

## แบ่งซื้อแบ่งจ้าง : ปัญหาการตีความสู่การรับผิด

### Split Procurement: From Interpretative Problems to Liability

จิรัชญา กลีบสุวรรณ<sup>1</sup>

Jiratchaya Kleebuswan

Received: September 02, 2025

Revised: September 28, 2025

Accepted: October 31, 2025

#### บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการตีความเรื่องการแบ่งซื้อแบ่งจ้างที่นำไปสู่ความผิด พบว่า พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบอื่น ๆ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ในการสร้างความโปร่งใส ป้องกันทุจริต ส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม เพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบประมาณของภาครัฐ สร้างกลไกควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายพัสดุ และทำให้การบริหารพัสดุ มีมาตรฐานเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติของผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่พัสดุ และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการคณะต่าง ๆ ยังปฏิบัติไม่ถูกต้อง เนื่องจากมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ไม่ดำเนินการตามขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และแนวทางปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้าง หรือปฏิบัติหน้าที่ไปโดยประมาท ไม่ศึกษาหาความรู้เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง และรวมถึงการมีเจตนาทุจริตด้วย สำหรับการแบ่งซื้อแบ่งจ้างจัดเป็นความเสี่ยงการทุจริตที่อยู่ในขั้นตอนก่อนดำเนินการ และถือได้ว่าเป็นการแสดงเจตนาไม่ให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมและเอื้อประโยชน์ต่อเอกชนรายใดรายหนึ่ง ซึ่งการตีความเรื่องการแบ่งซื้อแบ่งจ้างควรตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยอาศัยข้อเท็จจริงแต่ละรายกรณี คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐและแนวคำพิพากษาของ

<sup>1</sup> สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 5 จังหวัดราชบุรี กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข; The Office of Disease Prevention and Control 5 ,Rachaburi Province, Department of Disease Control, Ministry of Public Health

Corresponding author, e-mail: roseapple-medicine@hotmail.com

ศาลปกครองสูงสุด ดังเช่นกรณีของการจัดซื้อชุดตรวจคัดกรองการติดเชื้อ COVID-19 ของกรมแพทย์ชนบทในปี พ.ศ. 2564 ซึ่งการลงโทษผู้กระทำผิดในกรณีเช่นนี้ตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและกฎหมายอื่นมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคล ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขในการที่จะดำเนินการซักซ้อมทำความเข้าใจในนิยามและขั้นตอนวิธีการปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และป้องกันความรับผิดที่จะเกิดจากการปฏิบัติราชการ

**คำสำคัญ:** แบ่งซื้อแบ่งจ้าง, ปัญหาการตีความ, ทุจริต, การรับผิด

### Abstract

This article aims to study and analyze the interpretation of split procurement, which may lead to legal liability. The findings reveal that the Government Procurement and Supplies Management Act B.E. 2560 and its related regulations play a vital role in promoting transparency, preventing corruption, fostering fair competition, enhancing the efficiency of government budget utilization, and ensuring uniform standards in public supplies management. However, it was found that some government executives, procurement managers, officers, and procurement committee members fail to perform their duties properly due to misunderstandings, noncompliance with established procedures, criteria, and conditions, negligence in seeking accurate knowledge, or even corrupt intent. Split procurement poses a corruption risk at the pre-procurement stage, reflecting an intention to hinder fair competition and provide undue advantages to certain private entities. Therefore, the interpretation of split procurement should adhere to the intent of the law, based on the facts of each case, as well as the rulings of the Government Procurement and Supplies Management Problems Decision Committee and the Supreme Administrative Court. A notable case is the 2021 procurement of SARS-CoV-2 Antigen Test Kits (ATKs) by the Rural Doctors Society, which demonstrates the legal implications affecting individual rights, liberties, and property. Based on these findings, the Ministry of Public Health should conduct training and capacity-

building programs to enhance officials' understanding of definitions, procedures, and correct practices. This will ensure the maximum benefit to the state, uphold the principles of good governance, and minimize the risk of liability arising from the performance of official duties.

**Keywords:** Split Procurement, Interpretative Problems, Corruption, Liability

## บทนำ

การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Services Management) เป็นกิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบและเป็นภาระหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม (Public Interest) (สมชัย นันทากิรัตน์, 2565) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และนำไปสู่การพัฒนาประเทศ ตัวอย่างของบริการสาธารณะ ได้แก่ การรักษาความปลอดภัย การศึกษา การรักษาพยาบาล การจัดหาสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ถนน และการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (เกษม แก้วสนั่น และคณะ, 2566) เมื่อต้องมีการจัดทำบริการสาธารณะและเพื่อให้การบริการสาธารณะดำเนินไปได้ รัฐจึงจำเป็นต้องจัดหาพัสดุ สิ่งของ และบริการต่าง ๆ เพื่อใช้ในการดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงานผ่านกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Government Procurement) เมื่อพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เพื่อเป็นกฎหมายกลางในการวางระเบียบและหลักเกณฑ์ให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐเป็นไปในแนวปฏิบัติเดียวกันทั่วประเทศ รักษาประโยชน์ของรัฐ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการตรวจสอบและกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้กระทำผิด โดยในมาตรา 8 วรรคหนึ่งได้วางหลักการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานภาครัฐไว้ว่านอกจากจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ราชการแล้ว ยังต้องสอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า โปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, 2560) ทั้งนี้ การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐจะแตกต่างไปจากการจัดหาสินค้าและบริการของภาคเอกชนตรงที่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐมีข้อผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระเบียบและ

