

ด่วนที่สุด

ที่ กค (กวจ) ๐๔๐๕.๓/๒๖๐๘



คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อ
จัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ
กรมบัญชีกลาง
ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๕๐๐

๒๐ มกราคม ๒๕๖๕

เรื่อง ขอรื้อแนวทางการดำเนินการก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร

เรียน ปลัดกรุงเทพมหานคร

อ้างถึง หนังสือกรุงเทพมหานคร ด่วนที่สุด ที่ กท ๑๓๐๕/๙๐๕ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๔ และ ด่วนที่สุด
ที่ กท ๑๓๐๕/๓๐๙๑ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๔

ตามหนังสือที่อ้างถึง กรุงเทพมหานคร (กทม.) แจ้งว่า กทม. มีความประสงค์จะดำเนินการ
จ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตปทุมวัน ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐
โดยมีแนวทางที่จะให้เอกชนผู้รับจ้างมาดำเนินการก่อสร้างก่อน แล้ว กทม. จะชำระค่าจ้างคืนให้ภายหลัง
จากที่ผู้รับจ้างได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ ซึ่งจะกำหนดการจ่ายเงินค่าจ้าง ด้วยวิธีผ่อนชำระเป็นรายงวด
เพื่อให้ กทม. ได้เข้าใช้พื้นที่อาคารสำนักงานในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยไม่ต้องจัดสรรงบประมาณ
เพื่อชำระค่าจ้างทั้งหมดในคราวเดียว กทม. จึงขอหารือ ดังนี้

๑. กทม. จะกำหนดขอบเขตของงาน โดยกำหนดให้มีการจ่ายเงินค่าจ้างที่ไม่สอดคล้อง
กับการส่งมอบงานและการตรวจรับงานในแต่ละงวดได้หรือไม่ เช่น กำหนดให้ส่งมอบงานเป็นรายเดือน
และดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี แต่กำหนดจ่ายค่าจ้างเป็นรายปี และชำระครบถ้วนภายในระยะเวลา ๓ ปี
หลังจากที่ผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ

๒. หากสามารถดำเนินการได้ตามข้อ ๑ แต่ไม่มีผู้เสนอราคา กทม. จะกำหนดราคากลาง
โดยให้มีต้นทุนทางการเงินได้หรือไม่ อย่างไร เนื่องจากการกำหนดการจ่ายเงินค่าจ้าง ด้วยวิธีการตามข้อ ๑
ผู้รับจ้างต้องสำรองเงินค่าก่อสร้างทั้งหมดจนกว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จ หน่วยงานจึงจะชำระค่าจ้างให้ในภายหลัง
ซึ่งจะก่อให้เกิดต้นทุนทางการเงินที่เป็นภาระของผู้รับจ้างในระหว่างรอการชำระเงินค่าจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าว
ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (คณะกรรมการวินิจฉัย)
และคณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ (คณะกรรมการราคากลาง) โดยคณะอนุกรรมการ
ราคากลางงานก่อสร้าง ขอเรียนดังนี้

๑. กรณีข้อ ๑ คณะกรรมการวินิจฉัยพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง
และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องทำสัญญา
ตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดโดยความเห็นชอบของสำนักงานอัยการสูงสุด ทั้งนี้ แบบสัญญานั้น
ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย และวรรคสอง บัญญัติว่า “การทำสัญญารายใดถ้าจำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการ
แตกต่างไปจากแบบสัญญาตามวรรคหนึ่ง โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในแบบสัญญาและไม่ทำให้
หน่วยงานของรัฐเสียเปรียบ ก็ให้กระทำได้เว้นแต่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าจะมีปัญหาในทางเสียเปรียบหรือไม่รัดกุมพอ
ก็ให้ส่งร่างสัญญานั้นไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน” เนื่องจากคณะกรรมการนโยบาย
การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (คณะกรรมการนโยบาย) ได้กำหนดแบบสัญญาจ้างก่อสร้างไว้

