

Thailand's management of COVID-19 medical supplies:
Problems and solutions for public sector procurements

การบริหารจัดการเวชภัณฑ์โควิด-19 ของประเทศไทย:
ปัญหาและแนวทางแก้ไขในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

Rattaphong Sonsuphap^{1} Sitanon Jesdapipat² And Itsaree Phaksipaeng³*

¹ College of Social Innovation, Rangsit University

² Faculty of Economics, Rangsit University

³ Independent researchers

รัตพงษ์ สอนสุภาพ,^{1*} สิตานนท์ เจษฎาพิพัฒน์² และ อิศรีย์ ภักดิ์ศรีแพ่ง³

¹วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

²คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

³นักวิจัยอิสระ

*rattaphong.s@rsu.ac.th

Abstract

The research aimed to study the management of medical supplies for COVID-19: problems, obstacles and solutions for public and private sector procurement. The findings revealed that: 1) Many governments, especially high-income countries, cooperated with leading medical companies around the world to develop vaccines to stop the epidemic. The aforementioned circumstances and conditions allow high-income countries to access vaccines and medical supplies before undeveloped and developing countries. 2) Procurement process, the United States uses a vaccine reservation method by contributing budgets to AstraZeneca and Pfizer for trials, research, and development of vaccines on the condition that: If the vaccine trial is unsuccessful, a refund is not required. Most high-income countries are similar to the United States. Singapore is also undisputed by procurement laws and can pre-order vaccines in large quantities and quickly. The government proceeds to disclose information to the public. 3) The procurement process of vaccines and medical supplies in Thailand has restricted accessibility by the Public Procurement and Supplies Administration Act B.E. 2560 (2017), with a range of estimated price and competitive requirements. The government has solved the problem by assigning a committee for procurement, and government supplies management to consider jointly and releasing the urgent official letter No. GOR KOR 0405.2/WOR 115 March 27, 2020, as a procurement guideline for the government official. However, the government still limits the disclosure of information to the public. 4) As COVID-19 is an Emerging Infectious Disease that worldwide lacks knowledge on information disclosure to the public. Thus, the problems and obstacles in procuring vaccines and medicines in Thailand resulted from the Public

ได้รับบทความ 28 พฤศจิกายน 2565 แก้ไขปรับปรุง 20 พฤษภาคม 2566 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 15 มิถุนายน 2566

Procurement and Supplies Administration Act B.E. 2560 (2017), that law was designed to operate under normal circumstances, not for Emerging Infectious Diseases.

Suggestions 1) The government should amend the Public Procurement and Supplies Administration Act B.E. 2560 (2017), to be more flexible. 2) Lesson learned from COVID-19 for developing medical and public health organizations to face Emerging Infectious Diseases in the future. 3) The government should prioritize the National Vaccine Institute as a research and development agency. 4) The government should address the crisis when emerging medical diseases still lack knowledge, prevention, and treatment methods by focusing on the safety and benefits of the people as the basis of "prioritizing educating academics over politics" and enhancing transparency and confidence for people through the concept of Open data, Open Government.

Key words: Government Procurement, COVID-19, Vaccines, Open data, Open Government

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารจัดการเวชภัณฑ์กรณีโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 : ปัญหาอุปสรรคในการจัดซื้อของภาครัฐ ภาคเอกชน และแนวทางแก้ไข จากการศึกษาพบว่า 1) รัฐบาลกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูงร่วมมือกับบริษัทชั้นนำทางการแพทย์ทั่วโลก ในการพัฒนาวัคซีนเพื่อหยุดยั้งการแพร่ระบาด จากสถานการณ์และเงื่อนไขดังกล่าวเป็นปัจจัยเอื้อให้กลุ่มประเทศที่มีรายได้สูงสามารถเข้าถึงวัคซีนและเวชภัณฑ์ได้ก่อนกลุ่มประเทศยากจนและกำลังพัฒนา 2) กระบวนการจัดซื้อวัคซีน พบว่า สหรัฐอเมริกาใช้วิธีจองวัคซีนโดยให้เงินงบประมาณแก่บริษัท AstraZeneca และ Pfizer เพื่อทดลองวิจัยและพัฒนาวัคซีน ด้วยเงื่อนไข หากการทดลองไม่สำเร็จไม่ต้องคืนเงิน ประเทศที่มีรายได้สูงส่วนใหญ่จะดำเนินการคล้ายกับอเมริกา สิงคโปร์ไม่มีปัญหาจากกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้าง จึงสามารถทำสัญญาสั่งจองวัคซีนล่วงหน้าได้ ในปริมาณมากและรวดเร็ว โดยรัฐบาลดำเนินการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อดังกล่าวต่อสาธารณะ 3) กระบวนการจัดซื้อวัคซีนและเวชภัณฑ์ของไทย ถูกจำกัดการเข้าถึงจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ด้วยข้อกำหนดในเรื่องราคากลางและการแข่งขันหลายราย รัฐบาลได้แก้ปัญหาโดยตั้งคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐร่วมพิจารณา และได้ออกหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค 0405.2/ว 115 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2563 เป็นแนวทางให้ส่วนราชการดำเนินการอย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างยังคงจำกัดการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ 4) เนื่องจาก COVID-19 เป็นโรคอุบัติใหม่ที่ยังขาดองค์ความรู้เช่นเดียวกันทั่วโลก ปัญหาและอุปสรรคในการจัดหาวัคซีนและเวชภัณฑ์ของไทยเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ถูกออกแบบไว้เพื่อปฏิบัติในสถานการณ์ปกติ

ข้อเสนอแนะ 1) รัฐบาลควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ให้เกิดความคล่องตัว 2) ถอดบทเรียนจากโรคโควิด 19 เพื่อนำไปสู่การปรับตัวขององค์กรด้านการแพทย์และสาธารณสุขเพื่อรองรับโรคอุบัติใหม่ในอนาคต 3) รัฐบาลควรให้ความสำคัญต่อสถาบันวัคซีนแห่งชาติในฐานะหน่วยงานวิจัยและพัฒนา 4) รัฐบาลควรแก้ปัญหาในภาวะวิกฤติเมื่อเกิดโรคอุบัติใหม่ที่ทางการแพทย์ยังขาดองค์ความรู้ ขาดวิธีป้องกันและรักษาได้ โดยยึดความปลอดภัยและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง บนฐานคิด “ให้ความรู้ทางวิชาการนำการเมือง” และยกระดับความโปร่งใส ความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผ่านแนวคิด Open data, Open Government

คำสำคัญ: การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ, โควิด-19, วัคซีน, ข้อมูลเปิด, รัฐบาลเปิด

บทนำ (Introduction)

สถานการณ์ของการแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 ในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา ได้ส่งผลกระทบต่อระบบสาธารณสุข การแพทย์ สังคม และเศรษฐกิจอย่างมาก เนื่องจากเชื้อไวรัสดังกล่าว สามารถกลายพันธุ์และแพร่กระจายไปสู่คนทุกวัย ทั้ง เด็ก คนวัยทำงาน และผู้สูงอายุ ทำให้มีจำนวนผู้ติดเชื้อทั่วโลกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกทวีป ทั้งยุโรป อเมริกา ลาตินอเมริกาแอฟริกา และเอเชีย จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2565 มีจำนวนผู้ติดเชื้อทั่วโลกแล้วมากกว่า 440 ล้านคน และเสียชีวิตไปกว่า 6 ล้านคน โดยอัตราการเสียชีวิตของผู้ติดเชื้อในภูมิภาคยุโรปสูงกว่าค่าเฉลี่ยทั่วโลก เช่น อิตาลี ฝรั่งเศส และสเปน ส่วน เม็กซิโก เป็นประเทศที่มีอัตราการเสียชีวิตสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยทั่วโลก (World Health Organization, 2021)