หนังสือเวียนอื่น ๆ ความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (คณะกรรมการวินิจฉัย) รวมทั้งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 48 ทั้งยังกำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจ หรือความชอบด้วยกฎหมายตามกระบวนการกฎหมายปกครองได้ด้วย (สมโภช จุลประภา และคณะ, 2563)

สำหรับปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐนั้นมีวิวัฒนาการเรื่องความหลากหลาย ซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับ การไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ ตลอดจนถึงการทุจริต และประพฤติมิชอบอันส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อการดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงานและมีผลกระทบต่อเนื่องไปยังการจัดทำบริการสาธารณะทุกด้าน รวมทั้งบริการสาธารณะด้านสุขภาพที่รัฐโดยกระทรวงสาธารณสุขต้องจัดทำให้กับประชาชน เช่น การชื้อยาและเวชภัณฑ์ทางการแพทย์ การจ้างเหมาบริการตรวจด้านรังสีวินิจฉัย เป็นต้น โดยเกิดจากความไม่ชัดเจนของขั้นตอน คำนิยาม ข้อกำหนด การขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องพัสดุของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ปัญหาการตีความกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้ในการปฏิบัติซึ่งหากมีการตีความไม่เป็นไปตามหลักการที่ถูกต้องอาจก่อให้เกิดการต้องรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ได้ ความล่าช้าในการดำเนินการในขณะที่มีแผนงานกำกับ กระบวนการหรือวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความยืดหยุ่นต่ำทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ ปัญหาเชิงเทคโนโลยีและระบบ e-GP ที่ถูกนำมาควบคุมกำกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างไม่เสถียร มีความปลอดภัยของข้อมูลไม่มาก ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างนั้นเป็นปัญหาที่พบมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การทุจริต หมายถึง การกระทำโดยมิชอบเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์และส่งผลเสียโดยตรงต่อความโปร่งใส ความคุ้มค่า ประสิทธิภาพของงบประมาณแผ่นดิน ตลอดจนความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติ โดยความเสี่ยงของการทุจริตเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุดังนี้

ตารางที่ 1 ขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

ก่อนดำเนินการ	เริ่มดำเนินการ	ทำสัญญา	บริหารสัญญา	จำหน่ายพัสดุ
แบ่งซื้อแบ่งจ้าง	ราคาแพง	แก้ไขสัญญา	ค่าปรับ	ไม่สอบข้อเท็จจริง/ละเมิด
ล็อกสเปค	ไม่เลือกราคา		ขยายระยะเวลา	
เอื้อประโยชน์	ต่ำสุด		งดหรือลดค่าปรับ	
ไม่แข่งขันอย่างเสรี			ตรวจรับไม่ถูกต้อง	
กำหนดราคากลางสูง				

การแบ่งซื้อแบ่งจ้างเป็นวิธีการทุจริตวิธีหนึ่งในขั้นตอนก่อนดำเนินการ ซึ่งใช้เพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามที่ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างกำหนดไว้ โดยการแบ่งงานออกเป็น ส่วน ๆ เพื่อให้สามารถใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่ง่ายกว่า หรือทำให้วงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละครั้งไม่สูงเกินกว่าที่กำหนดไว้ในระเบียบเพื่อหลีกเลี่ยงวิธีการจัดซื้อจัดจ้างหรืออำนาจอนุมัติที่มีขั้นตอนยุ่งยากมากกว่า แต่อย่างไรก็ตามการตีความเรื่องแบ่งซื้อแบ่งจ้างยังเป็นปัญหาเรื่องความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในหลายหน่วยงานของรัฐโดยปราศจากเจตนาทุจริต ตัวอย่างเช่น บางหน่วยงานใช้วงเงินระดับหมวดของพัสดุที่มีหลายรายการรวมอยู่ด้วยกันเป็นวงเงินจัดทำคุณลักษณะเฉพาะและราคากลาง เพราะวิตกกังวลว่าจะมีความผิดเรื่องแบ่งซื้อแบ่งจ้างทำให้การดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างล่าช้าเนื่องจากไม่มีคู่ค้ารายใดสามารถเข้ายื่นข้อเสนอได้และมีการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบส่งผลทำให้คณะกรรมการพิจารณาผลหรือคณะกรรมการตรวจรับพัสดุกระทำผิดในอำนาจหน้าที่โดยไม่เจตนา

## นิยาม

กฎหมายนิยามของคำว่า “แบ่งซื้อแบ่งจ้าง” ไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 20 ว่า

“การแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างโดยลดวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกันเพื่อให้วิธีการซื้อหรือจ้างหรืออำนาจในการสั่งซื้อสั่งจ้างเปลี่ยนแปลงไป จะกระทำมิได้”

กรณีใดจะเป็นการแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างให้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการซื้อหรือจ้างครั้งนั้น และความคุ้มค่าของทางราชการเป็นสำคัญ” (ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, 2560) ประกอบหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) 0405.4/2725 ลงวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2563 เรื่องข้อหาหรือการแบ่งซื้อแบ่งจ้างได้วางหลักเกณฑ์พิจารณาว่าเป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้างไว้ว่ามีการแบ่งวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกันออกเป็นส่วน ๆ โดยไม่มีเหตุจำเป็นทำให้

- 1) วิธีการซื้อหรือจ้างเปลี่ยนแปลงไป เช่น วงเงินที่จะซื้อหรือจ้างซึ่งจะต้องดำเนินการโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้วไปดำเนินการโดยวิธีเฉพาะเจาะจง เป็นต้น หรือ
- 2) อำนาจในการซื้อหรือจ้างเปลี่ยนแปลงไป เช่น แบ่งวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างแล้ววิธีการซื้อหรือจ้างในแต่ละครั้งยังคงเป็นวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปอยู่ แต่อำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างใน

