

ด่วนที่สุด

ที่ กค (กวจ) ๐๔๐๕.๔/๒๓๖๔๓



คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อ
จัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ
กรมบัญชีกลาง
ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๔๐๐

๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๔

เรื่อง ขอร้องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

เรียน อธิบดีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

อ้างถึง หนังสือกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ด่วนที่สุด ที่ พน ๐๕๐๒/๓๔๐๐ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๔

ตามหนังสือที่อ้างถึง กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (พพ.) แจ้งว่า ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๑ กำหนดการปฏิรูปด้านการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประเด็นปฏิรูปที่ ๑๕ การใช้มาตรการบริหารจัดการพลังงาน (ESCO) สำหรับหน่วยงานภาครัฐ โดยให้จัดทำแนวทาง หลักเกณฑ์ และระเบียบวิธีการปฏิบัติกลางเพื่อขับเคลื่อนการใช้มาตรการบริหารจัดการพลังงาน (ESCO) สำหรับหน่วยงานภาครัฐ และเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบภายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ เพื่อเริ่มนำไปปฏิบัติจริงภายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ ในรูปแบบที่ให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนแทนภาครัฐ และภาครัฐจะจ่ายคืนจากมูลค่าผลประโยชน์ตามผลการประเมินจากบุคคลที่สาม และคู่มือการตรวจรับรอง การดำเนินงานของบริหารจัดการพลังงาน (Code of Practice : CoP) ตามแนวคิดของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ด้านพลังงาน จะช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายหมวดค่าไฟฟ้า ค่าซ่อมบำรุง และยืดอายุการใช้งานให้กับอุปกรณ์ไฟฟ้า ของทางราชการ ก่อให้เกิดการอนุรักษ์พลังงานเฉลี่ยประมาณปีละ ๗๑๕ ล้านหน่วย คิดเป็นมูลค่าผลประโยชน์ พลังงานที่จะช่วยลดภาระด้านงบประมาณสาธารณูปโภคของหน่วยงานภาครัฐ ประมาณปีละ ๒,๘๗๗ ล้านบาท ดังนั้น พพ. ในฐานะหน่วยงานขับเคลื่อนตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานได้จัดทำร่างแนวทางการดำเนินงานการบริการจัดการพลังงาน (ESCO) สำหรับหน่วยงานภาครัฐ โดยเสนอให้สำนักงานงบประมาณ พิจารณาจัดสรรงบประมาณค่าสาธารณูปโภคมาใช้ในการบริการจัดการพลังงานสำหรับหน่วยงานภาครัฐ โดยเพิ่มคำจำกัดความ “ค่าสาธารณูปโภค” ตามหลักเกณฑ์ และอัตราค่าใช้จ่าย ประกอบการพิจารณา งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะเบิกจ่ายในลักษณะค่าตอบแทน ใช้สอย วัสดุ และค่าสาธารณูปโภค (ธันวาคม ๒๕๖๒) ให้ครอบคลุม “ค่าบริการจัดการพลังงาน” เพื่ออำนวยความสะดวกให้หน่วยงานภาครัฐในการจัดทำคำขอ ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อได้รับงบประมาณแล้วหน่วยงานภาครัฐจึงดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง บริษัทรจัดการพลังงาน ซึ่งปัจจุบันมีบริษัทที่ได้ขึ้นทะเบียนรับรองมาตรฐานจากสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มากกว่า ๔๐ บริษัท โดยพิจารณาคัดเลือกบริษัทจัดการพลังงานตามเกณฑ์ด้านคุณภาพและด้านราคา จากผลตอบแทนด้านผลประโยชน์พลังงานที่หน่วยงานภาครัฐจะได้รับตลอดอายุสัญญา หลังจากนั้นจึงทำสัญญาจ้าง จัดการพลังงาน (Energy Performance Contract : EPC) ซึ่งมีลักษณะก่อนที่ผูกพันตามสัญญาเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณ ซึ่งร่างแนวทางการดำเนินงานการบริการจัดการพลังงาน (ESCO) สำหรับหน่วยงานภาครัฐ มีรายละเอียด ดังนี้

๑. หน่วยงานภาครัฐโอนงบประมาณจากค่าสาธารณูปโภคส่วนหนึ่งมาเป็นค่าบริการ จัดการพลังงาน พร้อมจัดทำข้อมูลการใช้พลังงานเบื้องต้นเพื่อการจัดจ้าง

/๒. ...

