



UUN.

## รายงานการศึกษาส่วนบุคคล

(Individual Study)

เรื่อง การแก้ไขความล่าช้าในการก่อสร้างอาคาร  
สถานทูตไทยในต่างประเทศ : กรณีศึกษาโครงการ  
ก่อสร้างอาคารสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์

จัดทำโดย นายนิพนธ์ เพ็ชรพรประภาส

รหัส 4005

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 ปี 2555  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



**รายงานการศึกษาส่วนบุคคล**  
**(Individual Study)**

เรื่อง การแก้ไขความล่าช้าในการก่อสร้างอาคารสถานทูตไทยในต่างประเทศ :  
กรณีศึกษาโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์

จัดทำโดย นายนิพนธ์ เพ็ชพรประภาส  
รหัส 4005

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 ปี 2555  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

กระทรวงการต่างประเทศมีนโยบายส่งเสริมการก่อสร้าง หรือจัดซื้ออาคารที่ทำการ สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ หรือบ้านพักเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ไทยในต่างประเทศ หลังใหม่ เพื่อทดแทนการเช่าหรือทดแทนอาคารเดิมที่มีสภาพเก่าและแออัดคับแคบ โดยปัจจุบัน กระทรวงฯ อยู่ระหว่างดำเนิน โครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานเอกอัครราชทูตและสถาน- กงสุลใหญ่ จำนวนกว่า 10 โครงการ และมีแผนที่จะก่อสร้างหรือจัดซื้ออาคารสำเร็จรูปเพิ่มเติมอีก ในอนาคต อย่างไรก็ตาม โครงการก่อสร้างเหล่านั้นต่างประสบปัญหาความล่าช้า รวมทั้ง โครงการก่อสร้างอาคาร สอท. ณ สิงคโปร์

รายงานการศึกษานโยบายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางในการเร่งรัดโครงการ ก่อสร้างฯ รวมทั้งการเพิ่มจำนวน โครงการก่อสร้างหรือจัดซื้ออาคารหลังใหม่ให้มากที่สุดเพื่อให้ทัน ต่อความต้องการใช้งาน ตลอดจนหาแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยจากการศึกษาพบสาเหตุที่ทำให้โครงการก่อสร้างฯ ล่าช้าตลอดจนทำให้กระทรวงฯ ไม่สามารถ เพิ่มจำนวนโครงการก่อสร้าง/จัดซื้อได้ในอัตราที่ควรเป็น และมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### 1. สาเหตุที่ทำให้โครงการก่อสร้างฯ ประสบความล่าช้า

#### 1.1 ข้อจำกัดด้านงบประมาณประจำปีปกติ

1) ข้อจำกัดด้านงบประมาณประจำปีปกติทำให้โครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ ล่าช้าถึงประมาณ 15 ปี (เริ่มออกแบบ พ.ศ. 2538 และเริ่มก่อสร้าง พ.ศ. 2553) โดยวิกฤตการณ์ด้านเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้กระทรวงฯ ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณและ ต้องชะลอการก่อสร้างออกไปจนถึงปี พ.ศ. 2553 และได้ส่งผลให้โครงการก่อสร้างในประเทศอื่นๆ ล่าช้าด้วย

2) ข้อจำกัดในการใช้เงินนอกงบประมาณ กระทรวงการคลังได้เคยอนุญาตให้กระทรวงการ ต่างประเทศนำเงินรายได้จากค่าธรรมเนียมการกงสุลร้อยละ 20 เป็นค่าก่อสร้าง/จัดซื้ออาคาร แต่ก็มี เงื่อนไข 2 ประการ คือ ให้หักเงินดังกล่าวเฉพาะระหว่างปีงบประมาณ 2547 – 2551 และให้นำไป ใช้สำหรับการจัดซื้อ/ก่อสร้างเฉพาะ เพื่อทดแทนการเช่า หรือใช้ในการก่อสร้างอาคารในกรณีที่มี การจัดซื้อที่ดินเปล่าไว้แล้วเท่านั้น หลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 กระทรวงการคลังไม่เห็นชอบให้ ขยายเวลา กระทรวงการต่างประเทศจึงขาดแหล่งเงินงบประมาณในส่วนนี้ไป

## 1.2 ข้อจำกัดด้านแบบอาคารที่ออกโดยบริษัทสถาปนิกไทย

เมื่อได้ลงมือก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์จริง ในปี 2553 ปรากฏว่าการก่อสร้างต้องประสบความล่าช้าอีกครั้ง โดยผู้รับเหมาอ้างปัญหาในส่วนของแบบก่อสร้างทำให้ได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานต่าง ๆ ของสิงคโปร์ล่าช้า ซึ่งเป็นผลจากการที่บริษัทสถาปนิกไทยไม่เชี่ยวชาญในกฎระเบียบการก่อสร้างของสิงคโปร์ ข้อจำกัดลักษณะนี้มีผลให้เกิดความล่าช้าในการขอใบอนุญาตสำหรับโครงการก่อสร้างอาคาร สอท./สทญ. ในประเทศอื่นๆ เช่นเดียวกัน

## 1.3 ข้อจำกัดด้านกฎระเบียบราชการไทย

ข้อจำกัดด้านกฎระเบียบข้อบังคับภายในประเทศ ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว และได้ส่งผลให้โครงการอื่น ๆ ประสบความล่าช้า และมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เพราะถึงแม้เป็นการดำเนินการในต่างประเทศ ก็ยังต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ และอื่น ๆ ซึ่งบางส่วนไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดจ้างในต่างประเทศ

## 1.4 ข้อจำกัดด้านกฎ/ระเบียบข้อบังคับในต่างประเทศ

ความเข้มงวดของหน่วยราชการสิงคโปร์เป็นอุปสรรคที่ส่งผลให้การก่อสร้างประสบความล่าช้า ในทุกขั้นตอนของการดำเนินการนับตั้งแต่การรื้อถอนอาคารหลังเดิม จนถึงก่อนที่สอท. จะย้ายเข้าใช้อาคารจะต้องขอใบอนุญาตจากหน่วยงานต่างๆ เป็นระยะๆ กว่า 60 รายการ ขณะที่ในประเทศอื่น ๆ ที่พัฒนาแล้วล้วนมีระเบียบข้อบังคับในการก่อสร้างอาคารที่มีความเข้มงวดเช่นกัน

## 1.5 ข้อจำกัดด้านบุคลากรและโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบ แบ่งเป็น 2 ส่วน

- 1) ข้อจำกัดของบุคลากรส่วนที่ประจำอยู่ที่สถานที่ก่อสร้าง คือการที่กระทรวงฯ ไม่สามารถส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปช่วยบริหาร โครงการฯ
- 2) ข้อจำกัดของบุคลากรที่ประจำอยู่ในประเทศไทย คือส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สิน ในต่างประเทศ สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน มีข้าราชการทั้งสิ้นเพียง 8 คน และแบ่งการทำงานเป็น 2 ฝ่ายหลักเท่านั้น คือ ฝ่ายจัดซื้อและก่อสร้างอาคาร และฝ่ายเช่าอาคาร บริหารครุภัณฑ์ และปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร

## 2. ข้อเสนอแนะ

### 2.1 การแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณ

#### 1) การตั้งค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีปกติเพิ่มเติม

กระทรวงฯ ควรผลักดันให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนนี้ให้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉลี่ยคือให้สามารถก่อสร้างหรือจัดซื้ออาคารสอท./ สทญ. ได้ปีละประมาณ 3 แห่ง โดยควรดำเนินยุทธวิธี “lobby” หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องใน 5 ระดับคือ ระดับภายในกระทรวงฯ

ระดับกระทรวงอื่นๆ ที่มีสำนักงานผู้แทนในต่างประเทศ ระดับสำนักงานประมาณและ  
กระทรวงการคลัง ระดับรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) และระดับรัฐสภา

2) การซื้อหรือฟื้นฟูใช้เงิน 20% เป็นค่าก่อสร้างหรือจัดซื้ออาคาร

ควรมีการเจรจากับกระทรวงการคลัง เพื่อขอให้ซื้อหรือฟื้นฟูใช้เงิน 20% หรือมากกว่า  
20% อีกครั้งหนึ่ง อีกอย่างน้อย 5 ปีงบประมาณ

3) การขอใช้เงินนอกงบประมาณของกระทรวงอื่นๆ

4) การใช้งบประมาณจากแหล่งอื่น ๆ เช่นรายได้จากการขายที่ดิน หรืออาคาร  
สอท./สภท. ในต่างประเทศที่เลิกใช้ประโยชน์แล้ว หรือเงินรายได้จากการให้เช่าหรือจัดหา  
ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลไทยในต่างประเทศ

2.2 การแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านแบบอาคารที่ออกโดยบริษัทสถาปนิกไทย  
อาจพิจารณาใช้วิธีต่าง ๆ ดังนี้

1) การให้บริษัทสถาปนิกไทยออกแบบเพียงในขั้นแนวความคิด (conceptual design)

2) การใช้วิธีจ้างบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างท้องถิ่นแบบเบ็ดเสร็จ (Turn Key)

หรือใช้วิธีทำสัญญาแบบเหมารวมออกแบบก่อสร้าง (Design-Build)

3) การให้กระทรวงฯ มีสิทธิ์ในการร่วมคัดเลือกบริษัทสถาปนิกท้องถิ่นที่จะเป็น  
หุ้นส่วนกับบริษัทสถาปนิกไทย และการแบ่งเนื้องานออกแบบ

4) การว่าจ้างให้หน่วยราชการอื่นๆ เช่นกรมโยธาธิการฯ หรือคณะสถาปัตยกรรม-  
ศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ให้เป็นผู้ออกแบบอาคาร

5) การจัดตั้ง “แผนกออกแบบและบริหาร โครงการก่อสร้างอาคาร” ขึ้นภายใน  
กระทรวงฯ

2.3 การแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านระเบียบข้อบังคับภายในประเทศ และในต่างประเทศ  
แนวทางการแก้ไขปัญหา ได้แก่

1) การขออนุมัติยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบฯ เฉพาะรายเป็นกรณีพิเศษ เช่นในเรื่อง  
อัตราค่าออกแบบ/ควบคุมงาน

2) การปรับปรุงแก้ไขระเบียบที่มีอยู่ และการจัดทำระเบียบการบริหารพัสดุใน  
ต่างประเทศแยกเป็นเอกเทศออกจากระเบียบพัสดุโดยทั่วไป

3) การศึกษาระเบียบท้องถิ่นให้เข้าใจในระดับหนึ่งก่อนเริ่มโครงการฯ

## 2.4 การแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านบุคลากรในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศ

1) แนวทางการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดบุคลากรส่วนที่ประจำอยู่ที่สถานที่ก่อสร้าง คือการจัดส่งเจ้าหน้าที่จากสำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สินไปประจำที่ สอท./สกญ. ในระหว่างที่มีการดำเนินโครงการก่อสร้าง หรือปรับปรุงซ่อมแซมขนาดใหญ่และมูลค่าสูง

2) การแก้ไขปัญหาข้อจำกัดบุคลากรส่วนที่ประจำอยู่ในประเทศไทย อาจกระทำได้ด้วย

(1) เพิ่มจำนวนข้าราชการส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศอีกอย่างน้อย 1 เท่าตัวโดยควรรับสถาปนิก วิศวกร นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และการบริหารจัดการอาคาร (facility management) ด้วย และควรให้บุคลากรเหล่านี้บางส่วนเป็นลักษณะ home based

(2) ยกระดับส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศขึ้นเป็น “สำนัก” และภายในสำนักแบ่งเป็นส่วนต่าง ๆ ให้ครอบคลุมทุก ๆ ด้าน

(3) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิด้านสถาปัตยกรรม วิศวกรรม และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นที่ปรึกษา

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณนายมารุต จิตรปฎิมา เอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ และผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศ เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณาอนุมัติให้ผู้เขียน เข้ารับการอบรมในหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 ปี 2555

และขอบคุณบุคคลต่าง ๆ ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์และความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ดังนี้ ขอขอบพระคุณนายพนพล คุณวิบูลย์ รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ และนางต้องฤดี มากบุญ ผู้อำนวยการส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน ตลอดจนบุคคลท่านอื่น ๆ ที่ผู้เขียนได้สัมภาษณ์ที่ได้กรุณาให้ข้อมูล และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ และโครงการก่อสร้างอาคารสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ไทยในประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อรายงานฉบับนี้

ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. สมพร แสงชัย ศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู และเอกอัครราชทูต จันท์ทิพา ภูตระกูล คณะอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งให้คำปรึกษาและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งจนทำให้รายงานฉบับนี้สำเร็จและผ่านการประเมิน

ขอขอบคุณเพื่อน ๆ ผู้เข้าอบรมทุกท่านที่เป็นกำลังใจให้ซึ่งกันและกันในการทำรายการศึกษาโดยเฉพาะนางสาวมรกต ศรีสวัสดิ์ อัครราชทูตที่ปรึกษา คณะผู้แทนถาวร ณ กรุงจาการ์ตา ที่ได้กรุณาให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎี ซึ่งผู้เขียนได้ใช้ในการศึกษาฉบับนี้

ขอขอบคุณข้าราชการและเจ้าหน้าที่ส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน ที่ได้ให้ความเอื้อเฟื้อด้านสถานที่และอุปกรณ์ในการจัดพิมพ์รายงาน

ท้ายที่สุด ขอขอบคุณนายธีรวัฒน์ ภูมิจิตร ผู้อำนวยการสถานบันการต่างประเทศ เทวะวงศ์โรปกการ และเจ้าหน้าที่สถาบันทุกท่าน โดยเฉพาะนางสาวชไมพร ต้นดิเวส ผู้รับผิดชอบการบริหารหลักสูตรในภาพรวม นางพรสุข สานดิกรถาวร ผู้ประสานงานกิจกรรมนอกสถานที่และการศึกษาดูงานต่างจังหวัด และนางจินตนา พัฒนกิจ ผู้ประสานภาคการบรรยายและดูงานในต่างประเทศ ที่ได้ทุ่มเทแรงกาย แรงใจ และสติปัญญาในการจัดการอบรมจนเป็นผลสำเร็จเป็นที่ประทับใจและประโยชน์ต่อผู้รับการอบรมทุกคน

## สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร		ง
กิตติกรรมประกาศ		ช
สารบัญ		ณ
สารบัญตาราง		ฉ
<b>บทที่ 1</b>	<b>บทนำ</b>	
	1.1 ภูมิหลังความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	1.2 วัตถุประสงค์	5
	1.3 ขอบเขตการศึกษา	5
	1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา	6
	1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
<b>บทที่ 2</b>	<b>แนวคิดทฤษฎีและกรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา</b>	
	2.1 แนวคิดทฤษฎี	7
	2.2 กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา	9
<b>บทที่ 3</b>	<b>ผลการศึกษา</b>	
	3.1 หลักการ เหตุผลความจำเป็นในการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์หลังใหม่ และในประเทศอื่น ๆ หรือ การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation)	11
	3.2 การวางแผนก่อสร้าง หรือการประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation)	15
	3.3 การนำแผนงานมาปฏิบัติจริงเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้าง หรือการประเมินกระบวนการ (Process Evaluation)	16
	3.4 ผลงานการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ หรือการประเมินผลผลิต (Product Evaluation – P)	34
<b>บทที่ 4</b>	<b>บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	
	4.1 ข้อสรุป	36
	4.2 ข้อเสนอแนะ	40



บรรณานุกรม	54
ประวัติผู้เขียน	56

**สารบัญตาราง**

ตารางที่ 1	แสดงข้อมูลรายการใบอนุญาตต่าง ๆ ในการก่อสร้างอาคารที่ จะต้องขอจากหน่วยราชการของสิงคโปร์	21
ตารางที่ 2	แสดงข้อมูลวงจรกิจกรรมขออนุญาตดำเนินโครงการก่อสร้างใน สิงคโปร์	28
ตารางที่ 3	แสดงข้อมูลการแบ่งงานของส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สิน ในต่างประเทศ สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน กระทรวงการต่างประเทศ	31

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 สภาพและปัญหา

1.1.1 การก่อสร้างอาคารสถานเอกอัครราชทูต (สอท.) ณ สิงคโปร์ บนที่ดินเลขที่ 370 ถนนออร์ชาร์ด (Orchard Road) ซึ่งกำลังดำเนินอยู่และกำหนดแล้วเสร็จสมบูรณ์ในเดือนธันวาคม 2555 เป็นโครงการก่อสร้างอาคารสถานเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศที่ใช้เวลาในการดำเนินการยาวนานที่สุด คือถึงประมาณ 17 ปี นับตั้งแต่มีการลงนามในสัญญาจ้างออกแบบเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2538 และใช้งบประมาณสูงสุดเท่าที่กระทรวงการต่างประเทศเคยดำเนินการมาสำหรับโครงการก่อสร้างในต่างประเทศ คือทั้งสิ้น 909,718,892 บาท (รวมค่าออกแบบ/ค่าควบคุมงาน)

(ทั้งนี้คำริในการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ หลังใหม่ ยังไม่รวมถึงที่ก่อนหน้านี้เมื่อปี พ.ศ. 2533 ได้มีความพยายามที่จะพัฒนาที่ดินแปลงนี้ในเชิงพาณิชย์ เนื่องจากตั้งอยู่ในทำเลศูนย์กลางที่มีชื่อเสียงที่สุดของสิงคโปร์ โดยกระทรวงฯ ได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ที่ได้รับสิทธิ์ในการพัฒนาที่ดิน ให้ก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. หลังใหม่ให้ด้วย แต่โครงการพัฒนาเชิงพาณิชย์ดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปในที่สุด)

ความล่าช้าในการดำเนินโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ หลังใหม่ ตั้งแต่ได้มีการออกแบบไว้เมื่อ พ.ศ. 2538 ได้ส่งผลกระทบต่อ สอท. ณ สิงคโปร์ ดังนี้

1) ทำให้ สอท. ณ สิงคโปร์ ขาดโอกาสในการมีอาคารที่ทำการหลังใหม่ที่มีความภูมิฐาน ทันสมัย และสามารถตอบสนองภารกิจของ สอท. ภายในเวลาที่เหมาะสม

อาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ หลังปัจจุบัน ซึ่งสูง 2 ชั้น ตลอดจนกลุ่มบ้านพักอาศัยด้านหลังที่มีลักษณะเป็นบังกาโลอีก 5 หลัง สร้างแล้วเสร็จตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 หรือ 54 ปีมาแล้ว มีสภาพเก่าทรุดโทรม แออัดคับแคบมาก และไม่สามารถรองรับสำนักงานต่าง ๆ ของทีมประเทศไทยในสิงคโปร์ ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 7 สำนักงานได้ทั้งหมด (7 สำนักงานดังกล่าว ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารเรือ ทหารอากาศและทหารบก สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ สำนักงานแรงงานไทยฯ และสำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยว) สภาพอาคารโดยทั่วไปไม่สมศักดิ์ศรี/ฐานะการเป็นสำนักงานผู้แทนประเทศไทยในสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีนัยในการแข่งขันกับประเทศไทยในด้านต่าง ๆ

ทั้งนี้ ตามข้อเท็จจริง สอท. ณ สิงคโปร์ ควรจะมีอาคารที่ทำการหลังใหม่มาตั้งแต่ประมาณ 20 ปีที่แล้ว ความล่าช้าในการก่อสร้างอาคารหลังใหม่ทำให้ สอท. ณ สิงคโปร์ สูญเสียโอกาสในการมีสถานที่ปฏิบัติงานที่เหมาะสมเพื่อตอบสนองภารกิจของ สอท. ที่เพิ่มมากขึ้น และส่งเสริมสร้างภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสายตาของชาวสิงคโปร์ และต่างชาติ ตลอดจนให้บริการด้านการกงสุลและคุ้มครองช่วยเหลือแรงงานไทยไทยในสิงคโปร์ ซึ่งมีอยู่ถึงจำนวนประมาณ 47,000 คน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 2) ทำให้ต้องใช้งบประมาณค่าก่อสร้างเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก

ความล่าช้าในการดำเนินการทำให้ทางราชการต้องจ่ายงบประมาณค่าก่อสร้างเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเมื่อปี พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นปีที่กระทรวงฯ ว่าจ้างออกแบบอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ และอาคารส่วนควบอื่น ๆ (อันได้แก่ อาคารฝ่ายกงสุล ทำเนียบเอกอัครราชทูตฯ และบ้านพักอีก 2 หลัง สำหรับผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ) ได้มีการประเมินค่าก่อสร้างไว้ที่เพียงประมาณ 150 ล้านบาท แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2553 เมื่อมีการว่าจ้างก่อสร้างจริง ราคาค่าก่อสร้างได้เพิ่มขึ้น 6 เท่าตัว กลายเป็น 872,738,400 บาท

### 3) ทำให้ต้องเสียเวลาและงบประมาณในการปรับปรุงแก้ไขแบบที่ออกไว้ตั้งแต่ 16 ปีที่แล้ว ให้เป็นไปตามกฎระเบียบท้องถิ่นในปัจจุบัน

แบบอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ ได้มีการออกไว้และตรวจรับพร้อมจ่ายค่าจ้างให้แก่บริษัทสถาปนิก คือ บริษัท นนท์-ตรีใจ สถาปนิกและนักวางผัง แล้วตั้งแต่ปี 2538-2539 แต่มิได้ก่อสร้างทันทีหลังจากนั้นเนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติการณ์ด้านเศรษฐกิจในปี 2540 จนกระทั่งปี 2553 เมื่อคณะกรรมการเงินการคลังของประเทศดีขึ้นจึงได้มีการนำแบบดังกล่าวมาปรับปรุงเพื่อความเหมาะสมในการใช้งานปัจจุบัน ก่อนทำการว่าจ้างผู้รับเหมาและเริ่มการก่อสร้างเมื่อเดือนกรกฎาคม 2553 หรือประมาณ 15 ปีหลังจากการออกแบบ โดยเมื่อนำแบบมาก่อสร้างจริง พบว่าแบบอาคารที่ทำการ สอท. หลังใหม่ไม่ทันสมัยในบางส่วน มีหลายจุดไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบของทางการสิงคโปร์ทั้งในส่วนที่กำหนดมานานแล้ว หรือที่มีการกำหนดขึ้นใหม่เป็นจำนวนมากในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา ส่งผลให้โครงการเกิดความล่าช้า และเสียงบประมาณเพิ่มขึ้น อีกทั้งทำให้ สอท. ต้องใช้เวลาในการช่วยประสานและโน้มน้าว (lobby) ทางการท้องถิ่นในทุกระดับ เพื่อให้การอนุโลมหรือเร่งรัดการออกใบอนุญาตด้านต่างๆ เพื่อมิให้โครงการประสบความล่าช้ามากกว่าที่จำเป็น

1.1.2 ความล่าช้าของโครงการก่อสร้างอาคาร สอท. ณ สิงคโปร์ เป็นการสะท้อนปัญหาในภาพรวมในระดับกระทรวงฯ โดยที่ผ่านมาโครงการก่อสร้าง หรือจัดซื้ออาคารที่ทำการ สอท./สภค. ไทยในประเทศอื่น ๆ ส่วนใหญ่ประสบความล่าช้า ไม่สามารถตอบสนองทันความต้องการใช้งาน

ของ สอท./สกง. เช่นเดียวกัน ส่งผลให้ สอท./สกง. จำนวนมากประสบปัญหาด้านสถานที่ เช่นเดียวกับสอท. ณ สิงคโปร์

ปัจจุบันกระทรวงการต่างประเทศมีสำนักงานในต่างประเทศทั่วโลก อันได้แก่ สถานเอกอัครราชทูต คณะผู้แทนถาวร สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานการค้าฯ (ไทเป) ทั้งหมด 94 แห่งใน 65 ประเทศ แต่ละแห่งมีอสังหาริมทรัพย์ในครอบครองอย่างน้อย 2 หลัง คือ อาคารที่ทำการ (Chancery/Consulate General) เป็นที่ตั้งสำนักงาน และบ้านพักเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ (Residence) โดยแบ่งเป็นอาคารที่ทำการได้ก่อสร้าง/จัดซื้อเป็นกรรมสิทธิ์แล้วและเป็นการเช่า ดังนี้

1) อาคารที่ทำการ รัฐบาลไทยโดยกระทรวงการต่างประเทศได้ก่อสร้างหรือจัดซื้อเป็นกรรมสิทธิ์แล้วทั้งสิ้น 51 แห่ง และยังคงเช่าอยู่ 43 แห่ง

2) บ้านพักเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ รัฐบาลไทยโดยกระทรวงการต่างประเทศได้ก่อสร้างหรือจัดซื้อเป็นกรรมสิทธิ์แล้วทั้งสิ้น 54 แห่ง และยังคงเช่าอยู่ 40 แห่ง

