

## ส่วนที่ 1

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดทำงบประมาณของประเทศในแต่ละปีงบประมาณ (Fiscal Year) นอกจากงบประมาณแผ่นดินแล้ว ยังมีวงเงินกู้จากต่างประเทศ เพื่อใช้ในการดำเนินงานโครงการพัฒนาต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีขนาดใหญ่ ต้องใช้เงินลงทุนสูงรวมอยู่ด้วย ซึ่งตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ.2528 กระทรวงการคลังโดยคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ จะเป็นผู้กำหนดเพดานเงินกู้ต่างประเทศในแต่ละปีงบประมาณโดยพิจารณาจากปัจจัยสำคัญต่าง ๆ เช่น กรอบกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ความต้องการและความพร้อมของโครงการเงินกู้ เป็นต้น และจะจัดทำแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศให้สอดคล้องกัน

การพิจารณาความเหมาะสมของโครงการพัฒนาที่จะบรรจุไว้ในแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศในแต่ละปีปีงามาณนั้น คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศจะเป็นผู้พิจารณา โดยมีสำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง เป็นผู้ประสานงานกับส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ในการนำเสนอโครงการ และมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นผู้กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทุกแห่งถือปฏิบัติตามแนวทางและหลักเกณฑ์ดังกล่าวโดยเคร่งครัด

สำหรับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีหลายหน่วยงานที่ประสงค์จะขอใช้เงินกู้จากต่างประเทศแหล่งต่างๆ เพื่อดำเนินงานโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในข่ายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง อันมิใช่การบริหารงานปกติของส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้น ๆ โดยมีสำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการ กระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ทั้งนี้ การพิจารณาความเหมาะสมของโครงการในระดับกระทรวงจะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะทำงานกลั่นกรองโครงการเงินกู้ต่างประเทศ ที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้แต่งตั้งขึ้นเป็นลำดับแรก

จากการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ ของคณะกรรมการก้นกรองโครงการเงินกู้ต่างประเทศในช่วงระยะที่ผ่านมา พบข้อสังเกตสำคัญบางประการ คือ หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำข้อเสนอโครงการยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ ในส่วนที่จะแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนของโครงการ รายละเอียดงบประมาณ และประโยชน์ที่จะเกิดต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นรูปธรรมรวมทั้ง การขาดความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดทำแผนการก่อกำเนิดของคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ ตลอดจนแนวทางและหลักเกณฑ์การเสนอโครงการเพื่อให้ได้รับอนุมัติเงินกู้จากต่างประเทศมาดำเนินโครงการ ทำให้เกิดการปรับแก้ในรายละเอียดของโครงการหลายครั้ง จนไม่สามารถบรรจุในแผนการก่อกำเนิดฯ ในปีงบประมาณที่ต้องการได้

ดังนั้น การมีแนวทางและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเป็นคู่มือในการจัดทำข้อเสนอโครงการเพื่อขอบรรจุในแผนการก่อกำเนิดฯ ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ และเป็นไปตามขั้นตอนที่ถูกต้อง อันจะทำให้โอกาสการได้รับอนุมัติโครงการมีความเป็นไปได้สูง ทั้งยังเป็นการสร้างความคุ้มค่าให้แก่การลงทุนต่าง ๆ ของประเทศอีกด้วย

#### วัตถุประสงค์ในการจัดทำคู่มือ

1. เพื่อเป็นเอกสารประกอบการจัดทำข้อเสนอโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ต้องการนำเสนอเพื่อขอใช้เงินกู้จากต่างประเทศมาดำเนินโครงการ
2. เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการพิจารณาก่อนการนำเสนอโครงการเพื่อขอใช้เงินกู้จากต่างประเทศ

#### ขอบเขตการนำเสนอ

เป็นเอกสารที่นำเสนอแนวทางและหลักเกณฑ์การจัดทำข้อเสนอโครงการเพื่อขอใช้เงินกู้จากต่างประเทศ เฉพาะโครงการที่รัฐดำเนินการเอง ในรายละเอียดเกี่ยวกับ ความหมายของโครงการพัฒนา ตามนิยามของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) องค์ประกอบการเขียนโครงการ หลักเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการ ขั้นตอนการเสนอโครงการ การบริหารโครงการ รวมทั้งตัวอย่างโครงการ และแบบฟอร์มการเสนอโครงการของกระทรวงการคลังและสศช.

## ส่วนที่ 2

### I ความหมายของโครงการ

มีผู้ให้ความหมายของโครงการไว้หลายความหมายด้วยกัน ซึ่ง รศ.ดร.ประสิทธิ์ ดงยิ่งศิริ ได้สรุปความหมายของโครงการว่า **โครงการ** คือ “กิจกรรมหรืองานที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรเพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทน กิจกรรมหรืองานดังกล่าวจะต้องเป็นหน่วยอิสระหน่วยหนึ่งที่สามารถทำการวิเคราะห์ วางแผน และนำไปปฏิบัติ พร้อมทั้งมีลักษณะแจ้งชัดถึงจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดเมื่อวัตถุประสงค์ที่มุ่งหวังไว้ได้สำเร็จเสร็จสิ้นลง” โครงการจึงเกี่ยวข้องกับการวางแผนการจัดการทรัพยากรและแผนปฏิบัติอย่างมีระเบียบ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแหล่งที่ตั้งของโครงการ ช่วงระยะเวลาของโครงการ การผลิต การลงทุน ผลตอบแทน และรวมตลอดถึงการจัดรูปองค์กรและการบริหารโครงการ เป็นต้น

สำหรับการจัดทำข้อเสนอโครงการเพื่อขอใช้เงินกู้จากต่างประเทศเพื่อดำเนินการนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้กำหนดให้เป็น **โครงการพัฒนา\*** โดยให้คำจำกัดความไว้ว่า

“**โครงการพัฒนา** คือ โครงการลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่มีขนาดใหญ่ ใช้เงินลงทุนสูง เป็นโครงการที่มีความสำคัญต่อการเสริมสร้างสมรรถนะในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และมีผลต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายตลอดจนระยะเวลาดำเนินงานแน่ชัด ซึ่งจะกระทำโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหน่วยใดหน่วยหนึ่ง อันมิใช่การบริหารงานปกติของส่วนราชการหรือหน่วยงาน นั้น ๆ”

### II องค์ประกอบของโครงการ

การจัดทำข้อเสนอโครงการ เพื่อเสนอขอใช้เงินกู้จากต่างประเทศมาดำเนินการควรมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