วิกฤตโควิด-19 สร้างแรงกดดันให้รัฐบาลหลายประเทศหันมาให้ความสำคัญพื้นฐานด้านสาธารณสุขของประชาชนและไม่ปล่อยให้กลไกตลาดเป็นตัวจัดการอย่างที่เคยเป็น ภายใต้วิกฤตจากโควิด 19 นั้นทำให้ประเทศและบริษัทชั้นนำทางการแพทย์ทั่วโลกได้ร่วมมือกันเร่งรัดพัฒนาวัคซีน เพื่อแก้ปัญหาการแพร่ขยายในวงกว้างของโควิด 19 ตามมา ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่ร่ำรวย สามารถเข้าถึงวัคซีนก่อนประเทศยากจนหรือประเทศกำลังพัฒนา เช่น สหรัฐอเมริกา ยุโรป จีน และรัสเซีย เป็นต้น มียอดจองวัคซีนสูงกว่า 5 พันล้านโดส โดยจองของบริษัท AstraZeneca มากที่สุดกว่า 3 พันล้านโดส ตามด้วย Novavax 1.4 พันล้านโดส Sanofi/GSK 1.3 พันล้านโดส J&J 1.2 พันล้านโดส และ Pfizer 1.1 พันล้านโดส ตามลำดับ (Airfinity, 2020) ซึ่ง OECD (2021) ระบุว่า การพัฒนาวัคซีนโควิด-19 เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วถือเป็นความสำเร็จทางการแพทย์และของมวลมนุษยชาติด้วย ส่งผลทำให้ประชากรทั่วโลกได้รับวัคซีนอย่างทั่วถึงจึงเป็นความท้าทายอย่างมาก นับตั้งแต่ขั้นตอนการผลิตไปจนถึงการจำหน่าย การนำไปใช้งาน และที่สำคัญคือ การยอมรับจากประชาชนในแต่ละประเทศ ความไว้วางใจในตัววัคซีนและการได้รับวัคซีนโควิด-19 มีความสำคัญพอๆ กับประสิทธิภาพของวัคซีน ทั้งหมดนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐบาลในการสื่อสารให้เห็นถึงประโยชน์ของการฉีดวัคซีน รวมถึงรายละเอียดของการส่งมอบวัคซีนได้อย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ

สถานการณ์โควิด-19 ในประเทศไทยที่มีการระบาดเป็นวงกว้าง กรมควบคุมโรค จึงได้ดำเนินการยกระดับศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุข ตั้งแต่วันที่ 3 มกราคม 2563 จนถึงปลายปี 2565 โดยประเทศไทยพบผู้ป่วยติดเชื้อ COVID-19 รายแรกในวันที่ 8 มกราคม 2563 ซึ่งเป็นผู้ที่เดินทางมาจากประเทศจีน และเกิดการแพร่ระบาดเป็นวงกว้างจากประชากรภายในประเทศ รัฐบาลจึงกำหนดมาตรการเร่งด่วนในการควบคุมและป้องกันโรคโควิด-19 จึงประกาศใช้พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และออกข้อกำหนดตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และมาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เพื่อควบคุมสถานการณ์และจำกัดพื้นที่การแพร่ระบาดของโรคจากสถานการณ์การแพร่ระบาดอย่างรวดเร็วและลักษณะทางระบาดวิทยาของโรคและจากข้อมูลในเวลานั้น การแพร่เชื้อโควิด-19 ถูกอธิบายว่า ในระยะที่ 1 เกิดการนำเข้าจากประเทศจีนเข้าประเทศโดยผู้เดินทางจากพื้นที่ที่มีการระบาด เข้าสู่ระยะที่ 2 ซึ่งมีการแพร่เชื้อภายในประเทศในวงจำกัด โดยการติดต่อระหว่างบุคคลจะขยายตัวเข้าสู่ระยะที่ 3 โดยสายพันธุ์เดลต้า ซึ่งมีการระบาดอย่างกว้างขวางภายในประเทศ รัฐบาลจึงตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพื่อแก้ไขสถานการณ์ โดยมีนายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ ในระยะแรกของการแพร่ระบาดโควิด-19 ศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดฯ ยังสามารถรับมือและควบคุมสถานการณ์ได้ดี หลังจากเดือนเมษายน 2563 พบว่า การแพร่ระบาดมีแนวโน้มความรุนแรงสูงขึ้น โดยเฉพาะในช่วงเดือนสิงหาคม-กันยายน 2564 ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเชื้อกลายพันธุ์เป็นสายพันธุ์เดลต้า จึงส่งผลให้มีจำนวนผู้ติดเชื้ออย่างรวดเร็ว มีอัตราการตายต่อวันมีแนวโน้มสูงขึ้น ข้อเสนอจากหลายฝ่าย อาทิ กลุ่มบุคลากรทางการแพทย์ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม มีความเห็นตรงกันว่าให้ประชาชนกลุ่มเสี่ยงสามารถ

เข้าถึงวัคซีนได้ง่าย นั้นหมายความว่า กระบวนการจัดซื้อจัดหาวัคซีน ชุดตรวจโควิด (Antigen Test Kit - ATK) และ ยาฟ้าวิราเวียร์ของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะต้องทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนสามารถจัดหาวัคซีน ได้อย่างเพียงพอและได้วัคซีนที่เหมาะสมและเป็นธรรมทุกคน ซึ่งจะทำให้คนไทยเกิดภาวะภูมิคุ้มกันหมู่ขึ้นในประเทศ ซึ่งเป็นนัยยะของการหยุดยั้งการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด 19 ได้ หรืออย่างน้อยก็ทำให้ผู้ติดเชื้อมีอาการเจ็บป่วย ขั้นรุนแรงลดลง รวมทั้งอัตราการตายก็จะลดลงในที่สุด การศึกษาของ Mahasirimomgkol (2020), Pornprapun (2020) และ Thailand Development Research Institute (2021) พบว่า การจัดซื้อเวชภัณฑ์ของรัฐล่าช้าและ ไม่เพียงพอมาจากระเบียบปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างมีความยุ่งยากซับซ้อน ระเบียบในการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ เอื้ออำนวยต่อประเทศไทยที่จะดำเนินการในเรื่องจัดซื้อวัคซีนล่วงหน้า ความเป็นเอกภาพของหน่วยงานที่มีหน้าที่ จัดหาจัดซื้อวัคซีน รวมทั้งปัญหาการกระจายวัคซีน

ส่วนต่างประเทศนั้น การศึกษาของ Greer et al (2021) พบว่า รัฐบาลจะต้องเร่งด่วนในการตอบสนอง ดูแลสุขภาพในประชาชน ซึ่งหมายถึงการที่รัฐบาลพยายามจัดการผลกระทบของโรคระบาด ประการแรก ปัญหา การจัดหาและแจกจ่ายอุปกรณ์ป้องกันภัยส่วนบุคคล (PPE) หรือการสร้างและจัดการเตียงผู้ป่วยในโรงพยาบาล อย่างทันทั่วถึง และประการที่สอง การปกป้องสุขภาพของบุคลากรทางการแพทย์และช่วยเหลืออย่างเต็มที่เพื่อให้ บุคลากรทางการแพทย์มีความพร้อมในการรับมือการระบาดใหญ่จากโควิด 19 นอกจากนั้นจะมีปัญหาความ โปร่งใสการเจรจาจัดซื้อวัคซีนและเวชภัณฑ์ด้วย เช่นเดียวกับการศึกษาของ Sciacchitano and Bartolazzi (2021) พบว่า ในการเจรจาซื้อวัคซีนป้องกันโควิด-19 ทำให้ความพยายามที่จะรวมประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ทั้งหมดเป็นตลาดเดียวเพื่ออำนาจต่อรอง และทำให้หลายประเทศแข่งขันกันเองเพื่อให้ได้ข้อเสนอที่ดีกว่า จาก ประเทศผู้ซื้อจนเป็นเหตุให้ระดับความโปร่งใสในการจัดซื้อลดลงอาจเพิ่มความเสี่ยงต่อการคอร์รัปชัน สอดคล้อง กับการศึกษาของ Kohler and Wright (2020) พบว่า ในช่วงเวลาวิกฤตการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐยังมีความเสี่ยงที่ จะนำไปสู่การคอร์รัปชัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการจัดซื้อจัดหาเกี่ยวกับสุขภาพของประชาชน เนื่องจากมี ลักษณะเป็นเรื่องเทคนิค หากงบประมาณที่ใช้ในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์สูญเปล่า เนื่องจากการคอร์รัปชันและ ข้อบกพร่องในการปฏิบัติงาน ไม่เพียงแต่สังคมจะได้รับผลกระทบเท่านั้น แต่หมายถึงระบบสุขภาพโดยรวมของ ประเทศสูญเสียประสิทธิภาพและความเท่าเทียมอีกด้วย นั้นอาจทำให้สาธารณชนอาจสูญเสียความไว้วางใจต่อ รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง สะท้อนถึงความอ่อนแอของระบบธรรมาภิบาลในระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ของประเทศนั้น เช่นเดียวกับการศึกษาของ Savedoff and Grépin (2012) ระบุว่า กระบวนการคอร์รัปชันที่ เกิดขึ้นในกระบวนการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์มีหลายรูปแบบ อาทิ สินบนสำหรับผู้ตรวจสอบ ขั้นตอนการประมูล ซื้อที่ไม่เหมาะสม การจัดหายาจากภาครัฐไปสู่การปฏิบัติของเอกชน และค่าคอมมิสชัน เป็นต้น

ดังนั้นการศึกษา ปัญหา อุปสรรค และนโยบายในการจัดหาวัคซีนและเวชภัณฑ์เกี่ยวกับโควิด 19 ของ ประเทศไทยเป็นสิ่งจำเป็นทั้งเพื่อการแสวงหาองค์ความรู้ และการหาแนวทางการบริหารจัดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อเตรียมความพร้อมไว้รองรับเมื่อเกิดกรณีโรคอุบัติใหม่ขึ้นในอนาคต