1.1.3 ที่ผ่านมา อาคารที่ทำการ และบ้านพักเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ที่ยังเช่าอยู่จำนวน 83 แห่ง เป็นภาระด้านงบประมาณค่าเช่าต่อกระทรวงการต่างประเทศ ถึงปีละประมาณ 400 ล้านบาท โดยจำนวนเงินดังกล่าวยังไม่รวมค่าเช่าของหน่วยราชการอื่น ๆ ที่มีสำนักงานในต่างประเทศ เช่น สำนักงานผู้ช่วยทูตทหาร สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ สำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) เป็นต้น ในขณะเดียวกัน ในส่วนของอาคารที่ถึงแม้กระทรวงฯ ได้ก่อสร้างหรือจัดซื้อเป็นกรรมสิทธิ์แล้วหลายแห่งเช่น สอท. ณ สิงคโปร์ ก็ประสบปัญหาต่าง ๆ ได้แก่

1) สภาพอาคารเก่าชำรุดทรุดโทรมเกินกว่าจะสามารถปรับปรุงซ่อมแซม หรือไม่คุ้มค่าที่จะปรับปรุงซ่อมแซม สมควรที่จะรื้อทิ้งแล้วก่อสร้างอาคารหลังใหม่ โดยขณะนี้อาคารที่ทำการ/บ้านพักเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลกกว่า 30 แห่ง มีอายุการใช้งานเกิน 30 ปี เช่น อาคารสอท. ณ สิงคโปร์ กรุงโตเกียว กรุงปักกิ่ง กรุงนิวเดลี เป็นต้น สภาพอาคารของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่เหล่านั้นไม่เหมาะสมสำหรับการใช้งานต่อไป ไม่สมศักดิ์ศรีและฐานะการเป็นสำนักงานผู้แทนรัฐบาลไทยเมื่อเปรียบเทียบกับอาคารที่ทำการสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ของประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกันเอง

2) พื้นที่ใช้สอยทั้งภายในและภายนอกอาคารแออัดคับแคบ ไม่สามารถตอบสนองภารกิจด้านต่าง ๆ ของสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ คณะผู้แทนถาวร ตลอดจนไม่สามารถให้สำนักงานของส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีสำนักงานในต่างประเทศ เข้ามาอยู่ภายในอาคารหรือบริเวณเดียวกันเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานทั้งหมดภายใต้นโยบายทีมประเทศไทย และเพื่อเป็นการให้บริการแก่บรรดานักธุรกิจ นักลงทุน นักท่องเที่ยว หรือคนไทยที่ทำงาน/อาศัยในต่างแดน หรือประชาชนทั่วไปในลักษณะ “one stop service” ตลอดจน

เพื่อเป็นการประหยัดเงินงบประมาณเนื่องจากหากสำนักงานต่าง ๆ ตั้งอยู่ในอาคาร หรือ สำนักงานเดียวกันก็สามารถใช้ (share) อุปกรณ์สำนักงาน เครื่องมือต่าง ๆ รวมทั้งยานพาหนะ หรือแม้กระทั่งลูกจ้างท้องถิ่นร่วมกันได้

อนึ่ง หน่วยราชการอื่น ๆ ที่มีสำนักงานในต่างประเทศมีทั้งสิ้น 13 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงกลาโหม (กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ) กระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกรมศุลกากร) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ (สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงฯ และ สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ สังกัดกรมส่งเสริมการค้าส่งออก) กระทรวงยุติธรรม (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด) กระทรวงแรงงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานที่ปรึกษาด้านอุตสาหกรรมในต่างประเทศ และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

3) ท่าเลที่ตั้งปัจจุบัน ไม่เหมาะสมต่อการรักษาความปลอดภัย หรือไม่สะดวกต่อผู้มาติดต่อราชการ โดยเฉพาะในภาวะการณปัจจุบันที่มีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายสูง เช่น อาชีวอาคารสถานกงสุลใหญ่ ณ นครเจดดาห์ ประเทศซาอุดีอาระเบีย เคยได้รับคำแนะนำจากทางการประเทศซาอุดีอาระเบียว่าที่ตั้งสถานกงสุลใหญ่ฯ ซึ่งแวดล้อมด้วยชุมชนมีความล่อแหลมต่อการรักษาความปลอดภัย และกรณีในประเทศปาเกีสถานซึ่งเกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายเป็นประจำ ปัจจุบันอาคารที่ทำการและบ้านพักเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัด ยังคงเช่าอยู่ภายนอกเขต Diplomatic Enclave จึงจำเป็นที่จะต้องมีการย้ายที่ทำการ/บ้านพักเอกอัครราชทูต ตลอดจนบ้านพักข้าราชการทั้งหมดเข้าไปอยู่ใน Diplomatic Enclave ซึ่งทางการปาเกีสถานได้วางระบบการรักษาความปลอดภัยอย่างเข้มงวด

1.1.4 ปัจจุบันกระทรวงการต่างประเทศ อยู่ระหว่างดำเนินโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท./สทญ. หลังใหม่จำนวนกว่า 10 โครงการ และมีแผนที่จะก่อสร้างหรือจัดซื้ออาคารสำเร็จรูปเพิ่มเติมอีกในอนาคตหากเงื่อนไขอำนวย และเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายของ ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล) ซึ่งต้องการสนับสนุนให้กระทรวงฯ จัดซื้อทรัพย์สินในต่างประเทศให้มากขึ้นทั้งในส่วนของการทำเนียบ ออท. และอาคารสำนักงาน

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมามีโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท./สทญ. ในต่างประเทศเกือบทั้งหมด โดยเฉพาะในประเทศอาเซียน และประเทศยุทธศาสตร์ของไทย เช่น อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น

อินเดีย และจีน หรือประเทศสถานการณ์พิเศษ เช่น ปากีสถาน ต่างประสบปัญหาความล่าช้า เช่นเดียวกับโครงการก่อสร้างอาคาร สอท. ณ สิงคโปร์ และไม่สามารถมีโครงการใหม่ๆ เกิดขึ้น ในอัตราที่เหมาะสม ซึ่งทำให้ไม่ทันต่อการใช้งาน โดยหากแนวโน้มยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไป อาจต้องใช้เวลาอีกอย่างน้อยประมาณ 50 – 60 ปี กระทบงฯ จึงจะสามารถก่อสร้างหรือจัดซื้ออาคารหลังใหม่เพื่อทดแทนอาคารประมาณ 80 หลังที่กล่าวมาข้างต้นได้

ทั้งนี้ การก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ เป็นหนึ่งในตัวอย่างโครงการที่ประสบปัญหาความล่าช้าซึ่งส่งผลกระทบต่อผลประกอบการต่างๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้น ประสบการณ์และบทเรียนที่ได้จากการดำเนินโครงการก่อสร้างอาคาร สอท. ณ สิงคโปร์ น่าจะเป็นประโยชน์สำหรับการดำเนินโครงการลักษณะเดียวกันนี้ของกระทบงฯ ในอนาคต รวมทั้งการจัดซื้ออาคารใหม่เพื่อให้ทันและเพียงพอกับความต้องการใช้งานต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาหาแนวทางในการเร่งรัดโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท./สกญ. ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันและที่จะดำเนินการในอนาคต โดยศึกษาจากกรณีโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์

1.2.2 เพื่อศึกษาหาแนวทางสำหรับกระทบงการต่างประเทศในการเพิ่มจำนวนโครงการก่อสร้างอาคารหลังใหม่ หรือจัดซื้ออาคารสำเร็จรูปสำหรับ สอท./สกญ. ในต่างประเทศให้มากที่สุด ในอนาคตเพื่อให้ทันต่อความต้องการใช้งานประเทศต่าง ๆ

1.2.3 เพื่อศึกษาหาแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้าง “ส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ” สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน กระทบงการต่างประเทศ” เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโครงการก่อสร้าง/จัดซื้ออาคารในต่างประเทศ

## 1.3. ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 ศึกษาและวิเคราะห์สาเหตุปัญหาความล่าช้าของโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ และแนวทางแก้ไข

1.3.2 ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา/อุปสรรคของกระทบงการต่างประเทศในการเร่งรัด หรือเพิ่มจำนวนโครงการก่อสร้าง/จัดซื้ออาคาร สอท./สกญ. ในต่างประเทศในภาพรวม และแนวทางการแก้ไข

1.3.3 ศึกษาและวิเคราะห์จุดอ่อน/จุดแข็งของโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศของกระทบงฯ และแนวทางการปรับปรุง

#### 1.4. ระเบียบวิธีการศึกษา

1.4.1 สํารวจข้อมูล/ความคิดเห็นของอดีตเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ บุคคลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ รวมทั้งประมวลจากประสบการณ์ของผู้เขียนในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ และเคยปฏิบัติงานในส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ

1.4.2 สํารวจข้อมูล/ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศของกระทรวงฯ และผู้ทรงคุณวุฒิ/นักวิชาการด้านการบริหารโครงการก่อสร้างและวิศวกรรม/สถาปัตยกรรม

1.4.3 ประมวลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง

#### 1.5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้ได้รับทราบวิธีการทำให้โครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท.สกญ. ที่กำลังดำเนินการอยู่ หรือที่จะดำเนินการในอนาคตสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์เร็วขึ้น

1.5.2 ทำให้ได้รับทราบแนวทางการเพิ่มจำนวนโครงการก่อสร้าง/จัดซื้ออาคาร สอท./สกญ. หลังใหม่เพื่อให้ทันต่อความต้องการใช้งาน

1.5.3 ทำให้ทราบแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ (ส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน) เพื่อรองรับการบริหารโครงการก่อสร้าง/จัดซื้ออาคาร สอท./สกญ. ที่จะเพิ่มมากขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และกรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

#### 2.1 แนวคิด ทฤษฎี

ในการศึกษาเพื่อหาแนวทางการแก้ไขความล่าช้าในการก่อสร้างอาคารสถานทูตไทย ในต่างประเทศ : กรณีศึกษาโครงการก่อสร้างอาคารสถานเอกอัครราชทูต (สอท.) ณ ลิงคโปร์ นี้ ผู้เขียนได้ใช้การประเมินผลแบบ CIPP (CIPP Evaluation Model) เป็นทฤษฎีในการศึกษา เพื่อประเมินหาสาเหตุที่ทำให้โครงการก่อสร้างอาคารสถานเอกอัครราชทูต ณ ลิงคโปร์ ประสบความล่าช้า ตลอดจนโครงการก่อสร้างอาคาร สอท. ไทยในประเทศอื่น ๆ ที่ผ่านมาหรือที่กำลังดำเนินอยู่ ซึ่งประสบปัญหาความล่าช้าเช่นเดียวกัน และได้ส่งผลลบนานับประการดังเช่นที่กล่าวในบทที่ 1 โดยจะทำการประเมินผลในแต่ละขั้นตอนว่ามีจุดอ่อนจุดแข็งอย่างไร พร้อมเสนอแนวทางการแก้ไข ซึ่งเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุดของการประเมินนี้เพื่อหาแนวทางการปรับปรุงการบริหารโครงการก่อสร้างอาคารสถานทูตไทยในต่างประเทศ ให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลมากที่สุด

##### 2.1.1 รูปแบบการประเมินผลแบบ CIPP

รูปแบบการประเมินแบบ CIPP (CIPP Evaluation Model) เป็นทฤษฎีที่พัฒนาขึ้นโดย Mr. Daniel L. Stufflebeam และทีมงานแห่ง Ohio State University เป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1966 และต่อมามีการปรับปรุงรูปแบบจำนวน 5 ครั้ง ครั้งสุดท้ายเมื่อปี ค.ศ. 2007 โดยทฤษฎีนี้เป็นแนวทางการประเมินโครงการ (programs, projects) บุคลากร (personnel) สินค้า (products) องค์กรหรือสถาบัน (institutions) และระบบต่าง ๆ โดย CIPP กำหนดประเด็นการประเมินออกเป็น 4 ประเภท ตามอักษรภาษาอังกฤษตัวแรกของ “CIPP Model” ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

##### 1) การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation : C)

เป็นการประเมินเพื่อพิจารณาหลักการ เหตุผล และความจำเป็นที่ต้องดำเนินโครงการ ภายใต้สถานะแวดล้อมที่เป็นอยู่ โดยการประเมินในส่วนนี้เปรียบเสมือนการตั้งคำถามว่า “เรามีความจำเป็นต้องดำเนินการอะไร” (What needs to be done?)

##### 2) การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation : I)

เป็นการประเมินเพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการ ยุทธศาสตร์และแผนงาน (strategies and work plans) ของโครงการ และความพอเพียงของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินการ เช่น งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ โดยการประเมินในส่วนนี้เปรียบเสมือนการตั้งคำถามว่า “เราจะดำเนินการอย่างไร” (How should it be done?)

### 3) การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation : P)

เป็นการประเมินเพื่อหาข้อบกพร่องของการดำเนินโครงการ ที่จะใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาแก้ไข ปรับปรุงให้การดำเนินการช่วงต่อไปมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นการตรวจสอบกิจกรรม เวลา ทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมของฝ่ายต่าง ๆ ในโครงการ โดยมีการบันทึกไว้เป็นหลักฐานทุกขั้นตอน การประเมินกระบวนการนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการค้นหาจุดเด่น หรือจุดแข็ง(strengths) และจุดด้อย (weakness) ของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ซึ่งมักไม่สามารถศึกษาได้ภายหลังจากสิ้นสุดโครงการแล้ว โดยการประเมินในส่วนนี้เปรียบเสมือนการตั้งคำถามว่า “ได้มีการดำเนินการตามที่วางแผนไว้หรือไม่” (Is it being done as planned?)

### 4) การประเมินผลผลิต (Product Evaluation : P)

เป็นการประเมินเพื่อเปรียบเทียบผลผลิตที่เกิดขึ้นกับวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ รวมทั้งการพิจารณาประเด็นของการยุบ เลิก ขยาย หรือปรับเปลี่ยนโครงการ โดยการประเมินในส่วนนี้เปรียบเสมือนการตั้งคำถามว่า “โครงการประสบความสำเร็จหรือไม่” (Did it succeed?)

ทั้งนี้ ในการปรับปรุงทฤษฎีครั้งที่ 5 (fifth installment of CIPP model) Mr. Stufflebeam ได้จัดทำ คู่มือ CIPP Evaluation Checklist จำนวน 10 หัวข้อสำหรับการประเมิน ได้แก่

1. Contractual Agreements เป็นการจัดทำข้อตกลงหรือความเข้าใจก่อนการประเมินระหว่างผู้ประเมิน (evaluator) กับลูกค้าหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโครงการ (client/stakeholder) ในเรื่องต่าง ๆ อาทิ ขอบข่ายของงานประเมิน ระยะเวลาการประเมิน รูปแบบการจัดทำ/การเสนอผลประเมิน และค่าใช้จ่ายในการประเมิน เป็นต้น

2. Context Evaluation เป็นการประเมินเกี่ยวกับสถานะแวดล้อมตามที่กล่าวมาแล้ว

3. Input Evaluation เป็นการประเมินเกี่ยวกับปัจจัยนำเข้าตามที่กล่าวมาแล้ว

4. Process Evaluation เป็นการประเมินเกี่ยวกับกระบวนการตามที่กล่าวมาแล้ว

5. Impact Evaluation เป็นการประเมินเกี่ยวกับผลกระทบหรือผลลัพธ์ต่อกลุ่มเป้าหมาย (target audience หรือ beneficiaries)

6. Effectiveness Evaluation เป็นการประเมินคุณภาพ/ประสิทธิภาพของโครงการ หรือผลลัพธ์ทั้งในทางบวกและทางลบ

7. Sustainability Evaluation เป็นการประเมินกิจกรรมและความสำเร็จของโครงการเพื่อพิจารณาว่าควรที่จะดำเนินการต่อไปอย่างยั่งยืนหรือไม่ (to identify successes or activities that should and could be sustained)

8. Transportability Evaluation เป็นการประเมินว่าการดำเนินโครงการนี้จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับโครงการอื่น ๆ หรือที่อื่น ๆ ได้หรือไม่

9. Metaevaluation เป็นการประเมินผลวิธีการประเมินว่าเหมาะสมหรือประสบผลสำเร็จหรือไม่ (assessment of the evaluation)

10. The Final Synthesis Report เป็นการรวบรวมผลการประเมินทั้งหมด (evaluation findings) เพื่อแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบถึงสิ่งที่ได้พยายามดำเนินการ สิ่งที่ได้กระทำ ผลลัพธ์ ตลอดจนบทเรียนที่ได้รับ (to inform the full range of audiences about what was attempted, done and accomplished ; what lessons were learned)

ทั้งนี้โดย Mr. Stufflebeam ระบุว่าจากจำนวน 7 หัวข้อของแนวทางการประเมินข้างต้น คือข้อ 2-8 ผู้ประเมินสามารถเลือกใช้เพียงบางหัวข้อ หรือสลับลำดับ หรือดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน ก็ได้

## 2.2 สรุปกรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

ผู้เขียนได้เลือก 4 จาก 7 หัวข้อที่เห็นว่าเหมาะสมสำหรับการประเมินโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ และโครงการก่อสร้างลักษณะใกล้เคียงกัน เพื่อค้นหา (identify) สาเหตุที่ทำให้โครงการก่อสร้างประสบปัญหาความล่าช้า และแนวทางปรับปรุงแก้ไข ซึ่งก็ตรงกับปรัชญาของทฤษฎี CIPP Evaluation ที่มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดคือการประเมินนี้ “มิใช่เพื่อการพิสูจน์ แต่เพื่อเป็นการปรับปรุง” (the evaluation’s most important purpose is not to prove, but to improve) ดังนี้

### 2.2.1 การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation : C)

ประเมินหลักการ เหตุผลและความจำเป็นในการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ หลังใหม่ และสภาพแวดล้อมโดยทั่วไป เช่น ความเพียงพอของงบประมาณ ความสามารถในการบริหารจัดการ โครงการก่อสร้างฯ ระเบียบราชการไทย และระเบียบข้อบังคับท้องถิ่นในสิงคโปร์ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคาร

### 2.2.2 การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation : I)

เพื่อประเมินเรื่องการวางแผน และยุทธศาสตร์ในการดำเนินโครงการก่อสร้าง

### 2.2.3 การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation : P)

เพื่อประเมินการการนำแผนงานมาปฏิบัติจริง (implementation) เพื่อค้นหาว่าสาเหตุใดโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ และโครงการอื่น ๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน

จึงประสบความสำเร็จล่าช้า บทเรียนที่ได้รับ และแนวทางการแก้ไขเพื่อเร่งรัดให้โครงการที่กำลังดำเนินอยู่ หรือจะดำเนินการในอนาคต ให้แล้วเสร็จตามแผน อีกทั้งสามารถเพิ่มจำนวนโครงการก่อสร้างหรือจัดซื้ออาคารที่ทำการสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ หลังใหม่ให้ทันต่อความต้องการใช้งานด้วย

#### 2.2.4 การประเมินผลผลิต (Product Evaluation : P)

เพื่อประเมินว่าผลงานก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ หลังใหม่ประสบความสำเร็จเป็นไปตามแบบรูป รายละเอียดประกอบแบบ และคุณลักษณะ (designs, bill of quantity and specifications) ที่ได้กำหนดไว้ตามสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง ตลอดจนสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ของกระทรวงการต่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ ได้หรือไม่อย่างไร

## บทที่ 3

### ผลการศึกษา

#### 3.1 หลักการ เหตุผลความจำเป็นในการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ หลังใหม่ และในประเทศอื่น ๆ หรือ การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation)

3.1.1 อาคารที่ทำการสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ หลังปัจจุบัน เปิดใช้งานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 หรือประมาณ 54 ปีมาแล้ว อาคารมีสภาพเก่าทรุดโทรมตามอายุการใช้งาน ที่ผ่านมามีต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการปรับปรุงซ่อมแซมเป็นระยะ ๆ และที่สำคัญคือสภาพแออัดคับแคบไม่สามารถรองรับหน่วยราชการไทยในสิงคโปร์ได้ทั้งหมด ก็จากในอดีตที่มีเพียง 2 สำนักงาน (กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงพาณิชย์) กลายเป็น 7 สำนักงานในปัจจุบัน ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารเรือ ทหารอากาศ และทหารบก สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ สำนักงานแรงงานไทยในสิงคโปร์ และสำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยวฯ กอปรกับสภาพอาคารไม่สมศักดิ์ศรี/ฐานะการเป็นสำนักงานผู้แทนประเทศไทยในสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนที่สำคัญในเอเชีย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ หลังใหม่ การมีอาคาร สอท. ที่มีความภูมิฐานและทันสมัย จะเป็นการช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ และความเชื่อมั่นในประเทศไทย ตลอดจนเอื้ออำนวยในการชักชวนนักลงทุนหรือนักท่องเที่ยวชาวสิงคโปร์และต่างชาติให้เดินทางมาประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเหล่านี้ก็เป็นเหตุผลของการดำเนินโครงการก่อสร้างอาคาร สอท./สภค. ใหญ่ไทยในประเทศอื่น ๆ เช่นเดียวกัน รวมทั้งเหตุผลเพื่อทดแทนการเช่า ซึ่งเป็นภาระงบประมาณที่กระทรวงการต่างประเทศต้องจ่ายถึงปีละประมาณ 400 ล้านบาท ทั้งนี้โดยยังไม่รวมค่าเช่าสำนักงานของส่วนราชการอื่น ๆ อีก 13 หน่วยงานที่มีสำนักงานในต่างประเทศ

#### 3.1.2 ความพยายามที่จะพัฒนาที่ดินในเชิงพาณิชย์ในอดีตควบคู่กับความต้องการใช้ อาคารที่ทำการสถานเอกอัครราชทูต

จากปัญหาสภาพเก่าทรุดโทรมและความจำกัดด้านพื้นที่ของอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ ตามข้อ 3.1.1 ตลอดจนการเล็งเห็นศักยภาพในการจัดหาประโยชน์จากที่ดิน ดังนั้นในปี 2528 กระทรวงการต่างประเทศจึงได้ริเริ่มความคิดในการพัฒนาที่ดินแปลงนี้เนื่องจากในขณะนั้นงบประมาณสำหรับก่อสร้างอาคารในต่างประเทศมีจำกัด โดยได้มีการว่าจ้างบริษัท เอกชนศึกษาความเป็นไปได้ และในปี พ.ศ. 2533 กระทรวงฯ ได้ออกประกาศกระทรวงการต่างประเทศเรื่อง “การพัฒนาที่ดินสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ สิงคโปร์” เชิญชวนให้ผู้สนใจเสนอโครงการและผลตอบแทน โดยรูปแบบคือกระทรวงฯ แบ่งพื้นที่เป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย

1) ส่วนที่หนึ่ง ที่ดินด้านที่ติดกับถนน Claymore Road ในเนื้อที่ประมาณ 6,888 ตารางเมตร กำหนดให้เป็นพื้นที่ที่จะก่อสร้างอาคารต่างๆ ของ สอท.

