

การศึกษามลกระทบจากการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ



นางสาวจริยา ธีระเกษมสุข

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2550

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE STUDY OF AN EFFECT OF REFERENCE PRICE OF GOVERNMENT CONSTRUCTION PROJECT

Miss Jariya Teerakasemsuk

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2007

Copyright of Chulalongkorn University

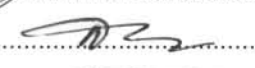

จรรยา ธีระเกษมสุข : การศึกษาผลกระทบจากการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทาง
ราชการ. (THE STUDY OF AN EFFECT OF REFERENCE PRICE OF
GOVERNMENT CONSTRUCTION PROJECT) อ. ที่ปรึกษา : รศ.สามารถ เจ็ยสกุล,
อ.ที่ปรึกษาร่วม : รศ.ดร.ธนิต ธงทอง, 107 หน้า.

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบจากการกำหนดราคากลาง
งานก่อสร้างของทางราชการที่มีต่อส่วนราชการเจ้าของโครงการและผู้รับเหมาก่อสร้าง และเพื่อ
เสนอแนะแนวทางเบื้องต้นในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทาง
ราชการ ขั้นตอนในการศึกษาประกอบด้วยการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์
ปัญหาเบื้องต้นจากการใช้หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ
และการศึกษากระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในการจัดจ้างงานก่อสร้างของทางราชการ

ผลการศึกษาสรุปว่าหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ตามมติคณะรัฐมนตรี
เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 ทำให้วิธีคำนวณราคากลางเกิดความชัดเจนมากขึ้น
มีมาตรฐานเดียวกัน แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในการสมยอมกันเสนอราคาได้ เนื่องจาก
ผลการศึกษาพบว่าราคากลางไม่มีผลต่อพฤติกรรมในการเสนอราคา ไม่ว่าจะเป็นการเสนอราคา
ในลักษณะใด ปัญหาเบื้องต้นจากการใช้หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทาง
ราชการ ได้แก่ เกณฑ์การถอดแบบเพื่อสำรวจหาปริมาณงานและวัสดุก่อสร้าง การอ้างอิงข้อมูล
ราคาวัสดุก่อสร้าง อัตราค่าแรงงาน ปัญหาความไม่เข้าใจในการใช้ Factor F

การกำหนดราคากลางเป็นระบบที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการกำหนดราคากลางไว้สูงเกินกว่า
ความเป็นจริง และป้องกันการรวมเงินสินบนหรือเงินใต้โต๊ะของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ราคา
กลางจึงเปรียบเสมือนระบบในการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม
ช่วยในการคัดเลือกผู้รับเหมาก่อสร้าง หากไม่ถูกบิดเบือน สะท้อนราคาที่แท้จริง และสามารถ
ตรวจสอบได้ ก็จะสามารถลดการรั่วไหลของเงินงบประมาณและสร้างความเป็นธรรมให้แก่
ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มากขึ้น งานวิจัยนี้ได้มีข้อเสนอทั้งในส่วนของการปรับปรุงหลักเกณฑ์การ
คำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ และข้อเสนอแนะในการสร้างความซื่อสัตย์และ
โปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง
ปีการศึกษา 2550

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

4785686329 : MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEY WORD: REFERENCE PRICE / RENT-SEEKING / CONSTRUCTION

JARIYA TEERAKASEMSUK : THE STUDY OF AN EFFECT OF REFERENCE
PRICE OF GOVERNMENT CONSTRUCTION PROJECT.

THESIS ADVISOR : ASSOC.PROF.SAMART CHIASAKUL,

THESIS COADVISOR : ASSOC.PROF.DR.TANIT TONGTHONG, 107 pp.

The objectives of the thesis are to study the effect of reference price of government construction projects on participants and to address the guidelines for improving the regulation of reference price for government construction projects. The study was done by reviewing related research papers and documents, analyzing the basic problems of the regulation, and examining rent-seeking process in government procurement of construction projects.

It was found that the regulation of reference price for government construction projects provides the standard for the reference price but cannot counter the rent-seeking behavior. The reasons for bidding do not depend on reference price but other factors. Basic problems of the regulation are quantity takeoff, prices of construction materials and labors, and Factor F. The reference price acts as a tool for preventing prices from being higher than the case with genuine competition, and countering bribery and deception. Moreover, it helps in resource allocation, contractor selection, and budget efficiency, consequently fair to all concerning parties. Recommendations for improving the regulation and for ensuring both public and private sectors' honest and transparency are also given.

Field of study Political Economy

Academic year 2007

Student's signature.....

Advisor's signature.....

Co-advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ สามารถ เจียสกุล อาจารย์ที่ปรึกษา
วิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ธนิต ธงทอง อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ซึ่งกรุณาให้คำแนะนำ
และตรวจดูวิทยานิพนธ์ด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างยิ่ง และขอขอบพระคุณอาจารย์ประจำ
หลักสูตรเศรษฐศาสตร์การเมืองทุกท่าน ที่กรุณาให้ความรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์ รวมทั้ง
ให้คำแนะนำในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนเสร็จสมบูรณ์

นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่งต่อผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่าน ทั้งหน่วยงาน
ภาครัฐและเอกชน ที่กรุณาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการวิจัยนี้

สุดท้ายนี้ ขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อและคุณแม่ และขอขอบคุณเพื่อนทุกคน
ที่ช่วยเหลือและเป็นกำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญรูปภาพ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	5
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.4 ข้อกำหนดเบื้องต้น.....	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
1.6 วิธีดำเนินการวิจัย.....	6
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	9
2.1 การประมาณราคางานก่อสร้าง.....	9
2.2 ราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ.....	10
2.3 รูปแบบการเสนอราคางานก่อสร้างในประเทศไทย.....	44
2.4 แนวความคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์.....	44
บทที่ 3 การศึกษาปัญหาเบื้องต้นจากการใช้หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลาง งานก่อสร้างของทางราชการ.....	48
3.1 การถอดแบบคำนวณราคากลาง.....	48
3.2 การคิดราคาวัสดุและแรงงาน.....	52
3.3 การคิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อสร้าง.....	59
3.4 สรุปผลการศึกษา.....	60

บทที่ 4	การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในงานก่อสร้างของทางราชการ.....	62
4.1	ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์.....	62
4.2	การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในงานก่อสร้างของทางราชการ.....	66
บทที่ 5	สรุปผลการวิจัย ข้อจำกัดของการวิจัย และข้อเสนอแนะ.....	88
5.1	สรุปผลการวิจัย.....	88
5.2	ข้อจำกัดของการวิจัย.....	91
5.3	ข้อเสนอแนะ.....	91
	รายการอ้างอิง.....	93
	ภาคผนวก.....	99
ภาคผนวก ก	ตัวอย่างคำถามในการสัมภาษณ์คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับ หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ.....	100
ภาคผนวก ข	ตัวอย่างคำถามในการสัมภาษณ์ผู้คำนวณราคากลางหรือ ผู้ดำเนินการจัดจ้างของส่วนราชการเจ้าของโครงการ.....	102
ภาคผนวก ค	ตัวอย่างคำถามในการสัมภาษณ์ผู้บริหารของบริษัท รับเหมาก่อสร้าง.....	104
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	107

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
ตาราง 1-1	มูลค่าการก่อสร้างรวมของประเทศไทย ปี พ.ศ.2545-2551.....	2
ตาราง 2-1	ค่าอำนวยการงานก่อสร้างอาคาร.....	37
ตาราง 2-2	ค่าอำนวยการงานก่อสร้างทาง และงานก่อสร้างสะพานและท่อเหลี่ยม.....	38
ตาราง 4-1	ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย ปี พ.ศ.2541-2550.....	67
ตาราง 4-2	อัตราเงินสินบนในขบวนการคอร์รัปชันในวงการก่อสร้างไทย.....	72



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญภาพ

ภาพประกอบ	หน้า
รูปภาพ 2-1	โครงสร้างคณะกรรมการในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลาง งานก่อสร้างของทางราชการ..... 18
รูปภาพ 2-2	โครงสร้างคณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้าง..... 21
รูปภาพ 2-3	หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550.....28
รูปภาพ 2-4	หลักเกณฑ์การคำนวณค่างานต้นทุน เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550.....32
รูปภาพ 2-5	โครงสร้าง Factor F..... 36
รูปภาพ 2-6	ขั้นตอนการจัดจ้างงานก่อสร้างของทางราชการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535..... 42
รูปภาพ 2-7	ขั้นตอนการจัดจ้างงานก่อสร้างของทางราชการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549.....43
รูปภาพ 2-8	ขั้นตอนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ.....46

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อุตสาหกรรมก่อสร้างนับเป็นอุตสาหกรรมหลักที่มีความสำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ สนับสนุนให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เกิดการจ้างแรงงานเพิ่มมากขึ้นทั้งในอุตสาหกรรม ก่อสร้างและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ลักษณะของอุตสาหกรรมก่อสร้างสามารถแบ่งได้เป็น 4 กลุ่มคือ งานก่อสร้างที่อยู่อาศัย งานก่อสร้างเพื่อธุรกิจการค้า งานก่อสร้างด้านอุตสาหกรรม และ งานก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค อุตสาหกรรมก่อสร้างก่อให้เกิดการกระจายรายได้และเพิ่ม เงินทุนหมุนเวียนในประเทศหลายแสนล้านบาทต่อปี ความพยายามของรัฐในการพัฒนา อุตสาหกรรมก่อสร้าง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนและเพื่อเป็นฐานรองรับการแข่งขัน ให้กับประเทศ โดยการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการปรับปรุงและพัฒนาบริการพื้นฐาน ทางเศรษฐกิจให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ทำให้เกิดการเพิ่มงบประมาณและสัดส่วนการ ลงทุนในโครงการก่อสร้างต่างๆ ของรัฐ งบประมาณในส่วนที่เป็นงบลงทุนในงานก่อสร้างของ ภาครัฐในแต่ละปีจึงมีมูลค่ามหาศาล หากปริมาณงานของทั้งภาครัฐและเอกชนมีน้อย ก็จะส่งผล กระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจก่อสร้างทุกระดับ และทำให้ตลาดมีการแข่งขันกันสูงขึ้น

ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2545 จนถึงปัจจุบัน พบว่ามูลค่าการก่อสร้างรวมของประเทศเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ สัดส่วนการลงทุนการ ก่อสร้างของภาครัฐและภาคเอกชนค่อนข้างใกล้เคียงกัน การลงทุนในงานก่อสร้างของภาครัฐในปี พ.ศ.2549 อยู่ที่ประมาณ 300,000 กว่าล้านบาท และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นถึง 400,000 กว่าล้านบาท ในปี พ.ศ.2551 ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 1-1

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(ล้านบาท)

การก่อสร้าง	2545	2546	2547	2548	2549	2550 ^e	2551 ^e
ภาครัฐ	262,771	263,681	294,624	323,441	364,340	397,000	437,000
อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)	-4.5	0.4	11.7	11.8	12.6	9.0	10.0
ภาคเอกชน	187,834	228,118	274,129	304,028	328,980	348,000	370,000
อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)	20.5	21.4	20.2	11.3	8.2	5.8	6.3
มูลค่าการก่อสร้างรวม	450,605	491,799	568,753	627,469	693,320	745,000	807,000
อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)	4.6	9.1	15.6	11.6	10.5	7.4	8.3

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ: 1. ปี พ.ศ.2551 เป็นตัวเลขเบื้องต้น

2. e เป็นข้อมูลประมาณการโดยฝ่ายวิจัยธุรกิจ บมจ. ธนาคารกรุงไทย

ตาราง 1-1 มูลค่าการก่อสร้างรวมของประเทศไทย ปี พ.ศ.2545-2551

ด้วยเหตุที่งานก่อสร้างมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการผลิตสินค้าสำเร็จรูป กล่าวคือ ต้นทุนในการผลิตสินค้าสำเร็จรูปนั้นสามารถคำนวณได้จากวัตถุดิบและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่ใช้ไปในการผลิตแล้วจึงกำหนดราคาสินค้า แต่งานก่อสร้างนั้นจะต้องอาศัยการประมาณราคาก่อน รวมทั้งเกิดภาวะผูกพันทางการเงินก่อนที่งานนั้นจะเสร็จสมบูรณ์ การประมาณราคางานก่อสร้างจึงเป็นกระบวนการขั้นพื้นฐานของงานก่อสร้าง เพื่อแสดงให้เห็นจำนวนเงินงบประมาณที่จะใช้ในแต่ละโครงการด้วยการคำนวณหาปริมาณและราคาของวัสดุก่อสร้าง แรงงานและค่าใช้จ่ายอื่น ซึ่งหมายถึงการได้มาซึ่งราคากลาง ยังไม่ใช่ราคาที่แท้จริง เป็นราคาอ้างอิง ใกล้เคียงความเป็นจริง สำหรับใช้ในการคัดเลือกผู้รับเหมา

เนื่องจากการดำเนินโครงการก่อสร้างตั้งอยู่บนพื้นฐานความไม่แน่นอนของปัจจัยแวดล้อมต่างๆ และมีความเสี่ยงสูง สามารถก่อให้เกิดภาวะผูกพันทางการเงินจำนวนมาก โครงการก่อสร้างจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับความแม่นยำในการประมาณราคา การประมาณราคาจึงถือเป็นกระบวนการขั้นพื้นฐานของงานก่อสร้าง เพื่อกำหนดต้นทุนของโครงการก่อสร้าง และช่วยควบคุมต้นทุนการก่อสร้าง รวมทั้งเป็นพื้นฐานในการกำหนดขั้นต้นและระยะเวลาในการก่อสร้างโครงการอีกด้วย ดังนั้น การประมาณราคาที่ไม่ถูกต้องหรือไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง จะส่งผลกระทบต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การประมาณราคางานก่อสร้างจะต้องอาศัยหลักวิชาและข้อเท็จจริงของท้องตลาดร่วมกับวิชาสถิติ ตลอดจนประสบการณ์และความชำนาญ โดยจำแนกเป็นสองวิธีใหญ่ๆ คือ การประมาณราคาเบื้องต้น ซึ่งเป็นการประมาณราคาอย่างหยาบ ให้ผลได้รวดเร็วและไม่ต้องการความแม่นยำมากและการประมาณราคาอย่างละเอียด ซึ่งเป็นการประมาณราคาที่ใช้ในการคำนวณราคากลาง เพื่อการประกวดราคา การแบ่งงวดเงินค่าก่อสร้าง (วินิต ช่อวิเชียร และวิสุทธิ ช่อวิเชียร: 2544)

ต้นทุนงานก่อสร้าง (Construction costs) ที่เกี่ยวข้องกับ การประมาณราคางานก่อสร้าง แบ่งเป็น

- 1) ค่างานต้นทุน (Direct cost) ได้แก่ ค่าวัสดุ และค่าแรงงาน
- 2) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อสร้าง (Indirect cost) ได้แก่ ค่าอำนวยความสะดวก ค่าความผันผวน ดอกเบี้ย กำไร และภาษี

ในการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการนั้น ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนประมาณการถอดแบบหาปริมาณงานและวัสดุ ขั้นตอนประมาณการหาราคาวัสดุ ขั้นตอนประมาณการหาค่าแรงงาน ค่าเครื่องจักร และขั้นตอนประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อสร้าง ซึ่งได้แก่ ค่าอำนวยความสะดวก ค่าดอกเบี้ย กำไร และภาษี อีกทั้งยังต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ซึ่งได้แก่ หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ของคณะกรรมการกำกับการนิยบายราคากลางงานก่อสร้าง มติคณะรัฐมนตรี คำสั่งกระทรวง ทบวง กรม มาตรฐานงานก่อสร้าง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประมาณราคา

ในการดำเนินการจัดจ้างงานก่อสร้างของภาครัฐได้กำหนดให้ต้องระบุราคากลางไว้ในรายงานขอความเห็นชอบในการดำเนินการจัดจ้าง และเป็นราคาเริ่มต้นในการประมูลสำหรับกรณีจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ การกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับภาครัฐ จะต้องมีการพัฒนาแนวคิดในการพิจารณาความ

เหมาะสมของการกำหนดราคากลาง โดยใช้วิธีการประมาณราคาที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการลงทุนต่างๆ ของภาครัฐ และกำหนดให้บังคับใช้ในทุกหน่วยงานของภาครัฐเพื่อเป็นแนวทางและมาตรฐานในการปฏิบัติ

แม้รัฐจะมีความพยายามในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากกลุ่มนักการเมือง ข้าราชการ และผู้รับเหมา ด้วยการกำหนดให้เปิดเผยราคากลางและรายละเอียดในการคำนวณราคากลาง การปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการคำนวณราคากลาง ซึ่งจะช่วยให้การจัดจ้างงานก่อสร้างของภาครัฐมีความโปร่งใสและเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมากขึ้น ลดปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์ แต่ความพยายามในการหาช่องทางที่จะแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบก็ยังคงมีอยู่อย่างสม่ำเสมอและเพิ่มมากขึ้น

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2546 ระบุว่า การกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของราชการมักกำหนดสูงกว่าความเป็นจริง ทำให้ประเทศต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดินไปเป็นจำนวนมาก ตลอดจนรายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2537-2549) พบว่าแม้จะมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางอย่างสม่ำเสมอ ก็ยังคงพบปัญหาในการจัดทำราคากลางไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดอยู่มาก อาทิเช่น การคำนวณราคากลางไม่ถูกต้องสอดคล้องกับความเป็นจริง ทำให้ราคากลางสูงกว่าที่ควร ซึ่งเกิดจากการคิดปริมาณวัสดุสูงกว่าที่ต้องใช้จริง และไม่ได้ใช้ราคาวัสดุที่กระทรวงพาณิชย์ หรือใช้ราคาวัสดุที่ไม่เป็นปัจจุบัน หรือไม่คิดค่าแรงงานต่อหน่วยวัสดุ รวมทั้งการใช้ค่า Factor F ในการคำนวณราคากลางไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นปัจจุบัน ตลอดจนการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่ได้กำหนดไว้

รายงานการศึกษาวิจัย “การประเมินผลมาตรการปรับลดราคากลางสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐลงร้อยละ 10 โดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ.2545 ยังพบว่าผลการประกวดราคาโครงการก่อสร้างภาครัฐกว่า 2,000 โครงการในปีงบประมาณ 2544 มีการสมยอมราคาถึงร้อยละ 47 ซึ่งคิดเป็นมูลค่าโครงการประมาณ 6,500 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 32 ของมูลค่าโครงการทั้งหมด และจากการศึกษาเบื้องต้นในเรื่องหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อร้องเรียนที่ปรากฏเป็นข่าว พบว่ายังคงพบปัญหาความไม่โปร่งใสในการดำเนินการจัดจ้างงานก่อสร้าง หรือการกระทำที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้เสนอราคาบางราย ราคากลางซึ่งเดิมมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นราคาอ้างอิง เป็นราคามาตรฐานใช้ในการคัดเลือกผู้รับเหมา ผู้รับเหมาสามารถผลิตผลงานที่มีคุณภาพและปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาการละทิ้งงาน รัฐได้งานที่มี

คุณภาพและในราคาที่เหมาะสมกลับกลายเป็นเครื่องมือส่งเสริมการผูกขาดการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติมากขึ้น

ดังนั้น การวิจัยนี้จะทำการศึกษาผลกระทบจากการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ เพื่อนำผลที่ได้จากงานวิจัยมาใช้ในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการให้ถูกต้องเหมาะสมและมีมาตรฐานยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันและลดปัญหาคอร์รัปชัน ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันทางธุรกิจอย่างเป็นธรรมและโปร่งใส ซึ่งจะเกิดผลดีต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐที่มีจำกัดอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ สอดคล้องกับหลักการวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบจากการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการที่มีต่อส่วนราชการเจ้าของโครงการ และผู้รับเหมาก่อสร้าง
- 2) เพื่อเสนอแนะแนวทางเบื้องต้นในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ
- 3) เพื่อศึกษากระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในการจัดจ้างงานก่อสร้างของทางราชการ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้จะศึกษาหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ

1.4 ข้อกำหนดเบื้องต้น

ในการเก็บข้อมูลเพื่อให้ครอบคลุมขอบเขตที่จะทำการศึกษานี้ ได้แบ่งกลุ่มผู้เกี่ยวข้องเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

- 1) คณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้าง รวมถึงคณะกรรมการกำกับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง คณะทำงานปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง และคณะทำงานย่อยต่างๆ

- 2) ผู้มีหน้าที่คำนวณราคากลางงานก่อสร้างของส่วนราชการที่มีโครงการหรืองานก่อสร้างทั่วประเทศ ตลอดจนโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่
- 3) ผู้รับเหมาก่อสร้าง ซึ่งเป็นผู้รับจ้างทำโครงการหรืองานก่อสร้างของทางราชการที่มีมูลค่าโครงการมากกว่า 100 ล้านบาท

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ช่วยให้เข้าใจผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ในมุมมองของส่วนราชการเจ้าของโครงการและผู้รับเหมาก่อสร้าง
- 2) เป็นแนวทางในการสร้างมาตรฐานการคำนวณราคากลาง เพื่อให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเข้าใจในหลักการตรงกัน
- 3) ลดปัญหาการคอร์รัปชันหรือการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ สร้างความยุติธรรมต่อส่วนราชการเจ้าของโครงการและผู้รับเหมาก่อสร้าง นำไปสู่ความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของภาครัฐ

1.6 วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย แบ่งเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

- 1) ขั้นตอนการค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จะทำการศึกษาและค้นคว้าองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องและจำเป็นสำหรับการวิจัยนี้ ซึ่งประกอบด้วย

- ก) ศึกษาหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 ตลอดจนพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้างของภาครัฐ
- ข) ศึกษาบทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ เอกสารวิชาการ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้างของภาครัฐในประเทศไทย
- ค) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบัน และทฤษฎีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

2) ขั้นตอนการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเบื้องต้นจากการใช้หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ

ในขั้นตอนนี้จะเป็นการรวบรวม และศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเบื้องต้นจากการใช้หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 เพื่อประเมินผลกระทบต่อความเหมาะสมของราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ โดยศึกษาจากเอกสารหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างฯ ดังกล่าว รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อสอบถามความคิดเห็นของคณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้าง คณะอนุกรรมการกำกับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง คณะทำงานปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง และคณะทำงานย่อยต่างๆ และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประมาณราคาของส่วนราชการ

ประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ฯ นี้ จะมีลักษณะเป็นการสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์ประกอบต่างๆ ของหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างฯ กฎ ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ ซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างฯ ต่อไป

3) ขั้นตอนการศึกษากระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในการจัดจ้างงานก่อสร้างของทางราชการ

ในขั้นตอนนี้ จะทำการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในการจัดจ้างงานก่อสร้างของทางราชการ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐ ดังนี้

ก) คณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้าง (รวมถึงคณะอนุกรรมการกำกับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง คณะทำงานปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง และคณะทำงานย่อยต่างๆ) ในฐานะที่เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550

ข) ส่วนราชการเจ้าของโครงการ ได้แก่ ผู้มีหน้าที่คำนวณราคากลางของกรมโยธาธิการและผังเมือง กรมทางหลวง กรมชลประทาน ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักสำหรับงานก่อสร้างทั่วประเทศ ตลอดจนโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของรัฐ

- ค) ผู้รับเหมาก่อสร้าง ซึ่งเป็นผู้รับเหมาที่มีประสบการณ์ในการประมูลงานก่อสร้างของทางราชการและได้รับโครงการหรืองานก่อสร้างของทางราชการที่มีมูลค่างานมากกว่า 100 ล้านบาท

ประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ฯ นั้นจะมีลักษณะเป็นคำถามที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์กฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง พุทธศักราชการเสนอราคา และการสมยอมกันเสนอราคา ในขั้นตอนนี้ยังประกอบด้วยกระบวนการวิเคราะห์กระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-seeking process) เพื่อให้ทราบถึงวิธีการสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และผู้รับเหมาก่อสร้าง

4) ขั้นตอนการสรุปผลและจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

- ก) สรุปผลการวิจัย ข้อจำกัดของการวิจัย ข้อเสนอแนะ
ข) จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาผลกระทบจากการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี เอกสารทางวิชาการ งานวิจัย หลักเกณฑ์ และกฎระเบียบต่างๆ ที่จำเป็นต้องศึกษา เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษาวิเคราะห์ ดังนี้

2.1 การประมาณราคางานก่อสร้าง

2.1.1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการประมาณราคางานก่อสร้าง

การประมาณราคางานก่อสร้าง เป็นหน้าที่ของผู้ประมาณราคา ซึ่งจะประมาณราคา ค่าก่อสร้างด้วยการถอดปริมาณวัสดุและแรงงานตามแบบรูปและรายการก่อสร้างกำหนดไว้ ผู้ประมาณราคาจะต้องมีความรู้ความสามารถตรงตามหลักวิชาการ มีความเข้าใจแบบรูปและ รายการก่อสร้าง รวมทั้งสัญญาการก่อสร้างแล้วนั้น ยังต้องสามารถเข้าใจและคาดการณ์ขั้นตอน ลำดับงานก่อสร้าง วิธีการปฏิบัติงาน การใช้เครื่องมือ เครื่องจักรให้เหมาะสมต่อการใช้งานใน แต่ละลักษณะของงานก่อสร้าง และวิธีแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินการ

การประมาณราคาที่ดีโดยผู้ประมาณราคาที่มีความรู้ความสามารถ ตลอดจน ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ ย่อมหมายถึงการได้มาซึ่งราคาที่ถูกต้อง ตรงตามหลักวิชาการ และเป็นปัจจุบัน และยังเป็นกระบวนการสำคัญที่ช่วยลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นระหว่าง การดำเนินงานก่อสร้างได้เป็นอย่างดี

รูปแบบของการประมาณราคางานก่อสร้าง (Stephen D.Schuette และ Roger W.Liska: 1994) แบ่งได้เป็น 3 รูปแบบหลักคือ

- 1) การประมาณราคาเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility estimates) เป็นการประมาณราคาอย่างคร่าวๆ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ เพื่อกำหนดงบประมาณในการก่อสร้าง
- 2) การประมาณราคาเบื้องต้น (Conceptual estimates) เป็นการประมาณราคาอย่างหยาบที่ไม่ต้องการความแม่นยำมากนัก โดยใช้สถิติและข้อมูลในอดีต รวมทั้ง ประสบการณ์ ความชำนาญของผู้ประมาณราคา

- ก) การประมาณราคาโดยอาศัยจำนวนหน่วยการใช้สอย (Functional unit price estimate) เช่น การก่อสร้างโรงเรียน ที่คาดว่าจะมีนักเรียนประมาณ 1,500 คน ต้นทุนต่อนักเรียนคนหนึ่งเท่ากับ 8,000 บาท ดังนั้น ต้นทุนการก่อสร้างรวมประมาณ 12,000,000 บาท การประมาณราคาลักษณะนี้มักจะเปรียบเทียบกับข้อมูลต้นทุนรวมในอดีตของโครงการสิ่งก่อสร้างที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน
- ข) การประมาณราคาโดยอาศัยพื้นที่ที่ใช้สอย (Unit cost per square foot estimate) เป็นการคำนวณหาพื้นที่ที่ใช้สอยของสิ่งก่อสร้างแล้วคูณด้วยต้นทุนต่อหน่วยพื้นที่ที่ใช้สอย
- ค) การประมาณราคาโดยอาศัยปริมาตรของสิ่งก่อสร้าง (Unit cost per cubic foot estimate) มีลักษณะเดียวกันกับการประมาณราคาโดยอาศัยพื้นที่ที่ใช้สอย แต่เปลี่ยนเป็นใช้ปริมาตรของสิ่งก่อสร้าง
- ง) การประมาณราคาโดยใช้แฟคเตอร์ (Factor estimating) เหมาะสำหรับโครงการก่อสร้างที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน กำหนดค่าแฟคเตอร์ของต้นทุนงานหลักเท่ากับ 1.00 ส่วนงานอื่นๆ จะมีค่าเท่ากับฟังก์ชันของงานหลัก
- 3) การประมาณราคาอย่างละเอียด (Detailed estimates) เป็นรูปแบบที่ใช้ในการเตรียมราคากลาง หรือเพื่อประกวดราคา การประมาณราคาในลักษณะนี้จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจกับแบบรูปและรายการก่อสร้างโดยละเอียด แล้วจึงถอดแบบหาปริมาณวัสดุและแรงงานที่ใช้ รวมทั้งประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน รวมเป็นค่าก่อสร้างของงานนั้นๆ การประมาณราคาด้วยวิธีนี้มีความผิดพลาดน้อยกว่าการประมาณราคาเบื้องต้น และมีความถูกต้องใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด

2.2 ราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ

2.2.1 การกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ

โดยทั่วไป ราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ หมายถึง ราคางานก่อสร้างที่ส่วนราชการผู้มีหน้าที่กำหนดราคากลางกำหนดขึ้น โดยทำการถอดแบบหาปริมาณงานและประมาณราคาค่าก่อสร้างโดยละเอียด ถูกต้องตามหลักวิชาการ สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด เพื่อให้เป็นราคาอ้างอิงหรือเปรียบเทียบกับราคา

ค่าก่อสร้างของผู้เสนอราคาในการประกวดราคาหรือสอบราคา ให้ได้ผู้รับเหมาที่เหมาะสมและเกิดความยุติธรรมต่อส่วนราชการเจ้าของโครงการและผู้รับจ้าง

กฤษ สมบัติศิริ (2548) ได้อธิบายความหมายของราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการไว้ว่า ราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ หมายถึง ราคาค่าก่อสร้างในงานก่อสร้างของทางราชการในแต่ละงานหรือโครงการ ซึ่งได้จากการประเมินหรือประมาณการอย่างละเอียดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ราคางานก่อสร้างจึงไม่ใช่ราคามาตรฐานหรือราคาค่าก่อสร้างจริง แต่เป็นราคาที่ประเมินขึ้นเพื่อใช้เป็นราคาอ้างอิงหรือเปรียบเทียบกับราคาค่าก่อสร้างของผู้เสนอราคา ในการประกวดราคาหรือสอบราคาหาผู้รับจ้างก่อสร้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุหรือเพื่อการอื่น

วิสุทธิ ช่อวิเชียร ธนิต ธงทอง และคณะ (2545) ได้ให้ความหมายของราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการไว้อีกความหมายหนึ่งว่าหมายถึง ราคางานก่อสร้างที่สำนักงานประมาณและส่วนราชการผู้มีหน้าที่กำหนดราคากลางกำหนดขึ้น โดยพิจารณาให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงที่สามารถก่อสร้างได้ โดยต้องทำการถอดแบบหาปริมาณงานและประมาณราคาค่าก่อสร้างโดยละเอียด เพื่อนำไปใช้ในการพิจารณาเปรียบเทียบกับราคาของผู้ประกวดราคาเสนอ หรือเพื่อการจัดหาผู้ทำการก่อสร้าง และเพื่อการอื่นในส่วนที่เกี่ยวกับการสนับสนุนให้งานก่อสร้างนั้นๆ แล้วเสร็จไปด้วยดี เป็นประโยชน์แก่ทางราชการ

ราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ตามความหมายที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์การกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 หมายถึง ราคาค่าก่อสร้างในงานก่อสร้างของทางราชการในแต่ละงานหรือโครงการ ซึ่งได้จากการประเมินหรือคำนวณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการไม่ใช่ราคามาตรฐานของงานก่อสร้าง แต่เป็นราคาที่ทางราชการยอมรับ ไม่สูงจนผู้ประกอบการได้กำไรมากเกินไปกว่าที่ควรได้รับ และเป็นราคาที่ไม่ต่ำจนผู้ประกอบการไม่สามารถที่จะดำเนินการก่อสร้างได้

คณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้าง (2550) ได้กล่าวถึงความสำคัญในการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการไว้ ดังนี้

- 1) เพื่อให้ทราบราคาค่าก่อสร้างของงานก่อสร้างที่ใกล้เคียงกับราคาค่าก่อสร้างจริงมากที่สุด ในขณะที่นั้น เพื่อใช้ในการอ้างอิงหรือพิจารณาราคาของผู้เสนอราคาในการจ้างก่อสร้างของทางราชการ
- 2) เพื่อใช้เป็นราคาเริ่มต้นในการประมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

- 3) เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อรองราคา การกำหนดค่าวงงาน การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรายการ และการตรวจติดตามผลการดำเนินงานก่อสร้างของคณะกรรมการและผู้เกี่ยวข้อง
- 4) เพื่อลดการรั่วไหลและประหยัดงบประมาณแผ่นดิน สัดส่วนวงเงินงบประมาณในการจ้างก่อสร้างของภาครัฐในแต่ละปีมีมากกว่าครึ่งหนึ่งของวงเงินงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐทั้งหมด
- 5) เป็นข้อมูลในการตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินการก่อสร้างของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ รวมทั้งเป็นข้อมูลประกอบสำหรับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณองค์ประกอบของราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ประกอบด้วย
 - 1) ค่างานต้นทุน ได้แก่ ค่าวัสดุ และค่าแรงงาน
 - 2) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งอยู่ในรูปของ Factor F ได้แก่ ค่าอำนาจการค่าดอกเบี้ย ค่ากำไร และค่าภาษี

