

แนวทางการบริหารโครงการปรับปรุงและก่อสร้าง สถานเอกอัครราชทูตไทยและสถานกงสุลใหญ่ไทย

กุลธิดา แสงนิล

s_kullathida@yahoo.com

รองศาสตราจารย์ นาวาโท ไตรวัฒน์ วีรยศิริ

ภาควิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

vtraiwat@chula.ac.th

บทคัดย่อ

ในระยะเวลาที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศมีโครงการปรับปรุงและก่อสร้างอาคารสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยในต่างประเทศเป็นจำนวนมากและมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แต่ทั้งนี้ยังขาดการทบทวนและวิเคราะห์ถึงการบริหารโครงการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันของการดำเนินโครงการปรับปรุงและก่อสร้างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทย วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการ เพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารโครงการปรับปรุงและก่อสร้างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทย วิธีการศึกษา คือ การทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทย รวมทั้งสถาปนิกผู้ออกแบบโครงการ ผลการศึกษาได้นำเสนอแนวทางการบริหารโครงการปรับปรุงและก่อสร้างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยตามลักษณะของโครงการที่ได้จัดแบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่ โครงการซ่อมแซมฉุกเฉิน โครงการปรับปรุงรักษาสภาพอาคาร โครงการปรับปรุงทั้งอาคารและ/หรือต่อเติมอาคาร และโครงการก่อสร้างอาคารใหม่ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการบริหารโครงการของกระทรวงการต่างประเทศ และสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับโครงการลักษณะอื่นต่อไป

คำสำคัญ : การบริหารโครงการสถาปัตยกรรม โครงการปรับปรุง โครงการก่อสร้าง สถานเอกอัครราชทูตไทย สถานกงสุลใหญ่ไทย

Project Management Guidelines for Renovation and Construction Projects of Royal Thai Embassies and Consulates

Kullathida Sangnin

s_kullathida@yahoo.com

Asst. Prof. Cdr. Traiwat Viryasiri

Department of Architecture, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University

vtraiwat@chula.ac.th

Abstract

The Ministry of Foreign Affairs has been planning to renovate or construct several Royal Thai Embassies and Consulates. However, while some projects are already under way, no systematic analysis and evaluation of the management of these projects has yet been made. This paper aims to investigate the current renovation and construction of Royal Thai Embassies and Consulates. It also analyzes the projects' management problems, and the respective causes of such. The ultimate objective is to suggest how the management of these and the future projects might be improved. The study methods used to conduct the project management analysis include literature review, and interviews of officers in the property department of the Ministry of Foreign Affairs, foreign service officers stationed at their respective Royal Thai Embassies and Consulates, and the architects. The major finding is that the best way to prioritize the renovation and construction Royal Thai Embassies and Consulates are: 1) urgent repair; 2) maintenance; 3) renovation and/or expansion; and 4) new construction. These findings are useful for the management of the projects run by the Ministry of Foreign Affairs and can be adapted and implemented for management other projects as well.

Keywords: Architectural project management, renovation project, construction project, Royal Thai Embassy, Royal Thai Consulate

บทนำ

กระทรวงการต่างประเทศมีการกิจในการดูแลรับผิดชอบอาคารสถานที่ของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยในต่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันมีที่ตั้งอยู่หลายแห่งในแต่ละภูมิภาค ได้แก่ ทวีปเอเชีย ทวีปยุโรป ทวีปอเมริกา ทวีปแอฟริกา และบริเวณหมู่เกาะแปซิฟิกตอนใต้ โดยมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 94 แห่ง แบ่งเป็นสถานเอกอัครราชทูตไทย 68 แห่ง และสถานกงสุลใหญ่ไทย 26 แห่ง (สถานเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศ, (ม.ป.ป.): ออนไลน์) โดยมีอาคารที่กระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมทั้งสิ้น 129 รายการ จำนวนอาคารเช่ารวมทั้งสิ้น 76 รายการ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2555)

สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยหลายแห่งมีการใช้งานมานาน ทรวดโถมเสื่อมสภาพลงตามอายุอาคาร ซึ่งอาคารมีผลต่อภาพลักษณ์ของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยเป็นอย่างมาก จึงควรปรับปรุงซ่อมแซมและบำรุงรักษาให้มีความสง่างามอยู่เสมอ เพื่อแสดงถึงเกียรติภูมิของประเทศ ประกอบกับปัจจุบันภารกิจของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุล

ใหญ่ไทยมีเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการเพิ่มบุคลากรจากหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติงานอยู่ภายในอาคารเดียวกัน ทำให้ความต้องการใช้งานพื้นที่มีมากขึ้น ดังนั้น สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยหลายแห่ง จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงอาคาร หรือก่อสร้างอาคารใหม่ เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไป และรองรับระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2552-2554) มีโครงการของงบประมาณปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร โดยใช้งบประมาณจากเงินรายได้จากเงินฝากค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกงสุล (เงิน คชจ. 10%) จำนวนมากถึง 214 โครงการ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2554) และในระหว่างปี พ.ศ. 2531-2554 มีโครงการก่อสร้างอาคารใหม่ทั้งหมดมากถึง 17 แห่ง (กระทรวงการต่างประเทศ, 2554) กระทรวงการต่างประเทศ โดยสำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน จึงมีภารกิจต้องรับผิดชอบในการบริหารโครงการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเดิม และบริหารโครงการที่ก่อสร้างใหม่ให้สำเร็จลุล่วงเป็นจำนวนมาก



ภาพที่ 1: แสดงที่ตั้งสถานเอกอัครราชทูตไทยและสถานกงสุลใหญ่ไทยในแต่ละภูมิภาคทั่วโลก
ที่มา: รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการศึกษาขั้นตอนการดำเนินการปรับปรุงก่อสร้างอาคารสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในต่างประเทศ, 2555

แต่ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังขาดการทบทวนและวิเคราะห์ถึงปัญหาอุปสรรค รวมทั้งแนวทางการบริหารโครงการปรับปรุงและก่อสร้างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น บทความนี้จึงนำเสนอการศึกษาแนวทางการบริหารโครงการปรับปรุงและก่อสร้างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยในต่างประเทศ โดยศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการปรับปรุงและก่อสร้างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยจากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ได้แก่ บุคลากรในสำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน บุคลากรในสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทย และสถาปนิกผู้ออกแบบ ประมวลวิเคราะห์เหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการ และเสนอแนะแนวทางการบริหารโครงการปรับปรุงและก่อสร้างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทย เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานการดำเนินโครงการปรับปรุงและก่อสร้างอาคารสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยในต่างประเทศ และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารโครงการปรับปรุงและก่อสร้างอาคารของหน่วยงานอื่นต่อไป

ลักษณะโครงการปรับปรุงและก่อสร้างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยในปัจจุบัน

การดำเนินโครงการของกระทรวงการต่างประเทศในระยะที่ผ่านมา สามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ โครงการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเดิม และโครงการก่อสร้างอาคารใหม่ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) โครงการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเดิม

กระทรวงการต่างประเทศได้มอบหมายให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยแต่ละแห่งมีหน้า

ที่ในการดูแล บำรุงรักษา รวมทั้งปรับปรุงซ่อมแซมอาคารให้อยู่ในสภาพดีและตอบสนองต่อการใช้งานอยู่เสมอ โดยปกติกระทรวงการต่างประเทศ จะไม่ดำเนินการเชิงรุกในการเข้าไปการสั่งการให้สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยแห่งใดปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร แต่จะรอรับเรื่องขอปรับปรุงซ่อมแซมจากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทย เนื่องจากอาคารมีที่ตั้งอยู่ในทุกภูมิภาคทั่วโลก จึงไม่สามารถจัดบุคลากรเข้าไปประเมินตรวจสอบและดำเนินการได้ทั่วถึง

