



คู่มือ

การพิจารณาโครงการจ้างเหมา แบบเบ็ดเสร็จ

รวบรวมโดย

กรมบัญชีกลาง

สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ

กรกฎาคม 2546

สารบัญ

	หน้า
1. ที่มา	1
2. คำนิยาม	1
3. การจัดทำโครงการ	2
3.1 การจัดเตรียม และเสนอขออนุมัติ	3
3.1.1 หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการ	3
3.1.2 การพิจารณาโครงการ	6
3.1.3 การนำเสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรี	7
3.2 การดำเนินโครงการ	8
3.3 การกำกับดูแลโครงการ	8

สารบัญภาคผนวก

ภาคผนวกที่

1. แผนผังแสดงขั้นตอนการจัดทำโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ 1
2. รายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการจ้างเหมา
แบบเบ็ดเสร็จ 2



คู่มือ

การพิจารณาโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ

1. ที่มา

1.1 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 อนุมัติตามมติคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง เสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 6 (ฝ่ายกฎหมาย) มอบหมายให้กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ร่วมกันจัดทำหลักเกณฑ์การจ้างเหมา แบบเบ็ดเสร็จ เพื่อใช้เป็นคู่มือในการประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

1.2 กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลาง ได้จัดประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย หน่วยงานภายนอกกระทรวงการคลัง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ และหน่วยงานภายในกระทรวงการคลัง ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ พร้อมทั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิจากสมาคมวิศวกรที่ปรึกษาแห่งประเทศไทย สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ และสมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ เพื่อร่วมกันพิจารณาดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์การจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ โดยจัดทำเป็น "คู่มือการพิจารณาโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ" นำเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป

2. คำนิยาม

โครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ หมายถึง โครงการที่มีรูปแบบและขอบเขตการดำเนินงานครอบคลุมการสำรวจ ออกแบบ ตลอดจนก่อสร้างแล้วเสร็จสมบูรณ์ รวมทั้งการบำรุงรักษาในช่วงเริ่มต้น ของโครงการโดยผู้รับจ้างเพียงรายเดียว ซึ่งการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จจะครอบคลุมโครงการที่มีลักษณะต่างๆ ดังนี้

2.1 จ้างออกแบบควบคุมการก่อสร้าง (Design & Build Project) คือ โครงการที่มีวงเงินลงทุนและเทคโนโลยีดำเนินการสูง รวมทั้ง สามารถจัดทำโครงการได้หลายรูปแบบ โดยส่วนใหญ่จะเป็นโครงการใหม่ที่ไม่เคยมีการดำเนินการมาก่อนในประเทศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องใช้ผู้รับเหมาดำเนินการที่มีความรู้ ความสามารถ และเทคนิคในการดำเนินการพิเศษ โดยเฉพาะการชำระเงินค่าดำเนินการ จะมีรูปแบบการจ่ายชำระเงินตามความก้าวหน้าของงานเป็นงวดๆ (installment)

2.2 จ้างก่อสร้างพร้อมจัดหาเงินทุน (Turnkey Project) คือ โครงการที่ผู้ว่าจ้างจะจัดหาผู้รับจ้างดำเนินการจนแล้วเสร็จ จึงจะมีการชำระเงินค่าดำเนินการ ซึ่งผู้รับจ้างอาจต้องมีหน้าที่ในการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อดำเนินโครงการด้วย รวมทั้ง ผู้ว่าจ้างต้องมีวงเงินดำเนินการอ้างอิงได้ประกอบการพิจารณาโครงการ (Reference Based Price)

2.3 จ้างออกแบบควบคุมก่อสร้างพร้อมจัดหาเงินทุน (หรือจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จเต็มรูปแบบ) คือ โครงการที่ใช้รูปแบบดำเนินการทั้ง 2 รูปแบบ โดยผู้รับจ้างเป็นผู้ออกแบบและก่อสร้างควบคู่กัน (Design & Build) รวมทั้ง ทำหน้าที่จัดหาเงินทุนดำเนินการ ซึ่งผู้ว่าจ้างจะชำระเงินค่าดำเนินการเมื่อแล้วเสร็จ