ขั้นตอนการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ สรุปได้ดังนี้

- 1) คำนวณค่างานต้นทุน (Direct cost) ได้แก่ ค่าวัสดุ และค่าแรงงาน โดยวิธีการถอดแบบก่อสร้าง เพื่อหาปริมาณงาน วัสดุ และแรงงาน ในแต่ละรายการงานก่อสร้าง แล้วนำมาคำนวณกับรายละเอียดประกอบการคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง
- 2) นำค่างานต้นทุนที่ได้ไปเทียบหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อสร้าง (Indirect cost) ได้แก่ ค่าอำนาจการ ค่าดอกเบี้ย ค่ากำไร และค่าภาษีซึ่งอยู่ในรูปของ Factor F
- 3) นำค่า Factor F ที่ได้มาคำนวณรวมกับค่าใช้จ่ายพิเศษตามข้อกำหนดและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่จำเป็นต้องมี ตามหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณของแต่ละลักษณะงาน
- 4) สรุปค่าก่อสร้างทั้งหมด

ในการจ้างงานก่อสร้างทุกครั้ง คณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้าง (2550) ยังได้กำหนดให้ประกาศเปิดเผยราคากลางงานก่อสร้างในประกาศสอบราคาหรือประกาศประกวดราคา หรือตามระเบียบที่กำหนดสำหรับการจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งต้องจัดเตรียมรายละเอียดการคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง (BOQ: Bill of Quantities) ไว้สำหรับกรณีที่มีผู้ขอตรวจดูหรือสำเนาเอกสาร โดยให้ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

2.2.2 ความเป็นมาในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ

ในสมัยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ.2513) ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงระบบการก่อสร้างสถานที่ราชการและถาวรวัตถุของประเทศ (ปกส.) ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานประมาณขึ้น เพื่อพิจารณาวางระเบียบข้อบังคับและวิธีการระบบการก่อสร้างสถานที่ราชการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ราคากลางก่อสร้างของทางราชการในขณะนั้นยังขาดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน คณะกรรมการ ปกส. จึงได้เสนอแนวทางการใช้ราคากลางเป็นราคาอ้างอิงในการประมูลงานก่อสร้างของทางราชการ และแก้ปัญหาการฮั้วงานกันของผู้รับเหมา ตลอดจนเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างอาคาร ต่อมามติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ.2522 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0203/ว100 ลงวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ.2522 ได้ให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างอาคาร โดยในส่วนของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการก่อสร้างได้พิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ค่าอำนาจการและค่าดำเนินงาน ค่ากำไร และค่าภาษี และคณะกรรมการ ปกส. ยังได้เห็นชอบกับหลักเกณฑ์การประเมินราคากลางก่อสร้างทางของกรมทางหลวง โดยในส่วนของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการก่อสร้างให้พิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบด้วยค่าอำนาจการ ค่าความผันผวน ค่าดอกเบี้ยเงินกู้ ค่ากำไร และค่าภาษี โดยให้กำหนดอยู่ในรูปของ Factor F

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบและแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมราคากลางตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนมาก ที่ นร 0202/11726 ลงวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ.2536 โดยมีหน้าที่ควบคุมราคากลาง พิจารณามาตรการป้องกันหรือลดโอกาสการสมยอมกันในการเสนอราคา ตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ และให้ส่วนราชการที่มีงานต้องจ้างเหมาก่อสร้างแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลาง เพื่อกำหนดราคากลางและเก็บรักษารายละเอียดการคำนวณราคากลาง และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ.2536 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0202/ว1 ลงวันที่ 3 มกราคม พ.ศ.2537 ได้ให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ตามที่คณะกรรมการควบคุมราคากลางเสนอ และให้ถือปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2537 โดยได้แบ่งงานก่อสร้างเป็น 3 ประเภท คือ งานก่อสร้างอาคาร งานก่อสร้างทาง และงานก่อสร้างชลประทาน ซึ่งมีความแตกต่างกันในรายละเอียดตามลักษณะงาน

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2541 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0205/ว12 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ.2541 ได้ให้ความเห็นชอบ มาตรการป้องกันหรือลดโอกาสในการสมยอมกันเสนอราคา: เฉพาะกรณีการกำหนดราคากลาง งานก่อสร้างของทางราชการ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. เสนอ โดยให้มีการประกาศเปิดเผย ราคากลาง และกำหนดหน้าที่ในการคำนวณราคากลาง และคณะกรรมการควบคุมราคากลางได้ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง (อปก.) เพื่อพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างแต่ละลักษณะงานให้ เหมาะสม สอดคล้องกับหลักวิชาการ และจัดทำเป็นคู่มือให้ส่วนราชการต่างๆ ถือปฏิบัติ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ.2544 ได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณ ราคากลางงานก่อสร้างให้มีความเหมาะสมมากขึ้น โดยคณะกรรมการควบคุมราคากลางได้ พิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างใหม่ให้เป็นไปตามหลักการและ ลักษณะงาน แบ่งเป็น 3 ประเภทคือ งานก่อสร้างอาคาร งานก่อสร้างทาง และงานก่อสร้าง ชลประทาน ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการคำนวณราคาค่าก่อสร้าง ซึ่งประกอบด้วย หลักเกณฑ์ที่ใช้ร่วมกันของทั้งสามลักษณะงาน และหลักเกณฑ์ที่ใช้ตามความแตกต่างกันใน รายละเอียดตามแต่ละลักษณะงาน ในส่วนของการคิดค่าใช้จ่ายดำเนินการได้จัดทำเป็นตาราง สำเร็จรูปในรูปของ Factor F และปรับปรุงรูปแบบตาราง Factor F ของทุกลักษณะงานใหม่ ให้ใช้ รูปแบบและหลักเกณฑ์เดียวกัน รวมทั้งได้ปรับปรุงสูตรการคิดค่ากำไรและค่าดอกเบี้ยในตาราง Factor F ใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น อีกทั้งกำหนดวิธีปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลาง งานก่อสร้างและวิธีปฏิบัติในการเปิดเผยราคากลางด้วย

ต่อมามติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ.2546 ได้ให้ความเห็นชอบในการ ปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมราคากลางใหม่ และกำหนดให้ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลาง งานก่อสร้างของทางราชการ ซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี ตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ.2544

เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2546 คณะกรรมการควบคุมราคากลางได้มีมติให้พิจารณา ปรับปรุงรายละเอียดและองค์ประกอบของหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ.2544 ให้มีความสมบูรณ์ถูกต้อง สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และสร้างความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และได้มีคำสั่ง คณะกรรมการควบคุมราคากลางที่ 1/2546 ลงวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ.2546 แต่งตั้ง

คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง เพื่อพิจารณา ทบทวนรายละเอียดและเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงาน ก่อสร้างของทางราชการ ทั้งในส่วนของราคากลางงานต้นทุน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ก่อสร้าง (Factor F) และรายละเอียดประกอบการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างให้มี ประสิทธิภาพ และถูกต้องตามหลักวิชาการ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ.2546 เห็นชอบให้พิจารณาแนวทางในการ คำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการที่เหมาะสม สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและราคา ตลาด โดยนำราคากลางของทางราชการมาพิจารณาเปรียบเทียบกับราคาตลาดที่แท้จริง ตลอดจนให้ดำเนินการแก้ไขกฎระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้อง หากมีความจำเป็น

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ.2546 ให้ทบทวนและปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ การกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริง เนื่องจากการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของส่วนราชการ โดยเฉพาะราคาค่าก่อสร้าง มักกำหนดสูงกว่าความเป็นจริง เป็นสาเหตุให้ประเทศต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดินไปเป็น จำนวนมหาศาล

เดือนกรกฎาคม พ.ศ.2547 คณะกรรมการควบคุมราคากลางเห็นชอบให้ คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างเปลี่ยนแปลง แนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง จากเดิมที่ปรับปรุงเฉพาะ ในส่วนของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการก่อสร้าง (Factor F) เป็นปรับปรุงรายละเอียดในทุกส่วน ทั้งระบบ ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม และวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ.2546

เดือนตุลาคม พ.ศ.2547 คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคา กลางงานก่อสร้างได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงาน ก่อสร้าง โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร.ธนิต ธงทอง ผู้ทรงคุณวุฒิจากคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นประธานคณะทำงาน เพื่อพิจารณาทบทวนรายละเอียดและ ดำเนินการปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างในทุกส่วนทั้งระบบ โดยได้เริ่มดำเนินการปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างตั้งแต่เดือน พฤศจิกายน พ.ศ.2547 เป็นต้นมา และได้มอบหมายให้ผู้แทนหน่วยงานหลัก ประกอบด้วย กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และกรมชลประทาน ไปดำเนินการ ปรับปรุงในรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต่อมาหน่วยงานหลักจึงได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้น 3 คณะ ได้แก่ คณะทำงานย่อยปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างอาคาร

(กรมโยธาธิการและผังเมือง) คณะทำงานปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง และบำรุงทาง (กรมทางหลวง) และคณะทำงานพิจารณาจัดทำหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างชลประทานฯ (กรมชลประทาน)

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ.2548 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร 0504/5405 ลงวันที่ 27 เมษายน พ.ศ.2548 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้าง (โดยได้ยุบรวมคณะกรรมการควบคุมราคากลาง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ.2546 และคณะกรรมการตรวจสอบราคากลาง ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 320/2547 ลงวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ.2546) และได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการกำกับนโยบายก่อสร้างใหม่ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ.2548 โดยมีกรรมการ จำนวน 24 คน ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์เกี่ยวกับราคากลางงานก่อสร้างให้มีความเหมาะสม ถูกต้องตามหลักวิชาการ และสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2548 เห็นชอบให้คณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้าง พิจารณาปรับปรุงการกำหนดราคากลาง รวมทั้งค่า K¹ ให้เหมาะสม สอดคล้องกับความเป็นจริงในปัจจุบัน ตลอดจนสอดคล้องกับแนวทางการประกวดราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งในขณะนั้นการปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง และการปรับค่า K อยู่ระหว่างดำเนินการ และสอดคล้องตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2548

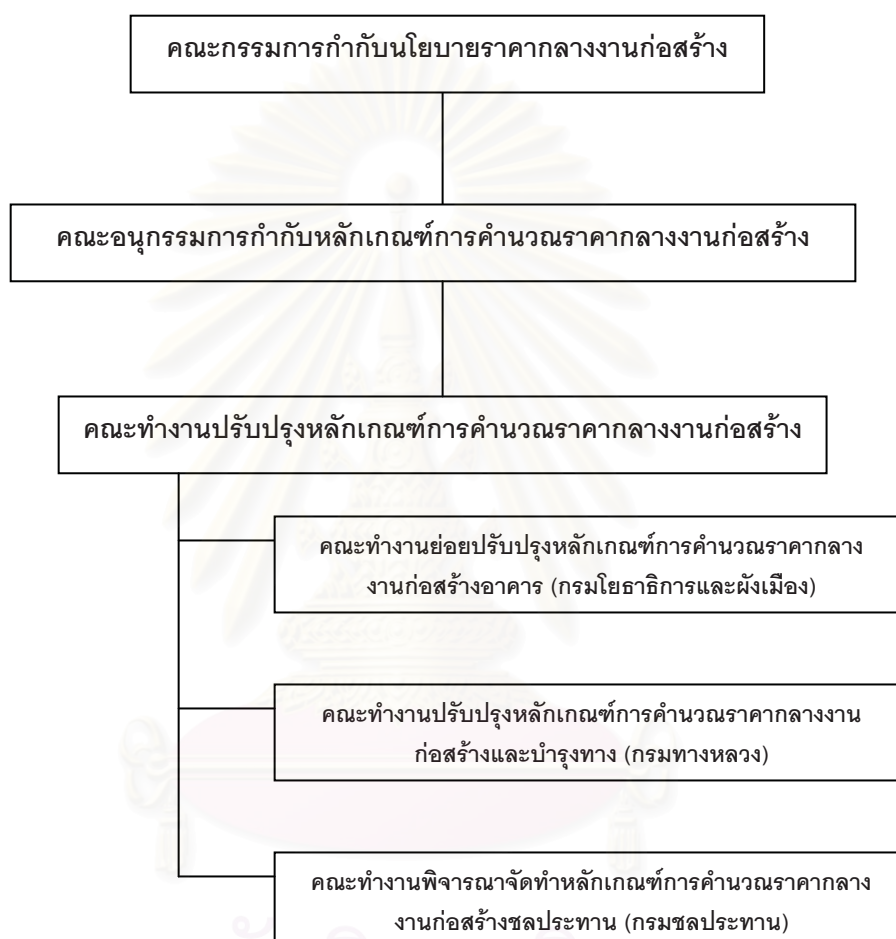
ในการประชุมคณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้าง ครั้งที่ 1/2549 เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 ได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยในการปฏิบัติงาน

¹ ค่า “K” หรือ ESCALATION FACTOR คือ ดัชนีใช้วัดการเปลี่ยนแปลงของค่างาน ณ ระยะเวลาที่ผู้รับเหมาก่อสร้างเปิดของประกวดราคาได้ เปรียบเทียบกับระยะเวลาที่ส่งงานในแต่ละงวด โดยในสัญญาว่าจ้างจะระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ ใช้กับผู้รับเหมาก่อสร้างที่รับงานจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ค่า “K” เริ่มใช้ครั้งแรกเมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ช่วงปี 2516-2517 เพื่อช่วยเหลือผู้รับเหมาก่อสร้างให้ได้รับการชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งราคาวัสดุก่อสร้างและน้ำมันสูงขึ้นมาก ส่งผลกระทบบ่อยครั้งต่อผู้รับเหมาก่อสร้าง ทำให้เกิดปัญหาการละทิ้งงาน เนื่องจากไม่สามารถรับภาระขาดทุนได้ องค์ประกอบของค่า K ได้แก่ ดัชนีราคาสินค้าวัสดุก่อสร้าง ไม่รวมเหล็กและซีเมนต์ (M) ดัชนีราคาเหล็ก (S) ดัชนีราคาซีเมนต์ (C) ดัชนีราคาเหล็กแผ่นเรียบ (G) ดัชนีราคาน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว (F) ดัชนีราคาแอสฟัลท์ (A) ดัชนีราคาเครื่องจักรกลและบริภัณฑ์ (E) ดัชนีราคาท่อเหล็กอบสังกะสี (GIP) ดัชนีราคาท่อซีเมนต์ใยหิน (AC) ดัชนีราคาท่อ PVC (PVC) ดัชนีราคาท่อ High density Polyethylene (PE) ดัชนีราคาสายไฟฟ้า (W) ดัชนีราคาผู้บริโภคของประเทศ (I)

คณะกรรมการฯ จำนวน 2 คณะคือ คณะอนุกรรมการกำกับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง โดยมีอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธานอนุกรรมการ และคณะอนุกรรมการกำกับนโยบายการตรวจสอบราคากลางงานก่อสร้าง โดยมีที่ปรึกษาสำนักงานงบประมาณเป็นประธานอนุกรรมการ และมีมติเห็นชอบให้ยกเลิกคำสั่งคณะกรรมการควบคุมราคากลาง ที่ 1/2546 ลงวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ.2546 เรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง และให้โอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างไปเป็นภารกิจและอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการกำกับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง นอกจากนี้ ยังมีมติให้โอนองค์ประกอบ ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของคณะทำงานปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ตามคำสั่งคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ที่ 1/2547 ลงวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ.2547 เรื่องแต่งตั้งคณะทำงานปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างไปเป็นภารกิจและคณะทำงานในคณะอนุกรรมการกำกับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง และในการประชุมคณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้าง ครั้งที่ 2/2549 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ.2549 ได้มีมติเห็นชอบร่างหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างที่ปรับปรุงใหม่ ซึ่งคณะอนุกรรมการกำกับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง คณะทำงานปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง และคณะทำงานย่อย ทั้ง 3 คณะ ซึ่งได้แก่ คณะทำงานย่อยปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างอาคาร คณะทำงานปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างและบำรุงทาง และคณะทำงานพิจารณาจัดทำหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างชลประทานฯ ได้ดำเนินการปรับปรุงและจัดทำใหม่ทั้งระบบ นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้มีผลบังคับใช้แทนหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างเดิม

วันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ และให้มีผลบังคับใช้ในวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ.2550 โดยได้มีการปรับปรุงรายละเอียดในส่วนต่างๆ ประกอบด้วย การปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณต้นทุน การปรับปรุงค่าใช้จ่ายดำเนินการก่อสร้าง (Factor F) การปรับปรุงการสรุปค่าก่อสร้างเป็นราคากลาง และการปรับปรุงแนวทางและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง

รูปภาพ 2-1 โครงสร้างคณะกรรมการในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง



ที่มา: สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง

2.2.3 บทบาทคณะกรรมการกำหนดนโยบายราคากลางงานก่อสร้าง

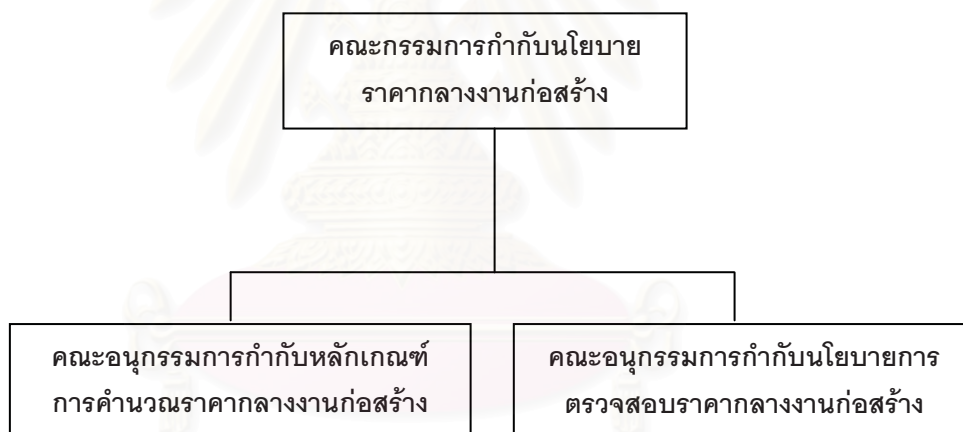
มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ.2548 เห็นชอบแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายราคากลางงานก่อสร้าง ซึ่งมีองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ จำนวน 24 คน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ รวม 15 ท่าน เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานต้นทุนงบประมาณ (สำนักงบประมาณ) เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้แทนสำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ สำนักงบประมาณ และกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นผู้ช่วยเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางในการตรวจสอบราคากลางงานก่อสร้าง
- 2) กำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดประกอบหลักเกณฑ์ในการคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง และจัดทำคู่มือการคำนวณราคากลางและคู่มือการตรวจสอบราคากลางงานก่อสร้างสำหรับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐถือปฏิบัติ
- 3) ปรับปรุงหลักเกณฑ์และรายละเอียดประกอบในการคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ให้มีความเหมาะสมเป็นไปตามหลักการทางวิชาการและสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
- 4) กำกับดูแลการคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง โดยมีอำนาจเข้าตรวจสอบรายละเอียดการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างที่หน่วยงานของรัฐกำหนดไว้
- 5) วินิจฉัยปัญหา และอนุมติยกเว้นหรือผ่อนผันการดำเนินการตามมาตรการป้องกันหรือลดโอกาสการสมยอมกันในการเสนอราคาและหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง
- 6) กำหนดระยะเวลาในการรายงานผลการดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรวจสอบราคากลางงานก่อสร้างต่อนายกรัฐมนตรี
- 7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการฯ เห็นสมควร
- 8) ปฏิบัติงานอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

คณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้างยังได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ อีกจำนวน 2 คณะ เพื่อช่วยในการปฏิบัติงาน คือ

- 1) คณะอนุกรรมการกำกับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง โดยมีอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธานอนุกรรมการ ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้
 - ก) ศึกษาพิจารณาและเสนอแนะแนวทางและวิธีการในการกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง และรายละเอียดประกอบหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานตามหลักวิชาการ
 - ข) ศึกษาพิจารณาและปรับปรุงหลักเกณฑ์ฯ และรายละเอียดประกอบหลักเกณฑ์ฯ ให้เหมาะสมสอดคล้องตามสภาวะการณ์ เทคโนโลยี และข้อมูลข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งการกำหนดและปรับปรุงแนวทางและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ฯ ทั้งนี้ เพื่อให้การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องใกล้เคียงกับราคาค่าก่อสร้างจริง
 - ค) จัดทำคู่มือ เอกสารเผยแพร่ และดำเนินการอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ และผู้เกี่ยวข้อง ได้มีความรู้เข้าใจและสามารถนำหลักเกณฑ์ฯ วิธีปฏิบัติและรายละเอียดประกอบหลักเกณฑ์ฯ ไปใช้ปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและในแนวทางเดียวกัน
 - ง) กำกับดูแล วินิจฉัยปัญหา ตอบข้อหารือ และอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการดำเนินการ ตามหลักเกณฑ์ฯ วิธีปฏิบัติและรายละเอียดประกอบหลักเกณฑ์ฯ
 - จ) ให้มีอำนาจเข้าตรวจสอบรายละเอียดและวิธีการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐจัดทำไว้ รวมทั้งการให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็น ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณา ดำเนินการในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
 - ฉ) เสนอความเห็น ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอนำเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ฯ และรายละเอียดประกอบหลักเกณฑ์ฯ รวมทั้งการรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการฯ ต่อคณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้าง
 - ช) แต่งตั้งคณะทำงาน และ/หรือบุคคลเพื่อช่วยปฏิบัติงานได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น

- ๗) ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้าง
มอบหมาย
- 2) คณะอนุกรรมการกำกับนโยบายการตรวจสอบราคากลางงานก่อสร้าง โดยมีที่ปรึกษา
สำนักงานประมาณเป็นประธานอนุกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้
- ก) กำหนดแนวทางและวิธีการกำกับการตรวจสอบราคากลางงานก่อสร้าง
 - ข) ติดตามการตรวจสอบราคากลางงานก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐ
 - ค) จัดทำรายงาน ประมวลปัญหาอุปสรรค ข้อสังเกต และข้อเสนอแนะในการ
ตรวจสอบราคากลางงานก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐ เสนอต่อ
คณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้าง



ที่มา: สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง

รูปภาพ 2-2 โครงสร้างคณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้าง

2.2.4 หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550

หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 ใช้บังคับกับหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐที่มีการจ้างงานก่อสร้าง โดยไม่กำหนดมูลค่างานก่อสร้าง และได้แบ่งงานก่อสร้างของทางราชการเป็น 3 ประเภท ได้แก่ งานก่อสร้างอาคาร งานก่อสร้างทาง สะพานและท่อเหลี่ยม และงานก่อสร้างชลประทาน รวมทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง วิธีปฏิบัติ และรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และหนังสือเวียนอื่นๆ ไว้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนำหลักเกณฑ์ไปปรับใช้ให้ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งตรงตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางของงานก่อสร้างแต่ละประเภท

หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 ได้กำหนดความหมายและขอบเขตของงานก่อสร้าง โดยแบ่งเป็นงานก่อสร้างตามความหมายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม งานก่อสร้างอาคาร งานก่อสร้างชลประทาน งานก่อสร้างทาง สะพานและท่อเหลี่ยมไว้ โดยละเอียด ตลอดจนงานก่อสร้างอื่นที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ของงานก่อสร้างทั้ง 3 ประเภทนี้ โดยตรง ได้กำหนดให้พิจารณาว่ามีโครงสร้าง ลักษณะงานและ/หรือขอบเขตของงานบางส่วนหรือทั้งหมด ใกล้เคียงกับงานก่อสร้างประเภทใด ก็ให้ใช้หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างประเภทนั้นหรือหลายประเภทรวมกัน รวมทั้งได้กำหนดวิธีการและคำนวณราคากลางโดยเฉพาะสำหรับงานหรือโครงการก่อสร้างซึ่งประกอบด้วยงานหรือโครงการก่อสร้างหลายโครงการ มีความซับซ้อนใช้งบประมาณมาก มีลักษณะการก่อสร้างเฉพาะและใช้เทคโนโลยีพิเศษ โดยสามารถนำหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางของงานก่อสร้างทั้ง 3 ประเภทนี้มาปรับใช้ได้ตามความเหมาะสมของแต่ละโครงสร้างและลักษณะงาน แต่ไม่รวมถึงงานหรือโครงการก่อสร้างที่ได้รับอนุมัติหรือมีระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้ใช้วิธีการคำนวณราคากลางเป็นการเฉพาะ (สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ: 2550)

2.2.4.1 ความหมายและขอบเขตของงานก่อสร้างแต่ละประเภท

งานก่อสร้างอาคาร หมายถึง งานก่อสร้างใหม่ งานปรับปรุง งานซ่อมแซม งานรื้อถอน และหรืองานต่อเติมอาคาร บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ เรือหรือพาหนะสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเทียบเรือ ตึกแถว ร้านค้า โรงเรือน โรงเรียน โรงพยาบาล โรงงาน โรงภาพยนตร์ ศูนย์การค้า คลังสินค้า อาคารสำนักงาน อาคารที่ทำการ อาคารชุดพักอาศัย ศาลาที่พัก วัด พระอุโบสถ หอระฆัง ภูมิพระมัสยิด สุเหร่า อนุสาวรีย์ หอสูง หอประชุม ห้องสมุด ตลาด ตู้เรือ คานเรือ ท่าเรือ ท่าจอดเรือ สถานีนำร่อง สถานีขนส่งฯ หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มีลักษณะรูปแบบหรือโครงสร้างคล้ายกับสิ่งก่อสร้างดังกล่าว ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าไปใช้สอยได้ และรวมถึงงานก่อสร้าง งานปรับปรุง งานซ่อมแซม งานรื้อถอน และ/หรืองานต่อเติมสิ่งก่อสร้าง อันได้แก่ อัฒจันทร์หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่ใช้เป็นที่เล่นกีฬา ป้ายและ/หรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายเพื่อการประชาสัมพันธ์หรือโฆษณา ถนน ทางเท้า พื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้น เพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กับลบรถ และทางเข้าออกของรถ ภายในบริเวณซึ่งเป็นส่วนประกอบของงานก่อสร้างอาคารหรือสวนสาธารณะ เป็นต้น

งานก่อสร้างทาง สะพานและท่อเหลี่ยม หมายถึง การก่อสร้าง การขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหรือถนน ซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจร สาธารณะทางบก ไม่ว่าจะในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟ และรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด ท่อกลม รางระบายน้ำ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจหลักเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมาย เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ ที่จอดรถที่ปักคนโดยสาร ที่ปักริมทาง และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวง และเพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้น

งานก่อสร้างชลประทาน หมายถึง งานก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซม และ/หรือต่อเติมสิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมน้ำเพื่อการชลประทาน หรือเพื่อการอื่น เช่น การประมง การเกษตรกรรม การป้องกันน้ำเค็ม การป้องกันน้ำท่วม หรือเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น โดยทำการก่อสร้างอาคารและ/หรือสิ่งก่อสร้างต่างๆ เช่น เขื่อนทดน้ำ อาคารประกอบของเขื่อนทดน้ำ เขื่อนเก็บกักน้ำ อาคารประกอบของเขื่อนเก็บกักน้ำ คลองส่งน้ำ อาคารของคลองส่งน้ำ คลองระบายน้ำ คูส่งน้ำ คูระบายน้ำ เป็นต้น และรวมถึงสิ่งก่อสร้างอื่นใด ซึ่งมีลักษณะ รูปแบบ วัตถุประสงค์ หรือโครงสร้างคล้ายกับสิ่งก่อสร้างดังกล่าว หรือเป็นส่วนประกอบและเกี่ยวเนื่องกับสิ่งก่อสร้างดังกล่าว (สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุดูภาครัฐ: 2550)

2.2.4.2 แนวทางและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง

หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 ได้กำหนดแนวทางและวิธีปฏิบัติสำหรับทุกฝ่ายเกี่ยวข้องกับการกำหนดราคากลาง เพื่อให้มีการนำหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางฯ ไปใช้ปฏิบัติอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1) ราคาและแหล่งวัสดุก่อสร้าง

- ก) ให้ใช้ราคาวัสดุก่อสร้างปัจจุบันในขณะที่คำนวณราคากลางงานก่อสร้างนั้น โดยส่วนกลาง (กรุงเทพฯ และปริมณฑล) ใช้ราคาจากสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ และส่วนภูมิภาค ใช้ราคาจากสำนักงานพาณิชย์จังหวัด กรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ ให้สืบราคาเอง และจัดทำบันทึกแสดงรายละเอียดของการสืบราคาและการกำหนดราคาไว้เป็นหลักฐาน
- ข) กรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ อาจใช้ราคาวัสดุก่อสร้างจากแหล่งอื่น แต่ราคาที่ใช้ต้องเป็นราคาที่ไม่สูงกว่าราคาของสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้าหรือสำนักงานพาณิชย์จังหวัดกำหนด และให้จัดทำบันทึกแสดงเหตุผลและความจำเป็น รวมทั้งรายละเอียดของการสืบราคาหรือการกำหนดราคาไว้เป็นหลักฐาน
- ค) กรณีที่ไม่ได้กำหนดราคาไว้ อาจตั้งคณะกรรมการเพื่อสำรวจ รวบรวมข้อมูล และกำหนดราคาและแหล่งวัสดุก่อสร้าง เพื่อประโยชน์ในการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของผู้มีหน้าที่คำนวณราคากลางงานก่อสร้างได้ตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับราคาและแหล่งวัสดุในแต่ละท้องถิ่น
- ง) กรณีใช้วัสดุก่อสร้างบางรายการเป็นจำนวนมาก หากซื้อโดยตรงจากแหล่งผลิตจะได้รับส่วนลด และเมื่อรวมค่าขนส่งแล้วยังเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาจากแหล่งอื่นดังกล่าวข้างต้น อาจใช้ราคาจากแหล่งผลิตสำหรับวัสดุก่อสร้างรายการนั้นก็ได้

- ๑) การกำหนดราคาและแหล่งวัสดุก่อสร้างนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ให้เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับราคาและแหล่งวัสดุก่อสร้าง ซึ่งกำหนดเพิ่มเติมไว้ในรายละเอียดของหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างสำหรับงานก่อสร้างแต่ละประเภท และตามที่คณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้าง หรือคณะอนุกรรมการ หรือหน่วยงานที่คณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้างมอบหมายกำหนด
- 2) ค่าขนส่งวัสดุก่อสร้าง ค่าดำเนินการและค่าเสื่อมราคา อัตราราคางานดิน และอัตราราคางานปรับปรุงฐานรากและงานระเบิดหิน ให้กำหนดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้างหรือคณะอนุกรรมการหรือหน่วยงานที่คณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้างมอบหมายกำหนด
- 3) บัญชีอัตราค่าแรงงาน/ดำเนินการสำหรับการถอดแบบคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ให้กำหนดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้าง หรือคณะอนุกรรมการ หรือหน่วยงานที่คณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้างมอบหมายกำหนด
- 4) อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ให้ใช้ค่าเฉลี่ยอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมประเภท MLR ของธนาคารขนาดใหญ่ อย่างน้อย 3 ธนาคาร โดยให้กำหนดเป็นตัวเลขกลม กรณีอัตราดอกเบี้ยเป็นเศษ ถ้าเศษถึง 0.50 ให้ปัดขึ้น ถ้าไม่ถึง 0.50 ให้ปัดลง
- 5) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ให้เป็นไปตามอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม
- 6) แนวทางปฏิบัติด้านต่างๆ
- ก) การแบ่งงวดงาน การจ่ายเงิน และการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน จะต้องกำหนดให้ถูกต้องชัดเจนตามหลักวิชาการ ปริมาณงานในแต่ละงวด ต้องสอดคล้องกับจำนวนเงินในแต่ละงวด โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมชาติของทั้งผู้รับจ้างและผู้ว่าจ้าง
- ข) การออกแบบก่อสร้าง หน่วยงานเจ้าของโครงการหรืองานก่อสร้างสามารถให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเอกชน เป็นผู้ออกแบบงานก่อสร้างให้ก็ได้ ผู้ออกแบบงานก่อสร้างต้องออกแบบให้ถูกต้องเหมาะสมกับการใช้งานและเป็นไปตามหลักวิชาการ โดยต้องมีการถอดแบบและจัดทำรายการปริมาณงานและราคา และประมาณการราคาในเบื้องต้นไว้ด้วย และต้องรับรองแบบและรายการปริมาณงานและราคาไว้ด้วยทุกครั้ง