แหล่งงบประมาณที่ใช้ในโครงการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารมี 2 แหล่ง ได้แก่ เงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งการเสนอขอของงบประมาณจะต้องทำเรื่องเสนอล่วงหน้า 1 ปี และเงินรายได้จากเงินฝากค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกงสุล ซึ่งเป็นงบประมาณที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณให้หักไว้เพื่อจัดซื้อครุภัณฑ์หรือซ่อมแซมอาคาร ในอัตราร้อยละ 10 ของเงินรายได้จากเงินฝากค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกงสุล (เงินคชจ. 10%) โดยที่เงินงบประมาณดังกล่าวมีจำนวนจำกัด แต่มีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยจำนวนมากที่มีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณ กระทรวงการต่างประเทศ จึงต้องพิจารณาจัดสรรเงิน คชจ. 10% โดยให้ความสำคัญกับประเทศที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเป็นอันดับแรก สำหรับค่าขอที่มีมูลค่าสูงหรือยังไม่มี ความเร่งด่วน กระทรวงการต่างประเทศ จะขอให้อุดตั้งงบประมาณประจำปีต่อไป

ในระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมา ระหว่างปีงบประมาณ 2552-2554 มีโครงการขอปรับปรุงซ่อมแซมโดยใช้เงิน คชจ. 10% จำนวน 214 โครงการ เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 322,136,752.59 บาท (กระทรวงการต่างประเทศ, 2554)

2) โครงการก่อสร้างอาคารใหม่

โครงการก่อสร้างอาคารใหม่ที่พบจากการศึกษา แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ โครงการก่อสร้างอาคารบนที่ดิน

เปล่าเพื่อทดแทนการเช่าอาคาร และโครงการก่อสร้างอาคารใหม่เพื่อทดแทนอาคารเดิมที่มีสภาพทรุดโทรมมากหรือไม่สามารถตอบสนองต่อการใช้งาน

แหล่งงบประมาณที่ใช้ในโครงการก่อสร้างอาคารมี 2 แหล่ง ได้แก่เงินงบประมาณแผ่นดิน เป็นงบประมาณส่วนที่ต้องทำแผนเพื่อขออนุมัติโครงการและงบประมาณจากสำนักงบประมาณ และเงินรายได้จากเงินฝากค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกงสุล ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้รับอนุมัติจากกรมบัญชีกลางให้ใช้ในการจัดซื้ออาคารและที่ดิน และเป็นค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างอาคารทดแทนการเช่า หรือกรณีที่ไม่มีที่ทำการในประเทศนั้นๆ มาก่อน แล้วต้องการก่อสร้างอาคารขึ้นใหม่ ในอัตราร้อยละ 20 ของเงินรายได้จากเงินฝากค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกงสุล (เงิน คชจ. 20%) ในการพิจารณาอนุมัติค่าใช้จ่ายจากเงิน คชจ. 20% จะมีความเป็นไปได้และสะดวกกว่าเงินงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศสามารถบริหารจัดการได้เองตามความเหมาะสม งบประมาณดังกล่าว มีการนำมาใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546-2555 ปัจจุบัน (ปีงบประมาณ 2555) ยังไม่ได้มีการตั้งโครงการเพื่อขออนุมัติงบประมาณส่วนนี้ใหม่ เนื่องจากยังมีโครงการก่อสร้างที่ใช้งบประมาณส่วนนี้ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จอีกหลายโครงการ

พบว่า โครงการก่อสร้างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยแห่งแรกเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2531 ได้แก่โครงการก่อสร้างสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงริยาด ประเทศซาอุดีอาระเบีย หลังจากนั้นก็มีโครงการก่อสร้างอาคารอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2555) มีโครงการก่อสร้างอาคารสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยรวมทั้งหมด 17 แห่ง โดยโครงการแล้วเสร็จ 9 แห่ง โครงการที่อยู่ระหว่างก่อสร้าง 7 แห่ง และโครงการที่อยู่ระหว่างการออกแบบ 1 แห่ง (กระทรวงการต่างประเทศ, 2554) ซึ่งโครงการที่อยู่ระหว่างการดำเนินการนั้น หลายโครงการที่มีระยะเวลาดำเนินการโครงการล่าช้ากว่าแผนมาก

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินโครงการปรับปรุงและก่อสร้างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทย

ส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน ภายใต้สังกัดกระทรวงต่างประเทศ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินโครงการปรับปรุงและก่อสร้างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยในต่างประเทศ โดยแบ่งการทำงานออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่

1) ฝ่ายโครงการจัดซื้อและก่อสร้าง

ปัจจุบันมีบุคลากรจำนวน 3 คน มีหน้าที่ในการตั้งคำขออนุมัติงบประมาณสำหรับการจัดซื้อที่ดินหรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง รวมถึงกำกับดูแลการก่อสร้างอาคารสำหรับใช้เป็นสำนักงานหรือบ้านพักทดแทนการเช่าหรือสำหรับการเปิดสำนักงานใหม่ โดยตรวจสอบควบคุมการจัดทำเอกสาร สัญญา และเงื่อนไขการจัดซื้อและก่อสร้างให้ถูกต้องตามสอดคล้องกับเทศบัญญัติด้านการก่อสร้างและกฎหมายในต่างประเทศ ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยและต่างประเทศเพื่อขออนุมัติการจัดซื้อและก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศ และประสานกรมธนารักษ์กรณีจัดซื้อ แลกเปลี่ยน โอน หรือจำหน่ายทรัพย์สินในต่างประเทศ รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศที่รัฐบาลไทยถือครองกรรมสิทธิ์เพื่อให้กรมธนารักษ์จัดทำทะเบียนทรัพย์สินต่อไป

2) ฝ่ายปรับปรุงซ่อมแซมและครุภัณฑ์

ปัจจุบันมีบุคลากรจำนวน 2 คน มีหน้าที่ตั้งคำขออนุมัติงบประมาณสำหรับการดูแลสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาลไทยในต่างประเทศ โดยพิจารณาจัดสรรงบประมาณตามภารกิจความเร่งด่วน และความจำเป็น ดูแลให้หน่วยงานในต่างประเทศมีการปรับปรุงซ่อมแซมสิ่งปลูกสร้างต่างๆ เป็นประจำเพื่อรักษาสภาพอาคารให้อยู่ในสภาพดีและใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ที่ผ่านมาพบว่า สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สินซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงในการดูแลโครงการปรับปรุงและก่อสร้างอาคาร ไม่มีบุคลากรที่มีคุณวุฒิด้านสถาปัตยกรรม หรือวิศวกรรม ทั้งหมดเป็นนักการทูต นอกจากนี้ โดยส่วนใหญ่มีการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงงานทุก 2-5 ปี จึงส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการดำเนินงาน

กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการปรับปรุงและก่อสร้างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทย

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 25 ระบุว่า สำหรับส่วนราชการในต่างประเทศ หรือมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติในต่างประเทศ จะซื้อหรือจ้างโดยวิธีพิเศษก็ได้ โดยให้ติดต่อซื้อหรือจ้างกับผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง (ศิริศักดิ์ สุขชื่น, 2550: 23) ดังนั้น ในการจัดจ้างผู้ออกแบบและควบคุมงานกระทรวงการต่างประเทศจึงขอใช้วิธีพิเศษ โดยอิงแนวทางการคัดเลือกแบบจำกัดข้อกำหนด โดยให้เป็นไปตามคุณสมบัติที่ทางกระทรวงการต่างประเทศกำหนดในแต่ละโครงการ

