

## รูปแบบที่เหมาะสมกับการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ศึกษากรณี : สัญญาจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ

### The Sufficient Framework for Private Sector to Operate Public Enterprises in Case of Turnkey Contract

สมศักดิ์ แนนกลาง<sup>1</sup>

Somsak Nabklang<sup>1</sup>

#### บทคัดย่อ

ในการจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม แต่ด้วยสภาพทางเศรษฐกิจ ตลอดจนภาระหน้าที่ต่างๆ ของรัฐทำให้รัฐไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนส่วนรวมได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐบางประเภท ทั้งนี้ รัฐจะใช้สัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือในการควบคุม และมอบหมายให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ ดังนั้น การเข้าทำสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชนจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อควบคุมและตรวจสอบรวมถึงการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535)

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาถึงลักษณะและรูปแบบของสัญญาที่รัฐมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการต่างๆ ของรัฐแล้วเห็นว่า มีสัญญาบางประเภทที่ไม่ได้อยู่ในความหมายของกฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ สัญญาจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) ซึ่งเป็นรูปแบบที่รัฐมอบหมายให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ลงทุนแบบเบ็ดเสร็จ ตั้งแต่การออกแบบและจัดหาแหล่งเงินทุน ก่อสร้าง จนกระทั่งแล้วเสร็จ ก่อนที่จะส่งมอบโครงการที่ก่อสร้างแล้วเสร็จนั้นให้แก่รัฐ ดังนั้น จึงเห็นสมควรศึกษาถึงสถานะและรูปแบบที่ควรจะเป็นของสัญญาในลักษณะดังกล่าว ซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการควบคุมและตรวจสอบการมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินโครงการของรัฐเช่นเดียวกัน (พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535)

**คำสำคัญ:** สัญญาจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ

#### Abstract

It is the responsibility of government to provide public services for the people. However, the current economic conditions and the limitation on ability of the government make it difficult for the government to accomplish such task effectively and properly. Therefore, the government needs the private sector to invest in some state enterprises. The government normally relies on administrative contract between the state and private parties as an instrument to control the private parties who offer public services on behalf of the government.

<sup>1</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา จังหวัดพะเยา 56000

<sup>1</sup> School of law, University of Phayao, Phayao Province 56000

E-mail: s-nabklang@hotmail.com

Received: 7 September 2012; Accepted: 1 April 2013

The private sector who participates and invests in public services under the aforementioned contract is subject to the control of laws which protect the interests of the State and the public such as (The Private Participation in State Undertaking B.E. 1992.)

Nevertheless, the study of feature and forms of administrative contracts, which allow the private parties to participate in providing public services on behalf of the government in several cases, indicate that some types of administrative contracts do not fall within the scope and control of the Private Participation in State Undertaking B.E. 2535 (1992) such as turnkey contract (also known as turnkey construction contract). The turnkey contract is the contract that allows the private parties or contractors to be fully responsible for producing the design, finding funding and investment, building and constructing it until the completion of the project. Then, when the project is successfully completed, the private contractors will hand over it to the government. The study considers what should be appropriate framework or model for private sector to operate public service in case of turnkey contract, which is currently not subject to any legal measures and controls of (The Private Participation in State Undertaking B.E. 1992.)

**Keywords :** Turnkey Contract

## ความสำคัญและสภาพปัญหา

ในการจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม แต่ด้วยสภาพทางเศรษฐกิจ ตลอดจนภาระหน้าที่ต่างๆ ของรัฐหรือฝ่ายปกครองทำให้รัฐหรือฝ่ายปกครองไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนส่วนรวมได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง ดังนั้น รัฐหรือฝ่ายปกครองจึงจำเป็นต้องมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ซึ่งอาจจัดอยู่ในรูปของการให้เอกชนเป็นผู้รับสัมปทานบริการสาธารณะหมายความว่า การให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วยการลงทุนและเสี่ยงภัยของเอกชนเอง โดยที่เอกชนสามารถเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการในกิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ [1] หรือการมอบหมายให้เอกชนเข้าดำเนินการก่อสร้างประโยชน์สาธารณะต่างๆ เช่น ถนน อาคารและสถานที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสาธารณะประโยชน์อันประชาชนมีสิทธิใช้ร่วมกัน ซึ่งประชาชนอาจต้องเสียค่าตอบแทนหรือไม่ต้องเสียค่าตอบแทน [2] ทั้งนี้ รัฐหรือฝ่ายปกครองจะใช้สัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือในการควบคุม และมอบหมายให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ ดังนั้น สัญญาทางปกครองจึงเป็นสัญญาที่เกี่ยวข้องกัน