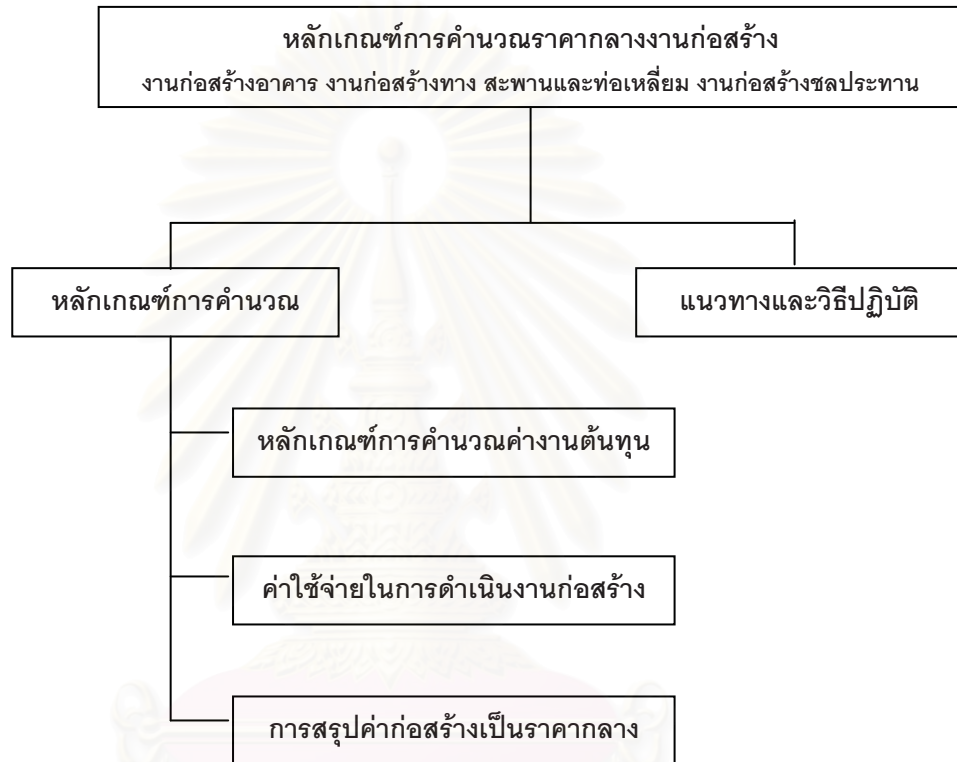
- 7) การแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลาง ให้หัวหน้าส่วนราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และ/หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลาง ซึ่งประกอบด้วยประธานซึ่งเป็นข้าราชการระดับ 3 หรือเทียบเท่าขึ้นไป 1 คน และกรรมการอย่างน้อย 2 คน โดยแต่งตั้งจากข้าราชการตั้งแต่ระดับ 3 หรือเทียบเท่าขึ้นไป และควรมีผู้มีความรู้เกี่ยวกับการประมาณการร่วมเป็นกรรมการด้วย หรือจะแต่งตั้งบุคคลภายนอกซึ่งไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการก่อสร้างนั้นร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้ และให้คณะกรรมการกำหนดราคากลางมีอำนาจหน้าที่คำนวณราคากลางงานก่อสร้างครั้งนั้นให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างนี้ กรณีราคากลางที่คำนวณไว้แตกต่างกับราคาของผู้เสนอราคาขายที่ส่วนราชการเห็นสมควรจ้าง ตั้งแต่ร้อยละ 15 ขึ้นไป โดยใช้ราคาของผู้เสนอราคาขายที่ส่วนราชการเห็นสมควรจ้างเป็นฐานในการคำนวณ ให้คณะกรรมการกำหนดราคากลางแจ้งรายละเอียดการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างนั้นให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบโดยเร็ว
- 8) การประกาศเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และรายละเอียดประกอบการคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง
- ก) หากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐยังไม่ได้รับแจ้งการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตารางค่าขนส่งวัสดุก่อสร้าง ค่าดำเนินการและค่าเสื่อมราคา อัตราราคางานดิน อัตราราคางานปรับปรุงฐานรากและงานระเบิดหิน และ/หรือบัญชีอัตราค่าแรงงาน/ดำเนินการฯ ซึ่งใช้ในการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างนี้ ให้ถือปฏิบัติตามอัตราเดิม
- ข) หากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับแจ้งการเปลี่ยนแปลงอัตราต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นที่ประกาศใหม่ และคณะกรรมการกำหนดราคากลางสามารถคำนวณราคากลางใหม่ได้ทัน ก่อนวันประกาศสอบราคาหรือประกาศประกวดราคา หรือก่อนดำเนินการจัดทำร่าง TOR (กรณีจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์) ให้คำนวณราคากลางใหม่ หากไม่สามารถคำนวณราคากลางใหม่ได้ทันและยังไม่ได้ลงนามในสัญญาจ้างก่อสร้าง ให้คณะกรรมการกำหนดราคากลางคำนวณราคากลางโดยใช้อัตราต่างๆ ที่ประกาศใหม่

- 9) การประกาศและเปิดเผยราคากลางงานก่อสร้าง ให้หน่วยงานที่จะมีการจ้างก่อสร้าง ประกาศราคากลางที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางได้คำนวณไว้ในประกาศสอบราคา ประกาศประกวดราคา หรือตามระเบียบที่กำหนดสำหรับการจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย และต้องจัดเตรียมรายละเอียดของการคำนวณราคากลางตาม BOQ (Bill of Quantities) ไว้ สำหรับกรณีที่มีผู้สนใจขอตรวจดูหรือขอถ่ายสำเนาเอกสารดังกล่าว โดยให้ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปภาพ 2-3 หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง
ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550



ที่มา: สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.2.4.3 หลักเกณฑ์การคำนวณค่างานต้นทุน

ค่างานต้นทุน หรือค่าใช้จ่ายทางตรง (Direct cost) ในงานก่อสร้าง หมายถึง ผลรวมของ ค่าวัสดุก่อสร้าง (รวมค่าขนส่ง) และค่าแรงงาน หรือค่างานต่างๆ โดยไม่รวมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อสร้าง ซึ่งได้แก่ ค่าอำนวยความสะดวก ดอกเบี้ย กำไร และภาษี

หลักเกณฑ์การคำนวณค่างานต้นทุน แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

- 1) หลักเกณฑ์การถอดแบบคำนวณราคากลาง ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและ ข้อมูลสำหรับประกอบการถอดแบบก่อสร้าง เพื่อกำหนดรายการ และปริมาณงาน วัสดุ และแรงงานที่ต้องใช้ในงานก่อสร้างที่คำนวณราคากลางนั้น เพื่อเป็นแม่แบบ และแนวทางประกอบการพิจารณากำหนดรายการก่อสร้างในแต่ละลักษณะงาน

ก) งานก่อสร้างอาคาร

- บัญชีแสดงปริมาณเนื้องาน ค่าวัสดุ และค่าแรงงาน (BOQ) เพื่อแสดง งานก่อสร้างต่างๆ ที่มีในงานก่อสร้างอาคารทั่วไป โดยแบ่งเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 ค่างาน (ค่าวัสดุและค่าแรงงาน) ส่วนที่ 2 คุรุภัณฑ์สั่งซื้อหรือ จัดซื้อและระบบไฮดรอลิก และส่วนที่ 3 ค่าใช้จ่ายพิเศษตามข้อกำหนด และค่าใช้จ่ายอื่นๆ และยังมีแบบสรุปค่าก่อสร้างทั้งหมดแยกไว้อีก แบบฟอร์มหนึ่ง
- หลักเกณฑ์การคำนวณหาปริมาณงานและวัสดุ เพื่อกำหนดหาปริมาณ งาน วัสดุ และแรงงานสำหรับงานก่อสร้างต่างๆ ในส่วนของงาน โครงสร้างและงานสถาปัตยกรรม งานระบบสุขาภิบาลและดับเพลิง งานระบบไฟฟ้าและสื่อสาร และงานระบบปรับอากาศและเครื่องกล
- มาตรฐานการวัดปริมาณงานในงานก่อสร้างอาคาร หลักเกณฑ์เพื่อ ปริมาณวัสดุ วิธีการคำนวณหาค่าวัสดุรวมต่อหน่วยของงานก่อสร้าง ต่างๆ มาตรฐานขนาดและน้ำหนักของวัสดุที่ใช้ในงานก่อสร้าง และตารางสำเร็จรูปการคิดปริมาตรไม้

ข) งานก่อสร้างทาง สะพานและท่อเหลี่ยม

- บัญชีแสดงรายการก่อสร้างในงานก่อสร้างทาง สะพานและท่อเหลี่ยม (BOQ) เพื่อแสดงงานก่อสร้างต่างๆ ที่มีในงานก่อสร้างทาง สะพานและท่อเหลี่ยมทั่วไป มี 7 กลุ่มงาน ได้แก่ งานรื้อถอนโครงสร้างต่างๆ ที่มีอยู่เดิม งานดิน งานพื้นและรองพื้นทางและสะพาน งานผิวทางและสะพาน งานโครงสร้างของทางและสะพาน งานเบ็ดเตล็ด และงานจัดการจราจรระหว่างการก่อสร้าง
- หลักเกณฑ์การประเมินราคาต้นทุนของงานก่อสร้างรายการต่างๆ เพื่อคำนวณหาค่างานต้นทุนต่อหน่วย (Unit cost) ของแต่ละงานก่อสร้าง
- หลักเกณฑ์การวัดและวิธีการคำนวณปริมาณวัสดุ หลักเกณฑ์การเผื่อวัสดุ มาตรฐานขนาดและน้ำหนักของวัสดุก่อสร้างบางชนิด เช่น เหล็ก ขนาดต่างๆ อัตราส่วนของวัสดุในคอนกรีต Class ต่างๆ ปริมาณวัสดุ มวลรวมของงานก่อและทำผิวผนัง หลักเกณฑ์การคำนวณเกี่ยวกับไม้แบบหล่อคอนกรีต วัสดุรองพื้น ลวดผูกเหล็ก และการใช้ Sheet pile ป้องกันการพังทลายของดิน
- ข้อมูลปริมาณวัสดุสำหรับงานก่อสร้างสะพานและท่อเหลี่ยมบางแบบ ประกอบด้วยข้อมูลปริมาณวัสดุงานสะพานชนิด Slab type ข้อมูลปริมาณวัสดุงานท่อเหลี่ยมแบบ Rigid frame R.C. box culvert และแบบ R.C. headwall for box culvert

ค) งานก่อสร้างชลประทาน

- บัญชีแสดงรายละเอียดลักษณะและขอบเขตของงานก่อสร้างชลประทาน (BOQ) เพื่อแสดงงานก่อสร้างต่างๆ ที่มีในงานก่อสร้างชลประทานทั่วไป รวม 60 รายการ ในแต่ละรายการมีรายการย่อย และได้กำหนดลักษณะและขอบเขตของงานแต่ละรายการไว้
- หลักเกณฑ์การคำนวณราคางานต้นทุนต่อหน่วย เพื่อคำนวณหาค่างานต้นทุนต่อหน่วย (Unit cost) ของแต่ละงานก่อสร้าง

- หลักเกณฑ์และวิธีการถอดแบบและคำนวณปริมาณงาน สำหรับงานเตรียมพื้นที่ งานขุดเปิดหน้าดิน งานดินขุด งานถมดินบดอัดแน่น งานขุดระเบิดหิน งานคอนกรีต งานเหล็กเสริมคอนกรีต งานแบบหล่อคอนกรีต งานหินเรียง หินทิ้ง และ Filter material
- 2) รายละเอียดประกอบการคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง เป็นข้อมูลราคาค่าวัสดุ ก่อสร้าง ค่าขนส่งวัสดุก่อสร้าง และค่าแรงงาน/ดำเนินการใช้กับทุกลักษณะงาน ค่าดำเนินการและค่าเสื่อมราคาเครื่องจักรใช้กับงานก่อสร้างทาง สะพานและท่อเหลี่ยม อัตราราคางานต่อหน่วยสำหรับงานก่อสร้างชลประทานใช้กับงานก่อสร้างชลประทาน ซึ่งจะนำมาคำนวณกับรายการและปริมาณงานที่ได้จากการถอดแบบ คำนวณราคากลาง โดยต้องปรับปรุงให้สอดคล้องตามสภาวการณ์และ/หรือราคาน้ำมันที่เปลี่ยนแปลงไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปภาพ 2-4 หลักเกณฑ์การคำนวณค่างานต้นทุน



ที่มา: สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง

2.2.4.4 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อสร้าง (Factor F)

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อสร้าง (Indirect cost) ตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างฯ นี้ แบ่งเป็นค่าอำนวยการ ดอกเบี้ย กำไร และภาษี โดยกำหนดไว้ในรูปของตาราง Factor F สำหรับแต่ละลักษณะงาน ได้แก่ ตาราง Factor F งานก่อสร้างอาคาร สำหรับงานก่อสร้างอาคาร ตาราง Factor F งานก่อสร้างทาง สำหรับงานก่อสร้างทาง สะพานและท่อเหลี่ยม และงานก่อสร้างชลประทาน และตาราง Factor F งานก่อสร้างสะพานและท่อเหลี่ยม สำหรับงานก่อสร้างทาง สะพานและท่อเหลี่ยม และงานก่อสร้างชลประทาน

Factor F หมายถึง สัดส่วนของค่างานต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อสร้าง ซึ่งได้กำหนดไว้เป็นต่อหนึ่งหน่วยของค่างานต้นทุน ณ ระดับค่างานต้นทุนต่างๆ

$$\begin{aligned} \text{Factor F} &= (\text{ค่างานต้นทุน} = 1) + (\text{ค่าอำนวยการ} + \text{ดอกเบี้ย} + \text{กำไร} + \text{ภาษี}) / 100 \\ &= 1.XXXX \end{aligned}$$

เช่น $= 1.2744$ หมายถึง ค่างานต้นทุน = 1 หน่วย จะประกอบด้วย

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อสร้าง = .2744 หน่วย

โครงสร้างค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อสร้าง (Factor F) แบ่งเป็น

- 1) ค่าอำนวยการ สำหรับแต่ละลักษณะงาน ได้แก่ ตาราง Factor F สำหรับงานก่อสร้างอาคาร ตาราง Factor F สำหรับงานก่อสร้างทาง และตาราง Factor F สำหรับงานก่อสร้างสะพานและท่อเหลี่ยม ค่าอำนวยการนี้แบ่งค่าใช้จ่ายเป็น 4 หมวด โดยจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดค่าใช้จ่าย สำหรับแต่ละลักษณะงาน
- 2) ดอกเบี้ย ใช้ค่าเฉลี่ยของอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมประเภท MLR ของธนาคารขนาดใหญ่อย่างน้อย 3 ธนาคาร
- 3) กำไร ใช้อัตรากำไรทางธุรกิจ (Financial profit) หรือกำไรเชิงธุรกิจ (Excess profit) ในอัตราร้อยละ 3.5 - 5.5 ของค่างานต้นทุน
- 4) ภาษี เป็นภาษีที่ผู้รับจ้างจะต้องจ่าย ให้ถือตามภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ในอัตราปัจจุบัน โดยหัก ณ ที่จ่าย

หลักเกณฑ์การใช้ตาราง Factor F มีดังนี้

- 1) กรณีคำนวณต้นทุนอยู่ระหว่างช่วงของค่างานต้นทุนที่กำหนด ให้เทียบอัตราส่วนเพื่อหาค่า Factor F หรือใช้สูตรนี้

$$\text{ค่า Factor F ของค่างานต้นทุน A} = D - [(D-E) * (A-B)/(C-B)]$$

กำหนดให้ A = ค่างานต้นทุนที่ต้องการหาค่า Factor F

B = ค่างานต้นทุนขั้นต่ำในช่วงที่ A อยู่

C = ค่างานต้นทุนขั้นสูงในช่วงที่ A อยู่

D = ค่า Factor F ของค่างานต้นทุน B

E = ค่า Factor F ของค่างานต้นทุน C

- 2) กรณีงานก่อสร้างอาคารและงานก่อสร้างนั้นเป็นสัญญาเดียว ให้รวมค่างานต้นทุนของงานก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งส่วนประกอบอื่นๆ ก่อนหาค่า Factor F ส่วนงานครุภัณฑ์สั่งซื้อหรือจัดซื้อ ให้แยกค่างานไปคำนวณภาษีต่างหาก
- 3) งานสะพานและ/หรือท่อเหลี่ยม ทางแยกต่างระดับที่อยู่ในงานก่อสร้างทาง ให้แยกค่างานต้นทุนและใช้ตาราง Factor F งานก่อสร้างสะพานและท่อเหลี่ยม
- 4) กรณีพื้นที่ก่อสร้างในงานก่อสร้างทางอยู่ในพื้นที่ฝนตกชุกตามจังหวัดที่กำหนด ให้ใช้ค่า Factor F จากตาราง Factor F งานก่อสร้างทาง ในช่อง “Factor F ฝนชุก 1” หรือช่อง “Factor F ฝนชุก 2”
- 5) ตาราง Factor F งานก่อสร้างอาคาร และตาราง Factor F งานก่อสร้างสะพานและท่อเหลี่ยม ไม่มีการคิด Factor F กรณีฝนตกชุก
- 6) ตาราง Factor F ใช้ได้กับค่าน้ำมันเชื้อเพลิงทุกราคา แต่จะผันแปรตามอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ อัตราการจ่ายเงินล่วงหน้า อัตราการหักเงินประกันผลงาน และอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม
- 7) กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เป็นผู้กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ และประกาศทุกต้นปีงบประมาณและระหว่างปีงบประมาณ หากอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เฉลี่ยเปลี่ยนแปลงถึงร้อยละ 1
- 8) กรณีใช้เงินกู้จากแหล่งเงินกู้หรือจากแหล่งอื่น ซึ่งไม่ต้องชำระภาษีทั้ง 100% ให้ใช้ค่า Factor F ในช่อง “รวมในรูป Factor” (ที่ยังไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม)

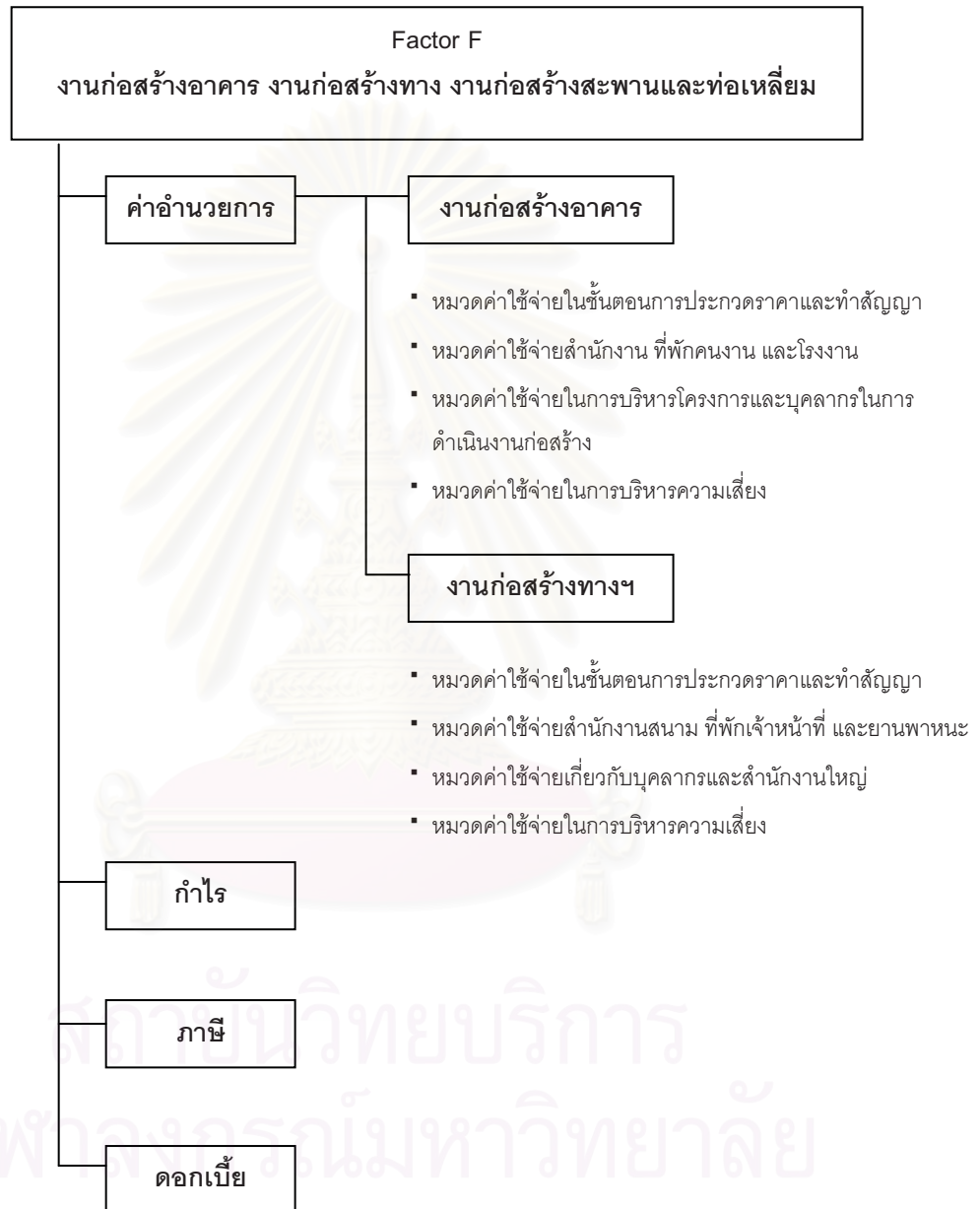
- 9) กรณีใช้เงินกู้จากแหล่งเงินกู้ หรือจากแหล่งอื่นซึ่งไม่ต้องชำระภาษี และมีเงินงบประมาณสมทบ ให้ใช้ค่า Factor F สำหรับกรณีเงินกู้หรือจากแหล่งอื่นซึ่งไม่ต้องชำระภาษี และเงินงบประมาณตามสัดส่วน

ส่วนหลักเกณฑ์การใช้ตาราง Factor F สำหรับการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างชลประทาน ซึ่งมีลักษณะงาน วิธีการทำงาน และวัสดุที่ใช้ใกล้เคียงกับงานก่อสร้างทาง สะพาน และท่อเหลี่ยม ได้กำหนดไว้ว่างานก่อสร้างอาคารชลประทานขนาดใหญ่ ที่แยกรายการเป็นงานย่อยในใบแจ้งปริมาณงานและราคา (BOQ: Bill of Quantities) เฉพาะงานคอนกรีตทุกประเภท งานเหล็กเสริมคอนกรีต และงานวัสดุรอยต่อคอนกรีตทุกชนิด และงานก่อสร้างอาคารชลประทานที่กำหนดหน่วยในใบแจ้งปริมาณงานและราคา (BOQ) เป็น 1 แห่ง ให้ใช้ตาราง Factor F งานก่อสร้างสะพานและท่อเหลี่ยม ส่วนงานคอนกรีตตาดและงานก่อสร้างชลประทานอื่นๆ นอกเหนือจากที่ระบุไว้ข้างต้น ให้ใช้ตาราง Factor F งานก่อสร้างทาง (สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ: 2550)



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปภาพ 2-5 โครงสร้าง Factor F



ที่มา: สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง

ค่าอำนาจการ	ประกอบด้วย
หมวดค่าใช้จ่ายในขั้นตอนการประกวดราคาและทำสัญญา	ค่าธรรมเนียมค้ำประกันสัญญาจ้าง (Performance bond) ค่าธรรมเนียมหนังสือค้ำประกันผลงานก่อสร้าง (2 ปี) ค่าอากรแสตมป์ติดสัญญา เงินสมทบกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม
หมวดค่าใช้จ่ายสำนักงาน ที่พักคนงานและโรงงาน	ค่าใช้จ่ายในการพิมพ์แบบเพื่อใช้ในการก่อสร้างเพิ่มเติม การจัดทำ Shop drawing และ As-built drawing เป็นต้น ค่าใช้จ่ายในการส่งตัวอย่างวัสดุทดสอบและหนังสือรับรอง ค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมเอกสารต่างๆ ระหว่างทำการก่อสร้าง ค่ารักษาความสะอาดและขนส่งวัสดุในการก่อสร้าง ค่าก่อสร้างที่พักคนงาน สำนักงาน โรงงาน และโรงเก็บวัสดุชั่วคราว ค่าสาธารณูปโภค น้ำ ไฟฟ้า การสื่อสารชั่วคราว ค่าอุปกรณ์ความปลอดภัย หมวก รองเท้าบูท ถุงมือ และถังดับเพลิง ค่าทำป้ายบอกชื่องานและป้ายสัญญาณเตือนภัยต่างๆ
หมวดค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการและบุคลากรในการดำเนินงานก่อสร้าง	เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องตั้งแต่เริ่มการก่อสร้างจนการก่อสร้างแล้วเสร็จ
หมวดค่าใช้จ่ายในการบริหารความเสี่ยง	ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการประกันภัยโครงการ ค่าใช้จ่ายในการบริหารความเสี่ยงอื่นๆ

ที่มา: สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง

ตาราง 2-1 ค่าอำนาจการงานก่อสร้างอาคาร

ค่าอำนวยความสะดวก	ประกอบด้วย
หมวดค่าใช้จ่ายในขั้นตอนการประกวดราคาและทำสัญญา	ค่าธรรมเนียมค้ำประกันสัญญาจ้าง (Performance bond) ค่าธรรมเนียมหนังสือค้ำประกันผลงานก่อสร้าง (2 ปี) ค่าอากรแสตมป์ติดสัญญา เงินสมทบกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม
หมวดค่าใช้จ่ายสำนักงานสนาม ที่พักเจ้าหน้าที่และยานพาหนะ	สำนักงานสนาม บ้านพักเจ้าหน้าที่ ที่จอดรถเครื่องจักรและโรงซ่อม ค่าเอกสารสิ่งพิมพ์และงานด้านธุรการ ค่ารถควบคุมงาน (รวมพนักงานขับรถ) ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงยานพาหนะ ค่าซ่อมบำรุงยานพาหนะ ค่าเบี้ยประกันภัยยานพาหนะ
หมวดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรและสำนักงานใหญ่	ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรที่จำเป็น เช่น ผู้จัดการสนาม วิศวกรควบคุมงานสนาม ช่างควบคุมงาน ช่างเครื่องยนต์ พนักงานธุรการ และคนงานทั่วไป ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสำนักงานใหญ่ เช่น เอกสารด้านธุรการ ยานพาหนะ ผู้จัดการใหญ่ ช่างเทคนิค เจ้าหน้าที่บัญชี เจ้าหน้าที่ธุรการ และเจ้าหน้าที่ประสานงาน
หมวดค่าใช้จ่ายในการบริหารความเสี่ยง	ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการประกันภัยโครงการ ค่าใช้จ่ายในการบริหารความเสี่ยงอื่นๆ

ที่มา: สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง

ตาราง 2-2 ค่าอำนวยความสะดวกงานก่อสร้างทาง และงานก่อสร้างสะพานและท่อเหลี่ยม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.2.4.5 ค่าใช้จ่ายพิเศษตามข้อกำหนดและค่าใช้จ่ายอื่นๆ

ค่าใช้จ่ายพิเศษตามข้อกำหนดและค่าใช้จ่ายอื่นๆ หมายถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามข้อกำหนดและตามสัญญาจ้างก่อสร้าง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่างานสนับสนุน (Construction general support) ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับกรรมวิธีเฉพาะหรืออุปกรณ์พิเศษสำหรับการก่อสร้าง รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่จำเป็นต้องมี ตัวอย่างเช่น

- 1) ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการกำหนดให้ต้องจัดหาที่พักและอุปกรณ์อำนวยความสะดวกสำหรับผู้ควบคุมงานในงานก่อสร้างทาง สะพานและท่อเหลี่ยม
- 2) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ Tower crane ในกรณีการก่อสร้างอาคารสูง
- 3) การกำหนดให้ใช้นั่งร้านและการรักษาความปลอดภัยต่อคนงานก่อสร้างตามกฎหมายแรงงาน
- 4) การทำ Benchmark สำหรับตรวจเช็คระดับมาตรฐาน
- 5) การจัดทำระบบป้องกันฝุ่นตามข้อบังคับ
- 6) การทำระบบป้องกันดินพัง
- 7) ค่าใช้จ่ายกรณีไม่อนุญาตให้คนงานพักในบริเวณที่ก่อสร้าง (ค่าพาหนะไป-กลับที่พัก)
- 8) การทดสอบการหลุดตัวของอาคารขณะก่อสร้างเป็นระยะๆ
- 9) การทำอาคารบางส่วนให้แล้วเสร็จเพื่อเข้าไปใช้สอยก่อนเสร็จทั้งโครงการ เป็นต้น

2.2.4.6 การสรุปราคากลางงานก่อสร้าง

การรวมราคาค่าก่อสร้างเพื่อสรุปเป็นราคากลางงานก่อสร้าง ทำได้โดยการนำค่างานต้นทุนมาคำนวณรวมกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อสร้าง ซึ่งอยู่ในรูปของตาราง Factor F และค่าใช้จ่ายพิเศษตามข้อกำหนดและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่จำเป็นต้องมี ซึ่งพอจะสรุปได้ในแต่ละลักษณะงาน ดังนี้

- 1) งานก่อสร้างอาคาร

กรณีไม่มีค่าใช้จ่ายพิเศษตามข้อกำหนด:

$$\text{ราคากลาง} = (\text{ค่างานต้นทุน} \times \text{Factor F}) + \text{ผลรวมค่าครุภัณฑ์สิ่งซื้อหรือจัดซื้อซึ่งรวมภาษีมูลค่าเพิ่ม}$$

กรณีมีค่าใช้จ่ายพิเศษตามข้อกำหนด:

ราคากลาง = (ค่างานต้นทุน x Factor F) + ผลรวมค่าครุภัณฑ์สั่งซื้อหรือ
จัดซื้อซึ่งรวมภาษีมูลค่าเพิ่ม + ผลรวมค่าใช้จ่ายพิเศษ
ตามข้อกำหนดและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่จำเป็นต้องมี ซึ่งรวม
ภาษีมูลค่าเพิ่ม

2) งานก่อสร้างทาง สะพานและท่อเหลี่ยม

กรณีไม่มีค่าใช้จ่ายพิเศษตามข้อกำหนด:

ราคากลาง = ผลรวม (ค่างานต้นทุนของแต่ละรายการก่อสร้าง x Factor F)

กรณีมีค่าใช้จ่ายพิเศษตามข้อกำหนด:

ราคากลาง = ผลรวม (ค่างานต้นทุนของแต่ละรายการก่อสร้าง x Factor F
ซึ่งคำนวณรวมค่าใช้จ่ายพิเศษตามข้อกำหนด)

3) งานก่อสร้างชลประทาน

ราคากลาง = ผลรวม (ค่างานต้นทุนของแต่ละรายการก่อสร้าง x Factor F)

2.2.5 ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทาง
ราชการ

ราคากลาง เป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้กระบวนการในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ
มีความถูกต้องสมบูรณ์ ราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ เป็นรายละเอียดหนึ่งที่ต้อง
มีในการจัดซื้อจัดจ้างงานก่อสร้างของทางราชการตามระเบียบและมติคณะรัฐมนตรี ดังที่ได้แสดง
ไว้ในรูปภาพ 2-6 และ 2-7 ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

2.2.5.1 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 27
ได้กำหนดให้ราคามาตรฐานหรือราคากลางของทางราชการเป็นรายละเอียดหนึ่งที่ต้องระบุไว้ใน
รายงานเพื่อเสนอหัวหน้าส่วนราชการในการดำเนินการซื้อหรือจ้างทุกวิธี

ราคากลางงานก่อสร้างจึงเป็นราคามาตรฐานหรือราคาอ้างอิงสำหรับใช้ในเปรียบเทียบ
ราคาในการประกวดราคาการจ้างงานก่อสร้างของทางราชการ เพื่อคัดเลือกผู้รับเหมาก่อสร้างที่
เหมาะสม และเป็นธรรมต่อทั้งส่วนราชการเจ้าของโครงการและผู้รับจ้าง

2.2.5.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549 ได้กำหนดไว้ว่า “กรณีงานก่อสร้าง ให้ใช้ราคากลางงานก่อสร้างเป็นราคาเริ่มต้นในการประมูล” กำหนดให้ประกาศราคากลางในประกาศร่าง TOR และ TOR และให้ใช้ราคากลางเป็นราคาเริ่มต้นในการประมูล

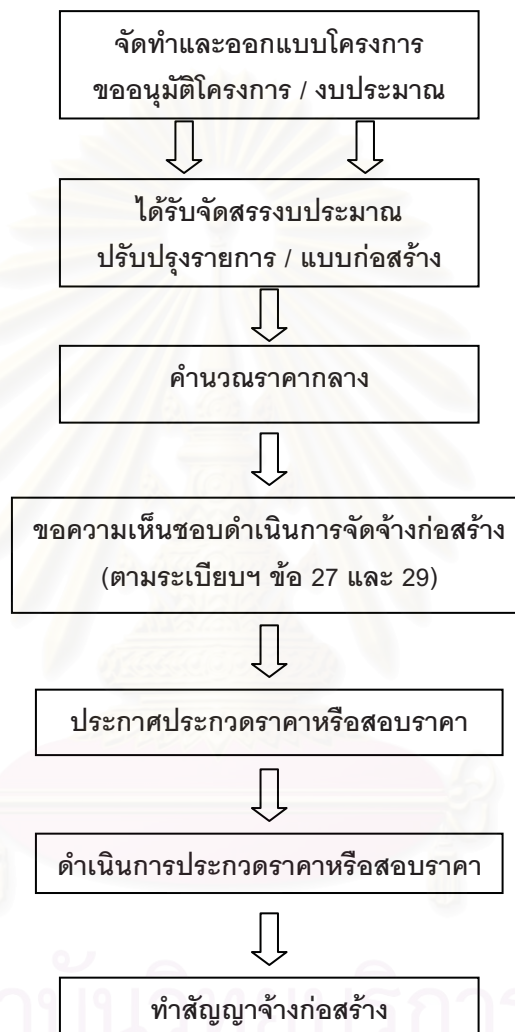
ในการจัดหาพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ราคากลาง หมายถึง ราคาสูงสุดที่ทางราชการจะพึงรับได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ กำหนด ราคากลางจึงใช้เป็นราคาเริ่มต้นในการประมูลโครงการก่อสร้างของทางราชการที่มีมูลค่า ตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป โดยกำหนดให้ราคาที่ไม่เกินในการประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์จะต้องต่ำกว่าราคาสูงสุดในการประกวดราคา ซึ่งหมายถึงราคากลางนั่นเอง