ในส่วนการจัดจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างจะใช้วิธีพิเศษด้วยเช่นกัน โดยหากมีวงเงินค่าก่อสร้างไม่เกิน 2 ล้านบาท จะอิงแนวทางการคัดเลือกแบบวิธีตกลง แต่ถ้าหากสูงกว่าจะอิงแนวทางการคัดเลือกแบบจำกัดข้อกำหนดหรือวิธีประกวดราคา โดยกระทรวงการต่างประเทศ ได้มอบอำนาจให้สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยเป็นผู้จัดจ้างและทำสัญญาจ้างก่อสร้างโดยตรง

ขั้นตอนการดำเนินโครงการปรับปรุงและก่อสร้างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยปัจจุบัน

ขั้นตอนการดำเนินโครงการปรับปรุงและก่อสร้างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยในปัจจุบัน สรุปได้ดังนี้

1) โครงการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเดิม

หากอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่อยู่ภายใต้การดูแลของสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยแห่งใดสมควรได้รับการปรับปรุงซ่อมแซม สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องตั้งคำขอประมาณโดยจัดส่งรายงานชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น ระบุรายการที่จำเป็นต้องปรับปรุงซ่อมแซม พร้อมใบเสนอราคา และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง มาให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาและรวบรวมเสนอต่อสำนักงบประมาณเพื่อจัดสรรงบประมาณต่อไป เมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณแล้ว กระทรวงการต่างประเทศ จะแจ้งให้สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ดำเนินการจัดจ้างปรับปรุงซ่อมแซมตามวงเงินที่ได้รับอนุมัติ

ในกรณีที่การปรับปรุงซ่อมแซมมีความเร่งด่วน หรือคำขอประมาณไม่ได้รับอนุมัติ แต่ยังมีความจำเป็นต้องดำเนินการ ไม่อาจรอตั้งงบประมาณในปีต่อไปได้ สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยสามารถส่งรายงานขออนุมัติตั้งงบประมาณปรับปรุงซ่อมแซมมายังกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศจะพิจารณาจัดสรรงบประมาณจากเงิน คชจ. 10% เป็นรายการนี้ไป

สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ จะแต่งตั้งคณะกรรมการจัดจ้างผู้รับเหมาก่อสร้าง เพื่อดำเนินการจัดจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างในพื้นที่โดยใช้วิธีพิเศษ โดยเจ้าหน้าที่ของสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยจะเป็นผู้ตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานและรายงานผลการดำเนินงานให้กระทรวงการต่างประเทศรับทราบ

2) โครงการก่อสร้างอาคารใหม่

กระทรวงการต่างประเทศจะประเมินว่าสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยแห่งใดมีความจำเป็นและความพร้อมในการดำเนินโครงการก่อสร้าง จากนั้นจะประสาน

งานให้สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทย ศึกษาและสรุปข้อมูลเบื้องต้นที่จำเป็นต่อการออกแบบมาให้กระทรวงการต่างประเทศ

ขั้นตอนการออกแบบ ผู้ออกแบบจะต้องจ้างผู้ออกแบบ ท้องถิ่น เพื่อเป็นผู้ดำเนินการ ประสานงาน จัดทำแบบ และเอกสารที่ใช้ประกอบการขออนุญาต ซึ่งต้องจัดทำเป็น ภาษาท้องถิ่น และลงนามในแบบขออนุญาต โดยคณะกรรมการตรวจรับแบบจะเป็นผู้อนุมัติแบบตามวงวน ในสัญญา

ในการจัดจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างนั้น กระทรวงการต่างประเทศจะแต่งตั้งคณะกรรมการจัดจ้างผู้รับเหมาก่อสร้าง เพื่อดำเนินการ โดยสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทย จะหารายชื่อบริษัทที่มีความน่าเชื่อถือเป็นอันดับต้นๆ ของประเทศนั้นๆ หรือผู้รับเหมาก่อสร้างของประเทศใดก็ตามที่มีความเป็นสากลและเข้าใจในระบบ การทำงานของประเทศนั้นๆ ส่งมาที่กระทรวงการต่างประเทศ และอาจขอความเห็นจากผู้ออกแบบ โดยพิจารณาจากฐานะการเงิน บุคลากร และผลงาน แล้วจึง เชิญมาประกวดราคา หลังจากนั้นจึงมอบหมายให้ทางเอก อัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่ทำสัญญาจ้างก่อสร้างด้วยข้อ สัญญาท้องถิ่น เนื่องจากมีข้อผูกพันของพื้นที่ในคู่สัญญา

การดำเนินการก่อสร้างโดยผู้รับเหมาก่อสร้าง ในขั้นตอน นี้จะต้องมีการประสานงานกับผู้ออกแบบในด้านต่างๆ เช่น วัสดุ และรายละเอียดการก่อสร้าง โดยมีผู้ควบคุม งานเป็นคนกลางในการประสานงาน และผู้ออกแบบอาจ ต้องเดินทางไปตรวจงานก่อสร้างที่สถานที่ก่อสร้างเป็น ครั้งคราว และมีคณะกรรมการตรวจการจ้างก่อสร้างเป็น ผู้ตรวจรับงานในแต่ละงวดและอนุมัติการเบิกจ่ายเงินงวด

หลังจากการตรวจรับงานงวดสุดท้ายแล้ว ผู้รับเหมา ก่อสร้างจะต้องส่งแบบตามการก่อสร้างจริง (as-built drawing) เอกสารคู่มือการใช้งานอาคารและระบบ ประกอบอาคาร รวมทั้งเงื่อนไขการประกันการบำรุงรักษา ให้กับสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทย โดย ผู้ควบคุมงานจะทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและ

รวบรวมเอกสาร ทำรายการส่งสถานเอกอัครราชทูตหรือ สถานกงสุลใหญ่ไทย นอกจากนี้อาจให้คำแนะนำในการ จัดหาผู้บริหารอาคารด้วย

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนิน โครงการปรับปรุงและก่อสร้างสถาน เอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทย

จากการวิเคราะห์การดำเนินโครงการของกระทรวงการ ต่างประเทศในปัจจุบัน ประกอบกับข้อมูลจากการ สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ สามารถสรุปปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินโครงการปรับปรุงและก่อสร้าง สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทย ดังนี้

1) โครงการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเดิม

ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินโครงการปรับปรุง ซ่อมแซมอาคารเดิม ได้แก่ การไม่มีการวางแผนเชิงรุกใน การปรับปรุงซ่อมแซมและบำรุงรักษาอาคาร ส่วนใหญ่ การปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเกิดเมื่ออาคารหรือองค์ ประกอบของอาคารชำรุดทรุดโทรมหรือเสียหายจนไม่ สามารถใช้งานได้ตามปกติ ทั้งยังเกิดกรณีที่สถาน เอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยหลายแห่ง มีการ ขออนุมัติงบประมาณในการปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร หลายครั้งในแต่ละปี เนื่องจากไม่ได้มีการวางแผนการ ปรับปรุงซ่อมแซมในภาพรวม เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น ในจุดใดก็ซ่อมเฉพาะจุดนั้น

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การที่กระทรวงการต่าง ประเทศไม่มีระบบและเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณใน การปรับปรุงซ่อมแซมอาคารแก่สถานเอกอัครราชทูตและ สถานกงสุลใหญ่ไทย ซึ่งในปัจจุบันกระทรวงการต่าง ประเทศ จะอนุมัติงบประมาณแก่สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ไทยที่ส่งโครงการขออนุมัติงบประมาณมาก่อน และพิจารณาตามความจำเป็นเร่งด่วน อีกทั้งกระทรวงการต่างประเทศ ไม่สามารถจัดเจ้าหน้าที่ เข้าไปแนะนำตรวจสอบโครงการปรับปรุงซ่อมแซม ณ

สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยแต่ละแห่งได้ เนื่องจากเป็นโครงการที่อยู่ในต่างประเทศ ซึ่งต้องมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางสูง และในแต่ละปีมีโครงการปรับปรุงซ่อมแซมสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยอยู่เป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ยังพบปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรายการงานหรือการเพิ่มรายการงานขณะก่อสร้าง รวมทั้งบุคลากรในสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยไม่มีความชำนาญในการตรวจสอบประเมินปัญหาอาคารและบริหารโครงการก่อสร้าง

2) โครงการก่อสร้างอาคารใหม่

ปัจจุบันการบริหารโครงการก่อสร้างอาคารใหม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนกว่าโครงการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเดิม แต่ทั้งนี้ก็ยังพบว่า ที่ผ่านมามีโครงการก่อสร้างอาคารใหม่จำนวนมากใช้ระยะเวลาดำเนินโครงการมากกว่าแผนมาก ปัญหาหลักที่พบมากที่สุด คือ ปัญหาในขั้นตอนการขออนุญาตก่อสร้าง เนื่องจากโครงการก่อสร้างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยเป็นโครงการก่อสร้างในต่างประเทศ ซึ่งมีกฎระเบียบเกี่ยวกับการออกแบบและการก่อสร้างที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ กระทรวงการต่างประเทศจึงไม่สามารถมีฐานข้อมูลด้านการออกแบบและก่อสร้างที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงต้องมอบหมายให้สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยศึกษาข้อมูลใหม่ทุกครั้ง ประกอบกับเจ้าหน้าที่ในสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยมักไม่คุ้นเคยกับข้อมูลด้านกฎระเบียบในการก่อสร้างและไม่มีเครือข่ายด้านงานก่อสร้าง จึงไม่สามารถรวบรวมได้อย่างครบถ้วน อีกทั้งในบางประเทศอาจมีข้อกำหนดในการออกแบบและขออนุญาตที่เคร่งครัดมาก โครงการส่วนใหญ่จึงมักเกิดความล่าช้าในขั้นตอนนี้

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขแบบก่อสร้าง เป็นปัญหาสำคัญอีกประการที่ส่งผลให้โครงการเกิดความล่าช้า เนื่องด้วย

การโยกย้ายเอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่ในระหว่างการดำเนินโครงการ ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลง ส่งผลให้ความต้องการพื้นที่ใช้สอยเปลี่ยนไป การออกแบบจึงขาดความต่อเนื่องและต้องใช้เวลามากขึ้น ทั้งยังส่งผลให้ต้นทุนในการทำงานของผู้ออกแบบสูงขึ้น นอกจากนี้ ความไม่ชำนาญในการออกแบบในประเทศนั้นๆ ของผู้ออกแบบ ทั้งในด้านสภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ที่ตั้ง วัสดุก่อสร้าง ขั้นตอนการทำงาน และกฎหมายของแต่ละท้องถิ่น ตลอดจนขาดข้อมูลการคิดราคา ค่าก่อสร้างของแต่ละประเทศ ส่งผลให้โครงการเกิดปัญหาและความล่าช้าได้เช่นเดียวกัน

สำหรับปัญหาสำคัญที่กระทบต่อผู้ออกแบบ คือ ต้นทุนในการทำงานไม่สอดคล้องกับค่าบริการวิชาชีพตามสัญญา เนื่องจากโครงการส่วนใหญ่มักมีปัจจัยภายนอกที่กระทบต่อการดำเนินงาน ซึ่งทำให้ต้องขยายระยะเวลาดำเนินงานออกไป อันส่งผลให้ต้นทุนในการทำงานของผู้ออกแบบสูงขึ้น นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอื่นๆ ยังสูงกว่าการทำงานในประเทศไทย ทั้งค่าติดต่อประสานงาน ค่าเดินทาง และค่าจ้างสถาปนิกท้องถิ่น

เหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารโครงการก่อสร้างสถาปัตยกรรมของกระทรวงการต่างประเทศ

จากข้อมูลทั้งหมด สามารถวิเคราะห์และสรุปเหตุปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารโครงการก่อสร้างสถาปัตยกรรมของกระทรวงการต่างประเทศ ดังนี้

- 1 ระบบการบริหารจัดการและการควบคุมโครงการยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
- 2 กระทรวงการต่างประเทศไม่มีการวางระบบการจัดทำฐานข้อมูลด้านกายภาพของอาคารสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยในต่าง

ประเทศที่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้ไม่สามารถรวบรวมข้อมูลการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารจากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยได้อย่างครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรในสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยต้องมีการโยกย้ายตามวาระ จึงทำให้ยากต่อการรวบรวมและสืบค้นข้อมูล

- 3 กระทรวงการต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยไม่มีการวางแผนบริหารและบำรุงรักษาอาคารเชิงรุก ดังนั้น การของบประมาณปรับปรุงซ่อมแซมส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นเมื่ออาคารมีปัญหาหรือความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการขาดฐานข้อมูลของอาคาร
- 4 บุคลากรในสำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สินมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณงานและจำนวนอาคารที่ต้องดูแล อีกทั้งยังขาดบุคลากรที่มีความชำนาญในการบริหารโครงการก่อสร้าง เนื่องจากไม่มีอัตรากำลังของบุคลากรที่เป็นสถาปนิกหรือวิศวกร ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในงานก่อสร้างโดยตรง
- 5 บุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศ มีข้อจำกัดในการเดินทางไปควบคุมและตรวจสอบโครงการ เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง โดยเฉพาะโครงการปรับปรุงซ่อมแซม ซึ่งในแต่ละปีมีการดำเนินการหลายโครงการ
- 6 บุคลากรที่ปฏิบัติงานในสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทย มักไม่ให้ความสำคัญกับงานปรับปรุงและก่อสร้างอาคาร เนื่องจากไม่ใช่ภารกิจหลักของหน่วยงาน
- 7 การโยกย้ายบุคลากรที่ปฏิบัติงานในกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งในส่วนสำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน และในส่วนของสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทย ทำให้การดำเนินโครงการปรับปรุงและก่อสร้างขาดความต่อเนื่อง ผู้ที่เข้ามาปฏิบัติงานใหม่ก็ต้องเรียนรู้กระบวนการรวมทั้งกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับโครงการปรับปรุงและก่อสร้างใหม่

แนวทางบริหารโครงการก่อสร้างสถาปัตยกรรมของกระทรวงต่างประเทศ

จากการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัจจุบัน ปัญหาอุปสรรครวมทั้งปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการ ตลอดจนความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในโครงการ สรุปได้ว่า กระทรวงการต่างประเทศควรมีคู่มือแนวทางปฏิบัติในการบริหารและดำเนินโครงการปรับปรุงและก่อสร้างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทย เพื่อให้ทุกโครงการถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน

จากการศึกษาพบว่า โครงการปรับปรุงและก่อสร้างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยที่ผ่านมามีความหลากหลายและแตกต่างกันทั้งในแง่ปริมาณงาน ขนาดโครงการ ความซับซ้อนของงาน งบประมาณ รวมทั้งเป้าหมายและความจำเป็นเร่งด่วนในการดำเนินการ ดังนั้นในการบริหารโครงการปรับปรุงและก่อสร้างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทย จึงควรจัดแบ่งประเภทโครงการตามปัจจัยข้างต้น เพื่อให้สามารถบริหารโครงการ และสามารถจัดระดับการควบคุมโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมยิ่งขึ้น

โดยสามารถแบ่งกลุ่มโครงการออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1) โครงการซ่อมแซมฉุกเฉิน