ระหว่างรัฐหรือฝ่ายปกครองกับเอกชนมุ่งที่จะผูกนิติสัมพันธ์ต่อกันในอันที่จะดำเนินการบริการสาธารณะและบังคับตามหลักกฎหมายมหาชน [3]

แต่อย่างไรก็ดี การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะหรือดำเนินโครงการต่างๆ แทนรัฐเป็นไปได้ว่า อาจมีการแสวงหาประโยชน์มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายจากรัฐโดยเอกชน หรือโดยการร่วมมือกันระหว่างนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งมีวงเงินหรือทรัพย์สินในการลงทุนที่มีมูลค่านับพันล้านบาท ดังนั้น การเข้าทำสัญญาหรือการกำหนดรูปแบบของสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับเอกชนจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อควบคุมและตรวจสอบรวมถึง การคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ ดังเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ตลอดจนกฎกระทรวง (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ประกาศสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงประกาศกระทรวงการคลัง ซึ่งออกมาเพื่อสอดคล้องกับพระราชบัญญัติดังกล่าว การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

เป็นต้น โดยวัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติ และระเบียบดังกล่าวเพื่อให้เกิดความโปร่งใส สามารถอธิบายต่อสาธารณชนได้ว่า มีวิธีการ และหลักเกณฑ์อย่างไรในการพิจารณาคัดเลือกเอกชนผู้มีสิทธิหรือมีคุณสมบัติและความเหมาะสมในการเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการต่าง ๆ ของรัฐ

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาถึงลักษณะและรูปแบบของสัญญาที่รัฐมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการต่าง ๆ ของรัฐแล้ว เห็นว่า ยังมีลักษณะหรือสัญญาบางประเภทที่ไม่ได้อยู่ในความหมายของกฎหมายหรือในคำนิยามของกฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ สัญญาจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) ซึ่งความหมายและลักษณะของการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) หมายถึง สัญญาที่รัฐมอบหมายให้เอกชนเข้าดำเนินการก่อสร้างหรือจัดทำบริการสาธารณะในโครงการของรัฐ ยกตัวอย่าง เช่น หากเป็นโครงการสาธารณะในรูปแบบของการให้สัมปทาน [4] เอกชนผู้ได้รับสัมปทานจากรัฐต้องดำเนินการก่อสร้างสาธารณประโยชน์เองจนเสร็จสิ้นจากนั้นเอกชนผู้ได้รับสัมปทานมีสิทธิในการรับหรือจัดเก็บผลประโยชน์จากโครงการนั้น ๆ โดยมอบค่าตอบแทนหรือค่าสัมปทานให้แก่รัฐ มีกำหนดระยะเวลาในการจัดเก็บผลประโยชน์จากโครงการและค่าตอบแทนให้แก่รัฐตามที่ตกลงในสัญญา เมื่อครบอายุสัญญาสัมปทาน อาจมีการต่อสัญญาสัมปทานหรือไม่ก็ได้ หากไม่มีการต่อสัญญาสัมปทาน เอกชนผู้ได้รับสัมปทานต้องส่งมอบหรือโอนสิทธิในทรัพย์สินที่ได้รับสัมปทานให้แก่รัฐโดยไม่มีค่าตอบแทน

หากเป็นกรณีของการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) เป็นรูปแบบที่รัฐมอบหมายให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ลงทุนแบบเบ็ดเสร็จ ตั้งแต่การออกแบบและจัดหาแหล่งเงินทุน รวมถึงการก่อสร้าง จนกระทั่งแล้วเสร็จ ก่อนที่จะส่งมอบโครงการที่ก่อสร้างแล้วเสร็จนั้นให้แก่รัฐ จากนั้นเอกชนก็ได้รับส่วนแบ่งรายได้จากการดำเนินโครงการโดยรัฐหรือการจ่ายค่าธรรมเนียมค่าน้ำประปาหรือค่าน้ำเสียจากรัฐแล้วแต่ข้อตกลงที่ระบุไว้ในสัญญา ซึ่งจะเห็นได้ว่า การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับใดเลยตามที่ได้อ้างมาแล้วข้างต้น

ดังนั้น จึงเห็นสมควรศึกษาถึงสถานะและรูปแบบที่ควรจะเป็นของสัญญาจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) เนื่องจากลักษณะของสัญญาดังกล่าว ไม่มีหลักเกณฑ์หรือวิธีการควบคุมและตรวจสอบในการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการของรัฐ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