2) ส่วนที่สอง ที่ดินส่วนที่เหลือด้านที่ติดกับถนน Orchard ในเนื้อที่ประมาณ 11,480 ตารางเมตร กำหนดให้เป็นพื้นที่ให้ผู้ลงทุนเช่าเพื่อจัดหาประโยชน์ในระยะยาว 90 ปี

ทั้งนี้โดยผู้ลงทุนจะรับผิดชอบค่าก่อสร้างอาคารต่างๆ ของ สอท. พร้อมจ่ายเงินตอบแทนในการที่ได้รับสิทธิให้เช่าแก่ทางการไทย และเมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลาเช่า 90 ปี สิ่งก่อสร้างทั้งหมดในที่ดินให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของประเทศไทย อย่างไรก็ดี แนวคิดดังกล่าวต้องยุติลงเนื่องจากกระทรวงฯ มีความเห็นว่าข้อเสนอที่มีผู้ยื่นไม่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อทางราชการ และเห็นว่าราคาที่ดินในย่านถนน Orchard มีโอกาสเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าผลตอบแทนจากการพัฒนาที่ดิน ดังนั้นในปี พ.ศ. 2537 กระทรวงการต่างประเทศจึงได้ตัดสินใจที่จะสร้างอาคารที่ทำการ สอท. และอาคารอื่นๆ หลังใหม่เนื่องจากกระทรวงฯ ได้รับงบประมาณสำหรับการก่อสร้างอาคารในต่างประเทศเพิ่มขึ้น โดยได้จัดการประกวดแบบ ซึ่งผู้ชนะการประกวดแบบคือบริษัท นนท์ - ตรึงใจ สถาปนิกและนักวางผัง แต่วิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ.2540 ได้ยังผลให้ไม่สามารถเริ่มการก่อสร้างได้หลังการออกแบบแล้วเสร็จ

(อนึ่ง ในช่วงที่เกิดความชะงักงันในการเริ่มโครงการก่อสร้างตามแบบที่ได้ออกไว้แล้วนั้น ในปีพ.ศ. 2546 รัฐบาลได้มีดำริให้หรือฟื้นฟูโครงการพัฒนาที่ดิน สอท. ณ สิงคโปร์ อีกครั้ง โดยกระทรวงการต่างประเทศได้ว่าจ้างบริษัท CB Richard Ellis ทำการศึกษาความเป็นไปได้ ซึ่งบริษัทฯ ได้เสนอให้แบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 ส่วนเช่นกัน คือ

1) ส่วนที่ 1 ด้านหน้าติดถนน Orchard พื้นที่ 11,819 ตารางเมตร หรือเท่ากับ 67% ของที่ดินทั้งหมด ให้พัฒนาเชิงพาณิชย์โดยสร้างศูนย์การค้า ทำเป็น Thailand Plaza อาคารที่ทำการ สอท. และโรงแรมระดับ 6 ดาว ขนาดประมาณ 150 ห้อง

2) ส่วนที่ 2 ด้านหลังติดถนน Claymore พื้นที่ 5,670 ตารางเมตร สร้างคอนโดมิเนียมระดับหรู สูงประมาณ 20 ชั้น โดยให้ทำเนียบ ออท. ตั้งอยู่ในคอนโดมิเนียมดังกล่าวด้วย

ทั้งนี้ บริษัท CB Richard Ellis ได้ระบุด้วยว่าอุปสรรคประการสำคัญของการพัฒนาที่ดินคือรัฐบาลสิงคโปร์จะเรียกเก็บค่าพัฒนาที่ดินในเชิงพาณิชย์สำหรับโครงการนี้ หรือ development charge ประมาณ 3,500 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2550 หลังการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล กระทรวงการต่างประเทศได้ยุติแนวคิดในการพัฒนาที่ดิน และได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อทำการปรับปรุงแก้ไขแบบอาคารที่ได้ออกไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 - 2539 เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์

ปัจจุบัน และได้ทำการขอและได้รับอนุมัติงบประมาณค่าก่อสร้างจากรัฐบาล จากนั้นได้ดำเนินขั้นตอนการสรรหาผู้รับเหมาก่อสร้างและเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2553 กระทรวงการต่างประเทศ โดย สอท. ณ สิงคโปร์ ได้ลงนามในสัญญาว่าจ้างบริษัท Obayashi Corporation (Singapore Office) เป็นผู้รับเหมาก่อสร้างในวงเงินรวมทั้งสิ้น 34,100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ โดยโครงการก่อสร้างกำหนดแล้วเสร็จสมบูรณ์ในวันที่ 25 ธันวาคม 2555

จากเหตุผลและข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ มีหลักการ เหตุผลและเงื่อนไขต่าง ๆ สนับสนุนจึงผ่านการประเมินภาวะแวดล้อม (Context Evaluation)

3.1.3 ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของที่ดินของไทยบนถนน Orchard เหตุผลที่ควรเก็บรักษาไว้สำหรับก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานเอกอัครราชทูตฯ หลังใหม่ แทนที่จะนำไปพัฒนาเชิงพาณิชย์

ก่อนที่จะเข้าสู่หัวข้อต่อไป ผู้เขียนเห็นควรนำเสนอไว้ ณ ที่นี้ เกี่ยวกับภูมิหลังของที่ดินแปลงเลขที่ 370 ถนน Orchard เพื่อเป็นการน้อมรำลึกถึงสายพระเนตรอันยาวไกลและพระมหากรุณาธิคุณแห่งองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ได้ทรงซื้อที่ดินผืนนี้กว่า 100 ปีที่แล้ว และปัจจุบันได้กลายเป็นที่ดินซึ่งตั้งอยู่ในทำเลศูนย์กลางที่สำคัญที่สุดของสิงคโปร์ และมีมูลค่ามหาศาล นับเป็นมรดกและความภาคภูมิใจของคนไทยทั้งชาติ ซึ่งเป็นเหตุผลที่สำคัญยิ่งในการเก็บรักษาที่ดินผืนนี้ไว้ และพัฒนาด้วยการใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานเอกอัครราชทูตไทยแห่งใหม่ แทนที่จะนำไปขายหรือพัฒนาในเชิงพาณิชย์ ดังนี้

ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ เลขที่ 370 ถนนออร์ชาร์ด (Orchard Road) เป็นที่ดินที่ได้จดทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลข 1241 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมอบหมายให้นายจอห์น แอนเดอร์สัน (John Anderson) ชาวอังกฤษ ซึ่งเป็นกงสุลสยามประจำสิงคโปร์ คนที่ 2 เป็นผู้แทนพระองค์ ในการจัดซื้อเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2440 (ค.ศ. 1897) จากนาย Colin Hodge นายอี กิมเปง และนายตัน ดวน เปียว รวมเนื้อที่ดิน 199,043 ตารางฟุต หรือประมาณ 11.5 ไร่ โดยโฉนดที่ดินเป็นชื่อของนายจอห์น แอนเดอร์สัน มาโดยตลอดจนกระทั่งนายจอห์น แอนเดอร์สัน เสียชีวิต จึงได้ตกทอดมาถึงภรรยาชื่อ Dame Winfred Ethel Anderson หรือเลดีแอนเดอร์สัน ซึ่งพำนักอยู่ในประเทศอังกฤษ

ตามบันทึกของนายนิพนธ์ วิไลรัตน์ (กงสุลใหญ่ไทยประจำสิงคโปร์คนแรก) ได้ระบุว่าเมื่อปี พ.ศ. 2496 กระทรวงเศรษฐกิจ (หรือกระทรวงพาณิชย์ในปัจจุบัน) ได้ทำความตกลงกับกระทรวงการต่างประเทศในการจัดสร้างอาคารในที่ดินแปลงนี้ ซึ่งอยู่ในความอารักขาของกระทรวง

การต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นที่พักอาศัย สถานที่ทำการและบ้านพักกงสุลใหญ่และข้าหลวงพาณิชย์ รวมทั้งเป็นบ้านพักข้าราชการประจำสถานกงสุลใหญ่และข้าหลวงพาณิชย์ กระทรวงเศรษฐกิจ จึงได้เสนอของบประมาณค่าก่อสร้างในวงเงิน 5 ล้านบาท และได้รับงบประมาณในปี พ.ศ. 2497 โดยหม่อมเจ้าประสมสวัสดิ์ สุขสวัสดิ์ สถาปนิกไทยเป็นผู้ออกแบบ ในการก่อสร้างอาคารซึ่งจะเริ่มลงมือในปี พ.ศ. 2498 จำเป็นต้องให้ผู้เช่าที่ดินออกไปจากที่ดินเสียก่อน ผู้เช่ารายหนึ่งอีกเดือนไม่ยอมย้ายออกจากที่ดิน แต่ในที่สุดได้ยอมรับเงินค่าทดแทนและตกลงจะรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดิน ในการนี้จำเป็นต้องทำสัญญาไว้ต่อกัน กงสุลใหญ่กับข้าหลวงพาณิชย์ จึงได้มอบให้ ทนายความในสิงคโปร์จัดทำสัญญาในการตกลงซื้อขายและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้เช่า ทนายความแนะนำว่า ในการจัดทำสัญญานี้จำเป็นต้องจัดการโอนชื่อเจ้าของโฉนดที่ดิน ซึ่งขณะนั้นยังเป็นชื่อของนายจอห์น แอนเดอร์สัน ซึ่งได้ซื้อที่ดินดังกล่าวในนามของรัฐบาลไทยมาเป็นของ รัฐบาลให้ถูกต้องเสียก่อน นอกจากนี้ก็ปรากฏว่า ความขัดข้องอันเนื่องมาจากชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ใน ที่ดินรายนี้ได้เป็นอุปสรรคต่อการก่อสร้างดังกล่าวด้วย เจ้าหน้าที่ของสิงคโปร์ไม่อาจที่จะอำนวยความสะดวกช่วยเหลือให้ได้อย่างใด เพราะยังมีความข้องใจในชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าว กระทรวงเศรษฐกิจจึงขอให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการเกี่ยวกับการโอนชื่อในโฉนดที่ดินรายนี้ให้เป็น ที่เรียบร้อย

เมื่อนายนิพนธ์ วิไลรัตน์ ได้รับแต่งตั้งและเดินทางไปรับตำแหน่งกงสุลใหญ่ประจำ สิงคโปร์ในเดือนมกราคม 2500 ซึ่งขณะนั้นการก่อสร้างอาคารต่างๆ ในที่ดินแปลงนี้ได้เริ่มลงมือไป มากแล้ว แต่ยังมีได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้มาเป็นของรัฐบาลไทยให้เสร็จสิ้นไป ทนายความซึ่ง ได้แนะนำในเรื่องนี้จึงได้แจ้งให้นายนิพนธ์ฯ ทราบและได้มีการปรึกษาหารือกันในเรื่องนี้อีก ทั้งยัง แจ้งให้ทราบด้วยว่า เลดีแอนเดอร์สัน ภรรยาเซอร์จอห์น แอนเดอร์สัน ซึ่งเป็นทายาทพำนักอยู่ใน อังกฤษขณะนี้ชราภาพมากแล้วและเจ็บไข้อยู่เสมอ เกรงว่าถ้าเลดีแอนเดอร์สันถึงแก่กรรมลง จะทำให้ การโอนกรรมสิทธิ์รายนี้ยุ่งยากมากขึ้นอีก

นายนิพนธ์ฯ จึงได้ขอให้ทนายความดำเนินการติดต่อเลดีแอนเดอร์สันเพื่อเร่งรัดให้ จัดการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงนี้ให้รัฐบาลไทยโดยเร็ว ซึ่งในที่สุดเลดีแอนเดอร์สันก็ได้ลงนามใน หนังสือโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ทางการไทยในนาม “His Majesty’s Government of Thailand” ที่กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2503 (ค.ศ. 1960) และสำนักงานทนายความ ของสถานกงสุลใหญ่ไทยได้นำไปจดทะเบียนที่หอทะเบียนที่ดินของสิงคโปร์ เมื่อวันที่ 17 ในเดือน เดียวกัน ต่อมาในปลายเดือนนั้นหนังสือพิมพ์ *The Straits Times* ก็ได้ลงข่าวว่าเลดีแอนเดอร์สันได้ถึง แก่กรรมเสียแล้ว จึงนับว่าเป็นโชคดีของฝ่ายไทยอย่างยิ่งที่สามารถดำเนินเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน



ได้เสร็จสิ้นทันในช่วงที่เลดี้แอนเดอร์สันยังมีชีวิตอยู่ มิเช่นนั้นคงจะประสบปัญหาความยุ่งยากในข้อกฎหมายอย่างมาก

อนึ่ง ปัจจุบันที่ดินแปลงนี้มีเนื้อที่ทั้งสิ้น 17,488 ตารางเมตรหรือประมาณ 11 ไร่ (หลังจากถูกทางการสิงคโปร์เวนคืนที่ดินไปจำนวนหนึ่งเพื่อทำเป็นรางน้ำ 4,900 ตารางฟุต) โดยที่ดินติดถนน 3 ด้าน คือด้านหน้า (ทิศตะวันตก) ติดถนน Orchard ด้านหลัง (ทิศตะวันออก) ติดถนน Claymore และด้านข้าง(ทิศใต้) ติดถนน Claymore Hill

### 3.2 การวางแผนก่อสร้าง หรือการประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation)

หลังจากเป็นที่เห็นพ้อง โดยกระทรวงการต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ ว่ามีความจำเป็นต้องก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ หลังใหม่ ในปี พ.ศ. 2537 กระทรวงการต่างประเทศก็ได้ดำเนินการวางแผน โครงการ (work plans) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นขั้นตอนการจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ และแนวปฏิบัติของกระทรวงฯ สรุปได้ดังนี้

- 3.2.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำหนดความต้องการใช้อาคาร (ToR) โดยประมวลข้อมูลและความคิดเห็นทั้งของกระทรวงฯ สถานเอกอัครราชทูตฯ ในฐานะผู้ใช้งาน และผู้ทรงคุณวุฒิ
- 3.2.2 เสนอตั้งค่างบประมาณค่าจ้างผู้ออกแบบ
- 3.2.3 แต่งตั้งคณะกรรมการจัดจ้างผู้ออกแบบ และดำเนินการประกวดแบบ โดยขออนุมัติคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ เพื่อจ่ายค่าจ้างในอัตราพิเศษ เนื่องจากการออกแบบอาคารก่อสร้างในต่างประเทศ ซึ่งมีความจำเป็นต้องจ้างบริษัทสถาปนิกไทย เพื่อให้อาคารมีเอกลักษณ์ความเป็นไทย ขณะเดียวกันบริษัทสถาปนิกไทยก็จำเป็นต้องมีบริษัทสถาปนิกท้องถิ่นร่วมเป็นหุ้นส่วนด้วย (local partner) เพื่อช่วยในเรื่องการออกแบบให้ได้รับใบอนุญาตต่าง ๆ ตามกฎระเบียบท้องถิ่นในสิงคโปร์
- 3.2.4 เมื่อได้มีการตรวจรับงานออกแบบเรียบร้อยแล้ว ตลอดจนทราบประมาณการราคาค่าก่อสร้างแล้ว กระทรวงฯ ดำเนินการตั้งค่างบประมาณประจำปีตามปกติ โดยหากตามแผนงานการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ จะต้องมีการขออนุมัติผูกพันงบประมาณตามข้อเท็จจริง
- 3.2.5 แต่งตั้งคณะกรรมการจัดจ้างผู้รับเหมาก่อสร้าง และคณะกรรมการตรวจการจ้างฯ เพื่อพิจารณาคัดเลือกผู้รับเหมาก่อสร้าง
- 3.2.6 เมื่อคัดเลือกบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างได้แล้ว กระทรวงฯ มอบหมายให้ สอท. ลงนามในสัญญาจ้าง
- 3.2.7 บริหารโครงการก่อสร้างจนกว่าจะเสร็จสิ้น โดยว่าจ้างบริษัทสถาปนิกผู้ออกแบบเป็นควบคุมงานก่อสร้างด้วย และมอบหมายให้สถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นผู้บริหารโครงการฯ

ในส่วนของการประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) พบว่ามีได้มีการวางแผนหรือกำหนดในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

3.2.8 มิได้กำหนดว่าบริษัทสถาปนิกไทยจะต้องเสนอรายชื่อบริษัทสถาปนิกหุ้นส่วนท้องถิ่นให้กระทรวงฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือจะต้องให้กระทรวงฯ พิจารณาความเหมาะสมของการแบ่งเนื้องานในการออกแบบระหว่างบริษัทสถาปนิกไทยกับบริษัทสถาปนิกสิงคโปร์ก่อน

3.2.9 มิได้วางแผนสำรองในการเตรียมหาแหล่งงบประมาณอื่น ๆ เพื่อไว้ในกรณีเกิดปัญหาในด้านงบประมาณประจำปีปกติ

3.2.10 มิได้คาดการณ์ว่าปัญหาภาวะภัยในประเทศไทย และในต่างประเทศเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการก่อสร้าง

3.2.11 มิได้มีการวางแผนว่าจะจ้างบริษัทก่อสร้างไทย หรือต่างชาติ

3.2.12 มิได้วางแผนเตรียมส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปประจำที่ “หน้างาน” หรือสถานที่ก่อสร้างเพื่อทำหน้าที่ติดต่อประสานงาน และอื่น ๆ

### 3.3 การนำแผนงานมาปฏิบัติจริงเพื่อดำเนินการโครงการก่อสร้าง หรือการประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เพื่อหาสาเหตุของความล่าช้าในการดำเนินโครงการก่อสร้าง

เมื่อนำแผนงานตามข้อ 2 มาปฏิบัติจริง ปรากฏว่าตั้งแต่ช่วงต้นที่เริ่มโครงการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 จนถึงการออกแบบแล้วเสร็จและส่งมอบแบบให้กระทรวงฯ เมื่อปี 2538 - 2539 ไม่ประสบปัญหาอุปสรรค แต่หลังจากนั้นโครงการต้องประสบปัญหาความล่าช้า ซึ่งจากการสัมภาษณ์ วิเคราะห์ และประมวลข้อมูลจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทำให้สามารถสรุปได้ว่าความล่าช้าของโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 นับตั้งแต่การเริ่มจ้างออกแบบอาคารในปี พ.ศ. 2538 จนถึงมีการลงนามในสัญญาจ้างบริษัท Obayashi Corporation เป็นผู้รับเหมาก่อสร้างใน พ.ศ. 2553 หรือล่าช้าประมาณ 15 ปี

ระยะที่ 2 นับตั้งแต่มีการลงนามในสัญญาจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2553 จนถึงโครงการแล้วเสร็จสมบูรณ์ในวันที่ 25 ธันวาคม 2555 โดยล่าช้ากว่าแผนงาน 163 วัน (ตามสัญญาจ้างเดิมกำหนดแล้วเสร็จในวันที่ 14 กรกฎาคม 2555 แต่ผู้รับเหมาขอขยายระยะเวลาออกไปอีก 163 วัน จนถึงวันที่ 25 ธันวาคม 2555)

ทั้งนี้ จากการประเมินการนำแผนมาปฏิบัติจริง โดยข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคคลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประมวลจากตัวผู้เขียนเอง พบสาเหตุที่ส่งผลให้การก่อสร้างล่าช้าตามระยะที่ 1 และ 2 ข้างต้น รวม 5 ข้อ ดังต่อไปนี้

### 3.3.1 ข้อจำกัดด้านงบประมาณ

#### 1) ข้อจำกัดด้านงบประมาณประจำปีปกติ

ข้อจำกัดด้านงบประมาณเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งที่ทำให้โครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ ค่าใช้จ่ายประมาณ 15 ปี (พ.ศ. 2538 – 2553) โดยกระทรวงฯ ได้ลงนามในสัญญาว่าจ้างบริษัท นนท์ - ตรึงใจ สถาปนิกและนักวางผัง จำกัด เป็นผู้ออกแบบอาคาร เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2538 และบริษัทสถาปนิก ได้ทำการออกแบบแล้วเสร็จ และส่งมอบแบบขั้นสุดท้ายให้แก่กระทรวงฯ ในปี พ.ศ. 2539 โดยในขณะนั้นได้มีการประเมินค่าก่อสร้างไว้ที่ 149,090,800 บาท และกระทรวงฯ ได้เตรียมที่จะดำเนินการตั้งค่างบประมาณปี 2540 เพื่อเป็นค่าก่อสร้าง อย่างไรก็ตาม สืบเนื่องจากการเกิดวิกฤตการณ์ด้านเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้กระทรวงฯ ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณ และต้องชะลอการดำเนินโครงการออกไปจนถึงปี พ.ศ. 2553

ข้อจำกัดด้านงบประมาณประจำปีปกตินี้มิได้ส่งผลกระทบต่อโครงการก่อสร้างสอท. ณ สิงคโปร์เท่านั้น แต่ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการทรัพย์สินในต่างประเทศของกระทรวงฯ ในภาพรวมอีกด้วย ทั้งในด้านการก่อสร้างหรือจัดซื้ออาคารที่ทำการ/บ้านพักเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่หลังใหม่ หรือการบำรุงรักษา ปรับปรุงซ่อมแซมอาคารที่มีอยู่แล้วเพื่อให้อาคารอยู่ในสภาพเหมาะสมกับการใช้งานและยืดอายุการใช้งาน โดยก่อนเกิดวิกฤตการณ์ด้านเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 กระทรวงการต่างประเทศ ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี (งบปกติ) จากรัฐบาลเพื่อเป็นค่าจัดซื้อหรือก่อสร้างอาคารที่ทำการ บ้านพักเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ฯ อย่างสม่ำเสมอตามที่กระทรวงฯ เสนอตั้งคำขอ (ปีละประมาณ 2 – 3 แห่ง) ตามขีดความสามารถในการดำเนินการ แต่ภายหลังเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 กระทรวงฯ มิได้รับจัดสรรงบประมาณประจำปีปกติเพื่อการนี้ต่อเนื่องเป็นเวลาถึง 7 ปี ทำให้มิได้มีการจัดซื้อหรือก่อสร้างอาคารหลังใหม่ในต่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว (ยกเว้นกรณีการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ กรุงพนมเปญ เมื่อปี พ.ศ. 2546 เพื่อทดแทนอาคารที่ถูกเผาทำลายจากการจลาจลเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2546 โดยค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างและซ่อมแซมทั้งหมดได้มาจากเงินชดเชยจากรัฐบาลกัมพูชา) อีกทั้งงบประมาณในการบำรุงรักษาและปรับปรุงซ่อมแซมอาคารที่มีอยู่ก็ถูกปรับลดลงอย่างมาก

ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ไม่เพียงแต่ทำให้กระทรวงฯ ไม่สามารถริเริ่มโครงการก่อสร้างหรือจัดซื้ออาคารใหม่ ๆ เพื่อทดแทนอาคารที่ยังคงเช่าอยู่ประมาณ 80 แห่งทั่วโลกได้เท่าที่ควรเป็น แต่ยังทำให้โครงการต่าง ๆ ที่ดำเนินการอยู่หลายโครงการนอกเหนือจากโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ต้องหยุดชะงักล่าช้ากว่าแผนด้วย ทำให้ สอท. เหล่านั้น

ประสบปัญหาด้านสถานที่ และพลาดโอกาสในการมีอาคารที่ทำการหลังใหม่ภายในเวลาที่เหมาะสม เช่น

(1) โครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ/ทำเนียบเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา เป็นการก่อสร้างอาคารที่ทำการ และทำเนียบ ออท. บนที่ดินขนาด 3 ไร่ 50 ตารางวา ในเขตคณะทูต (Mega Kuningan Diplomatic Enclave) ซึ่งกระทรวงฯ จัดซื้อตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 และเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2539 กระทรวงฯ ได้ลงนามในสัญญาจ้างบริษัท นนท์-ตรึงใจ ออกแบบอาคารดังกล่าว โดยการออกแบบได้แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2540 และสอท. ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างจากทางการอินโดนีเซียแล้ว แต่เกิดวิกฤตการณ์ด้านเศรษฐกิจ ทำให้ต้องชะลอการก่อสร้างไว้เช่นเดียวกับกรณีของสอท. ณ สิงคโปร์ ผลสุดท้าย การก่อสร้างอาคารที่ทำการ/ทำเนียบ ออท. ณ กรุงจาการ์ตา ได้เริ่มดำเนินการเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2553 หรือประมาณ 13 ปี หลังจากที่ออกแบบแล้วเสร็จ และงานก่อสร้างได้แล้วเสร็จทั้งหมดในปี 2554 โดยใช้เงินรายได้จากค่าธรรมเนียมการกงสุล (เงินนอกงบประมาณ) เป็นค่าดำเนินการ

(2) โครงการจัดซื้ออาคารที่ทำการสอท. ณ กรุงเวลลิงตัน เมื่อปี พ.ศ. 2537 กระทรวงฯ ได้จัดซื้ออาคาร 1 หลังบนถนน Molesworth กรุงเวลลิงตัน ลักษณะเป็นอาคารสูง 3 ชั้น พื้นที่ใช้สอย 2,000 ตารางเมตร ราคาประมาณ 55,000,000 บาท เพื่อเตรียมใช้เป็นอาคารที่ทำการ สอท. ณ กรุงเวลลิงตัน หลังใหม่ โดยอาคารที่จัดซื้อดังกล่าวมิได้เป็นอาคารใหม่ มีความจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงซ่อมแซมตกแต่งก่อนใช้งาน ซึ่งได้มีการประเมินค่าใช้จ่ายอยู่ที่ประมาณ 62-65 ล้านบาท แต่เนื่องจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ทำให้กระทรวงฯ ต้องชะลอการดำเนินการออกไปก่อน

อนึ่ง ในที่สุดการปรับปรุงซ่อมแซม/ตกแต่งอาคารบนถนน Molesworth ได้เริ่มดำเนินการเมื่อปลายปี 2552 หรือประมาณ 15 ปี หลังจากการจัดซื้อ โดยใช้เงินงบประมาณปกติปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2554 เป็นค่าดำเนินการ และได้ดำเนินการแล้วเสร็จเมื่อปี พ.ศ. 2554

(3) โครงการอาคารที่ทำการสอท. ณ กรุงย่างกุ้ง เป็นการก่อสร้างอาคารที่ทำการหลังใหม่ (เพื่อทดแทนการเช่า) บริเวณที่ดินว่างด้านหลังทำเนียบเอกอัครราชทูตฯ โดยได้มีการว่าจ้างบริษัท แอ็กซิส อาร์คิเทค (บริษัทสถาปนิกไทย) ออกแบบไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 แต่วิกฤตการณ์ด้านเศรษฐกิจทำให้ต้องชะลอการก่อสร้างออกไปจนถึงปี พ.ศ. 2548 กระทรวงฯ จึงสามารถว่าจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างได้ โดยใช้เงินรายได้จากค่าธรรมเนียมการกงสุล (เงินนอกงบประมาณ) เป็นค่าดำเนินการ และการก่อสร้างเสร็จสิ้น และ สอท. ย้ายเข้าใช้อาคารตั้งแต่เดือนเมษายน 2550