เป็นโครงการที่เกิดขึ้นเมื่อมีส่วนประกอบของอาคารชำรุดเสียหาย จำเป็นต้องซ่อมแซมอย่างเร่งด่วน เพื่อให้สามารถใช้งานอาคารต่อไปได้ มีวงเงินประมาณโดยไม่เกิน 1,000,000 บาท ซึ่งเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณสำหรับโครงการประเภทนี้ กระทรวงการต่างประเทศควรพิจารณาจากความจำเป็นเร่งด่วนเป็นหลัก

โครงการประเภทนี้เป็นโครงการที่ต้องการความรวดเร็วในการดำเนินการ และใช้งบประมาณน้อย การบริหารโครงการประเภทนี้ หลังจากได้รับอนุมัติงบประมาณแล้ว

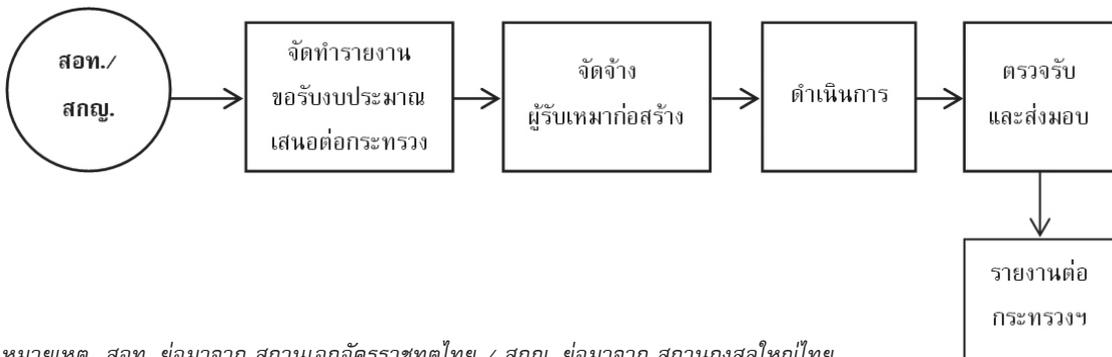
สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยสามารถดำเนินการและจัดจ้างได้เองโดยไม่จำเป็นต้องมีการพิจารณาตรวจสอบจากกระทรวงการต่างประเทศ

ขั้นตอนการดำเนินโครงการ เริ่มจากสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยตรวจสอบสภาพอาคาร ระบบหรืออุปกรณ์ที่ต้องซ่อมแซม แล้วจัดทำรายงานเพื่อขออนุมัติงบประมาณ แหล่งงบประมาณที่เหมาะสมสำหรับโครงการซ่อมแซมฉุกเฉิน ซึ่งต้องรีบดำเนินการอย่างเร่งด่วน คือ เงินคชจ.10% เนื่องจากเป็นงบประมาณที่มีความคล่องตัวสูง ใช้เวลาในการขอรับงบประมาณไม่นาน เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศสามารถอนุมัติได้เองเมื่อคำร้องได้รับอนุมัติแล้ว กระทรวงการต่างประเทศจึงแจ้งให้สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยดำเนินการต่อไป โดยมอบอำนาจให้ตั้งคณะกรรมการจัดจ้างผู้รับเหมาก่อสร้าง พิจารณาจัดจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างด้วยวิธีพิเศษ โดยอิงแนวทางการคัดเลือกโดยวิธีตกลงราคา และตั้งคณะกรรมการตรวจการจ้างก่อสร้าง เพื่อตรวจสอบผลงานและจ่ายเงิน หลังจากโครงการแล้วเสร็จ สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยจะต้องจัดทำรายงานการซ่อมแซม ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลการซ่อมแซม รายการซ่อมแซมและราคา ภาพถ่าย และแบบก่อสร้างจริง (ถ้ามี) เสนอต่อกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อจัดเก็บเป็นฐานข้อมูลต่อไป

2) โครงการปรับปรุงรักษาสภาพอาคาร

เป็นการปรับปรุงเพื่อรักษาสภาพอาคารหรือส่วนประกอบของอาคารให้ใช้งานได้เป็นปกติ เพื่อประโยชน์ด้านการใช้สอย สุขลักษณะ และความสวยงาม เป็นต้น มีวงเงินโดยประมาณ 1,000,000 บาท ถึง 10,000,000 บาท ซึ่งเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณสำหรับโครงการประเภทนี้ กระทรวงการต่างประเทศควรพิจารณาจากความจำเป็นเร่งด่วน และสถิติการขอประมาณในอดีตของสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยนั้นๆ เป็นหลัก

โครงการประเภทนี้โดยทั่วไปมักมีความซับซ้อนไม่มาก และใช้งบประมาณไม่สูง การบริหารโครงการประเภทนี้หลังจากได้รับอนุมัติงบประมาณแล้ว สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยสามารถดำเนินการและจัดจ้างได้เองโดยไม่จำเป็นต้องมีการพิจารณาตรวจสอบจากกระทรวงการต่างประเทศ ยกเว้นในกรณีของการปรับปรุงที่ต้องเกี่ยวข้องกับความมั่นคงแข็งแรงและความปลอดภัยของอาคาร หรือมีรายละเอียดทางด้านเทคนิคที่ซับซ้อนมาก กระทรวงการต่างประเทศจะจัดหาผู้เชี่ยวชาญไปสำรวจและให้คำปรึกษา เพื่อให้ทราบแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมถูกต้องตามหลักวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม



หมายเหตุ สอท. ย่อมาจาก สถานเอกอัครราชทูตไทย / สกญ. ย่อมาจาก สถานกงสุลใหญ่ไทย

ภาพที่ 2: แผนภูมิแสดงขั้นตอนการบริหารโครงการซ่อมแซมฉุกเฉิน

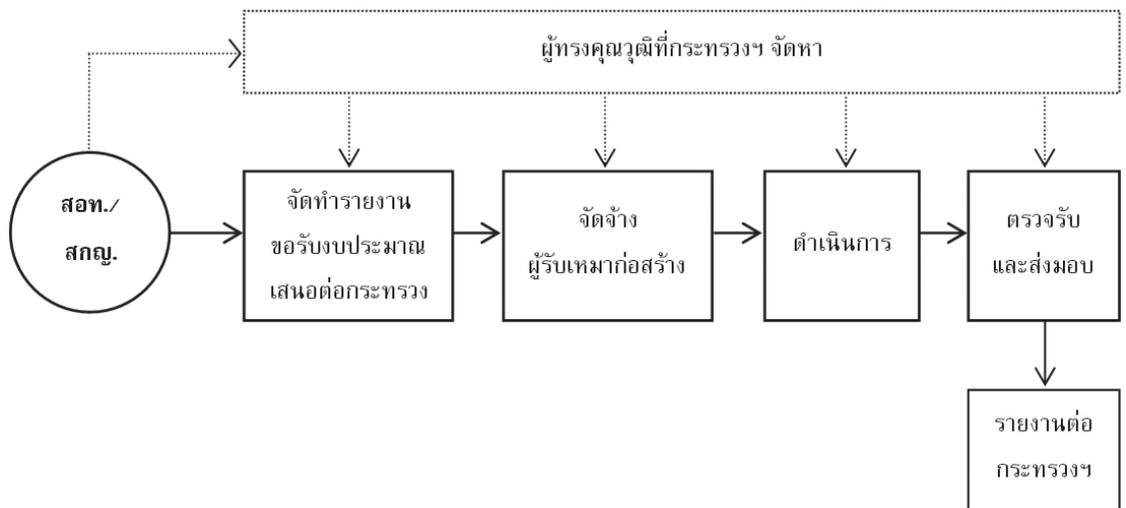
ที่มา: รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการศึกษาขั้นตอนการดำเนินการปรับปรุงก่อสร้างอาคารสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในต่างประเทศ, 2555