วัตถุประสงค์ (Objective)

1. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดหาวัคซีนและเวชภัณฑ์เกี่ยวกับโควิด 19 ของประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์นโยบายและการบริหารจัดการวัคซีนและเวชภัณฑ์เกี่ยวกับโควิด 19 ของประเทศไทย
3. เพื่อเสนอแนวทางปรับปรุงแนวทางการจัดซื้อวัคซีนโควิด 19 หรือกรณีเกิดโรคอุบัติใหม่ในอนาคต

กรอบแนวคิด (Conceptual framework)

การศึกษานี้ผู้วิจัยจะใช้กรอบแนวคิดการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management : NPM) ของ Boston and et al. (1996) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งเป็นแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และรับผิดชอบต่อประชาชน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และความสามารถบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) โดยคำนึงถึงบริบทขององค์กรทั้งภายในและภายนอกให้องค์กรก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลง ประสานกับแนวคิดของ OECD (2021) ว่าด้วยเรื่อง Enhancing public trust in COVID-19 vaccination : The role of governments ซึ่งทั้งสองแนวคิดมีลักษณะคล้ายกันหลายประการภายใต้ที่รัฐจะต้องปรับตัวให้เกิดความยืดหยุ่น คล่องตัว มีประสิทธิภาพ และธรรมาภิบาล กล่าวคือ แนวคิดการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ จะตระหนักถึงการบริหารบนฐานของความยืดหยุ่น (Build an administration by implementing flexibility) มีความโปร่งใส (Transparency) ทำให้รัฐมีขนาดเล็กเน้นการมีส่วนร่วมของสังคม (Minimum government) ลดความเป็นระบบราชการลง (De-bureaucratization) กระจายอำนาจ (Decentralization) การให้บริการภาครัฐบนฐานตลาด (The market orientation of public services) และ การจัดสรรให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน (Privatization) ส่วนแนวคิดของ OECD (อ้างแล้ว, 2021) มี 6 หลัก คือ 1) ความซื่อสัตย์และความรับผิดชอบต่อการพัฒนาวัคซีน 2) นโยบายวัคซีนที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุม ส่งเสริมความไว้วางใจในความสามารถของรัฐบาล 3) ส่งเสริมมาตรฐานความซื่อสัตย์ที่เข้มแข็งในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 4) ดูแลความโปร่งใสและความซื่อสัตย์ของหน่วยงานที่ปรึกษา 5) ความไว้วางใจในสถาบันที่ต้องการเปิดกว้างและการมีส่วนร่วมของชุมชน และ 6) ส่งเสริมความโปร่งใสและความซื่อสัตย์ในการวิจัยทางการแพทย์

บนเงื่อนไขดังกล่าว ภาครัฐจะต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างผ่านงบประมาณแผ่นดินในรูปของกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งวัคซีนและเวชภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการสร้างกลไกควบคุมการใช้งบประมาณของหน่วยงานภาครัฐในการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้เกิดความโปร่งใส คุ่มค่า และมีประสิทธิภาพจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

วิธีดำเนินการ (Methodology)

ผู้วิจัยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informants) 5 กลุ่ม ประกอบด้วยบุคคลที่มีหน้าที่แก้ไขและผลักดันกฎหมาย พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กลุ่มที่ 2 หน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำกฎหมายไปปฏิบัติ กลุ่มที่ 3 โรงพยาบาลภาคเอกชน กลุ่มที่ 4 นักวิชาการ กลุ่มที่ 5 ผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรที่เกี่ยวข้องระบบสุขภาพ ซึ่งข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ มีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบตามประเด็นเนื้อหาที่ศึกษา โดยผู้วิจัยตีความข้อมูล แบ่งแยกเป็นกลุ่มตามเนื้อหาในแต่ละประเด็นหลัก เพื่อคัดสรรข้อมูลที่ต้องการ รวมทั้งตัดทอนข้อมูลที่ไม่เกี่ยวข้องออกไป แล้ววิเคราะห์ข้อมูลโดยแสดงข้อมูลในรูปของการบรรยาย พรรณนาความ ดังตารางที่ 1

Table 1 Group of key informants

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

กลุ่ม	จำนวน (คน)
บุคคลที่มีหน้าที่แก้ไขและผลักดันกฎหมาย พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ พ.ศ. 2563	3
หน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำกฎหมายไปปฏิบัติ	7
โรงพยาบาลภาคเอกชน	6
นักวิชาการ	4
ผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรที่เกี่ยวข้องระบบสุขภาพ	5
รวม	25

ผลการศึกษา (Results)

1. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดหาวัคซีนและเวชภัณฑ์เกี่ยวกับโควิด 19 ของประเทศไทย

เนื่องจาก COVID-19 เป็นโรคอุบัติใหม่ที่ยังขาดองค์ความรู้เช่นเดียวกับประเทศทั่วโลก ซึ่งปัญหาและอุปสรรคในการจัดหาวัคซีนและเวชภัณฑ์เป็นผลมาจากกฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบต่าง ๆ ถูกออกแบบไว้ยึดปฏิบัติในสถานการณ์ปกติ เช่น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จึงเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติการไม่สามารถจัดหาจัดซื้อวัคซีนและเวชภัณฑ์ได้อย่างทันท่วงที เพราะสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวจะไม่อนุญาตให้จัดซื้อในสิ่งยังไม่มีสินค้า การรับรองผลรวมทั้งการส่งมอบวัคซีนตามวันเวลายกหนดได้อย่างแน่ชัด ในสถานการณ์ที่ไวรัส COVID-19 กำลังระบาดรุนแรงและรวดเร็ว แต่ภาครัฐยังมีข้อจำกัดในการจัดหาจัดซื้อวัคซีนได้ ถึงแม้ว่า ภายหลังหน่วยรัฐที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ได้แก่ กรมบัญชีกลาง สำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีการหารือกันเพื่อพิจารณากำหนดแนวปฏิบัติให้แก่หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่จัดหาจัดซื้อวัคซีนและเวชภัณฑ์ได้ เช่น กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข สถาบันวัคซีนแห่งชาติ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่น ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ โดยให้ยึดแนวปฏิบัติตามหนังสือคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) 0405.2/ว 115 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2563 ซึ่งได้ลดอุปสรรคด้านงบประมาณในการจัดหาซื้อวัคซีนได้เป็นอย่างดีเกิดความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการปฏิบัติงานมากขึ้น อย่างไรก็ตามในห้วงเวลานั้น วัคซีนในตลาดโลกถูกกำหนดจากอุปสงค์และอุปทานของตลาดของประเทศที่มีรายได้สูง ทำให้อำนาจต่อรองจึงขึ้นต่อบริษัทผู้ผลิตวัคซีนเป็นหลัก ตลอดจนความสัมพันธ์ในเชิงการทูต (Vaccine diplomacy) ของประเทศอีกด้วย

กรณีราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ มีการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่า ด้วยการให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุข ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 และสถานการณ์ฉุกเฉินอื่นๆ ใจความว่า

“ตามที่ได้มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2564 ต่อมาได้ขยายไปถึง 31 พฤษภาคม 2564 นั้น ให้เลขาธิการราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์เป็นผู้แทนของราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และสถานการณ์ฉุกเฉินอื่น ๆ และให้มีอำนาจในการตกลงความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ทั้งในและต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ เลขาธิการราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์อาจมอบหมายหรือมอบอำนาจ ให้หน่วยงานของรัฐอื่นใด หน่วยงานภาคเอกชน บุคคล นิติบุคคล ทั้งในและต่างประเทศ เป็นผู้ได้รับมอบหมาย หรือได้รับมอบอำนาจดำเนินการแทนได้ การให้บริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขแก่ประชาชนในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และสถานการณ์ฉุกเฉิน

อื่น ๆ ของสำนักงานราชวิทยาลัยจุฬารักษ์ตามประกาศฉบับนี้ให้ดำเนินการโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ โดยให้พิจารณาถึงความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับราชวิทยาลัยจุฬารักษ์เป็นการเฉพาะ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้สำนักงานราชวิทยาลัยจุฬารักษ์รายงานการดำเนินการตามประกาศฉบับนี้ให้ประธานราชวิทยาลัยจุฬารักษ์ สภาราชวิทยาลัยจุฬารักษ์ และนายกรัฐมนตรีทราบเป็นระยะ”

ทั้งยา วัคซีน เวชภัณฑ์ อุปกรณ์ทางการแพทย์ และอื่น ๆ ที่จำเป็น ที่ราชวิทยาลัยจุฬารักษ์จัดหามาเพื่อให้บริการสาธารณสุขในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และสถานการณ์ฉุกเฉินอื่น ๆ ถือเป็นทรัพย์สินของราชวิทยาลัยจุฬารักษ์ที่ใช้ประโยชน์เกี่ยวกับการบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีทั้งปวง จากประกาศดังกล่าวเป็นการเพิ่มความยืดหยุ่นให้หน่วยงานในการจัดหาวัคซีนทางเลือก เพื่อเร่งดำเนินการจัดซื้อให้แก่ประชาชน โดยตรง และผ่านการจัดซื้อขององค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับวัคซีนในวงกว้างและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