2.2.5.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550

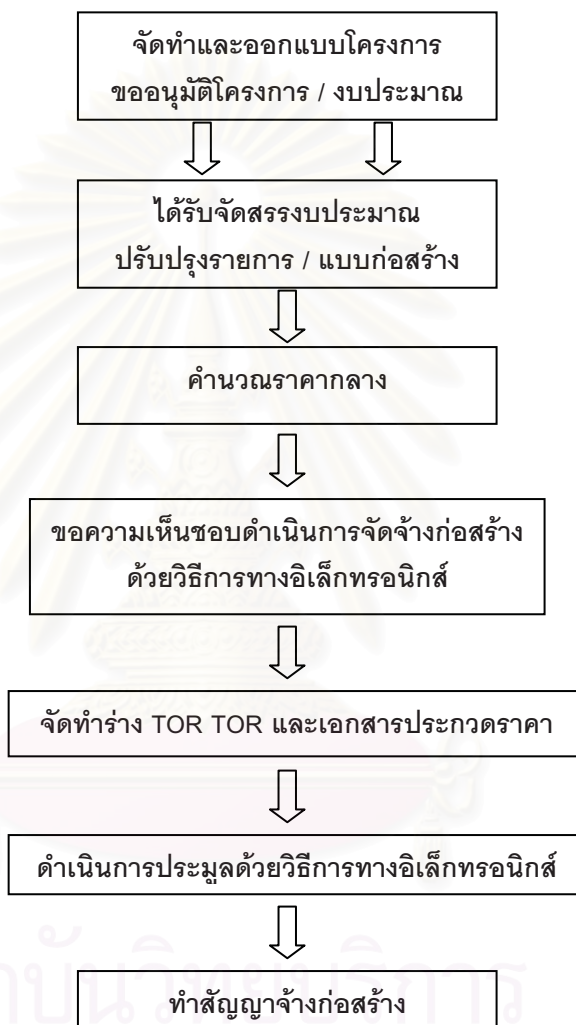
มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 กำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐกำหนดราคากลางงานก่อสร้างตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด รวมทั้งให้มีการประกาศและเปิดเผยราคากลางในการดำเนินการจัดจ้างก่อสร้างทุกครั้งด้วย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปภาพ 2-6 ขั้นตอนการจัดจ้างงานก่อสร้างของทางราชการ
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม



รูปภาพ 2-7 ขั้นตอนการจัดจ้างงานก่อสร้างของทางราชการ
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์
พ.ศ. 2549



2.3 รูปแบบการเสนอราคางานก่อสร้างในประเทศไทย

วิสุทธิ ช่อวิเชียร ธนิต ธงทอง และคณะ (2545) ได้ทำการศึกษารูปแบบการเสนอราคาของผู้รับเหมาก่อสร้างในประเทศไทย โดยแบ่งเป็น 2 รูปแบบใหญ่ คือ

- 1) การเสนอราคาที่ต่ำกว่าราคากลางอย่างมาก หมายถึง การเสนอราคาที่มีผลต่างของราคากลางและราคาที่เสนอต่ำที่สุด ต่างกันมากกว่าร้อยละ 10
- 2) การเสนอราคาใกล้เคียงกับราคากลาง หมายถึง การเสนอราคาที่มีผลต่างของราคากลางและราคาที่เสนอต่ำที่สุด ต่างกันไม่เกินร้อยละ 5

ในช่วงของผลต่างที่มากกว่าร้อยละ 5 แต่ไม่เกินร้อยละ 10 นั้น ไม่สามารถระบุชัดเจนได้ เนื่องจากอาจเกิดจากการเสนอราคาหลายรูปแบบ เช่น อาจเกิดการสมยอมราคา การตัดราคาหรือการแข่งขันกันตามปกติ

การเสนอราคาใกล้เคียงกับราคากลางมากหรือเกือบเท่ากับราคากลาง หรือต่ำกว่าราคากลางไม่เกินร้อยละ 5 ของราคากลางนั้น เชื่อว่ามีการสมยอมกันเสนอราคาหรือฮั้วงานกัน ซึ่งเกิดขึ้นเสมือนประเพณีปฏิบัติในการประกวดราคา และเป็นแหล่งในการแสวงหาผลประโยชน์และอิทธิพลของนักการเมือง ข้าราชการ ซึ่งผู้รับเหมาก่อสร้างต้องยินยอมที่จะจ่ายตามที่ถูกเรียกร้อง เพื่อให้ได้งานและเพื่อความสะดวกในการทำงาน

นอกจากนี้ งานวิจัยนี้ยังได้ระบุว่าถึงปัจจัยที่มีผลต่อการสมยอมกันเสนอราคาของผู้รับเหมา รวม 6 ปัจจัย ได้แก่ ราคางานตี จำนวนผู้เข้าร่วมแข่งขันมีน้อย ซึ่งมีผลต่อการตกลงกันระหว่างผู้รับเหมา งานอยู่ในท้องถิ่นที่ผู้รับเหมาทำงานอยู่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่ได้งานและผู้ว่าจ้างที่ร่วมงานกันเป็นประจำ จนทำให้ผู้รับเหมาสามารถจัดแบ่งงานกันก่อนประกวดราคา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่ได้งานและผู้แข่งขันรายอื่น ซึ่งเคยของงานกันมา ทำให้ตกลงกันได้ และปัจจัยสุดท้ายที่มีผลมากที่สุดต่อการสมยอมกันเสนอราคาของผู้รับเหมาคือ ความอยากได้งานของผู้รับเหมา

2.4 แนวความคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์

2.4.1 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบัน (Institutional Economics)

สถาบัน หมายถึง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมาย จารีตประเพณี ความเชื่อ เป็นต้น ซึ่งมนุษย์เป็นผู้สร้างขึ้น เพื่อจำกัดพฤติกรรมในการปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ โดยเป็นที่ยอมรับในสังคมและมีสภาพบังคับ (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์: 2547) การที่จะพัฒนาเศรษฐกิจให้ก้าวหน้าได้นั้น สถาบันซึ่งประกอบไปด้วยกฎหมาย กฎเกณฑ์ กฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ เป็นตัวสำคัญ

ในการกำหนดโครงสร้างที่ช่วยส่งเสริมเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลต่อพัฒนาการของผลสำเร็จทางเศรษฐกิจในระยะยาว นำมาซึ่งโอกาสและทางเลือกทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น ถ้าสถาบันส่งเสริมกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จะส่งผลกระทบต่อองค์กรต่างๆ ที่มุ่งหาหนทางที่จะมุ่งไปสู่ความมีผลิตภาพที่สูง นำมาซึ่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์: 2547) กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ จารีตประเพณี ที่มีผลต่อระบบเศรษฐกิจการเมือง กฎ ระเบียบ ข้อตกลงที่มนุษย์สร้างขึ้นมาเหล่านี้มีอิทธิพลต่อมนุษย์ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และสมาชิกต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ร่วมกันสร้างไว้

เศรษฐศาสตร์สถาบัน (Institutional Economics) เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายหรือกฎระเบียบ รวมทั้งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สถาบันจะมีวิวัฒนาการไปอย่างไร สถาบันจึงเป็นตัวกำหนดแนวทางการปฏิบัติบทบาท กฎเกณฑ์ และพฤติกรรมของผู้เล่นที่อยู่ในนั้น เช่น กลุ่มนักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจ หากสถาบันใดสถาบันหนึ่งมีข้อบกพร่องมาก ย่อมไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการเติบโตของภาคเศรษฐกิจโดยรวม

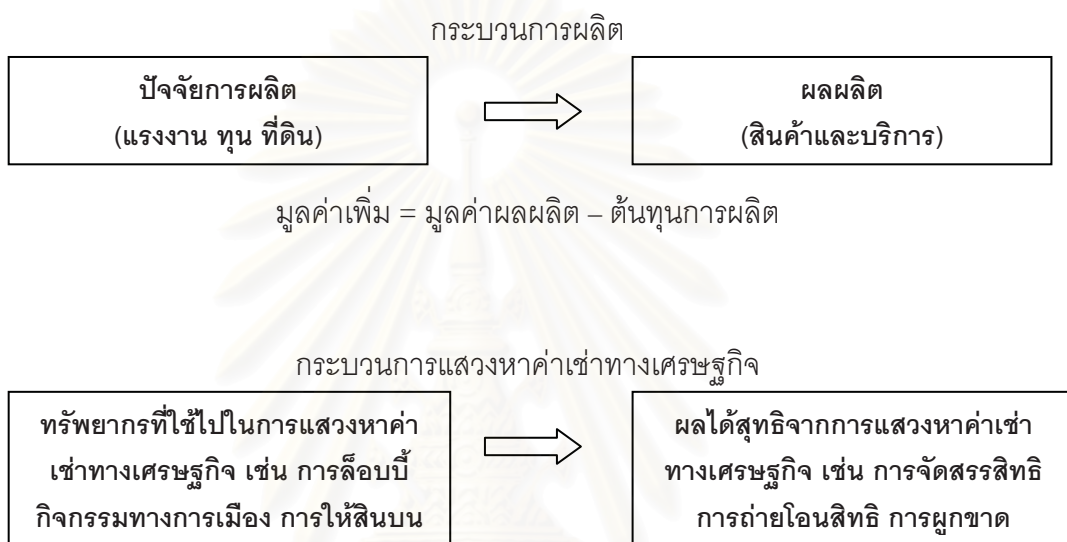
แนวคิดของ Thorstein B. Veblen นักเศรษฐศาสตร์สถาบัน เห็นว่าบุคคลหรือกลุ่มที่มีความมั่งคั่ง ที่ได้มาจากการถือครองกรรมสิทธิ์ที่มีขนาดใหญ่ สามารถสะสมอำนาจและควบคุมระบบเศรษฐกิจ นักเศรษฐศาสตร์สถาบันเห็นว่าโครงสร้างอำนาจเป็นส่วนประกอบที่สำคัญต่อการเกิดขึ้นของกระบวนการที่ผู้มีส่วนร่วมและแรงผลักดันทางเศรษฐกิจต่างๆ เข้ามาปฏิสัมพันธ์กันในระบบเศรษฐกิจ เศรษฐศาสตร์สถาบันจึงเห็นว่าระบบเศรษฐกิจที่เป็นจริงไม่ได้เป็นตามกฎเศรษฐศาสตร์ เช่น กลไกตลาด กลไกราคา แต่ดำเนินไปโดยได้รับอิทธิพลจากสถาบันต่างๆ ในสังคม รัฐควรมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจให้มากขึ้น เพื่อที่จะได้ตรวจสอบและค้ำอำนาจของภาคเอกชน ซึ่งเป็นสาเหตุของความไม่เท่าเทียมกันในระบบเศรษฐกิจ

ในการวิเคราะห์ปัญหาทางเศรษฐกิจจึงมุ่งเน้นในเรื่องโครงสร้างสถาบัน (ดร.ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์: 2547) ซึ่งมีอยู่ 3 ระดับคือ

- ระดับที่ 1 มองการประสานเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยสถาบันเศรษฐกิจต่างๆ
- ระดับที่ 2 มองรัฐในฐานะที่เป็นองค์กรจัดการและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ
- ระดับที่ 3 มองบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในเรื่องของเป้าหมาย ผลประโยชน์ อุดมการณ์และค่านิยม เพราะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมแนวทางการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

2.4.2 ทฤษฎีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-seeking)

Mushtaq H.Khan (2000) ได้อธิบายความหมายของค่าเช่าไว้ว่าหมายถึง ค่าตอบแทนที่มากกว่าค่าตอบแทนระดับปกติ โดยยึดเอาค่าตอบแทนในตลาดแข่งขันสมบูรณ์เป็นค่าตอบแทนระดับปกติ



ผลกระทบสุทธิต่อสังคมจากการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ = ผลได้สุทธิ - ทรัพยากรที่ใช้ไป

ที่มา : Mushtaq H.Khan Sundaram (2000) p.73

รูปภาพ 2-8 ขั้นตอนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546) อธิบายการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยการผูกขาดในตลาด ไว้ว่าเกิดจากลักษณะนโยบายที่ให้อภิสิทธิ์หรือสิทธิประโยชน์เฉพาะกลุ่ม (Exclusive rights) พฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจลักษณะนี้เกิดขึ้นทั้งในด้านผู้ผลิตนโยบาย ได้แก่ ข้าราชการระดับบริหาร และผู้มีอำนาจทางการเมือง ซึ่งมีแนวโน้มที่จะแสวงสรอำนาจผูกขาดเพื่อหาประโยชน์จากค่าเช่าโดยการผูกขาดนี้ และในด้านผู้บริโภคนโยบาย ซึ่งหมายถึงกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีพฤติกรรมในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ โดยการผลักดันให้นโยบายมีลักษณะเกื้อกูลผลประโยชน์แก่ตน

บทความทางวิชาการเรื่อง “การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในประเทศไทย” ของ ธาณี ชัยวัฒน์ (2549) อธิบายประเภทของค่าเช่า ออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

- 1) ค่าเช่าที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เช่น เกิดจากความสามารถพิเศษของบุคคล ที่ทำให้สามารถหารายได้เกินกว่าระดับปกติได้อย่างรวดเร็ว
- 2) ค่าเช่าที่เกิดจากการวิจัยและพัฒนา หรือค่าเช่าที่เกิดจากนวัตกรรม เช่น บริษัทยาที่สามารถคิดค้นยารักษาโรคใหม่ได้ ก็จะมีรายได้สูงเกินกว่าปกติ
- 3) ค่าเช่าที่เกิดจากการเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ๆ และการบริหารจัดการที่ดี
- 4) ค่าเช่าที่เกิดจากกฎ ระเบียบที่กำหนดขึ้นจากภาครัฐ เช่น การได้รับสัมปทานเป็นผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการเพียงรายเดียวในตลาด ก็จะสามารถทำกำไรได้สูง ถือเป็นค่าเช่าจากการผูกขาดตลาดที่เกิดจากอำนาจรัฐ

ค่าเช่าทั้ง 3 ประเภทแรก เป็นค่าเช่าที่ส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ ส่วนประเภทสุดท้ายส่งผลลบต่อระบบเศรษฐกิจ ซึ่งก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน หรือการให้สินบน

ในงานวิจัยนี้ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบัน (Institutional Economics) และทฤษฎีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-seeking) จึงมีความเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะนำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์บทบาทและพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ เพื่อประสานดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่ม

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

การศึกษาปัญหาเบื้องต้นจากการใช้หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลาง งานก่อสร้างของทางราชการ

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเบื้องต้นจากการใช้หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 ซึ่งอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อความเหมาะสมของราคากลาง โดยวิเคราะห์จากขั้นตอนสำคัญรวม 3 ขั้นตอนในการคำนวณราคากลาง ซึ่งได้แก่ การถอดแบบคำนวณราคากลาง การใส่ราคาวัสดุและค่าแรงงาน การคิดค่าอำนวยการ ดอกเบี้ย กำไร และภาษี (Factor F) ตลอดจนทำการสำรวจความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ผู้รับเหมาก่อสร้าง และผู้มีหน้าที่คำนวณราคากลางของหน่วยงานหลักที่มีการจ้างงานก่อสร้างทั่วประเทศ ตลอดจนโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของรัฐ 3 หน่วยงาน คือ กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมทางหลวง และกรมชลประทาน

3.1 การถอดแบบคำนวณราคากลาง

การถอดแบบเพื่อหาปริมาณงาน วัสดุ และแรงงาน เป็นขั้นตอนสำคัญในการคำนวณราคาค่าก่อสร้าง และจะต้องดำเนินการอย่างถูกต้อง เพื่อให้ได้ราคากลางที่ใกล้เคียงความเป็นจริง และสามารถบริหารจัดการจัดหาวัสดุและแรงงาน เพื่อใช้ในการดำเนินการก่อสร้างได้มีประสิทธิภาพ การถอดแบบเพื่อหาปริมาณงานและวัสดุก่อสร้างให้ละเอียดและถูกต้องนั้น ขึ้นอยู่กับความละเอียดและสมบูรณ์ของแบบรูปและรายการก่อสร้าง ตลอดจนความรู้ ความเข้าใจ ความสามารถ ประสบการณ์ และความชำนาญของผู้คำนวณราคากลาง ผู้คำนวณราคากลางจะต้องคำนวณหาปริมาณงาน วัสดุ และแรงงาน และแสดงไว้ในบัญชีแสดงปริมาณเนื้องาน ค่าวัสดุ และค่าแรงงาน (BOQ) ซึ่งเป็นแบบฟอร์มสำหรับการถอดแบบเพื่อหาปริมาณงาน วัสดุ และแรงงาน ที่หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางฯ นี้กำหนดให้ใช้เพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกัน และใช้อ้างอิงในการตรวจสอบความถูกต้อง

เนื่องจากงานก่อสร้างเป็นงานทางวิศวกรรมและมีรายละเอียดอยู่มาก ในการศึกษาปัญหาเบื้องต้นในการใช้หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางฯ ที่เกิดขึ้นจากรายละเอียดของวิธีการคิดและเกณฑ์การเผื่อของ 3 หน่วยงานหลักดังกล่าวข้างต้น จึงเลือกอธิบายเฉพาะการหาปริมาณของงานขุดดิน และหลักเกณฑ์การถอดแบบงานไม้แบบเท่านั้น ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

3.1.1 งานขุดดิน

- 1) งานก่อสร้างอาคาร: กรมโยธาธิการและผังเมือง
 - วัดปริมาณงานเป็นลูกบาศก์เมตร
 - การเผื่อกันดินพังและทำงานสะดวก 30% ของปริมาณดินที่ขุด
- 2) งานก่อสร้างทาง สะพานและท่อเหลี่ยม: กรมทางหลวง
 - วัดปริมาณงานเป็นลูกบาศก์เมตร
 - คิดเนื้องานเท่ากับขนาดความยาวและความกว้างของผิวโครงสร้าง
 - การเผื่อกันดินพังและทำงานสะดวก ห่างจากขอบนอกสุดของโครงสร้าง 0.50 เมตร คูณกับความลึกจากระดับผิวดินเดิมถึงระดับที่ต้องขุดตามแบบ
- 3) งานก่อสร้างชลประทาน: กรมชลประทาน
 - งานขุดดิน ส่วนใหญ่เป็นการขุดดินด้วยเครื่องจักร

3.1.2 งานไม้แบบหล่อคอนกรีต

- 1) งานก่อสร้างอาคาร: กรมโยธาธิการและผังเมือง แบ่งงานไม้แบบเป็น 3 ประเภท
 - ก) ไม้ใช้ทำแบบ
 - วัดปริมาณงานเป็นลูกบาศก์ฟุต
 - คิดจำนวนพื้นที่ทำแบบ 1 ตารางเมตร ใช้ไม้เท่ากับ 1 ลูกบาศก์ฟุต คูณกับสัดส่วนการลดเปอร์เซ็นต์ เนื่องจากการใช้งานได้หลายครั้ง
 - ข) ไม้คร่าวยึดไม้แบบ
 - วัดปริมาณงานเป็นลูกบาศก์ฟุต
 - คิดเป็น 30% ของปริมาณไม้แบบ
 - ค) ไม้ค้ำยันไม้แบบ
 - วัดปริมาณงานเป็นจำนวนต้น
 - คาน คิดจำนวน 1 ต้น ต่อความยาวคาน 1 เมตร พื้น คิดจำนวน 1 ต้น ต่อพื้นที่ 1 ตารางเมตร รวมจำนวนทั้งหมด คูณด้วย 30% เป็นจำนวนที่ใช้งาน
 - ตะปู 0.25 กิโลกรัม ต่อไม้แบบ 1 ตารางเมตร

- การลดปริมาณไม้แบบ เนื่องจากใช้งานได้หลายครั้ง (เฉพาะปริมาณไม้แบบ ไม้คร่าวยึดไม้แบบ และไม้ค้ำยัน) มีหลักเกณฑ์ ดังนี้ อาคารชั้นเดียว ลด 20% ใช้ 80% อาคาร 2 ชั้น ลด 30% ใช้ 70% อาคาร 3 ชั้น ลด 40% ใช้ 60% และอาคาร 4 ชั้น ขึ้นไป ลด 50% ใช้ 50%
 - ค่าแรงงานคิดเต็มตามปริมาณพื้นที่ไม้แบบหล่อคอนกรีตทั้งหมด
- 2) งานก่อสร้างทาง สะพานและท่อเหลี่ยม: กรมทางหลวง วัดปริมาณงานเป็นตารางเมตร และคิดเนื้องานจากพื้นที่ผิวคอนกรีตของโครงสร้างแต่ละประเภทที่ต้องมีไม้แบบรองรับ ในขณะที่หล่อคอนกรีต (การค้ำยัน การยึด การเจาะรู เสียบเหล็กและอุปกรณ์อื่นๆ ที่จำเป็นในการทำงานให้รวมอยู่ในราคาต่อหน่วย) โดยได้แบ่งงานไม้แบบเป็น 3 ประเภท ได้แก่
- ก) ไม้แบบงานทั่วไป ใช้สำหรับงานต่างๆ เช่น งาน R.C. Manholes, Catch Basins, Drop inlet, Retaining wall, Concrete barriers เป็นต้น
- พื้นที่ 1 ตารางเมตร :
 - ไม้กระบอก 1 ลูกบาศก์ฟุต
 - ไม้คร่าว 0.30 ลูกบาศก์ฟุต
 - ไม้ค้ำยันไม้แบบ 0.30 ต้น
 - ตะปู 0.25 กิโลกรัม ต่อตารางเมตร
 - น้ำมันทาผิวไม้ 1 ตารางเมตร
 - ลดปริมาณไม้แบบเนื่องจากใช้งานได้ประมาณ 4 ครั้ง ส่วนค่าแรงและน้ำมันทาผิวไม้ คิดเต็มปริมาณไม้แบบ
- ข) ไม้แบบงานอย่างง่ายใช้สำหรับงานต่างๆ เช่น Curb and gutter, R.C. Ditch lining, Concrete slope protection, Guide post, R.O.W.Monument, Sign post, Kilometer stone เป็นต้น
- พื้นที่ 1 ตารางเมตร :
 - ไม้กระบอก 1 ลูกบาศก์ฟุต
 - ไม้คร่าว 0.30 ลูกบาศก์ฟุต
 - ไม้ค้ำยันไม้แบบ 0.30 ต้น
 - ตะปู 0.25 กิโลกรัม ต่อตารางเมตร
 - น้ำมันทาผิวไม้ 1 ตารางเมตร

- ลดปริมาณไม้แบบเนื่องจากใช้งานได้ประมาณ 5 ครั้ง ส่วนค่าแรงและน้ำมันทาผิวไม้ คิดเต็มปริมาณไม้แบบ

ค) ไม้แบบงานสะพานและท่อเหลี่ยม

- พื้นที่ 1 ตารางเมตร :

ไม้กระบอก 1 ลูกบาศก์ฟุต

ไม้อัดยาง หนา 4 มิลลิเมตร 1 ตารางเมตร

ไม้คร่าว 0.30 ลูกบาศก์ฟุต

ตะปู 0.25 กิโลกรัม ต่อตารางเมตร

น้ำมันทาผิวไม้ 1 ตารางเมตร

- ลดค่าวัสดุไม้แบบเนื่องจากใช้งานได้ประมาณ 3 ครั้ง ส่วนค่าแรงและน้ำมันทาผิวไม้ คิดเต็มปริมาณไม้แบบ
- เสาค้ำยันงานท่อเหลี่ยมใช้เสาเข็มไม้ ขนาด ϕ 6"x6.00 เมตร ความยาวพิจารณาตามความเหมาะสม สำหรับ Bracing ใช้เสาเข็มไม้ ขนาด ϕ 4"x4.00 เมตร ความยาวตามความเหมาะสม
- นั่งร้านปั้นจั่นและนั่งร้านรับพื้นสะพานให้พิจารณาเลือกใช้วัสดุตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงความแข็งแรงและการรับน้ำหนักของโครงสร้างขณะเทคอนกรีตได้ โดยมีการทุดตัวไม่เกินเกณฑ์ที่กำหนด

3) งานก่อสร้างชลประทาน: กรมชลประทาน

ก) คิดปริมาณพื้นที่ผิวไม้แบบตามที่ต้องตั้งแบบจริงๆ แล้วนำไปคำนวณปริมาณไม้แบบ ดังนี้

- อายุการใช้งานของไม้แบบเฉลี่ยใช้ได้ 2 ครั้ง
- ปริมาณไม้แบบต่อพื้นที่ผิวไม้แบบมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 0.06 ลูกบาศก์เมตร ต่อตารางเมตร
- อัตราราคาค่าต่อรูปแบบ ให้ใช้ราคามาตรฐาน ตามบัญชีค่าแรงงานที่ใช้ประกอบการถอดแบบคำนวณราคากลางงานก่อสร้างอาคารของปีล่าสุด
- ราคาไม้แบบ ใช้ราคาจากสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์ โดยใช้ราคาเฉลี่ยของไม้ยางแปรรูป (ขนาด 1 1/2"x3"x3.5-4 เมตร) และไม้กระบอก (ขนาด 1"x6"-8"x4 เมตร) รวมค่าขนส่ง

ในการศึกษาวิจัยนี้พบว่า การหาปริมาณงานขุดดินและงานไม้แบบหล่อคอนกรีตของแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกันในรายละเอียดของวิธีการคิด เกณฑ์การเผื่อ และการลดปริมาณงาน สาเหตุอาจเกิดจากรูปแบบของงานมีลักษณะต่างกัน สภาพพื้นที่ทำงานแตกต่างกัน ซึ่งเมื่อเกณฑ์การถอดแบบเพื่อสำรวจปริมาณงานและวัสดุก่อสร้างนี้แตกต่างกันหรือมีหลายมาตรฐาน ทำให้ได้ปริมาณงานที่แตกต่างกัน ย่อมส่งผลกระทบต่อราคากลาง ทำให้ราคากลางสูงหรือต่ำเกินไป และไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

นอกจากนี้ ได้มีการสอบถามความคิดเห็นที่มีต่อเกณฑ์การถอดแบบเพื่อสำรวจปริมาณงานและวัสดุก่อสร้างจากผู้รับเหมาก่อสร้าง ผู้รับเหมาก่อสร้างงานก่อสร้างอาคารเห็นว่า วิธีการคิดตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างอาคารยังล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับวิธีการดำเนินงานก่อสร้างจริงในปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น ในปัจจุบันงานขุดดินของงานก่อสร้างอาคาร ผู้รับเหมาก่อสร้างส่วนใหญ่ได้นำเครื่องจักรเข้ามาใช้แทนที่แรงงานคน ซึ่งทำให้ได้ปริมาณงานมากกว่าและใช้ระยะเวลาในการทำงานสั้นกว่า สำหรับผู้รับเหมางานก่อสร้างทาง สะพานและท่อเหลี่ยม และงานก่อสร้างชลประทานนั้น ไม่พบปัญหาในประเด็นนี้ เนื่องจากวิธีการคิดตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างงานก่อสร้างทาง สะพานและท่อเหลี่ยม และงานก่อสร้างชลประทาน ซึ่งโดยลักษณะงานใช้เครื่องจักรในการดำเนินงานก่อสร้าง (Equipment oriented) เป็นหลัก ได้มีการคิดค่าดำเนินการและค่าเสื่อมราคาเครื่องจักร ซึ่งผันแปรตามราคาน้ำมันดีเซลไว้ด้วยแล้ว

3.2 การคิดราคาวัสดุและค่าแรงงาน

ข้อมูลราคาวัสดุและค่าแรงงานที่ใช้ในการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างเป็นปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ราคากลางที่ได้มามีความแตกต่างกัน หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างฯ นี้ ได้กำหนดการอ้างอิงข้อมูลราคาวัสดุและค่าแรงงานที่ใช้ในการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างไว้ดังนี้

3.2.1 ข้อมูลราคาวัสดุ

- 1) ข้อมูลราคาวัสดุจากสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

การคิดราคาวัสดุก่อสร้าง ตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางฯ นี้ กำหนดให้ใช้ราคาวัสดุก่อสร้างที่เป็นปัจจุบัน ในขณะที่คำนวณราคากลางงานก่อสร้างนั้น โดยส่วนกลาง (กรุงเทพฯ และปริมณฑล) ให้ใช้ราคาตามที่สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ กำหนด ส่วนภูมิภาค ให้ใช้ราคาตามที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดกำหนด

2) ข้อมูลราคาวัสดุจากการสอบราคาในท้องตลาด

กรณีที่ไม่ได้มีการกำหนดราคาไว้ ผู้คำนวณราคากลางจึงสอบราคาเองในท้องตลาด หรือผู้ขายโดยตรง หรือจากหน่วยงานในพื้นที่

3) ข้อมูลวัสดุจากสำนักทางหลวง กรมทางหลวง และข้อมูลราคาวัสดุจากคณะกรรมการ กำหนดราคาพื้นฐานของวัสดุก่อสร้าง กรมทางหลวง

กรณีงานก่อสร้างทาง สะพานและท่อเหลี่ยม ยังได้มีการกำหนดให้ใช้ข้อมูลราคาและ แหล่งวัสดุก่อสร้างอื่น นอกเหนือไปจากข้อมูลราคาของสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวง พาณิชย์ ได้แก่ ข้อมูลวัสดุจากสำนักทางหลวง กรมทางหลวง ข้อมูลราคาวัสดุจากคณะกรรมการ กำหนดราคาพื้นฐานของวัสดุก่อสร้าง กรมทางหลวง

ก) ข้อมูลวัสดุจากสำนักทางหลวง กรมทางหลวง

ข้อมูลวัสดุเพื่อใช้ในการคำนวณราคากลางที่ขอทราบจากสำนักทางหลวงในพื้นที่ได้ ตามปกติ มีดังนี้

ดินถมคันทาง

ทรายถมคันทาง

วัสดุคัดเลือก “ข”

วัสดุคัดเลือก “ก”

วัสดุรองพื้นทางลูกรัง

วัสดุหินคลุก

ทรายรองพื้นใต้ผิวคอนกรีต

ทรายผสมคอนกรีต

หินผสมคอนกรีต

หินผสมแอสฟัลท์คอนกรีต

หิน Single size ขนาดต่างๆ

ราคาน้ำมันโซล่า หน้าสถานีจำหน่ายน้ำมัน ปตท. ในอำเภอเมืองของจังหวัด

ที่เป็นพื้นที่ของสายทางที่จะทำการก่อสร้าง

ข) ข้อมูลราคาวัสดุจากคณะกรรมการกำหนดราคาพื้นฐานของวัสดุก่อสร้าง
กรมทางหลวง

ในแต่ละเดือน คณะกรรมการกำหนดราคาพื้นฐานของวัสดุก่อสร้าง กรมทางหลวง ได้กำหนดราคาวัสดุก่อสร้างที่เป็นวัสดุหลักของงานก่อสร้างทาง สะพานและท่อเหลี่ยม บางรายการ เพื่อให้หน่วยงานในสังกัดใช้เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน ข้อมูลวัสดุก่อสร้างดังกล่าว มีดังนี้

เหล็กเส้นกลมขนาดต่างๆ (มาตรฐาน SR 24)

เหล็กเส้นข้ออ้อยขนาดต่างๆ (มาตรฐาน SD 30 และ SD 40)

ลวดเหล็กสำหรับงานคอนกรีตอัดแรง

ลวดผูกเหล็ก

ปูนซีเมนต์ประเภทต่างๆ

ยางแอสฟัลท์ชนิดต่างๆ

สำหรับราคาวัสดุเหล็กเส้นและปูนซีเมนต์ กรณีได้รับทราบข้อมูลจากสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์แล้ว แต่ยังไม่ได้รับทราบข้อมูลจากคณะกรรมการกำหนดราคาพื้นฐานของวัสดุก่อสร้าง กรมทางหลวง แต่มีความจำเป็นต้องประเมินราคาในขณะนั้น ให้ดำเนินการ ดังนี้

เหล็กเส้น : ให้ใช้ราคาเหล็กเส้นในส่วนกลางของสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า

ปูนซีเมนต์ : ให้ใช้ราคาปูนซีเมนต์ขายส่งของบริษัทปูนซีเมนต์ จากสำนักดัชนี

เศรษฐกิจการค้า หรือสอบถามจากท้องตลาด ตามแหล่งที่

ใกล้เคียง แล้วแต่ว่าราคารวมค่าขนส่งจากแหล่งใดถูกกว่า

โดยให้คำนึงถึงปริมาณการใช้งานด้วย

4) ข้อมูลราคาวัสดุก่อสร้างในการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างชลประทาน

กรณีงานก่อสร้างชลประทาน ได้กำหนดให้สืบราคาวัสดุรวมค่าขนส่งถึงสถานที่ก่อสร้าง จากแหล่งผลิตหรือแหล่งจำหน่ายที่ใกล้สถานที่ก่อสร้าง หากสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ไม่ได้กำหนดราคาไว้