**ข้อเสนอโครงการ (พื้นฐาน/ลงทุน)**  
**ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)**

1. หลักการและเหตุผล
2. สาระสำคัญของโครงการ
  - 1) ชื่อโครงการ
  - 2) ผู้รับผิดชอบโครงการ
  - 3) วัตถุประสงค์
  - 4) เป้าหมาย
  - 5) ระยะเวลาดำเนินการ
  - 6) สถานที่ตั้งของโครงการ
  - 7) ขอบเขตและวิธีดำเนินงาน
  - 8) ประมาณการค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มาของเงินลงทุน มูลค่าการนำเข้าสินค้าทุนจากต่างประเทศ
  - 9) เทคโนโลยีที่นำมาใช้
  - 10) การเปรียบเทียบผลประโยชน์และค่าใช้จ่ายของโครงการ : NPV B/C และ IRR
  - 11) ผลประโยชน์ที่จะเกิดจากโครงการ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและแนวทางแก้ไข
  - 12) รูปแบบและการบริหารโครงการ แผนงานฝึกอบรมบุคลากร รวมทั้งตัวชี้วัดผลสำเร็จของโครงการ

การเสนอโครงการตามองค์ประกอบข้างต้น จะต้องมีสาระสำคัญในรายละเอียดของแต่ละหัวข้อ ดังนี้

หลักการและเหตุผล

เป็นการระบุถึงสภาพปัญหาและความจำเป็นในการจัดทำโครงการ ซึ่งการนำเสนอในส่วนนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จะวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ อันได้แก่

1. ภาพรวมการดำเนินงานหรือการให้บริการของกิจการ เกี่ยวกับสภาพข้อเท็จจริง ในการดำเนินงานหรือการให้บริการของกิจการในสาขานั้นว่าเป็นอย่างไรในปัจจุบัน และผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของโครงการประเภทเดียวกัน โดยจะพิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับ

- สภาพปัจจุบัน และแนวโน้มของการพัฒนากิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่เสนอ
- ปัญหา หรือความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น คืออะไร
- แนวทาง หรือสิ่งที่ต้องการแก้ไข มีความจำเป็นต้องดำเนินการอย่างไร
- โครงการที่เสนอสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ระดับไหน แก้ไขได้ทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน

2. ความสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯของประเทศไทย โดยโครงการนั้น มีเป้าหมายวัตถุประสงค์ และผลที่จะได้รับจากการดำเนินโครงการสนองต่อนโยบายต่อไปนี้ อย่างไร

- โครงการจะสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาใดบ้างตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ให้ “คน” เป็นศูนย์กลางการพัฒนา
- นโยบายของรัฐบาล
- แผนพัฒนาเฉพาะด้าน หรือแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ตามที่ได้กำหนดไว้

3. ความจำเป็นของโครงการ จะพิจารณาความชัดเจนเกี่ยวกับ

- ความเป็นไปได้ในการประมาณการความต้องการ และวิธีการตอบสนองความต้องการที่เหมาะสม เมื่อมีโครงการแล้วจะช่วยแก้ไขปัญหาคาดแคลน หรือการเพิ่มคุณภาพการบริหารได้อย่างไร
- ความรุนแรงของปัญหา โดยนำเงื่อนไขของเวลามาใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องความเร่งด่วนของเวลาด้วย และหากไม่ดำเนินโครงการ จะเกิดผลเสียหายต่อประชาชน สิ่งแวดล้อม และประเทศโดยรวมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม อย่างไร

4. ความสมบูรณ์...

#### 4. ความสมบูรณ์และความเชื่อมโยงกับโครงการอื่น ควรชี้แจงให้เห็นว่า

- โครงการที่นำเสนอ หากดำเนินการโดยลำพังจะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะจุดเท่านั้นหรือไม่ ทำให้ปัญหาที่ต้องการแก้ไขไม่สามารถบรรลุผลโดยสมบูรณ์ หรืออาจจะก่อให้เกิดปัญหากับโครงการอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกันในพื้นที่โครงการ หรือพื้นที่ใกล้เคียงหรือไม่
- ความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์กับโครงการอื่น ๆ ที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้ผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการเป็นไปได้ตามที่คาดหมายไว้ และทำให้โครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถประสานการดำเนินงานได้อย่างเป็นระบบ ทั้งในเรื่องแผนงาน และระยะเวลา

#### 5. ความเหมาะสมทางด้านกายภาพ ในกรณีที่เป็นโครงการลงทุนสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ

ควรนำเสนอความเหมาะสม เกี่ยวกับ

- ความพร้อมในด้านการจัดเตรียมที่ดินโครงการ
- สิ่งอำนวยความสะดวกเพียงพอ ที่จะทำให้โครงการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่กำหนด

#### การกำหนดวัตถุประสงค์โครงการ

การกำหนดวัตถุประสงค์ เป็นการแสดงให้เห็นถึงผลงานหรือผลผลิตที่เป็นจุดหมายปลายทางที่ต้องการจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานนั้น โดยทั่วไปวัตถุประสงค์ของโครงการ มีเพียง 1-3 วัตถุประสงค์ก็เพียงพอ ไม่ว่าจะโครงการนั้นมีขนาดเล็กหรือใหญ่เพียงใด

#### ลักษณะของวัตถุประสงค์ที่ดีจะประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่เรียกว่า SMART

S = Sensible	เป็นไปได้
M = Measurable	วัดได้
A = Attainable	ระบุสิ่งที่ต้องการ
R = Reasonable	มีเหตุมีผล
T = Time	มีขอบเขตเวลาการดำเนินการ

ทั้งนี้ งานโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ สามารถสรุปได้ว่ามีอยู่อย่างน้อย 3 ประเภท เมื่อผู้เสนอโครงการสามารถกำหนดรายการการแก้ไขปัญหาได้แล้ว ก็สามารถเขียนวัตถุประสงค์ของโครงการได้ โดยอาศัยสูตร ดังนี้

- ก) วัตถุประสงค์ของโครงการที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างขีดความสามารถหรือการเปลี่ยนแปลงขีดความสามารถที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้น  
 “เพื่อ .....(ปรับปรุง สร้าง ขยาย ฯลฯ) ขีดความสามารถของ.....(สถาบัน)  
 ให้.....(ทำหน้าที่บางประการ)”  
 เช่น เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของ ศพจ.ในการฝึกอบรมวิชาชีพแก่ผู้เข้ารับการฝึกอย่างเต็มประสิทธิภาพ
- ข) วัตถุประสงค์ของโครงการที่เกี่ยวกับสารสนเทศและการแนะนำ  
 “เพื่อ.....(กำหนด พัฒนา ระบุ ฯลฯ) .....(สารสนเทศ งานวิจัย การแนะนำที่จำเป็น)”  
 เช่น เพื่อพัฒนาทักษะเฉพาะทางให้แก่เจ้าหน้าที่ที่บรรจุใหม่และรับโอน
- ค) วัตถุประสงค์ของโครงการที่เกี่ยวกับการสนับสนุนโดยตรง  
 “เพื่อ.....(ขยาย รักษา ฯลฯ).....(หน้าที่หรือบริการบางอย่าง)”  
 เช่น เพื่อขยายบริการจัดหางาน ไปสู่ทุกพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับบริการ ในปี 2545

#### การกำหนดเป้าหมายโครงการ

เป้าหมาย เป็นการแสดงถึงความต้องการที่คาดหวังจะเกิดขึ้นจากการดำเนินงาน จะเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่จะใช้วัดผลผลิต หรือเกณฑ์วัดผลสำเร็จของผลผลิตหรือผลงาน ในด้านปริมาณ และคุณภาพ และเป็นการวัดผลสำเร็จของวัตถุประสงค์ การกำหนดเป้าหมายจะเป็นการบอกให้ผู้ดำเนินโครงการและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบว่า โครงการนั้นจะดำเนินการอะไร ในปริมาณเท่าใดภายในกรอบระยะเวลา (Time frame) เพื่อให้สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตัวอย่างเช่น...