๒. หน่วยงานภาครัฐจัดจ้างบริษัทจัดการพลังงาน โดยจัดจ้างบริษัทจัดการพลังงาน จาก Approved List พิจารณาข้อเสนอจากเป้าหมายผลประโยชน์ตลอดอายุสัญญา และใช้เกณฑ์ด้านคุณภาพ ร่วมกับเกณฑ์ด้านประโยชน์ที่หน่วยงานภาครัฐได้รับทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การประเมินจาก Best Offering NPV เป็นต้น และทำสัญญาจ้างบริการจัดการพลังงานกับบริษัทจัดการพลังงาน โดยมีการรับประกันผลประโยชน์

๓. บริษัทจัดการพลังงานดำเนินการตามแผนงานในการออกแบบ จัดซื้อ จัดหา ก่อสร้าง ติดตั้ง วัสดุ อุปกรณ์ และทดสอบจนพร้อมใช้งาน ฝึกอบรมเพื่อเตรียมบุคลากรหน่วยงานภาครัฐ สำหรับการเดินเครื่องใช้งาน การดำเนินงานและการบำรุงรักษา (Operation and Maintenance) การตรวจวัดและพิสูจน์ผลประสิทธิผล (Measurement and Verification) รวมทั้งการดูแลบำรุงรักษาตลอดอายุสัญญา

๔. หน่วยงานภาครัฐจ่ายค่าบริการจัดการพลังงานตามเงื่อนไขของสัญญา ถ้าผลประโยชน์มากกว่าหรือเท่ากับที่รับประกันในสัญญา หน่วยงานภาครัฐจะจ่ายค่าจ้างตามสัญญา ถ้าผลประโยชน์น้อยกว่าที่รับประกันในสัญญา บริษัทจัดการพลังงานจะจ่ายส่วนต่างชดเชยให้กับหน่วยงานภาครัฐ

๕. บริษัทจัดการพลังงานส่งมอบสิทธิให้กับหน่วยงานภาครัฐ โดยร่างแนวทางการดำเนินการบริการจัดการพลังงาน (ESCO) สำหรับหน่วยงานภาครัฐนี้ อ้างอิงหลักการ และแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ พพ. จึงขอหารือว่า การดำเนินการตามร่างแนวทางดังกล่าวข้างต้น และการทำสัญญาระหว่างหน่วยงานภาครัฐ กับบริษัทจัดการพลังงานจะสามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติฯ โดยสามารถอ้างอิง ตามหนังสือคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) ๐๔๐๕.๒/ว ๒๖๐ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๑ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการจัดหาผู้ให้บริการด้านสาธารณูปโภค ได้หรือไม่ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ขอความอนุเคราะห์แนะนำรูปแบบหลักเกณฑ์หรือแนวทางการใช้มาตรการบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) สำหรับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญ ในการสนับสนุนมาตรการลดใช้พลังงานภาครัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (คณะกรรมการวินิจฉัย) พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ บัญญัตินิยามคำว่า “การจัดซื้อจัดจ้าง” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุโดยการซื้อ จ้าง เช่า แลกเปลี่ยน หรือโดยนิติกรรมอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง “เงินงบประมาณ” หมายความว่า เงินงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมาย เกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ เงินซึ่งหน่วยงานของรัฐได้รับไว้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้ไม่ต้องนำส่งคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เงินซึ่งหน่วยงานของรัฐได้รับไว้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมาย และเงิน ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือผลประโยชน์อื่นใด ที่ตกเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายหรือที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเรียกเก็บตามกฎหมาย และให้หมายความรวมถึงเงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ประกอบกับตามหนังสือ คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) ๐๔๐๕.๒/ว ๒๖๐ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๑ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการจัดหาผู้ให้บริการด้านสาธารณูปโภค หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (พพ.) มีความประสงค์จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ ตามมาตรการบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) สำหรับหน่วยงานภาครัฐ และได้กำหนดร่างแนวทางการดำเนินการ บริการจัดการพลังงาน (ESCO) สำหรับหน่วยงานภาครัฐ โดยมีเงื่อนไขการดำเนินการ ดังนี้

๑. หน่วยงานภาครัฐโอนงบประมาณจากค่าสาธารณูปโภคส่วนหนึ่งมาเป็นค่าบริการ จัดการพลังงาน พร้อมจัดทำข้อมูลการใช้พลังงานเบื้องต้นเพื่อการจัดจ้าง

๒. หน่วยงานภาครัฐจัดจ้างบริษัทจัดการพลังงาน โดยจัดจ้างบริษัทจัดการพลังงาน จาก Approved List พิจารณาข้อเสนอจากเป้าหมายผลประโยชน์ตลอดอายุสัญญา และใช้เกณฑ์ด้านคุณภาพ ร่วมกับเกณฑ์ด้านประโยชน์ที่หน่วยงานภาครัฐได้รับทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การประเมินจาก Best Offering NPV เป็นต้น และทำสัญญาจ้างบริการจัดการพลังงานกับบริษัทจัดการพลังงาน โดยมีการรับประกันผลประโยชน์

๓. บริษัทจัดการพลังงานดำเนินการตามแผนงานในการออกแบบ จัดซื้อ จัดหา ก่อสร้าง ติดตั้ง วัสดุ อุปกรณ์ และทดสอบจนพร้อมใช้งาน ฝึกอบรมเพื่อเตรียมบุคลากรหน่วยงานภาครัฐ สำหรับการเดินเครื่องใช้งาน การดำเนินงานและการบำรุงรักษา (Operation and Maintenance) การตรวจวัดและพิสูจน์ผลประสิทธิผล (Measurement and Verification) รวมทั้งการดูแลบำรุงรักษาตลอดอายุสัญญา