กรณีองค์การเภสัชกรรม พบว่า ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างช่วงเกิดการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไม่ใช่เรื่องถูกระเบียบ เพราะข้อบังคับค่อนข้างยืดหยุ่น สามารถปฏิบัติตามขั้นตอนได้โดยไม่ติดขัด แต่เป็นปัญหาที่ต้องเร่งดำเนินการให้ทันต่อความต้องการของหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ในขณะเดียวกันวัคซีนและเวชภัณฑ์จากบริษัทผู้ผลิตมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับความต้องการ ทั้งนี้ขั้นตอนการจัดซื้อใช้ข้อบังคับองค์การเภสัชกรรมว่าด้วยการพัสดุเพื่อการผลิตและจำหน่าย พ.ศ. 2561 ไม่ได้ใช้พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเป็นข้อบังคับเชิงพาณิชย์เลยต้องแยกออกมาเป็นระเบียบของตัวเองเป็นหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงที่ออกตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และประกาศคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ข้อบังคับฯ จะกำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์ของการซื้อโดยวิธีคัดเลือกไว้ในข้อ 11 และวิธีเฉพาะเจาะจงในข้อ 13 โดยสามารถซื้อโดยวิธีเฉพาะเจาะจงกรณีเป็นพัสดุเพื่อการผลิตและจำหน่ายที่จำเป็นต้องซื้อตามความต้องการของลูกค้าตามข้อ 13 (4) ตามข้อบังคับนี้การจัดซื้อจัดจ้างขององค์การเภสัชกรรมมีความคล่องตัวระดับหนึ่ง ไม่เกิดความล่าช้าในการจัดซื้อ ตามข้อบังคับมีวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง 3 วิธี ตามวงเงินได้แก่ ตกลงราคา คัดเลือก เฉพาะเจาะจง วงเงินอิงตามระเบียบใหญ่ วงเงินต่ำกว่าห้าแสนบาทเป็นตกลงราคา วงเงินเกินห้าแสนบาทมีผู้จำหน่ายหลายรายใช้วิธีคัดเลือก มีผู้จำหน่ายรายเดียวใช้เฉพาะเจาะจง การจัดซื้อต้องดำเนินการทำสัญญาจัดซื้อเรียบร้อยแล้ว ส่งของตามขั้นตอนปกติ

สำหรับเวชภัณฑ์อื่น ๆ นั้น ในระยะแรกประสบปัญหาในการจัดซื้อจัดหาเช่นเดียวกันกับการจัดซื้อวัคซีนเนื่องจากความต้องการเวชภัณฑ์มีมากกว่ากำลังการผลิต ทำให้ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งหลายกรณีก็ติดปัญหาเรื่องการขนส่ง หรือการไม่สามารถผลิตได้ทันตามความต้องการ ผสมกับความไม่ยืดหยุ่นของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 อีกทั้งมีหลายหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ไม่กล้าทำเพราะกลัวผิดระเบียบ หรือขาดความชัดเจนในการตีความกฎหมายจัดซื้อจัดจ้าง จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดซื้อในระยะแรก แต่เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้หารือกันเพื่อหาแนวทางออกแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ด้วยการออกหนังสือคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) 0405.2/ว 115 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2563 ก็ทำให้ปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปด้วยความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

2. เปรียบเทียบกระบวนการและหลักเกณฑ์การจัดหาวัคซีนในต่างประเทศ

ในระยะแรกของการแพร่ระบาดนั้น ทั้งองค์การอนามัยโลก วงการแพทย์ และสาธารณสุขประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ยังขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับลักษณะทางพันธุกรรมของเชื้อไวรัส COVID-19 ทำให้เกิดภาวะตระหนกและความกังวลขึ้นในวิธีการรักษาและหยุดยั้งการแพร่ระบาด รัฐบาลหลายประเทศโดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง

ได้ร่วมมือกับบริษัทชั้นนำทางการแพทย์ทั่วโลก ในอันที่จะเร่งรัดพัฒนาวัคซีนขึ้นมาเพื่อหยุดยั้งการแพร่ระบาดของไวรัสชนิดนี้จากสถานการณ์และเงื่อนไขดังกล่าวได้เป็นปัจจัยเอื้อให้กลุ่มประเทศที่มีรายได้สูงสามารถเข้าถึงวัคซีนและเวชภัณฑ์ได้ก่อนกลุ่มประเทศยากจนและกำลังพัฒนา นอกจากนั้นแล้ว กลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง ยังเป็นที่ตั้งของบริษัทผู้ผลิตวัคซีนและเวชภัณฑ์อีกด้วย อาทิ สหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป และจีน รวมทั้งรัสเซีย จึงสามารถจองวัคซีนได้ก่อน โดยเฉพาะ Vector วัคซีนของบริษัท AstraZeneca และ mRNA ของบริษัท Pfizer และบริษัท J&J ยกเว้นประเทศจีน และรัสเซียที่ใช้วัคซีนที่ทดลองและพัฒนาโดยบริษัทในประเทศตนเอง เช่น วัคซีน Sinovac, Sinopharm และ Sputnik V เป็นต้น

องค์การอนามัยโลก ได้รับรองมาตรฐานวัคซีนที่ใช้ได้ในภาวะฉุกเฉิน (Covid Vaccine Target Product Profile) นโยบายของรัฐบาลเกือบทั่วโลก คือ จัดหาวัคซีนให้ได้เร็วและมากที่สุด ด้วยราคาเท่าใดก็ได้ ในขณะที่วัคซีนในตลาดโลกมีจำนวนจำกัด กลายเป็นของหายาก ทำให้บริษัทผู้ผลิตกลายเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดราคาเอง จนเกิดสถานะที่ว่า “แม้จะมีเงินก็ไม่สามารถหาซื้อวัคซีนได้” เนื่องจากความต้องการวัคซีนมีมากกว่าปริมาณวัคซีนที่การผลิตได้ในตลาด

สหรัฐอเมริกา ใช้วิธีจองวัคซีนโดยให้เงินงบประมาณให้แก่บริษัท AstraZeneca และบริษัท Pfizer เพื่อไปดำเนินการทดลองการวิจัยและพัฒนาวัคซีน โดยในเดือนมิถุนายน 2563 ให้เงินแก่บริษัท AstraZeneca เป็นเงิน 1,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อจองวัคซีนจำนวน 400 ล้านโดส ด้วยเงื่อนไขที่ว่า หากการทดลองผลิตวัคซีนไม่สำเร็จไม่ต้องคืนเงิน และยังใช้วิธีการเดียวกันกับ บริษัท Pfizer ด้วย โดยให้เงิน 1,950 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อจองวัคซีนจำนวน 600 ล้านโดส ในเดือนกรกฎาคม 2563 ทำให้ภายในเดือนพฤศจิกายน 2563 สหรัฐอเมริกาสามารถจองวัคซีนได้สูงถึง 6,000 ล้านโดส ประเทศที่มีรายได้สูงส่วนใหญ่จะดำเนินการคล้ายกับกรณีประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น ประเทศแคนาดา สามารถจองวัคซีนได้เกือบ 5 เท่าของจำนวนประชากรในประเทศ ส่วนสิงคโปร์สามารถสั่งซื้อวัคซีนอย่างรวดเร็ว เนื่องจากสิงคโปร์ไม่มีปัญหาจากกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้าง จึงสามารถทำสัญญาสั่งซื้อวัคซีนล่วงหน้าได้ แม้จะยังไม่ได้รับการรับรองจาก Health Science Authority ก็ตาม เพื่อให้สิงคโปร์ได้รับวัคซีนในปริมาณที่มากและรวดเร็ว สำหรับฟิลิปปินส์จะมีบริบทใกล้เคียงกับไทย เพราะมีข้อจำกัดภายใต้กฎหมายจัดซื้อจัดจ้าง จะไม่สามารถจ่ายเงินล่วงหน้าเพื่อจองวัคซีนได้ เว้นแต่ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจเห็นชอบ หรือ “ปลดล็อก” จากข้อจำกัดทางกฎหมายดังกล่าวนั้น ทำให้ฟิลิปปินส์สามารถจัดหาวัคซีนได้เร็วกว่าไทย ทั้งนี้ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ฟิลิปปินส์จัดหาวัคซีนได้เร็วและปริมาณมาก คือ การให้บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดหาวัคซีนและกระจายวัคซีน เพื่อให้วัคซีนเข้าถึงประชาชนได้มากที่สุด