## สมมติฐานของการศึกษา

วิธีการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) เป็นวิธีที่สามารถผลักดันโครงการต่าง ๆ ของรัฐให้ดำเนินการได้รวดเร็วขึ้น แต่รูปแบบดังกล่าวกลับกลายเป็นเรื่องที่ยากต่อการแสวงหาผลประโยชน์ และเปิดช่องให้มีการทุจริตได้ง่าย เพราะการออกแบบก่อสร้าง ตลอดจนถึงการจัดหาแหล่งเงินทุน ทุกอย่างเป็นเรื่องที่เอกชนเป็นผู้จัดการเองทั้งหมด ทำให้มูลค่าของโครงการสูงขึ้นรัฐจึงต้องเสียงบประมาณสูงขึ้นตามไปด้วยแม้การมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในลักษณะของการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) จะมีผลเสียตามที่ได้อ้างมาแล้วก็ตาม แต่ผลดีของการดำเนินการในลักษณะจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จก็มีปรากฏให้เห็นอยู่บ้าง อาทิ เช่น การก่อสร้างสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วเพราะส่วนใหญ่ใช้วิธีออกแบบควบคุมกับการก่อสร้าง หรือในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีข้อจำกัดทางด้านเทคโนโลยีการบริหารจัดการงบประมาณหรือไม่สามารถหาแหล่งทุนได้ รวมถึงผู้ออกแบบและผู้ก่อสร้างเป็นผู้รับผิดชอบกลุ่มเดียวกัน ทำให้ผู้รับผิดชอบชัดเจนในกรณีที่การก่อสร้างประสบปัญหา

## ขอบเขตและวิธีการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาวิจัยถึงแนวคิดและทฤษฎี ตลอดจนที่มาในการตรากฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมและตรวจสอบการมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการของรัฐ ตลอดจนสภาพปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว และแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของตัวบทกฎหมายและสัญญา

ระหว่างรัฐกับเอกชนหรือสัญญาทางปกครอง โดยทำการศึกษาและค้นคว้าแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และเก็บข้อมูลในรูปแบบของตำรากฎหมายเกี่ยวกับการมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการของรัฐทั้งภาษาไทย ภาษาต่างประเทศ บทความทางวิชาการ รวมถึงข้อหาหรือต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐได้หรือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการของรัฐ โดยนำข้อมูลเหล่านั้นมาศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ

## ผลการศึกษา

ในการพัฒนาประเทศจำเป็นต้องมี การดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น รัฐจึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องไม่หยุดชะงักหรือล่าช้า และกฎหมายฉบับนั้น ๆ จะต้องสามารถนำไปใช้บังคับหรือปฏิบัติได้จริง มิใช่บัญญัติขึ้นมาแล้วไม่อาจนำไปใช้บังคับได้ หรือเมื่อนำไปใช้บังคับกลับเกิดปัญหายุ่งยากซับซ้อนตามมาเนื่องจากตัวบทกฎหมายนั้นเอง

อย่างไรก็ดี ในบางกรณีการมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐบางประเภทไม่มีกฎหมายบัญญัติใช้บังคับเป็นการเฉพาะ แม้กระทั่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐจากการศึกษายังพบปัญหาหรือข้อบกพร่องในการนำไปบังคับใช้อยู่หลายประการด้วยกัน เช่น ความล้าสมัยของกฎหมายเนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติขึ้นมากกว่า 20 ปี ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย การกำหนดขั้นตอนที่ซ้ำซ้อน และบางขั้นตอนในทางปฏิบัติไม่อาจกระทำได้ตามที่กฎหมายกำหนด และมีได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติไว้ทำให้การดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ เกิดความล่าช้ารวมถึงปัญหาที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการ

ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ไม่ครอบคลุมถึงรูปแบบการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) กล่าวคือ เมื่อพิจารณาจากบทนิยามตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว การมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐจะครอบคลุมแต่เฉพาะการให้สัมปทาน หรือให้สิทธิหรืออนุญาตให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการในกิจการของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการให้เอกชนเข้าดำเนินการในลักษณะที่เป็นการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ

โดยรูปแบบของจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) เป็นรูปแบบที่รัฐมอบหมายให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ลงทุนแบบเบ็ดเสร็จ ตั้งแต่การออกแบบและจัดหาแหล่งเงินทุน รวมถึงการก่อสร้าง จนกระทั่งแล้วเสร็จ ก่อนที่จะส่งมอบโครงการที่ก่อสร้างแล้วเสร็จนั้นให้แก่รัฐ จากนั้นเอกชนก็ได้รับส่วนแบ่งรายได้จากการดำเนินโครงการหรือการจ่ายชำระเงินคืนพร้อมดอกเบี้ยจากรัฐแล้วแต่ข้อตกลงที่ระบุไว้ในสัญญา ดังนั้น การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