(4) โครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ/ทำเนียบออท. ณ กรุงอิสลามาบัด  
เมื่อปี พ.ศ. 2535 กระทรวงฯ ได้เช่าที่ดินระยะยาวแบบไม่มีกำหนด  
(Perpetual Lease) ในเขตคณะทูตจากทางการปากีสถาน เนื้อที่ประมาณ 8 ไร่ เพื่อเตรียมก่อสร้าง  
อาคารที่ทำการ สอท. ทำเนียบออท. และบ้านพักข้าราชการ แต่เนื่องจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจปี  
พ.ศ. 2540 ทำให้กระทรวงฯ ต้องชะลอโครงการก่อสร้าง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2551 (16 ปีหลังจาก  
การเช่าที่ดิน) กระทรวงฯ จึงสามารถเริ่มการก่อสร้างได้ โดยใช้เงินรายได้จากค่าธรรมเนียมการ  
กงสุล (เงินนอกงบประมาณ) เป็นค่าดำเนินการเช่นเดียวกัน โดยการก่อสร้างได้แล้วเสร็จในปี  
พ.ศ. 2555

## 2) ข้อจำกัดในการใช้เงินนอกงบประมาณ

ดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ ภายหลังเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจปี 2540  
กระทรวงฯ มิได้รับจัดสรรงบประมาณประจำปีปกติสำหรับเป็นค่าดำเนินการจัดซื้อหรือ  
ก่อสร้างอาคารสถานทูตสถานกงสุลเป็นเวลาต่อเนื่องถึง 7 ปี ซึ่งหากปล่อยให้ผ่านไป ณ ขณะนี้  
จะเกิดภาวะ “ดินพอกหางหมู” (backlog) กล่าวคือโครงการใหม่ ๆ ไม่สามารถเริ่มได้ ขณะที่  
โครงการเดิมที่มีการซื้อที่ดินหรือออกแบบไว้แล้วก็ค้างค้ำ ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้  
กระทรวงฯ จึงได้หาแนวทางแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าด้วยการขออนุญาตกระทรวงการคลังในการ  
นำเงินรายได้จากค่าธรรมเนียมการกงสุล (ค่า visa ค่าธรรมเนียมด้านนิติกรณ์ ฯลฯ) ซึ่งเป็นเงิน  
นอกงบประมาณที่โดยปกติจะต้องนำส่งกระทรวงการคลังเพื่อเข้าเป็นรายได้แผ่นดินทั้งหมด  
มาเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคารสถานทูต/สถานกงสุลในต่างประเทศ ซึ่งปรากฏว่า  
กระทรวงการคลังก็อนุญาตให้กระทรวงการต่างประเทศหักเงินรายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุล  
“ร้อยละ 20” เพื่อเป็นค่าก่อสร้าง/จัดซื้ออาคาร แต่ก็มีเงื่อนไข 2 ประการ คือ

(1) ให้หักเงินร้อยละ 20 ดังกล่าวเฉพาะระหว่างปีงบประมาณ 2547 – 2551  
เท่านั้น

(2) สามารถนำเงินร้อยละ 20 ไปใช้สำหรับการจัดซื้อ/ก่อสร้างเฉพาะในส่วน  
ของอาคารที่ทำการ สอท. และ สกญ. เพื่อทดแทนการเช่า หรือใช้ในการก่อสร้างอาคารในกรณีที่มีการ  
จัดซื้อที่ดินเปล่าไว้แล้วเท่านั้น (อาคารที่รัฐบาลจัดซื้อเป็นกรรมสิทธิ์แล้ว ถึงแม้จะเก่าทรุดโทรมเกิน  
กว่าจะปรับปรุงซ่อมแซม ก็ไม่สามารถใช้เงินร้อยละ 20 เป็นค่าจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคารหลังใหม่ได้)  
เงินร้อยละ 20 นี้ ได้ช่วยทำให้กระทรวงฯ สามารถดำเนินโครงการจัดซื้อ/  
ก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท./สกญ. ได้ถึงจำนวน 15 โครงการ อย่งไรก็ดี กระทรวงการคลังได้  
อนุญาตให้ใช้เงินร้อยละ 20 ดังกล่าวระหว่างปีงบประมาณ 2547 ถึง 2551 หรือเป็นเวลาเพียง 5 ปี  
เท่านั้น และหลังปีงบประมาณ พ.ศ.2551 ไม่เห็นชอบให้ขยายเวลา เนื่องจากการเบิกจ่ายงบประมาณ

ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ดังนั้นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 เป็นต้นมา กระทรวงฯ จึงขาดแหล่งเงินงบประมาณในส่วนนี้ไป ต้องอาศัยงบประมาณประจำปีปกติเช่นเดิมเพียงแหล่งเดียว ซึ่งในส่วน  
ของงบประมาณประจำปีตามปกตินี้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2540 เป็นต้นมา (หรือ 15 ปีมาแล้ว)  
กระทรวงฯ ได้รับจัดสรรงบประมาณสำหรับ 8 โครงการเท่านั้น คือ ค่าจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้าง  
ที่ทำการ สอท. ณ กรุงปักกิ่ง และสทญ. ณ นครกวางโจว ค่าก่อสร้างที่ทำการสอท. ณ กรุงโตเกียว  
สอท. ณ กรุงเวลลิงตัน สอท. ณ สิงคโปร์ สอท. ณ เวียงจันทน์ สทญ. ณ เมืองปิ่นัง และ  
สอท. ณ กรุงฮอนกอนก

กล่าวโดยสรุป ข้อจำกัดด้านงบประมาณทั้งในส่วนของงบประมาณประจำปีปกติ  
และเงินนอกงบประมาณ เป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งต่อโครงการก่อสร้างอาคารสถานเอกอัครราชทูต/  
สถานกงสุลใหญ่ในต่างประเทศ รวมทั้ง สอท. ณ สิงคโปร์ และเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มจำนวน  
โครงการจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคารในต่างประเทศ โดยเฉพาะในปัจจุบัน ซึ่งกระทรวงฯ ต้องพึ่งพา  
งบประมาณประจำปีปกติเพียงแหล่งเดียวเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ และเมื่อพิจารณาจาก  
ประสบการณ์ในอดีตตลอดจนแนวโน้มในอนาคต หากไม่ได้รับการแก้ไข กระทรวง  
การต่างประเทศคงไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณประจำปีปกติในจำนวนเพียงพอที่จะสามารถ  
ตอบสนองการดำเนินโครงการจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคารสถานทูต/สถานกงสุลได้ทันความต้องการ

### 3.3.2 ข้อจำกัดด้านแบบอาคารที่ออกโดยบริษัทสถาปนิกไทย

1) ข้อจำกัดด้านงบประมาณที่กล่าวมาเป็นสาเหตุที่ทำให้กระทรวงการต่างประเทศ  
ไม่สามารถจ้างผู้รับเหมาเพื่อทำการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ได้ โดยต้องเสียเวลา  
เพราะสาเหตุนี้ถึงประมาณ 15 ปี แต่เมื่อกระทรวงฯ ได้รับจัดสรรงบประมาณ (โดยเป็นการผูกพัน  
งบประมาณปี พ.ศ. 2551-2555) และได้ลงนามในสัญญาจ้างบริษัท Obayashi Corporation เป็น  
ผู้รับเหมาก่อสร้างเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2553 ในมูลค่า 34,100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ และเมื่อได้  
ลงมือก่อสร้างแล้ว ก็ปรากฏว่าการก่อสร้างต้องประสบความล่าช้าอีกครั้ง กล่าวคือบริษัท Obayashi  
Corporation ได้ขออนุมัติขยายระยะเวลาสัญญาออกไปอีก 163 วัน จากเดิมที่กำหนดแล้วเสร็จใน  
วันที่ 14 กรกฎาคม 2555 เป็นวันที่ 25 ธันวาคม 2555 พร้อมขอเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมเนื่องจากการ  
ขยายระยะเวลาก่อสร้างอีกเป็นเงินจำนวน 598,253 ดอลลาร์สิงคโปร์

บริษัทฯ ได้อ้างเหตุผลในการขอขยายระยะเวลาก่อสร้างว่าเนื่องจากปัญหา  
ในส่วนของแบบก่อสร้างทำให้ได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานต่าง ๆ ของ สิงคโปร์ล่าช้า โดยเฉพาะ  
จากกรมการขนส่งทางบกของสิงคโปร์ ( Land Transport Authority - LTA) ในกรณีปัญหาแบบ  
โครงสร้างอาคารบางส่วนไม่ผ่านข้อกำหนดของ โครงการก่อสร้างถนนอุโมงค์ใต้ดินของสิงคโปร์  
ซึ่งพาดผ่านพื้นที่ส่วนหนึ่งของสถานเอกอัครราชทูตฯ ตลอดจนความล่าช้าของบริษัทสถาปนิก

ในการส่งมอบแบบงานโครงสร้างอาคาร (structural construction drawings)

2) เหตุผลที่บริษัท Obayashi Corporation อ้างในการขอขยายระยะเวลาสัญญา ก่อสร้างสามารถกล่าวได้ว่ามีมูลเหตุมาจากความไม่ทันสมัย และความไม่สมบูรณ์ของแบบก่อสร้าง และรายการคำนวณ ซึ่งมีหลายส่วนไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบท้องถิ่นที่กำหนดมานานแล้ว หรือกำหนดขึ้นใหม่ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาหลังจากที่แบบอาคารได้ออกเสร็จแล้ว ทำให้ต้องมีการปรับปรุง/หรือออกแบบใหม่โดยเฉพาะในส่วนของงานโครงสร้าง โดยบริษัทสถาปนิกไทยไม่เชี่ยวชาญในกฎระเบียบควบคุมการก่อสร้างของสิงคโปร์ ซึ่งมีมาตรฐานสูงเทียบเท่าประเทศพัฒนาแล้ว และถึงแม้โครงการนี้จะเป็นการก่อสร้างอาคารของคณะทูต ก็มิได้รับการยกเว้น ต้องมีการขอใบอนุญาตหรือความเห็นชอบจากหน่วยงานต่างๆ ของสิงคโปร์ ถึงกว่า 60 รายการ ตั้งแต่การรื้อถอนอาคารเดิม จนกระทั่งก่อนย้ายเข้าใช้อาคาร ดังตัวอย่างปรากฏตามตารางท้ายนี้ โดยมีหลายรายการที่ไม่ตรงมาตรฐานท้องถิ่น และสอท. ต้องเข้าช่วยเจรจาและหว่านล้อม (lobby) รัฐบาล สิงคโปร์ในทุกระดับเพื่อให้ได้รับใบอนุญาตในด้านต่าง ๆ เพื่อมิให้โครงการเกิดความล่าช้า

รายการที่ขออนุญาต	หน่วยงานที่ออกใบอนุญาต	หมายเหตุ
การรื้อถอนอาคารหลังเดิม	Building & Construction Authority (BCA)	ผู้รับเหมาเป็นผู้ขออนุญาต
การเคลื่อนย้ายวัสดุก่อสร้างอาคารหลังเดิมที่มีสาร asbestos	Ministry of Manpower (MoM)	ผู้รับเหมาเป็นผู้ขออนุญาต
การตัดต้นไม้บางส่วนก่อนเริ่มโครงการ	National Parks Board (NParks)	สอท. ต้องเข้าช่วยเจรจา
งานฐานรากและเสาเข็มอาคารหลังต่างๆซึ่งต้องยื่นประมาณ 20 ครั้ง/รายการ	Building & Construction Authority (BCA) และ Land Transport Authority (LTA)	- ต้องปรับปรุงแก้ไขแบบเดิม - สอท. ต้องเข้าช่วยเจรจา
แผนงานก่อสร้างโดยรวม (Planning Submission)	Urban Redevelopment Authority (URA) และ Land Transport Authority (LTA)	สอท. ต้องเข้าช่วยเจรจา
แบบอาคารทั้งในส่วน of แบบสถาปัตยกรรม และงานระบบต่างๆ เช่น งานไฟฟ้า ประปา/ระบบระบายน้ำ/ระบบระบายอากาศ สุขาภิบาล ระบบป้องกันอัคคีภัย ระบบสื่อสาร ฯลฯ	Building & Construction Authority (BCA) SP Powergrid Public Utilities Board (PUB) Fire Safety Standard Division (FSSD)	- ต้องปรับปรุงแก้ไขแบบเดิม - สอท. ต้องเข้าช่วยเจรจา

งานภูมิสถาปัตยกรรม (รั้ว ถนนภายใน ที่จอดรถ งานปลูกต้นไม้)	Building & Construction Authority (BCA) National Parks Board (NParks)	สอท. ต้องเข้าช่วยเจรจา
งานด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Green Mark Score) และความเหมาะสมด้าน วิธีการก่อสร้าง (Buildability)	Building & Construction Authority (BCA) และ National Environment Agency (NEA)	สอท. ต้องเข้าช่วยเจรจา
การขออนุญาตทดลองเข้าใช้อาคารเมื่อ การก่อสร้างแล้วเสร็จ (Temporary Occupancy Permit หรือ TOP)	Building & Construction Authority (BCA)	ผู้รับเหมาเป็นผู้ขออนุญาต
งานขอเปิดใช้ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์/ อินเทอร์เน็ต และไปรษณีย์	Public Utilities Board (PUB) SP Powergrid , Singtel, Singpost	สอท. เป็นผู้ดำเนินการขอ
งานขอเลขหมายทะเบียนบ้าน	Inland Revenue Authority of Singapore (IRAS)	สอท. เป็นผู้ดำเนินการขอ

3) รายการที่ขออนุญาตดังกล่าวข้างต้น ส่วนใหญ่ที่ประสบปัญหาเนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของแบบก่อสร้าง โดยเฉพาะในส่วนของงานฐานราก (piling and sub-structure works) ที่ออกโดยบริษัทสถาปนิกไทย ซึ่งเมื่อนำไปยื่นขออนุญาตเพื่อก่อสร้างจริง ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจาก Land Transport Authority (LTA) เนื่องจากไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของ LTA ในการสร้างอาคารในเขตที่ LTA มีแผนจะก่อสร้างแนวถนนอุโมงค์ใต้ดิน (Singapore Underground Road Systems หรือ SURS)

ทางการสิงคโปร์ได้แจ้งให้ฝ่ายไทยทราบเกี่ยวกับการแผนการก่อสร้างแนวอุโมงค์ถนนใต้ดินตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2538 – 2539 หรือตั้งแต่ในช่วงที่มีการออกแบบอาคาร โดย LTA ได้กำหนดวางงานฐานรากหรือการตอกเสาเข็มอาคาร หลังที่ตั้งอยู่เหนือแนวอุโมงค์ใต้ดิน หรือ “influence zone” จะต้องออกแบบให้มีความแข็งแรงเป็นพิเศษ เพื่อให้ฐานรากและเสาเข็มเหล่านั้นสามารถรองรับแรงสั่นสะเทือนหรือผลกระทบจากการก่อสร้างแนวอุโมงค์ถนนใต้ดินในอนาคต ซึ่งบริษัทสถาปนิกก็ได้ตระหนักถึงปัญหานี้ โดยได้มีการสลับทันตึงทำเนียบ ออกท. ซึ่งมีความสูง 3 ชั้น มาอยู่บริเวณฝั่งที่จะมีแนวอุโมงค์ถนนใต้ดินพาดผ่าน จากแนวคิดเดิมที่จะให้อาคารที่ทำการสอท. ซึ่งสูง 5 ชั้นตั้งอยู่ทางฝั่งนี้ เพื่อลดความยุ่งยากในเรื่องงานฐานราก



อย่างไรก็ดี ปรากฏว่าแบบฐานรากอาคารทำเนียบ ออท. ยังคงไม่เป็นไปตามข้อบังคับของ LTA ทำให้ต้องใช้เวลาราวประมาณ 11 เดือนในการปรับแก้ไขแบบฐานรากและรายการคำนวณด้านเทคนิคกว่าจะได้รับความเห็นชอบจาก LTA ให้สามารถเริ่มตอกเสาเข็มอาคารทำเนียบ ออท. ได้ในที่สุด ซึ่งส่วนหนึ่งที่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้เนื่องจากเอกอัครราชทูตฯ และเจ้าหน้าที่ สอท. ได้ทำการ lobby ทางการสิงคโปร์ในทุกโอกาสและทุกระดับ รวมทั้งการ lobby กระทรวงการต่างประเทศสิงคโปร์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักการเมือง และติดต่อประสานงานโดยตรงกับประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (CEO) ของ LTA ซึ่งหาก สอท. ไม่ยื่นมือเข้ามาช่วยก็มีแนวโน้มว่าจะไม่สามารถได้รับความเห็นชอบในเรื่องนี้จากทางการสิงคโปร์

นอกจากการเสียเวลาในการปรับแก้ไขแบบแล้ว ปรากฏว่ายังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการตอกเสาเข็มเพิ่มขึ้น กล่าวคือตามแบบที่ปรับปรุงใหม่เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของ LTA จะต้องมีการเพิ่มจำนวนเสาเข็ม ความยาว และความถี่ในส่วนของฐานรากอาคารทำเนียบ ออท. โดยผู้รับเหมาก่อสร้างได้สงวนสิทธิ์ที่จะเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จาก สอท. แต่ในที่สุด สอท. ก็ได้เจรจากับผู้รับเหมาก่อสร้างยอมยกเลิกข้อสงวนสิทธิ์ดังกล่าวในเวลาต่อมา โดยผู้รับเหมาได้รับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นนี้ไป

ในขณะเดียวกันยังมีข้อบังคับท้องถิ่นบางรายการที่ฝ่ายไทยไม่สามารถปฏิบัติได้ทั้งหมดเนื่องจากได้เริ่มการก่อสร้างไปมากแล้ว ไม่สามารถปรับแก้ไขแบบหรือรายละเอียดประกอบแบบได้เช่น ในส่วนของการจัดสรรพื้นที่สีเขียวภายในโครงการฯ และการใช้วิธี/วัสดุก่อสร้างต่าง ๆ (Green Mark and Buildability Score) โดยในภาพรวม “คะแนน” ที่โครงการฯ ได้รับยังต่ำกว่าเกณฑ์ที่หน่วยงาน Building and Construction (BCA) กำหนด ซึ่งเอกอัครราชทูตฯ ต้องยกเรื่องนี้ขึ้นหารือกับระดับรัฐมนตรี คือนาย Khaw Boon Wan รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาแห่งชาติ (Ministry of National Development – MND) เพื่อขอให้อนุโลมในเรื่องนี้ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ สอท. ต้องนำคณะผู้รับเหมาและผู้ออกแบบเข้าหารือในรายละเอียดกับผู้แทน BCA ในเวลาต่อมา จนในที่สุด BCA ได้ยอมอนุโลมให้ สอท. ในเรื่องนี้เป็นกรณีพิเศษ

4) ความไม่สมบูรณ์ของแบบก่อสร้างเมื่อนำไปก่อสร้างจริงในสิงคโปร์เกิดขึ้น เนื่องจากการขาดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงกฎระเบียบของทางการสิงคโปร์ โดยถึงแม้บริษัท นนท์-ตรึงใจฯ จะมีหุ้นส่วนหรือ local partner ที่เป็นบริษัทสถาปนิกในสิงคโปร์ แต่การออกแบบนับตั้งแต่แบบขั้นต้น (preliminary designs) จนถึงแบบขั้นสุดท้าย (final designs) ส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยบริษัท นนท์-ตรึงใจฯ ทำให้มีรายละเอียดหลายจุดไม่เป็นตามระเบียบข้อบังคับท้องถิ่น ไม่สามารถนำแบบดังกล่าวไปก่อสร้างจริงได้ ผลสุดท้ายต้องมีการเขียนใหม่โดยสถาปนิกท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนของแบบงาน โครงสร้าง และงานระบบต่าง ๆ ทำให้ต้องเสียเวลา

และนำไปสู่การที่บริษัทผู้รับเหมาก่อสร้าง เรียกร้องขอขยายเวลาออกไป 163 วัน และเรียกเงินชดเชยจากการขยายเวลาอีกจำนวน 598,253 ดอลลาร์สิงคโปร์ ซึ่งในส่วนของ สอท. ก็ได้รับผลกระทบ คือทำให้สามารถใช้อาคารและสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดได้อย่างสมบูรณ์แบบล่าช้ากว่าแผนที่ได้กำหนดไว้

5) ขณะเดียวกัน ข้อจำกัดด้านแบบอาคารที่ออกโดยบริษัทสถาปนิกไทยในฐานะเป็น lead firm นี้ มีผลให้เกิดความล่าช้าในการขอใบอนุญาตสำหรับโครงการก่อสร้างอาคาร สอท./สกญ. ในประเทศอื่น ๆ เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในประเทศที่มีความเข้มงวดในเรื่องกฎระเบียบการก่อสร้างอาคาร เช่น โครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ กรุงโตเกียว สอท. ณ กรุงปักกิ่ง สกญ. ณ นครเซี่ยงไฮ้ และ สอท. ณ กรุงนิวเดลี เป็นต้น เนื่องจากแบบบางส่วนไม่เป็นไปตามข้อบังคับท้องถิ่น ต้องเสียเวลาในการปรับปรุงแก้ไขแบบ

### 3.3.3 ข้อจำกัดด้านกฎระเบียบราชการไทย

ข้อจำกัดด้านกฎระเบียบข้อบังคับภายในประเทศ มีส่วนทำให้โครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ เกิดความไม่คล่องตัว และจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ ข้อจำกัดด้านกฎระเบียบนี้ได้ส่งผลให้โครงการจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคาร สอท./สกญ. อื่น ๆ ต้องประสบความล่าช้า ตลอดจนทำให้เกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น โดยไม่จำเป็นด้วยเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ การดำเนินโครงการก่อสร้างหรือจัดซื้ออาคารที่ถึงแม้เป็นการดำเนินการในต่างประเทศ แต่ก็ยังคงต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะต้องเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เสนอโดยหน่วยงานอื่น ๆ หรือระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะกระทรวงการคลัง ซึ่งกฎระเบียบเหล่านั้นเหมาะสมสำหรับใช้ปฏิบัติภายในประเทศ แต่บางส่วนไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดซื้อ/จัดจ้างในต่างประเทศ อาทิ

1) การต้องนำเงินค่าภาษีที่ได้รับคืน (GST Refund) ส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินแทนที่จะสามารถนำมาใช้เป็นค่าก่อสร้างต่อไปได้

สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. สิงคโปร์ ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2553 ระหว่าง สอท. กับบริษัท Obayashi Corporation ในมูลค่า 34,100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ เป็นมูลค่าที่ยังมิได้รวมภาษีสินค้าและบริการร้อยละ 7 (7% GST) โดย สอท. ได้หารือกับกระทรวงฯ และได้ทำสัญญาในลักษณะนี้ เนื่องจากเห็นว่าภาษีสินค้าและบริการที่ สอท. ต้องจ่ายให้แก่กรมสรรพากรสิงคโปร์ (Inland Revenue Authority of Singapore – IRAS) นั้น สอท. สามารถขอคืนเต็มจำนวนได้ในภายหลัง (GST Refund) ซึ่งในการจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่บริษัท Obayashi Corporation ใน 3 งวดแรก สอท.