จากการศึกษาข้อมูลราคาวัสดุก่อสร้างที่ใช้ในการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าการคิดราคาวัสดุก่อสร้างจะใช้ข้อมูลราคาวัสดุที่มาจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลายและแตกต่างกัน ทำให้ราคากลางอาจไม่ถูกต้องและสะท้อนความเป็นจริง²

ในงานวิจัยนี้ ได้สอบถามความคิดเห็นที่มีต่อข้อมูลราคาวัสดุก่อสร้าง ซึ่งจัดทำโดยสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ จากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ เห็นว่าข้อมูลราคาวัสดุก่อสร้าง ซึ่งจัดทำโดยสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ มีการสำรวจและปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันทุกเดือน จึงไม่มีปัญหาในเรื่องของความทันสมัยและสอดคล้องต่อสภาพเศรษฐกิจ

แต่เมื่อสอบถามในประเด็นเดียวกันจากผู้คำนวณราคากลางของหน่วยงานราชการ และผู้รับเหมาก่อสร้าง พบว่า

- 1) รายการวัสดุก่อสร้างของสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า หรือสำนักงานพาณิชย์จังหวัด กระทรวงพาณิชย์มีอยู่น้อย และไม่ครอบคลุมทุกประเภทสินค้า ตลอดจนรายการวัสดุก่อสร้างที่มียังล้าสมัย มีการใช้งานน้อย หรือไม่สามารถหาซื้อได้ในพื้นที่ที่ทำการก่อสร้าง
- 2) ราคาของสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า หรือสำนักงานพาณิชย์จังหวัด กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีหน้าที่ในการปรับปรุงข้อมูลราคาวัสดุให้ทันสมัยและเป็นปัจจุบัน เป็นราคาที่ไม่สอดคล้องกับราคาในตลาด
- 3) ถึงแม้ว่าสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า หรือสำนักงานพาณิชย์จังหวัด กระทรวงพาณิชย์ มีการปรับปรุงข้อมูลราคาวัสดุก่อสร้าง และเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคทุกวันทำการสุดท้ายของเดือนก็ตาม แต่การเผยแพร่ข้อมูลยังมีความล่าช้า และไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาวัสดุบางประเภท เช่น เหล็กเส้น³

ผู้คำนวณราคากลางของหน่วยงานราชการส่วนใหญ่จึงใช้วิธีการสอบถามราคาจากผู้ผลิตหรือผู้จำหน่าย หรือแหล่งวัสดุโดยตรง หรือสอบถามราคาจากหน่วยงานส่วนภูมิภาคในสังกัด เพื่อให้ได้ข้อมูลราคาที่เป็นปัจจุบัน ในกรณีที่สอบถามราคาจากผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายโดยตรง จะทำการ

² วิสุทธิ์ ช่อวิเชียร ธนิต ธงทอง และคณะ (2545) ได้ศึกษาข้อมูลราคาวัสดุและแรงงาน ตามที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างที่ใช้อยู่ในขณะนั้น พบว่าการอ้างอิงแหล่งข้อมูลและข้อกำหนดในการคิดราคาที่ต่างกัน ทำให้ได้ราคาต่อก่อสร้างที่ต่างกัน

³ ราคาวัสดุก่อสร้างปรับตัวสูงขึ้น โดยเฉพาะราคาเหล็กเส้นที่ใช้ในการก่อสร้าง ในปี 2550 อยู่ที่กิโลกรัมละ 19-20 บาท แต่ในปัจจุบัน (มกราคม 2551) ปรับเป็นกิโลกรัมละ 27 บาท

สอบราคาอย่างน้อย 3 ราย และผู้คำนวณราคากลางจะเลือกใช้ราคาต่ำสุดในการประมาณราคา โดยจะต้องจัดทำบันทึกและแสดงรายละเอียดในการสอบราคา ตามที่หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างฯ นี้กำหนดไว้ด้วย การที่ผู้คำนวณราคากลางคำนึงถึงราคาวัสดุที่ต่ำที่สุด ไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพของวัสดุไปพร้อมๆ กันในการประมาณราคา นำวัสดุก่อสร้างที่มีคุณภาพต่ำกว่าเกณฑ์มาใช้ ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพของงานก่อสร้างได้ และการใช้วัสดุก่อสร้างที่มีคุณภาพดี ย่อมทำให้ได้ผลงานก่อสร้างที่ดีและไม่เกิดปัญหาต่อผู้รับเหมาก่อสร้างในระหว่างการดำเนินงานก่อสร้าง

ดังนั้น การอ้างอิงข้อมูลราคาวัสดุก่อสร้างจากแหล่งข้อมูลที่ต่างกัน และความสามารถในการต่อรองราคาที่แตกต่างกัน สำหรับงานก่อสร้างที่มีลักษณะเดียวกัน ย่อมเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องในการคำนวณราคากลางได้

3.2.2 ค่าแรงงาน

อัตราค่าแรงงาน ตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางฯ นี้ ได้จัดทำไว้ในรูปของบัญชีค่าแรงงาน/ดำเนินการสำหรับการถอดแบบคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ซึ่งประกอบด้วยอัตราค่าแรงงานสำหรับงานก่อสร้างต่างๆ รวม 28 กลุ่มงาน ได้แก่

- 1) งานขุดดินหลุมฐานรากและถมคืน
- 2) งานถมดินหรือทรายเพื่อปรับระดับ
- 3) งานวัสดุรองกันหลุม
- 4) ค่าตอกเสาเข็มสั้น (ยาวไม่เกิน 6.00 เมตร)
- 5) ค่าตอกเสาเข็มคอนกรีตในเขตกรุงเทพมหานคร
- 6) งานผสมและเทคอนกรีต
- 7) งานเทคอนกรีตผสมเสร็จ
- 8) งานประกอบและติดตั้งไม้แบบหล่อคอนกรีต
- 9) งานตัด ตัด และผูกเหล็กเส้นกลม
- 10) งานก่อผนัง
- 11) งานฉาบผิวผนัง
- 12) งานปูวัสดุทำผิวผนัง
- 13) งานปูวัสดุผิวพื้น
- 14) งานติดตั้งเคร่าและตีฝ้าไม้
- 15) งานติดตั้งเคร่าและตีฝ้าวัสดุแผ่นสำเร็จรูป

- 16) งานติดตั้งเครื่อและตีฝ้าเพดานไม้
- 17) งานติดตั้งเครื่อและตีฝ้าเพดานวัสดุแผ่นสำเร็จรูป
- 18) งานทำโครงหลังค้ำไม้
- 19) งานมุงหลังคา
- 20) งานทำพื้นไม้
- 21) งานทำและติดตั้งงานไม้ประเภทต่างๆ
- 22) ค่าติดตั้งกระจก
- 23) ค่าทาสีต่างๆ (ทา 3 ครั้ง)
- 24) ค่าติดตั้งเครื่องสุขภัณฑ์ พร้อมอุปกรณ์
- 25) ค่าร้อยถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ
- 26) งานระบบสุขาภิบาลและระบบดับเพลิง
- 27) งานระบบไฟฟ้าแสงสว่างและระบบสื่อสาร
- 28) งานระบบปรับอากาศและระบายอากาศ

ราคาค่าแรงงานได้มีการกำหนดให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องตามประกาศ
ค่าแรงงานขั้นต่ำของกระทรวงแรงงานฯ โดยได้กำหนดวิธีการคิดค่าแรงงานไว้ดังนี้

- 1) ให้ใช้บัญชีค่าแรงงาน/ดำเนินการสำหรับการถอดแบบคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง
เป็นข้อมูลในการคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง
- 2) ค่าแรงงานของงานบางประเภทที่ไม่ได้กำหนดไว้ในบัญชีค่าแรงงาน/ดำเนินการฯ นี้
ให้ผู้คำนวณราคากลางกำหนดเองตามความเหมาะสมกับลักษณะงานและราคางาน
ในท้องถิ่นนั้น
- 3) ค่าแรงงานที่อยู่นอกเหนือจากรายการที่กำหนดไว้ ใช้คิดเหมารวม 30-37% ของยอด
ค่าวัสดุ
- 4) การคิดค่าแรงงานสำหรับงานก่อสร้างชลประทานที่ต้องใช้แรงงานคน ให้ใช้อัตรา
ค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ ตามประกาศกระทรวงแรงงานฯ โดยเลือกใช้ตามจังหวัดที่
สถานที่ก่อสร้างตั้งอยู่

จากการศึกษาอัตราค่าแรงงานที่ใช้ในการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างดังกล่าวข้างต้น
พบว่าบัญชีค่าแรงงาน/ดำเนินการฯ ยังจัดเก็บได้ไม่ครอบคลุมรายการงานก่อสร้างทั้งหมด ทำให้
ผู้คำนวณราคากลางของหน่วยงานราชการใช้วิธีการสอบราคาจากผู้รับจ้างโดยตรง ซึ่งผู้คำนวณ
ราคากลางเห็นว่าเป็นราคาที่สะท้อนความเป็นจริงมากที่สุด ราคาค่าแรงงานในลักษณะนี้

เป็นราคาที่ตกลงกันบนความพึงพอใจของผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง ทำให้การคิดค่าแรงงานไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน นอกจากนี้ งานก่อสร้างบางลักษณะต้องการแรงงานที่มีฝีมือ หากนำแรงงานที่มีราคาถูกมาใช้ในงานที่ต้องใช้ฝีมือ ทักษะ หรือความชำนาญในการทำงานนั้นๆ แล้ว ผลงานที่ได้ อาจไม่ประณีต เรียบร้อย คุณภาพแรงงานที่นำมาใช้จึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพของงานก่อสร้างได้เช่นกัน

งานวิจัยนี้ยังได้สอบถามความคิดเห็นที่มีต่ออัตราค่าแรงงานในบัญชีค่าแรงงาน/ดำเนินการฯ ตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างฯ นี้ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างฯ อธิบายว่าไม่สามารถจัดทำบัญชีค่าแรงงาน/ดำเนินการฯ ได้ครอบคลุมงานก่อสร้างทุกประเภท แต่การจัดทำบัญชีค่าแรงงาน/ดำเนินการฯ นี้ ได้มีการสำรวจข้อมูลราคาค่าแรงงานในตลาดจากทั้งภาครัฐที่มีการจ้างงานก่อสร้างและภาคเอกชน เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงสาธารณสุข และสมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ แล้วนำมาพิจารณาให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานและอัตราค่าแรงงาน ตามประกาศกระทรวงแรงงานฯ และได้ปรับปรุงให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน และเมื่อสอบถามในประเด็นเดียวกัน ผู้คำนวณราคากลางของหน่วยงานราชการเห็นว่าราคาค่าแรงงานมีความเหมาะสมแล้ว เป็นราคาที่มีความยุติธรรมมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับในอดีต และอยู่ในราคาที่ผู้รับเหมาก่อสร้างสามารถทำได้

แต่เมื่อสอบถามความคิดเห็นในประเด็นเดียวกันนี้กับผู้รับเหมาก่อสร้างพบว่า ผู้รับเหมาก่อสร้างส่วนใหญ่เห็นว่าค่าแรงงานยังไม่สะท้อนความเป็นจริง ต่ำเกินไป ตัวอย่างเช่น ค่าแรงงานช่างไฟฟ้า ซึ่งตามบัญชีค่าแรงงาน/ดำเนินการฯ โดยเฉลี่ยจะอยู่ที่ประมาณวันละ 300-400 บาท แต่ในความเป็นจริงที่ผู้รับเหมาจ่ายค่าแรงช่างไฟฟ้า โดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณวันละ 350-400 กว่าบาท หรือค่าแรงงานช่างสี เป็นต้น รวมทั้งปริมาณงานที่ทำได้ในแต่ละวันอาจไม่เป็นไปตามสถิติปริมาณงานก่อสร้างเฉลี่ยต่อวันที่นำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการคิดอัตราค่าแรงงาน เนื่องจากคุณภาพฝีมือแรงงานในปัจจุบันต่างกับในอดีต และแรงงานก่อสร้างส่วนใหญ่ไม่ได้รับการฝึกฝนอย่างถูกต้อง รวมทั้งมักทำงานกันตามฤดูกาล ไม่ได้ยึดเป็นอาชีพหลัก

ดังนั้น การกำหนดมาตรฐานแรงงานก่อสร้างและคุณภาพฝีมือแรงงานที่ใช้ในงานก่อสร้าง ซึ่งเป็นคุณสมบัติและประสบการณ์เฉพาะบุคคล หากสามารถระบุได้ชัดเจนจะทำให้กำหนดราคา ค่าแรงงานที่แสดงราคาที่แท้จริงของงานประเภทต่างๆ ได้ และสามารถตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของราคากลางได้

3.3 การคิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อสร้าง

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อสร้าง (Indirect cost) ในงานก่อสร้างของทางราชการ ประกอบด้วย ค่าอำนาจการ ค่าดอกเบี้ย กำไร และภาษี ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อสร้างเหล่านี้ได้ถูกกำหนดไว้ในรูปของตาราง เรียกว่า ตาราง Factor F รวม 3 ตาราง ตามแต่ละลักษณะงาน ซึ่งได้แก่ ตาราง Factor F งานก่อสร้างอาคาร ตาราง Factor F งานก่อสร้างทาง และตาราง Factor F งานก่อสร้างสะพานและท่อเหลี่ยม

ตาราง Factor F ประกอบด้วยส่วนต่างๆ ได้แก่ เงินล่วงหน้าจ่าย เงินประกันผลงานหักดอกเบี้ยเงินกู้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่างาน (ทุน) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อสร้าง (ค่าอำนาจการดอกเบี้ย และกำไร) และค่า Factor F

จากการศึกษาพบว่าปัญหาที่เกิดจากการนำ Factor F ไปใช้ไม่ถูกต้อง ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง⁴ เมื่อสอบถามคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างฯ และผู้คำนวณราคากลางของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ในเรื่องการใช้ Factor F พบว่าปัญหาการใช้ส่วนใหญ่เกิดจากความไม่เข้าใจวิธีการใช้ Factor F ของผู้คำนวณราคากลาง โดยเฉพาะหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาค และเมื่อสอบถามถึงความคิดเห็นที่มีต่อองค์ประกอบของ Factor F ผู้ให้สัมภาษณ์บางราย ซึ่งเป็นผู้คำนวณราคากลางของหน่วยงานราชการก็ยังคงไม่เข้าใจที่มาขององค์ประกอบของ Factor F แต่สามารถใช้ได้อย่างถูกต้อง เนื่องจากจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามที่หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างฯ นี้กำหนดไว้

เมื่อสอบถามค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อสร้างที่อยู่ในรูปของค่า Factor F จากผู้รับเหมาก่อสร้างในแต่ละลักษณะงาน⁵ ผู้รับเหมาก่อสร้างงานอาคารเห็นว่าในการดำเนินงานของผู้รับเหมาก่อสร้างต้องใช้เงินลงทุนสูงและมีความเสี่ยงอยู่มาก บางครั้งจำเป็นจะต้องกู้ยืมจากสถาบันการเงิน เพื่อเป็นทุนหมุนเวียน ค่า Factor F จึงควรจะสูงกว่าที่เป็นอยู่ รวมทั้งในส่วนของค่าอำนาจการ หมวดค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการและบุคลากรในการดำเนินงานก่อสร้าง ตัวอย่างเช่น เงินเดือนของวิศวกร ที่มีมูลค่างานตั้งแต่ 50 ล้านขึ้นไป จนถึง 100 ล้าน กำหนดไว้ที่ 25,000 บาทต่อเดือน อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ซึ่งหลักการคิดอาจมาจากการ

⁴ วิสุทธิ์ ช่อวิเชียร ธนิต ธงทอง และคณะ (2545) ได้ศึกษาปัญหาในการทำความเข้าใจองค์ประกอบของ Factor F (2544) พบว่าผู้ประมาณราคาของหน่วยงานราชการเพียงร้อยละ 11 เท่านั้นที่เข้าใจหลักการคิดและที่มาของ Factor F ผู้ประมาณราคาส่วนใหญ่ไม่เข้าใจที่มาของ Factor F อย่างชัดเจน แต่สามารถใช้ได้อย่างถูกต้อง

⁵ ในการศึกษาวิจัยนี้ จะศึกษาเฉพาะปัญหาที่เกิดจากความไม่เข้าใจในการใช้ Factor F ที่ทำให้ราคากลางบิดเบือนไปจากความเป็นจริงเท่านั้น ไม่ได้ศึกษาที่มาขององค์ประกอบของ Factor F เนื่องจากมีรายละเอียดอยู่มาก

เปรียบเทียบกับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ แต่ในความเป็นจริง ผู้รับเหมาก่อสร้างคงไม่สามารถจ้างวิศวกรที่มีประสบการณ์มากกว่า 5 ปี ในอัตราเงินเดือนดังกล่าวได้ และผู้รับเหมาก่อสร้างยังต้องมีค่าใช้จ่ายอื่นของบุคลากรที่ต้องนำมาคิดเป็นต้นทุนนอกเหนือไปจากเงินเดือน เช่น ค่าน้ำมันรถ สวัสดิการอื่นๆ นอกจากนี้ ในการสรุปรวมค่าก่อสร้างที่ครุภัณฑ์สั่งซื้อหรือจัดซื้อและระบบโสตทัศนฯ แยกออกจาก่างานต้นทุน โดยให้นำ่างานต้นทุนมาคูณด้วย Factor F ก่อน แล้วจึงนำมาคำนวณรวมกับครุภัณฑ์สั่งซื้อหรือจัดซื้อและระบบโสตทัศนฯ ภายหลัง ผู้รับเหมาก่อสร้างเห็นว่าในความเป็นจริง ผู้รับเหมาก่อสร้างเองมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (Handling cost) จึงควรให้คำนวณรวม Factor F เข้าไปด้วย

ที่มาขององค์ประกอบของ Factor F และปัญหาความไม่เข้าใจในการใช้ Factor F จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ราคากลางอาจสูงเกินไปหรือต่ำเกินไป และไม่สะท้อนราคากลางที่แท้จริง

3.4 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาปัญหาเบื้องต้นจากการใช้หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างในบทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลกระทบต่อความเหมาะสมของราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และเกิดมาตรฐานในการคำนวณราคากลาง หากต้นทุนค่าก่อสร้างเพิ่มสูงขึ้น แต่ราคากลางงานก่อสร้างไม่สะท้อนความเป็นจริงที่เกิดขึ้น อาจทำให้เกิดปัญหาด้านคุณภาพงานก่อสร้างและปัญหาการละทิ้งงานของผู้รับเหมาก่อสร้างตามมา⁶ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่ออุตสาหกรรมก่อสร้างซึ่งเป็นอุตสาหกรรมหลักในการพัฒนาประเทศ

⁶ บทความจากเว็บไซต์ของสมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ กล่าวถึงการให้สัมภาษณ์ของนายปิยะพันธ์ นิยมานเหมินทร์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ว่าในช่วง 2 เดือนแรกของปี 2551 มีจำนวนผู้รับเหมาก่อสร้างที่ละทิ้งงานถึง 21 ราย ซึ่งในขณะที่ตลอดปี 2550 มีเพียง 91 ราย และตลอดปี 2549 มีจำนวน 93 ราย (ข้อมูลจากเว็บไซต์กรมบัญชีกลาง www.gprocurement.go.th) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้รับเหมาขนาดเล็กและขนาดกลาง สาเหตุที่ทิ้งงานเกิดจากปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงิน และภาวะเศรษฐกิจซบเซา ผู้รับเหมาก่อสร้างจึงตัดราคากันเพื่อให้ได้งาน แต่เมื่อดำเนินการก่อสร้างจริง ก็ไม่สามารถดำเนินงานให้แล้วเสร็จได้ ซึ่งจะเห็นว่าผลการพิจารณาตัดสินให้ผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้ที่ชนะการประมูลหรือเป็นผู้ได้งาน โดยไม่ได้พิจารณาความถูกต้องของราคาว่าตามสภาพและข้อเท็จจริงจะสามารถก่อสร้างได้หรือไม่ ถึงแม้ว่าได้มีการประมาณราคาเพื่อเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วก็ตาม ตลอดจนไม่ได้พิจารณาถึงศักยภาพและความสามารถของผู้เสนอราคา และความรับผิดชอบและจรรยาบรรณในวิชาชีพของผู้รับเหมาก่อสร้าง ปัญหาในลักษณะนี้จึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและไม่สิ้นสุด (www.tca.or.th)

ดังนั้น ขั้นตอนในการคำนวณราคากลางทั้ง 3 ขั้นตอน ซึ่งได้แก่ การถอดแบบคำนวณราคากลาง การใส่ราคาวัสดุและค่าแรงงาน การคิดค่าอำนาจการ ดอกเบี้ย กำไร และภาษี (Factor F) จึงควรมีการจัดทำให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ครอบคลุมงานทุกประเภท ทุกพื้นที่ และสอดคล้องกับวิธีการทำงานและเทคโนโลยีด้านการก่อสร้างในปัจจุบัน เพื่อให้ราคากลางมีความเหมาะสม ถูกต้องและยุติธรรมต่อผู้รับเหมาก่อสร้าง และส่วนราชการเจ้าของโครงการ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในงานก่อสร้างของทางราชการ

ในช่วงปี พ.ศ.2550 ที่ผ่านมา ธุรกิจก่อสร้างประสบปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจ ประสบปัญหาขาดทุนและเกิดภาวะหนี้สิน ตลอดจนภาครัฐชะลอการลงทุนในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ และโครงการขนาดเล็กของภาครัฐก็มีน้อยมาก รวมทั้งวัสดุก่อสร้าง ค่าแรงงาน และน้ำมันปรับราคาสูงขึ้น ส่งผลให้เกิดการแข่งขันประมูลงานก่อสร้างของภาครัฐมีความรุนแรงมากขึ้น ผู้รับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ที่มีชื่อเสียงและศักยภาพในการทำงานสูงเท่านั้นที่จะได้รับชัยชนะในการประมูลงาน

ความพยายามในการสร้างอำนาจผูกขาดของกลุ่มธุรกิจในการก่อสร้างของภาครัฐ นอกจากเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการประมูลงานแล้ว ยังเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนเกินหรือกำไรในระดับที่เกินกว่าอัตราปกติทั่วไปที่เกิดขึ้นในตลาดที่มีการแข่งขันกัน ที่เรียกว่า “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” (Economic rent) ด้วย การแสวงหาค่าเช่ามักจะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง และการคอร์รัปชัน เช่น การจ่ายเงินสินบนหรือเงินใต้โต๊ะ⁷ เพื่อกีดกันไม่ให้คู่แข่งอื่นได้รับงาน ส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจเป็นไปในทิศทางที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์มากกว่าที่จะเกิดจากกลไกตลาด

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาวิเคราะห์พฤติกรรมในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เพื่อทำความเข้าใจในวิธีการสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-seeking process) จากงานก่อสร้างของทางราชการ ระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง

4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์

การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในงานก่อสร้างของทางราชการมักจะเกิดจากความร่วมมือของกลุ่มบุคคล 3 กลุ่ม ซึ่งมีบทบาทและความสัมพันธ์ที่ทับซ้อนกันไปได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในลักษณะต่างตอบแทน

⁷ รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย ของสำนักงาน ก.พ. (2544) ได้ให้คำจำกัดความของ “สินบน” และ “เงินใต้โต๊ะ” ว่าเป็นสินบน มักใช้ในกรณีที่มีการจ่ายเงินตามข้อตกลง (ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันระหว่างผู้ให้และผู้รับ) และเป็นเงินจำนวนมาก เช่น การซื้อตำแหน่ง การจ่ายเงินเพื่อแลกกับผลประโยชน์สูงๆ เช่น สัมปทาน หรือใบอนุญาตก่อสร้าง ส่วนเงินใต้โต๊ะ มักใช้ในกรณีการจ่ายเงินให้รัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจ เพื่อแลกกับใบอนุญาต สัญญา หรือสัมปทาน

ระหว่างผู้อุปถัมภ์ (Patron) และผู้รับอุปถัมภ์ (Client) เป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนความไม่เท่าเทียมทางสถานะ อำนาจ และอยู่บนการแลกเปลี่ยน เพื่อที่จะประสานผลประโยชน์กันได้อย่างเหมาะสม กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จึงทำให้เกิดปัญหาคอรัปชันในทุกขั้นตอนการดำเนินการ

4.1.1 นักการเมือง

ลักษณะความสัมพันธ์ของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างกับการเมืองไทย อาจจำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบคือ ความสัมพันธ์โดยตรงและความสัมพันธ์โดยอ้อม นักการเมืองมาจากนักธุรกิจ ความสัมพันธ์โดยตรงมีลักษณะของการเป็นเจ้าของอย่างเปิดเผย นักการเมืองอาจเป็นหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้น หรือกรรมการผู้มีอำนาจในกิจการรับเหมาก่อสร้าง หรือบุคคลใกล้ชิดในครอบครัวเดียวกัน ใช้นามสกุลเดียวกัน เป็นเจ้าของกิจการอยู่ ส่วนความสัมพันธ์โดยอ้อมเป็นการใช้บุคคลอื่นคือหุ้น แทน อาจจะเป็นญาติพี่น้องหรือบุคคลใกล้ชิดเข้าไปเป็นผู้ถือหุ้นหรือกรรมการบริษัท รวมทั้งลักษณะความเกี่ยวข้องกันจากที่เคยทำกิจกรรมต่างๆ ร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ หรือมีการลงทุนร่วมกัน (นพนนท์ วรรณเทพสกุล: 2549)

นักการเมืองในพรรคต่างๆ ที่มาจากตระกูลที่ประกอบอาชีพรับเหมาก่อสร้างมีจำนวนรวม 75 ตระกูล โดยเกี่ยวข้องกับกิจการรับเหมาก่อสร้างตั้งแต่ขนาดกลางจนถึงขนาดใหญ่⁸ สมาชิกในตระกูลดังกล่าวบางคนเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา (นพนนท์ วรรณเทพสกุล: 2549)

นักการเมืองบางตระกูลส่งสมาชิกในตระกูลเข้าสู่การเมือง เพื่อสืบทอดตำแหน่งทางการเมือง นักการเมืองเหล่านี้สามารถเข้าถึงอำนาจรัฐ เพื่อรักษาผลประโยชน์ทางธุรกิจ และใช้อำนาจหน้าที่โดยตรงหรือโดยอ้อมในการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง บุคคลใกล้ชิดหรือเครือญาติของตนเองหรือของกลุ่มธุรกิจที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง นักการเมืองสามารถผลักดันเงินงบประมาณโครงการก่อสร้างต่างๆ ไปสู่พื้นที่ของตนได้ หรือสามารถให้การสนับสนุนโครงการก่อสร้างในลักษณะที่ไม่ถูกต้อง โดยมากมักจะปราศจากหลักฐานที่จะให้ติดตามตรวจสอบได้

⁸ นพนนท์ วรรณเทพสกุล (2549) ได้จำแนกขนาดของธุรกิจก่อสร้างไว้ดังนี้ ธุรกิจขนาดใหญ่ ใช้เกณฑ์รายได้ที่บริษัทก่อสร้างสัญชาติไทยเคยมีมูลค่างานก่อสร้างเกินกว่าระดับ 10,000 ล้านบาท ในปีใดปีหนึ่งก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ.2540 และยังคงขนาดใหญ่ในระดับรายได้มากกว่า 5,000 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2545 ธุรกิจขนาดกลาง ใช้เกณฑ์รายได้ของผู้รับเหมาก่อสร้างสัญชาติไทยที่รับงานก่อสร้างในส่วนกลางเป็นหลัก มีรายได้ระหว่างปี พ.ศ.2539-2545 ต่ำกว่า 10,000 ล้านบาทต่อปี ส่วนธุรกิจขนาดเล็ก หมายถึงธุรกิจก่อสร้างสัญชาติไทยที่นิยมรับงานก่อสร้างในท้องถิ่น โดยมากเป็นงานภาคราชการ ไม่ได้หมายความว่าไม่มีรายได้จากการก่อสร้างต่อปีน้อย ส่วนใหญ่มีทุนจดทะเบียนต่ำกว่า 100 ล้านบาท และธุรกิจก่อสร้างในกลุ่มนี้จำนวนไม่น้อยมีระดับรายได้ต่อปีไม่น้อยกว่าธุรกิจก่อสร้างขนาดกลาง

4.1.2 ข้าราชการ

การแสวงหาผลประโยชน์ของนักการเมืองจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย หากไม่ได้รับความร่วมมือจากข้าราชการระดับบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและนักการเมืองอยู่ในรูปของการพึ่งพาอาศัยกัน ข้าราชการระดับบริหารมักได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นโดยมีสายสัมพันธ์ทางการเมือง ระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองในลักษณะนี้ทำให้ข้าราชการจะต้องเชื่อฟังเกรงกลัว และยอมรับนักการเมือง เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจที่สามารถให้คุณและโทษได้ ตลอดจนวัฒนธรรมของข้าราชการเป็นวัฒนธรรมการรับฟังคำสั่งจากผู้มีอำนาจเหนือกว่า และเพื่อไม่ให้กระทบต่อความสัมพันธ์และผลประโยชน์ระหว่างกัน

ปัจจัยอื่นที่ทำให้ข้าราชการแสวงหาค่าเช่าเพื่อประโยชน์ส่วนตัวนั้น นอกไปจากความเกรงกลัวหรือต้องรับฟังคำสั่งจากนักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงและการให้การอุปถัมภ์ในตำแหน่งหน้าที่การงานในระดับสูงขึ้นแล้ว ก็น่าจะเกิดจากการที่ข้าราชการมีเงินเดือนน้อย ความไม่รู้จักพอ และมีค่านิยมการใช้จ่ายอย่างสุรุ่ยสุร่าย ฟุ่มเฟือย จึงเต็มใจที่จะ “ตามน้ำ” หรือเข้าร่วมกระบวนการแสวงหาค่าเช่านี้ด้วย ข้าราชการจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้ให้นักการเมืองและนักธุรกิจรับเหมาก่อสร้างประสบความสำเร็จในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

4.1.3 นักธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง

การมีสายสัมพันธ์ทางการเมืองหรือเส้นสายทางการเมืองเป็นสิ่งที่อยู่กับธุรกิจก่อสร้างไทยมานาน กลุ่มธุรกิจที่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองย่อมจะได้เปรียบในการดำเนินธุรกิจ ได้รับผลประโยชน์หรือสิทธิพิเศษจากรัฐ เป็นการประกันผลกำไรของธุรกิจและสร้างช่องทางในการเข้าถึงทรัพยากร นำไปสู่การสะสมทุนทางเศรษฐกิจและความสำเร็จทางธุรกิจ⁹ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจและกลุ่มการเมืองในประเทศไทยมี 3 รูปแบบได้แก่ ระบบการประมูล ระบบการส่งตัวแทน และการเข้าสู่การเมืองทางตรง

⁹ วันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ.2550 ซึ่งอยู่ในช่วงก่อนจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ.2550 สมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้จัดงาน Dinner Talk ในหัวข้อ “นโยบายอุตสาหกรรมก่อสร้างของรัฐบาลใหม่” ณ สโมสรทหารบก ถนนวิภาวดีรังสิต เพื่อให้ผู้รับเหมาก่อสร้างได้พบปะพูดคุยและรับทราบนโยบายและทิศทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมก่อสร้างกับผู้แทนพรรคการเมืองต่างๆ รวม 5 พรรค ได้แก่ พรรคพลังประชาชน พรรคประชาธิปัตย์ พรรคเพื่อแผ่นดิน พรรคภูมิใจไทย และพรรคชาติไทย โดยแต่ละพรรคได้เสนอนโยบายในการที่จะสนับสนุนอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย (<http://www.tca.or.th>: มกราคม 2551)

รูปแบบแรก ระบบการประมูลเป็นความสัมพันธ์แนวตั้ง (Vertical relationship) ที่กลุ่มการเมืองเป็นผู้นำ มีการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มภายใต้ระบบอุปถัมภ์ กลุ่มธุรกิจบางกลุ่มจะไม่เข้าสู่การเมืองโดยตรง แต่จะอาศัยกลุ่มการเมือง

รูปแบบที่สอง ระบบการส่งตัวแทนเป็นความสัมพันธ์แนวราบ (Horizontal relationship) ที่กลุ่มธุรกิจส่งตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในกลุ่มการเมือง โดยการเป็นกรรมการบริหารพรรค และอาจจะเข้าไปทำหน้าที่รัฐมนตรี หากกลุ่มการเมืองได้มีโอกาสเป็นรัฐบาล

รูปแบบสุดท้ายคือ ความสัมพันธ์แนวตั้งที่มีกลุ่มธุรกิจเป็นผู้นำ แล้วอาศัยกลุ่มการเมืองเป็นตัวสนับสนุนความสำเร็จทางการเมือง โดยในอดีตนักธุรกิจที่เป็นเจ้าของกิจการจะไม่เข้าสู่การเมืองโดยตรง แต่อาศัยอยู่ใต้การเมืองในเชิงอุปถัมภ์หรือการส่งตัวแทน แต่ในปัจจุบันนักธุรกิจประเภทนี้เข้าสู่การเมืองโดยตรงมากขึ้น (ธานี ชัยวัฒน์: 2549)