หากเทียบกรณีประเทศไทยแล้ว พบว่า ในระยะแรกของการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด 19 ภาครัฐจะไม่สามารถดำเนินการจัดหาวัคซีนได้อย่างรวดเร็ว นั่น เพราะข้อจำกัดจากแนวปฏิบัติของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ไม่เอื้อและขาดความชัดเจนในเชิงปฏิบัติ ทำให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจึงไม่สามารถจัดหาซื้อวัคซีนได้อย่างทันท่วงที เพราะสาระของกฎหมายดังกล่าว กำหนดราคากลางในการซื้อขายไว้เพื่อเปรียบเทียบต่อรองให้ได้ราคาถูกสุดแล้วจึงจัดซื้อ อย่างไรก็ตาม ด้วยวัคซีนเป็นสินค้าอยู่ในตลาดโลก อยู่ระหว่างทดลองใช้กับมนุษย์ และเป็นสินค้าที่หายาก ส่งผลให้ภาครัฐไม่สามารถจัดหาจัดซื้อวัคซีนซึ่งยังไม่ได้รับรองผลและผลิตขึ้นล่วงหน้าได้ อีกทั้งการนำเข้าวัคซีนได้จะต้องได้รับการจัดขึ้นทะเบียนกับองค์การอาหารและยา ก่อน และจะต้องเป็นวัคซีนที่องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ให้การรับรองใช้ในกรณีภาวะฉุกเฉิน (Covid Vaccine Target Product Profile) เท่านั้น เพราะอาจมีความเสี่ยงและส่งผลกระทบต่อสุขภาพต่อประชากรในวงกว้างได้ ดังนั้น บริษัทผู้ผลิตและผู้จำหน่ายวัคซีน จึงกำหนดให้คู่สัญญาซื้อจะต้องเป็นภาครัฐเท่านั้น เพื่อจำกัดความเสี่ยงในเชิงพาณิชย์ของธุรกิจเอกชนที่ต้องการนำเข้าและต่อประชาชนโดยรวม

จนถึงเดือนพฤศจิกายน 2564 ทั่วโลก ฉีดวัคซีนไปแล้วกว่า 7,000 ล้านโดส พบว่า อัตราการฉีดวัคซีนในประเทศที่มีรายได้ต่ำ (Low income country) มีค่อนข้างต่ำ โดยมีประชากรเพียงร้อยละ 5.2 เท่านั้นที่ได้รับวัคซีนเข็มแรก ส่วนประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับบน (Upper middle income country) และประเทศที่มีรายได้สูง (High income country) ได้รับวัคซีนเข็มแรกอยู่ที่ร้อยละ 75 และ 73 ตามลำดับ แสดงให้เห็น ถึงความเหลื่อมล้ำความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงวัคซีนของโลก จึงเป็นสาเหตุสำคัญถึงความยากลำบากในการจัดหาวัคซีน สำหรับกลุ่มประเทศยากจนและกำลังพัฒนา รวมถึงประเทศไทยด้วยในเวทีการแข่งขันเพื่อเข้าถึงวัคซีนที่บริษัทผู้ผลิตวัคซีนหลัก ๆ ตั้งอยู่ในประเทศที่มีรายได้สูง จากภาวะการแข่งขันเพื่อเข้าวัคซีนในระดับสากลนั้น

3. นโยบายและการบริหารจัดการวัคซีนโควิด 19 ของประเทศไทย

นับแต่สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการจัดหาวัคซีนโควิด 19 โดยมีผู้เชี่ยวชาญเป็นคณะทำงาน มีหน้าที่กำหนดแผนการให้วัคซีน โดยให้ข้อเสนอแนะชนิดของวัคซีนที่เหมาะสมในการนำมาใช้ กำหนดลำดับกลุ่มเป้าหมายในการเข้าถึงวัคซีน อีกทั้งจัดตั้งคณะกรรมการโรคติดต่อแห่งชาติ เพื่อเตรียมความพร้อมในการดำเนินงาน การกำกับติดตาม และแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกรมควบคุมโรค มองว่า “วัคซีนโควิด 19 หลายชนิดได้รับการพัฒนาและผลิตสำเร็จ วัคซีนบางชนิดได้รับอนุญาตขึ้นทะเบียนแบบฉุกเฉินจากประเทศของบริษัทผู้ผลิตเองและจากประเทศที่นำวัคซีนไปใช้ บางชนิดอาจจะยังไม่ได้รับอนุญาตทะเบียน แต่รัฐบาลบางประเทศก็นำไปใช้ก่อน” กรณีประเทศไทย กระทรวงสาธารณสุขคำนึงถึงความปลอดภัยและประโยชน์สูงสุดที่จะเกิดแก่ประชาชน วัคซีนโควิด 19 ทุกชนิดที่นำมาใช้ในประเทศจะต้องผ่านการพิจารณาและยอมรับจากคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการด้านวิชาการ คณะอนุกรรมการอำนวยการบริหารจัดการการให้วัคซีนฯ และคณะทำงานหลายคณะ ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายสาขาและภาคส่วน ที่สำคัญจะต้องผ่านการพิจารณาอนุญาตขึ้นทะเบียน จากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนทุกคนที่สมัครใจรับวัคซีน

บทบาทสถาบันวัคซีนแห่งชาติ ถือเป็นองค์กรสำคัญจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง พ.ศ. 2555 ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นรองประธานนั้น มีหน้าที่จัดทำบันทึกความตกลงร่วมเพื่อให้มีการจัดหาวัคซีนป้องกันโควิด-19 ล่วงหน้า หากการทำบันทึกข้อตกลงต้องใช้งบประมาณเพื่อการจองล่วงหน้า ให้สถาบันวัคซีนแห่งชาติเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไข โดยประสานกับสำนักงานงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดหาวัคซีน โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวในช่วงที่การระบาดของ COVID-19 ที่ผ่านมามีบทบาทไม่ชัดเจนมากนัก เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาหลายชุดเพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงส่งผลทำให้อำนาจหน้าที่บางส่วนของสถาบันวัคซีนแห่งชาติถูกผนวกไปด้วย (Overlap)

ในขณะเดียวกันจุดแข็งของสถาบันวัคซีนแห่งชาติ คือ การเป็นหน่วยงานที่เป็นฐานองค์ความรู้เกี่ยวกับวัคซีน และมีศักยภาพเพียงพอต่อการพัฒนาวัคซีนต้นแบบไว้ใช้ในกรณีโรคอุบัติใหม่ในอนาคตได้ จากวิสัยทัศน์และความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะให้ประเทศไทยมีความมั่นคงและยั่งยืนทางวัคซีน ก่อให้เกิดการทำงานร่วมกันของสถาบันวัคซีนแห่งชาติและภาคีเครือข่ายทั้งในและต่างประเทศ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน อาทิ โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ สภากาชาดไทย คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และศูนย์วิจัยวัคซีน คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้สามารถพัฒนาวัคซีนขึ้นมาได้ ตลอดจนทดสอบการฉีดวัคซีนให้กับอาสาสมัครผู้ผ่านการคัดกรองเพื่อดูการตอบสนองของภูมิคุ้มกันต่อวัคซีน ภายใต้การวิจัยของทีมแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ พยาบาล ทีมนักวิจัยเพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในความปลอดภัยของวัคซีนเพื่อพร้อมรับมือกับโรคอุบัติใหม่ในอนาคต

นอกจากนี้อีกบทบาทหนึ่งของสถาบันวัคซีนแห่งชาติ ภายใต้คณะกรรมการวัคซีนแห่งชาติ คือ การจัดทำพิมพ์เขียว เพื่อการเข้าถึงวัคซีนป้องกันโรคโควิด 19 ของประชาชนคนไทย โดยมีการวิจัยพัฒนาและผลิตวัคซีนในประเทศ คู่ขนานไปกับความร่วมมือทางการวิจัยและพัฒนาต่างประเทศ เพื่อขอรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อมาผลิตเองในประเทศ อย่างไรก็ตามข้อจำกัดของหน่วยงานนี้คือ การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐฯ เนื่องจากสถาบันวัคซีนแห่งชาติจะต้องเสนอโครงการเพื่อขอรับงบประมาณสนับสนุนการวิจัยพัฒนาวัคซีน ซึ่งแตกต่างกับประเทศอื่น ๆ ที่รัฐบาล จัดสรรงบประมาณสำหรับการวิจัยพัฒนาให้เตรียมพร้อมรองรับโรคอุบัติใหม่ต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

จากวิกฤติโควิด 19 ครั้งนี้ การจัดการด้านสาธารณสุขของประเทศจึงเป็นภารกิจสำคัญของรัฐบาล เพื่อให้มีความพร้อม มีความรู้ และประสบการณ์ภายใต้สถานการณ์วิกฤตจากโรคอุบัติใหม่ ดังนั้นการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบสาธารณสุขของประเทศ อาทิ การดูแลสุขอนามัยในชุมชน การให้ความรู้และความเข้าใจในการดำเนินงานแก่อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน การจัดหาวัคซีนที่มีคุณภาพให้เพียงพอและทั่วถึงแก่ประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งถือเป็นการเตรียมความพร้อมในการรับมือหากเกิดการระบาดของโรคอุบัติใหม่ในอนาคต