แต่ครั้งเปลี่ยนจากผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งมาเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น (โดยจะต้องพิจารณาในขณะที่เริ่มดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างมิใช่พิจารณาผลของการดำเนินการ) และ

3) คำว่า “ในครั้งเดียวกัน” ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 20 วรรคหนึ่งนั้น หมายถึง การจัดซื้อจัดจ้างที่สมควรจะกระทำในครั้งเดียวกัน ดังนั้นการได้รับอนุมัติจัดสรรงบประมาณในครั้งเดียวกัน หากไม่มีเหตุผลที่ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการในครั้งเดียวกันได้แล้ว หน่วยงานของรัฐได้แยกดำเนินการจนมีผลทำให้วิธีการซื้อหรือจ้างเปลี่ยนแปลงไปตาม (1) หรือเพื่อให้อำนาจสั่งซื้อหรือจ้างเปลี่ยนแปลงไปตาม (2) จะถือเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยระเบียบฯ

ความหมายของการแบ่งซื้อแบ่งจ้างจึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยมีการแบ่งแยกสัญญา แบ่งงาน หรือใบสั่งซื้อออกเป็นส่วน ๆ เพื่อให้วงเงินรวมต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด เป็นการกระทำโดยมีเจตนาหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างหรืออำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างเปลี่ยนแปลงไป โดยทั้งนี้จะต้องพิจารณาข้อยกเว้นตามแนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เป็นบรรทัดฐานด้วยว่ากรณีใดในการจัดซื้อจัดจ้างที่มีลักษณะงานเดียวกันแล้วไม่เป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง ซึ่งตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อ.149/2549 ที่ใช้เป็นบรรทัดฐานนั้นเป็นกรณีที่ต้องคัดการบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งดำเนินการตกลงราคาจ้างซ่อมแซมถนนดินลูกรังจำนวน 19 สาย (19 โครงการ) ที่อยู่ห่างจากกันในเขตพื้นที่รับผิดชอบโดยกำหนดวงเงินในแต่ละโครงการไม่เกิน 100,000 บาท ถึงแม้ว่าจะเป็นโครงการในเวลาเดียวกันและใช้วัสดุประเภทเดียวกัน แต่โดยสภาพไม่อาจรวมพิจารณาว่าจ้างเป็นโครงการเดียวกันได้ กรณีจึงไม่เป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้างตามนัยข้อ 20 ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งแนวคำพิพากษาดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกับคำวินิจฉัยคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุตามหนังสือ ที่ นร (กพ) 1002/1669 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2534 ซึ่งตอบข้อหารือที่ทำการปกครองจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนเป็นค่าก่อสร้างซ่อมแซมถนนจำนวน 22 สายในเขตอำเภอเขาฮ้อยเป็นเงิน 2,300,000 บาท โดยคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กพ.) ได้พิจารณาและให้ความเห็นว่าสำนักงานงบประมาณได้จัดสรรงบประมาณค่าซ่อมแซมถนนจำแนกเป็นแต่ละสาย ถือว่าเงินงบประมาณดังกล่าวแยกกันอย่างสิ้นเชิงจึงไม่ใช่กรณีแบ่งซื้อแบ่งจ้าง เช่นเดียวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กพ.) ที่ นร (กพ) 1304/4104 ลงวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2540 ที่กรณีตอบข้อหารือผู้ว่าราชการจังหวัดพังงาเรื่องค่าก่อสร้างอาคารสถานีอนามัยประจำตำบล จำนวน 8 หลัง งบประมาณหลังละ 1.8 ล้านบาท คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กพ.) วินิจฉัยว่ากรณีก่อสร้าง

อาคารดังกล่าวจำแนกเป็นรายการ ถ้าวางประมาณค่าก่อสร้างแยกจากกันจึงไม่เป็นการแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้าง หรือคำวินิจฉัยของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามหนังสือที่ มท 0808.2/20532 ลงวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2558 กรณีตอบข้อหารือผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่องได้รับจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งมีลักษณะเป็นพัสดุ หรืองานประเภทเดียวกัน แต่ละโครงการไม่เกิน 2,000,000 บาท และงบประมาณที่ได้รับมีการกำหนดแยกเป็นรายการกรมส่งเสริมฯ จึงวินิจฉัยว่าสามารถจัดหาเป็นรายโครงการได้โดยไม่ถือเป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง

ดังนั้นโดยสรุปการแบ่งซื้อแบ่งจ้างจะต้องพิจารณาตั้งแต่เรื่องงบประมาณที่ได้รับจัดสรรมาว่าได้รับมาคราวเดียวกันหรือไม่ แยกเป็นรายการและแยกวงเงินออกจากกันได้หรือไม่ เป็นพัสดุประเภทเดียวกันหรือไม่ หน่วยงานของรัฐมีความต้องการใช้งานพัสดุนั้นพร้อมกันหรือไม่ มีเหตุผลความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จะแยกการซื้อการจ้างหรือไม่ การแยกซื้อแยกจ้างนั้นทำให้วิธีการซื้อหรือการจ้างหรืออำนาจในการซื้อหรือการจ้างเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ โดยหากพิจารณาแล้วไม่เข้าตามข้อพิจารณาใดเลยก็ไม่ถือเป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้างตามข้อ 20 ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เช่น ได้รับงบประมาณโครงการปรับปรุงห้องที่มีรายการแยกเป็นงานซื้อครุภัณฑ์และงานจ้างก่อสร้างก็สามารถดำเนินการแยกซื้อแยกจ้างได้โดยไม่จำเป็นต้องรวมเพื่อดำเนินการจัดหาในคราวเดียวกัน