### ตัวอย่างเช่น

#### วัตถุประสงค์ของโครงการ

“เพื่อขยายขีดความสามารถของหน่วยงานในด้านการฝึกอบรม การทำวิจัยประยุกต์ บริการที่ปรึกษา และบริการสารสนเทศ ให้แก่สถาบันการศึกษาเอกชน”

#### เป้าหมาย

- หน่วยงานสามารถจัดหลักสูตรประกาศนียบัตร ได้ปีละ 3 รุ่น ๆ ละ 25 คน
- หน่วยงานสามารถจัดทำวิจัยประยุกต์ตามที่ต้องการ ได้ปีละ 5 เรื่อง
- หน่วยงานสามารถให้บริการที่ปรึกษาในเรื่องต่าง ๆ ตามที่ต้องการ

เป้าหมายด้านปริมาณจะได้แก่ “ปีละ” (Annually) “3หลักสูตร” “รุ่นละ 25 คน” และ “5 เรื่อง” ส่วนเป้าหมายด้านคุณภาพได้แก่ “หลักสูตรประกาศนียบัตร” และ “ตามความต้องการ” เป็นต้น

#### วิธีดำเนินงาน/กิจกรรม

เป็นการนำเสนอขั้นตอน หรือรายละเอียดโครงการที่จะเป็นผลให้เกิดการปฏิบัติ และบรรลุเป้าหมายของโครงการที่กำหนดไว้โดยมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยควรมีความครอบคลุม รายละเอียดสำคัญที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงาน ได้แก่

- หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน
- ระยะเวลาของการปฏิบัติ
- ขอบเขตหรือพื้นที่สำหรับการปฏิบัติ

ทั้งนี้ การกำหนดกิจกรรมการดำเนินงานควรมีข้อพิจารณา ดังนี้

- จะต้องสอดคล้องสัมพันธ์อย่างมีเหตุมีผลกับการบรรลุผลของวัตถุประสงค์ของโครงการ
- จะต้องมีความเหมาะสมกับขอบเขตปัญหาที่ต้องการแก้ไข
- จะต้องรวมผลผลิตทุกชนิดที่ต้องการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์

### ตัวอย่างเช่น

#### วัตถุประสงค์โครงการ

“เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของกรมในการจัดทำแผนปฏิบัติการ”



### เป้าหมาย

เจ้าหน้าที่อย่างน้อย 20 คน ได้รับการอบรมเรื่องวิธีการจัดทำแผนและการเขียน

### ข้อเสนอโครงการ

#### การดำเนินงาน/กิจกรรม

- > ประเมินความต้องการฝึกอบรม
- > พัฒนาหลักสูตร
- > จัดฝึกอบรม
- > ประเมินผลการพัฒนาทักษะ
- > ปรับปรุงการฝึกอบรมตามความจำเป็น

**แผนการดำเนินงาน (Work plan)** คือ กำหนดการดำเนินงานที่แสดงถึงเวลาความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมโครงการ และอาจรวมถึงผู้รับผิดชอบในแต่ละกิจกรรม การจัดทำแผนการดำเนินงานสำหรับเสนอโครงการในเบื้องต้นนั้น สามารถแสดงด้วย bar chart อย่างง่าย ๆ ส่วนการจัดทำแผนดำเนินงานที่ละเอียด (a detailed work plan) เพื่อการบริหารและจัดการโครงการ จะเป็นหน้าที่ของผู้จัดการ โครงการที่จะต้องจัดทำก่อนที่จะเริ่มดำเนินงานตามโครงการเมื่อโครงการได้รับอนุมัติแล้ว

#### ตัวอย่าง แผนดำเนินงานเบื้องต้น

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 : เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของกรมในการวางแผนปฏิบัติการ

กิจกรรม	ผู้รับผิดชอบ	ระยะเวลาดำเนินงาน (เดือน)											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. การฝึกอบรมบุคลากร													
- ประเมินความต้องการ		■	■	■									
- จัดทำหลักสูตร					■	■							
- จัดฝึกอบรม							■	■	■				
- ประเมินผล										■	■		
- ทำรายงาน												■	■

### การจัดทำงบประมาณของโครงการ

งบประมาณ หรือค่าใช้จ่ายของโครงการเป็นทรัพยากรสำคัญต่อการดำเนินงานโครงการ ที่สามารถแสดงให้เห็นถึงผลตอบแทนที่ได้รับว่าคุ้มค่ากับการลงทุนหรือไม่เพียงใด การจัดทำงบประมาณโครงการควรมีความชัดเจน แสดงถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งเป็นวัตถุดิบของโครงการที่อยู่ในรูปของ บุคลากร เครื่องจักร เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ และบริการต่าง ๆ เป็นต้น โดยควรจะกำหนดขึ้นจากการวิเคราะห์ถึงกิจกรรมที่จะดำเนินการ และลักษณะของผลผลิต ซึ่งจะต้องมีเหตุผลและอธิบายได้ โดยเฉพาะการเลือกวัตถุดิบจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความจำเป็นและความเหมาะสมกับการผลิตของโครงการ

วัตถุดิบที่เลือกใช้ในแต่ละรายการสำคัญ ควรมีการระบุถึงปริมาณ ประเภท คุณภาพ ยุทธศาสตร์การราคา เพื่อกำหนดค่าใช้จ่าย และประเด็นสำคัญคือ วัตถุดิบที่เลือกใช้จะต้องมีเพียงพอที่จะทำงาน และมีความเหมาะสมกับโครงการ

โครงร่างของงบประมาณโดยทั่วไป อาจจะเป็นดังนี้

รายการ	งบประมาณรายปี (หน่วย : ล้านบาท)				
	2543	2544	2545	2546	2547
> บุคลากร	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
> ฝึกอบรม	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
> เครื่องมือ	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0
> ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
> อื่น ๆ	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
<b>รวม</b>	<b>167.0</b>	<b>167.0</b>	<b>167.0</b>	<b>167.0</b>	<b>167.0</b>

ถ้าต้องการจัดทำงบประมาณในรูปแบบอื่นอีก ก็สามารถจัดทำโดยแยกออกต่างหาก เป็นแต่ละประเภทงบประมาณที่ต้องการ

แนวทางประมาณการ...

