

ด่วนที่สุด

ที่ กค (กจ) ๐๔๐๕.๒/ กําหนด



คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อ^{จัดซื้อ}
จัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ
กรมบัญชีกลาง
ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๔๐๐

๒๖

สิงหาคม ๒๕๖๔

เรื่อง ข้อหารือแนวทางการจัดซื้อวัคซีนโควิด ๑๙

เรียน ผู้อำนวยการสถาบันวัคซีนแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือสถาบันวัคซีนแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ สวช ๗๕๗ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๔

ตามหนังสือที่อ้างถึง สถาบันวัคซีนแห่งชาติ แจ้งว่า ตามหนังสือคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ด่วนที่สุด ที่ กค (กจ) ๐๔๐๕.๒/๔๑๒๔๖ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๓ ได้วินิจฉัยว่า การจองวัคซีนล่วงหน้า ซึ่งไม่ทราบว่าในอนาคตจะสามารถผลิตวัคซีนตามสัญญาหรือข้อตกลงได้หรือไม่ เป็นการตกลงร่วมกันเพื่อรับรองความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตกรณีไม่ถือเป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ สถาบันฯ ในฐานะหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดหาวัคซีนโควิด ๑๙ อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดทำข้อเสนอต่อคณะกรรมการบริหารพัสดุภาครัฐเพื่อตัดสินใจทำสัญญาจัดหาวัคซีนโควิด ๑๙ ผ่าน COVAX Facility ซึ่งจะต้องมีการจ่ายเงินล่วงหน้าเพื่อเป็นการจองซื้อโดยสถาบันวัคซีนแห่งชาติ และจ่ายเงินเพิ่มเติมตามราคาวัคซีนที่ประเทศต้องการซื้อกับผู้ผลิตวัคซีน โดยกรมควบคุมโรค รวมถึงการเจรจาเพื่อจองวัคซีนโควิด ๑๙ ล่วงหน้ากับบริษัทผู้ผลิตวัคซีนรายอื่นที่กำลังพัฒนาวัคซีนโควิด ๑๙ รุ่นที่สองที่ตอบสนองต่อเชื้อไวรัสกล้ายพันธุ์ สถาบันฯ จึงขอหารือ ดังนี้

๑. ปัจจุบันมีวัคซีนโควิด ๑๙ ที่พัฒนาสำเร็จออกสู่ตลาดหลายชนิด แต่จากสถานการณ์ความต้องการวัคซีนโควิด ๑๙ ทั่วโลก ทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนวัตถุดิบและส่วนประกอบที่จำเป็นในการผลิตวัคซีน อีกทั้งวัคซีนโควิด ๑๙ เป็นวัคซีนใหม่ ซึ่งพัฒนาขึ้นในสถานการณ์ฉุกเฉิน และผู้ผลิตหลายรายอยู่ระหว่างการวิจัยพัฒนาวัคซีนโควิด ๑๙ รุ่นที่สอง จึงไม่สามารถคาดการณ์จำนวนวัคซีนที่จะผลิตได้เป็นจำนวนที่แน่นอน และไม่อาจกำหนดวันเวลาในการส่งมอบวัคซีนในสัญญาได้อย่างชัดเจน การดำเนินการดังกล่าวข้างต้น จะถือเป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติฯ หรือไม่ อย่างไร