3. การจัดทำโครงการ

การดำเนินการจัดทำโครงการแบ่งได้ ดังนี้

- 3.1 การจัดเตรียม และเสนอขออนุมัติโครงการ
- 3.2 การดำเนินการโครงการ
- 3.3 การกำกับดูแลโครงการ

3.1 การจัดเตรียมและเสนอขออนุมัติโครงการ

กรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการมีความจำเป็นต้องจัดทำโครงการสามารถดำเนินการจัดจ้างที่ปรึกษาทางการเงิน เพื่อช่วยจัดเตรียมรายละเอียดโครงการเบื้องต้นได้ตามความจำเป็น โดยให้มีแนวทางดำเนินการดังต่อไปนี้

3.1.1 หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการ

สามารถกำหนดเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 จัดเตรียมรายละเอียดโครงการ ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

(1) ความจำเป็นในการดำเนินโครงการ

- วิเคราะห์เหตุผลและความจำเป็นในการดำเนินโครงการ
- วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการจัดทำประมาณการ
- หากไม่ดำเนินโครงการ จะเกิดปัญหาในด้านใด และคาดว่าจะมีความรุนแรงหรือไม่ โดยเฉพาะเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลา ประกอบการตัดสินใจ

(2) ความเหมาะสมทางด้านกายภาพ

- แหล่งที่ตั้งโครงการ มีความเหมาะสมหรือไม่
- ความพร้อมในด้านการจัดเตรียมที่ดินเพื่อดำเนินโครงการ
- สิ่งอำนวยความสะดวกเพียงพอ รองรับโครงการดำเนินโครงการ

(3) ความเชื่อมโยงกับโครงการอื่นๆ

- การดำเนินโครงการจะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะจุดเท่านั้นหรือไม่
- วิเคราะห์ความเชื่อมโยง และความสัมพันธ์กับโครงการอื่นๆ

(4) ความเหมาะสมทางด้านเทคนิค

- ความจำเป็นของเทคโนโลยีที่จะใช้ในโครงการ และมีการใช้เทคโนโลยีนั้นๆ ในประเทศใดบ้าง

(5) เปรียบเทียบข้อดี/ข้อเสียของทางเลือกในการดำเนินโครงการระหว่างการดำเนินโครงการโดยวิधिปกติ และวิधिจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ พร้อมทั้ง แสดงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ โดยวิधिการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ

(6) แสดงรายละเอียด แนวทางการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) ที่มีผลต่อการดำเนินโครงการ

- กรณีโครงการที่ต้องมีการออกแบบและก่อสร้างควบคู่กัน (Design & Build Project) เพื่อให้โครงการอยู่ภายใต้วงเงินงบประมาณ และระยะเวลาที่กำหนด
- กรณีโครงการที่ต้องมีการจัดหาแหล่งเงินทุนดำเนินโครงการ (Turnkey Project) เพื่อให้ได้แหล่งเงินทุนที่มีต้นทุนดำเนินโครงการ และเงื่อนไขที่เหมาะสมที่สุด

(7) ความเหมาะสม ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเงิน

- ความถูกต้องและเหมาะสมในการจัด ทำประมาณค่าใช้จ่าย ของ การดำเนินโครงการ
- ข้อสมมติฐานในการประมาณการเป็นหลักวิชาการที่ยอมรับได้ ทั่วไป เช่น รายการค่าดอกเบี้ยระหว่างการก่อสร้าง (กรณีมีการ กู้ยืมเงิน) ค่าภาษีนำเข้า อัตราเงินเฟ้อที่เหมาะสมกับภาวะ เศรษฐกิจ และ เงินทุนหมุนเวียน ในการดำเนินงาน
- แหล่งที่มาของเงินทุน โดยพิจารณาจากฐานะการเงินขององค์กร ผลประโยชน์หรือรายได้จากโครงการอื่นๆ ที่ไม่สามารถประมาณ เป็นตัวเงินได้
- การวิเคราะห์ความเหมาะสมการลงทุนโครงการ โดยใช้ตัวชี้วัด ต่างๆ เช่น มูลค่าปัจจุบันสุทธิ อัตราส่วนผลตอบแทน ต่อต้นทุน อัตราผลตอบแทนของโครงการ
- การวิเคราะห์อัตราผลตอบแทนของโครงการ เช่น อัตราผลตอบแทน ทางการเงิน (FIRR) และอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ เป็นต้น
- การวิเคราะห์ความไว (Sensitivity Analysis) เมื่อมีการ เปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆ ที่ใช้ในการวิเคราะห์ ความเหมาะสม ในการลงทุน ภายใต้ข้อสมมติฐานต่างๆ เพื่อให้ทราบความเสี่ยง ข้อสมมติฐานต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปจากกรณีฐาน อาจจะต้อง วิเคราะห์เพิ่มเติมถึงต้นทุนความเสี่ยงของอัตราแลกเปลี่ยน