กลุ่มทุนก่อสร้างไทยในปัจจุบันมักมีความสัมพันธ์ที่อยู่ใน 2 รูปแบบแรก ในรูปแบบความสัมพันธ์แบบระบบการประมูล กลุ่มนักธุรกิจรับเหมาก่อสร้างจะจ่ายเงินให้แก่นักการเมืองหรือพรรคการเมือง¹⁰ (เช่น บริจาคเงินสนับสนุนการเลือกตั้ง ซึ่งอยู่ในลักษณะที่ถูกต้องตามกฎหมาย และเงินสนับสนุนในลักษณะที่ไม่เปิดเผย) เพื่อตอบแทนการเอื้อประโยชน์ที่ผ่านมาหรือจะเกิดขึ้นในอนาคต และเพื่อผูกขาดทางธุรกิจ กลุ่มทุนก่อสร้างจึงเปรียบเสมือนฐานทางการเงินให้แก่กลุ่มการเมือง จำเป็นต้องหาค่าเช่าให้เพิ่มขึ้นเพื่อใช้ในการขยายธุรกิจและสนับสนุนกลุ่มการเมือง

รูปแบบความสัมพันธ์แบบระบบตัวแทนเป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่กลุ่มทุนก่อสร้างทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดพยายามขยายฐานอำนาจ¹¹ และอิทธิพลทางธุรกิจด้วยการส่งบุคคลใกล้ชิดหรือเครือญาติไปเป็นนักการเมือง¹²

¹⁰ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แหล่งข่าวจากสมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ระบุว่า ช่วงนี้งานประมูลก่อสร้างของภาครัฐมีจำนวนมาก เนื่องจากรัฐบาลต้องการสร้างผลงานก่อนที่หมดอำนาจการบริหาร และจะใช้ผลงานเป็นฐานในการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในเดือนธันวาคมนี้ รวมทั้งต้องหาทุนไว้ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งด้วย นักการเมืองทุกยุคทุกสมัยจะเรียกเงินได้โตะจากผู้รับเหมาก่อสร้าง เพื่อใช้ในการเลือกตั้ง และเป็นที่รู้กันว่าผู้รับเหมาก่อสร้างต้องให้การสนับสนุน เพื่อให้ได้งาน ถึงแม้จะเห็นว่ารัฐบาลไม่ได้เป็นนักการเมืองอาชีพ แต่หลายคนที่มีเครือข่ายเล่นการเมือง จึงต้องหาทุนไปช่วยเหลือพรรคพวก (ผู้จัดการรายสัปดาห์ 12 ตุลาคม 2550)

¹¹ โยชิฟูมิ ทามาตา (2537) อธิบายความหมายของ "อำนาจ" และ "อิทธิพล" ไว้ว่า อำนาจ หมายถึง อำนาจทางการ อิทธิพล หมายถึง อำนาจไม่เป็นทางการ บุคคลซึ่งมีตำแหน่งทางราชการเป็นผู้มีอำนาจ แต่บุคคลซึ่งไม่มีตำแหน่งทางราชการสามารถจะมีได้เพียงอิทธิพลเท่านั้น นักธุรกิจมีอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของอิทธิพลอยู่ในมือ และสามารถใช้ประโยชน์จากอิทธิพลของนักการเมืองเหนือข้าราชการ (เอกสารประกอบการสอนวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง: รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ)

การแสวงหาอำนาจทางการเมืองของนักธุรกิจบางครั้งอาจเกิดจากต้องปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการถูกแทรกแซงโดยกลุ่มข้าราชการที่คอยแสวงหาผลประโยชน์ เนื่องจากการมีตำแหน่งทางการเมืองจะทำให้ฝ่ายตรงข้ามที่เป็นคู่แข่งทางธุรกิจและข้าราชการรู้สึกเกรงใจหรือเกรงกลัว (ชัชยนต์ และโอฬาร ถิ่นบางเตียว: 2549) อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจก่อสร้างกับข้าราชการอยู่ในลักษณะที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน การวางกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของทางราชการเพื่อให้เอกชนปฏิบัติตามอาจเป็นอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจ นักธุรกิจก่อสร้างจึงจำเป็นต้องจ่ายเงินสินบนให้แก่ข้าราชการบางรายที่เต็มใจที่จะรับเงินสินบน เพื่อให้เกิดความราบรื่น คล่องตัว ในบางกรณีนักธุรกิจยังผลักดันคนของตนให้ขึ้นสู่ตำแหน่งสำคัญ ในหน่วยงานราชการอีกด้วย เพื่อให้สามารถตอบสนองการดำเนินธุรกิจของตนได้

4.2 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในงานก่อสร้าง

เนื่องจากงานก่อสร้าง โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่มักจะมีผู้เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของโครงการ ที่ปรึกษาโครงการ วิศวกร ผู้รับเหมาก่อสร้าง ซึ่งแต่ละฝ่ายก็จะมีบทบาทและหน้าที่ที่แตกต่างกันไป การจัดจ้างงานก่อสร้างจึงเป็นแหล่งในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ อำนาจและอิทธิพลของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในลักษณะนี้ทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจไร้ประสิทธิภาพ และส่งผลกระทบต่อสังคมและการพัฒนาระบบเศรษฐกิจในระยะยาว เนื่องจากการสร้างสิ่งกีดขวางการทำงานของกลไกตลาด ทำให้กลไกตลาดเบี่ยงเบนไปจากที่ควรจะเป็น เพื่อให้เกิดส่วนเกินซึ่งมาจากการถ่ายโอนหรือดึงทรัพยากรจากสังคม

ในการจัดจ้างงานก่อสร้างของทางราชการนั้น ทุกขั้นตอนสามารถนำไปสู่การทุจริตได้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการอนุมัติโครงการ ขั้นตอนการประกวดราคา และขั้นตอนการตรวจรับงาน เป็นต้น การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในธุรกิจก่อสร้างจึงนำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยความร่วมมือและต่อรองกันบนพื้นฐานของการรักษาผลประโยชน์ในกลุ่มของตน ระหว่างกลุ่มนักการเมือง และกลุ่มทุนก่อสร้าง โดยมีกลุ่มข้าราชการหรือนักวิชาการเกี่ยวข้องด้วย

¹² ชัชยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และโอฬาร ถิ่นบางเตียว (2549) ได้ศึกษาบทบาทและกระบวนการสะสมทุนของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ด้วยการส่งเครือข่ายเข้าสู่การเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อปกป้องธุรกิจของตน หลังจากนั้นก็ขยายฐานทางธุรกิจไปสู่ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง และใช้ตำแหน่งทางการเมืองผลักดันโครงการขนาดใหญ่ของทางราชการที่มีมูลค่ากว่า 100 ล้านบาท เข้ามาในพื้นที่ของตน อาจจะดำเนินธุรกิจเองหรือดำเนินการภายใต้ชื่อบุคคลอื่น หรือมีการหักเปอร์เซ็นต์จากบริษัทรับเหมาก่อสร้างที่ได้งานไปทำ

โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่จึงมักจะเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเข้ารับตำแหน่งของรัฐบาลชุดใหม่เสมอ เนื่องจากเป็นแหล่งรายได้หลักของนักการเมืองที่จะนำมาชดเชยค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปในการเลือกตั้ง รวมทั้งเพื่อเป็นทุนสำหรับการเลือกตั้งในครั้งต่อไป ในขณะที่กลุ่มนักธุรกิจก่อสร้างก็จะแสวงหากำไรในระดับสูง หรือสร้างค่าเช่าด้วยการสมยอมกันเสนอราคา เพื่อที่จะผูกขาดทางธุรกิจ เข้าถึงอำนาจรัฐเพื่อรักษาผลประโยชน์หรือสร้างค่าเช่าให้เพิ่มมากขึ้น

ผลการสำรวจดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันประจำปี 2550 (CPI: Corruption perceptions index) พบว่าประเทศไทยได้คะแนน 3.3 คะแนน จากคะแนนเต็ม 10 คะแนน (คะแนนสูง หมายถึง มีความโปร่งใส มีการทุจริตน้อย และคะแนนต่ำ หมายถึง มีการทุจริตในระดับสูง) ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 4-1

ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย พ.ศ.2541-2550										
พ.ศ.	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550
คะแนน	3.00	3.20	3.20	3.20	3.20	3.30	3.60	3.80	3.60	3.30

ที่มา : www.transparency.org

ตาราง 4-1 ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย ปี พ.ศ.2541 – 2550

ประเภทการคอร์รัปชัน ตามความหมายของ UNDP (United Nations Development Programme)¹³ แบ่งเป็น 2 ประเภทดังนี้

- 1) การคอร์รัปชันซึ่งเกิดขึ้นจากการสมรู้ร่วมคิดระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและภาคเอกชน เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง (State capture type of corruption)
- 2) การคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐและนักการเมืองที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ (Petty administrative corruption) เช่น การติดสินบนเพื่อการหาประโยชน์ส่วนตน อันเป็นผลมาจากการที่มีรายได้น้อยกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับ

¹³ อัมชานา วุฒิสมนูรณ และสาธิตา จินตนะเสรี. เอกสารสรุปผลการสัมมนา Regional seminar on conflict of interest: a fundamental anticorruption concept ระหว่าง 6-7 สิงหาคม 2550. กรุงเทพฯ: ปรช. ประเทศอินโดนีเซีย: สำนักงาน ป.ป.ช. (อัครา)

ลักษณะของการคอร์รัปชันที่พบในประเทศไทยสรุปได้เป็น 3 รูปแบบที่สำคัญคือ รูปแบบแรก การใช้อำนาจในการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐเพื่อลดต้นทุนการทำธุรกิจ กรณีนี้สามารถเกิดขึ้นได้จากเรื่องที่มีระดับความรุนแรงต่ำ เช่น การจ่ายสินบนให้ตำรวจเมื่อทำผิดกฎจราจร ไปจนถึงเรื่องที่มีระดับความรุนแรงสูง เช่น การจ่ายสินบนเพื่อให้มีการคุ้มครองธุรกิจที่ผิดกฎหมายต่างๆ รูปแบบที่สอง การใช้อำนาจในการสร้างอุปสรรคในการให้บริการแก่ประชาชนและภาคธุรกิจ เพื่อให้มีการจ่ายเงินค่าน้ำร้อนน้ำชา¹⁴ เงินใต้โต๊ะ เพื่อให้กระบวนการในการให้บริการมีความรวดเร็วขึ้น ปัญหานี้มักจะเกิดขึ้นจากเงินเดือนและผลตอบแทนในระบบราชการต่ำเกินไป จนขาดแรงจูงใจในการทำงาน เช่น การสร้างความล่าช้าในการให้บริการ การสร้างขั้นตอนในการให้บริการที่มากเกินไป เป็นต้น และรูปแบบสุดท้าย การใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ ในรูปของสิ่งของและบริการ หรือสิทธิให้แก่เอกชนบางราย โดยไม่เป็นธรรมแก่เอกชนรายอื่น เช่น การออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ การให้สัมปทาน การประมูล และการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น การใช้อำนาจดังกล่าวยังรวมถึงการออกนโยบาย กฎ กติกา เพื่อเอื้อประโยชน์กับเอกชนบางราย การสร้างอำนาจผูกขาดให้กับบางบริษัท กระบวนการและวิธีการในสองรูปแบบแรกไม่มีความซับซ้อน ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ ในขณะที่รูปแบบสุดท้ายเกี่ยวข้องกับนักการเมือง และข้าราชการระดับสูง มีการดำเนินการอย่างลับซับซ้อน เป็นเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์กัน เพื่อสร้างอำนาจในการผูกขาดให้กับกลุ่มธุรกิจ โดยมีการใช้โครงสร้างทางอำนาจของรัฐเพื่อแสวงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของบุคคล และกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย (นวลน้อย ตรีรัตน์, www.matichon.co.th: 2551)

ปัญหาการทุจริตหรือการคอร์รัปชันในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของภาครัฐ ส่งผลกระทบในทางลบอย่างมากต่อการลงทุนทางด้านโครงสร้างของภาครัฐ ลดประสิทธิภาพในการใช้เงินงบประมาณ ทำให้ต้นทุนการก่อสร้างสูงขึ้นในขณะที่คุณภาพของงานก่อสร้างลดลง

Global corruption Report 2005 (2005) อธิบายลักษณะของโครงการก่อสร้างที่มีโอกาสที่จะเกิดการคอร์รัปชัน ไว้ดังนี้

- 1) โครงการก่อสร้างที่มีขนาดใหญ่ เช่น โครงการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค โครงการก่อสร้างเขื่อน โรงไฟฟ้า โครงการก่อสร้างทาง ซึ่งโครงการในลักษณะนี้สามารถรวมเงินสินบนหรือปกปิดซ่อนเร้นใดๆ ได้ง่ายกว่าโครงการขนาดเล็ก (Size of projects)

¹⁴ รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย ของสำนักงาน ก.พ. ให้คำจำกัดความของคำว่า "ค่าน้ำร้อนน้ำชา" มักใช้สำหรับการจ่ายเงินเล็กๆ น้อยๆ แต่ปัจจุบันอาจจะล้าสมัยแล้ว

- 2) โครงการก่อสร้างที่มีลักษณะเฉพาะ โครงการก่อสร้างแต่ละโครงการมีลักษณะเฉพาะ จึงไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันในเรื่องต้นทุนได้ จึงทำให้ง่ายต่อการที่จะคิดราคาสูงหรือรวมเงินสินบนเข้าไปด้วย (Uniqueness of projects)
- 3) โครงการก่อสร้างที่ต้องเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบของรัฐจำนวนมาก เช่น โครงการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคส่วนใหญ่เป็นของรัฐ ต้องเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบของรัฐ ทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบและการอนุมัติจากรัฐบาล ความยุ่งยากซับซ้อนของโครงการทำให้เป็นช่องทางในการเรียกร้องเงินสินบนจากรัฐบาลที่เกี่ยวข้องได้ (Government involvement)
- 4) โครงการก่อสร้างที่มีสัญญาย่อยหลายสัญญา ในแต่ละสัญญาย่อมเป็นช่องทางให้มีการจ่ายเงินสินบนเพื่อให้มีความสะดวกหรือลดอุปสรรคในการดำเนินงานก่อสร้างในทุกขั้นตอน (The number of contractual links)
- 5) โครงการก่อสร้างที่มีจำนวนขั้นตอนการดำเนินงานก่อสร้างมีมาก มีผู้รับเหมาช่วงหลายราย จนทำให้ยากต่อการควบคุมดูแล (The number of phases makes project oversight difficult)
- 6) โครงการก่อสร้างที่มีความซับซ้อน ความผิดพลาดในการดำเนินงานก่อสร้างของผู้รับเหมาก่อสร้างรายใดรายหนึ่ง หากมีผลกระทบต่อการทำงานอย่างรุนแรง ก็อาจจะถูกปกปิดหรือโยนความผิดให้แก่ผู้รับเหมาก่อสร้างรายอื่น โดยการจ่ายเงินสินบนแก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ (The complexity of projects)
- 7) โครงการก่อสร้างที่ไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยๆ การได้รับชัยชนะในการประมูลโครงการลักษณะนี้ สามารถสร้างรายได้ ผลกำไรที่ดีแก่ผู้รับเหมาก่อสร้าง และสามารถทำให้อุทริกใจอยู่รอด จึงเป็นแรงจูงใจในการที่ผู้รับเหมาก่อสร้างจะจ่ายเงินสินบน (Lack of frequency of projects)
- 8) โครงการก่อสร้างที่ยากต่อการตรวจสอบว่างานถูกต้องตามหลักวิชาการ ตามที่มาตรฐานกำหนดไว้ และมีต้นทุนในการตรวจสอบสูง จึงเป็นช่องทางให้ผู้รับเหมาก่อสร้างที่ชั่วร้ายก่อสร้างที่ด้อยคุณภาพหรือทำงานไม่ได้มาตรฐาน จ่ายเงินสินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อปิดบังการทุจริตของตน หรือช่วยรับรองการทำงานว่าถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในสัญญา (Work is concealed)

- 9) โครงการก่อสร้างที่ต้นทุนค่าก่อสร้างไม่เปิดเผย ความโปร่งใสเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก หรือไม่เกิดขึ้นในธุรกิจก่อสร้าง ความลับของบริษัทที่มีความสำคัญกว่าผลประโยชน์สาธารณะ การตรวจพบสิ่งผิดปกติในการบันทึกบัญชีของบริษัทก่อสร้างจึงไม่ค่อยเกิดขึ้นนัก (A culture of secrecy)
- 10) บริษัทก่อสร้างท้องถิ่นหรือบริษัทก่อสร้างระดับชาติมักจะปกป้องผลประโยชน์ของตน โดยการจ่ายเงินสินบน ในการที่จะกัดกันไม่ให้คู่แข่งรายอื่นได้รับงาน (Entrenched national interests)
- 11) การขาดองค์กรกลางในการควบคุมดูแลอุตสาหกรรมก่อสร้าง (No single organization governs the industry)
- 12) การขาดการตรวจสอบสถานะทางการเงิน จำนวนเงินลงทุนในโครงการก่อสร้างระบบ สาธารณูปโภคหลักมักมีอิทธิพลต่อการคัดเลือกผู้รับเหมาก่อสร้าง และแสดงถึงความ เป็นไปได้ในการดำเนินโครงการ การขาดการตรวจสอบสถานะทางการเงินของ ผู้เกี่ยวข้องในโครงการก่อสร้างก็เป็นช่องทางให้ทุจริตได้อีกช่องทางหนึ่ง (Lack of due diligence)
- 13) การจ่ายเงินสินบนเปรียบเสมือนประเพณีปฏิบัติในการดำเนินธุรกิจ บริษัทก่อสร้าง มักจะรวมเงินสินบนหรือเงินใต้โต๊ะไว้ในราคาค่าก่อสร้างแล้ว แม้ว่าจะไม่ต้องการจ่าย แต่บริษัทก็จำเป็นต้องจ่าย มิฉะนั้นจะไม่สามารถแข่งขันกับบริษัทอื่นที่มีการจ่ายเงิน สินบนหรือเงินใต้โต๊ะให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้ (The cost of integrity)

รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544) อธิบายลักษณะของโครงการที่มีโอกาสทุจริตสูงไว้ดังนี้

- 1) เป็นโครงการเงินกู้ เงื่อนไขกำกับการกู้เงินบางประการสามารถแปลงเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวได้
- 2) เป็นโครงการความมั่นคงหรือความลับของทางราชการ
- 3) เป็นโครงการเฉพาะกิจ เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบภัย
- 4) เป็นโครงการซ่อมบำรุง เพราะประเมินเนื้องานยาก
- 5) เป็นโครงการซื้อวัสดุสิ่งของที่ซื้อแล้วหมดไป เพราะไม่มีสิ่งของเหลือให้ตรวจสอบในภายหลัง
- 6) เป็นโครงการผูกพันงบประมาณข้ามปี
- 7) เป็นโครงการว่าจ้างแรงงานท้องถิ่น

การแสวงหาผลประโยชน์ในงานก่อสร้างของทางราชการเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมาเป็นระยะเวลานานเสมือนเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ โดยเฉพาะในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐที่จะต้องเกี่ยวข้องกับระเบียบพัสดุ ซึ่งได้กำหนดวิธีการจัดหา รวมถึงผู้เกี่ยวข้องที่มีอำนาจหน้าที่ตามขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างกำหนดไว้ สิ่งเหล่านี้เปิดโอกาสให้มีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเป็นแหล่งในการแสวงหาอำนาจ อิทธิพล เพื่อที่จะเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง แต่ละกลุ่มจะมีบทบาทและสายสัมพันธ์ทับซ้อนกัน นักการเมืองและข้าราชการสามารถจัดสรรค่าเช่าได้หลายวิธีโดยการใช้อำนาจรัฐ มีการประสานประโยชน์ระหว่างกันให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ทำให้การดำเนินโครงการก่อสร้างต่างๆ ของภาครัฐเป็นไปอย่างไม่โปร่งใส นักธุรกิจก่อสร้างก็จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อนักการเมืองหรือข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและผลักดันโครงการก่อสร้างต่างๆ จึงยินยอมที่จะจ่ายค่าใช้จ่ายตามที่เรียกร้อง เพื่อให้ได้งานและเพื่อความสะดวกในการทำงาน ค่าเช่าหรือกำไรส่วนเกินตกอยู่ในมือของผู้เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง

อัตราสินบนที่นักธุรกิจต้องจ่ายแก่นักการเมืองและข้าราชการสำหรับโครงการจัดซื้อจะอยู่ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5-10 ของวงเงินงบประมาณจัดซื้อ ส่วนโครงการจัดจ้างจะต้องจ่ายประมาณร้อยละ 10-20 ของวงเงินงบประมาณจัดจ้าง และในบางโครงการอัตราสินบนที่จ่ายกันสูงถึงร้อยละ 25-40 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน: 2544)

วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ได้สอบถามสมาชิกของสมาคมเกี่ยวกับอัตราเงินสินบนที่สมาชิกถูกเรียกเก็บจากเจ้าหน้าที่รัฐ ช่วงก่อนที่จะมีการสัมมนาเรื่องการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในวงการก่อสร้างไทย เมื่อวันที่ 13-14 กันยายน พ.ศ.2543 ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 4-2

การคอร์รัปชันในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของทางราชการ โครงการที่ได้รับงบประมาณในการก่อสร้างมักจะเป็นโครงการที่ร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับกลุ่มทุนก่อสร้าง ซึ่งมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันมานานจนมีความไว้วางใจกันอย่างสูง ในทุกขั้นตอนของการจัดจ้างงานก่อสร้าง ตั้งแต่เริ่มต้นศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ วางแผนและออกแบบโครงการ การขออนุมัติเงินงบประมาณ การประกวดราคา การดำเนินงานก่อสร้าง การตรวจรับงาน การเบิกจ่าย

ขั้นตอนที่เรียกสินบน	ผู้เกี่ยวข้อง	อัตราสินบน
1. การริเริ่มโครงการ <ul style="list-style-type: none"> ▪ ตั้งงบประมาณให้สูงเกินราคาเป็นจริง 30-50% ▪ เหมารวมให้ผู้ใหญ่เพื่อได้งาน ▪ ให้ราคากลางและรายละเอียด BOQ ▪ ส่งข่าวสาร รูปแบบและรายการ 	หัวหน้าหน่วยงาน ผู้ใหญ่/หัวหน้าหน่วย/ อธิบดี/รัฐมนตรี ฝ่ายคิดราคา ผู้เขียนแบบ	15% ของราคาค่าก่อสร้าง 7-30% ของราคาค่าก่อสร้าง 40,000 บาท – 0.1% ของราคา 40,000 บาท ต่อเดือน
2. การควบคุมงาน <ul style="list-style-type: none"> ▪ หน่วยราชการเรียกเงินสินบนต่างกัน ▪ รายได้รายเดือนพิเศษผู้ควบคุมงาน ▪ บังคับให้ผู้รับเหมาทำงาน OT ▪ วาง Spec วัสดุก่อสร้างให้ต้องซื้อรายที่กำหนด ▪ รับเช็คเบิกเงินงวด 	กรม ย. กรม ข. สำนักงาน ร. กรม ท. นายกเทศมนตรี ผู้ควบคุมงาน ผู้ควบคุมงาน ผู้ออกแบบ เจ้าหน้าที่การเงิน	3-5% 15% 10% 1.5% ก่อนเซ็นสัญญา 10-15% 5,000-40,000 บาท ต่อเดือน 5,000-20,000 บาท ต่อเดือน 3-5% 20,000 บาท ถึง 5%
3. การประมูล <ul style="list-style-type: none"> ▪ เก็บช้อน ประกาศประมูล ให้รู้แต่พวก ▪ สรุปเปรียบเทียบคุณสมบัติให้ได้ที่ 1 ▪ Vote สนับสนุนให้ได้ที่ 1 	เจ้าหน้าที่พัสดุ เลขาธิการคณะกรรมการ กรรมการคัดเลือก	5% 2% 5-10%
4. การตรวจรับงาน <ul style="list-style-type: none"> ▪ ตรวจรับงานทุกงวด ▪ รับเช็คเบิกเงินงวด ▪ อนุมัติเทียบเท่าวัสดุ/อนุมัติงานที่ทำผิดแบบ (เล็กน้อย) ▪ ละเลยไม่เข้มงวด ช่วยอำนวยความสะดวกในการทำงานตามสัญญา ▪ เสนอต่อเวลาสัญญาก่อสร้างไม่ต้องเสียค่าปรับ ▪ ขอบอนุญาติก่อสร้างให้ได้เร็วภายใน 60 วัน 	กรรมการ/ผู้ควบคุมงาน เจ้าหน้าที่การเงิน ผู้ควบคุมงาน/กรรมการ ผู้ควบคุมงาน ประธานกรรมการ หรือ ผู้อำนวยการ ผู้ควบคุมงาน/กรรมการ กทม.	ค่าที่พัก ค่าเดินทาง ค่าเลี้ยงดูปู่เสื่อ เลี้ยง หลงปู่เสื่อ 1 คืน 5,000-10,000 บาท ต่อคน 20,000 บาท ถึง 5% 20,000-40,000 บาท ต่อเดือน จ้างงานพิเศษนอกเวลา จ้างสามีหรือภรรยาของกรรมการให้ทำงาน พิเศษของผู้รับเหมา ให้สัญญางานอื่นๆ ทำ สัญญาว่าจ้างให้ทำงานในตำแหน่งใหญ่ของ บริษัทยักษ์ใหญ่ หลังลาออกจากราชการ 10% ของค่าปรับ 1-2 ล้านบาท (อาคาร 1,000 ล้านบาท)
หมายเหตุ: อัตราเงินสินบนบางรายการเป็นอัตราที่จ่ายสำหรับการดำเนินงานหลายขั้นตอน ตัวเลขข้างต้นจะนำมาบวกกันไม่ได้		

ที่มา: รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544)

ตาราง 4-2 อัตราเงินสินบนในขบวนการคอร์รัปชันในวงการค้าก่อสร้างไทย

เงินงบประมาณ เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐและนักธุรกิจก่อสร้างแสวงหาค่าเช่า ตลอดจนทำให้เกิดวัฒนธรรมการอาศัยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron-client relationship)¹⁵

ความร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและนักธุรกิจก่อสร้างเริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ เพื่อให้สังคมเห็นว่าโครงการเป็นประโยชน์ ซึ่งในขั้นตอนนี้อาจมีความร่วมมือจากนักวิชาการด้วย

ขั้นตอนการวางแผนและออกแบบโครงการ เป็นขั้นตอนที่จะกำหนดต้นทุนค่าก่อสร้างโครงการ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของวัสดุก่อสร้าง ฯลฯ เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะเกิดการทุจริตได้ ในการจัดทำโครงการเพื่อขออนุมัติเงินงบประมาณ ทั้งสองฝ่ายจะต้องมีความสัมพันธ์กันมายาวนานจนไว้วางใจกันอย่างสูงที่จะแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน ทำให้ในขั้นตอนนี้ นักธุรกิจก่อสร้างมีโอกาสที่จะสร้างค่าเช่า เพราะสามารถกำหนดงบประมาณและควบคุมต้นทุนได้ รวมทั้งผูกขาดงานก่อสร้างของหน่วยงานราชการนั้น

ขั้นตอนการคำนวณราคากลาง เป็นขั้นตอนเพื่อรองรับการทุจริตที่ซ่อนมาในการออกแบบโครงการก่อสร้าง ราคากลางจึงเป็นช่องทางหนึ่งที่กลุ่มผลประโยชน์มักจะใช้เป็นช่องทางในการสร้างค่าเช่า

ในขั้นตอนการวางแผนและออกแบบโครงการ ไปจนถึงขั้นตอนการคำนวณราคากลางนั้น รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544) พบว่าการเรียกเงินสินบนเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มโครงการ โดยมีการตั้งงบประมาณในการก่อสร้างโครงการไว้สูงเกินกว่าราคาจริงถึงร้อยละ 30-50 มีการจ่ายเงินสินบนให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งนักการเมืองและข้าราชการ ตั้งแต่ระดับรัฐมนตรี อธิบดี หัวหน้าหน่วยงาน ตลอดจนผู้ออกแบบ และผู้คำนวณราคากลาง ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการคำนวณราคากลางและกำหนดรายละเอียดใน BOQ โดยมีอัตราเงินสินบนแตกต่างกันไป ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 4-2

นอกจากนี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้รับเหมาก่อสร้างงานอาคารพบว่า นักการเมืองและข้าราชการยังแสวงหาค่าเช่าจากการกำหนดคุณสมบัติของวัสดุก่อสร้าง หรือการลือคสเป็คผู้ผลิตสินค้า (Suppliers) อีกด้วย ผู้รับเหมาก่อสร้างจะต้องใช้วัสดุก่อสร้างจากผู้ผลิตสินค้า (Supplier) รายที่ได้กำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งผู้ผลิตสินค้า (Suppliers) เหล่านี้ก็ต้องจ่ายเงินใต้โต๊ะหรือเงินสินบน

¹⁵ เป็นข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้รับเหมาก่อสร้างขนาดกลางและขนาดใหญ่ นอกจากนี้ ข้อมูลจากงานวิจัยเรื่องคอร์รัปชัน ข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ ของสังคีต พิริยะรังสรรค์ นवलน้อย ตีรรัตน์ และนพนันท์ วรรณเทพสกุล (2547) ระบุว่าบริษัทที่ปรึกษาที่กรมชลประทานขึ้นบัญชีไว้ทั้งหมด เป็นบริษัทที่ข้าราชการระดับสูงของกรมฯ ถือหุ้นลมอยู่ทั้งนั้น และบริษัทฯ เหล่านี้จะชนะการประมูลงานที่ปรึกษาโครงการของกรมฯ อยู่เสมอ และบริษัทที่ปรึกษาเหล่านี้จะทำหน้าที่เป็นผู้จัดการในการฮั้วงานให้กับบริษัทรับเหมาก่อสร้าง รวมทั้งการเรียกเปอร์เซ็นต์ และการจัดการผลประโยชน์ให้แก่ผู้บริหารระดับสูงในกรมฯ

ให้แก่พนักงานเมืองและข้าราชการในการขายสินค้าหรือบริการที่ใช้ในโครงการก่อสร้างนั้น¹⁶ เช่นเดียวกันกับผู้รับเหมาก่อสร้างที่จ่ายเงินใต้โต๊ะหรือเงินสินบนเพื่อให้ได้งาน และเมื่อผู้ผลิตสินค้า (Suppliers) มีต้นทุนค่าใช้จ่ายดังกล่าวเกิดขึ้น ค่าใช้จ่ายส่วนนี้ก็จะเป็นการบวกรวมไปในสินค้าที่ขายให้แก่ผู้รับเหมาก่อสร้างที่ซื้อวัสดุก่อสร้างนั้น หากผู้รับเหมาก่อสร้างไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือใช้วัสดุก่อสร้างจากรายอื่นก็จะมีปัญหาในการส่งมอบงานอย่างแน่นอน

ขั้นตอนการประกวดราคา เป็นขั้นตอนที่ผู้รับเหมาก่อสร้างจ่ายเงินสินบนหรือเงินใต้โต๊ะให้แก่ข้าราชการหรือพนักงานเมือง เพื่อกีดกันคู่แข่งรายอื่น หรือมีการสมยอมกันเสนอราคา ระหว่างผู้รับเหมาก่อสร้าง ผลกระทบจากเศรษฐกิจ ผลจากการแข่งขันกันในอัตราที่สูงมาก ผลจากการมีภาระหนี้สิน และผลกระทบจากข้าราชการบางกลุ่ม ทำให้การแข่งขันของผู้รับเหมาในประเทศไทยไม่เป็นไปอย่างยุติธรรม การเสนอราคาไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันที่โปร่งใส (วิสุทธิ ช่อวิเชียร ธนิต ธงทอง และคณะ: 2545)

รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544) พบว่าในขั้นตอนการประมูลงาน มีการจ่ายเงินสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่พัสดุ ตลอดจนคณะกรรมการจัดจ้าง เพื่อให้ได้งาน จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นในการจ่ายเงินสินบนนี้ของผู้รับเหมาก่อสร้างพบว่า ผู้รับเหมาก่อสร้างที่ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดเห็นว่าต้องยินยอมจ่ายให้เมื่อถูกเรียกร้อง เพื่อให้ได้งานและเพื่อความสะดวกในการทำงาน¹⁷ ไม่ให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคในระหว่างการดำเนินงานก่อสร้างโครงการ และเพื่อให้มีงานเข้ามาอย่างต่อเนื่องในอนาคต

นอกจากนี้ ผู้รับเหมาก่อสร้างงานอาคารที่มีประสบการณ์ตรงท่านหนึ่งได้ให้สัมภาษณ์ว่าการแสวงหาค่าเช่าในโครงการก่อสร้างในยุคสมัยของรัฐบาลหนึ่ง มีข้าราชการระดับสูงในองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบร่วมกระบวนการด้วย โดยได้โทรศัพท์เจรจาต่อรองกับผู้รับเหมาก่อสร้างให้ถอนตัวจากการประมูลงาน เนื่องจากมีบริษัทที่เป็นคนของข้าราชการระดับสูงท่านนั้นเข้าร่วมประมูลด้วย หากผู้รับเหมาก่อสร้างไม่ถอนตัวจากการประมูลงาน ก็จะถูกกั้นกั๊กจากหน่วยงานราชการที่มีผลต่อการดำเนินธุรกิจของผู้รับเหมาก่อสร้าง