แม้วิธีการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) จะสามารถผลักดันโครงการต่าง ๆ ของรัฐให้ดำเนินการได้รวดเร็วขึ้น แต่รูปแบบดังกล่าวกลายเป็นเรื่องง่ายต่อการแสวงหาผลประโยชน์ และเปิดช่องให้มีการทุจริตได้ง่าย เพราะการออกแบบตลอดจนถึงการจัดหาแหล่งเงินทุนทุกอย่างเป็นเรื่องที่เอกชนเป็นผู้จัดการเองทั้งหมด ทำให้มูลค่าของโครงการสูงขึ้นทำให้รัฐต้องเสี่ยงงบประมาณสูงขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้ เช่น การกู้เงินโดยเอกชนจะเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าการกู้โดยภาครัฐ ประกอบกับผู้รับเหมาน้อยรายที่จะมีคุณสมบัติตามข้อกำหนด จึงเป็นช่องทางให้เกิดการสมยอมราคากันได้ทั้งในระดับผู้รับเหมา และผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งในระดับนโยบายและระดับบริหาร

## สรุปผลการศึกษา

การแก้ไขปัญหาในกรณีไม่มีบทกฎหมายใดใช้บังคับเป็นการเฉพาะในลักษณะของการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) นั้น สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ



1. การตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ  
2. จัดทำคู่มือเพื่อเป็นแนวทางสำหรับ  
หน่วยงานต่าง ๆ ในการพิจารณาโครงการและการดำเนิน  
โครงการในลักษณะของการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ

### 1. การตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ

การตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับให้เป็นรูปธรรม  
นั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ

#### 1.1 การตราพระราชบัญญัติ

สาระสำคัญที่ควรมีในพระราชบัญญัติ  
อย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยสาระสำคัญ 3 ขั้นตอน  
ด้วยกัน กล่าวคือ

#### ขั้นตอนที่ 1 การเสนอโครงการ

ในขั้นตอนการเสนอโครงการนั้น หน่วยงาน  
เจ้าของโครงการต้องจัดให้มีการศึกษาและวิเคราะห์ถึง  
ผลกระทบในด้านต่าง ๆ ของโครงการที่เสนอและให้มี  
การแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง ซึ่งอาจ  
เรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาโครงการจ้างเหมา  
แบบเบ็ดเสร็จ” ประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงาน  
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง ผู้แทนจากสำนักงานประมาณ  
ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทน  
จากกระทรวงเจ้าสังกัด และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่ง  
แต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญในโครงการที่เสนอจำนวน 3 คน  
ทั้งนี้ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีอำนาจพิจารณาเฉพาะ  
โครงการที่ได้รับแต่งตั้งเท่านั้น โดยให้คณะกรรมการ  
ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่า โครงการที่  
เสนอให้มีการดำเนินการนั้น เป็นโครงการที่สมควร  
ดำเนินการหรือไม่

กรณีเห็นชอบ ให้คณะกรรมการแจ้งไปยัง  
หน่วยงานเจ้าของโครงการ และดำเนินการตาม  
ขั้นตอนต่อไป

กรณีไม่เห็นชอบ ให้คณะกรรมการแจ้งแก่  
หน่วยงานเจ้าของโครงการทราบ ในกรณีนี้ หาก  
หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็น  
ของคณะกรรมการ หน่วยงานเจ้าของโครงการสามารถ  
ทำความเข้าใจหรือคำชี้แจง รวมทั้งเสนอข้อมูลเพิ่มเติม  
ต่อคณะกรรมการชุดดังกล่าว เพื่อพิจารณาอีกครั้ง  
หากคณะกรรมการยังยืนยันความเห็นเดิม ให้

หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอไปยังรัฐมนตรีเจ้า  
สังกัดเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

#### ระยะเวลาพิจารณาโครงการ

“คณะกรรมการพิจารณาโครงการจ้างเหมา  
แบบเบ็ดเสร็จ” จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหก  
สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับผลการศึกษาและวิเคราะห์  
ผลกระทบในด้านต่าง ๆ ของโครงการจากหน่วยงาน  
เจ้าของโครงการ หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้  
ถือว่า คณะกรรมการเห็นด้วยกับโครงการที่เสนอ