ได้ดำเนินการลักษณะนี้ คือ สอท. ได้เจียดเงินงบประมาณค่าก่อสร้างที่ได้รับจัดสรร เพื่อจ่ายเป็นค่าภาษีไปก่อน และเมื่อได้รับคืนจาก IRAS แล้ว ก็นำกลับเข้ามาเป็นค่าก่อสร้างตามเดิม ซึ่งราชการมิได้เสียประโยชน์แต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี กระทรวงการต่างประเทศได้รับแจ้งจากกรมบัญชีกลางว่า “ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 24 วรรคหนึ่ง กำหนดให้บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีพิเศษ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่ หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บ ดอกผลจากทรัพย์สินของทางราชการ ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น...” ซึ่งเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับคืนดังกล่าว ถือเป็นเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษ และไม่มีกฎหมายบัญญัติยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลัง ดังนั้นในกรณีนี้จึงเห็นสมควรให้กระทรวงการต่างประเทศนำเงินภาษีมูลค่าเพิ่มส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป”

ในกรณีนี้เห็นได้ชัดว่ากรมบัญชีกลางตีความว่าเงินภาษีที่ได้รับคืนจากกรมสรรพากร ลิงค โปร์เป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งๆ ที่โดยข้อเท็จจริงเงินดังกล่าวเป็นงบประมาณค่าก่อสร้างที่ สอท. ทดรองจ่ายไปเป็นค่าภาษีก่อน และเมื่อได้รับคืนจาก IRAS ก็นำกลับเข้ามาเป็นงบประมาณค่าก่อสร้างตามเดิม ซึ่งผลจากการตีความของกรมบัญชีกลางนี้ ทำให้กระทรวงฯ ต้องเสนอขอตั้งงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อการนี้ โดยต้องขอความเห็นชอบจากสำนักงานงบประมาณและต้องได้รับอนุมัติจาก คณะรัฐมนตรีด้วย โดยในที่สุดคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2554 อนุมัติให้เพิ่มวงเงิน ก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณสำหรับค่าก่อสร้างอาคารที่ทำการสอท. ณ ลิงค โปร์ อีกจำนวน 57,288,000 บาท หรือเท่ากับ 2,387,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (อัตราแลกเปลี่ยน 1 ดอลลาร์สิงคโปร์เท่ากับ 24 บาท) เพื่อชดเชยค่าภาษีสินค้าและบริการซึ่งสอท. ต้องนำส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

การที่ต้องดำเนินเรื่องขอความเห็นชอบจากสำนักงานงบประมาณและขออนุมัติจาก คณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น เป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและเป็นการเพิ่มขึ้นตอนการทำงาน อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศในภาพรวมโดยไม่จำเป็น เพราะงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจำนวน 57,288,000 บาท ดังกล่าวเพื่อจ่ายเป็นค่าภาษีสินค้าและบริการนี้ เมื่อ สอท. ได้รับคืนจาก IRAS ก็ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดินอยู่ดี

2) อัตราค่าจ้างออกแบบอาคารและควบคุมงานก่อสร้างตามระเบียบฯ ต่ำกว่าความเป็นจริง

การออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการดำเนินโครงการก่อสร้างอาคารเพื่อให้ได้อาคารที่มีคุณภาพดี มีรูปลักษณ์สถาปัตยกรรมภายในและภายนอก ตลอดจน

อุปกรณ์และการตกแต่งได้มาตรฐาน มีความคงทนถาวร และเหมาะสมกับการใช้เป็นสถานที่ตั้งสำนักงานผู้แทนไทยในต่างประเทศ โดยการออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างอาคารราชการในต่างประเทศต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ ข้อ 119 ซึ่งระบุว่า “การจ่ายเงินค่าออกแบบและควบคุมงานสำหรับอาคารที่มีงบประมาณค่าก่อสร้างไม่เกิน 10 ล้านบาท ให้จ่ายค่าออกแบบหรือค่าควบคุมงานอย่างใดอย่างหนึ่งในอัตราร้อยละ 2 ของวงเงินงบประมาณค่าก่อสร้าง สำหรับอาคารที่มีงบประมาณค่าก่อสร้างเกิน 10 ล้านบาท ให้จ่ายค่าออกแบบหรือค่าควบคุมงาน อย่างใดอย่างหนึ่งในอัตราร้อยละ 1.75 ของวงเงินงบประมาณค่าก่อสร้าง...”

อัตราค่าออกแบบ/ควบคุมงานดังกล่าวคือระหว่างร้อยละ 1.75 – 2 เป็นอัตราที่ต่ำมาก ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้สำหรับการจ้างออกแบบอาคารสถานทูต/สถานกงสุลในต่างประเทศที่โดยปกติจำเป็นต้องจัดจ้างบริษัทสถาปนิกท้องถิ่นที่มีชื่อเสียง และผลงานเป็นที่ยอมรับเพื่อทำการออกแบบ หรือร่วมในการออกแบบให้เป็นที่ไปตามกฎระเบียบและมาตรฐานท้องถิ่น โดยอัตราค่าออกแบบและค่าควบคุมงานในต่างประเทศจะเฉลี่ยอยู่ที่อย่างละร้อยละ 6-10 ของวงเงินค่าก่อสร้างเป็นอย่างต่ำ (เฉพาะค่าออกแบบในสิงคโปร์โดยทั่วไปเฉลี่ยร้อยละ 6 เป็นอย่างต่ำ ถึงร้อยละ 10 โดยแบ่งเป็นค่าออกแบบงานสถาปัตยกรรมระหว่างร้อยละ 3- 5 แบบงาน โครงสร้างและงานระบบร้อยละ 1-2 และแบบงานตกแต่งภายในร้อยละ 2-3) หากกระทรวงฯ จะจ่ายค่าจ้างออกแบบ/ควบคุมงานในอัตราที่สูงกว่านี้จะต้องขออนุมัติ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ซึ่งมีหน่วยงานที่พิจารณาในเรื่องนี้คือ “คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.)” โดยกว่าจะได้รับอนุมัติ จะต้องใช้เวลาถึงประมาณ 2-3 เดือน ส่งผลให้การดำเนินโครงการก่อสร้างอาคารสถานทูตสถานกงสุลในต่างประเทศทุกโครงการดำเนินไปอย่างล่าช้า เนื่องจากต้องขออนุมัติจ้างออกแบบและควบคุมงานในอัตราที่สูงกว่าที่ระเบียบกำหนดเป็นกรณีพิเศษทุกราย

ในกรณีของโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ กระทรวงฯ ได้ขอและได้รับอนุมัติให้จ่ายค่าออกแบบและค่าควบคุมงาน โครงการฯ ในอัตราพิเศษคืออย่างละร้อยละ 7.5 ของวงเงินค่าก่อสร้าง

### 3) ข้อจำกัดการจ่ายเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง

ในการจ้างผู้รับเหมาก่อสร้าง โดยปกติจะต้องมีการจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้า (advance payment) โดยผู้รับจ้างจะต้องนำหลักประกัน (bank guarantee) มูลค่าเท่ากับเงินล่วงหน้ามาวางต่อผู้ว่าจ้าง ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ ข้อ 68 ระบุว่า “การจ่ายเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่ผู้ขาย หรือผู้รับจ้างจะกระทำมิได้ เว้นแต่หัวหน้าส่วนราชการเห็นว่าจะมีความจำเป็นจะต้องจ่าย โดยการซื้อหรือจ้างโดยวิธีพิเศษ (ซึ่งเป็นวิธีที่หน่วยราชการใน

ต่างประเทศมักใช้ในการจัดซื้อ/จัดจ้าง) ให้จ่ายได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของราคาซื้อหรือราคาจ้าง  
 อย่างไรก็ดี แนวปฏิบัติท้องถิ่นในบางประเทศกำหนดให้ต้องจ่ายเงินล่วงหน้าสูงกว่าร้อยละ 15  
 ของมูลค่างาน ทำให้จำเป็นต้องใช้เวลาในการเจรจาต่อรองกับผู้ขายหรือผู้รับเหมาก่อสร้าง อีกทั้ง  
 ในบางครั้งข้อจำกัดดังกล่าวทำให้อำนาจในการเจรจาต่อรองเงื่อนไขในการซื้อการจ้างของผู้ว่าจ้าง  
 ลดลงด้วย

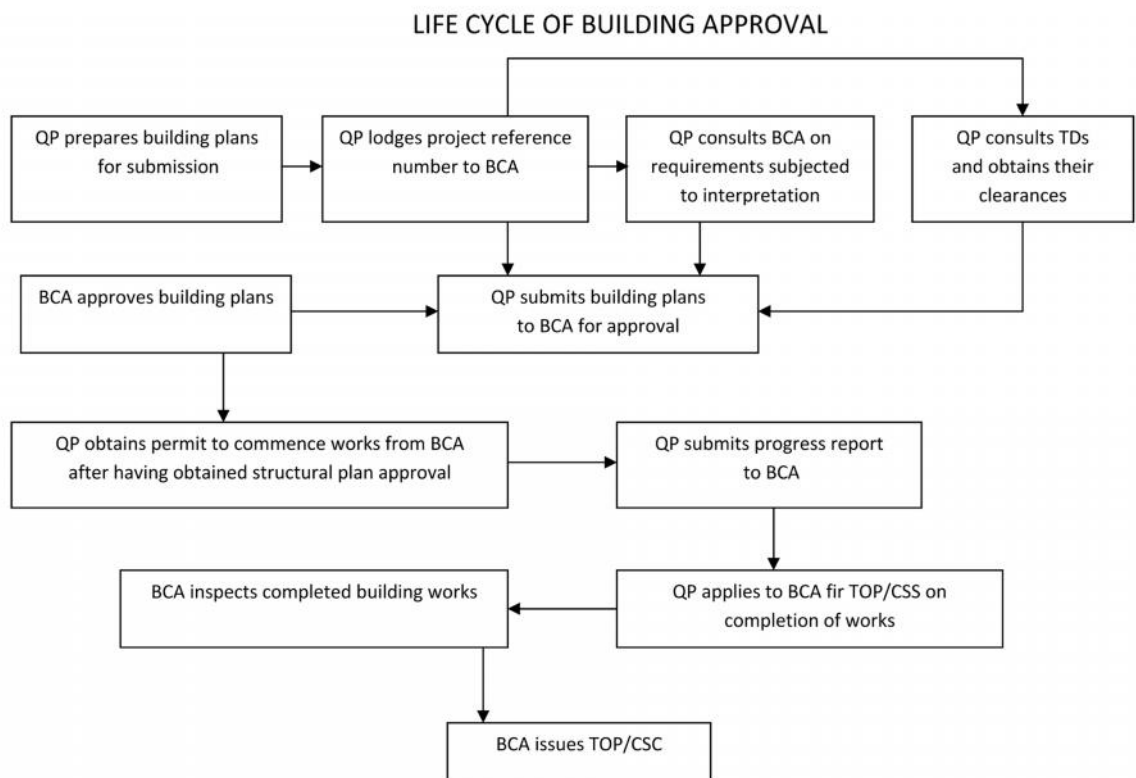
ทั้งนี้ในกรณีของโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ นั้น สอท.  
 ได้จ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่บริษัท Obayashi Corporation ร้อยละ 15 ของวงเงินค่าจ้าง ซึ่งหาก  
 ระเบียบเอื้ออำนวยให้สามารถจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าได้มากกว่านี้ น่าจะทำให้ สอท. มีอำนาจ  
 ต่อรองในเรื่องราคาและเงื่อนไขต่างๆ ได้มากขึ้น

### 3.3.4 ข้อจำกัดด้านกฎ/ระเบียบข้อบังคับในต่างประเทศ

1) ในกรณีของโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ ความเข้มงวด  
 กวัดขันในเรื่องข้อบังคับที่ออกโดยหน่วยราชการสิงคโปร์เป็นอุปสรรคที่สำคัญ ซึ่งส่งผลให้การ  
 ก่อสร้างประสบความสำเร็จล่าช้าเป็นอย่างมาก โดยในทุกขั้นตอนของการดำเนินการนับตั้งแต่การรื้อถอน  
 อาคารหลังเดิม จนถึงก่อนที่สอท. จะย้ายเข้าใช้อาคารจะต้องขอใบอนุญาตจากหน่วยงานต่างๆ  
 เป็นระยะๆ กว่า 60 รายการ โดยผู้รับเหมาก่อสร้างจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย/ระเบียบหลักๆ  
 ถึง 6 ฉบับ ได้แก่

- (1) The Building Control Act
- (2) Building Control Regulations
- (3) Building Control (Temporary Buildings) Regulations
- (4) Code on Barrier-Free Accessibility in Buildings
- (5) Guidelines on Envelop Thermal Transfer Value for Buildings
- (6) Code of Practice Buildable Design

ทั้งนี้ขั้นตอนการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร (Life Cycle of Building Approval)  
โดยสรุปปรากฏตามแผนผังดังนี้



Note: BCA : Building & Construction Authority QP: Qualified Person

TDs: Technical departments

TOP : Temporary Occupation Permit

CSC: Certificate of Statutory Completion

ขณะที่หากเปรียบเทียบกับขออนุญาตก่อสร้างอาคารในกรุงเทพฯ จะมีขั้นตอนและความเข้มงวดน้อยกว่าในสิงคโปร์เป็นอย่างมาก กล่าวคือ เพียงขออนุญาตจากหน่วยงานเดียวคือยื่นขออนุญาตที่สำนักงานเขต หรือที่กองควบคุมอาคาร สำนักการโยธา ศาลากรุงเทพมหานคร โดยเอกสารประกอบการยื่นขออนุญาตมี อาทิ แผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน รายการคำนวณ โครงสร้าง นอกจากนั้นก็เป็เอกสารหลักฐานทั่วไป เช่น สำเนาบัตรประชาชน/สำเนาทะเบียนบ้านของผู้ขออนุญาต ผู้รับมอบอำนาจ ผู้มีอำนาจลงนามแทนนิติบุคคล และเจ้าของที่ดินและสำเนาหรือภาพถ่ายโฉนดที่ดิน เป็นต้น เมื่อได้รับอนุญาตก่อสร้างแล้ว ก็สามารถลงมือก่อสร้างได้ ไม่ต้องมีการขออนุญาตเพิ่มเติมเป็นระยะๆ(ดังเช่นกรณีของสิงคโปร์) อีกทั้งในกรณีที่เป็นการก่อสร้างอาคารสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ของต่างประเทศในประเทศไทยจะได้รับการอำนวยความสะดวก

ความสะดวกและการปฏิบัติเป็นพิเศษจากส่วนราชการไทยที่รับผิดชอบในการออกใบอนุญาตก่อสร้าง

2) ในประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว ล้วนมีระเบียบข้อบังคับในการก่อสร้างอาคารที่มีความเข้มงวดกวดขันเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ในประเทศญี่ปุ่น การก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ กรุงโตเกียว หลังใหม่ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ก่อนจะเริ่มก่อสร้างได้ จะต้องผ่านขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์ (public hearings) หลายครั้งเพื่อให้เพื่อนบ้านให้ความเห็นชอบ โดยสถานเอกอัครราชทูตฯ จะต้องนำเสนอรายละเอียดและชี้แจงให้บรรดาเพื่อนบ้านเข้าใจว่าโครงการก่อสร้างจะไม่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในบริเวณ หรือในย่านนั้นๆ โดยต้องพิจารณารายละเอียดแม้กระทั่งเงาแสงแดดของอาคารที่จะตกกระทบบ้านข้างเคียง และการออกแบบโครงสร้างอาคารจะต้องคำนวณในเรื่องการรับแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวให้เป็นไปตามมาตรฐานของทางการญี่ปุ่น โดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งกฎระเบียบเหล่านี้ทำให้โครงการก่อสร้างต้องเสียเวลาและงบประมาณเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติ

หรือในกรณีของประเทศจีน ในการก่อสร้างอาคารนอกจากจะต้องยื่นคำขออนุญาตในส่วนขอแบบอาคารที่ต้องเป็นไปตามเทศบัญญัติอย่างเคร่งครัดในทุก ๆ ด้านแล้ว ทางการจีนยังกำหนดให้ต้องทำการว่าจ้างหน่วยงานของจีน (Diplomatic Service Bureau – DSB) เพื่ออำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ ทั้งในช่วงก่อน ช่วงระหว่าง และหลังการก่อสร้างอาคาร ซึ่งโดยข้อเท็จจริงอาจกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะ “เงินกินเปล่า” ซึ่งทำให้ต้องมีการเจียดจ่ายงบประมาณค่าก่อสร้างมาจ่ายให้เป็นค่าอำนวยความสะดวกดังกล่าว

นอกจากนั้นก็ยังมีระเบียบข้อบังคับอื่นๆ ในบางประเทศที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินโครงการจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคาร รวมทั้งก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น เช่น ในหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะในประเทศคอมมิวนิสต์ และสังคมนิยมเดิม หรือรัฐที่ปกครองในระบบสุลต่าน มักจะไม่อนุญาตให้ต่างชาติถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบถาวร (freehold) โดยต้องเป็นการเช่าระยะยาวเท่านั้น (leasehold) ทำให้มีความซับซ้อนในการเจรจาเงื่อนไขในการเช่า เช่น ในกรณีของประเทศจีน ซึ่งเป็นประเทศที่มีความสำคัญด้านยุทธศาสตร์ต่อประเทศไทย และมีสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ไทย ตั้งอยู่ถึงจำนวน 9 แห่ง ที่ผ่านมากกระทรวงฯ ได้ดำเนินการโครงการจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคารทั้งในส่วนที่เสร็จสิ้นแล้ว หรืออยู่ระหว่างดำเนินการจำนวน 4 โครงการ ได้แก่ โครงการจัดซื้ออาคารที่ทำการ สกญ. ณ นครเฉิงตู (จัดซื้อตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551) และที่อยู่ระหว่างดำเนินการ คือโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ กรุงปักกิ่ง สกญ. ณ นครเซี่ยงไฮ้ และสกญ. ณ นครกวางโจว หรือในกรณีของประเทศบรูไน บังกลาเทศ ปากีสถาน และติมอร์เลสเต ล้วนเป็นกรณีการเช่าที่ดินระยะยาวทั้งสิ้น

ขณะเดียวกันบางประเทศก็กำหนดเงื่อนไขให้มีการแลกเปลี่ยนที่ดินระหว่างกัน เพื่อใช้เป็นที่ตั้งที่ทำการสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ ทำให้ต้องมีขั้นตอนในการเจรจาและใช้เวลามากขึ้นกว่าปกติ เช่น ใน สปป.ลาว กระทรวงฯ มีโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักกงสุลใหญ่ ณ แขวงสะหวันนะเขต บนที่ดินขนาด 6,092 ตารางเมตร (ประมาณ 4 ไร่) ณ บ้านหัวเมืองเหนือ ถนนเลขที่ 9 เมืองไกสอน พมวิหาน แขวงสะหวันนะเขต เพื่อทดแทนการเช่าในปัจจุบัน โดยโครงการดังกล่าวนี้เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 แต่ขณะนี้ก็ยังไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากกระทรวงฯ ต้องใช้เวลาหลายปีในการเจรจากับรัฐบาล สปป.ลาว ซึ่งตั้งเงื่อนไขว่าฝ่ายไทยจะต้องหาที่ดินในจังหวัดขอนแก่น ที่มีขนาดที่ดินทัดเทียมกันเพื่อแลกเปลี่ยนเป็นสถานที่ก่อสร้างที่ทำการสถานกงสุลใหญ่ลาวประจำจังหวัดขอนแก่น ซึ่งกระทรวงฯ ต้องใช้เวลาในการหาที่ดินสำหรับใช้แลกเปลี่ยน โดยในที่สุดได้ประสบความสำเร็จในการขอให้กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง จัดสรรที่ดินราชพัสดุในจังหวัดขอนแก่น 1 แปลง เพื่อแลกเปลี่ยนสิทธิสำหรับใช้ก่อสร้างที่ทำการสถานกงสุลใหญ่ลาว โดยการเจรจาได้ข้อยุติและได้มีการลงนามในสัญญาแลกเปลี่ยนฯ เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2551

### 3.3.5 ข้อจำกัดด้านบุคลากรและโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบ

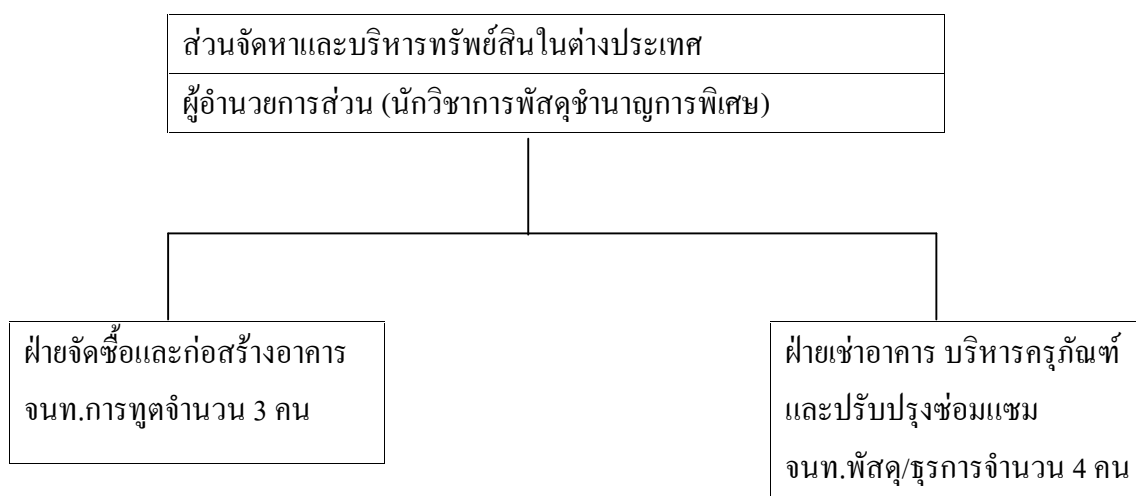
นอกจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ ข้อจำกัดด้านแบบอาคารที่ออกโดยบริษัทสถาปนิกไทย และข้อจำกัดด้านกฎ/ระเบียบข้อบังคับภายในประเทศและต่างประเทศแล้ว ข้อจำกัดด้านบุคลากรและโครงสร้างในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศเป็นอีกปัจจัยหนึ่ง ซึ่งหากสามารถแก้ไขได้ จะช่วยส่งเสริมให้โครงการก่อสร้างดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและรวดเร็ว โดยบุคลากรที่กล่าวถึงนี้ สามารถแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ประจำอยู่ที่ “หน่วยงาน” หรือสถานที่ก่อสร้างในประเทศต่าง ๆ และส่วนที่ประจำอยู่ที่ส่วนกลาง หรืออยู่ที่กรุงเทพฯ

1) ข้อจำกัดของบุคลากรส่วนที่ประจำอยู่ที่สถานที่ก่อสร้าง ในการดำเนินโครงการก่อสร้าง หรือปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร สอท./สกญ. ในต่างประเทศ รวมทั้งในกรณีของโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ ในระหว่างการดำเนินการก่อสร้างหรือปรับปรุงซ่อมแซมจริง ไม่ว่าจะเป็นโครงการขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ กระทรวงการต่างประเทศไม่สามารถส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปช่วยควบคุมดูแลโครงการฯ ได้เนื่องจากข้อจำกัดด้านบุคลากรและงบประมาณ โดยจะมอบให้ สอท./สกญ. ควบคุมดูแลและประสานงานในเรื่องต่างๆ ด้วยตนเอง ซึ่งในบางครั้งเจ้าหน้าที่ สอท./สกญ. ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหาร โครงการก่อสร้าง ซึ่งอาจทำให้การบริหารโครงการฯ ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าสูง



## 2) ข้อจำกัดของบุคลากรที่ประจำอยู่ในประเทศไทย

หน่วยงานภายในกระทรวงการต่างประเทศที่รับผิดชอบในเรื่องการบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ รวมทั้งการบริหารจัดการ โครงการจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคารสถานทูตสถานกงสุลในต่างประเทศ คือ “ส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ” สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน โดยมีการแบ่งสายงานความรับผิดชอบเป็นการภายในตามแผนผัง ดังนี้



3) ปัจจุบัน ส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ มีข้าราชการทั้งสิ้น 8 คน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการส่วน (นักวิชาการพัสดุชำนาญการพิเศษ) จำนวน 1 คน นักการทูตระดับชำนาญการ 3 คน และเจ้าพนักงานธุรการ/พัสดุนระดับปฏิบัติการ/ชำนาญงาน 4 คน โดยแบ่งการทำงานเป็น 2 ฝ่ายหลัก คือ

(1) ฝ่ายจัดซื้อและก่อสร้างอาคาร มีเจ้าหน้าที่ทั้งหมด 3 คน รับผิดชอบงาน ดังนี้

ก. งานบริหารจัดการโครงการก่อสร้างและจัดซื้ออาคาร ซึ่งมีขั้นตอนประกอบด้วย การวางแผนโครงการฯ การตั้งค่างของงบประมาณ การสำรวจหาที่ดิน/อาคารที่เหมาะสมสำหรับการจัดซื้อหรือก่อสร้าง การประสานขออนุญาตทางการท้องถิ่น การดำเนินการจัดซื้ออาคาร การดำเนินการจ้างบริษัทผู้ออกแบบ/ผู้รับเหมาก่อสร้าง การบริหารสัญญาจ้าง และตรวจรับงานจนกว่าการก่อสร้างจะแล้วเสร็จและสอท./สกฎ. ย้ายเข้าใช้อาคาร โดยปัจจุบันมีโครงการก่อสร้างที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจำนวน 11 โครงการ

ข. งานจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่เลิกใช้ประโยชน์ ซึ่งมีขั้นตอนประกอบด้วย การสำรวจอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศที่เลิกใช้ประโยชน์ การขออนุมัติกระทรวงฯ ในหลักการ

ในเรื่องการจำหน่าย และการขออนุมัติกระทรวงการคลัง (ในฐานะผู้ถือกรรมสิทธิ์ใน อสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลไทยในต่างประเทศทั้งหมด) ตลอดจนการขออนุมัติคณะรัฐมนตรี และเมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ก็ดำเนินการจำหน่ายให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี และนำเงินรายได้จากการขายเข้าเป็นรายได้แผ่นดินในนามกรมธนารักษ์ โดยในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา กระทรวงฯ สามารถดำเนินการขายอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศที่เลิกใช้ประโยชน์แล้วจำนวน 5 แห่ง และขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการขายอีก 4 แห่ง ได้แก่ อาคารที่ทำการ สอท. ณ กรุงวอชิงตัน หลังเดิม อาคาร สอท. ณ กรุงบรัสเซลส์หลังเดิม อาคาร สอท. ณ กรุงเฮก (อาคาร 2) และอาคาร สอท. ณ กรุงเวลลิงตัน หลังเดิม