### แนวทางประมาณการค่าใช้จ่ายของโครงการ

การประมาณการต้นทุนค่าใช้จ่าย สามารถดำเนินการได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

1. อ้างอิงกับโครงการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันหรือเหมือนกัน ที่ได้ดำเนินการมาแล้ว การประมาณการตามวิธีนี้จะมีข้อได้เปรียบตรงที่ว่าจะทำให้การประมาณการต้นทุนมีความสมจริง แต่ทั้งนี้ มีเงื่อนไขว่า โครงการนั้นจะต้องสามารถเปรียบเทียบได้กับโครงการที่เคยทำมาแล้วในทุก ๆ แง่มุม
2. ขอข้อมูลจากแหล่งผลิตและจำหน่าย วิธีนี้จะเป็นวิธีที่ปลอดภัยที่สุดในการได้มาซึ่งราคาล่าสุด แต่สิ่งที่ต้องระมัดระวังก็คือ ราคาก็ได้มานั้นอาจเป็นราคาที่ยังไม่ได้รวมค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ค่าขนส่ง ค่าติดตั้ง ค่าทดลองเดินเครื่อง และค่าประกันในระหว่างดำเนินการ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เหล่านี้ จะต้องรวมเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนของโครงการด้วย ถ้ามี
3. อาศัยเอกสารและสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้อง ค่าใช้จ่ายและราคาของบางประเภท อาจแสดงไว้ในระเบียบข้อบังคับและเอกสารทางราชการ ในกรณีเช่นนี้อาจนำมาใช้ได้ เช่น ค่าภาษี อัตราค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นต้น
4. การสำรวจ ผลงานการสำรวจหรืองานวิจัยบางประเภทไม่ว่าจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงการหรือไม่ก็ตาม ก็อาจมีข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ และอัตราค่าจ้างที่จ่ายจริงไว้ เช่น ค่าชดเชยการอพยพเท่ากับ 150,000 บาทต่อครอบครัว และค่าตั้งถิ่นฐานเท่ากับ 530,000 บาทต่อครอบครัว เป็นต้น
5. ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิคหรือวิศวกร บางครั้งบางโอกาสผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องจะเป็นบุคคลที่เหมาะสมที่จะช่วยประเมินราคาของวัตถุดิบ เครื่องจักรกล อุปกรณ์การผลิต และงานออกแบบก่อสร้างต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ดีกว่าบุคคลอื่น

กรณีที่ต้นทุนของโครงการจำเป็นต้องใช้เงินจากต่างประเทศโดยเฉพาะโครงการเงินกู้ ควรมีการแยกย่อยต้นทุนของโครงการออกเป็น ต้นทุนในส่วนที่ใช้เงินตราในประเทศ และในส่วนที่ต้องใช้เงินตราต่างประเทศ โดยส่วนที่จะใช้เงินตราต่างประเทศจะรวมถึงปัจจัยการผลิตที่จะต้องมีการนำเข้าโดยตรง และเงินตราต่างประเทศที่คาดว่าจะซื้อสินค้าและเพื่อการบริหารงานในประเทศ ดอกเบี้ยระหว่างการก่อสร้างและทุนดำเนินงาน (working capital) ที่ต้องการก็ควรรวมเข้าไว้ด้วย ส่วนค่าภาษีและอากรนำเข้าก็ควรรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนค่าใช้จ่าย แต่ควรแสดงแยกไว้ต่างหาก เพราะต้นทุนค่าใช้จ่ายส่วนนี้จะเป็นต้นทุนค่าใช้จ่ายของกิจการหรือโครงการ ไม่ใช่ต้นทุนในทางเศรษฐกิจของประเทศ และแหล่งเงินกู้จะไม่สนับสนุนงบประมาณในส่วนนี้

วิธีการสำคัญที่จะทำให้การประมาณการต้นทุนมีความเที่ยงตรงมากขึ้นก็คือ จะต้องมีการสำรองจ่ายเผื่อไว้ด้วย โดยปกติ การประมาณการต้นทุนจะประกอบด้วยสองส่วน คือ การประมาณการกรณีฐาน ( a base estimate) และการประมาณการเงินสำรองจ่ายทั้งทางด้านกายภาพ (physical contingencies) และทางด้านราคา (price contingencies) ทั้งนี้เพราะการประมาณการในกรณีฐานจะเป็นการประมาณการภายใต้ข้อสมมติว่าจะมีการนำโครงการไปปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ เป็นการประมาณการตามปริมาณและคุณภาพของงาน สินค้า บริการ รวมทั้งตามราคาต่อหน่วยที่ทราบ โดยสมมติว่าสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงในระหว่างการปฏิบัติตามแผน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การประมาณการกรณีฐานไม่ได้รวมผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในปริมาณและราคา ที่อาจจะเกิดขึ้นหลังจากวันที่ทำการประมาณการ ส่วนเงินสำรองจ่ายจะสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านกายภาพและราคาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นระหว่างช่วงเวลาของการประมาณการในกรณีฐาน จนกระทั่งเสร็จสิ้นโครงการ การประมาณการต้นทุนทั้งสิ้นของโครงการ จึงประกอบด้วยต้นทุนในกรณีฐาน (base cost) บวกด้วยเงินสำรองจ่าย (contingencies) ต่าง ๆ ดังกล่าว

การวิเคราะห์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของโครงการ จะเป็นการพิจารณาถึง

ความเหมาะสมด้านเศรษฐกิจสังคมและการเงิน ว่า โครงการที่เสนอนั้น มีการลงทุนและผลตอบแทนการลงทุนเท่าใด คำนวณการลงทุนหรือไม่ โดยพิจารณาหลักการวิเคราะห์ วิธีคำนวณ และข้อสมมติฐานต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการประมาณการค่าใช้จ่าย และผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินโครงการว่ามีความสมเหตุผลเพียงใด ตามหลักเกณฑ์การพิจารณา ดังนี้

1. การประมาณค่าใช้จ่ายโครงการ ได้แก่ ต้นทุนค่าใช้จ่ายโครงการ ที่ประมาณการโดยหน่วยงานรับผิดชอบโครงการ/บริษัทที่ปรึกษาได้ทำการศึกษาความเหมาะสมโครงการ ข้อสมมติฐานในการประมาณการเป็นที่ยอมรับและตรวจสอบได้ และครอบคลุมรายการต่าง ๆ ไว้ครบถ้วน เช่น

- รายการค่าดอกเบี้ย
- ค่าภานำเข้าอุปกรณ์
- อัตราเงินเฟ้อที่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ
- เงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินงาน

2. แหล่งที่มาของเงินลงทุนโครงการ ได้ประมาณการใช้จากแหล่งใดบ้าง เช่น เงินรายได้ของหน่วยงาน เงินกู้ต่างประเทศ เงินกู้ในประเทศและเงินงบประมาณแผ่นดิน สักส่วนการใช้แหล่งเงินทุน และความพร้อมหรือความเป็นไปได้ในการจัดหา โดยพิจารณาจาก