#### การว่าจ้างที่ปรึกษาโครงการ

ในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่หรือ  
โครงการที่มีมูลค่าการลงทุนสูง จำเป็นที่จะต้องว่าจ้าง  
ที่ปรึกษาเพื่อคอยให้คำปรึกษาในด้านต่าง ๆ การ  
พิจารณาว่าโครงการที่เสนอนั้นจำเป็นที่จะต้องมีที่  
ปรึกษาโครงการหรือไม่ ควรเป็นอำนาจดุลพินิจของ  
“คณะกรรมการพิจารณาโครงการจ้างเหมาแบบ  
เบ็ดเสร็จ” กล่าวคือ หากคณะกรรมการเห็นว่าไม่มี  
จำเป็นต้องว่าจ้างที่ปรึกษา เนื่องจากเป็นโครงการที่  
การดำเนินการไม่ยุ่งยากซับซ้อน หน่วยงานที่เสนอ  
โครงการมีประสบการณ์ในการดำเนินโครงการนั้น ๆ  
เป็นอย่างดี คณะกรรมการก็สามารถพิจารณาให้ความ  
เห็นชอบและเสนอต่อหน่วยงานเจ้าของโครงการได้  
ทันที แต่หากโครงการที่เสนอนั้นคณะกรรมการเห็นว่า  
มีความจำเป็นต้องว่าจ้างที่ปรึกษา เนื่องจากเป็น  
โครงการที่ต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูงหรือผู้เชี่ยวชาญ  
พิเศษ ก็ให้แจ้งแก่หน่วยงานเจ้าของโครงการทราบ  
และให้ดำเนินการว่าจ้างที่ปรึกษาต่อไป

#### ขั้นตอนที่ 2 การดำเนินโครงการ

##### 1. การแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินโครงการ

เมื่อ “คณะกรรมการพิจารณาโครงการจ้างเหมา  
แบบเบ็ดเสร็จ” เห็นชอบในโครงการที่เสนอ หน่วยงาน  
เจ้าของโครงการจะเป็นผู้เสนอขออนุมัติดำเนินโครงการ  
ต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้มี  
การดำเนินโครงการ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้ง  
คณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งซึ่งอาจเรียกว่า “คณะกรรมการ  
ดำเนินโครงการ” หรืออาจใช้คณะกรรมการชุดเดียวกันกับ  
“คณะกรรมการพิจารณาโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ”  
ทำหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศ  
เชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงาน ร่างขอบเขตโครงการ (Terms

of Reference-TOR) และเงื่อนไขสำคัญ ๆ กำหนดหลักประกันของและหลักประกันสัญญา พิจารณาคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงาน รวมถึงการเจรจาต่อรองและดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการตามที่เห็นสมควร

โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการจะเป็นผู้ร่างประกาศเชิญชวน ร่างขอบเขตโครงการและเงื่อนไขสำคัญ ๆ เสนอให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาสำหรับรายละเอียดของการจัดทำ และสาระสำคัญที่ต้องมีในร่างขอบเขตโครงการ รวมทั้ง กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ ดังนี้

ก. ประกาศเชิญชวนเอกชนอย่างน้อยต้องมีการสรุปสาระสำคัญของขอบเขตโครงการ ความเป็นมา วัตถุประสงค์ ขอบข่ายของงาน และระยะเวลาที่เอกชนต้องปฏิบัติตามโครงการสาระสำคัญเกี่ยวกับผู้ยื่นข้อเสนอ คุณสมบัติทางด้านเทคนิค การเงิน ประสิทธิภาพ และผลงานการทำงานของเอกชนรายนั้น ๆ ราคาเอกสารประกอบการจัดทำข้อเสนอ สถานที่ วันเวลาที่เปิดขายเอกสาร สถานที่ วัน เวลาที่เปิดปิดการรับซอง หลักประกันของ หลักเกณฑ์ในการพิจารณารับวิธีการและหลักเกณฑ์ในการตัดสินให้ชัดเจน รวมถึงการสงวนสิทธิที่จะยกเลิกประกาศเชิญชวนโดยไม่คัดเลือกใครเลย หรือไม่คัดเลือกผู้เสนอผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุด

ข. ข้อเสนอของเอกสาร (Proposal) ต้องกำหนดให้เอกชนเสนอรายละเอียดอย่างน้อยประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงานตามโครงการผู้ยื่นข้อเสนอ การค้าประกัน การดำเนินงาน แผนทางธุรกิจที่เป็นข้อเสนอทางการเงิน รายละเอียดและแผนการดำเนินงาน ผลประโยชน์ที่เสนอให้แก่วิธีทั้งในรูปแบบตัวเงิน และผลประโยชน์อื่น ๆ รวมถึงเงื่อนไขสำคัญในการเข้าร่วมงาน

ค. การออกประกาศเชิญชวนต้องกระทำโดยเปิดเผย มีการเผยแพร่ต่อสาธารณชน และต้องดำเนินการก่อนวันเปิดรับซองข้อเสนอไม่น้อยกว่าหกสิบวัน คณะกรรมการอาจดำเนินการพิจารณาคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เข้าร่วมงานจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จได้