## การตีความกฎหมาย

ตีความกฎหมาย หมายถึง การค้นหาหรืออธิบายความหมายของถ้อยคำที่ปรากฏในตัวบทกฎหมาย โดยอาศัยการใช้เหตุผลตามหลักตรรกวิทยาและสามัญสำนึกให้มีความหมายที่ชัดเจนขึ้น เพื่อที่จะนำกฎหมายนั้นไปใช้บังคับแก่กรณีที่มีปัญหาได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2552) ปกติแล้วจะกระทำต่อเมื่อมีข้อสงสัยในนิยามของบทบัญญัติ มิใช่ในกรณีที่ผู้ใช้กฎหมายรู้สึกว่าการนำไปใช้บังคับแล้วก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมกับคดี และเนื่องจากกฎหมายส่วนใหญ่บัญญัติด้วยถ้อยคำที่มีความหมายอย่างกว้างเพื่อให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่ต้องแก้ไขบ่อยครั้งก็อาจทำให้มีความคลุมเครือและมีข้อสงสัยว่าจะใช้บังคับแก่กรณีใดบ้าง ทั้งบางถ้อยคำอาจมีความผิดพลาดและแตกต่างจากความประสงค์ของผู้บัญญัติ การตีความกฎหมายนั้นแบ่งเป็น

1) การตีความตามตัวอักษร (Literal Interpretation) เป็นหลักการตีความกฎหมายโดยพิจารณาจากความหมายทั่วไปของคำศัพท์ หรือประโยคเท่าที่ปรากฏในตัวบทโดยไม่เพิ่มเติมหรือตัดทอน และจะไม่นำเจตนาหรือความมุ่งหมายของผู้ร่างกฎหมายมาพิจารณา ซึ่งการ

ตีความนี้อาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อสามัญสำนึกของวิญญูชนโดยทั่วไปได้ จึงควรใช้เมื่อถ้อยคำในกฎหมายมีความชัดเจนและไม่กำกวมเท่านั้น

2) การตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (interpretation according to the intent) เป็นหลักการตีความกฎหมายโดยพิจารณาจากความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของผู้ร่างกฎหมาย หรือจากความมุ่งหมายของกฎหมายนั้นเองว่าต้องการจะให้เกิดอะไร หรือมีผลในทางปฏิบัติอย่างไร ซึ่งจะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเหมาะสมกับเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายและสอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคม กรณีถ้อยคำในตัวบทมีความกำกวมหรือไม่ครอบคลุม การตีความตามเจตนารมณ์จะช่วยให้เข้าใจความหมายที่แท้จริงของกฎหมาย และนำไปปรับใช้ในบางกรณีการตีความคำศัพท์ในกฎหมายอาจต้องพิจารณาถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือกฎหมายที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เพื่อให้ได้ความหมายที่ครอบคลุมและสอดคล้องกัน โดยการตีความตามกฎหมายแพ่งและกฎหมายที่มีโทษอาญาจะมีความแตกต่างกัน (อริยพร โพธิ์ใส, 2553) เนื่องจากกฎหมายอาญานั้นเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยแก่สังคม จึงกำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิดและกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้กระทำไว้ โดยบทลงโทษเหล่านั้นมักเป็นวิธีการลิดรอนสิทธิของผู้กระทำผิดเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ พร้อมทั้งคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนจากการคุกคามอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นการตีความกฎหมายอาญาต้องตีความโดยเคร่งครัดตามตัวอักษร

สำหรับการตีความกฎหมายคำว่า “แบ่งซื้อแบ่งจ้าง” ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 20 นั้นเห็นว่าจะต้องเป็นการตีความตามข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีโดยอาศัยคำวินิจฉัยตามฐานอำนาจในมาตรา 29(3) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ของคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐในการตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ (พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560, 2560) รวมทั้งจะต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นด้วย แต่อย่างไรก็ตามเมื่อบทลงโทษผู้กระทำผิดตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้าง อาญา วินัย หรือความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการฝ่าฝืนข้อห้ามเรื่องการแบ่งซื้อแบ่งจ้างนี้มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคล ดังนั้นการตีความจะต้องอาศัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาว่าการจัดซื้อจัดจ้างนั้นมีวัตถุประสงค์เดียวกัน ในระยะเวลาเดียวกันและควรดำเนินการในคราวเดียวกันหรือไม่ ด้วยเสมอ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเรื่องการแบ่งซื้อแบ่งจ้างส่วนใหญ่จะกล่าวถึง

การกระทำที่เข้าข่ายเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยการแบ่งงานเพื่อให้วงเงินแต่ละส่วนมีมูลค่าน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดทำให้สามารถใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ต้องผ่านกระบวนการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ดังนั้นการตีความคำว่า “แบ่งซื้อแบ่งจ้าง” จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ หาหลักฐานที่มีเหตุผลน่าเชื่อถือได้และสมเหตุสมผลมาสนับสนุนตามข้อเท็จจริงที่ใช้เป็นบรรทัดฐาน

**กรอบการวิเคราะห์**

ข้อเท็จจริง ในช่วงปี พ.ศ. 2564 มีการระบาดของ COVID-19 เป็นวงกว้างในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ชมรมแพทย์ชนบทจึงได้ดำเนินการจัดซื้อชุดตรวจ ATK เข้ามาช่วยปฏิบัติงานตรวจคัดกรองเชิงรุกเพื่อควบคุม Outbreak ของโรค COVID-19 จำนวน 5 ครั้ง และต่อมาในปี พ.ศ. 2568 ประธานชมรมแพทย์ชนบทถูกกล่าวหาว่ากระทำการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง ทำให้ราชการเสียหาย