อภิปรายผล (Discussion)

จากกรอบแนวคิด OECD (2021) วิเคราะห์การบริหารจัดการเวชภัณฑ์กรณีโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 ปัญหา อุปสรรคในการจัดซื้อของภาครัฐ ภาคเอกชน และแนวทางแก้ไข ทั้ง 6 ประเด็น คือ 1) ความซื่อสัตย์และความรับผิดชอบในการพัฒนาวัคซีน 2) นโยบายวัคซีนที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุม ส่งเสริมความไว้วางใจในความสามารถของรัฐบาล 3) ส่งเสริมมาตรฐานความซื่อสัตย์ที่เข้มแข็งในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 4) ดูแลความโปร่งใสและความซื่อสัตย์ของหน่วยงานที่ปรึกษา 5) ความไว้วางใจในสถาบันที่ต้องการเปิดกว้างและการมีส่วนร่วมของชุมชน และ 6) ส่งเสริมความโปร่งใสและความซื่อสัตย์ในการวิจัยทางการแพทย์

จากการศึกษาพบว่า ทั้ง 5 กลุ่มมีความเห็นสอดคล้องกันว่า “ประเทศไทยสามารถดำเนินการได้ตามกรอบดังกล่าวได้ทุกประเด็น และมีหลายประเด็นก็สามารถทำได้ดีจนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล เนื่องจากรัฐบาลและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้วางนโยบายและบริหารจัดการวัคซีนโควิด-19 ผ่านการประสานความร่วมมือจากหลายภาคส่วนเพื่อให้การบริหารจัดการวัคซีนภายใต้ข้อจำกัดหลายประการ อาทิ ความต้องการวัคซีนของทุกประเทศทั่วโลก ในขณะที่ปริมาณการผลิตและตลาดเป็นของบริษัผู้ผลิต และประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่มีงบประมาณจำนวนมากรวมถึงมีบริษัผู้ผลิตอยู่ในประเทศด้วย นอกจากนั้นภาครัฐได้การบริหารจัดการให้เกิดผลในทางปฏิบัติเป็นไปอย่างรวดเร็วและได้ประโยชน์สูงสุด ไม่ว่าจะเป็นการปรับแก้ระเบียบกฎหมายเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการจัดซื้อ การลดขั้นตอนในการอนุมัติขึ้นทะเบียน การประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานเพื่อทราบถึงจำนวนความต้องการใช้วัคซีนของแต่ละพื้นที่ ฯลฯ อีกทั้งมีการทบทวนสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค การประเมินความเสี่ยง การทบทวนนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ด้านวัคซีน เพื่อนำข้อมูลมาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการเป็นระยะ ๆ เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องต่อสถานการณ์ อีกทั้งการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผ่านช่องทางออนไลน์ และการประชาสัมพันธ์ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ารับการฉีดวัคซีนเป็นระยะ ๆ ให้ทั่วถึง สรุปได้ดังตารางที่ 2

Table 2 Analyzes the opinions of key informants on the OECD framework
วิเคราะห์ความเห็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามกรอบแนวคิดของ OECD

หลักการ/ความเห็น	G1	G2	G3	G4	G5
1. ความซื่อสัตย์และความรับผิดชอบในการพัฒนาวัคซีน	✓	✓	✓	✓	✓
2. นโยบายวัคซีนที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุม ส่งเสริมความไว้วางใจ ในความสามารถของรัฐบาล	✓	✓	✓	✓	✓
3. ส่งเสริมมาตรฐานความซื่อสัตย์ที่เข้มแข็งในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่าง เจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	✓	✓	✓	✓	✓
4. ดูแลความโปร่งใสและความซื่อสัตย์ของหน่วยงานที่ปรึกษา	✓	✓	✓	✓	✓
5. ความไว้วางใจในสถาบันที่ต้องการเปิดกว้างและการมีส่วนร่วมของ ชุมชน	✓	✓	✓	✓	✓
6. ส่งเสริมความโปร่งใสและความซื่อสัตย์ในการวิจัยทางการแพทย์	✓	✓	✓	✓	✓

หมายเหตุ : G1: กลุ่มผู้ผลักดันแก้ไขพระบัญญัติจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560, G2: กลุ่มหน่วยงานราชการ และ อปท.,

G3: กลุ่มโรงพยาบาลเอกชน, G4: กลุ่มนักวิชาการ, G5: กลุ่มผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุข

ที่มา : ประมวลโดยผู้วิจัย

หากนำกรอบแนวคิด NPM มาวิเคราะห์ พบว่า ทั้ง 6 ประเด็น ภาครัฐมีความสามารถอย่างเพียงพอ
การบริหารจัดการ จึงไม่จำเป็นต้องการจัดสรรให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน (Privatization) ส่วนประเด็นที่ 3-5
ว่าด้วยเรื่อง ทำให้รัฐมีขนาดเล็กเน้นการมีส่วนร่วมของสังคม การลดความเป็นระบบราชการลง และกระจาย
อำนาจ รวมทั้งการให้บริการภาครัฐบนฐานตลาดนั้น กลุ่มผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับ
สุขภาพเห็นว่า ภาครัฐยังเป็นทางเลือกที่ดีและสามารถดำเนินการได้เพราะความเสี่ยงด้านสุขภาพของประชาชน
จำนวนมาก ภาครัฐจะสามารถรับมือได้ดีกว่าภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งเงื่อนไขของบริษัทผู้ผลิตวัคซีนและเวชภัณฑ์
จะขายให้กับภาครัฐโดยตรงเท่านั้น ส่วนประเด็นที่ 1-2 ทุกกลุ่มมีความเห็นตรงกันว่า สำคัญที่สุดที่ทุกประเทศ
จำเป็นต้องมีเป็นพื้นฐาน ดังเช่น กรณีนายกรัฐมนตรีไม่ได้มีอำนาจจากพระราชกำหนดการบริหารราชการใน
สถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจจากพระราชบัญญัติอีกกว่า 30 ฉบับที่รวบอำนาจมาจากรัฐมนตรี
กระทรวงต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกระทรวงสาธารณสุข แต่ยังสามารถจำกัด สรุปลำดับตารางที่ 3

Table 3 Analyzes the opinions of key informants on the NPM framework

วิเคราะห์ความเห็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามกรอบแนวคิด NPM

หลักการ/ความเห็น	G1	G2	G3	G4	G5
1. การบริหารพื้นฐานของมียึดหยุ่น	√	√	√	√	√
2. ความโปร่งใส	√	√	√	√	√
3. ทำให้รัฐมีขนาดเล็กเน้นการมีส่วนร่วมของสังคม	√	√	√	√	-
4. ลดความเป็นระบบราชการลง และกระจายอำนาจ	√	√	√	√	-
5. การให้บริการภาครัฐบนฐานตลาด	√	√	√	√	-
6. การจัดสรรให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน	-	-	-	-	-

หมายเหตุ : G1: กลุ่มผู้ผลักดันแก้ไขพระบัญญัติจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ.2560, G2: กลุ่มหน่วยงานราชการ และ อปท ,

G3: กลุ่มโรงพยาบาลเอกชน, G4: กลุ่มนักวิชาการ, G5: กลุ่มผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุข

ที่มา : ประมวลโดยผู้วิจัย

อย่างไรก็ตามในมุมมองของผู้วิจัย มองว่า การดำเนินการของรัฐบาลเพื่อสร้างความไว้วางใจจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการรณรงค์รับวัคซีน และการฟื้นฟูสภาพสังคมให้กลับเข้าสู่สถานการณ์ปกติ ทั้งนี้ความสามารถของรัฐบาลต่าง ๆ ในการสื่อสารกับประชาชน และเพื่อให้การฉีดวัคซีนประสบความสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการวัคซีนอีกด้วย กล่าวคือ

1. นโยบายวัคซีนที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุม เป็นความสามารถของรัฐบาลในการสร้างกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลในการบริหารเกี่ยวกับวัคซีน นับตั้งแต่การจัดซื้อ การกระจาย การจัดลำดับความสำคัญ ประสิทธิภาพและความปลอดภัยของวัคซีน เพื่อรักษาความเชื่อมั่นของประชาชนต่อวัคซีนที่รัฐจัดหา ทั้งนี้การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ มีหลักเกณฑ์สำคัญ คือ 1) ข้อมูลเปิดเผยเป็นหลักการเบื้องต้น (Open by Default) 2) เปิดเผยข้อมูลอย่างทันท่วงทีและมีความครอบคลุมครบถ้วนโดยไม่ผ่านการแก้ไข 3) ข้อมูลต้องเข้าถึงได้ง่ายและสามารถใช้งานได้ (Accessible and Usable) ข้อมูลที่เปิดเผยต้องอยู่ในรูปแบบที่สามารถประมวลผลได้ด้วยคอมพิวเตอร์ 4) ข้อมูลที่เปิดเผยจะต้องมีคุณภาพและมีมาตรฐานสามารถทำงานร่วมกับข้อมูลชุดอื่นได้ 5) ข้อมูลทำหน้าที่ส่งเสริมธรรมาภิบาลและสร้างการมีส่วนร่วมของพลเมือง 6) ข้อมูลเปิดก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และนวัตกรรม