2. เมื่อรับซองเอกสารข้อเสนอแล้ว ให้คณะกรรมการดำเนินการเปิดซองเอกสารข้อเสนอโดยเปิดเผย

ตรวจสอบหลักประกันของ ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอและเอกสาร พิจารณาประเมินข้อเสนอเจรจาต่อรองในเรื่องผลประโยชน์ของประเทศ

3. ให้คณะกรรมการนำผลการคัดเลือกผลการเจรจาพร้อมเหตุผล และเอกสารทั้งหมดเสนอรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด โดยไม่ต้องผ่านหน่วยงานเจ้าของโครงการ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาโดยต้องเสนอภายในเก้าสิบวัน นับจากวันที่คณะกรรมการมีมติตัดสิน หากหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของคณะกรรมการก็สามารถเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดได้อีกทางหนึ่ง เป็นความเห็นเพิ่มเติมประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

4. หากคณะรัฐมนตรีอนุมัติก็ให้ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป แต่ถ้าหากไม่อนุมัติให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาทบทวนตามข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี แล้วนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยขาด

5. ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้ร่างสัญญาและตรวจร่างสัญญาการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จก่อนมีการลงนามในสัญญาโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของรัฐและตามหลักของสัญญาทางปกครอง

### ขั้นตอนที่ 3 การกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินโครงการ

กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลโครงการที่ได้ทำสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการบางโครงการที่มีระยะเวลายาวนาน รวมทั้งการควบคุมข้อกำหนดที่ทำไว้ในสัญญาให้เป็นไปอย่างถูกต้อง

1. การแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลและติดตามผล

เมื่อมีการลงนามในสัญญาเรียบร้อยแล้ว หากเอกชนคู่สัญญาไม่ปฏิบัติตามสัญญา การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาย่อมอาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา จึงควรกำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้น หรืออาจเรียกว่า “คณะกรรมการกำกับดูแลและติดตามผล” ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นประธาน ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา

การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนจากกระทรวง การคลัง ผู้แทนจากฝ่ายเอกชนคู่สัญญา และกระทรวง เจ้าสังกัด ผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้แทน อื่นที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควรแต่งตั้งอีก ไม่เกินสองคน ดูแลให้หน่วยงานเจ้าของโครงการและ เอกชนคู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญาที่ลงนามไว้แล้วให้ ครบถ้วน

2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแล และติดตามผล

คณะกรรมการกำกับดูแลและติดตามผลมี หน้าที่ในการติดตามกำกับดูแลให้มีการดำเนินการ ก่อสร้างโครงการและบริหารโครงการจนครบอายุ สัญญาตามที่กำหนดไว้ในสัญญา รวมทั้งต้องรายงาน ผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหาและแนว ทางแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดทราบทุก ๆ สามสิบวัน

## 1.2 การตรากฎหมายลำดับรอง

ตามปกติการตรากฎหมายลำดับรองนั้น จะต้องออกตามความหรือตามที่กฎหมายแม่บทได้ให้ อำนาจไว้ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า การจ้างเหมาแบบ เบ็ดเสร็จ (Turnkey) ไม่มีกฎหมายบัญญัติใช้บังคับเป็น การเฉพาะ หากไม่ร่างกฎหมายขึ้นใหม่ทั้งฉบับก็อาจ แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้ เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 โดยบัญญัติเพิ่มเติมว่า การมอบหมายให้ เอกชนเข้าร่วมงานในรูปแบบของการจ้างเหมาแบบ เบ็ดเสร็จ (Turnkey) ให้ตราเป็นกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา หรือระเบียบว่าด้วยการจ้าง เหมาแบบเบ็ดเสร็จ เป็นต้น ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น สามารถทำได้ง่ายและสะดวกรวดเร็วกว่าการร่าง กฎหมายขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

ส่วนสาระสำคัญในกฎหมายลำดับรองนั้นก็ให้ มีสาระสำคัญ เช่นเดียวกับกับการตราเป็น พระราชบัญญัติตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

## 2. จัดทำคู่มือเพื่อเป็นแนวทางสำหรับ หน่วยงานต่าง ๆ ในการพิจารณาโครงการและการ ดำเนินโครงการในลักษณะของการจ้างเหมาแบบ เบ็ดเสร็จ

สาระสำคัญที่ควรมีในคู่มืออย่างน้อยต้อง ประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 5 ประการ คือ [5]