(8) ผลที่จะได้รับจากการดำเนินโครงการ

- ระบุประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากโครงการโดยตรง
- สภาพแวดล้อมของสังคมจะได้รับการพัฒนาได้อย่างไร
- เสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบท
- โครงการจะช่วยพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้อย่างไร
- การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- โครงการมีแนวทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมหรือไม่อย่างไร

(9) การศึกษาผลกระทบด้านต่างๆ ของโครงการ แบ่งเป็น 2 ด้าน คือ

- สิ่งแวดล้อม 3 ระยะ ได้แก่ ก่อนการก่อสร้าง ระหว่างการก่อสร้าง และหลังการก่อสร้างแล้วเสร็จ โดยพิจารณาจากข้อเสนอการเตรียมแผนงานและมาตรการเพื่อลดปัญหาผลกระทบ และการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ
- สังคมและชุมชนในพื้นที่โครงการ โดยเฉพาะต้นทุนทางสังคม เช่น หน่วยงานเจ้าของโครงการได้มีการเตรียมแผนงานอพยพประชาชนในกรณีฉุกเฉินอย่างไร เพื่อสร้างความมั่นใจกับสาธารณชน

(10) ความเหมาะสมด้านการบริหารโครงการ

- วิเคราะห์ความสามารถของหน่วยงานเจ้าของโครงการว่ามีการเตรียม แผนการบริหารโครงการไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ เป็นต้น
- แผนการกำกับควบคุมการบริหารโครงการให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของงบประมาณ และระยะเวลาดำเนินการ

(11) กรณีหน่วยงานภาครัฐที่มีใช้ส่วนราชการให้มีการวิเคราะห์ฐานะการเงินปัจจุบัน และประมาณการอนาคตครอบคลุมตลอดระยะเวลาลงทุน พร้อมทั้ง ขีดความสามารถในการรับภาระการลงทุนดำเนินโครงการ โดยเฉพาะความสามารถในการก่อหนี้และชำระหนี้

ขั้นตอนที่ 2 ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในการจัดเตรียมโครงการตามขั้นตอนที่ 1 ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 3 เสนอรายละเอียดโครงการ เนื่องจากโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ มักเป็นโครงการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่ ต้องใช้เทคโนโลยีดำเนินการสูง และใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการนำเสนอรายละเอียดโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณ และกระทรวงการคลัง เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของโครงการก่อน นำเสนอคณะรัฐมนตรี

3.1.2 การพิจารณาโครงการ

ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณ และกระทรวงการคลัง วิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน หากพ้นกำหนด 60 วัน หน่วยงานใดยังไม่แจ้งผลการวิเคราะห์ให้ถือว่าหน่วยงานได้ให้ความเห็นชอบหลักการในการดำเนินโครงการแล้ว

ในการพิจารณา โครงการเบื้องต้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณ และกระทรวงการคลัง ควรมีแนวทางในการวิเคราะห์โครงการตามหัวข้อต่างๆ เพื่อเสนอความเห็น ประกอบการพิจารณา ของคณะรัฐมนตรีดังนี้