ค. งานปรับปรุงซ่อมแซมขนาดใหญ่ เช่น การซ่อมแซมทำเนียบ

อทท. ณ กรุงนิวเดลี

ง. งานปรับปรุงฐานข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศ

จ. งานงานจัดทำประเมินผลความเสี่ยงธรรมาภิบาล

(2) ฝ่ายเช่าอาคาร บริหารครุภัณฑ์ และปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร มีเจ้าหน้าที่ 4 คน รับผิดชอบงาน ดังนี้

ก. งานเช่าอาคารที่ทำการ บ้านพักเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ ซึ่งมีขั้นตอนประกอบด้วย การประสานกับ สอท./สทญ. ในการสำรวจอาคารที่เหมาะสมที่จะเช่า การตั้งค่าของบประมาณ การขออนุมัติการเช่า และการบริหารสัญญาเช่า โดยปัจจุบันกระทรวงฯ เช่าอาคารที่ทำการ สอท./สทญ. บ้านพัก ออทท./กสญ. จำนวน 83 แห่ง และเสียค่าเช่าปีละ ประมาณ 400 ล้านบาท

ข. งานปรับปรุงซ่อมแซมอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศทั้งหมดของกระทรวงฯ ทั้งในส่วนที่จัดซื้อเป็นกรรมสิทธิ์แล้ว และที่ยังเช่าอยู่ ซึ่งมีขั้นตอนประกอบด้วย การประมวลความต้องการ/ความจำเป็นในการปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร และการวางแผนการบำรุงรักษาอาคาร โดยการประสานกับสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ การตั้งค่าของบประมาณ การขออนุมัติการปรับปรุงซ่อมแซมและการบำรุงรักษาอาคาร และการติดตามผลการดำเนินการ โดยกระทรวงฯ ได้รับจัดสรรงบประมาณค่าปรับปรุงซ่อมแซมบำรุงรักษาอาคารเฉลี่ยปีละประมาณ 150-200 ล้านบาท

ค. งานบริหารครุภัณฑ์ รับผิดชอบงานบริหารครุภัณฑ์สำหรับสำนักงานในต่างประเทศทั่วโลกของกระทรวงฯ ซึ่งมีขั้นตอนประกอบด้วย การประมวลค่าของบประมาณ ค่าจัดซื้อครุภัณฑ์จากสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ ดำเนินการตั้งค่าของบประมาณ ดำเนินการอนุมัติการจัดซื้อ/จัดส่งเงินงบประมาณ บริหารจัดการระบบทะเบียนครุภัณฑ์ ซึ่งปัจจุบันเป็นระบบออนไลน์ และดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบพัสดุประจำปี ตลอดจนการอนุมัติจำหน่าย/โอนครุภัณฑ์

### 3.3.6 ปัญหาและอุปสรรค

เมื่อพิจารณาเฉพาะจากภารกิจของ “ฝ่ายจัดซื้อและก่อสร้างอาคาร” ส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ โดยเฉพาะในส่วนของการบริหาร โครงการจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคาร เฉพาะเพียงแค่โครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณแล้วและอยู่ระหว่างดำเนินการจำนวน 11 โครงการ รวมมูลค่าประมาณ 4,600 ล้านบาท โดยยังไม่รวมโครงการที่รอการจัดสรรงบประมาณและโครงการที่จะเกิดขึ้นใหม่ในอนาคต ก็เห็นได้ชัดว่าจำนวนบุคลากรและการจัดโครงสร้างของฝ่ายจัดซื้อและก่อสร้างอาคาร ไม่สอดคล้องกับภารกิจในความรับผิดชอบ กล่าวคือ

ด้านจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอ และขาดความต่อเนื่อง ขณะนี้มีจำนวน 3 คน (นักการทูตชำนาญการ 3 คน) ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน โดยเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบโครงการก่อสร้าง/จัดซื้อ หรือปรับปรุงซ่อมแซมขนาดใหญ่ถึงประมาณ 5 โครงการ อีกทั้งยังต้องรับผิดชอบงานขายอาคารที่เลิกใช้ประโยชน์ ตลอดจนการจัดทำฐานข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ไทย ในต่างประเทศด้วย

นอกจากจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอแล้ว เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานก็มีการ *ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนออกประจำการในต่างประเทศ* เช่นเดียวกับข้าราชการกรมกองอื่น ๆ ของกระทรวงฯ ทำให้เกิดปัญหาการขาดความต่อเนื่อง เพราะงานและโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างส่วนใหญ่ เป็นโครงการระยะยาวที่ใช้เวลาดำเนินการหลายปี แต่ละโครงการมีรายละเอียดปลีกย่อย และภูมิหลังที่แตกต่างกัน การสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่กลางคันทำให้การบริหารโครงการไม่ราบรื่น คล่องตัวเท่าที่ควรเป็น

นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ทั้งสายการทูตและสายสนับสนุนที่ปฏิบัติงานที่ฝ่ายฯ ประมาณ ตั้งแต่ 2-3 ปีขึ้นไป ได้เริ่มสั่งสมองค์ความรู้ และประสบการณ์ในงานบริหารพัสดุในต่างประเทศ ที่ครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ซึ่งมีได้เป็นสาขาวิชาชีพของตนโดยตรง เช่น ด้านระเบียบพัสดุ ระเบียบการบริหารการเงิน/การคลัง และความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารโครงการก่อสร้าง ซึ่งนับเป็นทรัพยากรบุคคลด้านการบริหารงานพัสดุในต่างประเทศที่มีค่ายิ่ง แต่เมื่อถึงวาระก็ออกไปประจำการในต่างประเทศ ทำให้ฝ่ายฯ ต้องเสียบุคลากรที่มีความรู้/ประสบการณ์ในงานด้านนี้ไปอย่างน่าเสียดาย และต้องใช้เวลาในการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานคนใหม่

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ถึงแม้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจะได้รับการถ่ายทอดงาน และสั่งสมประสบการณ์ แต่ส่วนใหญ่ก็ยังคงขาดความรู้ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในบางด้านที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการก่อสร้าง เช่น ความรู้ในด้านสถาปัตยกรรม ด้านวิศวกรรม และด้านบริหารอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งหากมีองค์ความรู้ต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะช่วยให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ด้านโครงสร้างที่มีข้อจำกัด “ฝ่ายจัดซื้อและก่อสร้างอาคาร” ของส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ เป็นหน่วยงานย่อยเพียงหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบการบริหารจัดการโครงการก่อสร้าง/จัดซื้อจัดซื้ออาคารที่ทำการ และบ้านพัก ออท./กสญ. และการปรับปรุงซ่อมแซมขนาดใหญ่ โดยไม่มีการแบ่งเป็นหน่วยย่อยอื่น ๆ เพื่อรับผิดชอบตามลักษณะงาน ซึ่งสามารถแบ่งเป็นหมวดใหญ่ ๆ เช่น

1. งานวางนโยบาย/แผน
2. งานบริหารการเงินและงบประมาณ
3. งานด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
4. งานสำรวจที่ดินและอาคาร (กรณีการจัดซื้ออาคาร)
5. งานสำรวจและออกแบบอาคาร
6. งานจัดหา/จัดจ้างผู้รับเหมาก่อสร้าง
7. งานบริหารสัญญาและควบคุมงานก่อสร้าง
8. งานเตรียมความพร้อม/ขนย้ายเข้าใช้อาคาร
9. งานบริหารการปรับปรุงซ่อมแซมขนาดใหญ่

การที่ไม่มีการแบ่งสายงานเป็นฝ่ายย่อย ๆ โดยมีบุคลากรที่มีจำนวนและคุณสมบัติเหมาะสมตามลักษณะงานข้างต้น ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการโครงการจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคารในต่างประเทศ โดยทำให้การดำเนินโครงการไม่คล่องตัวเท่าที่ควร และส่งผลกระทบต่อการเพิ่มประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลและความรวดเร็วในการดำเนินโครงการจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคารเพื่อให้ทันและตอบสนองความต้องการใช้งาน

### 3.4 ผลงานการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ หรือการประเมินผล (Product Evaluation – P)

การก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ ได้มีการแบ่งงานเป็น 13 งาน โดยจนถึงเดือนมิถุนายน 2555 ได้มีการตรวจรับงานโดยคณะกรรมการตรวจการจ้างฯ ไปแล้ว 10 งาน ความคืบหน้าของงานก่อสร้างถึงขั้นการตกแต่งภายใน ติดตั้งเฟอร์นิเจอร์ติดตั้งและลอยตัว (Built in and loose furniture) ซึ่งผลงานการก่อสร้างหรือผลผลิตทั้ง 9 งาน เป็นไปตามสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างฯ ได้รับการรับรองผลงานจากบริษัทผู้ควบคุมงาน และได้รับอนุมัติการตรวจรับงานจากคณะกรรมการตรวจการจ้างฯ ซึ่งมีอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ เป็นประธาน และมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมร่วมเป็นกรรมการด้วย จึงนับได้ว่าโครงการก่อสร้างฯ สถานะจนถึง ณ ปัจจุบัน

ผ่านการประเมินในส่วนของผลผลิต ตรงตามสัญญาจ้างฯ ตามแบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลน ตลอดจนวัตถุประสงค์ของทางราชการ เพียงแต่ประสบปัญหาความล่าช้า ซึ่งมีสาเหตุดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ 3.3

## บทที่ 4

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 4.1 ข้อสรุป

ผลการศึกษาตามบทที่ 3 ในส่วนของการประเมินการนำแผนงานมาปฏิบัติจริง หรือการประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) พบว่า ความล่าช้าในการดำเนินโครงการก่อสร้างอาคาร ที่ทำการสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ ตลอดจนโครงการก่อสร้างอาคารสถานเอกอัครราชทูต (สอท.) /สถานกงสุลใหญ่ (สกง.) ไทยในประเทศอื่น ๆ และอุปสรรคที่ทำให้กระทรวงการต่างประเทศไม่สามารถเพิ่มจำนวนโครงการก่อสร้างหรือจัดซื้ออาคาร สอท./สกง. ในภาพรวมให้ทันต่อความต้องการใช้งาน เกิดจากสาเหตุ 5 ประการ ได้แก่

##### 4.1.1 ข้อจำกัดด้านงบประมาณ

เนื่องจากที่ผ่านมาระทรวงฯ ได้รับจัดสรรงบประมาณประจำปีปกติจำกัดอย่างมาก และเมื่อเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ เช่น ในปี พ.ศ. 2540 ทำให้ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณสำหรับเป็นค่าก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ หรือโครงการลักษณะเดียวกันในประเทศอื่น ๆ เช่นที่ อินโดนีเซีย นิวซีแลนด์ เมียนมาร์ และปากีสถาน เป็นต้น ทำให้โครงการฯ ต้องล่าช้ากว่าแผนถึงประมาณ 15 ปี

ขณะที่เงินนอกงบประมาณ หรือ เงินรายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุลร้อยละ 20 ที่กระทรวงการคลังเคยอนุญาตให้กระทรวงการต่างประเทศหักเก็บไว้ เป็นค่าก่อสร้างหรือจัดซื้ออาคารที่ทำการ สอท./สกง. ก็มีข้อจำกัด คือกระทรวงการคลังอนุญาตให้หักเก็บเฉพาะระหว่างปีงบประมาณ 2547 – 2551 เท่านั้น และให้สามารถนำเงินดังกล่าวไปใช้สำหรับจัดซื้อหรือก่อสร้างอาคารเพื่อทดแทนการเช่า หรือใช้ในการก่อสร้างอาคารในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินเปล่าไว้แล้วเท่านั้น ขณะที่อาคารที่รัฐบาลซื้อหรือสร้างเป็นกรรมสิทธิ์แล้ว ถึงแม้จะเก่าทรุดโทรม หรือแออัดคับแคบเพียงใด ก็ไม่สามารถใช้เงินรายได้ค่าธรรมเนียมการกงสุลร้อยละ 20 นี้เป็นค่าจัดซื้อหรือก่อสร้างอาคารหลังใหม่ได้

##### 4.1.2 ข้อจำกัดด้านแบบอาคารที่ออกโดยบริษัทสถาปนิกไทย

เมื่อกระทรวงฯ ได้รับจัดสรรงบประมาณค่าก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์หลังจากล่าช้าประมาณ 15 ปี เมื่อลงมือก่อสร้างจริง ปรากฏว่าการก่อสร้างประสบความล่าช้า โดยผู้รับเหมาได้ขออนุมัติขยายเวลาสัญญาออกไปอีก 163 วัน พร้อมขอเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม อ่างเหตุผลว่าเกิดจากปัญหาในส่วนของแบบก่อสร้างทำให้ได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานต่าง ๆ ของสิงคโปร์ล่าช้า

เหตุผลที่ผู้รับเหมาอ้างในการขอขยายระยะเวลาสัญญาก่อสร้างสามารถกล่าวได้ว่ามีมูลเหตุมาจากความไม่ทันสมัย และความไม่สมบูรณ์ของแบบก่อสร้าง ซึ่งบางส่วนไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบท้องถิ่นที่กำหนดมานานแล้ว หรือกำหนดขึ้นใหม่ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาหลังจากที่แบบอาคารได้ออกเสร็จแล้ว ทำให้ต้องมีการปรับปรุง/หรือออกแบบใหม่ โดยบริษัทสถาปนิกไทยไม่เชี่ยวชาญในกฎระเบียบควบคุมการก่อสร้างของสิงคโปร์ ซึ่งมีมาตรฐานสูงเทียบเท่าประเทศพัฒนาแล้ว ถึงแม้บริษัท สถาปนิกไทย (บริษัท นนท์-tringใจฯ) จะมีหุ้นส่วนหรือ local partner ที่เป็นบริษัทสถาปนิกในสิงคโปร์ แต่การออกแบบนับตั้งแต่แบบขั้นต้น (preliminary designs) จนถึงแบบขั้นสุดท้าย (final designs) ส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยบริษัท นนท์-tringใจฯ ทำให้มีรายละเอียดหลายจุดไม่เป็นตามระเบียบข้อบังคับท้องถิ่น ไม่สามารถนำแบบดังกล่าวไปก่อสร้างจริงได้ ผลสุดท้ายต้องมีการเขียนใหม่โดยสถาปนิกท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนของแบบงานโครงสร้างและงานระบบต่าง ๆ ทำให้ต้องเสียเวลา

ขณะเดียวกัน ข้อจำกัดด้านแบบอาคารที่ออกโดยบริษัทสถาปนิกไทยในฐานะเป็น lead firm นี้ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการขอใบอนุญาตสำหรับโครงการก่อสร้างอาคาร สอท./สทญ. ในประเทศอื่น ๆ เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในประเทศที่มีความเข้มงวดในเรื่องกฎระเบียบการก่อสร้างอาคาร เช่น โครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ กรุงโตเกียว สอท. ณ กรุงปักกิ่ง สทญ. ณ นครเซี่ยงไฮ้ และ สอท. ณ กรุงนิวเดลี เป็นต้น เนื่องจากแบบบางส่วนไม่เป็นไปตามข้อบังคับท้องถิ่น ต้องเสียเวลาในการปรับปรุงแก้ไขแบบ

#### 4.1.3 ข้อจำกัดด้านกฎระเบียบราชการไทย

การดำเนินโครงการก่อสร้างหรือจัดซื้ออาคารที่ถึงแม้เป็นการดำเนินการในต่างประเทศ แต่ก็ยังคงต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะต้องเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หรือระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานอื่นๆ โดยเฉพาะกระทรวงการคลัง ซึ่งกฎระเบียบเหล่านั้นเหมาะสมสำหรับใช้ปฏิบัติภายในประเทศ แต่บางส่วนไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดซื้อ/จัดจ้างในต่างประเทศ อาทิ

- 1) การที่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่าเงินค่าภาษี (GST) ที่ สอท. จ่ายให้แก่กรมสรรพากรสิงคโปร์ในการจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้รับเหมาแต่ละงวดไปก่อน และต่อมาสามารถรับคืน (GST Refund) ได้ในภายหลัง ถือว่าเป็นรายได้แผ่นดินที่จะต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ไม่สามารถนำกลับมาใช้เป็นค่าก่อสร้างต่อไปได้ ทำให้กระทรวงฯ ต้องเสนอขอตั้งงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อเป็นค่าภาษีโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและเป็นการเพิ่มขึ้นตอนการทำงาน อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงฯ ในภาพรวมโดยไม่จำเป็น

### 2) อัตราค่าจ้างออกแบบอาคารและควบคุมงานก่อสร้างตามระเบียบ

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ ต่ำกว่าความเป็นจริง โดยให้จ่ายค่าออกแบบหรือค่าควบคุมงานอย่างใดอย่างหนึ่งได้ในอัตราร้อยละ 1.75 - 2 ของวงเงินงบประมาณค่าก่อสร้างเท่านั้น ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำมาก ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้สำหรับการจ้างออกแบบอาคารสถานทูต/สถานกงสุลในต่างประเทศที่โดยปกติจำเป็นต้องจ้างบริษัทสถาปนิกท้องถิ่นที่มีชื่อเสียง และมีผลงานเป็นที่ยอมรับเพื่อทำการออกแบบ หรือร่วมในการออกแบบให้เป็นที่ไปตามกฎระเบียบและมาตรฐานท้องถิ่น โดยอัตราค่าออกแบบและค่าควบคุมงานในต่างประเทศจะเฉลี่ยอยู่ที่อย่างละร้อยละ 6-10 ของวงเงินค่าก่อสร้างเป็นอย่างต่ำ หากกระทรวงฯ จะจ่ายค่าจ้างในอัตราที่สูงกว่านี้จะต้องขออนุมัติกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เป็นกรณีพิเศษ โดยกว่าจะได้รับอนุมัติ จะต้องใช้เวลาถึงประมาณ 2-3 เดือน ส่งผลให้การดำเนินโครงการก่อสร้างประสบความสำเร็จล่าช้า

3) ข้อจำกัดการจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้า (advance payment) ให้แก่ผู้รับจ้างได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของราคาจ้าง อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัติท้องถิ่นในบางประเทศกำหนดให้ต้องจ่ายเงินล่วงหน้าสูงกว่าร้อยละ 15 ของมูลค่างาน ทำให้จำเป็นต้องใช้เวลาในการเจรจาต่อรองกับผู้ขายหรือผู้รับเหมาก่อสร้าง อีกทั้งในบางกรณีข้อจำกัดดังกล่าวทำให้อำนาจในการเจรจาต่อรองเงินไขในการซื้อการจ้างของผู้ว่าจ้างลดลงด้วย ทั้งนี้ในกรณีของโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ นั้น สอท. ได้จ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่ผู้รับเหมาร้อยละ 15 ของวงเงินค่าจ้าง ซึ่งหากระเบียบเอื้ออำนวยให้สามารถจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าได้มากกว่านี้ น่าจะทำให้ สอท. มีอำนาจต่อรองในเรื่องราคาและเงื่อนไขต่างๆ ได้มากขึ้น

#### 4.1.4 ข้อจำกัดด้านกฎระเบียบข้อบังคับในต่างประเทศ

ความเข้มงวดกวดขันในเรื่องข้อบังคับที่ออกโดยหน่วยราชการสิงคโปร์ส่งผลให้โครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก โดยในทุกขั้นตอนของการดำเนินการนับตั้งแต่การรื้อถอนอาคารหลังเดิม จนถึงก่อนที่ สอท. จะย้ายเข้าใช้อาคารจะต้องขอใบอนุญาตจากหน่วยงานต่างๆ เป็นระยะๆ กว่า 60 รายการ

ขณะที่ในประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว ล้วนมีระเบียบข้อบังคับในการก่อสร้างอาคารที่มีความเข้มงวดกวดขันเช่นกัน โดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งกฎระเบียบเหล่านี้ทำให้โครงการก่อสร้างต้องเสียเวลาและงบประมาณเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติ

4.1.5 ข้อจำกัดด้านบุคลากรและโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่หากสามารถแก้ไขได้ จะช่วยส่งเสริมให้โครงการก่อสร้างดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และรวดเร็ว โดยบุคลากรที่กล่าว ณ ที่นี้ สามารถแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ



1) ส่วนที่ประจำอยู่ที่ “หน้างาน” หรือสถานที่ก่อสร้างในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งในกรณีของโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ ซึ่งกระทรวงฯ ไม่สามารถส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปช่วยควบคุมดูแลโครงการฯ ได้เนื่องจากข้อจำกัดด้านบุคลากรและงบประมาณ โดยจะมอบให้ สอท./สทญ. ควบคุมดูแลและประสานงานในเรื่องต่างๆ ด้วยตนเอง ซึ่งในบางครั้งเจ้าหน้าที่ สอท./สทญ. ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหาร โครงการก่อสร้าง ซึ่งอาจทำให้การบริหารโครงการฯ ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าสูง

2) ส่วนที่ประจำอยู่ในประเทศไทย หน่วยงานภายในกระทรวงการต่างประเทศที่รับผิดชอบคือ “ส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ” สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน โดยมีข้าราชการทั้งสิ้นเพียง 8 คน รวมผู้อำนวยการส่วน และแบ่งการทำงานเป็น 2 ฝ่ายหลัก คือ ฝ่ายจัดซื้อและก่อสร้างอาคาร มีเจ้าหน้าที่ทั้งหมด 3 คน รับผิดชอบงานเป็นจำนวนมาก เช่น งานบริหารจัดการโครงการก่อสร้างและจัดซื้ออาคาร (ปัจจุบันมีโครงการก่อสร้างที่อยู่ระหว่างดำเนินการจำนวน 11 โครงการ) งานจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่เลิกใช้ประโยชน์ (ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา กระทรวงฯ สามารถดำเนินการขายอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศที่เลิกใช้ประโยชน์แล้วจำนวน 5 แห่ง และขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการขายอีก 4 แห่ง) งานปรับปรุงซ่อมแซมขนาดใหญ่ งานปรับปรุงฐานข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศ และงานจัดทำประเมินผลความเสี่ยงธรรมาภิบาล เป็นต้น

อีกฝ่ายหนึ่ง คือ ฝ่ายเช่าอาคาร บริหารครุภัณฑ์ และปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ 4 คน รับผิดชอบงานเช่าอาคารที่ทำการ บ้านพักเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ (ปัจจุบัน กระทรวงฯ เช่าอาคารที่ทำการ สอท./สทญ. บ้านพัก ออท./กสญ. จำนวน 83 แห่ง และเสียค่าเช่าปีละประมาณ 400 ล้านบาท) และงานปรับปรุงซ่อมแซมอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศทั้งหมดของ กระทรวงฯ ทั้งในส่วนที่จัดซื้อเป็นกรรมสิทธิ์แล้ว (กระทรวงฯ ได้รับจัดสรรงบประมาณค่าปรับปรุงซ่อมแซมบำรุงรักษาอาคารเฉลี่ยปีละประมาณ 150-200 ล้านบาท) ตลอดจนงานบริหารครุภัณฑ์ รับผิดชอบงานบริหารครุภัณฑ์สำหรับสำนักงานในต่างประเทศทั่วโลกของกระทรวงฯ

เมื่อพิจารณาจากเฉพาะภารกิจของ “ฝ่ายจัดซื้อและก่อสร้างอาคาร” ส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ โดยเฉพาะในส่วนของการบริหาร โครงการก่อสร้าง/จัดซื้อ จะเห็นว่า มีจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอ และขาดความต่อเนื่อง ขณะนี้มีจำนวนเพียง 3 คน (นักการทูตชำนาญการ 3 คน) ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานก็มีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนออกประจำการในต่างประเทศเช่นเดียวกับข้าราชการกรมกองอื่น ๆ ของกระทรวงฯ ทำให้เกิดปัญหาการขาดความต่อเนื่อง ขณะที่ด้านโครงสร้างก็มีข้อจำกัด “ฝ่ายจัดซื้อและก่อสร้างอาคาร” ของส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ เป็นหน่วยงานย่อยเพียงหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบการบริหาร

จัดการโครงการก่อสร้าง/จัดซื้ออาคารที่ทำการ และบ้านพัก ออท./กสญ. และการปรับปรุงซ่อมแซมขนาดใหญ่ โดยไม่มีการแบ่งเป็นหน่วยย่อยอื่น ๆ เพื่อรับผิดชอบตามลักษณะงาน ซึ่งสามารถแบ่งเป็นหมวดหมู่ใหญ่ ๆ เช่นงานวางนโยบาย/แผน งานบริหารการเงินและงบประมาณ งานด้านกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง งานสำรวจที่ดินและอาคาร (กรณีการจัดซื้ออาคาร) งานสำรวจและออกแบบอาคาร งานจัดหา/จัดจ้างผู้รับเหมาก่อสร้าง งานบริหารสัญญาและควบคุมงานก่อสร้าง งานเตรียมความพร้อม/ขนย้ายเข้าใช้อาคาร งานบริหารการปรับปรุงซ่อมแซมขนาดใหญ่ การที่ไม่มีการแบ่งสายงานเป็นฝ่ายย่อย ๆ โดยมีบุคลากรที่มีจำนวนและคุณสมบัติเหมาะสมตามลักษณะงานข้างต้น ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการ โครงการจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคารในต่างประเทศ โดยทำให้การดำเนินโครงการไม่คล่องตัวเท่าที่ควร และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลและความรวดเร็วในการดำเนินโครงการจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคารเพื่อให้ทันและตอบสนองความต้องการใช้งาน