๔. หน่วยงานภาครัฐจ่ายค่าบริการจัดการพลังงานตามเงื่อนไขของสัญญา ถ้าผลประโยชน์มากกว่าหรือเท่ากับที่รับประกันในสัญญา หน่วยงานภาครัฐจะจ่ายค่าจ้างตามสัญญา ถ้าผลประโยชน์น้อยกว่าที่รับประกันในสัญญา บริษัทจัดการพลังงานจะจ่ายส่วนต่างชดเชยให้กับหน่วยงานภาครัฐ

๕. บริษัทจัดการพลังงานส่งมอบสินทรัพย์ให้กับหน่วยงานภาครัฐ เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขร่างแนวทางฯ ข้างต้นแล้ว จึงมีประเด็นการจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องพิจารณาว่า กรณีการจัดจ้างบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) ถือเป็นการจัดซื้อจัดจ้างตามนัยพระราชบัญญัติฯ หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากรูปแบบการใช้นโยบายของบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) สำหรับหน่วยงานภาครัฐ โดยขั้นตอนแรก หน่วยงานของรัฐประเมินโครงการเบื้องต้น จัดทำรายละเอียดและขออนุมัติงบประมาณ คัดเลือก จัดจ้าง และทำสัญญาจ้างจัดการพลังงาน (Energy Performance Contract - EPC) กับบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) โดยบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) จะทำรายงานวิเคราะห์ แผนตรวจวัดพิสูจน์ผลประสิทธิผล (Measurement and Verification : M&V) และดำเนินการก่อสร้างและติดตั้งวัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งรับประกันผลการประสิทธิผล และบำรุงรักษาตามสัญญา ซึ่งบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) จะส่งมอบสินทรัพย์หลังสิ้นสุดสัญญา จากรูปแบบการใช้นโยบายบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) สำหรับหน่วยงานภาครัฐข้างต้น มีลักษณะให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน ก่อสร้างและติดตั้งวัสดุอุปกรณ์ และหน่วยงานของรัฐจะจ่ายค่าบริการเป็นรายเดือน โดย พ.ร.บ. เสนอให้สำนักงานงบประมาณ พิจารณาจัดสรรงบประมาณค่าสาธารณูปโภค โดยเพิ่มคำจำกัดความ คำว่า “ค่าสาธารณูปโภค” ให้ครอบคลุม “ค่าบริการจัดการพลังงาน” เพื่ออำนวยความสะดวกให้หน่วยงานของรัฐในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อได้รับงบประมาณแล้ว หน่วยงานของรัฐจึงดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติฯ กรณีที่หน่วยงานของรัฐร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อจัดทำโครงการก่อสร้างและติดตั้งวัสดุอุปกรณ์ โดยมีลักษณะให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างและติดตั้งวัสดุอุปกรณ์ตั้งแต่ต้น และหน่วยงานของรัฐจะจ่ายค่าบริการในแต่ละเดือนจากงบประมาณค่าสาธารณูปโภค กรณีดังกล่าวจึงมิใช่การจัดซื้อจัดจ้างตามนัยพระราชบัญญัติฯ กรณีจึงมิใช่การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยจึงไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวได้

แต่อย่างไรก็ดี คณะกรรมการวินิจฉัยมีข้อสังเกต ดังนี้

๑. กรณีการใช้นโยบายบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) สำหรับหน่วยงานภาครัฐ เป็นเรื่องที่ภาครัฐให้ความสำคัญ หาก พ.ร.บ. มีความประสงค์จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามมาตรการบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) สำหรับหน่วยงานภาครัฐ ย่อมต้องอาศัยอำนาจในทางบริหาร โดยอาจนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามมาตรการบริษัทจัดการพลังงาน (ESCO) สำหรับหน่วยงานภาครัฐ และเพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. อาจกำหนดแนวทางปฏิบัติ หลักเกณฑ์ หรือวิธีการในการดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติต่อไปได้

/๒. ...

๒. กรณีการจัดทำสัญญาจ้างจัดการพลังงาน (Energy Performance Contract - EPC) พพ. ก็สามารถร่างตัวอย่างสัญญาแล้วส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาและแจ้งเวียนให้หน่วยงานของรัฐ ถือปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวต่อไปได้

อนึ่ง กรณีการทำสัญญาจ้างจัดการพลังงานข้างต้น พพ. ควรพิจารณาในประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. ข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นจากการบอกเลิกสัญญาหรือเลิกจ้าง เพื่อมิให้หน่วยงานของรัฐ ต้องเสียหายจากการที่หน่วยงานของรัฐบอกเลิกสัญญาหรือเลิกจ้าง โดยที่ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างจัดการพลังงาน จะยกขึ้นเป็นคดีฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐ

๒. การถือปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วย วินัยการเงินการคลัง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายประภาศ คงเอียด)

อธิบดีกรมบัญชีกลาง

ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงการคลัง

ประธานกรรมการวินิจฉัย

กองการพัสดุภาครัฐ

ฝ่ายเลขานุการ

โทร. ๐ ๒๑๒๗ ๗๐๐๐ ต่อ ๔๕๕๓

โทรสาร ๐ ๒๑๒๗ ๗๑๘๕ - ๖