ภาพที่ 1 กรอบการวิเคราะห์

**วิเคราะห์ข้อเท็จจริง**

การแพร่กระจายอย่างรวดเร็วของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ (SARS-CoV2) หรือ COVID-19 เริ่มต้นขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2562 ในนครอู่ฮั่น มณฑลหูเป่ย์ สาธารณรัฐประชาชนจีน และองค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ประกาศเป็นภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศเมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2563 และยกระดับให้เป็นโรคระบาดทั่วโลก (Pandemic) เมื่อวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2563 จนเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2566 ผู้อำนวยการใหญ่องค์การอนามัยโลกได้ประกาศว่าสถานการณ์ฉุกเฉินจากการระบาดของ COVID-19 ทั่วโลกได้สิ้นสุดลง ทั้งนี้การระบาดของ COVID-19 ในประเทศไทยเริ่มตั้งแต่ 13 มกราคม พ.ศ. 2563 และนับเป็นการพบ

ผู้ป่วยรายแรกนอกสาธารณรัฐประชาชนจีน จากนั้นมีการแพร่ระบาดจนต้องประกาศเป็นโรคติดต่ออันตรายตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 เพื่อให้มีการบริหารจัดการโดยมาตรการทางกฎหมาย และมีการระดมสรรพกำลังจากทุกภาคส่วนในการควบคุมโรค COVID-19 จนสามารถควบคุมการระบาดได้ และประกาศเป็นโรคประจำถิ่นในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2565

ในช่วงเวลาดังกล่าวซึ่งเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุขของประเทศไทยนั้น กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ค (กวจ) 0405.2/ว 115 ลงวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2563 แจ้งเวียนหัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้ารัฐวิสาหกิจ และหัวหน้าหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานในสังกัดและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างในช่วงสถานการณ์ระบาดของ COVID-19 เป็นกรณีพิเศษโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 29 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่ให้คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีอำนาจหน้าที่ (4) ยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว (พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560, 2560) ในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุสำหรับการป้องกัน ควบคุม หรือรักษาโรค COVID-19 ในแต่ละครั้งทุกวงเงินให้ถือเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนจึงยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่กำหนดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง กำหนดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่จำเป็นต้องทำข้อตกลงเป็นหนังสือแต่ให้ทำเป็นหลักฐานในการจัดซื้อจัดจ้างและกำหนดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างที่แต่งตั้งผู้ตรวจรับพัสดุหนึ่งคน (กฎกระทรวงกำหนดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีเฉพาะเจาะจง วงเงินการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือ และวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างในการแต่งตั้งผู้ตรวจรับพัสดุ พ.ศ. 2560, 2560) และถ้าหากมีความจำเป็นจะต้องจ่ายเงินค่าพัสดุล่วงหน้าให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างให้ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 89 (4) โดยให้จ่ายได้ตามเงื่อนไขที่ผู้ขาย หรือผู้รับจ้างกำหนด และยกเว้นการวางหลักประกันการรับเงินล่วงหน้าตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 91 วรรคสองด้วย ทั้งนี้แนวทางปฏิบัติดังกล่าวให้ใช้ได้จนกว่าจะมีการประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนั้นจึงหมายความว่าให้ดำเนินการตามข้อ 79 วรรคสองของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้สำหรับช่วงเวลาดังกล่าว

Antigen test kit (ATK) คือ ชุดตรวจคัดกรองการติดเชื้อ COVID-19 ใช้กับผู้ที่สงสัยหรือไม่แสดงอาการติดเชื้อ เป็นการทดสอบที่ใช้เวลา 15-30 นาที (สถาบันชีววิทยาศาสตร์ทางการแพทย์, 2565) อย่างไรก็ตามแม้ ATK จะมีผลบวกหรือลบสูงกว่าวิธีมาตรฐาน แต่ถูก

นำมาใช้ในระหว่างการระบาดของ COVID-19 เนื่องจากมีระยะเวลารอคอยผลทดสอบไม่นาน เพื่อประกอบการพิจารณาวางแผนให้ภูมิคุ้มกันหมู่ (Herd Immunity) จำกัดการแพร่กระจายของโรค และประกอบการพิจารณาให้การรักษาที่รวดเร็วเพื่อป้องกันภาวะแทรกซ้อน ดังนั้นเมื่อ ATK จัดเป็นพัสดุสำหรับการป้องกัน ควบคุม หรือรักษาโรค COVID-19 จึงเป็นกรณีที่ได้รับการยกเว้น หรือผ่อนผันตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ ค (กวจ) 0405.2/ว 115 ลงวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2563 ของกรมบัญชีกลางด้วย ดังนั้นแม้การจัดซื้อ ATK จะมีวงเงินเกินกว่าห้าแสนบาทก็สามารถใช้วิธีเฉพาะเจาะจง และสามารถทำข้อตกลงในรูปแบบหลักฐานในการจัดซื้อจัดจ้างได้ ทั้งนี้ยังแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ตรวจรับพัสดุเพียงรายเดียวก็ได้