#### 4.2 ข้อเสนอแนะ

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนจากประสบการณ์ของผู้เขียน สามารถประมวลข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

##### 4.2.1 การแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณ

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการทำให้ได้มาซึ่งงบประมาณค่าก่อสร้าง/จัดซื้ออาคารสถานทูต/สถานกงสุลเพิ่มขึ้นจากอดีตจากที่ผ่านมาเป็น ดังนี้

##### 1) การตั้งค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีปกติเพิ่มเติม

นับตั้งแต่เกิดวิกฤติการณ์ด้านเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2555) หรือประมาณ 15 ปี กระทรวงการต่างประเทศได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี (งบปกติ) เพื่อเป็นค่าดำเนินโครงการก่อสร้างหรือจัดซื้อ/ที่ดิน/อาคารสถานทูตสถานกงสุลในต่างประเทศเพียง 8 รายการเท่านั้น คือ

- (1) ค่าจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ กรุงปักกิ่ง
- (2) ค่าจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารที่ทำการ สกญ. ณ นครกวางโจว
- (3) ค่าก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ กรุงโตเกียว
- (4) ค่าก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ กรุงเวลลิงตัน
- (5) ค่าก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์
- (6) ค่าก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ เวียงจันทน์
- (7) ค่าก่อสร้างอาคารที่ทำการ สกญ. ณ เมืองปิ่นัง
- (8) ค่าก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ กรุงฮานอย

ในการนี้ กระทรวงฯ มีความจำเป็นที่จะต้องผลักดันให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายการค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างให้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะคือควรรื้อกระทรวงฯ สามารถก่อสร้างหรือจัดซื้ออาคารสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ บ้านพักเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ได้ปีละประมาณ 3 แห่ง เพื่อให้ทันต่อความต้องการใช้งาน โดยกระทรวงฯ ควรดำเนินยุทธวิธี “lobby” หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องใน 5 ระดับคือ

### 1. ระดับกระทรวงการต่างประเทศ

ควรมีการชี้แจงทำความเข้าใจและหาฉันทามติจากผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศ โดยเฉพาะระดับอธิบดีทุกกรมในอันที่จะร่วมกันเสียดุลและให้ความสำคัญ (priority) ต่อการตั้งคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเป็นค่าก่อสร้างหรือจัดซื้ออาคารที่ทำการ สอท./สกญ. ทำเนียบออท.บ้านพักสกญ. ในต่างประเทศ โดยเฉพาะในรายการที่เป็นเรื่องต่อเนื่อง เช่น มีการจัดซื้อที่ดินเปล่าเตรียมไว้แล้ว หรือมีการออกแบบอาคารที่จะก่อสร้างไว้แล้ว เช่น ในกรณีของ สอท. ณ สิงคโปร์ หรือเพื่อเป็นการทดแทนการเช่า หรือทดแทนอาคารอื่นๆ ที่มีสภาพเก่าทรุดโทรมหรือแออัดคับแคบ เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณค่าเช่า และเพื่อให้ สอท./สกญ. ไทยมีอาคารที่ทำการที่มีความภูมิฐานเป็นที่เชิดหน้าชูตา สามารถตอบสนองภารกิจต่างๆ ของกระทรวงฯ ตลอดจนถือเป็นการลงทุนในระยะยาวด้วย

### 2. ระดับกระทรวงอื่นๆ ที่มีสำนักงานผู้แทนในต่างประเทศ

ควรมีการหา “แนวร่วม” จากส่วนราชการอื่นๆ ที่มีสำนักงานในต่างประเทศ และจะเข้าใช้ประโยชน์ในอาคารที่จะก่อสร้างหรือจัดซื้อใหม่ ให้ช่วยในการผลักดันต่อรัฐบาลให้มีการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ให้มากขึ้น โดยส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศมี อาทิ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงกลาโหม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงเกษตรฯ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น โดยรูปแบบในการสนับสนุนอาจรวมถึงการยินยอมเจียดจ่ายงบประมาณประจำปีของแต่ละกระทรวงมาร่วมสมทบเป็นค่าก่อสร้าง/จัดซื้ออาคารที่ทำการ สอท./สกญ. หลังใหม่ด้วย

3. ระดับหน่วยงานผู้บริหารจัดการด้านงบประมาณอันได้แก่ สำนักงบประมาณและกระทรวงการคลัง

กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานราชการอื่นๆ ควรเพิ่มความพยายามในการร่วมกันชี้แจงทำความเข้าใจให้สำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลังตระหนักถึงความจำเป็นในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเป็นค่าก่อสร้างหรือจัดซื้ออาคารที่ทำการ สอท./สกญ. หลังใหม่เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากทั้ง 2 หน่วยงานนี้เป็นกลไก หรือ “ด่านแรก” ที่สำคัญในการจัดสรร

งบประมาณให้ส่วนราชการต่าง ๆ โดยความเห็นของสำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลังมี  
น้ำหนักและผลต่อการพิจารณาของรัฐบาลเป็นอย่างมาก

#### 4. ระดับรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี)

ควรมีการโน้มน้าวและนำเสนอให้รัฐบาลเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการลงทุน  
ก่อสร้างหรือซื้ออาคารที่ทำการ สอท./สภญ. ที่ใหม่และทันสมัย ซึ่งนอกจากเป็นการสนับสนุนให้ทีม  
ประเทศไทยสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นแล้ว ยังเป็นที่เชิด  
หน้าชูตาของประเทศ เป็นการดึงดูดและสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุน/นักท่องเที่ยวต่างชาติ  
และเป็นการลงทุนในระยะยาว โดยหากสามารถกระทำได้ ควรเสนอให้รัฐบาลกำหนดเรื่องนี้ให้เป็น  
“วาระแห่งชาติ”

#### 5. ระดับรัฐสภา

การพิจารณา พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นอำนาจและหน้าที่  
ของรัฐสภาโดยเฉพาะในส่วนของผู้แทนราษฎร จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพยายาม  
โน้มน้าว (lobby) ขอรับการสนับสนุนจากรัฐสภาเพื่อให้ผ่านความเห็นชอบคำขอตั้งงบประมาณ  
เพื่อเป็นค่าก่อสร้างหรือจัดซื้ออาคารที่ทำการ สอท./สภญ. ต่าง ๆ โดยควรมีการชี้แจงทำความเข้าใจ/  
โน้มน้าวบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในทุกโอกาสและตั้งแต่เนิ่น ๆ รวมทั้งการขอความร่วมมือ  
สอท./สภญ. ทุกแห่ง ยกเรื่องนี้ขึ้นหารือกับบรรดาคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรูป  
คณะกรรมการชุดต่างๆ ในระหว่างการเดินทางไปเยือนต่างประเทศ โดยกระทรวงฯ เป็น  
ผู้สนับสนุนด้านข้อมูลให้แก่สอท./สภญ. เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน

2) การขอรื้อฟื้นใช้เงินนอกงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศเป็นค่า  
ก่อสร้างหรือจัดซื้ออาคาร

จากการที่กระทรวงฯ ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีปกติ รายการ  
ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง จำกัดอย่างมากนับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา กระทรวงฯ จึงมีความจำเป็นต้อง  
แสวงหาแหล่งงบประมาณอื่นเพื่อใช้เป็นค่าจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคารในต่างประเทศ โดยกระทรวงฯ  
ได้ประสบความสำเร็จในการเจรจาขออนุญาตกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ในการหักเงิน  
ค่าธรรมเนียมการกงสุลร้อยละ 20 ก่อนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน หรือที่เรียกว่า “เงิน 20%”  
เพื่อนำไปใช้ “เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อที่ดินและอาคารเป็นที่ทำการสถานเอกอัครราชทูตและ  
สถานกงสุลใหญ่ทดแทนที่เช่าอยู่ในปัจจุบัน” ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 จนถึงสิ้นปีงบประมาณ  
2551 รวม 6 ปีงบประมาณ

เงิน 20% ระหว่างปีงบประมาณ 2546-2551 ดังกล่าวนี้อ ซึ่งมีทั้งสิ้นประมาณ 3,000 ล้านบาท ได้กลายเป็นแหล่งงบประมาณหลักของกระทรวงฯ ในการจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท./สทศ. ทดแทนที่เช่าในปัจจุบัน ในช่วงปี 2546- 2551 โดยมีทั้งสิ้น 12 โครงการที่ใช้เงินงบประมาณในส่วนนี้ แบ่งเป็นโครงการจัดซื้ออาคาร 4 โครงการ (สำหรับสอท. ณ กรุงบรัสเซลส์ สอท. ณ กรุงราบีต สทศ. ณ นครเจนีวา และสอท. ณ กรุงเวียนนา และโครงการก่อสร้างอีก 8 โครงการ (สำหรับสอท. ณ กรุงธากา สอท. ณ กรุงย่างกุ้ง สอท. ณ กรุงปักกิ่ง สอท. ณ กรุงอิสลามาบัด สอท. ณ กรุงนิวเดลี สอท. ณ กรุงจาการ์ตา สทศ. ณ นครเซี่ยงไฮ้ และสทศ. ณ แขวงสะหวันนะเขต)

อย่างไรก็ดี การใช้เงิน 20% นี้ มีข้อจำกัด 2 ประการที่สำคัญคือ (1) ให้หักเงิน 20% นี้ได้จนถึงสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 เท่านั้น ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้หลังสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 กระทรวงฯ ได้ขออนุญาตกระทรวงการคลังในการหักเงิน 20% นี้ไว้ต่อไป แต่กระทรวงการคลังไม่อนุญาตเนื่องจากผลการเบิกจ่ายเงิน 20% ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 – 2551 ไม่เป็นไปตามที่กรมบัญชีกลางคาดหมายและ (2) ให้ใช้เงิน 20% สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อ เฉพาะอาคารที่ทำการฯ และเพื่อทดแทนการเช่าเท่านั้น ทำให้กระทรวงฯ มีข้อจำกัด ไม่สามารถนำเงิน 20% ไปใช้เป็นค่าจัดซื้อหรือก่อสร้างทำเนียบออท. หรือบ้านพักกสทศ. ตลอดจนจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคารที่ทำการฯ แห่งใหม่ที่มีได้เป็นการทดแทนการเช่าได้

ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่คือการเจรจากับกระทรวงการคลัง เพื่อขออนุญาตหรือฟื้นการอนุญาตให้กระทรวงการต่างประเทศหักเงิน 20% หรือมากกว่า 20% อีกครั้งหนึ่ง อีกอย่างน้อย 5 ปีงบประมาณ เพื่อให้กระทรวงฯ สามารถจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคารในต่างประเทศเพิ่มเติม โดยในครั้งนี้กระทรวงฯ ควรจะเสนอแผนโครงการจัดซื้อหรือก่อสร้างอาคารอย่างชัดเจน ตลอดจนวางมาตรการที่จะทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณค่าจัดซื้อหรือก่อสร้างอาคารได้ตามเป้าหมาย โดยควรเน้นที่โครงการจัดซื้ออาคารหรือบ้านสำเร็จรูป ซึ่งมีขั้นตอนไม่ซับซ้อนและใช้เวลาในการดำเนินการน้อยกว่าการดำเนินโครงการก่อสร้างเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการจัดซื้ออาคารที่ทำการหรือทำเนียบฯ จะใช้เวลาประมาณ 3-4 เดือนเท่านั้น ขั้นตอนใหญ่ ๆ ประกอบด้วย

(1) การให้แนวทางแก่ สอท./สทศ. ในการสำรวจและเสนออาคารหรือบ้านที่เหมาะสมอย่างน้อย 3-4 หลังที่อยู่ในข่ายสมควรจะซื้อทั้งในด้านสภาพอาคาร ทำเลที่ตั้ง เนื้อที่ใช้สอย เงื่อนไขด้านการถือครองกรรมสิทธิ์ และราคา เป็นต้น

(2) กระทรวงฯ จัดส่งคณะผู้แทน ซึ่งมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านสถาปัตยกรรม/วิศวกรรม รวมอยู่ด้วยเดินทางไปสำรวจอาคารหรือบ้านเหล่านั้น เพื่อนำข้อมูลกลับมาเสนอพร้อมความคิดเห็นให้กระทรวงฯ พิจารณา

(3) กระทรวงฯ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ และดำเนินการจัดซื้อตามขั้นตอน รวมทั้งการให้กรมธนารักษ์ฯ ตรวจสอบร่างสัญญาซื้อ-ขาย ก่อนการซื้อขาย จากนั้นนำขึ้นทะเบียนกับกรมธนารักษ์เป็นอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลไทยในต่างประเทศต่อไป

3) การขอใช้เงินนอกงบประมาณของกระทรวงอื่นๆ เพื่อนำมาสมทบเป็นค่าก่อสร้างหรือจัดซื้ออาคาร

ที่ผ่านมาและในปัจจุบันในการจัดซื้อหรือก่อสร้างอาคาร สอท./สภท. ในต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ จะคำนึงถึงการจัดสรรพื้นที่สำหรับหน่วยราชการไทยอื่น ๆ ให้เข้ามาอยู่ร่วมกันภายใต้กรอบนโยบายที่ประเทศไทยเพื่อประโยชน์ในการติดต่อประสานงานระหว่างกัน และการร่วมกันใช้ทรัพยากรต่างๆ ตลอดจนเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มาติดต่อราชการให้สามารถได้รับบริการในลักษณะ “one stop service” จึงน่าจะพิจารณาให้กระทรวงอื่น ๆ ได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อหรือก่อสร้างอาคาร สอท. ด้วย โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่าอาคาร สอท./สภท. ที่จัดซื้อในต่างประเทศ กระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ในนามรัฐบาลไทย มิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ โดยแต่ละกระทรวงฯ ที่มีสำนักงานในต่างประเทศ ควรจะช่วยหาหนทางในการขออนุญาตหรือแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เงินนอกงบประมาณของตนมาสมทบเป็นค่าจัดซื้อ หรือก่อสร้างอาคาร สอท./สภท. ในต่างประเทศ เช่น จากกองทุนเงินสวัสดิการแรงงาน ของกระทรวงแรงงานฯ หรือจากเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น

ทั้งนี้ ในปัจจุบัน นอกจากกระทรวงการต่างประเทศแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ อีกจำนวน 13 หน่วยงานที่มีสำนักงานในต่างประเทศ ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หน่วยงานราชการอิสระ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานข้าราชการพลเรือน) และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

4) การใช้งบประมาณจากแหล่งอื่น ๆ

(1) นอกจากงบประมาณปกติ และเงินนอกงบประมาณตามข้อ 1.1 – 1.3 แล้ว นั้น เงินอีกแหล่งหนึ่งที่น่าจะพิจารณาความเป็นไปได้ในการนำมาใช้เพื่อการจัดซื้อ/หรือก่อสร้างอาคาร สอท./สภท. ก็คือรายได้จากการขายที่ดิน หรืออาคาร สอท./สภท. ในต่างประเทศที่เลิกใช้ประโยชน์แล้ว เนื่องจากเหตุผลต่าง ๆ ซึ่งตามระเบียบปัจจุบัน รายได้จากส่วนนี้จะต้องนำส่งกระทรวงการคลังเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งหากมีการแก้ไขกฎระเบียบให้สามารถนำเงินในส่วนนี้เก็บไว้สมทบเป็นค่าจัดซื้อ

อาคารหลังใหม่ได้ ก็จะเป็นการช่วยบรรเทาปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณในการจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคารสอท./สภค. หรือหากสามารถนำไปสมทบเป็นค่าบำรุงรักษาปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร สอท./สภค. ที่มีอยู่แล้วก็เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

ในอดีตที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศโดยการอนุมัติจากกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ และผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้ขายอสังหาริมทรัพย์ ในต่างประเทศที่เลิกใช้ประโยชน์แล้ว อาทิ การขายทำเนียบ ออท. ณ กรุงวอชิงตัน อาคารที่ทำการ สอท. ณ กรุงบอนน์ ทำเนียบ ออท. ณ กรุงบอนน์ อาคารที่ทำการ สอท. ณ กรุงลากอส อาคารที่ทำการ สอท. ณ กรุงพริทอเรีย และทำเนียบ ออท. ณ กรุงเวียนนา

(2) การใช้เงินรายได้จากการให้เช่าหรือจัดหาประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ ของรัฐบาลไทยในต่างประเทศ น่าจะเป็นอีกหนทางหนึ่งที่สมควรได้รับการศึกษาอย่างจริงจัง ตัวอย่างเช่นเคมิมิกรณีของโครงการจัดหาอาคารที่ทำการสอท. ณ กรุงเวลลิงตัน หลังใหม่ โดยเมื่อปี พ.ศ. 2537 กระทรวงฯ ได้จัดซื้ออาคาร 1 หลังบนถนน Molesworth กรุงเวลลิงตัน เพื่อเตรียมใช้เป็นอาคารที่ทำการ สอท. ณ กรุงเวลลิงตัน หลังใหม่ โดยอาคารที่จัดซื้อดังกล่าวมิได้เป็นอาคารใหม่ มีความจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงซ่อมแซมตกแต่งก่อนเข้าใช้งาน แต่เนื่องจากวิกฤตการณ์ เศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ทำให้กระทรวงฯ ต้องชะลอการดำเนินการซ่อมแซมจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2552 จึงจะสามารถทำการปรับปรุงซ่อมแซมได้ ในระหว่างรอการปรับปรุงซ่อมแซมดังกล่าว ได้มีผู้เสนอ ขอเช่าพื้นที่บางส่วนทำเป็นที่จอดรถ ซึ่งจะสามารถก่อให้เกิดรายได้ขึ้นได้ ซึ่งกรณีลักษณะนี้หากได้รับการพิจารณาและศึกษาอย่างจริงจังถึงความเป็นไปได้ในการดำเนินการ และสามารถนำเงินรายได้จากการจัดหาประโยชน์ดังกล่าวมาสมทบเป็นค่าจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท./สภค. ก็น่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

#### 4.2.2 การแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านแบบอาคารที่ออกโดยบริษัทสถาปนิกไทย

ความไม่สมบูรณ์ของแบบก่อสร้างและรายการคำนวณเมื่อนำมาก่อสร้างจริงในสิงคโปร์ ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ โดยต้องมีการปรับปรุง/หรือออกแบบใหม่เนื่องจากบริษัทสถาปนิกไทย ผู้ออกแบบไม่เชี่ยวชาญในกฎระเบียบควบคุมการก่อสร้างของสิงคโปร์ ซึ่งมีมาตรฐานสูงเทียบเท่าประเทศพัฒนาแล้ว โดยโครงการก่อสร้างของกระทรวงฯ ที่ดำเนินการในประเทศอื่น ๆ หลายโครงการ ก็ประสบปัญหาในลักษณะนี้เช่นเดียวกัน เช่น โครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. กรุงโตเกียว กรุงปักกิ่ง นครเซี่ยงไฮ้ และกรุงนิวเดลี เป็นต้น แนวทางการแก้ไขปัญหานี้คือ

1) การให้บริษัทสถาปนิกไทยออกแบบเพียงในขั้นแนวความคิด (conceptual design) และให้บริษัทสถาปนิกท้องถิ่นออกแบบในขั้นรายละเอียด (detailed design)

ในกรณีโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ ซึ่งผู้ออกแบบคือ บริษัทนนท์-ตรึงใจ สถาปนิกและนักวางผัง นั้น ถึงแม้บริษัท นนท์ - ตรึงใจฯ จะมีหุ้นส่วนหรือ partner ที่เป็นบริษัทสถาปนิกในสิงคโปร์ (บริษัท AWP PTE Ltd) แต่การออกแบบนับตั้งแต่ขั้นแนวความคิด (conceptual design) ขึ้นเบื้องต้น (preliminary designs) จนถึงขั้นสุดท้าย (final designs) ส่วนใหญ่จะออกโดยบริษัท นนท์-ตรึงใจฯ ซึ่งการดำเนินการโดยวิธีนี้สามารถใช้กับประเทศที่กำลังพัฒนาที่มีความเข้มงวดไม่มากในเรื่องกฎข้อบังคับในการก่อสร้างอาคาร หรือในประเทศที่ให้เอกสิทธิ์หรือการปฏิบัติเป็นพิเศษแก่คณะทูต เช่น ในกรณีของการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ กรุงพนมเปญ กรุงย่างกุ้ง และกรุงจาการ์ตา ซึ่งล้วนใช้วิธีนี้ได้โดยไม่มีปัญหา แต่ไม่สามารถใช้ได้ผลกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สิงคโปร์ ซึ่งมีกฎระเบียบข้อบังคับด้านการก่อสร้างที่เข้มงวดกวัดกันมากเทียบเท่าประเทศพัฒนาแล้ว และมีได้ให้ข้อยกเว้นแก่คณะทูตต่างประเทศ

วิธีที่น่าจะใช้ได้ผลในประเทศที่พัฒนาแล้วเช่นสิงคโปร์ คือ การว่าจ้างให้บริษัทสถาปนิกไทยศึกษา/สำรวจ/และประมวลความต้องการใช้งาน (requirements) อาคาร สอท.สทญ. แต่ละหลังในแต่ละประเทศ เพื่อจัดทำแบบขั้นแนวความคิด หรือแบบร่างขั้นต้น (conceptual or preliminary design) ซึ่งจะเป็นการกำหนดการจัดผังอาคาร รูปลักษณะภายนอก/ภายใน การจัดแบ่งพื้นที่ใช้สอย ผสมผสานกับสถาปัตยกรรมหรือเอกลักษณ์ไทยกว้าง ๆ ในภาพรวมเท่านั้น โดยบริษัทสถาปนิกควรมีความรู้ความเข้าใจต่อกฎระเบียบท้องถิ่น ตลอดจนสภาพภูมิอากาศ/สภาพพื้นที่และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในระดับหนึ่ง เพื่อให้มั่นใจว่าแบบขั้นแนวความคิด หรือแบบร่างขั้นต้นที่ตนออกนี้สามารถนำไปพัฒนาและก่อสร้างได้จริง

จากนั้นกระทรวงฯ นำแบบขั้นแนวคิด หรือแบบร่างขั้นต้นนี้ ไปว่าจ้างให้บริษัทสถาปนิกท้องถิ่นที่มีชื่อเสียง/มีผลงานในประเทศนั้น ๆ ออกแบบในรายละเอียดทั้งหมดจนถึงแบบขั้นสุดท้าย หรือแบบก่อสร้าง (final and construction drawings) โดยอาจให้บริษัทสถาปนิกไทยร่วมให้คำปรึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรูปลักษณะภายนอกอาคาร หรือการตกแต่งภายในในห้องสำคัญๆ ที่ต้องการสะท้อนเอกลักษณ์ไทย และเมื่อการจัดทำแบบแล้วเสร็จพร้อมมีประมาณราคาก่อสร้างก็นำไปจัดหาผู้รับเหมาต่อไป ซึ่งหากใช้วิธีนี้จะทำให้มั่นใจได้ว่าแบบอาคารที่ออกจะเป็นไปตามกฎระเบียบท้องถิ่น และสามารถนำไปก่อสร้างได้จริง

กล่าวคือมีการแยกจ้าง ผู้ออกแบบ และผู้รับเหมาก่อสร้าง เพียงแต่ในกรณีนี้จะต้องจ้างผู้ออกแบบเพิ่มเป็น 2 ราย คือบริษัทสถาปนิกไทยเพื่อออกแบบขั้นแนวความคิด/แบบร่างขั้นต้น



และบริษัทสถาปนิกต่างชาติ เพื่อออกแบบในชั้นรายละเอียดและขั้นสุดท้าย ซึ่งน่าจะอยู่ในวิสัยที่จะขอ อนุมัติหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการในลักษณะนี้เป็นกรณีพิเศษได้ตามเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น

2) การใช้วิธีจ้างบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างท้องถิ่นแบบเบ็ดเสร็จ (Turn Key) หรือใช้ วิธีทำสัญญาแบบเหมารวมออกแบบก่อสร้าง (Design-Build)

การใช้วิธีจ้างเหมาแบบเสร็จ (Turn Key) หรือการใช้วิธีสัญญาเหมารวม ออกแบบก่อสร้าง (Design Build) เป็นอีก 2 วิธีจัดจ้างที่มีใช้กันมานานแล้ว กล่าวคือเจ้าของโครงการจะ ทำการคัดเลือกบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างเพื่อดำเนินการตั้งแต่ขั้นสำรวจ ออกแบบ ดำเนินการก่อสร้าง และควบคุมการก่อสร้าง โดยในกรณีของแบบ Turn Key ผู้รับเหมาอาจทำหน้าที่หาแหล่งเงินทุนใน การดำเนินโครงการให้ด้วย ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ว่าจ้างที่ไม่มีความสามารถเพียงพอใน การบริหารโครงการที่มีความซับซ้อน (ในกรณีของกระทรวงการต่างประเทศ คือการบริหารโครงการ ที่ดำเนินในต่างประเทศที่กระทรวงฯ ขาดความเชี่ยวชาญ) วิธีการก่อสร้างนี้เป็นที่นิยมใช้อย่าง กว้างขวางในประเทศพัฒนาที่มีมาตรฐานการก่อสร้างสูง ซึ่งมีข้อดีคือสามารถก่อสร้างได้รวดเร็ว เพราะใช้วิธีออกแบบไป ก่อสร้างไป โดยไม่ต้องรอออกแบบรายละเอียดทั้งหมด และการที่ผู้ออกแบบ และผู้ก่อสร้างเป็นผู้รับผิดชอบกลุ่มเดียวกัน ทำให้มีความคล่องตัวในการประสานงาน และมี ผู้รับผิดชอบชัดเจนในกรณีที่การก่อสร้างมีปัญหา