¹⁶ ได้สอบถามผู้ผลิตวัสดุก่อสร้าง (Suppliers) ที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้างของทางราชการทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น พบว่ามีการจ่ายเงินใต้โต๊ะหรือเงินสินบนแก่พนักงานเมืองหรือข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ในอัตราร้อยละ 3-5 เพื่อกำหนดคุณสมบัติของวัสดุก่อสร้างของบริษัทไว้ในโครงการก่อสร้างนั้นๆ

¹⁷ จากรายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย ของสำนักงาน ก.พ. (2544) พบว่าการจ่ายเงินพิเศษหรือค่าสินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้การติดต่อราชการได้รับการอำนวยความสะดวกกลายเป็นประเพณีปฏิบัติสำหรับภาคธุรกิจ และการจ่ายเงินพิเศษแก่เจ้าหน้าที่คนหนึ่ง มักจะเป็นผลให้เจ้าหน้าที่คนอื่น ๆ เรียกร้องเงินพิเศษบ้าง

เมื่อสอบถามถึงจำนวนเงินสินบนหรือเงินใต้โต๊ะซึ่งผู้รับเหมาก่อสร้างจะต้องจ่ายให้แก่
 นักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง เพื่อให้ได้งานนั้น พบว่ามักจะคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของมูลค่างาน
 และขึ้นอยู่กับราคาที่ได้รับ บางงานอาจไม่จำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายส่วนนี้ ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะอยู่
 ที่ประมาณร้อยละ 2-5 หรือสูงถึงร้อยละ 18 ก็มี หากเป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่ ผู้รับเหมาก่อสร้าง
 จะต้องจ่ายให้คณะกรรมการพิจารณาจัดจ้างด้วย และจะกำหนดจำนวนเงินที่แน่นอนในการจ่าย
 ให้แก่กรรมการแต่ละท่าน โดยมีคนกลาง ซึ่งเป็นผู้แทนของนักการเมืองเป็นผู้ประสานงาน รวมทั้ง
 งานก่อสร้างในระดับกระทรวงเองก็เช่นกัน ซึ่งถือเป็นธรรมเนียมที่จะต้องรู้ว่าต้องจ่ายให้ใครและ
 จำนวนเงินเท่าใด

ขั้นตอนระหว่างการดำเนินการก่อสร้าง ในขั้นตอนนี้ผู้รับเหมาก่อสร้างจะต้องจ่ายเงิน
 สินบนให้แก่ผู้ควบคุมงาน ตลอดจนค่าใช้จ่ายพิเศษอื่นๆ ตามที่เรียกร้อง ข้อมูลจากการสัมภาษณ์
 พบว่า ในขั้นตอนนี้ผู้รับเหมาก่อสร้างจะต้องจ่ายเงินสินบนให้แก่ผู้ควบคุมงาน ซึ่งเป็นข้าราชการ
 ระดับ 7 หรือระดับ 8 ถ้าเป็นงานในส่วนกลาง จะมีประมาณ 5-6 คน มีค่าใช้จ่ายประมาณคนละ
 20,000-30,000 บาทต่อเดือน ส่วนระดับต่ำกว่านี้ ก็ประมาณคนละ 10,000 บาทต่อเดือน โดยไม่
 รวมเงินค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าเลี้ยงดูปู่เฒ่า หรือค่า entertain ต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจาก
 รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544)
 ที่ระบุไว้ว่าหน่วยงานราชการแต่ละแห่งมีการเรียกเงินสินบนที่ต่างกัน โดยมีอัตราอยู่ระหว่างร้อยละ
 3-10 อีกทั้งยังมีการจ่ายรายได้รายเดือนพิเศษให้แก่ผู้ควบคุมงาน ในอัตราร้อยละ 10-15

ขั้นตอนการตรวจรับงาน ผู้รับเหมาก่อสร้างจะต้องจ่ายเงินสินบนให้แก่คณะกรรมการ
 ตรวจการจ้าง จำนวนเงินจะมากหรือน้อยแล้วแต่จะตกลงกัน การเรียกร้องจากคณะกรรมการตรวจ
 การจ้างหรือการเรียกร้องจากบริษัทที่ปรึกษาเหมือนเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นบ่อยๆ
 ผู้รับเหมาก่อสร้างจะดูแลกลุ่มบุคคลเหล่านี้เป็นอย่างดี เนื่องจากไม่ต้องการให้เกิดปัญหาในการส่ง
 มอบงาน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า งานก่อสร้างบางโครงการผู้รับเหมาก่อสร้างจะต้องจ่าย
 ให้แก่คณะกรรมการตรวจการจ้างเมื่อมาตรวจงาน เพื่อเป็นสินน้ำใจ ประมาณ 20,000-30,000
 บาทต่อคน ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากรายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย ของสำนักงาน
 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544) ที่ระบุว่ามีการจ่ายเงินสินบนหรือการให้ประโยชน์ตอบแทน
 แก่คณะกรรมการตรวจรับงาน ผู้ควบคุมงาน ในขั้นตอนการตรวจรับงานทุกงวด เพื่อ
 อำนวยความสะดวกในการทำงานตามสัญญา รวมทั้งการต่อเวลาสัญญาก่อสร้างโดยไม่ต้องเสีย
 ค่าปรับ ในกรณีที่ต้องขยายเวลาก่อสร้าง

ขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินงวดงาน ผู้รับเหมาก่อสร้างจะต้องจ่ายเงินคืนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ที่ดูแลการเบิกจ่ายเงินงวดงาน เพื่อให้การเบิกจ่ายเงินเป็นไปอย่างรวดเร็ว ข้อมูลจากรายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544) ระบุว่ามีการจ่ายเงินคืนให้แก่เจ้าหน้าที่การเงิน ประมาณ 20,000 บาท จนถึงร้อยละ 5 ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 4-2

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ทั้งหมดนี้พบว่า หากผู้รับเหมาก่อสร้างไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง การส่งมอบงานก็จะเกิดปัญหาได้ จึงพอจะสรุปเหตุผลในการที่ผู้รับเหมาก่อสร้างยินยอมจ่ายเงินคืนบนหรือเงินใต้โต๊ะได้ดังนี้

- 1) เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ ตลอดระยะเวลาการดำเนินโครงการ และเพื่อไม่ให้ถูกกักเงินแกล้ง เนื่องจากงานก่อสร้างเป็นงาน Custom-made ไม่สามารถที่จะสมบูรณ์แบบได้ 100% การทำงานบางครั้งจึงอาจมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องบ้าง
- 2) เพื่อให้บริษัทได้รับงาน และมีงานอย่างต่อเนื่อง
- 3) เพื่อสร้างผลงาน

แต่เมื่อสอบถามความคิดเห็นของข้าราชการเกี่ยวกับการแสวงหาค่าเช่าในโครงการก่อสร้าง¹⁸ ส่วนใหญ่จะได้รับคำตอบในลักษณะที่ยืนยันว่าการปฏิบัติงานของข้าราชการมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เพราะข้าราชการเกรงกลัวความผิดและการถูกลงโทษตามกฎหมาย จึงยากต่อการแสวงหาผลประโยชน์ และเห็นว่าการแสวงหาผลประโยชน์นั้นมักเกิดจากกลุ่มนักการเมืองและผู้รับเหมาก่อสร้าง

ขั้นตอนการกำหนดราคากลางก็เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่กลุ่มผลประโยชน์มักจะใช้เป็นเครื่องมือรองรับการทุจริตที่ซ่อนมาในการออกแบบโครงการก่อสร้าง งานวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาปัญหาในการกำหนดราคากลาง เพื่อที่หาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และปัญหาการสมยอมกันเสนอราคา

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้ “ราคากลาง” เป็นรายละเอียดหนึ่งที่ต้องระบุไว้ในรายงานขอความเห็นชอบในการดำเนินการจัดจ้างงานก่อสร้างของภาครัฐ และเป็นราคาอ้างอิงสำหรับใช้ในเปรียบเทียบราคาในการประกวด

¹⁸ เป็นข้อมูลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับ 8 ของหน่วยงานราชการแห่งหนึ่งที่มีปัญหาการคอร์รัปชันสูง

ราคา¹⁹ เพื่อคัดเลือกผู้รับเหมาก่อสร้างที่เหมาะสม และสร้างความเป็นธรรมต่อทั้งส่วนราชการ เจ้าของโครงการและผู้รับจ้าง และใช้เป็นราคาเริ่มต้นในการประมูล กำหนดให้ประกาศราคากลาง ในประกาศร่าง TOR และ TOR และเป็นราคาเริ่มต้นในการประมูลจัดจ้างงานก่อสร้างของทาง ราชการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป เป็นราคาสูงสุดที่ทางราชการจะพึงรับได้ ตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549²⁰

ในการจัดจ้างงานก่อสร้างของทางราชการจึงใช้ “ราคา” เป็นเกณฑ์ในการคัดเลือก ผู้รับเหมาก่อสร้าง ผู้ที่เสนอราคาต่ำที่สุดก็จะเป็นผู้ชนะ การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของ ทางราชการเพื่อใช้เป็นราคาอ้างอิงในการคัดเลือกผู้รับเหมาก่อสร้าง เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ กำหนดราคากลาง ซึ่งหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 นี้ ได้กำหนดให้หน่วยงานราชการต้องแต่งตั้งคณะกรรมการ กำหนดราคากลาง และผู้คำนวณราคากลางจะต้องลงนามยืนยันความถูกต้องในการประมาณ ราคา ตลอดจนมีการลงนามเห็นชอบจากหัวหน้าหน่วยงานในระดับกองหรือสำนัก และจะต้อง ประกาศเปิดเผยราคากลาง²¹ ในการดำเนินการจัดจ้างก่อสร้างทุกครั้ง ซึ่งทำให้โอกาสในการ แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจลดลง

ราคากลางที่ถูกต้อง มีมาตรฐาน และสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง จะมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหา การสมยอมกันเสนอราคาที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ²² และปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดจาก การสมรู้ร่วมคิดกันระหว่างข้าราชการและนักธุรกิจรับเหมาก่อสร้างในการกำหนดราคากลางให้

¹⁹ ควบที่ 2 รูปภาพ 2-6 ขั้นตอนการจัดจ้างงานก่อสร้างของทางราชการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535

²⁰ ควบที่ 2 รูปภาพ 2-7 ขั้นตอนการจัดจ้างงานก่อสร้างของทางราชการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วย วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549

²¹ ในกรณีใช้แหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ มีการยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยราคากลางในการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้าง มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ.2542 รับทราบการขอยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยราคากลางในการประกวดราคาจ้าง เหมาก่อสร้างในกรณีใช้เงินกู้จากต่างประเทศ และให้กระทรวงการคลังหารือกับสำนักงาน ป.ป.ป. เกี่ยวกับแนวทางและวิธีการป้องกัน หรือลดโอกาสในการสมยอมกันเสนอราคา และไม่ให้นำหน้าที่รัฐใช้เป็นช่องทางเพื่อการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ในกรณีส่วน ราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่มีโครงการที่จำเป็นต้องใช้แหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ และแหล่งเงินกู้ได้ระบุเงื่อนไขให้ ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาสากล (International Competitive Bidding : ICB) ซึ่งห้ามมิให้เปิดเผยราคากลาง

²² มาตราการป้องกันหรือลดโอกาสในการสมยอมกันเสนอราคา: เฉพาะกรณีการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ตามบันทึกข้อความสำนักงาน ป.ป.ป. ที่ นร 1502/17590 ลงวันที่ 8 กันยายน พ.ศ.2540 ระบุว่า การสมยอมกันเสนอราคาในการ ประกวดราคางานก่อสร้างของทางราชการสามารถเกิดขึ้นได้ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งคือ การสมยอมกันเสนอราคาในลักษณะที่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ และการสมยอมกันเสนอราคาในลักษณะที่ผู้ประกวดราคา ไม่ประสงค์จะก่อให้เกิดความ เสียหายแก่ทางราชการ แต่ต้องสมยอมกันเสนอราคา เพราะมีเหตุอื่น ๆ เช่น เพื่อให้ได้งานเพื่อความอยู่รอดของธุรกิจ เป็นต้น

สูงกว่าความเป็นจริง²³ เพื่อเสนอราคาในลักษณะที่มีการรวมเงินสินบนหรือเงินใต้โต๊ะเพื่อตอบแทนเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ความเหมาะสมของราคากลางช่วยให้การทำงานของกลไกตลาดเป็นไปอย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ และไม่เบี่ยงเบนไปจากความเป็นจริง

ในบทที่ 3 ของการศึกษาวิจัยนี้ได้มีการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และผู้รับเหมาก่อสร้าง ซึ่งได้สรุปสาเหตุที่ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของราคากลางได้ว่าเกิดจากความแตกต่างกันของเกณฑ์การถอดแบบเพื่อสำรวจปริมาณงานและวัสดุก่อสร้าง ความแตกต่างกันของแหล่งข้อมูลราคาวัสดุและแรงงาน ความล้าสมัยและไม่ครบถ้วนของข้อมูลราคาวัสดุ²⁴ และแรงงาน การอนุญาตให้ผู้คำนวณราคากลางสอบราคาเอง รวมทั้งการใช้ค่า Factor F ไม่ถูกต้อง ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ทำให้ราคากลางบิดเบือนไปและไม่สะท้อนความเป็นจริง เปิดโอกาสให้เกิดการกำหนดราคากลางสูงกว่าความเป็นจริงได้ ซึ่งนำไปสู่การรั่วไหลของเงินงบประมาณ

การที่ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของราคากลางได้ ย่อมเป็นช่องทางให้การกำหนดราคากลางให้สูงทำได้ง่ายขึ้น และอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพงานก่อสร้างหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างฯ ช่วยให้ได้ราคากลางที่ใกล้เคียงความเป็นจริง และสามารถลดปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์ได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากได้มีการบังคับวิธีคิดและแนวทางปฏิบัติไว้ ทำให้ไม่สามารถรวมเงินสินบนไว้ในราคากลาง ทำให้ราคากลางสูงกว่าความเป็นจริง รวมทั้งไม่สามารถปิดบังซ่อนเร้นการกระทำใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพงานก่อสร้างในกระบวนการดำเนินงานก่อสร้าง แต่งานก่อสร้างเป็นงานที่มีลักษณะเฉพาะ รายละเอียดไม่เหมือนกันในทุกๆ โครงการ ซึ่งไม่เหมือนกับการผลิตสินค้าสำเร็จรูป และมีรายละเอียดทางวิศวกรรมอยู่มาก รวมทั้งเทคนิคในการทำงานที่ช่วยให้การทำงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้ราคากลางที่ได้มาแตกต่างกัน นอกจากนี้ วัสดุก่อสร้างใหม่ๆ

²³ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ.2546 มอบให้กระทรวงการคลังพิจารณาทบทวนและปรับปรุงแก้ไขการกำหนดราคากลางให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริง เนื่องจากการกำหนดราคากลางของส่วนราชการ โดยเฉพาะราคาก่อสร้างมักกำหนดสูงกว่าความเป็นจริง เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดินไปเป็นจำนวนมาก

²⁴ สมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้เสนอให้ปรับปรุงดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างของสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ เนื่องจากราคาวัสดุที่ใช้คำนวณในปัจจุบันเป็นราคาวัสดุที่หน้าโรงงาน ไม่รวมค่าขนส่งที่เป็นต้นทุนของผู้รับเหมาก่อสร้างเข้าไปด้วย ทำให้ราคากลางของงานก่อสร้างในเมืองใหญ่และงานก่อสร้างตามชนเมืองมีความแตกต่างกัน และได้เสนอกรมบัญชีกลางให้นำวัสดุก่อสร้างบางอย่างเข้ามาร่วมคำนวณราคากลางด้วย รวม 25 กลุ่ม เช่น เสาคีมเจาะ, ฟันคอนกรีตสำเร็จรูปอัดแรง ชนิดท้องแบน, กระจกนิรภัย ฯลฯ (ผู้จัดการรายสัปดาห์ 12 ตุลาคม 2550)

มีเพิ่มมากขึ้นและเทคโนโลยีการก่อสร้างมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงต้องปรับปรุงหลักเกณฑ์ให้มีความทันสมัย ทันต่อการเปลี่ยนแปลง²⁵ เพื่อให้ได้ราคากลางที่มีความเป็นปัจจุบันมากที่สุด และเกิดความเป็นธรรมต่อทั้งผู้รับเหมาก่อสร้างและส่วนราชการเจ้าของโครงการ ดังนั้นหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างฯ จึงไม่สามารถระบุรายละเอียดให้ครบถ้วนสมบูรณ์แบบในทุกๆ ด้านและยังคงมีช่องว่างที่สามารถนำไปแสวงหาผลประโยชน์หรือทุจริตได้

ปัจจัยสำคัญในการที่จะได้ราคากลางที่เหมาะสม ถูกต้องตามหลักวิชาการ นอกจากขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ของผู้คำนวณราคากลาง ที่สามารถเข้าใจขั้นตอนในการดำเนินงานก่อสร้างเป็นอย่างดีแล้ว ในทางปฏิบัติ ปัจจัยที่สำคัญอีกปัจจัยหนึ่งในการที่จะได้ราคากลางที่สามารถใช้เป็นราคามาตรฐานอย่างแท้จริงคือ ความซื่อสัตย์ของข้าราชการผู้มีหน้าที่คำนวณราคากลาง หรือคณะกรรมการกำหนดราคากลาง ซึ่งต้องไม่คำนวณราคากลางสูงเกินความเป็นจริง และไม่มีการสมรู้ร่วมคิดกันกับนักการเมืองหรือนักธุรกิจก่อสร้างในการที่จะแสวงหาผลประโยชน์

แม้ว่าคณะกรรมการกำหนดราคากลางจะต้องรับผิดชอบต่อการคำนวณราคากลาง หากมีการตรวจสอบแล้วพบสิ่งผิดปกติก็ตาม ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้คำนวณราคากลางของหน่วยงานราชการยังพบว่า นอกจากปัญหาความแตกต่างของเกณฑ์และวิธีการคิด หรือปัญหาความไม่เข้าใจในการใช้ Factor F ซึ่งอาจเกิดจากการไม่พยายามทำความเข้าใจวิธีการใช้ตาราง Factor F แล้ว

ปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงคือ ผู้คำนวณราคากลางของหน่วยงานราชการบางหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น อ้างว่าไม่ทราบว่ามีประกาศใช้หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างฯ นี้ ทำให้ยังคงคำนวณราคากลางด้วยวิธีการตามที่เคยใช้ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องจึงเร่งดำเนินการอบรมการใช้หลักเกณฑ์ฯ ใหม่ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งจากปัญหานี้ คงไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าความผิดพลาดนี้เกิดจากเจตนาหรือความไม่รู้อย่างแท้จริงของผู้คำนวณราคากลาง

ดังนั้น ความซื่อสัตย์ของผู้คำนวณราคากลางจึงเป็นสิ่งสำคัญในการที่จะได้มาซึ่งราคากลางที่ไม่รวมค่าเช่าเข้าไปด้วย หากผู้คำนวณราคากลางถอดแบบได้ถูกต้อง และคิดคำนวณ

²⁵ สมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้หารือกับกรมบัญชีกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ดูแลการทำราคากลางโดยตรง ในการเสนอขอปรับแก้ราคากลางให้ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด ถึงแม้หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างฯ จะเพิ่งได้รับการอนุมัติจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2550 ที่ผ่านมา แต่ก็จำเป็นต้องปรับปรุงหลักเกณฑ์ เพื่อให้สอดคล้องกับปัจจุบันและเกิดความเป็นธรรมต่อผู้รับเหมาก่อสร้างและหน่วยงานมากที่สุด โดยตกลงว่าจะมีการทบทวนหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างฯ ทุก 6 เดือน (ผู้จัดการรายสัปดาห์ 12 ตุลาคม 2550)

ปริมาณงาน วัสดุ และค่าแรงงาน ใส่ไว้ในแบบฟอร์มตามที่หลักเกณฑ์ กำหนด ปฏิบัติตามแนวทางและวิธีปฏิบัติอย่างเคร่งครัด รวมทั้งความซื่อสัตย์ของผู้คำนวณราคากลาง ก็จะทำให้ได้ราคากลางที่มีมาตรฐานและใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด

กลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้างยังแสดงความคิดเห็นถึงความเหมาะสมของหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 ว่าราคากลางยังต่ำกว่าความเป็นจริง เนื่องจากหลักเกณฑ์ นี้ได้ใช้เวลาในการปรับปรุงประมาณ 2 ปี ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ ซึ่งหมายถึงการใช้ข้อมูลต่างๆ ของปี พ.ศ.2548 มาเป็นพื้นฐานในการกำหนดหลักเกณฑ์อาจมีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มสูงขึ้น จึงทำให้ราคากลางที่ได้มาไม่ทันสมัยหรือสอดคล้องกับความเป็นจริง หลักเกณฑ์การคำนวณจึงควรมีการทบทวนและปรับปรุงอยู่เสมอ

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า ปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ทำให้ราคากลางเมื่อนำมาใช้ไม่เป็นปัจจุบันคือ ช่วงเวลาที่นำราคากลางมาใช้ แม้ว่าราคาวัสดุและค่าแรงงานที่นำมาใช้เป็นราคา ณ วันที่คำนวณราคากลาง รวมทั้งได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดต่างๆ ตามที่หลักเกณฑ์กำหนด ซึ่งเป็นวิธีการที่ถูกต้องแล้ว แต่เนื่องจากขั้นตอนในการจัดจ้างงานก่อสร้างของทางราชการจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการเตรียมการ การคำนวณราคากลางอาจคำนวณไว้ก่อนที่จะมีการประกวดราคา ซึ่งเวลาอาจล่วงเลยมาระยะหนึ่ง จนเมื่อถึงเวลาที่นำมาใช้ ราคากลางที่คิดไว้เพื่อเป็นราคาอ้างอิงหรือราคาเริ่มต้นนั้น ไม่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่ จึงล้าสมัยและไม่สะท้อนราคาที่เป็นจริง²⁶

ในการศึกษาวิจัยนี้ ได้สัมภาษณ์เหตุผลในการเข้าร่วมเสนอราคาของผู้รับเหมาก่อสร้างเพื่อวิเคราะห์ว่าการกำหนดราคากลางของส่วนราชการมีผลต่อพฤติกรรมการเสนอราคาของผู้รับเหมาก่อสร้างหรือไม่ และทำความเข้าใจพฤติกรรมการเสนอราคาของผู้รับเหมาก่อสร้างยิ่งขึ้น

²⁶ เมื่อเร็วๆ นี้ การประมูลงานก่อสร้างโครงการทางลอดถนนตากสิน-ถนนรัชดาภิเษก มีราคากลาง 1,138,878,209.76 บาท มีผู้รับเหมาก่อสร้างยื่นซองทั้งหมด 10 ราย มี 7 รายเสนอราคาต่ำกว่าราคากลางเพียงแค่ 1 สตางค์ โดยเสนอราคา 1,138,878,209.75 บาท เท่ากัน ส่วนอีก 3 ราย เสนอราคาต่ำกว่าราคากลางเพียงเศษเสี้ยวของราคากลางที่ 1,138,878,209.7599 บาท ราคากลางนั้นคำนวณไว้เมื่อประมาณ 2-3 เดือน ก่อนที่จะมีการประกาศประกวดราคา และราคาวัสดุก่อสร้าง เช่น เหล็ก มีการปรับสูงขึ้นมากมาโดยตลอด จากกิโลกรัมละ 20 บาท เป็น 28-29 บาท อาจเป็นเหตุให้ผู้รับเหมาก่อสร้างจำเป็นต้องเสนอราคาในลักษณะนี้ กรณีนี้มีข้อสันนิษฐานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องว่าอาจมีความต้องการล้มประมูลโครงการ เพื่อนำไปสู่การปรับราคากลางให้เพิ่มสูงขึ้น หรืออาจจะใช้วิธีพิเศษหรือการเทียบราคาในการประมูลแทน ตลอดจนมีข้อสันนิษฐานว่าการยื่นประมูลในลักษณะนี้น่าจะเข้าข่ายการฮั้วราคากัน เพราะไม่มีการแข่งขันเสนอราคาเลย ทุกรายเสนอราคามาเท่ากันหมด

รูปแบบการเสนอราคาของผู้รับเหมาก่อสร้างในประเทศไทยมี 2 รูปแบบคือ การเสนอราคาที่ต่ำกว่าราคากลางอย่างมาก ซึ่งมีผลต่างของราคากลางและราคาที่เสนอต่ำที่สุด มากกว่าร้อยละ 10 และการเสนอราคาใกล้เคียงกับราคากลาง ซึ่งมีผลต่างของราคากลางและราคาที่เสนอต่ำที่สุด ไม่เกินร้อยละ 5 ในรูปแบบที่สองนี้ อาจมีความไม่โปร่งใสในการเสนอราคามีการสมยอมกันเสนอราคา และไม่เกิดการแข่งขันกันในตลาดอย่างแท้จริง (วิสุทธิ ช่อวิเชียร ธนิต ธงทอง และคณะ: 2545)

ความคิดเห็นของผู้รับเหมาก่อสร้างที่ให้สัมภาษณ์ถึงเหตุผลในการเข้าร่วมเสนอราคาในการศึกษาวิจัยนี้พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจของผู้รับเหมาก่อสร้างในการที่จะเข้าร่วมเสนอราคา²⁷ โดยอาจจะเสนอราคาต่ำกว่าราคากลางอย่างมาก หรือเสนอราคาใกล้เคียงกับราคากลางหรือเกือบเท่ากับราคากลางก็ได้ ประกอบด้วยปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน ดังนี้

ปัจจัยภายนอก ได้แก่

- 1) ขนาดและมูลค่างานให้ผลตอบแทนคุ้มค่าในการลงทุน
- 2) การดำเนินงานก่อสร้างไม่ยากเกินไป
- 3) ระยะเวลาในการเตรียมการประมูลเพียงพอ
- 4) การมี Pre-qualification เพื่อเป็นรากฐานการเติบโตของบริษัทในอนาคต
- 5) งานก่อสร้างของภาครัฐมีความเสี่ยงในการไม่ได้รับเงินค่าจ้างน้อยกว่างานก่อสร้างของภาคเอกชน²⁸

ปัจจัยภายใน ได้แก่

- 1) ประสบการณ์และความพร้อมของบริษัทในการทำงานก่อสร้างนั้น
- 2) ความต้องการงานของบริษัท
- 3) การประมาณราคาค่าก่อสร้างของบริษัทถูกต้อง ใกล้เคียงความเป็นจริง

²⁷ วิสุทธิ ช่อวิเชียร ธนิต ธงทอง และคณะ (2545) ได้ศึกษาปัจจัยในการเสนอราคางานก่อสร้าง โดยแบ่งเป็น 2 ปัจจัยหลักคือ ปัจจัยภายนอก ซึ่งเป็นปัจจัยที่ผู้รับเหมาก่อสร้างไม่สามารถควบคุมได้ เช่น ปัจจัยจากตัวงาน จากผู้ว่าจ้าง จากคู่แข่ง และจากความเสี่ยงของสภาพเศรษฐกิจ และปัจจัยภายใน ซึ่งเป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับตัวบริษัท ผู้รับเหมาสามารถควบคุมได้ เช่น สถานะของบริษัท ความต้องการงาน เป็นต้น

²⁸ นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ปฏิรูปทางการเมืองตั้งแต่ปลายปี 2549 ตลาดงานก่อสร้างภาครัฐชราอยู่ในภาวะซบเซา ไม่มีเปิดประมูลงานก่อสร้างขนาดใหญ่ ผู้รับเหมาก่อสร้างเห็นว่าหากจะเปลี่ยนไปรับงานเอกชน ก็มีความเสี่ยงเรื่องถูกเบี้ยวไม่จ่ายค่าจ้าง และอาจเจอปัญหาเดียวกันกับงานราชการคือ งานน้อย เนื่องจากสภาวะทางเศรษฐกิจและการเมืองยังไม่ดี (ผู้จัดการรายสัปดาห์ 12 ตุลาคม 2550)

ความต้องการอยากได้งาน เป็นปัจจัยที่ผู้รับเหมาก่อสร้างที่ให้สัมภาษณ์ในงานวิจัยนี้ให้ความสำคัญมากที่สุด ความต้องการอยากได้งาน โดยไม่คำนึงว่าผลกำไรจะน้อยหรือมาก หรืออาจจะยอมขาดทุน²⁹ มีเหตุผลที่แตกต่างกันไป เช่น เพื่อให้บริษัทมีรายได้ เพื่อให้มีงานทำอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายหรือหนี้สินของบริษัท หรือเพื่อสร้างผลงานสำหรับวางรากฐานการเติบโตของบริษัท ผู้รับเหมาก่อสร้างขนาดกลางและขนาดใหญ่ มักจะให้ความสำคัญต่อการสร้างผลงาน เพื่อวางรากฐานการเติบโตของบริษัทต่อไปในอนาคต บางรายอาจจะยอมขาดทุนในงานหนึ่ง โดยคาดว่าจะได้รับกำไรชดเชยในงานถัดไป ซึ่งผู้รับเหมาก่อสร้างในระดับนี้มักจะผูกขาดงานก่อสร้างประจำหน่วยงานราชการนั้นๆ และไม่มีนโยบายที่จะใช้วิธีการตัดราคาหรือฟันราคา เพื่อให้ได้งาน เพราะจะทำให้ประสิทธิภาพจะขาดทุนและเสื่อมเสียชื่อเสียงของบริษัท

ผลกระทบจากเศรษฐกิจ ผลจากการแข่งขันกันในตลาดที่สูงมาก ผลจากการมีภาระหนี้สิน และผลกระทบจากข้าราชการบางกลุ่ม ทำให้การแข่งขันของผู้รับเหมาในประเทศไทยไม่เป็นไปอย่างยุติธรรม การเสนอราคาไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันที่โปร่งใส (วิสุทธิ ช่อวิเชียร ธนิต ธงทอง และคณะ: 2545)

เมื่อได้ทำการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้รับเหมาก่อสร้างเกี่ยวกับเหตุผลในการเสนอราคาในลักษณะที่มีการตัดราคาพบว่า การเสนอราคาในลักษณะนี้ มักจะเกิดกับผู้รับเหมาก่อสร้างขนาดเล็ก เกิดจากหลายสาเหตุ เช่น ปริมาณงานก่อสร้างมีน้อย การแข่งขันสูงขึ้น³⁰ ผู้รับเหมาก่อสร้างมีภาระค่าใช้จ่ายและหนี้สิน

แม้ผู้รับเหมาก่อสร้างจะเห็นว่าราคากลางยังไม่สะท้อนความเป็นจริง แต่ในการเสนอราคา ผู้รับเหมาก่อสร้างมักจะไม่คำนึงถึงราคากลางที่ส่วนราชการได้กำหนดไว้ แต่คำนึงถึงความต้องการอยากได้งานของตนเองเป็นหลัก ผู้รับเหมาก่อสร้างจะพยายามหากกลยุทธ์หรือวิธีการที่จะ

²⁹ ถึงแม้ในภาวะที่มีการแข่งขันสูง ปริมาณงานมีน้อย และความต้องการอยากได้งานมีมาก แต่ผู้รับเหมาก่อสร้างไม่สนใจเข้าร่วมประมูลงาน เนื่องจากราคากลางต่ำมากจนไม่น่าจะทำได้ ไม่คุ้มค่า และไม่มีการ ผู้รับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ถอนตัวไม่เข้าร่วมประมูลงาน ผู้ชนะการประมูลจึงเป็นผู้รับเหมารายเล็ก (ผู้จัดการรายสัปดาห์ 12 ตุลาคม 2550)

³⁰ ผลการประมูลงานก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าทางคู่เส้นทาง "ฉะเชิงเทรา-ศรีราชา-แหลมฉบัง" ของการรถไฟแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.) เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2551 ราคากลาง 5,292 ล้านบาท ผู้รับเหมาก่อสร้างกลุ่มกิจการร่วมค้า ที.เอส.ซี. (บริษัท ไทยทีคอนและอุตสาหกรรม จำกัด บริษัท เสริมสงวนก่อสร้าง จำกัด และบริษัท ช.ทิวก่อสร้าง จำกัด) ประมูลได้ในราคาเหลือ 3,926 ล้านบาท ต่ำกว่าราคากลางถึง 25.8% สะท้อนสภาวะการแข่งขันของธุรกิจก่อสร้างเป็นอย่างดี เมื่อผู้รับเหมาขนาดกลางหันมาใช้กลยุทธ์ฟันราคา เนื่องจากงานในมือที่ประมูลได้ช่วง 1-2 ปีที่ผ่านมาเริ่มหมด และจำเป็นต้องหางาน (www.tca.or.th)