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่าสามารถคาดประมาณจำนวนผู้จะติดเชื้อ COVID-19 ในช่วงเวลาดังกล่าวเพื่อประมาณการจำนวน ATK ที่จะใช้ได้หรือไม่ ตามความรู้พื้นฐานทางระบาดวิทยาสามารถคาดประมาณจำนวนเฉลี่ยของการติดเชื้อใหม่ที่เกิดจากผู้ติดเชื้อในกลุ่มประชากรที่ไม่เคยได้รับเชื้อมาก่อนได้โดยใช้ค่า R nought หรือ R Zero (R0) ซึ่งเป็นคำศัพท์ทางคณิตศาสตร์ที่ใช้ในการระบุระดับความติดต่อของโรคติดเชื้อ (อาจเรียกว่าค่าการสืบพันธุ์) หมายถึง ผู้ติดเชื้อ 1 คน จะแพร่เชื้อไปได้อีกกี่คน โดยหาก R0 มีค่ามากกว่า 1 จำนวนผู้ติดเชื้อจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และหาก R0 มีค่าน้อยกว่า 1 การแพร่เชื้อจะมีแนวโน้มลดลง (Gundersen & Woskie, 2020) โรคนี้จะเป็นโรคประจำถิ่นและการระบาดจะถูกควบคุมไว้ได้ ทั้งนี้ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีข้อมูลจากกระทรวงสาธารณสุขระบุว่าเชื้อ SARS-CoV2 มีค่า R0 เท่ากับ 2.27 (วันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2564) และผลการศึกษาจากต่างประเทศแบบ Meta- Analysis ในช่วงเวลาเดียวกันได้แสดงค่าเฉลี่ย R0 ของ SARS-CoV2 ว่าอยู่ที่ 5.08 (Liu & Rocklöv, 2021) ดังนั้นในทัศนะของผู้เขียนเมื่อทางระบาดวิทยาสามารถคาดการณ์จำนวนผู้จะติดเชื้อ COVID-19 ได้ จำนวน ATK ที่จะใช้ก็สามารถประมาณการได้เช่นกันโดยอาศัยชุดข้อมูลผู้จะติดเชื้อใหม่จากการคำนวณพื้นฐานทางระบาดวิทยา ร่วมกับจำนวนประชากรรวมในพื้นที่ (กลุ่มเสี่ยง) จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีข้อผ่อนผันให้สามารถดำเนินการเรื่องขั้นตอนจัดซื้อจัดจ้างในภายหลังได้ตามข้อ 79 วรรคสองของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ด้วย ผู้ถูกกล่าวหาจึงสามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในคราวเดียวกันได้ทั้งหมด และกำหนดเงื่อนไขให้แบ่งส่งพัสดุเป็นรายงวดได้เช่นกัน ทั้งนี้ เมื่อรวมจำนวนเงินที่จัดซื้อ ATK ตามข้อเท็จจริงแล้วเป็นอำนาจของนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ผู้ถูกกล่าวหาใช้วิธีดำเนินการจัดซื้อหลายครั้ง และเป็นการดำเนินการแบ่งวงเงินในแต่ละครั้งให้อยู่ในอำนาจการอนุมัติของผู้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำลงมา (ผู้อำนวยการโรงพยาบาล) จึงเข้าได้กับ

นิยมของการแบ่งซื้อแบ่งจ้างตามข้อ 20 ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เนื่องจากข้อยกเว้นหรือผ่อนผันในช่วงเวลาดังกล่าวให้ยกเว้นเฉพาะเรื่องของวงเงินและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างเท่านั้นไม่ได้หมายความรวมถึงอำนาจการอนุมัติซื้อจ้างแต่ประการใด และการกระทำตามข้อเท็จจริงนั้นอาจทำให้อำนาจต่อรองของหน่วยงานรัฐลดลงจนเกิดความเสียหายต่อราชการได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตามเมื่อผู้ถูกกล่าวหาคาดหมายไม่ได้ว่าจะมีประชาชนมารับการตรวจด้วย ATK มากน้อยเพียงใด ซึ่งอาจจะเกิดจากข้อมูลที่ไม่ได้อยู่ในความครอบครองของผู้ถูกกล่าวหา (ต้องนำสืบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม) จึงได้จัดซื้อ ATK โดยประมาณการณ์ในครั้งแรกเพื่อปฏิบัติการตามคำร้องขอของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ อีกทั้งมิได้คาดหมายว่าจะต้องไปปฏิบัติหน้าที่อีกในครั้งที่ 2 และครั้งที่ 3 ตามคำร้องขอของกระทรวงสาธารณสุข กรณีตามข้อเท็จจริงจึงเป็น “กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน” และ “ไม่อาจดำเนินการตามปกติได้ทัน” จึงต้องได้ดำเนินการไปก่อนตามข้อ 79 วรรคสองของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ประกอบหนังสือกรมบัญชีกลางด่วนที่สุด ที่ ค (กวจ) 0405.2/ว 115 ลงวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2563 และถือว่าเป็นการกระทำเพื่อคงไว้ซึ่งสิทธิของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณสุข และการป้องกันโรคติดต่ออันตรายจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 47 (COVID-19 ถูกประกาศเป็นโรคติดต่ออันตรายเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2563 และยกเลิกเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2565) และเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 55 ด้วยเช่นกัน ดังนั้นการดำเนินการของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงสาธารณสุขจึงเป็นการดำเนินการตามที่อำนาจหน้าที่ระบุไว้ อีกทั้งเมื่อพิจารณาในแง่การกำหนดราคากลางของพัสดุ ATK ในช่วงเวลาดังกล่าวไม่ปรากฏราคากลางที่จะอ้างอิงได้ ซึ่งโดยวิธีการปกติวิสัยจะต้องใช้ราคาสืบจากท้องตลาดอย่างน้อย 3 รายในการพิจารณากำหนดราคากลาง แต่ด้วยกรณีดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดหมายได้ ผู้ถูกกล่าวหาจึงใช้วิธีตกลงราคาซึ่งพอจะอนุमानเป็นข้อยกเว้นในเหตุจำเป็นเร่งด่วนได้เช่นกัน ดังนั้นในทัศนะของผู้เขียนจะต้องสืบสวนข้อเท็จจริงมาประกอบเพิ่มเติมอีกว่าลักษณะของการแบ่งซื้อแบ่งจ้างจัดซื้อ ATK ตามข้อเท็จจริงข้างต้นยังมีประเด็นเรื่องอำนาจอนุมัติอยู่หรือไม่ และถ้ายังคงมีอยู่ ลักษณะความรับผิดชอบของผู้ถูกกล่าวหานั้นก็เห็นว่าควรจะเป็นโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา 82 หรือมาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เสียมากกว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่ปรากฏอยู่ในข้อเท็จจริง