ขั้นตอนการดำเนินโครงการ เริ่มจากสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยตรวจสอบสภาพอาคาร ระบุข้อบกพร่องที่ต้องซ่อมแซม แล้วจึงทำรายงานขอรับงบประมาณ ในกรณีที่เงินโครงการไม่เร่งด่วน ควรขออนุมัติโครงการด้วยงบประมาณแผ่นดิน ถ้าหากโครงการไม่ได้รับอนุมัติ กระทรวงการต่างประเทศอาจพิจารณาจัดสรรเงินคชจ.10% ทดแทน แต่ถ้าหากในกรณีที่โครงการมีความจำเป็นเร่งด่วน ควรขออนุมัติด้วยเงินคชจ.10% เมื่อคำร้องได้รับอนุมัติแล้ว กระทรวงการต่างประเทศจึงแจ้งให้สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยดำเนินการต่อไป โดยมอบอำนาจให้ตั้งคณะกรรมการจัดจ้างผู้รับเหมาก่อสร้าง พิจารณาจัดจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างด้วยวิธีพิเศษ โดยอิงแนวทางการคัดเลือกโดยวิธีตกลงหรือคัดเลือกแบบจำกัดข้อกำหนด และตั้งคณะกรรมการตรวจการจ้างก่อสร้าง เพื่อตรวจสอบผลงานและจ่ายเงิน เมื่อโครงการแล้วเสร็จ สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยจะต้องจัดทำรายงานการปรับปรุงซ่อมแซม ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลการปรับปรุง ภาพถ่าย รายการและราคา และแบบก่อสร้างจริง (ถ้ามี) เสนอต่อกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อจัดเก็บเป็นฐานข้อมูลต่อไป

3) โครงการปรับปรุงทั้งอาคารหรือต่อเติมอาคาร

กรณีนี้เป็นการปรับปรุงใหญ่ทั้งอาคาร เพื่อประโยชน์ด้านการใช้สอย ความสวยงาม ความมั่นคงแข็งแรง หรือเพื่อเพิ่มพื้นที่ใช้สอยอาคารให้ตอบสนองกับความต้องการในปัจจุบันและอนาคต เป็นต้น มีวงเงินโดยประมาณ 10,000,000 บาท ถึง 50,000,000 บาท ซึ่งเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณสำหรับโครงการประเภทนี้ กระทรวงการต่างประเทศควรพิจารณาจากความจำเป็น สถิติการของงบประมาณในอดีต ความพร้อม และความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยนั้นๆ ตลอดจนความเหมาะสมในการลงทุนเป็นสำคัญ

โครงการประเภทนี้มีรายละเอียดที่ซับซ้อนมากขึ้นและใช้งบประมาณสูง แต่ด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศ ดังนั้น การบริหารโครงการประเภทนี้ หลังจากได้รับอนุมัติงบประมาณแล้ว สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยสามารถดำเนินการและจัดจ้างได้เอง แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การกำกับ

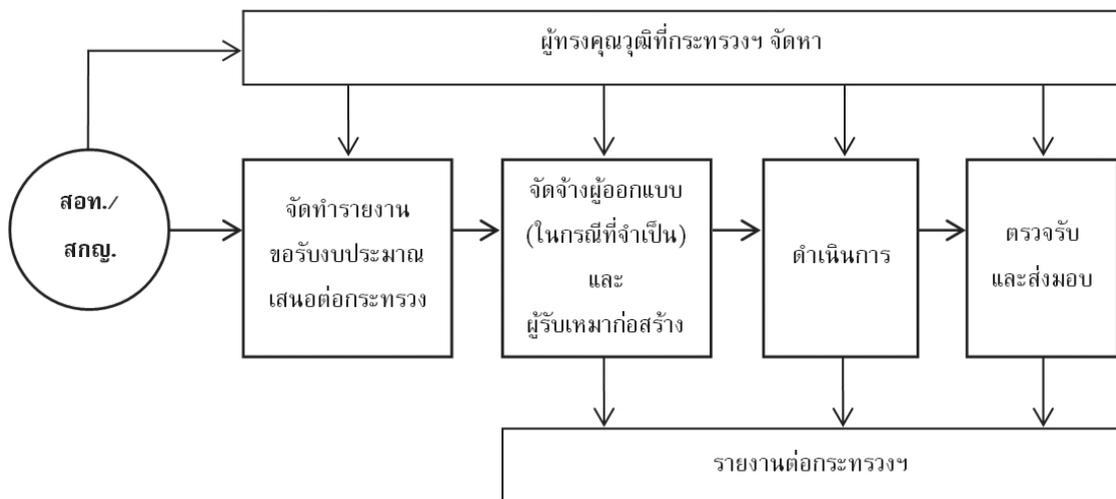


ภาพที่ 3: แผนภูมิแสดงขั้นตอนการบริหารโครงการปรับปรุงรักษาสภาพอาคาร
ที่มา: รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการศึกษาขั้นตอนการดำเนินการปรับปรุงก่อสร้างอาคารสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในต่างประเทศ, 2555

ดูแลของกระทรวงการต่างประเทศ โดยกระทรวงการต่างประเทศจะจัดหาผู้เชี่ยวชาญไปสำรวจและให้คำปรึกษา เพื่อให้ทราบแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม นอกจากนี้สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยจะต้องส่งแบบก่อสร้างให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณา ก่อนดำเนินการ รวมถึงส่งรายงานความก้าวหน้าให้กระทรวงการต่างประเทศรับทราบและพิจารณาเป็นระยะๆ ในแต่ละขั้นตอน

ขั้นตอนการดำเนินโครงการ เริ่มจากสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยตรวจสอบสภาพอาคารที่ต้องการปรับปรุงหรือต่อเติม แล้วจึงจัดทำรายงานขอรับงบประมาณด้วยงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณสูง แต่ถ้าหากโครงการไม่ได้รับอนุมัติด้วยงบประมาณแผ่นดิน แต่ยังมีความจำเป็นต้องปรับปรุงหรือต่อเติมโดยไม่อาจรอตั้งงบประมาณในปีต่อไปได้ กระทรวงการต่างประเทศอาจพิจารณาจัดสรรเงินคชจ. 10% ทดแทน หากกระทรวงการต่างประเทศมีงบประมาณเพียงพอ หรือโครงการใช้งบประมาณไม่สูงมาก เมื่อโครงการได้รับอนุมัติงบประมาณแล้ว กระทรวงการต่างประเทศ

จะแจ้งให้สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยดำเนินการต่อไป โดยในกรณีของโครงการที่ต้องมีการออกแบบใหม่ มีการต่อเติมอาคารหรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่ใช้สอย มีรายละเอียดทางด้านเทคนิคที่ซับซ้อนมาก หรือกรณีที่ต้องเกี่ยวข้องกับความมั่นคงแข็งแรงและความปลอดภัยของอาคาร สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยต้องจัดจ้างผู้ออกแบบท้องถิ่นเพื่อจัดทำแบบก่อสร้าง และส่งแบบก่อสร้างให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาก่อนดำเนินการ โดยอาจจะจัดจ้างในลักษณะออกแบบพร้อมก่อสร้าง (design-build) หรือแยกสัญญาจ้างของผู้ออกแบบและผู้รับเหมาก่อสร้างก็ได้ จากนั้นสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยจะแต่งตั้งคณะกรรมการจัดจ้างผู้รับเหมาก่อสร้าง เพื่อจัดจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างด้วยวิธีพิเศษ โดยอิงแนวทางการคัดเลือกแบบจำกัดข้อกำหนด และตั้งคณะกรรมการตรวจการจ้างก่อสร้าง เพื่อตรวจสอบผลงานและจ่ายเงิน เมื่อโครงการแล้วเสร็จ สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยจะต้องจัดทำรายงานการปรับปรุง ซึ่งประกอบด้วยภาพถ่าย รายการงานและราคา และแบบก่อสร้างจริงเสนอต่อกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อจัดเก็บเป็นฐานข้อมูลต่อไป