ประการแรก การกำหนดความหมาย

ความหมายของโครงการจ้างเหมาแบบ เบ็ดเสร็จ หมายถึง โครงการที่มีรูปแบบและขอบเขต การดำเนินงานครอบคลุมการสำรวจ ออกแบบ ตลอดจนก่อสร้างจนแล้วเสร็จสมบูรณ์ รวมทั้ง การบำรุงรักษาในช่วงเริ่มต้นของโครงการโดยผู้รับจ้าง เพียงรายเดียว

ประการที่สอง การว่าจ้างที่ปรึกษาและการ ดำเนินการของหน่วยงานเจ้าของโครงการ

กรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการมีความ จำเป็นสามารถดำเนินการจัดจ้างที่ปรึกษาทางการเงิน หรือในเรื่องอื่นๆ เพื่อช่วยจัดเตรียมรายละเอียด โครงการเบื้องต้นได้

การดำเนินการของหน่วยงานเจ้าของ โครงการ สามารถกำหนดเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การจัดเตรียมรายละเอียดโครงการ ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญ เช่น วิเคราะห์เหตุผลและ ความจำเป็นในการดำเนินโครงการ และหากไม่ดำเนิน โครงการจะเกิดปัญหาในด้านใด คาดว่าจะมีความ รุนแรงหรือไม่ โดยเฉพาะเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลา ประกอบการตัดสินใจ ความเหมาะสมทางด้านกายภาพ แหล่งที่ตั้งโครงการมีความเหมาะสมหรือไม่ ความพร้อม ในด้านการเตรียมที่ดินเพื่อดำเนินโครงการและสิ่ง อำนวยความสะดวกต่าง ๆ ความเชื่อมโยงกับโครงการ อื่น ๆ การดำเนินโครงการจะเป็นการแก้ไขปัญหา เฉพาะจุดเท่านั้นหรือไม่ เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสีย ของทางเลือกในการดำเนินโครงการระหว่างการดำเนิน โครงการโดยวิธีปกติและวิธีจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ พร้อมทั้งแสดงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้อง ดำเนินการโดยวิธีจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ

ขั้นตอนที่ 2 ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในการจัดเตรียมโครงการตามขั้นตอนที่ 1 ให้หน่วยงาน เจ้าของโครงการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนรวมถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 3 การเสนอรายละเอียดของโครงการเนื่องจากโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จมักเป็นโครงการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่ ต้องใช้เทคโนโลยีในการดำเนินการสูง และใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ให้องค์กรเจ้าของโครงการนำเสนอ รายละเอียดโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และกระทรวงการคลัง เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของโครงการก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

#### ประการที่สาม การพิจารณาโครงการ

ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และกระทรวงการคลัง วิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการให้แล้วเสร็จภายในหกสัปดาห์ หากพ้นกำหนดระยะเวลาหกสัปดาห์ หน่วยงานใดยังไม่แจ้งผลการวิเคราะห์ให้ถือว่าหน่วยงานนั้นได้ให้ความเห็นชอบในการดำเนินโครงการแล้ว

#### ประการที่สี่ การดำเนินโครงการ

เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการดำเนินการของโครงการแล้ว ให้องค์กรเจ้าของโครงการจัดทำประกาศเชิญชวนเอกสารข้อเสนอโครงการ พร้อมทั้งดำเนินการคัดเลือกเอกชนเพื่อดำเนินโครงการตามข้อ 54 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจสอบพิจารณาความถูกต้องและเหมาะสมของร่างสัญญา และเงื่อนไขในสัญญาก่อนลงนาม โดยดำเนินการร่วมกับผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง และหน่วยงานเจ้าของโครงการ

ให้องค์กรเจ้าของโครงการนำผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผลประเด็นที่เจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมดที่

ผ่านการตรวจพิจารณาแล้ว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

#### ประการที่ห้า การกำกับดูแล

เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว ให้องค์กรเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลโครงการขึ้น เพื่อทำหน้าที่ติดตามกำกับดูแลโครงการให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และรายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขให้กระทรวงเจ้าสังกัดและคณะรัฐมนตรีทราบ

ส่วนหน่วยงานใดจะมีหน้าที่ในการจัดทำคู่มือการพิจารณาโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จนั้นผู้วิจัยเห็นว่า ในแต่ละโครงการย่อมมีข้อแตกต่างกันในสาระสำคัญของโครงการ เช่น อักษรรูปแบบของโครงการ ดังนั้น การจัดทำคู่มือดังกล่าวควรมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่คอยให้คำปรึกษาในข้อกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ แก่หน่วยงานรัฐ อีกทั้งยังมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในหลายสาขา จึงเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมในการจัดทำคู่มือการพิจารณาโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ

#### สรุปผลและข้อเสนอแนะ

จากความหมายและลักษณะข้างต้นสัญญาจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) จึงหมายถึง สัญญาที่รัฐมอบหมายให้เอกชนเข้าดำเนินการก่อสร้างหรือจัดทำบริการสาธารณะ ในโครงการของรัฐ

แม้ว่าวิธีการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) จะสามารถผลักดันโครงการต่าง ๆ ของรัฐให้ดำเนินการได้รวดเร็วขึ้น แต่รูปแบบดังกล่าวกลายเป็นเรื่องง่ายต่อการแสวงหาผลประโยชน์ และเปิดช่องให้มีการทุจริตได้ง่าย เพราะการออกแบบก่อสร้างตลอดจนถึงการจัดหาแหล่งเงินทุนทุกอย่างเป็นเรื่องที่เอกชนเป็นผู้จัดการเองทั้งหมด ทำให้มูลค่าของโครงการสูงขึ้นรัฐต้องเสียงบประมาณสูงขึ้นตามไปด้วย เช่น การกู้เงินโดยเอกชนจะเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าการกู้โดยภาครัฐ ประกอบกับผู้รับเหมาน้อยรายที่จะมีคุณสมบัติตามข้อกำหนด จึงเป็นช่องทางให้เกิดการสมยอมราคา



กันได้ทั้งในระดับผู้รับเหมา และผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งในระดับนโยบายและระดับบริหาร

ทั้งนี้ แม้การมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในลักษณะของการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) จะมีผลเสียตามที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ผลดีของการดำเนินการในลักษณะจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จก็มีปรากฏให้เห็นอยู่บ้าง อาทิเช่น

**ประการแรก** การก่อสร้างสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว เพราะส่วนใหญ่ใช้วิธีออกแบบควบคู่การก่อสร้าง

**ประการที่สอง** ใช้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีข้อจำกัดทางด้านเทคโนโลยี งบประมาณหรือไม่สามารถหาแหล่งทุนได้เอง

**ประการที่สาม** ผู้ออกแบบและผู้ก่อสร้างเป็นผู้รับผิดชอบกลุ่มเดียวกัน ทำให้มีผู้รับผิดชอบชัดเจน ในกรณีที่การก่อสร้างมีปัญหา

เมื่อพิจารณาจากผลดีและผลเสียดังกล่าวแล้ว กรณีปัญหาจึงมักเกิดกับโครงการที่ผู้รับจ้างเป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุนเอง ดังนั้น ในการแก้ปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า ควรปรับปรุงในส่วนของวิธีการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จให้มีความชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากการขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จเป็นราย ๆ ไป โดยการกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ เช่น การเสนอโครงการการดำเนินโครงการการกำกับดูแลโครงการ

ทั้งนี้ การกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาจะเป็นแนวทางในการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับกับการทำสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชนในการมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐในรูปแบบของสัญญาจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จต่อไป

นอกจากแนวทางดังกล่าวแล้วควรจัดทำเอกสารแนวทางในการพิจารณาการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ เพื่อใช้เป็นคู่มือในการประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และส่วนราชการต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินโครงการที่ถูกต้อง สำหรับคู่มือการพิจารณาโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ

(Turnkey) ควรกำหนดลักษณะของการดำเนินงานครอบคลุมถึงการสำรวจ ออกแบบ เปิดโอกาสให้ภาครัฐสามารถเข้าตรวจสอบได้ทุกขั้นตอนจนก่อสร้างแล้วเสร็จสมบูรณ์

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้อาจไม่สำเร็จลงได้ หากผู้วิจัยไม่ได้รับความอนุเคราะห์ทางด้านงบประมาณสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยพะเยา ตลอดจนคณะกรรมการฝ่ายวิจัยและประกันคุณภาพที่เล็งเห็นถึงความสำคัญของงานวิจัยฉบับนี้ และได้พิจารณาอนุมัติให้ดำเนินโครงการวิจัยในหัวข้อดังกล่าว ผู้วิจัยจึงใคร่ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

## เอกสารอ้างอิง

1. Philippe Touquet de Beauregard. “การมอบหมายให้บุคคลอื่นนอกจากรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ.” วารสารกฎหมายปกครอง. 2542 เมษายน; 18(1):1-54
2. ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; 2535
3. บุษผา อัครพิมาน. สัญญาทางปกครอง: แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน; 2546
4. กฤษณ์เทพ ทองสิน. “สัญญาทางปกครองในประเทศไทย: ศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของความหมายและผลของสัญญาทางปกครอง.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง; 2541.
5. คู่มือการพิจารณาโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จกลุ่มพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐสำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง 11 กันยายน 2546