- (1) เหตุผลความจำเป็น ในการเสนอโครงการ
- (2) ข้อดี-เสียของการจัดทำโครงการ โดยวิธีจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ
- (3) รายละเอียด ทางด้านกายภาพ เช่น สถานที่ตั้ง ขอบเขต และวิธีดำเนินงาน และเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้
- (4) ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งเงินทุน รวมทั้ง เงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสม ของแหล่งเงินทุน
- (5) ระยะเวลาที่ผู้รับจ้างเหมาจะดำเนินการ และข้อผูกพันต่างๆ
- (6) ผลประโยชน์หรือรายได้จากโครงการ

(7) ผลกระทบในเชิงสังคม โดยเฉพาะทางด้านสิ่งแวดล้อม และแนวทางแก้ไข

(8) แผนการดำเนินงาน โดยเฉพาะข้อเสนอทางการเงินตลอดระยะเวลาดำเนินโครงการ เช่น ประมาณการค่าใช้จ่ายตลอดโครงการ แหล่งที่มาของเงินทุน มูลค่าสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ การคาดคะเนทางการเงิน เช่น ประมาณการงบการเงินต่างๆ โดยแสดงรายละเอียดของสมมติฐานที่ใช้ ในการประมาณการทั้งหมด

(9) แนวทางในการบริหารโครงการ รายชื่อพร้อมความรับผิดชอบของหน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายผู้จ้าง และผู้รับจ้างในการดำเนินโครงการ แผนงานฝึกอบรมบุคลากร รวมทั้งการกำหนดตัวชี้วัดผลลัพธ์ และความสำเร็จของโครงการ

(10) การได้รับการรับรองโดยผู้แทนสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้องทุกๆ ด้าน

(11) ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ เช่น การเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจหรือส่งผลกระทบต่อการรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศอย่างไร อัตราเงินเฟ้อและดุลบัญชีเดินสะพัด เพื่อประโยชน์ในการกำหนดแนวทาง และมาตรการให้เหมาะสมกับโครงการเพื่อสร้างความมั่นคง ให้ระบบเศรษฐกิจ ของประเทศเป็นต้น

(12) การสนับสนุนการสร้างกำลังบุคลากรที่มีความชำนาญในสาขาที่ขาดแคลน

(13) เงื่อนไขสำคัญอื่นๆ ที่ผู้รับจ้างเหมาฯ จะต้องดำเนินการ

3.1.3 การนำเสนอโครงการฯ ต่อคณะรัฐมนตรี

เมื่อโครงการได้รับความเห็นชอบจาก 3 หน่วยงานดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการนำเสนอโครงการ พร้อมทั้ง ความเห็นดังกล่าวต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

3.2 การดำเนินโครงการ

3.2.1 เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการดำเนินการของโครงการฯ แล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำประกาศเชิญชวน เอกสารข้อเสนอ พร้อมทั้งดำเนินการคัดเลือกเอกชนเพื่อดำเนินโครงการตามข้อ 54 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมในเรื่อง วิธีการดำเนินโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ

3.2.2 ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาความถูกต้องและเหมาะสมของร่างสัญญา และเงื่อนไขในสัญญา ก่อนลงนาม โดยดำเนินการร่วมกับผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง และหน่วยงานเจ้าของโครงการ

3.2.3 ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการนำผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผลประเด็นที่เจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมดที่ผ่านการตรวจพิจารณาตามข้อ 3.2.2 แล้ว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3.3 การกำกับดูแลโครงการ

เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับโครงการขึ้น ประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการ ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัด และผู้ทรงคุณวุฒิทางเทคนิค ด้านการเงิน และด้านกฎหมาย ร่วมเป็นกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ติดตามกำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และรายงานผลการดำเนินงานความคืบหน้า ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขให้กระทรวงเจ้าสังกัด และคณะรัฐมนตรีทราบเป็นรายไตรมาส

รวบรวมโดย :