ภาพที่ 4: แผนภูมิแสดงขั้นตอนการบริหารโครงการปรับปรุงทั้งอาคารหรือต่อเติมอาคาร ที่มา: รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการศึกษาขั้นตอนการดำเนินการปรับปรุงก่อสร้างอาคารสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในต่างประเทศ, 2555

4) โครงการก่อสร้างอาคารใหม่เพื่อทดแทนอาคารเดิมหรือเพื่อทดแทนการเช่า

เป็นโครงการก่อสร้างเพื่อทดแทนอาคารเดิมในที่ดินเดิม เนื่องจากอาคารเดิมชำรุดทรุดโทรมมาก หรืออาคารไม่สามารถตอบสนองต่อการใช้งานได้ หรือเป็นโครงการก่อสร้างอาคารบนที่ดินแห่งใหม่เพื่อทดแทนการเช่าอาคารหรือพื้นที่ภายในอาคาร มีวงเงินโดยประมาณตั้งแต่ 50,000,000 บาท ขึ้นไป ซึ่งเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณสำหรับโครงการประเภทนี้ กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาจากความเป็น ความพร้อม และความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยนั้นๆ ตลอดจนความเหมาะสมในการลงทุน เป็นสำคัญ

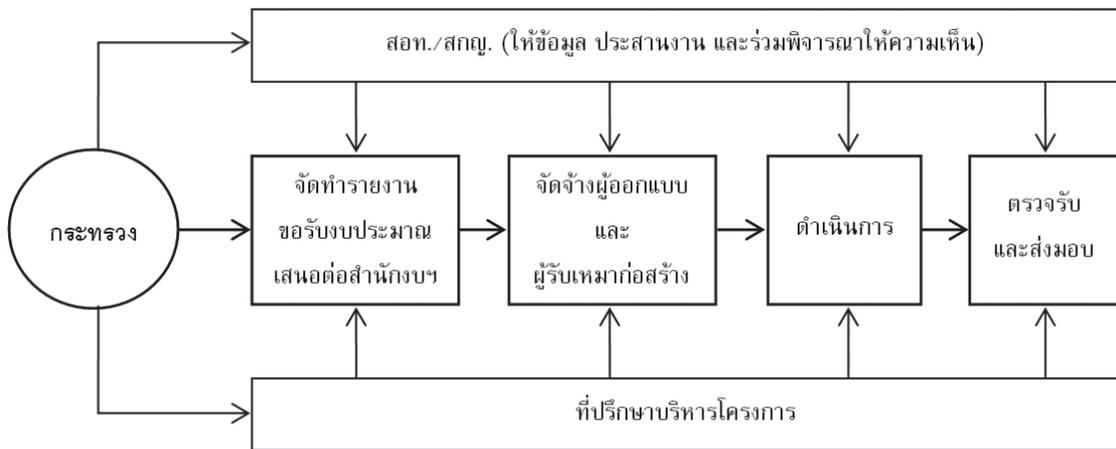
โครงการประเภทนี้เป็นโครงการขนาดใหญ่ ใช้งบประมาณสูง ระยะเวลาโครงการยาวนาน และมีรายละเอียดที่ซับซ้อน การบริหารโครงการประเภทนี้จึงต้องการบุคลากรที่มีความชำนาญในการบริหารโครงการก่อสร้างโดยตรง แต่ด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศ ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศ จึงควรจัดจ้างที่ปรึกษาบริหารโครงการ โดยให้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นศึกษาโครงการจนกระทั่งจบโครงการ เพื่อให้โครงการแล้วเสร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดปัญหาน้อยที่สุด

ขั้นตอนการดำเนินโครงการ เริ่มจากกระทรวงการต่างประเทศ ประเมินและศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการก่อสร้างสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยเพื่อทดแทนอาคารเดิมหรือเพื่อทดแทนการเช่า จากนั้นจึงศึกษารายละเอียดโครงการและประมาณราคาค่าก่อสร้างเบื้องต้น เพื่อเสนอขออนุมัติงบประมาณแผ่นดินจากสำนักงบประมาณ หรือขออนุมัติเงินคชจ.20% ในกรณีที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับอนุมัติจากกรมบัญชีกลางให้ใช้เงินคชจ.20% ในการก่อสร้างอาคารใหม่ได้ เมื่อคำร้องได้รับอนุมัติแล้ว กระทรวงการต่างประเทศจะดำเนินการจัดทำรายละเอียดโครงการที่แน่นอน พร้อมทั้งศึกษาข้อมูลที่เป็นต่อการ

ออกแบบร่วมกับสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยและที่ปรึกษาบริหารโครงการ จากนั้นจะตั้งคณะกรรมการจัดจ้างผู้ออกแบบ เพื่อคัดเลือกผู้ออกแบบด้วยวิธีพิเศษ โดยเชิญผู้ออกแบบเพื่อคัดเลือกคุณสมบัติหรือเสนอแบบแนวความคิด

โดยแนวทางการจัดจ้างผู้ออกแบบมี 2 แนวทาง คือ แนวทางแรก สำหรับโครงการก่อสร้างในประเทศที่ไม่ไกลจากประเทศไทยมาก กระทรวงการต่างประเทศอาจจัดจ้างผู้ออกแบบไทยเป็นหลัก แต่ผู้ออกแบบไทยจะต้องเสนอชื่อผู้ออกแบบท้องถิ่นที่จะร่วมงานด้วยมาให้ กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาตั้งแต่ต้น แนวทางที่สอง สำหรับโครงการก่อสร้างในประเทศที่ห่างไกลจากประเทศไทยมากหรือในประเทศที่มีความไม่สงบภายใน กระทรวงการต่างประเทศอาจจัดจ้างผู้ออกแบบไทย เพื่อจัดทำแบบแนวความคิด และจัดจ้างผู้ออกแบบท้องถิ่น ออกแบบร่างและแบบรายละเอียดที่สอดคล้องกับแบบแนวความคิดต่อไป

เมื่อได้ผู้ออกแบบแล้ว กระทรวงการต่างประเทศ จะแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำกับแบบ เพื่อให้ความเห็นและพิจารณาอนุมัติแบบ โดยมีคณะกรรมการตรวจการจ้างออกแบบ อนุมัติการทำงานของผู้ออกแบบพร้อมทั้งจ่ายค่าบริการวิชาชีพในแต่ละงวด จากนั้นผู้ออกแบบท้องถิ่นจะดำเนินการขออนุญาตก่อสร้าง ระหว่างรอผลการขออนุญาต กระทรวงการต่างประเทศ จะแต่งตั้งคณะกรรมการจัดจ้างผู้รับเหมาก่อสร้าง เพื่อคัดเลือกผู้รับเหมาก่อสร้างโดยใช้วิธีพิเศษ โดยอิงแนวทางการคัดเลือกแบบ จำกัดข้อกำหนดหรือประกวดราคา และมอบอำนาจให้เอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่ทำสัญญาจ้างก่อสร้างด้วยข้อสัญญาท้องถิ่น แล้วจึงดำเนินการก่อสร้างอาคาร และกระทรวงการต่างประเทศจะแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจการจ้างก่อสร้าง เพื่อตรวจสอบผลงานของผู้รับเหมาก่อสร้างและจ่ายเงินแต่ละงวด จนกระทั่งงานก่อสร้างแล้วเสร็จ ผู้รับเหมาก่อสร้างจะส่งมอบอาคารพร้อมทั้งแบบก่อสร้างจริง พร้อมทั้งให้คำแนะนำในการใช้อาคารและให้คำแนะนำในการจัดหาผู้บริหารอาคารให้แก่สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทยด้วย