- ฐานะการเงินขององค์กร และฐานะการเงินการคลังของประเทศ
- ผลประโยชน์หรือรายได้จากโครงการ จะต้องประมาณการไว้อย่างครบถ้วนและสมแก่เหตุผล
- รวมทั้งผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่สามารถประมาณการออกมาเป็นรูปตัวเงินได้

### เทคโนโลยีที่นำมาใช้

ควรมีความเหมาะสมทางด้านเทคนิค ซึ่งเป็นเรื่องของความเหมาะสมและความเป็นไปได้ที่จะใช้เทคโนโลยีทันสมัยมาดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ตลอดจนความเป็นไปได้ในการยอมรับเทคโนโลยีของประชาชน

### การเปรียบเทียบผลประโยชน์และค่าใช้จ่ายของโครงการ

โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จะพิจารณาในประเด็นของ

1. การลงทุนโครงการ ได้แสดงความคุ้มค่าในการลงทุนโครงการ โดยใช้ตัวชี้ต่าง ๆ ดังนี้

- มูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value หรือ NPV) โดยโครงการที่มีมูลค่าปัจจุบันสุทธิตั้งบวกกว่าศูนย์จะเป็นโครงการที่คุ้มค่าในการลงทุน
- อัตราส่วนผลตอบแทนต่อต้นทุน (Benefit Cost Ratio หรือ B/C) โดย B/C มากกว่าหนึ่ง จะเป็นโครงการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนคุ้มค่า
- อัตราผลตอบแทนของโครงการ (Internal Rate of Return หรือ IRR) โดยวิเคราะห์จากการเปรียบเทียบระหว่างผลประโยชน์ของโครงการกับเงินลงทุนและค่าใช้จ่ายตลอดอายุของโครงการ

◆ สำหรับการวิเคราะห์โครงการด้านสังคม โดยทั่วไปจะใช้เกณฑ์การวิเคราะห์ ประสิทธิภาพ ต้นทุน และค่าใช้จ่าย (Cost effectiveness) โดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบต้นทุนและค่าใช้จ่ายของทางเลือกต่าง ๆ ซึ่งทางเลือกที่เหมาะสม จะเป็นทางเลือกที่มีต้นทุน และค่าใช้จ่ายตลอดอายุโครงการต่ำที่สุดในการสนองวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย

## 2. การวิเคราะห์การยอมรับอัตราผลตอบแทนของโครงการ

- อัตราผลตอบแทนทางการเงิน (Financial Internal Rate of Return หรือ FIRR) ในกรณีองค์กรของรัฐเป็นผู้ลงทุน ควรลงทุนโครงการ เมื่ออัตราผลตอบแทนทางการเงินของโครงการเท่ากันหรือสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาด
- อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (Economic Internal Rate of Return หรือ IRR) จะรวมผลประโยชน์ทางตรงและทางอ้อมของโครงการที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ โดยโครงการที่มีความเหมาะสมในการลงทุน ควรมีอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของโครงการสูงกว่าอัตราร้อยละ 9-12 แล้วแต่ลักษณะของโครงการ หากกรณีที่โครงการบางประเภท ให้อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด แต่เป็นโครงการที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อสนองนโยบายพิเศษบางประการ เช่น เพื่อช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนผู้ด้อยโอกาสให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น ก็จะเป็นโครงการที่อยู่ในข่ายพิจารณาให้การสนับสนุน

3. การวิเคราะห์ความไว (Sensitivity Analysis) จะเป็นการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆ ที่ใช้ในการวิเคราะห์ความเหมาะสมในการลงทุนโครงการภายใต้ข้อสมมติฐานต่าง ๆ เพื่อให้ทราบขีดความเสี่ยงในการลงทุนโครงการ การวิเคราะห์นี้จะได้อัตราผลตอบแทนโครงการในแต่ละกรณี หลายกรณี เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจว่าควรลงทุนหรือไม่ หากข้อสมมติฐานต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปจากกรณีฐาน (Base Case) เช่น

- การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของเงินลงทุนโครงการ ราคาเชื้อเพลิง ปริมาณผู้โดยสาร ประมาณการรายได้ของโครงการ
- เงื่อนไขของเอกชนที่ขอให้รัฐดำเนินการ เป็นต้น
- ในกรณีที่ระบบเศรษฐกิจมีความผันผวนสูง อาจจำเป็นต้องวิเคราะห์เพิ่มเติมถึงต้นทุนความเสี่ยงของอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Risk) ต้นทุนอัตราดอกเบี้ยรับจากการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ (Foreign Exchange Earning) และวิเคราะห์สัดส่วนการนำเข้าจากต่างประเทศ (Import Content) ทั้งในส่วนของสินค้าทุนวัตถุดิบ ควบคู่กันไปด้วย

**ผลประโยชน์ที่จะเกิดจากโครงการ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและแนวทางแก้ไข**

ผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับ เป็นผลที่เกิดจากการที่โครงการบรรลุวัตถุประสงค์ ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการดังกล่าว สามารถแสดงให้เห็นผลที่ได้รับทั้งที่เป็นผลประโยชน์ทางตรงและทางอ้อม หรือผลกระทบที่สืบเนื่องมาจากการดำเนินโครงการนั้น การกำหนดหรือวิเคราะห์ผลตอบแทนของโครงการที่ดี ควรจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการดำเนินงาน และความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจและสังคม โดยเปรียบเทียบกับต้นทุนที่ใช้ในการดำเนินโครงการนั้นด้วย

หากพิจารณาตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จะให้ความสำคัญกับ

ผลกระทบก่อนนโยบายเศรษฐกิจโดยตรง โดยจะต้องแสดงข้อมูลรายการความต้องการใช้สินค้านำเข้าจากต่างประเทศเพื่อใช้ในการก่อสร้างโครงการด้วย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ผลกระทบของการลงทุนโครงการ (โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่) ที่จะมีผลต่อเศรษฐกิจโดยรวม เช่น

- การเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจหรือส่งผลกระทบต่อการรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศ
- อัตราเงินเฟ้อและดุลบัญชีเดินสะพัด เพื่อประโยชน์ในการกำหนดแนวทางและมาตรการให้เหมาะสมต่อการสร้างความมั่นคงให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศ

\*ผลประโยชน์จากโครงการต่อ “คน” การให้รายละเอียดผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนาโครงการเศรษฐกิจและสังคมต่อ “คน” การคุ้มครองผู้บริโภคและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ ทั้งที่เกิดจากโครงการโดยตรงและโดยอ้อม เช่น

- ระบุผลประโยชน์ที่ประชาชน จะได้รับจากโครงการ โดยตรงให้ชัดเจน และกำหนดระยะเวลา
- การสร้างโอกาสการมีงานทำและเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชน
- การมีส่วนร่วมช่วยสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของ “คน” จากโครงการ
- การดำเนินการจัดสภาพแวดล้อมรอบตัว “คน” ให้ดีขึ้น

สำหรับการ...

สำหรับการพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ ตามแนวทางของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) นั้น ในกรณีที่เป็นโครงการลงทุนด้านสิ่งก่อสร้าง ควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบ ได้แก่

- **ผลกระทบสิ่งแวดล้อม** จากการพัฒนาโครงการ เป็น 3 ระยะ คือ ก่อนการก่อสร้าง ระหว่างการก่อสร้าง และหลังการก่อสร้างแล้วเสร็จ โดยพิจารณาถึง ประสิทธิภาพของการจัดเตรียมแผนงานและมาตรการ เพื่อป้องกันหรือลดปัญหาผลกระทบที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งการประสานแผนงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขและป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องคิดรวมเป็นต้นทุนของโครงการด้วย
- **ผลกระทบต่อสังคมและชุมชนในพื้นที่โครงการ** โดยเฉพาะต้นทุนทางสังคมและผลกระทบด้านวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชุมชน โดยได้มีการเตรียมแผนงาน สร้างความเข้าใจและประชาสัมพันธ์ให้องค์กรท้องถิ่นต่าง ๆ และประชาชนได้รับรู้ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงการ ทั้งนี้เพื่อสร้างความมั่นใจว่าเมื่อโครงการได้รับอนุมัติแล้ว จะสามารถดำเนินการได้โดยไม่ล่าช้าและแล้วเสร็จตามกำหนด โดยไม่เกิดปัญหาการต่อต้านจากมวลชน

#### การบริหารโครงการ

การบริหารโครงการเป็นการดำเนินโครงการ มีความหมายรวมถึงการติดตาม ควบคุม กำกับ นิเทศ และประเมินผลโครงการ เนื่องจากเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะใช้เป็นแนวทางให้ผู้พิจารณาโครงการได้ทราบว่า เมื่ออนุมัติโครงการแล้ว จะมีแนวทางดำเนินการควบคุมติดตามผลโครงการอย่างไร จึงจะทำให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนหรือบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จะมีแนวทางการวิเคราะห์ ดังนี้



1. ความเหมาะสมด้านการบริหารโครงการ ซึ่งเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับความสามารถของหน่วยงานเจ้าของโครงการที่จะบริหารดำเนินโครงการให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาและวงเงินที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

- การจัดเตรียมแผนการบริหารโครงการไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะระบบการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- ประสิทธิภาพในการบริหารและจัดการ ในระยะที่ผ่านมา
- หากเป็นโครงการที่มีลักษณะเป็นงานพิเศษ หรือมีลักษณะงานเฉพาะที่จะต้องปรับปรุงองค์กรเพื่อดำเนินงานโครงการเป็นการเฉพาะ ควรจะมีการชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติม
- ควรชี้แจงเหตุผลและความเป็นไปได้ หากจะให้เอกชนเข้าร่วมในการบริหารและการจัดการ เพื่อให้การดำเนินโครงการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- รายละเอียดแผนการจัดการด้านบุคลากร เพื่อรองรับการดำเนินโครงการ ตั้งแต่เริ่มขั้นตอนการเตรียมโครงการ จนถึงขั้นโครงการแล้วเสร็จ

2. การติดตามประเมินผลโครงการ เป็นรายละเอียดที่หน่วยงานเจ้าของโครงการได้มีการวางระบบติดตามประเมินผลโครงการ เพื่อวัดผลระหว่างดำเนินโครงการ และมีโอกาสที่โครงการจะแล้วเสร็จ โดยมีเกณฑ์ชี้วัดในเรื่อง

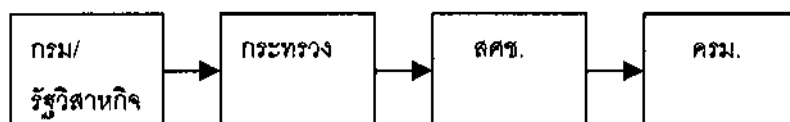
- กำหนดระยะเวลาของแผนการดำเนินงานหลัก ตั้งแต่โครงการได้รับอนุมัติจนเสร็จสิ้นโครงการ เช่น การประกวดราคา การจัดซื้อ และการก่อสร้าง เป็นต้น เพื่อกำกับให้โครงการไม่ล่าช้าจากเป้าหมายที่กำหนดไว้
- การประเมินต้นทุนเมื่อโครงการแล้วเสร็จ และวิเคราะห์ผลสำเร็จของโครงการกับเกณฑ์ชี้วัด
- หากเป็นโครงการก่อสร้าง ให้รายงานผลการปฏิบัติงานโครงการต่อ สศช. ปีละ 2 ครั้ง ในเดือนมีนาคม และกันยายนของปีงบประมาณ

### III การนำเสนอและการพิจารณาโครงการ

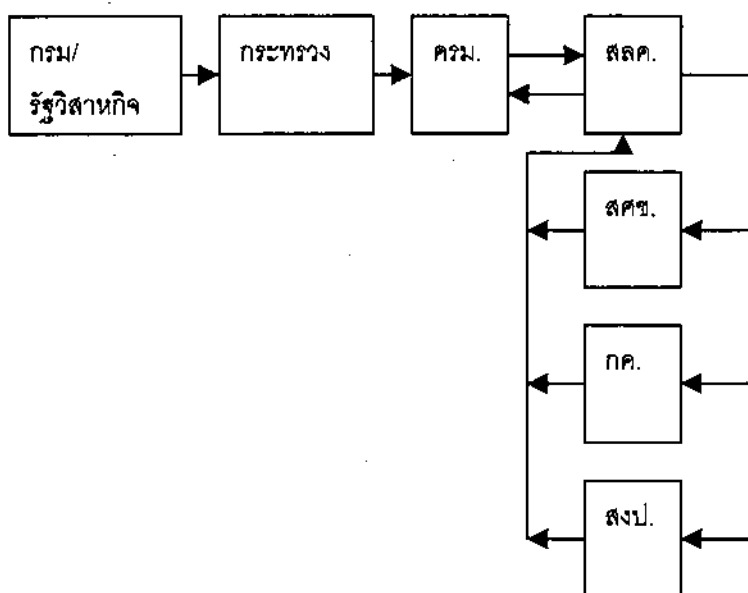
#### ขั้นตอนการนำเสนอโครงการ

เมื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการ ได้จัดทำรายละเอียดโครงการเสร็จสมบูรณ์ตามองค์ประกอบข้างต้นแล้ว จะมีขั้นตอนการนำเสนอโครงการ (ที่รัฐดำเนินการเอง) ตามระเบียบราชการ 2 แนวทาง คือ

- กรม/รัฐวิสาหกิจ เสนอเรื่องไปที่กระทรวง และกระทรวงเสนอ สศช.พิจารณา และนำความเห็นเสนอ กรม. เพื่อขออนุมัติใช้เงินกู้



- กรม/รัฐวิสาหกิจ เสนอเรื่องไปที่กระทรวง และกระทรวงเสนอ กรม. โดย สลค.จะส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สศช. กระทรวงการคลัง และสำนักงานงบประมาณ เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของ กรม. ต่อไป



## แนวทางปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จะพิจารณาวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการ ในกรณีที่โครงการของหน่วยงานที่น่าเสนอ ยังขาดสาระสำคัญบางประการที่จะใช้ประกอบการวิเคราะห์โครงการ สศช. จะประสานงานกับหน่วยงานเจ้าของโครงการ หรือมีหนังสือถึงกระทรวงต้นสังกัดของหน่วยงาน นั้น ๆ เพื่อขอให้มีการจัดส่งรายละเอียดข้อมูลเพิ่มเติมให้แก่ สศช. ต่อไป

## กรอบระยะเวลาการพิจารณาโครงการ

สศช. ได้กำหนดเวลาการพิจารณาเบื้องต้นสำหรับโครงการที่ส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจดำเนินการ ไว้ 45 วัน

## การนำเสนอโครงการเพื่อขอบรรจุในแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศในแต่ละปีงบประมาณ

โครงการที่ผ่านการพิจารณาและวิเคราะห์ความเหมาะสม จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องข้างต้นแล้ว จะสามารถนำเสนอขอบรรจุในแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศได้ในปีงบประมาณที่พร้อมดำเนินการ หรือเสนอขอบรรจุไว้ในแผน 3 ปี โดยมีขั้นตอนดำเนินงานโดยสังเขป คือ

1. คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ (มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน) จะพิจารณาจัดทำแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศ สำหรับโครงการลงทุนของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ประจำปีงบประมาณ และกำหนดเพดานเงินกู้ในแผนการก่อหนี้ฯ ประจำปีงบประมาณ

2. สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ จะมีหนังสือแจ้งส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ในราวเดือนกุมภาพันธ์ ในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อให้พิจารณาเสนอโครงการขอบรรจุในแผนการก่อหนี้ฯ ของปีงบประมาณถัดไป และแผนการก่อหนี้ 3 ปี โดยส่วนราชการที่เสนอโครงการจะต้องกรอกรายละเอียดลงในแบบฟอร์มตามที่สำนักบริหารหนี้สาธารณะ และ สศช. กำหนด (ปรากฏในภาคผนวก)

3. ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ จะมีหนังสือเชิญส่วนราชการเจ้าของโครงการเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาความเหมาะสมและความพร้อมที่จะดำเนินโครงการ ซึ่งจะกำหนดในราวเดือน มิถุนายน – กรกฎาคม ของปีงบประมาณ โดยมีหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมด้วย คือ

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)
- กระทรวงการคลัง
- สำนักงานงบประมาณ

4. ภายหลังจากที่คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ ได้พิจารณาคัดเลือกโครงการเพื่อจัดทำแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศประจำปีงบประมาณตามกรอบเพดานเงินกู้ที่กำหนดแล้ว ก็จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติแผนการก่อหนี้ดังกล่าว ต่อไป ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีจะมีมติอนุมัติพร้อมทั้งให้คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศไทยอำนาจ ปรับปรุง แก้ไข และทบทวนแผนการก่อหนี้ฯ ได้เป็นระยะ ๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสม ซึ่งโครงการตามแผนการก่อหนี้ฯ จะจำแนกเป็นโครงการหลักและโครงการสำรอง โดยจะมีการปรับปรุงได้ตามความเหมาะสมตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ

5. ส่วนราชการเจ้าของโครงการที่ได้รับการบรรจุในแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแล้ว จะต้องรายงานผลการดำเนินงานให้คณะรัฐมนตรีทราบความคืบหน้าเป็นระยะ (ทุก 4 เดือน) จนกว่าจะเสร็จสิ้นโครงการ

### การบริหารโครงการภายหลังได้รับการอนุมัติ

การบริหารโครงการภายหลังได้รับการอนุมัติโครงการภายใต้แผนการก่อหนี้จากต่างประเทศ นั้น ส่วนราชการเจ้าของโครงการจะต้องจัดตั้ง “หน่วยดำเนินโครงการ (Project Implementation Unit : PIU) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยแต่งตั้งผู้อำนวยการ PIU ผู้ประสานงาน PIU และเจ้าหน้าที่อื่นเพื่อปฏิบัติงานตามความเหมาะสม

### ส่วนที่ 3

#### บทสรุป

การจัดทำข้อเสนอโครงการเพื่อเสนอขอใช้เงินกู้จากต่างประเทศมาดำเนินการ นั้น มีหลักการสำคัญที่ควรคำนึงถึง คือ

1. ความสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาฯต่าง ๆ
2. อยู่ภายใต้ขีดความสามารถที่หน่วยงานจะดำเนินการ
3. สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาอนุมัติโครงการของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)
4. การกำหนดค่าใช้จ่ายสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของสำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลัง
5. เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ควรสนับสนุนให้องค์กรเอกชน องค์กรชุมชน หรือประชาชนผู้ได้รับผลประโยชน์ ผลกระทบ เข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล
6. ถ้าเป็นไปได้ควรจัดให้แผนการดำเนินงานของโครงการ มีความสอดคล้องสัมพันธ์กับโครงการและงานของหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่

สำหรับการวิเคราะห์ผลตอบแทนโครงการด้านสังคม มักจะไม่วิเคราะห์รายละเอียดในเชิงสถิติเป็นตัวเงินอย่างลึกซึ้งนัก แต่จะเป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบ โครงการลงทุนที่มีต้นทุนต่ำที่สุดในโครงการลักษณะเดียวกัน และเป็นโครงการที่สร้างประโยชน์ให้แก่ “คน” ตามยุทธศาสตร์การ พัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 - 9

นอกจากการพิจารณาหลักการสำคัญข้างต้นแล้ว หน่วยงานที่มีความประสงค์จะจัดทำโครงการพัฒนาโดยมีความจำเป็นต้องใช้เงินกู้จากต่างประเทศ ควรได้ศึกษาทำความเข้าใจให้ชัดเจนเกี่ยวกับ แนวทางและขั้นตอนการเสนอโครงการ เพื่อที่จะทำให้ได้รับอนุมัติตามระยะเวลาที่พร้อมดำเนินการ ซึ่งมีขั้นตอนการเสนอโดยสังเขป คือ

- ◆ นำเสนอโครงการตามระเบียบราชการโดยผ่านกระทรวง เพื่อการวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการในเบื้องต้น โดยผ่านการกลั่นกรองของผู้ที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในรูปของคณะทำงานที่กระทรวงได้แต่งตั้งขึ้น เมื่อผ่านการพิจารณาในระดับนี้แล้ว กระทรวงจะเสนอโครงการดังกล่าวให้สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี (สลค.)พิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรี (ครม.) อนุมัติให้ใช้เงินกู้จากต่างประเทศ

สลค.จะดำเนินการ...