กลุ่มพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ

กรมบัญชีกลาง

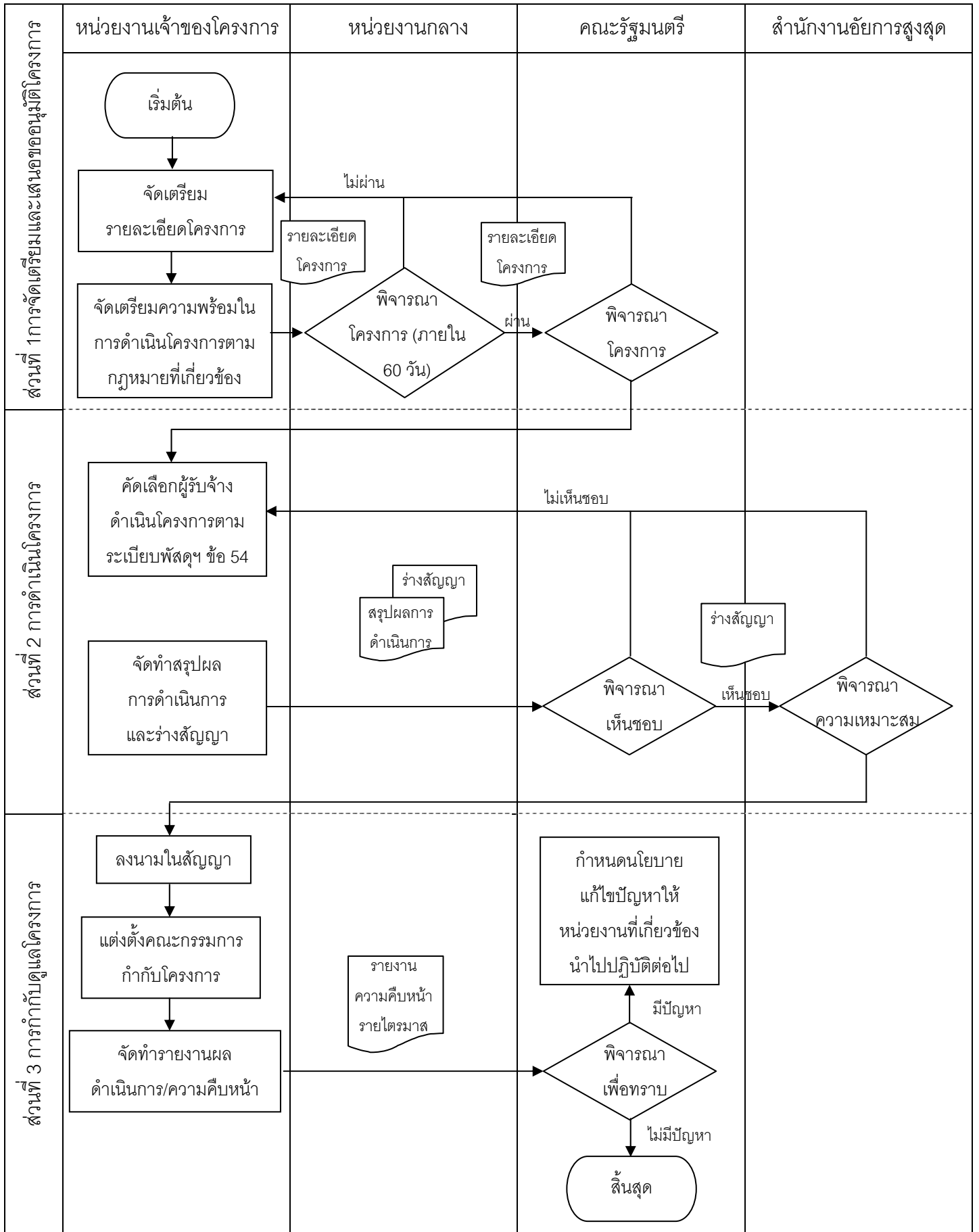
11 กันยายน 2546

ภาคผนวก

ภาคผนวกที่ 1

แผนผังแสดงขั้นตอนการจัดทำโครงการ
จ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ

แผนผังแสดงขั้นตอนการจัดทำโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ



ภาคผนวกที่ 2

รายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ
ดำเนินโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ

รายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ

- (1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535
 - (2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535
 - (3) พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.2510
 - (4) พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.2519
 - (5) พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521
 - (6) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
 - (7) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539
 - (8) ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ.2528
 - (9) ระเบียบว่าด้วยงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2522
-
-