2. ความน่าเชื่อถือ โปร่งใส ตรวจสอบได้ของหน่วยงานที่เป็นตัวหลักในการบริหารจัดการวัคซีน ส่งเสริมมาตรฐานความซื่อสัตย์ที่เข้มแข็งในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หากเปรียบเทียบแล้ว ภาครัฐยังขาดการเปิดเผยข้อมูลสำคัญในการบริหารจัดการวัคซีนและเวชภัณฑ์เพื่อป้องกันโควิด-19 อย่างเพียงพอต่อสาธารณะชน ซึ่งผิดหลักการการเปิดเผยนโยบายและข้อมูลภาครัฐ (Open Government & Open Data) ซึ่งองค์การความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้นำเสนอวิธีการแก้ปัญหาคอร์รัปชันผ่านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง สร้างการมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ และเปิดโปง ปัญหาคอร์รัปชัน โดยมีรัฐบาลให้การสนับสนุนให้คนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงกระบวนการ

ทางนโยบายเพื่อลดปัญหาการต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และเป็นกลไกร่วมในตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐและการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพ

3. ความสามารถและประสิทธิผลของหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลวัคซีน มีการจัดการปัญหาอย่างทันที่และสื่อสารข้อมูลสู่สาธารณะอย่างสม่ำเสมอเมื่อเกิดเหตุการณ์ต่าง ๆ รักษาความเชื่อมั่นของสาธารณะ โดยมีการทบทวนประสิทธิผลของวัคซีน ประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

4. รัฐบาลต้องเน้นย้ำเพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่าไม่มีการรวบรัดตัดตอน หรือปรับแก้กฎระเบียบในกระบวนการพัฒนาวัคซีน เพื่อให้เห็นว่าวัคซีนที่นำมาฉีดแก่ประชาชนนั้นเป็นวัคซีนที่มีคุณภาพ

5. การพัฒนาวัคซีนโควิด-19 เป็นความร่วมมือในหมู่นักวิจัยระหว่างประเทศที่ไม่เคยมีมาก่อน อีกทั้งเป็นการลงทุนของภาครัฐจำนวนมากในการส่งเสริมการวิจัยและเพิ่มกำลังการผลิต กระบวนการอนุมัติถูกใช้ระยะเวลาให้เร็วขึ้น ภายใต้ผลการศึกษางานวิจัยเบื้องต้นในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้ประชากรทั่วโลกได้รับวัคซีนเพื่อลดความรุนแรงจากการแพร่ระบาดให้มากที่สุด ความรับผิดชอบในการพัฒนาวัคซีน การส่งเสริมความโปร่งใสและความซื่อสัตย์ในการวิจัยทางการแพทย์จึงเป็นสิ่งสำคัญ

6. การประสบความสำเร็จในการรณรงค์ให้ประชาชนฉีดวัคซีน นอกจากการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ยังต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาชน เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างราบรื่น เนื่องจากต้องมีการทำความเข้าใจในระดับชุมชน ซึ่งแต่ละพื้นที่มีความเชื่อที่แตกต่างกัน ทั้งในแง่ความเชื่อด้านศาสนา การเมือง สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม การยอมรับวัคซีนจึงอาจมีรายละเอียดปลีกย่อยที่ต่างกันไป สิ่งสำคัญคือการดำเนินงานของภาครัฐต้องโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้โดยภาคประชาชน

7. การเผยแพร่ข้อมูลเชิงรุกเกี่ยวกับกลยุทธ์การฉีดวัคซีน และปรับแก้ความเข้าใจในข้อมูลข่าวสารที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน เป็นการส่งเสริมการสื่อสารสาธารณะที่โปร่งใส สร้างความเชื่อมั่นแก่รัฐบาล การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในประเทศไทย ดำเนินการร่วมกับกฎหมายหลายฉบับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่รับรองให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ โดยกำหนดให้ภาครัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานรัฐให้ประชาชนเข้าถึงได้สะดวก ประกอบกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 มีแนวคิดเพื่อส่งเสริมให้ระบบราชการมีความโปร่งใส ให้ประชาชนได้ติดตามตรวจสอบและใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลมากขึ้น โดยปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการบริหารงานและให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 กำหนดให้สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานกลางของระบบรัฐบาลดิจิทัลมีหน้าที่ครอบคลุมการสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล และเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนทะเบียนข้อมูลดิจิทัลภาครัฐเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชนและในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ

สรุป (Conclusion)

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นมาตรการเชิงป้องกันการทุจริตขององค์กรและหน่วยงานรัฐต่าง ๆ เป็นหลักการที่ดีอยู่แล้วเพราะ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบริบทความเป็นมาเพื่อปิดจุดอ่อนและเพิ่มกลไกการตรวจสอบในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐให้เกิดความโปร่งใส คุ่มค่าและมีประสิทธิภาพตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายไว้ว่า ภายในปี 2565 ประเทศไทยจะยกระดับดัชนีความโปร่งใส (Corruption perception index by Transparency International) ขึ้นอยู่ในระดับ 50 คะแนนจาก 100 คะแนน อย่างไรก็ตามในสถานการณ์ฉุกเฉิน

จากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 19 กฎหมายดังกล่าว จะเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญในการกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างวัคซีนและเวชภัณฑ์ ด้วยการที่มีระเบียบปฏิบัติมีขั้นตอนมากมายความเป็นธรรมเป็นสิ่งที่ส่งเสริมความสามัคคีและก่อให้เกิดความไว้วางใจในสังคม รัฐบาลจึงต้องบริหารจัดการความคาดหวังของสาธารณชนและอธิบายให้ได้ ว่าเหตุใดจึงมีการจัดลำดับความสำคัญของผู้ที่ได้รับวัคซีน เกณฑ์การกระจายวัคซีนตามแผนงานและยุทธศาสตร์ที่วางไว้เป็นอย่างไร เพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชนในการฉีดวัคซีนโควิด-19 ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (Open Government Data) เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลเปิด (Open Government) ที่ส่งเสริมความโปร่งใส (Transparency) ด้วยการมีช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและข่าวสาร (Access to Information) ส่งเสริมการมีส่วนร่วม (Participation) ด้วยการมีพื้นที่ (Civic Space) ในการรับฟังความคิดเห็นและเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน (Civic Participation) ในทุกขั้นตอน รวมทั้งเพิ่มความรับผิดชอบอย่างไว้วางใจได้ (Accountability) ผ่านการมีกฎหมายและกลไกที่สร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน เช่น กฎหมายรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีกระบวนการตรวจสอบที่โปร่งใส การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ข้อมูลภาครัฐในประเทศไทยเปิดเผยผ่านเว็บไซต์ data.go.th เพื่อเป็นช่องทางเผยแพร่หลักรวบรวม 15 หมวดหมู่ชุดข้อมูล ครอบคลุมประเด็นกฎหมาย ศาล และอาชญากรรม การเมืองและการปกครองงบประมาณและการใช้จ่ายของภาครัฐเท่านั้น ไม่ได้เผยแพร่ครบทั้ง 25 ชุดข้อมูล โดยมีข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้เพียง 17 ชุด ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานเจ้าของข้อมูลทั้งสิ้น 18 เว็บไซต์ และไม่พบแหล่งรวบรวมข้อมูลจากการค้นหาผ่าน Google Search Engine

ข้อเสนอแนะ (Recommendation)

การปรับปรุงนโยบายและการบริหารจัดการวัคซีนและเวชภัณฑ์ของภาครัฐ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์การระบาดของโรคอุบัติใหม่ในอนาคต

1. พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้เกิดความคล่องตัว เมื่อเกิดวิกฤติจากโรคอุบัติใหม่ที่ทางการแพทย์และสาธารณสุขยังขาดองค์ความรู้ ขาดวิธีป้องกันและรักษาได้ จนองค์การอนามัยโลกประกาศให้เป็นโรคติดต่อร้ายแรงแล้ว โดยอาจปรับจากสาระสำคัญตามหนังสือคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) 0405.2/ว 115 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2563 แล้วปรับให้เป็นมาตราใดมาตราหนึ่งหรือมาตราเฉพาะเพิ่มเติม เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่น ทำให้การจัดซื้อเป็นไปด้วยความคล่องตัว ผู้ปฏิบัติงานคลายความกังวลว่าจะทำผิดโดยไม่เจตนา รวมทั้งดำเนินการโดยมีกฎหมายรับรองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความโปร่งใสและตรวจสอบได้