ตามประกาศคณะกรรมการนโยบาย เรื่อง แบบสัญญาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติฯ โดยเงื่อนไขในแบบสัญญาจ้างก่อสร้าง ในส่วนของการกำหนดการเงินค่าจ้างและการจ่ายเงินค่าจ้าง กรณีการจ้างที่เป็นราคาต่อหน่วย ผู้ว่าจ้างจะจ่ายค่าจ้างของแต่ละรายการที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จจริง ตามราคาต่อหน่วยที่กำหนดไว้ในใบแจ้งปริมาณงานและราคาค่าก่อสร้าง ส่วนกรณีการจ้างที่เป็นสัญญาราคาเหมารวม ผู้ว่าจ้างจะจ่ายเงินค่าจ้างโดยแบ่งเนืองงานออกเป็นงวด ๆ ตามลำดับขั้นตอนของการดำเนินการก่อสร้างนั้น ดังนั้น หากกรุงเทพมหานคร (กทม.) มีความประสงค์จะกำหนดเงื่อนไขในสัญญาจ้างก่อสร้างให้ผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตปทุมวันให้ก่อน แล้ว กทม. จึงจะชำระค่าจ้างคืนให้ภายหลังจากที่ผู้รับจ้างได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ ซึ่งจะกำหนดการจ่ายเงินค่าจ้าง ด้วยวิธีผ่อนชำระเป็นรายงวด เพื่อให้หน่วยงานได้เข้าใช้พื้นที่อาคารสำนักงานในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยไม่ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระค่าจ้างทั้งหมดในคราวเดียว จึงเป็นกรณีที่ กทม. จำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการแตกต่างไปจากแบบสัญญาตามนัยมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง ประกอบวรรคสอง กรณีนี้หาก กทม. พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อความรอบคอบในการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมจากแบบสัญญาดังกล่าว กทม. อาจส่งร่างสัญญานั้นไปให้สำนักงานอัยการสูงสุด พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนตามนัยมาตรา ๙๓ วรรคสอง ได้ อย่างไรก็ดี หาก กทม. จะกำหนดการจ่ายเงินค่าจ้าง ด้วยวิธีผ่อนชำระเป็นรายงวดให้แก่ผู้รับจ้าง กทม. ย่อมต้องพิจารณาตามกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณของ กทม. ก่อนการดำเนินการต่อไปด้วย

๒. กรณีข้อหาข้อ ๒ คณะกรรมการราคากลาง โดยคณะอนุกรรมการราคากลางงานก่อสร้าง พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามประกาศคณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลางงานก่อสร้าง ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ ในส่วนของสาระสำคัญหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง (แนบท้ายประกาศ) กำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง มีสาระสำคัญของหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ประกอบด้วย ๒ ส่วน สรุปได้ดังนี้

๒.๑ แนวทางและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ข้อ ๒.๑.๔ งานก่อสร้างที่ต้องคำนวณราคากลางตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างนี้ หมายถึง กิจกรรมการกระทำ การประกอบ การติดตั้ง และหรือการดำเนินการอื่นใด เพื่อก่อให้เกิดเป็นสิ่งก่อสร้าง อันได้แก่ อาคาร โครงสร้าง ระบบสาธารณูปโภค หรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีลักษณะคงทน ถาวร และใช้ประโยชน์ได้ และให้หมายความรวมถึง การปรับปรุง การรื้อถอน การต่อเติม และการซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างดังกล่าวด้วย โดยต้องมีแบบรูปรายการงานก่อสร้างและจำเป็นต้องมีการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานตลอดระยะเวลาดำเนินการด้วย ทั้งนี้ งานก่อสร้างดังกล่าว ต้องดำเนินการจัดจ้างก่อสร้างตามพระราชบัญญัติฯ รวมทั้งกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติฯ ด้วย

๒.๒ หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลาง ได้กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างอาคาร โดยมีสาระสำคัญของโครงสร้างและองค์ประกอบในการคำนวณราคากลาง สรุปได้ดังนี้