๒. เมื่อมีการทำสัญญาจัดหาวัคซีนโควิด ๑๙ ผ่าน COVAX Facility แล้ว จะต้องมีการชำระเงิน จองวัคซีนล่วงหน้า โดยเงินจองดังกล่าวประกอบด้วย ค่าวัคซีนบางส่วน และค่าบริหารจัดการของ COVAX Facility และต้องจ่ายเงินเพื่อรับประกันความเสี่ยงด้วย หากประเทศตัดสินใจไม่เลือกทำสัญญาซื้อวัคซีนกับผู้ผลิตที่ COVAX Facility จัดหาให้ จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นค่าดำเนินการของ COVAX Facility ทำให้ประเทศไม่ได้รับเงินคืนครบเต็มจำนวน หรือกรณีที่ประเทศได้รับวัคซีนโควิด ๑๙ จาก COVAX Facility ชนิดเดียวกัน กับการทำสัญญาซื้อวัคซีนกับผู้ผลิตโดยตรง แต่ราคาวัคซีนที่จัดซื้อมีความแตกต่างกันจะเป็นปัญหาในการดำเนินการสำหรับผู้จัดซื้อที่เป็นหน่วยงานภาครัฐหรือไม่ อย่างไร ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (คณะกรรมการวินิจฉัย)
พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. กรณีข้อหารือข้อ ๑ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ บัญญัตินิยามคำว่า “การจัดซื้อจัดจ้าง” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อให้ได้มา ซึ่งพัสดุโดยการซื้อ จ้าง เช่า แลกเปลี่ยน หรือโอนนิติกรรมอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง “พัสดุ” หมายความว่า สินค้า งานบริการ งานก่อสร้าง งานจ้างที่เปรียบเท่าและงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง รวมทั้ง การดำเนินการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง “สินค้า” หมายความว่า วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินอื่นใด รวมทั้งงานบริการที่รวมอยู่ในสินค้านั้นด้วย แต่ไม่ล้ำค่าของงานบริการต้องไม่สูงกว่า มูลค่าของสินค้านั้น เมื่อพิจารณาตามความหมายของคำนิยามตามนัยมาตรา ๔ การจัดซื้อ หมายถึง การดำเนินการ ตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่พระราชบัญญัติฯ กฎกระทรวง ระบุเบียบกระช่วงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติฯ กำหนดไว้ เพื่อให้ได้มา ซึ่งสินค้า กล่าวคือ วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินอื่นใด รวมทั้งงานบริการที่รวมอยู่ในสินค้านั้นด้วย แต่ไม่ล้ำค่าของงานบริการต้องไม่สูงกว่า มูลค่าของสินค้านั้น โดยมีการกำหนดรายละเอียด หรือแก้ไขตាលีอกคุณสมบัติ ปริมาณ ราคา ช่วงเวลา และวันเวลาในการส่งมอบ และสถานที่ส่งมอบที่กำหนดไว้ในสัญญา เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สถาบันวัคซีนแห่งชาติ อยู่ระหว่างการดำเนินการตัดสินใจทำสัญญาจัดหาวัคซีนโควิด ๑๙ ผ่าน COVAX Facility ซึ่งจะต้องมีการจ่ายเงินล่วงหน้าเพื่อเป็นการจองซื้อโดยสถาบันวัคซีนแห่งชาติ และจ่ายเงินเพิ่มเติมตามราคาวัคซีนที่ประเทศต้องการซื้อกับผู้ผลิตวัคซีนโดยกรมควบคุมโรค รวมถึงการเจรจา เพื่อจองวัคซีนโควิด ๑๙ ล่วงหน้ากับบริษัทผู้ผลิตวัคซีนรายอื่นที่กำลังพัฒนาวัคซีนโควิด ๑๙ รุ่นที่สอง ที่ตอบสนองต่อเชื้อไวรัสกลไกพันธุ์ จึงไม่สามารถคาดการณ์จำนวนวัคซีนที่จะผลิตได้เป็นจำนวนที่แน่นัด และไม่อาจกำหนดวันเวลาในการส่งมอบวัคซีนในสัญญาได้อย่างชัดเจน โดยการจัดซื้อตามนัยพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๔ เป็นกรณีที่สินค้าตามความต้องการของหน่วยงานของรัฐมีขายอยู่เป็นการทั่วไป เมื่อหน่วยงานของรัฐ มีความประสงค์จะต้องดำเนินการตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามนัยพระราชบัญญัติฯ และมีการเบิกจ่ายเงิน เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าตามที่ต้องการ แต่การทำสัญญาหรือซื้อตกลงเรื่องการจัดซื้อร่วมกับ COVAX facility และการชำระเงินค่าวัคซีนล่วงหน้าแก่ COVAX facility ในสัญญาหรือข้อตกลงนั้น มีวัตถุประสงค์ เป็นการจองวัคซีนล่วงหน้า กล่าวคือ วัคซีนที่ไม่สามารถคาดการณ์จำนวนวัคซีนที่จะผลิตได้เป็นจำนวนที่แน่นัด และไม่อาจกำหนดวันเวลาในการส่งมอบวัคซีนในสัญญาได้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นการตกลงร่วมกันเพื่อรับรักษาเสี่ยง ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อีกทั้ง การจองวัคซีนล่วงหน้าดังกล่าวประกอบด้วย ค่าวัคซีนบางส่วน และค่าบริหารจัดการ ของ COVAX Facility และต้องจ่ายเงินเพื่อรับประกันความเสี่ยงด้วย หากประเทศตัดสินใจไม่เลือกทำสัญญาซื้อวัคซีน กับผู้ผลิตที่ COVAX Facility จัดหาให้ จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นค่าดำเนินการของ COVAX Facility ทำให้ประเทศ ไม่ได้รับเงินคืนครบจำนวน ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงไม่ถือเป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่จะต้องดำเนินการตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติฯ แต่อย่างใด