2. การปรับตัวขององค์กรด้านการแพทย์และสาธารณสุขเพื่อรองรับภาวะฉุกเฉิน องค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดการความรู้ (Knowledge Management) ผ่านบทเรียนและประสบการณ์จากวิกฤติ COVID-19 ครั้งนี้ เพื่อการปรับตัวรองรับโรคอุบัติใหม่ในอนาคต ให้สอดคล้องตามประกาศศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด -19) เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการวัคซีนป้องกันโรค COVID-19 เพื่อความชัดเจนของหน่วยงานเกี่ยวข้องกับการจัดหาวัคซีนในประกาศ จึงกำหนดแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

“คณะกรรมการอาหารและยา” ทำหน้าที่ขึ้นทะเบียนวัคซีน รวมทั้งประสานและสนับสนุนผู้ผลิตวัคซีนป้องกันโควิด-19 ให้ลงทะเบียนวัคซีนอย่างคล่องตัว

“กรมควบคุมโรค” “องค์การเภสัชกรรม” “สถาบันวัคซีนแห่งชาติ” “สภากาชาดไทย” “ราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์” และ “หน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่บริการการแพทย์แก่ประชาชน” ทำหน้าที่จัดหา ส่ง หรือนำเข้าวัคซีน

3. รัฐบาลควรให้ความสำคัญต่อสถาบันวัคซีนแห่งชาติในฐานะเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงด้านวัคซีนของประเทศ และสนับสนุนการวิจัยพัฒนาในภาพรวมของวงจรวัคซีน ทำหน้าที่

ประสานงาน รวมทั้งแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงาน องค์การระหว่างประเทศ เพื่อสร้างความมั่นคงทางวัคซีนของไทย ให้มีศักยภาพเพียงพอต่อการพัฒนาวัคซีนต้นแบบไว้ใช้ในกรณีโรคอุบัติใหม่ในอนาคต

4. รัฐบาลควรแก้ปัญหาในภาวะวิกฤติเมื่อเกิดโรคอุบัติใหม่ ที่ทางการแพทย์ยังขาดองค์ความรู้ ขาดวิธีป้องกันและรักษาได้ โดยยึดความปลอดภัยและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง บนฐานคิด “ให้ความรู้ทางวิชาการ นำการเมือง” และยกระดับความโปร่งใส ความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผ่านแนวคิด Open data, Open Government

กิตติกรรมประกาศ (Acknowledgements)

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณ ดร.สาธิต ปิตุเตชะ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข/ นพ.นคร เปรมศรี ผู้อำนวยการสถาบันวัคซีนแห่งชาติ/ ผู้บริหารกองบริหารการสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข/ ผู้บริหารกองคลังและกระจายผลิตภัณฑ์ ฝ่ายบริหารพัสดุและผลิตภัณฑ์ องค์การเภสัชกรรม/ ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองโรคติดต่อทั่วไป หัวหน้ากลุ่มบริหารเวชภัณฑ์และโลจิสติกส์ เภสัชกรชำนาญการ เภสัชกรปฏิบัติการกลุ่มบริหารเวชภัณฑ์และโลจิสติกส์ กรมควบคุมโรค/ ศาสตราจารย์ นพ.นิธิ มหานนท์ เลขาธิการราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์/ ศาสตราจารย์ นพ.ธีรวัฒน์ เหมะจุธา ผอ.ศูนย์วิทยาศาสตร์สุขภาพโรคอุบัติใหม่ คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย/ ศาสตราจารย์ภักดี โพธิศิริ อธิการบดีการ ป.ป.ช./ รศ.ดร.ต่อตระกูล ยมนาค อดีตประธานอนุกรรมการตรวจสอบการทุจริตคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ (คตส.)/ รศ.ดร.อนุสรณ์ ธรรมใจ อดีตอนุกรรมการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ/ ผศ.ดร.ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล ผู้จัดการโรงพยาบาลสนามและศูนย์รับวัคซีนธรรมศาสตร์/ ผศ.ดร.วิษณุ วงศ์สินศิริกุล อดีตคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า/ ดร.มานะ นิมิตรมงคล เลขาธิการองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)/ พล.ต.ท.คำรณวิทย์ ธูปกระจ่าง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี คณะผู้บริหาร เจ้าหน้าที่กองยุทธศาสตร์และงบประมาณ เจ้าหน้าที่กองสาธารณสุข องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี/ อาจารย์สุณี ไชยรส อดีตคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ/ ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาธุรกิจ ผู้บริหารโรงพยาบาลเว็ทเมดิคอลเซ็นเตอร์ ผู้บริหารโรงพยาบาลเกษมราษฎร์ ผู้บริหารโรงพยาบาลเอกชล เลขาธิการสมาคมโรงพยาบาลเอกชนแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการสมาชิกองค์การต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย-ACT) ตลอดจนอีกหลายท่านที่สละเวลาให้สัมภาษณ์เกินที่จะกล่าวได้ทุกรายชื่อ สำหรับข้อมูล ข้อเสนอแนะ ประเด็นต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่องานวิจัยเป็นอย่างยิ่ง

สุดท้ายผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณนายแพทย์ นพพร ชื่นกลิ่น ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ผศ.ดร.จรรยาพร ศรีศุภลักษณ์ รองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข อีกทั้งคุณฉัตรทิพย์ วงษ์ปิ่นแก้ว นักบริหารโครงการอาวุโส สำหรับการอำนวยความสะดวกในการประสานรายละเอียดงานวิจัย รวมถึงขอขอบคุณสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) สำหรับการสนับสนุนทุนวิจัยในครั้งนี้

เอกสารอ้างอิง (References)

- Airfinity. (2020). ยอดจองวัคซีนประเทศต่างๆ ปี 2020. <https://www.airfinity.com/reports/covid-19-vaccine-market-revenue-forecast-2022>
- Thailand Development Research Institute. (2021). *บทวิเคราะห์ทางสาธารณสุข เศรษฐกิจและสังคม* สืบค้นเมื่อ 10 กันยายน 2564 จาก <https://www.covidpolicywatch.com/recommendation/>
- Asian Development Bank (2020). The Economic Impact of the COVID-19: Outbreak on Developing Asia. Retrieved on 12 September 2021 from <https://www.adb.org/publications/economic-impact-covid19-developing-asia>

- Boston, J. et al. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Oxford University Press.
- International Labor Organization (2020). *COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses*. Retrieved on 12 September 2021 from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf 18 March 2020.
- Kohler, J. and Wright, T. (2020). *The Urgent Need for Transparent and Accountable Procurement of Medicine and Medical Supplies in Times of COVID-19 Pandemic*. *Journal of Pharmaceutical Policy and Practice* 13 (1):58.
- Mahasirimongkol, S. (2020). *A study to develop quarantine measures for healthcare workers Who have been exposed to COVID-19 patients. Health Intervention and Technology Assessment Program*. Ministry of Public Health.
- OECD (2021). *CORONAVIRUS (COVID-19) VACCINES FOR DEVELOPING COUNTRIES: AN EQUAL SHOT AT RECOVERY*. Retrieved on 10 September 2021 from <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/coronavirus-covid-19-vaccines-for-developing-countries-an-equal-shot-at-recovery-6b0771e6/>
- Pornprapun, C. (2020). *Risk businesses and measures to take care under the impact of COVID-19*. Retrieved on 20 August 2021 from https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib_/Article_30Apr2020.pdf
- Savedoff, W. & Grépin, K.A. (2012). *“Health Sector Corruption in Ethiopia.”* Chapter 2 in Janelle Plummer, ed. *Diagnosing Corruption in Ethiopia: Perceptions, Realities, and the Way Forward for Key Sectors*. Washington, DC: World Bank.
- Sciacchitano, S. and Bartolazzi, A. (2021). *Transparency in Negotiation of European Union with Big Pharma on COVID-19 Vaccines*. Retrieved on 17 September 2021 from (PDF) *Transparency in Negotiation of European Union with Big Pharma on COVID-19 Vaccines* (researchgate.net) <https://europepmc.org/article/MED/33681138>
- Scott L. Greer, Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca and André Peralta-Santos (2021). *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*. Michigan Publishing University of Michigan Library. University of Michigan.
- The Office of the Council of State. *PUBLIC PROCUREMENT AND SUPPLIES ADMINISTRATION ACT, B.E.2560 (2017)*. Published in Government Gazette, Vol. 134, Part 24a, Page 13, dated 24th February 2017.
- World Health Organization. *Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard*. Retrieved on 21 January 2021 from <https://covid19.who.int/>