๒.๒.๑ หลักเกณฑ์การคำนวณค่างานต้นทุน (Direct Cost) เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในการคำนวณค่างานต้นทุนหรือราคาทุนของงานก่อสร้าง ซึ่งกำหนดให้ใช้วิธีการถอดแบบก่อสร้างตามหลักสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมก่อสร้าง และนำรายละเอียดประกอบการถอดแบบคำนวณราคากลางงานก่อสร้างที่เกี่ยวข้องมาคำนวณกับปริมาณงานของแต่ละรายการงานก่อสร้าง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่แต่ละหลักเกณฑ์ฯ กำหนด

๒.๒.๒ หลักเกณฑ์การคำนวณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อสร้าง (Indirect Cost) เป็นส่วนของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อสร้าง ซึ่งประกอบด้วยค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เป็น ๔ หมวดใหญ่ ได้แก่ หมวดค่าอำนาจการ หมวดค่าดอกเบี้ย หมวดค่ากำไร และหมวดค่าภาษี ได้จัดทำไว้เป็นตารางสำเร็จรูปเรียกว่า “ตาราง Factor F” สำหรับนำไปคำนวณรวมกับค่างานต้นทุน

๒.๒.๓ หลักเกณฑ์การคำนวณค่าใช้จ่ายพิเศษตามข้อกำหนดและค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นต้องมี เป็นส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามข้อกำหนดและตามสัญญาจ้างก่อสร้าง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่างานสนับสนุน ค่าใช้จ่ายเกี่ยวข้องกับกรรมวิธีเฉพาะหรืออุปกรณ์พิเศษสำหรับการก่อสร้าง ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะมีเฉพาะบางโครงการงานก่อสร้างและบางสัญญาจ้าง

กรณีตามข้อหาหรือ หาก กทม. จะกำหนดราคากลางโดยให้มีต้นทุนทางการเงิน เนื่องจากการกำหนดการจ่ายเงินค่าจ้าง ผู้รับจ้างต้องสำรองเงินค่าก่อสร้างทั้งหมดจนกว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จ จึงจะชำระค่าจ้างให้ในภายหลัง ซึ่งจะก่อให้เกิดต้นทุนทางการเงินที่เป็นภาระของผู้รับจ้างในระหว่างรอการชำระเงิน ค่าจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าว หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตปทุมวัน ของ กทม. เป็นงานก่อสร้างที่ดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการราคากลางฯ ในส่วนของแนวทางและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ข้อ ๒.๑.๔ ประกอบกับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างตามข้อ ๒.๒ ข้างต้น นั้น ในส่วนของหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ได้คำนวณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของผู้รับจ้างไว้แล้วในตาราง Factor F ซึ่งค่าใช้จ่ายประกอบด้วย หมวดค่าอำนวยความสะดวก หมวดค่าดอกเบี้ย หมวดค่ากำไร และหมวดค่าภาษี โดยเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในระหว่างที่ผู้ประกอบการดำเนินการก่อสร้างโครงการนั้น ๆ ดังนั้น หากต้นทุนทางการเงินดังกล่าว คือ ค่าดอกเบี้ย ซึ่งได้กำหนดเป็นค่าใช้จ่ายไว้ในตาราง Factor F แล้ว จึงไม่สามารถนำต้นทุนทางการเงินจากการจ่ายเงินค่าจ้างในกรณีที่ผู้รับจ้างต้องสำรองเงินค่าก่อสร้างจนกว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จมาคำนวณรวมเป็นราคากลางได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

กุลยา ตันติเตมิท

(นางสาวกุลยา ตันติเตมิท)
อธิบดีกรมบัญชีกลาง ปฏิบัติราชการแทน
ปลัดกระทรวงการคลัง
ประธานกรรมการวินิจฉัย

กองการพัสดุภาครัฐ

ฝ่ายเลขานุการ

โทร. ๐ ๒๑๒๗ ๗๐๐๐ ต่อ ๔๕๘๘

โทรสาร ๐ ๒๑๒๗ ๗๑๘๕ - ๖