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อ COVAX Facility จัดหาผู้ผลิตวัคซีนโควิด ๑๙ หรือส่งมอบวัคซีนโควิด ๑๙ ให้แล้ว กรณีดังกล่าว สถาบันฯ จะต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติฯ ซึ่งในการดำเนินการจัดซื้อวัคซีนโควิด ๑๙ คณะกรรมการวินิจฉัยได้แจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติตามหนังสือคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ ด่วนที่สุด ที่ กค (กจ) ๐๘๐๕๕๒/ว ๑๑๕ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๓ เรื่อง การดำเนินการ กรณีการจัดซื้อยา เวชภัณฑ์ที่มิใช้ยา หรืออุปกรณ์การแพทย์ หรือการจัดจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุสำหรับการป้องกัน ควบคุม หรือรักษาโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หรือโรคโควิด ๑๙ (Coronavirus Disease 2019 (COVID - 19))

มีสาระสำคัญคือ การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุสำหรับการป้องกัน ควบคุม หรือรักษาโรคโควิด ๑๙ ในแต่ละครั้งทุกวางเงิน ถือเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน จึงยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวงกำหนดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ โดยวิธีเฉพาะเจาะจง วงเงินการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือ และวงเงินการจัดซื้อจัดจ้าง ในการแต่งตั้งผู้ตรวจรับพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบฯ โดยให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามระเบียบฯ ข้อ ๗ วรรคสอง และให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานนั้นดำเนินการไปก่อนแล้วรีบรายงาน ขอความเห็นชอบต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ และเมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ถือว่ารายงานดังกล่าวเป็นหลักฐานการตรวจรับโดยอนุญาต ประกอบกับยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบฯ ข้อ ๘ (๔) หากมีความจำเป็นจะต้องจ่ายเงินค่าพัสดุล่วงหน้าให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างก็ให้จ่ายได้ตามเงื่อนไข ที่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างกำหนด และยกเว้นการวางแผนหลักประกันการรับเงินล่วงหน้าตามระเบียบฯ ข้อ ๙ วรรคสอง ดังนั้น หากสถาบันฯ จะต้องดำเนินการจัดซื้อวัคซีนโควิด ๑๙ ในช่วงที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน สถาบันฯ ย่อมสามารถดำเนินการจัดซื้อตามหนังสือคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหาร พัสดุภาครัฐ ด่วนที่สุด ที่ กค (瓜) ๑๕๐๕.๒/ว ๑๕๕ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๓ ได้

๒. กรณีข้อหารือข้อ ๒ ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๑๕๐๓.๒/ว ๑๒๐ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๓ เรื่อง แนวทางการดำเนินการกรณีการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุสำหรับการป้องกัน ควบคุม หรือรักษาโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หรือโควิด ๑๙ (Coronavirus Disease 2019 (COVID - 19)) มีสาระสำคัญคือ ในส่วนของการอ้างอิงราคากลาง หน่วยงานของรัฐสามารถใช้วงเงินที่จัดซื้อจัดจ้างในแต่ละครั้ง เป็นราคากลาง ทั้งนี้ ภายใต้หลักเกณฑ์ตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติฯ ดังนั้น ราคาวัคซีนโควิด ๑๙ ในแต่ละครั้งที่สถาบันฯ จัดซื้อกับผู้ผลิตที่ COVAX Facility จัดหาให้ หรือจัดซื้อวัคซีนกับผู้ผลิตโดยตรง อาจมีมูลค่าแตกต่างกันไปตามกลไกความต้องการของตลาดได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายประภาศ คงอุดย์)

อธิบดีกรมบัญชีกลาง

ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงคลัง

ประธานกรรมการวินิจฉัย

กองการพัสดุภาครัฐ

ฝ่ายเลขานุการ

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๒๗ ๗๐๐๐ ต่อ ๔๕๕๘

โทรสาร ๐ ๒๑๒๗ ๗๑๘๕ – ๖