่ ซึ่งอาจคิดจากค่าใช้จ่ายเฉลี่ยโดยรวมของปริมาณงานของสถานบริการแต่ละแห่ง และกำหนดในสัญญาว่าจะจ่ายในอัตรานี้ในระยะเวลาที่ปี (fixed price) เท่ากับเป็นการให้สถานบริการของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองมีเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญา ซึ่งเป็นเอกชนในเรื่องเงื่อนไขการชำระเงิน ซึ่งจะทำให้สถานบริการของรัฐสามารถจำกัดค่าใช้จ่ายได้ในระดับหนึ่ง

เอกสารอ้างอิง

1. อรุณี ไทยะกุล, อรรถสิทธิ์ ศรีสุบัติ, สุรรัตน์ เชื้อผู้ดี, และคนอื่นๆ. การประเมินการใช้เครื่องตรวจวินิจฉัยทางรังสีที่อาศัยเทคโนโลยีขั้นสูงในสถานบริการสุขภาพภาครัฐ. วารสารกรมการแพทย์ 2557;39(3):201-10.
2. สมเกียรติ โพธิ์สัตย์, อรุณี ไทยะกุล, วรนุตร อรุณรัตน์โชติ, และคนอื่นๆ. โครงการวิจัยการบริหารจัดการเทคโนโลยีทางการแพทย์: การบริหารจัดการเครื่องมือแพทย์ในระดับโรงพยาบาล. นนทบุรี: กลุ่มภารกิจวิชาการ สำนักพัฒนาวิชาการ กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข; 2550.
3. อนุวัฒน์ ศุภชุติกุล. การบริหารจัดการเทคโนโลยีทางการแพทย์และสาธารณสุข. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข; 2539.
4. Beinfeld MT, Gazelle GS. Diagnostic imaging costs: are they driving up the costs of hospital care? Radiology 2005;235(3):934-9.
5. Perry S. Technology assessment in health care: the U.S. perspective. Health Policy 1988;9(3):317-24.
6. ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; 2538.
7. นันทวัฒน์ บรมานันท์. สัญญาทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน; 2550.