ที่ผ่านมา ในการดำเนินโครงการก่อสร้างอาคาร สอท./สคญ. หลังใหม่ใน ต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศไม่เคยดำเนินการในลักษณะนี้ ซึ่งสาเหตุน่าจะมาจากความซับซ้อน ในขั้นตอนการเตรียมการและสรรหาผู้รับเหมาที่เหมาะสม ตลอดจนการขออนุมัติดำเนินการ และการ ที่อาจมีความเสี่ยงต่อการเกิดข้อครหาการทุจริต โดยเฉพาะการก่อสร้างโดยวิธี Turn Key ในประเทศ ไทยซึ่งมักมีปัญหาการถูกร้องเรียน อย่างไรก็ตาม น่าจะมีการศึกษาความเป็นไปได้ในการใช้วิธีการ ก่อสร้างแบบ Turn Key หรือ Design Build สำหรับการก่อสร้างอาคาร สอท./สคญ. ไทยในประเทศ ที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีข้อดีต่าง ๆ หลายประการตามที่กล่าวข้างต้น โดยเฉพาะในประเด็นความคล่องตัว และความรวดเร็วในการก่อสร้าง

3) การให้กระทรวงฯ มีสิทธิในการร่วมคัดเลือกบริษัทสถาปนิกท้องถิ่นที่จะเป็น หุ้นส่วนกับบริษัทสถาปนิกไทย และพิจารณาการแบ่งเนื้องานระหว่างบริษัทสถาปนิกไทยกับ สถาปนิกท้องถิ่น

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามข้อ 1) และ 2) เป็นวิธีซึ่งที่ผ่านมากระทรวงการต่างประเทศมิ เคยดำเนินการสำหรับการก่อสร้างอาคาร สอท./สคญ. หลังใหม่ จึงอาจมีความความซับซ้อนและไม่ สะดวกสำหรับกระทรวงฯ ในการปฏิบัติในช่วงต้น ๆ ดังนั้น อีกหนทางหนึ่งที่สามารถกระทำได้ โดยสะดวกคือการว่าจ้างให้บริษัทสถาปนิกไทยเป็นผู้ออกแบบโดยมีหุ้นส่วนเป็นบริษัทสถาปนิก

ในประเทศท้องถิ่นเหมือนเดิมดังเช่นที่เคยปฏิบัติเช่น กรณีโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ เพียงแต่ต่อไปในอนาคต กระทรวงฯ ควรที่จะมีสิทธิ์ในการตรวจสอบ และคัดเลือก บริษัทสถาปนิกหุ้นส่วนท้องถิ่น มิใช่ปล่อยให้บริษัทสถาปนิกไทยคัดเลือกหุ้นส่วนของตนตามชอบใจ เพราะโดยปกติและธรรมชาติของการดำเนินธุรกิจทั่วไปนั้น บริษัทสถาปนิกไทยย่อมที่จะแสวงหาบริษัทสถาปนิกหุ้นส่วนท้องถิ่นที่เรียกค่าใช้จ่ายต่ำสุด ซึ่งนั่นมิใช่เป็นหลักประกันที่ดีว่าจะได้ บริษัทสถาปนิกหุ้นส่วนที่มีคุณภาพดี และกระทรวงฯ ควรมีส่วนในการพิจารณาความเหมาะสมในการ แบ่งเนื้องานออกแบบระหว่างบริษัทสถาปนิกไทยและสถาปนิกท้องถิ่น เพื่อให้มั่นใจว่าแบบขั้นสุดท้ายจะได้รับการอนุมัติจากทางการท้องถิ่น

การให้กระทรวงฯ มีส่วนในการตรวจสอบบริษัทสถาปนิกหุ้นส่วนท้องถิ่นในประเทศนั้น ๆ สามารถกระทำได้โดยผ่านทาง สอท. หรือ สกญ. โดย สอท. หรือ สกญ. อาจเชิญบริษัทสถาปนิกหุ้นส่วนท้องถิ่นมาสัมภาษณ์ในเบื้องต้น และศึกษาประวัติ/ผลงาน ตลอดจนอาจสอบถาม ข้อมูลจากสมาคมสถาปนิกหรือทางการท้องถิ่น หรือในวงการก่อสร้าง เพื่อให้มั่นใจในระดับหนึ่งว่า บริษัทสถาปนิกหุ้นส่วนรายนั้น ๆ มีประวัติและผลงานเป็นที่น่าเชื่อถือ และเป็นที่ยอมรับของทางการท้องถิ่น เพื่อให้แน่ใจว่าแบบก่อสร้างที่ออกจะได้รับอนุมัติจากทางการท้องถิ่น โดยประเด็นการ เป็นที่ยอมรับของทางการท้องถิ่นนี้มีความสำคัญในบางประเทศ เช่น ในประเทศจีน ซึ่งทางการท้องถิ่นมักมีรายชื่อบริษัทสถาปนิกในสังกัดที่ขึ้นทะเบียนกับตนเพื่อแนะนำให้เจ้าของโครงการว่าจ้าง บริษัทเหล่านั้นเป็นที่ปรึกษาออกแบบหรือควบคุมงาน ซึ่งหากได้บริษัทสถาปนิกท้องถิ่นเช่นนี้เป็นผู้ร่วมงาน ก็เป็นที่มั่นใจได้ว่าแบบที่ออกมาจะได้รับความเห็นชอบจากทางการท้องถิ่น

#### 4) การใช้วิธีอื่น ๆ

การใช้วิธีอื่น ๆ ที่ควรจะได้รับการศึกษาอย่างจริงจังถึงข้อดี-ข้อเสีย มีอาทิ การว่าจ้างให้หน่วยราชการอื่นๆ เช่นกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ (หากมีความพร้อม) ให้เป็นผู้ออกแบบอาคารที่ทำการ สอท./สกญ. ไทยในต่างประเทศ ที่ผ่านมา กระทรวงฯ มีแต่เพียงขอยืมตัวบุคลากรของกรมโยธาธิการฯ หรือคณาจารย์จากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นกรรมการจัดจ้างหรือตรวจการจ้างออกแบบเท่านั้น

อีกวิธีหนึ่งที่น่าสนใจคือการจัดตั้ง “แผนกออกแบบและบริหารโครงการก่อสร้างอาคาร” ขึ้นเป็นหน่วยงานภายในของกระทรวงการต่างประเทศเอง เพื่อรับผิดชอบในการออกแบบ (อย่างน้อยในขั้นออกแบบร่างขั้นต้น) และทำหน้าที่บริหารโครงการก่อสร้างด้วย ซึ่งน่าจะทำได้ทั้งงานออกแบบและก่อสร้างอาคาร สอท./สกญ. ไทยในต่างประเทศเป็นไปตามความต้องการและตอบสนองวัตถุประสงค์ของกระทรวงฯ มากที่สุด

#### 4.2.3 การแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านระเบียบข้อบังคับภายในประเทศ และในต่างประเทศ

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า การจัดซื้อ/จัดจ้าง รวมทั้งการจ้างก่อสร้างอาคารสถานทูต สถานกงสุลในต่างประเทศ ถึงแม้เป็นการดำเนินการในต่างประเทศ แต่ก็ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะต้องเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะกระทรวงการคลัง ซึ่งกฎระเบียบเหล่านั้นเหมาะสมสำหรับการปฏิบัติภายในประเทศ แต่บางเรื่องเป็นอุปสรรคต่อการจัดซื้อ/จัดจ้างในประเทศ เช่น ในเรื่องที่โครงการก่อสร้างอาคาร สอท. ณ สิงคโปร์ ประสบมา คือ (1) การที่ต้องนำเงินภาษีที่ได้รับคืน (GST Refund) ส่งคืนเป็นรายได้แผ่นดินแทนที่จะสามารถนำมาใช้เป็นค่าก่อสร้างได้ต่อไป (2) การกำหนดอัตราค่าจ้างออกแบบ/ควบคุมงานก่อสร้างที่ค่อนข้างต่ำ และ (3) การจำกัดการจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่ผู้รับจ้าง เป็นต้น ซึ่งข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหานี้ ได้แก่

##### 1) การขอยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบฯ เฉพาะรายเป็นกรณีพิเศษ

ในการแก้ไขปัญหาค่าจ้างโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ นั้น ประเด็นใดที่กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สามารถปฏิบัติได้จริงก็จะแก้ไขปัญหาค่าจ้างด้วยการขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง/คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ) เฉพาะรายเป็นกรณีพิเศษ เช่น ในเรื่องอัตราค่าออกแบบ/ควบคุมงานที่ระเบียบฯ กำหนดให้จ่ายได้อย่างใดอย่างหนึ่งในอัตราร้อยละ 2 ของงบประมาณค่าก่อสร้างสำหรับอาคารที่ใช้งบประมาณค่าก่อสร้างไม่เกิน 10 ล้านบาท นั้น ที่ผ่านมา กระทรวงฯ แก้ไขปัญหานี้ด้วยการขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเฉพาะรายเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งก็ได้รับความร่วมมือและได้รับการอนุมัติตามที่เสนอ รวมทั้งในกรณีของ โครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ ด้วย แต่ขั้นตอนในการพิจารณาอนุมัติจะมีความซับซ้อนและต้องใช้เวลาในการพิจารณา

ในขณะเดียวกัน มีในบางประเด็นที่ไม่คุ้มเวลาที่จะขอการยกเว้นเป็นกรณีพิเศษ เพราะไม่ถึงกับทำให้ไม่สามารถจัดซื้อ/จัดจ้างในต่างประเทศได้ เพียงแต่ทำให้ สอท./สกง. มีอำนาจในการต่อรองลดลง เช่น ข้อจำกัดในเรื่องวงเงินการจ่ายค่าจ้างล่วงหน้า เป็นต้น

##### 2) การปรับปรุงแก้ไขระเบียบที่มีอยู่ และการจัดทำระเบียบการบริหารพัสดุในต่างประเทศแยกเป็นเอกเทศ

การขอยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบฯ เฉพาะรายเป็นกรณีพิเศษตามข้อ 1) เป็นการแก้ไขปัญหาค่าจ้างกรณีในระยะสั้น และต้องใช้เวลาในการดำเนินการขออนุมัติหรือขอทำความตกลง ข้อเสนอแนะหนึ่งซึ่งควรได้รับการพิจารณาคือ การเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ หรือระเบียบ/กฎหมายฉบับอื่นๆ ที่อาจมีขึ้นในภายหลัง ให้มีความยืดหยุ่นในเรื่องการจัดหาพัสดุในต่างประเทศด้วยเช่นด้วยการระบุไว้ดังนี้

(“การดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุในต่างประเทศหากมีกฎหมาย ระเบียบและ/หรือธรรมเนียมท้องถิ่นที่แตกต่างจากข้อกำหนดตามระเบียบฯ ก็ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและ/หรือธรรมเนียมท้องถิ่นประเทศนั้นๆ ได้โดยอนุโลม โดยให้แนบสำเนารายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ระเบียบ และ/หรือธรรมเนียมท้องถิ่นในเรื่องนั้นไว้เป็นหลักฐานของการดำเนินการดังกล่าวด้วย...”)

สำหรับการแก้ไขปัญหาในระยะยาว กระทรวงการต่างประเทศควรที่จะมีการผลักดันให้มีการจัดทำ“ระเบียบการบริหารพัสดุในต่างประเทศ” แยกเป็นเอกเทศออกจากระเบียบพัสดุ โดยทั่วไป เนื่องจากการจัดซื้อ/จัดจ้างหรือการดำเนินการด้านพัสดุอื่นๆ ในต่างประเทศ มีข้อจำกัด/ลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการดำเนินการภายในประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องออกระเบียบเป็นการเฉพาะเพื่อเอื้ออำนวยต่อการบริหารพัสดุในต่างประเทศเพื่อให้งบเกิดประโยชน์สูงสุดต่อทางราชการ โดยขั้นตอนการดำเนินการอาจเป็นดังนี้

(1) กระทรวงฯ โดยสำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน ประมวลปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบริหารพัสดุในต่างประเทศอันสืบเนื่องมาจากระเบียบข้อบังคับต่างๆ โดยอาจมีการจัดการสัมมนาเจ้าหน้าที่พัสดุของสถานเอกอัครราชทูตฯ/สถานกงสุลใหญ่ฯ เพื่อระดมความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว และปรึกษารื้อกับหน่วยราชการอื่น ๆ ที่มีสำนักงานในต่างประเทศด้วย

(2) กระทรวงการต่างประเทศนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการจัดหาพัสดุในต่างประเทศต่อกระทรวงการคลัง (กวพ.) พร้อมเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาศึกษาปัญหาและแนวทางการแก้ไข รวมถึงการออกระเบียบการบริหารพัสดุในต่างประเทศเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะยาว ในลักษณะเดียวกับที่กระทรวงฯ เคยมีความพยายามที่จะผลักดันให้มีการจัดทำ “Foreign Service Act” เพื่อความคล่องตัวในการบริหาร/จัดการภารกิจของกระทรวงฯ ในต่างประเทศ

3) การศึกษาระเบียบท้องถิ่นโดยกระทรวงฯ และ สอท./สทญ.

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในกรณีโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ ความเข้มงวดของกฎระเบียบท้องถิ่นเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้โครงการฯ ต้องล่าช้าเป็นอย่างมาก โดยนอกเหนือจากการแก้ไขปัญหาด้วยการจัดหาผู้ออกแบบและผู้รับเหมาก่อสร้างที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎระเบียบเหล่านั้นอย่างถ่องแท้แล้ว ในส่วนของกระทรวงฯ หรือ สอท./สทญ. เอง ก็ควรที่จะศึกษาระเบียบท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในระดับหนึ่ง โดยก่อนเริ่มโครงการฯ สอท./สทญ. ควรจัดส่งผู้แทนไปพบทำความเข้าใจกับหน่วยราชการท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในด้านก่อสร้าง เพื่อแนะนำโครงการฯ ในเบื้องต้นตลอดจนขอรับคำแนะนำหรือ “tips” ต่าง ๆ ที่จะทำให้โครงการดำเนินไปได้อย่างราบรื่น

#### 4.2.4 การแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านบุคลากรในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศ

ข้อจำกัดด้านบุคลากรในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศทั้งในด้านของข้อจำกัดบุคลากรส่วนที่ประจำอยู่ที่สถานที่ก่อสร้าง และส่วนที่อยู่ในประเทศไทย อาจมีแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

##### 1) แนวทางการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดบุคลากรส่วนที่ประจำอยู่ที่สถานที่ก่อสร้าง

แนวทางที่อาจสามารถดำเนินการได้คือการจัดส่งเจ้าหน้าที่จากสำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สินไปประจำที่ สอท./สภค. ในระหว่างที่มีการดำเนินโครงการก่อสร้าง หรือปรับปรุงซ่อมแซมที่มีขนาดใหญ่และมูลค่าสูง เช่น สำหรับโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 400-500 ล้านบาทขึ้นไป เพื่อทำหน้าที่บริหารโครงการ ติดตามประสานงาน เป็นตัวกลางระหว่างกระทรวงฯ สอท./สภค. ผู้รับเหมาก่อสร้าง/ ผู้ออกแบบ/ควบคุมงานก่อสร้าง และหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ เพื่อให้โครงการดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและเป็นการลดภาระของ สอท./สภค. ซึ่งโดยปกติก็มีกำลังคนที่จำกัดอยู่แล้ว และมักไม่มีความถนัดในเรื่องการบริหารโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ โดยการจัดส่งเจ้าหน้าที่สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สินไปประจำที่ สอท./สภค. นี้ อาจจะไปประจำตลอดช่วงการก่อสร้าง หรือเดินทางไปเป็นระยะ ๆ ตามความคืบหน้าและตามความจำเป็น

##### 2) แนวทางการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดบุคลากรส่วนที่ประจำอยู่ในประเทศไทย (สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน)

แนวทางการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านบุคลากรส่วนที่อยู่ในประเทศไทย หรือส่วนที่ประจำอยู่ที่ส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน อาจกระทำได้ดังนี้

(1) การเพิ่มจำนวนข้าราชการสำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สินอีกอย่างน้อย 1 เท่าตัว โดยหากเป็นไปได้ควรรับเจ้าหน้าที่สาขาที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาปนิก วิศวกร ตลอดจนผู้มีประสบการณ์ด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และการบริหารจัดการอาคาร (facility management) เป็นต้น และควรให้บุคลากรเหล่านี้บางส่วนเป็นลักษณะ home based เพื่อความต่อเนื่องของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

(2) การยกระดับส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศขึ้นเป็น “สำนัก” เพื่อให้โครงสร้างองค์กรสอดคล้องกับหน้าที่/ความรับผิดชอบในการบริหารอาคาร สอท./ สภค. ในต่างประเทศที่มีถึง 94 แห่งทั่วโลก และแต่ละแห่งมีอาคารอย่างน้อย 2 หลัง คือ อาคารที่ทำการ/ และบ้านพักออท./ สภค. โดยทรัพย์สินเหล่านี้มีมูลค่ารวมกันนับหมื่นล้านบาท และเฉพาะในส่วนของโครงการก่อสร้างอาคาร สอท./สภค. ที่กระทรวงฯ อยู่ระหว่างดำเนินการจำนวน 10 โครงการ มีมูลค่า

รวมประมาณ 4,600 ล้านบาท โดยเมื่อยกระดับเป็นสำนักแล้ว อาจแบ่งเป็นหน่วยงานระดับส่วนต่าง ๆ ดังนี้

- ก. ส่วนวางแผนและนโยบาย ทำหน้าที่สำรวจ วางแผน และกำหนดลำดับความสำคัญของประเทศที่จะดำเนิน โครงการก่อสร้างและจัดซื้ออาคาร
- ข. ส่วนบริหาร โครงการก่อสร้างและจัดซื้ออาคาร
- ค. ส่วนงานเช่าอาคารเพื่อเป็นที่ทำการ/บ้านพัก ออท. สกน.
- ง. ส่วนขายอสังหาริมทรัพย์ที่เลิกใช้ประโยชน์
- จ. ส่วนงานปรับปรุงซ่อมแซม/บำรุงรักษาอาคาร
- ฉ. ส่วนการรักษาความปลอดภัยอาคาร
- ช. ส่วนบริหารงานครุภัณฑ์
- ซ. ส่วนอำนวยการ ซึ่งทำหน้าที่เหมือนแม่บ้านของสำนัก รวมทั้งรับผิดชอบเรื่องทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ของกระทรวงฯ ในต่างประเทศด้วย

### (3) การจัดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิเฉพาะทางเป็นที่ปรึกษา

โดยที่การเพิ่มจำนวนข้าราชการหรือการยกระดับหน่วยงานเป็นเรื่องที่มีกระบวนการและขั้นตอนที่ซับซ้อนและใช้เวลา ดังนั้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า คือการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิด้านสถาปัตยกรรม และวิศวกรรม เป็นที่ปรึกษาเพื่อให้คำแนะนำด้านสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมในงานจัดซื้อ ก่อสร้าง ปรับปรุงซ่อมแซม และบำรุงรักษาอาคารสถานเอกอัครราชทูตฯ/สถานกงสุลใหญ่ฯ ในต่างประเทศ

ที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศได้มีการแต่งตั้งอาจารย์จากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ และวิศวกรรมศาสตร์จากสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ตลอดจนผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นที่ปรึกษาด้านสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมของกระทรวงฯ เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับโครงการจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคารในต่างประเทศ รวมทั้งร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อ/จัดจ้างในบางโอกาสด้วย เช่นในกรณีของโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการ สอท. ณ สิงคโปร์ ได้มีการเชิญอาจารย์คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ และวิศวกรรมศาสตร์ จากสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง เป็นกรรมการตรวจการจ้างฯ โดยเฉพาะเพื่อช่วยในการกลั่นกรองข้อมูล/ข้อเสนอด้านเทคนิค ซึ่งเป็นผลดีต่อโครงการจัดซื้อ/ก่อสร้างอาคารในต่างประเทศเป็นอย่างยิ่งในด้านการทำให้โครงการจัดซื้อ/ก่อสร้างเหล่านั้นเป็นไปตามมาตรฐานด้านวิชาชีพ และเพื่อให้เกิดความมั่นใจในระดับหนึ่งว่าราชการจะไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้รับเหมาก่อสร้าง

อย่างไรก็ดี ในอนาคตควรที่จะมีการพิจารณาเพิ่มที่ปรึกษาหรือกรรมการจัดจ้าง และตรวจการจ้างจากหน่วยงานวิชาชีพภาคเอกชน อาทิ สมาคมสถาปนิกสยาม และวิศวกรรมสถาน

แห่งประเทศไทย หรือจากสมาคม/องค์กรด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้ได้มุมมองที่แตกต่างจาก  
ภาคราชการ เพื่อประโยชน์สูงสุดของทางราชการ

## บรรณานุกรม

### 1. หนังสือราชการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ประกาศกระทรวงการต่างประเทศ เรื่องการพัฒนาที่ดินสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์  
วันที่ 4 มิถุนายน 2533

Guideline on Submission of Applications to Commissioner of Building Control,  
Building and Construction Authority, Republic of Singapore

### 2. บทความ

“เฮอริคันเฮาส์” (ประวัติการก่อสร้างสถานกงสุลใหญ่ที่สิงคโปร์) โดยนายนิพนธ์ วิไลรัตน์  
กงสุลใหญ่ ณ สิงคโปร์ ระหว่างปี พ.ศ. 2500 - 2504

### 3. สัมภาษณ์

นายพนพล คุณวิบูลย์, อดีตเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ (ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง  
การต่างประเทศ

สัมภาษณ์วันที่ 7 มิถุนายน 2555

นางต้องฤดี มากบุญ, ผู้อำนวยการส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ  
สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน

สัมภาษณ์วันที่ 28 พฤษภาคม 2555



นายพนธ์ บูรณสมภพ, สถาปนิกผู้ออกแบบอาคารที่ทำการสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์  
บริษัท นนท์- ครีงใจ สถาปนิกและนักวางผัง  
สัมภาษณ์วันที่ 11 มิถุนายน 2555

นายวรวิทย์ ลิมานนท์, สถาปนิกผู้ร่วมออกแบบ/ผู้ควบคุมงานจากบริษัท AWP PTE Ltd สิงคโปร์  
สัมภาษณ์วันที่ 18 พฤษภาคม 2555

รศ. อำนวย พานิชกุลพงศ์, ผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมโยธา/กรรมการสภาวิศวกร และในฐานะ  
กรรมการตรวจ การจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างฯ  
สัมภาษณ์วันที่ 20 มิถุนายน 2555

ผศ. อัจ วสุวานิช, ผู้เชี่ยวชาญด้านสถาปัตยกรรม ในฐานะกรรมการตรวจการจ้างผู้รับเหมาก่อสร้าง  
สัมภาษณ์วันที่ 21 มิถุนายน 2555

นาย Michael Lim Kok Sheng (Resident Engineer), ผู้ควบคุมงานด้านงานโครงสร้าง  
สัมภาษณ์วันที่ 15 พฤษภาคม 2555

นาย Soh Cheong Fook Gerard, เจ้าหน้าที่บริษัท Obayashi Corporation ตำแหน่งผู้จัดการโครงการ  
ก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ (Project Manager)  
สัมภาษณ์วันที่ 15 พฤษภาคม 2555

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายนิพนธ์ เพ็ชรประภาส
เกิด	2 พฤษภาคม 2506
การศึกษา	อักษรศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ประวัติการรับราชการ

พ.ศ. 2532	- เจ้าหน้าที่การทูต 3 กองรับรอง กรมพิธีการทูต
พ.ศ. 2534	- เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองการหนังสือพิมพ์ กรมสารนิเทศ
พ.ศ. 2537	- เลขานุการโท (เจ้าหน้าที่การทูต 5) สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบราซิล
พ.ศ. 2540	- เจ้าหน้าที่การทูต 6 ฝ่ายราชการในต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวง
พ.ศ. 2543	- เลขานุการเอก (เจ้าหน้าที่การทูต 6) สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน
พ.ศ. 2546	- เจ้าหน้าที่การทูต 7 ฝ่ายราชการในต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวง
พ.ศ. 2550	- นักวิชาการพัสดุ 8 ว. ส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน
พ.ศ. 2553	- อัครราชทูตที่ปรึกษา (ชำนาญการพิเศษ) สถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์