สำหรับความรับผิดจากการฝ่าฝืนข้อห้ามเรื่องการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง ได้แก่

1. ความรับผิดทางวินัย สามารถเป็นได้ทั้งความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงในกรณีไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผน หรือฝ่าฝืนข้อห้ามและมีโทษตั้งแต่ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนลดขั้นเงินเดือน หรือความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีมีเจตนา หรือพฤติการณ์ทุจริต หรือเป็นเหตุให้ราชการเสียหาย โดยมีโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งความรับผิดส่วนนี้ปรากฏในข้อเท็จจริงเนื่องจากการตีความว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นการทุจริต

2. ความรับผิดทางอาญา หากการกระทำดังกล่าวมีเจตนาทุจริตหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดอาจถูกดำเนินคดีในข้อหาปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 อันเป็นบทกฎหมายทั่วไป ซึ่งจะไม่นำมาปรับใช้กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดความรับผิดไว้แล้ว โดยมาตราดังกล่าวมีองค์ประกอบคือต้องเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่กระทำการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้โดยมีเจตนาทุจริต ทั้งนี้ มีหลายครั้งที่ความรับผิดลักษณะดังกล่าวไปคาบเกี่ยวอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) หรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ทำให้มีการวินิจฉัยว่าเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำหรับตัวอย่างความผิด ได้แก่

1) การกระทำที่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น กรณีเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือโดยทุจริต รวมทั้งผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย กรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัย หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โดยไม่มีเหตุอันควรมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

2) การกระทำที่มีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 เช่น

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้น

กรณีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้แต่งตั้งในตำแหน่ง

กรณีเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เป็นการตอบแทนในการที่จงใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ของ องค์การระหว่างประเทศโดยวิธีอื่นทุจริตหรือผิดกฎหมายหรือโดยอิทธิพลของตนให้กระทำการ หรือไม่กระทำการในหน้าที่อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด

3. ความรับผิดทางละเมิด หากการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เช่น ทำให้รัฐ ต้องจัดซื้อพัสดุในราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็นผู้กระทำอาจต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการโดย อาศัยฐานอำนาจจาก

3.1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดจงใจหรือ ประมาท เลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัย ก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือ อยางหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนเพื่อการนั้น”

3.2) พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะ มาตรา 8 วรรคหนึ่ง มาตรา 10 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นหลักที่ใช้ในการพิจารณาความรับผิดภาครัฐโดย ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แบ่งเป็น

(1) กรณีกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำการไปตาม หน้าที่แล้วเกิดความเสียหายขึ้นกับเอกชน หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่จะเป็น ผู้รับผิดชอบโดยตรงในผลแห่งละเมิดนั้น แต่อาจมีการไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ได้ในภายหลัง ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐก็ต่อเมื่อได้กระทำไปโดย จงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยการกระทำใดจะเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือไม่ ให้พิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นว่ามีการกระทำเบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานที่วิญญูชนทั่วไป พึงกระทำหรือหากแม้ได้ใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อยก็จะไม่เกิดความเสียหายขึ้น และต้อง พิจารณาหักส่วนของความรับผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย (พระราชบัญญัติความรับผิดทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, 2539) ถ้าหากการละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติ หน้าที่ เอกชนผู้เสียหายจะต้องฟ้องตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด จะยื่นฟ้องต่อศาลหรือยื่นคำขอให้ หน่วยงานชดใช้ไม่ได้

(2) กรณีกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิด หน้าที่จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐนั้น ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เสียหายสามารถเรียก ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ได้ แต่ถ้การละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ต้องบังคับไป ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

4. ความรับผิดทางละเมิด (การใช้เงินผิดหมวด) ตัวอย่างเช่น การจัดซื้อครุภัณฑ์ด้วยวิธีตกลงราคา ซึ่งในข้อตกลงระบุว่าเป็นการจัดซื้อวัสดุโดยใช้จ่ายเงินจากงบดำเนินงาน จึงถือเป็นการเบิกจ่ายเงินผิดหมวดตามระเบียบบริหารงบประมาณ และเป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ถือว่าเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมายจึงต้องรับผิดชอบใช้จำนวนเงินที่ส่วนราชการต้องจ่ายไป

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเมื่อมีการฝ่าฝืนข้อห้ามเรื่องแบ่งซื้อแบ่งจ้างแล้วนั้น ความรับผิดที่เกิดขึ้นมักจะเข้าลักษณะการกระทำเดียวผิดกฎหมายหลายฉบับโดยเฉพาะการกระทำที่มีเจตนาทุจริต ซึ่งเป็นคนละกรณีกับกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท ซึ่งการรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้เกี่ยวข้องต้องอาศัยการตีความเจตนาและพฤติการณ์ตามข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป

อนึ่งในส่วนของผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งให้สอบสวนทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาในกรณีตัวอย่างรวมทั้งผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดอาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ถ้าหากกระทำการเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น หรือมีพฤติการณ์ทุจริต ตัวอย่างเช่น การโยกย้ายตำแหน่งโดยมิชอบ การข่มขู่ การเลือกปฏิบัติ การใช้อำนาจเกินขอบเขตหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือผู้อื่น ผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งดังกล่าวขึ้นไป พนักงานสอบสวนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) หรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เพื่อดำเนินการทางอาญา วินัยและแพ่งต่อไป