ภาพที่ 5: แผนภูมิแสดงขั้นตอนการบริหารโครงการก่อสร้างอาคารใหม่ที่
ที่มา: รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการศึกษาขั้นตอนการดำเนินการปรับปรุงก่อสร้างอาคารสถานเอกอัครราชทูตและ
สถานกงสุลใหญ่ในต่างประเทศ, 2555

ในกรณีของการก่อสร้างอาคารใหม่ทดแทนอาคารเดิม สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทย ต้องดำเนินการจัดทำที่ทำการชั่วคราวและวางแผนการโยกย้าย ซึ่งควรเริ่มดำเนินการตั้งแต่โครงการได้รับอนุมัติงบประมาณ และควรโยกย้ายให้แล้วเสร็จก่อนการทำสัญญาจ้างผู้รับเหมาก่อสร้าง เพื่อให้สามารถส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้ผู้รับเหมาก่อสร้างได้อย่างรวดเร็ว

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กระทรวงการต่างประเทศมีภารกิจต้องบริหารโครงการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเดิมและโครงการก่อสร้างอาคารใหม่ให้สำเร็จลุล่วงเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ดังนั้น เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการบริหารโครงการที่ได้สรุปไว้ในตอนต้น และเพื่อให้การบริหารโครงการปรับปรุงและก่อสร้างอาคารสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น จึงมีข้อเสนอแนะต่อกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อดำเนินการด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) การจัดจ้างที่ปรึกษาบริหารโครงการ เพื่อเป็นตัวแทนของกระทรวงการต่างประเทศ ในการบริหารโครงการก่อสร้าง ตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษาและจัดทำรายละเอียดโครงการ จนกระทั่งส่งมอบอาคาร ในกรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่หรือเป็นโครงการที่มีความยุ่งยากซับซ้อน เพื่อแก้ไขข้อจำกัดด้านบุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศ
- 2) การปรับโครงสร้างหน่วยงานเพื่อรองรับการบริหารงาน โดยการเพิ่มอัตรากำลังบุคลากรในตำแหน่งสถาปนิกและวิศวกร เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารโครงการปรับปรุงและก่อสร้างโดยตรง
- 3) การจัดเก็บและจัดทำระบบฐานข้อมูลด้านกายภาพ และการปรับปรุงซ่อมแซมสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทย เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศ มีข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการปรับปรุงและก่อสร้างอาคาร มีฐานข้อมูลในการบริหารโครงการเชิงรุก สามารถวางแผนการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารได้ล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดปัญหาหรือความเสียหาย ก่อให้เกิดการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ (เสริชย์ โชติพานิช, 2553: 78)

ตลอดจนเพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศ มีฐานข้อมูลในการพิจารณาอนุมัติและจัดสรรงบประมาณแก่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลได้อย่างเหมาะสม ซึ่งควรนำระบบคอมพิวเตอร์เข้ามาช่วยในการจัดทำระบบฐานข้อมูล เพื่อให้ง่ายต่อการสืบค้นยิ่งขึ้น

- 4) การจัดทำคู่มือบริหารทรัพยากรกายภาพ เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารทรัพยากรกายภาพแก่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยทุกแห่ง ในด้านการวางแผนและการปฏิบัติการดูแลและบำรุงรักษาอาคาร เพื่อให้อาคารมีสภาพดีอยู่เสมอ ทำให้การใช้งานอาคารมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นการป้องกันไม่ให้อาคารมีสภาพชำรุดทรุดโทรมเร็วกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากอาคารส่วนใหญ่ไม่ได้มีการว่าจ้างผู้บริหารอาคาร
- 5) การจัดทำแบบฟอร์มมาตรฐานของเอกสารคำขออนุมัติงบประมาณโครงการปรับปรุงและก่อสร้างอาคาร เพื่อให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยทุกแห่งต้องศึกษาและส่งรายละเอียดข้อมูลที่ครบถ้วน และทุกโครงการปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน โดยอาจประยุกต์เป็นแบบคำขอในลักษณะออนไลน์ เพื่อให้การรับส่งเอกสารมีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น
- 6) การจัดทำคู่มือแนวทางการออกแบบอาคารสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทย โดยขนาดของอาคารและขนาดของสถานที่ตั้งขึ้นกับจำนวนเจ้าหน้าที่และผู้ที่จะเข้ามาใช้งานในอาคาร เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดรายละเอียดพื้นที่ใช้สอยเกณฑ์และปัจจัยที่จำเป็นต้องพิจารณาในการออกแบบอาคารสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทย เพื่อให้ผู้ออกแบบมีแนวทางการออกแบบได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ตลอดจนเพื่อให้บุคลากรในกระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยสามารถใช้เป็นแนวทางในการกำหนดความต้องการพื้นที่ใช้สอยได้ ทั้งยังช่วยลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแบบขณะก่อสร้าง

- 7) การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบ และให้ความเห็นเรื่องแบบ ตั้งแต่ขั้นเสนอแนวคิดและแบบร่างทางเลือก แบบร่างขั้นต้น และแบบร่างขั้นสมบูรณ์ เพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแบบระหว่างการก่อสร้างจนทำให้งานล่าช้า
- 8) การทำข้อตกลงว่าจ้างผู้ออกแบบไทย ควรกำหนดขอบเขตงาน และระยะเวลาการทำงานให้ชัดเจน และควรพิจารณาจ่ายค่าใช้จ่ายพิเศษให้แก่ผู้ออกแบบ หากผู้ออกแบบมีความจำเป็นต้องทำงานมากกว่าขอบเขตงานหรือระยะเวลาที่ตกลง หรือต้องมีการเดินทางไปประเทศนั้นๆ มากกว่าข้อตกลง เนื่องจากผู้ออกแบบต้องมีต้นทุนที่สูงขึ้น

บรรณานุกรม

- “กรม/กอง : สำนักงานปลัดกระทรวง.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.mfa.go.th> สืบค้น 24 พฤษภาคม 2555.
- กระทรวงการต่างประเทศ. 2554. เอกสารสรุปการใช้เงินรายได้จากเงินฝากค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกงสุล (เงินคชจ.10%) ปีงบประมาณ 2552-2554. (ม.ป.ท.).
- _____. 2554. เอกสารสรุปโครงการก่อสร้างอาคารใหม่. (ม.ป.ท.).
- _____. 2555. เอกสารสรุปข้อมูลสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศ. (ม.ป.ท.).
- ปิยะพันธ์ มั่นคง. 2552. “การปรับปรุงทางกายภาพของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตั้งแต่ พ.ศ. 2542-2551.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ภาควิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศิริศักดิ์ สุขขึ้น. 2550. “คู่มือการพัสดุ.” พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.

ไตรวัฒน์ วีรยศิริ และคณะ. 2555. รายงานฉบับสมบูรณ์
โครงการการศึกษาขั้นตอนการดำเนินการปรับปรุง
ก่อสร้างอาคารสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่
ในต่างประเทศ. (ม.ป.ท.).

“สถานเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศ.” [ออนไลน์].
เข้าถึงได้จาก: <http://www.consular.go.th> สืบค้น 30
มิถุนายน 2555.

เสริชย์ โชติพานิช. 2553. “การบริหารทรัพยากรกายภาพ:
หลักการและทฤษฎี.” กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Denkin, J.A. 2008. “The Architect’s Handbook of
Professional Practice.” 14th Ed. Hoboken, N.J. :
John Wiley & Sons.

Emmitt, S. 1999. “Architectural Management in Practice
a Competitive Approach.” Essex: Longman.

Ramroth, W.G. 2006. “Project Management for Design
Professional.” Chicago, IL: ACE Education.

Samuel J.M. 2011. “Project Management in Practice.”
4th ed. Hoboken, N.J.: Wiley.