- ◆ สลค.จะดำเนินการต่อไปโดยจัดส่งข้อเสนอโครงการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สศช. สำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลัง (โครงการที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องบุคลากร อาจส่งให้สำนักงาน ก.พ. ด้วย) พิจารณารายละเอียดตามหลักเกณฑ์ของแต่ละหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งหากต้องการข้อมูลเพิ่มเติม จะมีการติดต่อมายังหน่วยงานเจ้าของโครงการ แล้วเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของ ครม.
- ◆ หากการนำเสนอความเห็นต่อโครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวไม่เป็นไปในแนวเดียวกัน สลค.จะมีหนังสือแจ้งให้กระทรวงทราบถึงข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ เหล่านั้น เพื่อการพิจารณาทบทวนปรับปรุงโครงการให้สอดคล้อง จนกว่าจะมีความเห็นชอบในโครงการร่วมกัน สลค.จึงจะเสนอโครงการให้ ครม.พิจารณาอนุมัติต่อไป
- ◆ เมื่อสำนักบริหารหนี้สาธารณะ/ กระทรวงการคลัง/ ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ ได้มีหนังสือประสานงานมายังกระทรวง เพื่อให้เสนอโครงการบรรจุในแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศ ประจำปีงบประมาณ ซึ่งปีงบประมาณใด เป็นปีที่พร้อมสำหรับเริ่มดำเนินโครงการ กระทรวงก็จะสามารถเสนอโครงการที่ ครม.อนุมัติ/อยู่ระหว่างการพิจารณา เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ ตามแบบฟอร์มที่สำนักบริหารหนี้สาธารณะกำหนดได้ในทันที
- ◆ สำนักบริหารหนี้สาธารณะ จะเป็นผู้พิจารณาแหล่งเงินกู้ที่มีความเหมาะสมให้แก่โครงการที่นำเสนอ ซึ่งมีแหล่งเงินกู้หลักของประเทศ ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ธนาคารญี่ปุ่นเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศ (JBIC) DANIDA ประเทศเดนมาร์ก และประเทศสเปน เป็นต้น
- ◆ การพิจารณาบรรจุโครงการในแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศ จะมีความสอดคล้องกับเพดานเงินกู้ที่คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศกำหนดไว้ในแต่ละปีงบประมาณ โดยจะมีการปรับปรุงได้ตามความเหมาะสม โดยพิจารณาจากความพร้อมในการดำเนินโครงการ และสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งคณะกรรมการจะรายงาน ครม.เพื่อให้ความเห็นชอบ เป็นระยะ ๆ
- ◆ การลงนามในสัญญาเงินกู้ จะเป็นการดำเนินการระหว่างกระทรวงการคลัง กับแหล่งผู้ให้กู้ ก่อนปีงบประมาณที่เริ่มดำเนินโครงการ

- ◆ ภายหลัง ครม.อนุมัติโครงการแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องรายงานผลการดำเนินงานเป็นระยะ (3 หรือ 4 เดือน ตามมติ ครม.) ให้ ครม.ทราบความคืบหน้าจนกว่าจะเสร็จสิ้นโครงการ

### การนำคู่มือไปใช้ประโยชน์

การนำเสนอข้อมูลการจัดทำข้อเสนอโครงการขอใช้เงินกู้ต่างประเทศ มาดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ได้จัดทำนี้ มีขึ้นเนื่องจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นหน่วยงานสำคัญหน่วยหนึ่ง ที่มีบทบาทในการพัฒนาทรัพยากรแรงงานของประเทศให้มีศักยภาพและคุณภาพชีวิตทัดเทียมมาตรฐานสากล ตลอดจนยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ด้อยโอกาสให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและพัฒนาตนเองต่อไปได้ ซึ่งการดำเนินงานโดยใช้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามปกติอาจไม่เพียงพอที่จะดำเนินโครงการพัฒนาเร่งด่วนต่าง ๆ ซึ่งไม่อาจรอเวลาได้ และจะเกิดประโยชน์สูงสุดในช่วงเวลานั้น ๆ

และจากการเสนอโครงการขอใช้เงินกู้ต่างประเทศของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อบรรจุในแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศ ประจำปีงบประมาณต่าง ๆ ในระยะที่ผ่านมายังขาดความสมบูรณ์ในการแสดงเหตุผลความจำเป็นของการจัดทำโครงการ และประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดทำโครงการ รวมทั้งการจัดทำข้อเสนอโครงการในระยะเวลาเร่งรัด เป็นผลให้โครงการไม่ได้รับอนุมัติตามที่ต้องการ

คู่มือที่จัดทำขึ้นนี้ จะเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงาน/ส่วนราชการที่ประสงค์จะจัดทำข้อเสนอโครงการเพื่อขอใช้เงินกู้จากต่างประเทศมาดำเนินโครงการ ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับการเขียนโครงการในรายละเอียดขององค์ประกอบต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการนำเสนอในแนวทางและขั้นตอนที่ถูกต้อง ซึ่งจะทำให้โครงการที่เสนอได้รับอนุมัติ โดยไม่ต้องปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง ทั้งยังเป็นการประหยัดทรัพยากรต่าง ๆ ในการดำเนินงานด้วย

นอกจากคู่มือฉบับนี้ จะเป็นแนวทางจัดทำข้อเสนอโครงการเพื่อขอใช้เงินกู้แล้ว ยังสามารถใช้เป็นกรอบแนวทางการนำเสนอโครงการขออนุมัติงบประมาณอื่น ๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ พิจารณาด้วย เนื่องจากหลักเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการจะไม่แตกต่างจากที่นำเสนอมากนัก

อนึ่ง การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศของรัฐบาลนั้น เนื่องมาจากประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา จำเป็นต้องพึ่งพาเทคโนโลยีและวิชาการที่ทันสมัย จากประเทศที่มีความก้าวหน้า มาเพื่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ การใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาโดยใช้จ่ายเฉพาะงบประมาณของประเทศเพียงส่วนเดียวจึงไม่อาจเพียงพอ ประกอบกับรัฐบาลจะพิจารณาการกู้ยืมเฉพาะ โครงการเงินกู้ที่มีความเหมาะสม คำนึงถึงการลงทุน และก่อให้เกิดรายได้ประชาชาติ (GDP) เพิ่มขึ้น เป็นประโยชน์ต่อเนื่องแก่ประชาชนและประเทศชาติในระยะยาว ตลอดจนรัฐบาลมีกำลังเพียงพอที่จะใช้หนี้และดอกเบี้ยคืนได้ในระยะเวลาและเงื่อนไขที่แหล่งเงินกู้กำหนด

ดังนั้น การจะพิจารณานำเสนอโครงการขอใช้เงินกู้จากต่างประเทศของหน่วยงาน/ส่วนราชการต่าง ๆ จึงควรมีความรอบคอบ คำนึงถึงผลประโยชน์และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นภายหลังเสร็จสิ้นโครงการแล้วว่า มีความคุ้มค่าแก่การลงทุนเพียงใด เพื่อมิให้ประเทศต้องมีการหนี้สินมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ตกเป็นภาระของคนรุ่นต่อไปในอนาคต