## บทสรุป

การแบ่งซื้อแบ่งจ้างเป็นการทุจริตในขั้นตอนก่อนดำเนินการที่สามารถเกิดขึ้นได้เสมอโดยผู้มีอำนาจหน้าที่มักจะใช้วิธีนี้เพื่อหลีกเลี่ยงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องมีการแข่งขันเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชนรายใดรายหนึ่ง โดยการตีความการแบ่งซื้อแบ่งจ้างจะต้องพิจารณาความหมาย หลักเกณฑ์ ตลอดจนข้อยกเว้นอย่างเคร่งครัด เนื่องจากความรับผิดจากการฝ่าฝืนเรื่องแบ่งซื้อแบ่งจ้างมีลักษณะที่หลากหลายทั้งตัวบทกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจและระดับโทษ

## องค์ความรู้ใหม่

ข้อค้นพบจากข้อเท็จจริงคือปัญหาความรู้ความเข้าใจเรื่องกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินและการตีความกฎหมาย โดยเฉพาะเมื่อเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่และยังพบอีกว่าผู้บริหารที่ทำหน้าที่บังคับบัญชาก็ยังไม่มีความแม่นยำในการ

ตีความตัวบทกฎหมายด้วยเช่นกัน ทำให้เมื่อดำเนินการในฐานะผู้บังคับบัญชาแล้วอาจนำมาซึ่งความรับผิดชอบเอง เมื่อ “ความรู้” คือหัวใจสำคัญของการสร้างองค์กรที่ช่วยบ่มเพาะให้บุคลากรปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้องและฝึกฝนจนมีความเชี่ยวชาญในหน้าที่ของตน อีกสิ่งหนึ่งที่สำคัญเช่นเดียวกันคือวิธีการที่จะทำให้องค์ความรู้ที่สั่งสมอยู่ในรูปประสบการณ์สามารถส่งต่อสู่บุคลากรรุ่นใหม่ซึ่งจะก้าวขึ้นมาเป็นกำลังสำคัญในอนาคต รวมทั้งต้องมีการจัดเก็บรักษาไว้อย่างเป็นระบบสำหรับผู้ที่ทำหน้าที่บริหารองค์กรควรเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานที่ตนรับผิดชอบ พัฒนาทักษะด้านเทคนิค ความเชี่ยวชาญ และประเมินทักษะของตนเองเพื่อค้นหาจุดที่ต้องพัฒนาอยู่เสมอ

### ข้อเสนอแนะ

เป็นหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขโดยความร่วมมือกับกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังที่จะต้องซักซ้อมทำความเข้าใจในขั้นตอน วิธีการ และระบบบริหารพัสดุ รวมทั้งมีการพัฒนาความรู้ด้านการจัดการพัสดุให้กับผู้บริหารและบุคลากรของกระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ตั้งแต่การประเมินความต้องการ การจัดหา การเก็บรักษา รวมถึงการจำหน่ายพัสดุเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้องสมดังเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และไม่ให้ต้องรับผิดชอบจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

### เอกสารอ้างอิง

- เกษม แก้วสนั่น, เพ็ญศรี ฉิริณัง, วิพร เกตุแก้ว และสมบุรณ์ ศิริสรนทธีรณ. (2566). การบริการสาธารณสุขตามหลักธรรมาภิบาล. *วารสารมหาวิทยาลัยมหาสารคาม*, 10(5), 117-128.
- กฎกระทรวงกำหนดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีเฉพาะเจาะจง วงเงินการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือ และวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างในการแต่งตั้งผู้ตรวจรับพัสดุ พ.ศ. 2560. (2560, 23 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 134 ตอนที่ 86 ก. หน้า 20-21.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2552). *การใช้การตีความกฎหมาย*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560. (2560, 24 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 139 ตอนที่ 24 ก. หน้า 13-54.
- พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 113 ตอนที่ 60 ก. หน้า 25-29.
- ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560. (2560, 23 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 134 ตอนพิเศษ 210 ง. หน้า 1-72.

- สถาบันชีววิทยาศาสตร์ทางการแพทย์. (2565). *Antigen Test Kit (ATK)*. <https://mlsi.dmsc.moph.go.th/post-view/365>
- สมโภค จุลประภา, ณัฐธัญ สวิงทอง และพลวัฒน์ ศุภภัทรเศรษฐ์. (2563). ปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560. *วารสารวิชาการสถาบันเทคโนโลยีแห่งสุวรรณภูมิ*, 6(1), 667-675.
- สมชัย นันทาภิรัตน์. (2565). องค์ประกอบรองส่วนท้องถิ่นกับการจัดบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ. *วารสาร มจร บาลีศึกษายุทธศาสตร์บริหาร*, 8(1), 114-127.
- อริยพร โพธิ์ใส. (2553). หลักทั่วไปในการตีความกฎหมายแพ่งอาญา. *จุลนิติ*, 7(4), 163-172.
- Gunderson, A. & Woskie, L. (2020). *Understanding Predictions: What is R-Naught?*. Harvard Global Health Institute. <https://globalhealth.harvard.edu/understanding-predictions-what-is-r-naught/>
- Liu, Y. & Rocklöv, J. (2021). *The reproductive number of the Delta variant of SARS-CoV-2 is far higher compared to the ancestral SARS-CoV-2 virus*. *Journal of Travel Medicine*, 28(7), 1-3. <https://doi.org/10.1093/jtm/taab124>