ได้งานมากขึ้น นอกจากนี้ มีบางกรณีที่เกิดเนื่องจากผู้รับเหมาก่อสร้างจะทราบราคากลางเมื่อไปซื้อแบบประกวดราคา และสามารถขอรายละเอียดการคำนวณราคาค่าก่อสร้าง (BOQ) ได้ การเสนอราคาของผู้รับเหมาก่อสร้างบางราย ซึ่งส่วนมากเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างขนาดเล็ก มักจะไม่กลัวความเสี่ยงที่จะต้องรับภาระต้นทุนในอนาคต มุ่งหวังที่ได้งานเพื่อความอยู่รอดของธุรกิจ แก้ปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินด้วยการตัดราคา มักจะไม่ประมาณราคาเอง ด้วยเหตุผลว่ามีเวลาในการเตรียมการน้อย ประมาณราคาไม่ทัน จึงต้องใช้ในการคัดลอกราคาจากราคากลางที่ส่วนราชการคำนวณไว้ แล้วปรับตัวเลขบางรายการในส่วนที่เป็นราคาวัสดุต่อหน่วยหรือราคาค่าแรงงานลง โดยไม่คำนึงว่าหากการประมาณราคานี้ไม่ถูกต้อง อาจส่งผลให้ประสบปัญหาขาดทุนได้

ในขณะที่ผู้รับเหมาก่อสร้างชั้นดี ส่วนมากเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างขนาดกลางและขนาดใหญ่ มักจะไม่ต้องการตัดราคา แต่จะประมาณราคาอย่างละเอียด โดยอาจทำเป็น 2 บัญชี บัญชีหนึ่งเป็นรายการค่าก่อสร้างที่คำนวณไว้ถูกต้องตามความเป็นจริง เพื่อให้ทราบต้นทุนที่แท้จริง และอีกบัญชีหนึ่งที่อาจมีการคำนวณรวมค่าใช้จ่ายในการสมยอมกันเสนอราคา และเงินใต้โต๊ะหรือเงินสินบนที่จะต้องจ่ายให้แก่พนักงานเมืองหรือข้าราชการเข้าไปด้วย การเสนอราคาของผู้รับเหมาก่อสร้างขนาดกลางหรือขนาดใหญ่จึงเป็นไปในลักษณะที่มีการสมยอมกันเสนอราคา เนื่องจากผู้รับเหมาก่อสร้างกลุ่มนี้จะมีสายสัมพันธ์กับพนักงานเมืองและข้าราชการ จึงสามารถกัดกันคู่แข่งรายอื่นและผู้ขาดการได้งาน โดยราคาที่เสนอไปนั้นได้มีการรวมค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินสินบนหรือเงินใต้โต๊ะไว้ด้วยแล้ว และมีความตั้งใจที่จะเข้าร่วมประมูลงาน เพื่อให้ได้งานและสร้างผลงานให้แก่บริษัท ไม่ได้ร่วมซื้อแบบ เพื่อหวังจะได้รับเงินค่าสมยอมกันเสนอราคาจากผู้รับเหมาก่อสร้างรายอื่นที่ต้องการได้งาน

การสมยอมกันเสนอราคา เป็นการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยผู้รับเหมาก่อสร้างที่ต้องการรักษาค่าเช่าหรือสร้างค่าเช่าให้เพิ่มขึ้นต่อไป การแสวงหาค่าเช่าในลักษณะนี้อาจทำได้กำไรมากกว่ากลไกราคาตามปกติของตลาด

ในการศึกษาวิจัยนี้ ได้ทำการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้รับเหมาก่อสร้างเกี่ยวกับเหตุผลในการจ่ายเงินค่าสมยอมกันเสนอราคา พบว่า

- 1) ผู้รับเหมาก่อสร้างพอใจที่จะจ่ายเงินในการฮั้วงานกัน เมื่อเห็นว่าคุ่มค่าการจ่ายเงินค่าสมยอมกันเสนอราคา และบริษัทมีศักยภาพเพียงพอที่จะรับงาน
- 2) การจ่ายเงินค่าสมยอมกันเสนอราคา ในกรณีที่ประมูลงานนอกพื้นที่หรือในบางหน่วยงาน มักจะมีการผูกขาดงานและแบ่งงานหรือจัดสรรผลประโยชน์โดยกลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้างที่มีอิทธิพลในพื้นที่นั้น ซึ่งเป็นผู้ผลักดันโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของทางราชการเข้ามาในพื้นที่ จึงเป็นธรรมเนียมที่จะต้องจ่ายเงินค่าสมยอมกันเสนอราคา เพื่อให้ได้งาน และเป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันในการที่จะแบ่งงานกันในการจัดจ้างที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป
- 3) ผู้รับเหมาก่อสร้างไม่ชอบการตัดราคา การสมยอมกันเสนอราคาทำให้ผู้รับเหมาก่อสร้างได้งานที่มีราคาดีกว่า หากมีการแข่งขันกันมากจะทำให้ราคาที่ได้ไม่ดี เพราะมีการตัดราคากัน
- 4) การสมยอมกันเสนอราคาของผู้รับเหมาก่อสร้าง ไม่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพงานก่อสร้างเหมือนการตัดราคา ที่อาจใช้วัสดุก่อสร้างไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในแบบรูปและรายการ

ดังนั้น ปัจจัยที่ทำให้การเสนอราคาของผู้รับเหมาก่อสร้างเป็นไปในลักษณะที่มีการสมยอมกันเสนอราคา พอจะสรุปได้ดังนี้

- 1) ความต้องการงาน เช่น เพื่อสร้างผลงาน
- 2) ราคางานมีความเหมาะสม อยู่ในเกณฑ์ที่ทำได้และมีกำไร
- 3) จำนวนผู้ร่วมประมูลงานมีน้อย คุ่มค่าการจ่ายเงินค่าสมยอมกันเสนอราคา
- 4) ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างส่วนราชการเจ้าของโครงการกับผู้รับเหมาก่อสร้าง ทำให้ผู้รับเหมาสามารถผูกขาดการได้งาน
- 5) ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้รับเหมาก่อสร้างที่เข้าร่วมประมูลงานด้วยกัน ทำให้สามารถตกลงกันได้ หรือแบ่งงานกันได้

นอกจากนี้ จากการศึกษาวิจัยนี้พบว่า การที่รัฐบาลพยายามที่จะแก้ปัญหาการแสวงหาค่าเช่าในการประกวดราคางานก่อสร้างของทางราชการ หรือแก้ปัญหาการสมยอมกันเสนอราคา ระหว่างผู้รับเหมาก่อสร้าง ด้วยการนำวิธีการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือ e-Auction เข้ามาใช้ในการประมูลงานก่อสร้างของราชการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไปนั้น

กลับกลายเป็นการสร้างปัญหาให้กับวงการก่อสร้างอย่างมาก³¹ และไม่สามารถแก้ปัญหาได้ดังที่คาดหวังไว้

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้รับเหมาก่อสร้างเกี่ยวกับการแก้ปัญหาสมยอมกันเสนอราคาและการแสวงหาผลประโยชน์ในโครงการก่อสร้างของรัฐบาลพบว่า e-Auction มีปัญหาในทางปฏิบัติและเป็นการทำร้ายอุตสาหกรรมก่อสร้างอย่างยิ่ง³² รวมทั้งไม่สร้างความยุติธรรมให้แก่ผู้รับเหมาก่อสร้าง การประมูลจัดจ้างงานก่อสร้างของทางราชการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือ e-Auction กำหนดให้ใช้ “ราคากลาง” เป็นราคามาตรฐานและเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้รับเหมาก่อสร้าง ผู้เสนอราคาต่ำที่สุดก็จะเป็นผู้ชนะ

การประมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือ e-Auction กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องเคาะเสนอราคาต่ำกว่าราคากลาง จะเคาะเสนอราคาเกินกว่าราคากลางไม่ได้ และเมื่อผู้รับเหมาก่อสร้างคำนวณราคาแล้วพบว่าราคาที่คำนวณได้สูงกว่าราคากลาง ซึ่งสาเหตุอาจเกิดจากต้นทุนการก่อสร้างมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ถึงแม้ไม่ต้องการเสนอราคา ผู้เสนอราคาก็ไม่สามารถถอนตัวจากการประมูลหรือไม่เคาะเสนอราคาได้ ต้องจำใจเสนอราคา มิฉะนั้นจะต้องถูกยึดเงินค้ำประกันของจำนวน 5% ของมูลค่าโครงการ ในขณะที่ยังไม่มีการสัมพันธไมตรีใดๆ เกิดขึ้น

มีบางกรณีผู้รับเหมาก่อสร้างเห็นว่าราคากลางที่นำมาใช้ในการประมูลนั้นไม่สะท้อนความเป็นจริง³³ เนื่องจากต้นทุนค่าก่อสร้างเกิดการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ สะท้อนให้เห็นปัญหาเกิดจาก

³¹ เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2551 ผู้แทนจากสมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ เข้าพบรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี) เพื่อชี้แจงปัญหาความเดือดร้อนของผู้ประกอบการก่อสร้างไทยในปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วย 1) ราคาวัดสุก่อสร้าง 2) การปรับตัวของราคาเหล็กเส้นที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ช่วงปลายปี 2550 และ 3) ปัญหาการประมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ที่ได้สร้างความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการก่อสร้างไทย เป็นมูลค่ามหาศาล (www.tca.or.th)

³² ในงานวิจัยนี้ จะศึกษาประเด็นปัญหาของการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือ e-Auction ที่เกี่ยวข้องกับราคากลางและการสมยอมกันเสนอราคาเท่านั้น

³³ เมื่อเร็วๆ นี้ การประมูลงานก่อสร้างโครงการทางลอดถนนตากสิน-ถนนรัชดาภิเษก ราคากลาง 1,138,878,209.76 บาท มีผู้รับเหมาก่อสร้างยื่นซองทั้งหมด 10 ราย ในจำนวนนี้ 7 รายเสนอราคาต่ำกว่าราคากลางเพียงแค่ 1 สตางค์ โดยเสนอราคา 1,138,878,209.75 บาทเท่ากัน ส่วนอีก 3 ราย เสนอราคาต่ำกว่าราคากลางเพียงเศษเสี้ยวของราคากลางที่ 1,138,878,209.7599 บาท ผู้รับเหมาก่อสร้างแต่ละรายเคาะเพียงแค่ครั้งเดียว ใช้เวลาประมาณครึ่งชั่วโมง และไม่มีผู้รับเหมาก่อสร้างรายใดเคาะราคาอีกเลย หลังจากที่ได้มีการต่อเวลาให้อีก ครึ่งละ 3 นาที ทางคณะกรรมการประกวดราคาจึงต้องยุติการเคาะราคากลาง กรณีนี้มีข้อสันนิษฐานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องว่าอาจมีความต้องการล้มประมูลโครงการ เพื่อนำไปสู่การปรับราคากลางให้เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากราคาวัดสุก่อสร้างสูงขึ้นหรืออาจจะใช้วิธีพิเศษหรือการเทียบราคาในการประมูลแทน ตลอดจนมีข้อสันนิษฐานว่าการยื่นประมูลในลักษณะนี้น่าจะเข้าข่ายการฮั้วราคากัน เพราะไม่มีการแข่งขันเสนอราคาเลย ทุกรายเสนอราคามาเท่ากันหมด (www.tca.or.th)

ช่วงเวลาในการนำราคากลางมาใช้ ราคากลางที่คำนวณไว้เพื่อเป็นราคามาตรฐานและนำมาใช้เป็นราคาเริ่มต้นในการประมูลด้วยวิธี e-Auction เมื่อนำมาใช้ในจังหวะเวลาที่ไม่ถูกต้อง จึงไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้รับเหมาก่อสร้างได้

แม้ว่าทางราชการเห็นว่าผู้รับเหมาก่อสร้างสามารถมีกำไรมากกว่าที่เสนอราคา เนื่องจากการบริหารจัดการการใช้วัสดุก่อสร้างและการบริหารจัดการด้านอื่นๆ ที่มีประสิทธิภาพของผู้รับเหมาก่อสร้าง หรือความได้เปรียบในการจัดซื้อวัสดุก่อสร้างได้ในราคาที่ถูกลงกว่าที่ทางราชการนำมาใช้ในการคำนวณ ทำให้ผู้รับเหมาก่อสร้างสามารถลดราคาลงได้อีก แต่รัฐก็ควรพิจารณาบทบาทการประกวดราคาและการคำนวณราคากลางใหม่ เมื่อราคาวัสดุและค่าแรงงาน หรือปัจจัยที่นำมาใช้เป็นพื้นฐานในการคิดราคากลางมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพราะหากผู้รับเหมาก่อสร้างไม่สามารถดำเนินการได้และประสบภาวะขาดทุนตั้งแต่เริ่มต้นจริง ก็อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพงานก่อสร้างและอุตสาหกรรมก่อสร้างโดยรวม การพิจารณาคัดเลือกให้ผู้เสนอราคาต่ำที่สุดได้งาน โดยมีได้คำนึงถึงความถูกต้องของราคาว่าในความเป็นจริงสามารถดำเนินการก่อสร้างได้หรือไม่ และไม่คำนึงถึงศักยภาพและความสามารถของผู้เสนอราคา ก็อาจเกิดปัญหาผู้รับเหมาก่อสร้างละทิ้งงาน ส่งผลกระทบต่อคุณภาพงานก่อสร้างและประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณ

นอกจากนี้ ความหวังของรัฐที่จะให้ e-Auction ช่วยแก้ปัญหาการสมยอมกันเสนอราคารุนั้นก็ไม่ประสบความสำเร็จ e-Auction กลับทำให้การสมยอมกันเสนอราคารายขึ้น การสมยอมกันเสนอราคาในการประกวดราคางานก่อสร้างในรูปแบบเดิม ผู้รับเหมาก่อสร้างจะต้องจ่ายเงินค่าสมยอมกันเสนอราคาให้แก่ผู้ซื้อแบบทุกราย แต่การประมูล e-Auction ผู้รับเหมาก่อสร้างจะตกลงค่าสมยอมกันเสนอราคาหลังจากได้รับประกาศผลการพิจารณาการคัดเลือกเบื้องต้นให้ผู้เสนอราคาทุกรายทราบ ซึ่งทำให้ต้นทุนค่าสมยอมกันเสนอราคาของผู้รับเหมาลดลง จากเดิมที่อาจจะต้องจ่ายให้ผู้ซื้อแบบ 10 ราย ก็จะจ่ายให้เฉพาะผู้มีสิทธิเสนอราคาที่จะเหลือเพียงครึ่งหนึ่งเท่านั้น

ในการศึกษาวิจัยนี้ ยังได้สัมภาษณ์ความคิดเห็นของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคากลาง ส่วนราชการเจ้าของโครงการ และผู้รับเหมาก่อสร้าง เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างฯ นี้ ที่จะช่วยแก้ปัญหาในการสมยอมกันเสนอราคาและปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์ ทุกฝ่ายแสดงความคิดเห็นไว้ตรงกันว่า หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างฯ สามารถแก้ปัญหาได้ในระดับหนึ่งเท่านั้นคือ ทำให้วิธีคำนวณราคากลางมีมาตรฐานเดียวกัน ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ไม่สามารถกำหนดราคากลางให้สูงเกินความเป็นจริงได้

แต่ไม่ช่วยแก้ปัญหาการสมยอมกันเสนอราคาของผู้รับเหมาก่อสร้างและปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์ในการก่อสร้างได้ เนื่องจากเป็นเรื่องของพฤติกรรม

ดังนั้น ราคาากลางจึงไม่มีผลต่อพฤติกรรมในการเสนอราคา ไม่ว่าจะเป็นการเสนอราคาในลักษณะ “ตัดราคา” และในลักษณะที่มีการ “สมยอมกันเสนอราคา” แต่ขึ้นอยู่กับความต้องการงานของผู้รับเหมาก่อสร้างเป็นหลัก การกำหนดราคาากลางจึงเป็นเพียงระบบที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการกำหนดราคากลางไว้สูงเกินกว่าความเป็นจริง และป้องกันการรวมเงินสินบนหรือเงินใต้โต๊ะของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ราคาากลางจึงเป็นระบบในการจัดสรรทรัพยากรที่ทำให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม ช่วยในการคัดเลือกผู้รับเหมาก่อสร้าง หากไม่ถูกบิดเบือน สะท้อนราคาที่แท้จริง และสามารถตรวจสอบได้ ก็จะสามารถจะลดการรั่วไหลของเงินงบประมาณและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มากขึ้น การกำหนดราคาากลางจึงสามารถลดปัญหาการแสวงหาค่าเช่าได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในการสมยอมกันเสนอราคาได้ เนื่องจากราคาไม่ได้เป็นปัจจัยหลักที่มีผลต่อการสมยอมกันเสนอราคาของผู้รับเหมาก่อสร้าง ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้น

แต่ราคาากลางมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการประกวดราคา เป็นเครื่องมือที่เจ้าหน้าที่รัฐและนักธุรกิจก่อสร้างใช้รองรับการทุจริตของตนในโครงการก่อสร้าง หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการจึงควรมีการปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ เพื่อป้องกันไม่ให้ราคากลางบิดเบือนไปจากความเป็นจริง เพราะราคากลางเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากร กำหนดศักยภาพของผู้รับเหมาก่อสร้าง ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันกันในตลาดอย่างแท้จริง และทำให้การใช้เงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย ข้อจำกัดของการวิจัย และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ปัญหาเบื้องต้นของหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ส่งผลในทางลบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม ตามที่ได้กำหนดไว้ในกระบวนการวิจัยพบว่าราคากลางเป็นเครื่องมือที่ทางราชการกำหนดขึ้น เพื่อใช้ในการคัดเลือกผู้รับเหมาก่อสร้างความเหมาะสมของราคากลางที่เหมาะสมเป็นสิ่งสำคัญ ราคากลางที่ต่ำเกินไปจะทำให้มีปัญหาในการจัดหาผู้รับเหมาก่อสร้างมาทำงาน ราคากลางที่สูงเกินไปจะทำให้เกิดกำไรส่วนเกิน การจัดสรรทรัพยากรขาดประสิทธิภาพ ตกอยู่ในมือของกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม รัฐสูญเสียเงินงบประมาณมากกว่าที่ควร ประชาชนต้องซื้อของในราคาแพง เนื่องจากต้องรวมเอาค่าสินบนที่จ่ายให้เจ้าหน้าที่รัฐไว้ด้วย สังคมก็จะเต็มไปด้วยปัญหาคอร์รัปชันและผลประโยชน์ทับซ้อน ดังนั้นหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการจึงควรปรับปรุงอยู่เสมอ เพื่อให้ทันต่อสภาพเศรษฐกิจและเทคโนโลยีการก่อสร้างที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

ขั้นตอนสำคัญในการคำนวณราคากลาง ประกอบด้วย ขั้นตอนการถอดแบบคำนวณราคากลาง ขั้นตอนการใส่ราคาวัสดุและค่าแรงงาน และขั้นตอนการคิดค่าอำนวยการ ดอกเบี้ย กำไร และภาษี (Factor F) หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างฯ นี้ ได้กำหนดเกณฑ์และวิธีปฏิบัติไว้ค่อนข้างละเอียดและชัดเจนในระดับหนึ่ง เป็นแนวทางที่ช่วยให้ผู้คำนวณราคากลางใช้ดุลยพินิจบนหลักการทางวิชาการ และสามารถใช้เกณฑ์เดียวกัน ที่จะทำให้ราคากลางมีความใกล้เคียงกันมากขึ้น แต่เนื่องด้วยการที่จะคำนวณราคากลางให้มีมาตรฐานและมีความถูกต้องสมบูรณ์ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ กฎ ระเบียบ หรือข้อปฏิบัติต่างๆ ออกมา แล้วใช้บังคับกับงานก่อสร้างทุกประเภท ทุกสภาพพื้นที่ หรือทุกโครงการ เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เนื่องจากงานก่อสร้างมีลักษณะเฉพาะตัว ต่างจากการผลิตสินค้าสำเร็จรูป งานก่อสร้างแต่ละโครงการก็มีความแตกต่างกันไปตามขนาดโครงการ สภาพพื้นที่ และเงื่อนไขสัญญา

ปัญหาเบื้องต้นที่พบในการใช้หลักเกณฑ์ฯ ดังกล่าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเหมาะสมของราคากลางจึงยังคงมีอยู่ โดยสรุปได้ดังนี้

- 1) เกณฑ์การถอดแบบเพื่อสำรวจหาปริมาณงานและวัสดุก่อสร้างไม่ครอบคลุมทุกประเภทงานก่อสร้าง และไม่สอดคล้องกับวิธีการดำเนินการก่อสร้างในปัจจุบัน
- 2) การอ้างอิงข้อมูลราคาวัสดุก่อสร้างจากแหล่งข้อมูลที่ต่างกัน และข้อมูลราคาวัสดุก่อสร้างไม่ครอบคลุมทุกประเภทงานและทุกพื้นที่ ยังล้าสมัย และไม่สอดคล้องกับราคาในตลาด รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลราคามีความล่าช้า
- 3) อัตราค่าแรงงานยังจัดเก็บได้ไม่ครอบคลุมรายการงานก่อสร้างทั้งหมด และบางรายการไม่สะท้อนความเป็นจริง และขาดมาตรฐานการวัดฝีมือแรงงานที่จะสามารถสะท้อนราคาค่าแรงงานที่แท้จริง
- 4) ปัญหาความไม่เข้าใจในการใช้ Factor F

การกำหนดราคากลางจึงเป็นช่องทางหนึ่งที่กลุ่มผลประโยชน์ใช้เป็นช่องทางในการสร้างค่าเช่า เพื่อที่จะสามารถสะสมทุน ผูกขาดอำนาจ และผูกขาดการดำเนินธุรกิจได้ หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างฯ จึงควรมีการปรับปรุงให้ทันสมัย สอดคล้องกับเทคโนโลยีการก่อสร้างที่เปลี่ยนแปลง หากราคากลางสามารถตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมได้ ช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์โดยการกำหนดราคากลางให้สูงก็จะลดลง ความซื่อสัตย์ของผู้มีหน้าที่คำนวณราคากลางหรือคณะกรรมการกำหนดราคากลาง ไม่สมรู้ร่วมคิดกับนักการเมืองหรือนักธุรกิจก่อสร้างรวมเงินสินบนหรือเงินใต้โต๊ะเข้าไปด้วย เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการที่จะได้มาซึ่งราคากลางที่สามารถใช้เป็นราคามาตรฐาน และเป็นราคาที่สะท้อนความต้องการของตลาดได้อย่างแท้จริง

ในการศึกษาวิจัยนี้พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจของผู้รับเหมาก่อสร้างในการที่จะเข้าร่วมเสนอราคา ประกอบด้วยปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน ได้แก่ ขนาดและมูลค่างาน วิธีการดำเนินงานก่อสร้าง ระยะเวลาในการเตรียมการประมูล ความเสี่ยงในการได้รับเงินค่าจ้าง ประสิทธิภาพและความพร้อมของบริษัท ความต้องการงานของบริษัท เป็นต้น

ความต้องการอยากได้งานเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการเข้าร่วมเสนอราคา โดยมีเหตุผลที่แตกต่างกันไป เช่น เพื่อให้บริษัทมีรายได้ เพื่อให้มีงานทำอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายหรือหนี้สินของบริษัท หรือเพื่อสร้างผลงานสำหรับวางรากฐานการเติบโตของบริษัท ผู้รับเหมาก่อสร้างจะคำนึงถึงความต้องการอยากได้งานของตนเองมากกว่าราคาที่ส่วนราชการได้กำหนดไว้ ผู้รับเหมาก่อสร้างจึงพอใจที่จะจ่ายเงินในการสมยอมกันเสนอราคา เมื่อเห็นว่าคุ้มค่า

การจ่ายค่าสมยอมกันเสนอราคา และบริษัทที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะรับงาน เพื่อให้ได้งาน การสมยอมกันเสนอราคาทำให้ผู้รับเหมาก่อสร้างได้งานที่มีราคาดีกว่า และไม่มีผลกระทบต่อคุณภาพงานก่อสร้างเหมือนการตัดราคา

ปัจจัยที่ทำให้การเสนอราคาของผู้รับเหมาก่อสร้างเป็นไปในลักษณะที่มีการสมยอมกันเสนอราคา ได้แก่ ความต้องการงาน เช่น เพื่อสร้างผลงาน ราคางานมีความเหมาะสม อยู่ในเกณฑ์ที่ทำได้และมีกำไร จำนวนผู้ร่วมประมูลงานมีน้อย คู่แข่งการจ่ายเงินค่าสมยอมกันเสนอราคา ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างส่วนราชการเจ้าของโครงการกับผู้รับเหมาก่อสร้าง ทำให้ผู้รับเหมาสามารถผูกขาดการได้งาน และความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้รับเหมาก่อสร้างที่เข้าร่วมประมูลงานด้วยกัน ทำให้สามารถตกลงกันได้ หรือแบ่งงานกันได้

หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ สามารถลดปัญหาการแสวงหาค่าเช่าได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในการสมยอมกันเสนอราคาได้ เพียงแต่ทำให้วิธีคำนวณราคากลางเกิดความชัดเจนมากขึ้น มีมาตรฐานเดียวกัน แต่ไม่ช่วยแก้ปัญหาค่าสมยอมกันเสนอราคาของผู้รับเหมาก่อสร้างและปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์ในโครงการก่อสร้างได้ เนื่องจากราคากลางไม่มีผลต่อพฤติกรรมในการเสนอราคา ไม่ว่าจะเป็นการเสนอราคาในลักษณะใด และปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์ในโครงการก่อสร้างเกิดจากช่องว่างของระเบียบพัสดุที่เกี่ยวข้องที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ของรัฐ รวมทั้งเป็นปัญหาทางคุณธรรมและจริยธรรมของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดราคากลางจึงเป็นเพียงระบบที่จะป้องกันไม่ให้มีการกำหนดราคากลางไว้สูงเกินกว่าความเป็นจริง และป้องกันการรวมเงินสินบนหรือเงินใต้โต๊ะของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ราคากลางจึงเปรียบเสมือนเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม ช่วยในการคัดเลือกผู้รับเหมาก่อสร้าง หากไม่ถูกบิดเบือน สะท้อนราคาที่แท้จริง และสามารถตรวจสอบได้ ก็จะสามารถจะลดการรั่วไหลของเงินงบประมาณและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มากขึ้น

จากการศึกษาวิจัยนี้ จึงพอจะสรุปผลกระทบจากการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการที่มีต่อส่วนราชการเจ้าของโครงการและผู้รับเหมาก่อสร้าง ได้ดังนี้

1) ผลกระทบต่อส่วนราชการเจ้าของโครงการ

การกำหนดราคากลางงานก่อสร้างที่ถูกต้องและมีมาตรฐาน จะช่วยลดการรั่วไหลของเงินงบประมาณ และเกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของภาครัฐ ช่วยในการคัดเลือก

ผู้รับเหมาก่อสร้างให้เป็นไปอย่างยุติธรรม ป้องกันปัญหาการผูกขาดและยับยั้งปัญหาการสมยอมกันเสนอราคาในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ลดปัญหาการละทิ้งงาน ลดปัญหาข้อขัดแย้งในการควบคุมงานและปัญหาการใช้วัสดุที่มีคุณภาพด้อยกว่าของผู้รับเหมาก่อสร้าง ทำให้รัฐได้งานก่อสร้างที่มีคุณภาพและเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ และลดปัญหาการใช้ดุลยพินิจของผู้มีหน้าที่คำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันโดยการรวมเงินค่าสินบนไว้ในราคากลางงานก่อสร้างได้

2) ผลกระทบต่อผู้รับเหมาก่อสร้าง

การแข่งขันกันในการประมูลการจัดจ้างงานก่อสร้างของทางราชการอย่างเสรี ทำให้ผู้รับเหมาก่อสร้างสามารถพัฒนาศักยภาพและการบริหารจัดการของตนเอง เพื่อให้ได้งานและหาราคากลางมีความเหมาะสม ผู้รับเหมาก่อสร้างก็จะมีกำไรเพียงพอในการดำเนินธุรกิจ ไม่จำเป็นต้องหาวิธีลดต้นทุนการก่อสร้าง ด้วยการปิดบังซ่อนเร้นในการที่จะลดคุณภาพงานก่อสร้าง และสามารถดำเนินงานก่อสร้างได้จนแล้วเสร็จ เกิดความเป็นธรรมต่อผู้รับเหมาก่อสร้าง ส่งผลให้ธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องอื่นดีขึ้นด้วย

5.2 ข้อจำกัดของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้ มีการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ซึ่งมีทั้งผู้กำหนดหลักเกณฑ์ ผู้ใช้หลักเกณฑ์ และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในงานของตนเองมากกว่า 15 ปี และเป็นประสบการณ์ตรงทั้งสิ้น จึงมีความน่าเชื่อถือของผลสรุปที่ได้จากการวิจัยเป็นอย่างมาก แต่เนื่องจากประเด็นคำถามบางประเด็นเป็นคำถามในเชิงลึกที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์หรือตำแหน่งหน้าที่ของผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นข้าราชการ จึงทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านไม่สะดวกที่จะเปิดเผยข้อมูลในรายละเอียดมากนัก รวมทั้งจำนวนของผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีค่อนข้างน้อย ผลสรุปที่ได้จึงยังมีความคลาดเคลื่อนอยู่บ้าง

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ

การวิจัยในเรื่องการปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาและวิจัยต่อไปในอนาคต เพื่อพัฒนามาตรฐานการคำนวณราคากลางให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น นำไปสู่การลดปัญหาการคอร์รัปชันหรือการแสวงหา

ผลประโยชน์โดยมิชอบ สร้างความยุติธรรมต่อส่วนราชการเจ้าของโครงการและผู้รับเหมาก่อสร้าง และเกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของภาครัฐ

ความรู้ความสามารถ คุณยพินิจ และความซื่อสัตย์ของผู้ประมาณราคา ซึ่งแตกต่างกันไปตามแต่ละบุคคล ทำให้ราคากลางที่ได้มาอาจแตกต่างกัน หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการจึงสามารถทำให้วิธีการคิดคำนวณมีมาตรฐานยิ่งขึ้น และทำให้การใช้คุณยพินิจของผู้คำนวณราคากลางอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางวิชาการ ดังนั้น ในการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ควรมีการปรับปรุง ดังนี้

- 1) ความมีมาตรฐานของเกณฑ์หรือวิธีการคิดคำนวณราคากลาง
- 2) ความครบถ้วนสมบูรณ์ และเป็นปัจจุบันของข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณราคากลาง
- 3) ความถูกต้องเหมาะสมของราคากลางเป็นสิ่งสำคัญ จึงควรมีหน่วยงานเพื่อตรวจสอบราคากลาง

5.3.2 การป้องกันการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในงานก่อสร้างของทางราชการ

การป้องกันการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในงานก่อสร้างของทางราชการต้องอาศัยความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ปัญหาการคอร์รัปชันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจหรือใช้คุณยพินิจในทางที่ไม่ถูกต้องในการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดให้แก่ภาคเอกชน ดังนั้น จึงควรมีการป้องกันและลดโอกาสหรือแรงจูงใจที่จะทำให้เจ้าหน้าที่รัฐกระทำการดังกล่าว ดังนี้

- 1) ส่งเสริมให้หน่วยงานราชการมีมาตรฐานทางจริยธรรมและสร้างแรงจูงใจในการต่อต้านคอร์รัปชัน
- 2) ส่งเสริมให้บริษัทรับเหมาก่อสร้างหรือผู้ผลิตสินค้าหรือบริการ (Suppliers) ที่มีมาตรฐานทางจริยธรรมและไม่มีประวัติในการทุจริตคอร์รัปชันเข้าร่วมประมูลโครงการ ตลอดจนป้องกันไม่ให้บริษัทที่มีประวัติในการทุจริตคอร์รัปชันเข้าร่วมประมูลงาน
- 3) ป้องกันไม่ให้เกิดโครงการก่อสร้างที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม
- 4) ลดการใช้อำนาจคุณยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดสรรทรัพยากร
- 5) ปรับปรุงกฎระเบียบให้เหมาะสม ไม่เอื้อต่อการคอร์รัปชัน
- 6) กำหนดบทลงโทษที่รุนแรงแก่ทั้งผู้จ่ายและผู้รับเงินสินบนหรือเงินใต้โต๊ะ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กระทรวงการคลัง. หนังสือที่ กค 0408.5/ว9 เรื่องหลักเกณฑ์การกำหนดราคากลางงานก่อสร้าง.
(วันที่ 7 มีนาคม 2550).

กองบรรณาธิการ. 2 ปัจจัยขยายตลาด อุตสาหกรรมก่อสร้างสู่ 3 แขนงด้านบาทต่อปี. นิตยสาร
ข่าวช่วง 384 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2548) : 20.

กุลิศ สมบัติศิริ. ราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ. วารสารกรมบัญชีกลาง ปีที่ 46
(มกราคม-กุมภาพันธ์ 2548): 13.

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และโอฬาร ถิ่นบางเตียว. เจ้าพ่อท้องถิ่น การเมือง โลกาภิวัตน์.
ผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ, การต่อสู้ของทุนไทย 2 การปรับตัวและพลวัต, 358.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2549.

โชคชัย กิจเกษมทวีสิน. 2551. สรุปภาวะธุรกิจและแนวโน้มของธุรกิจก่อสร้าง. กรุงเทพฯ:
ฝ่ายวิจัยธุรกิจ บมจ.ธนาคารกรุงไทย.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. เอกสารประกอบการสอนวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง. กรุงเทพฯ:
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548. (อัดสำเนา)

“ที่ปรับเหมาแบ่งเค้กงบตัวรายใหญ่ซึ่งงานปีกรายเล็กคว่างานราชการอื้อ” ผู้จัดการรายสัปดาห์
(12 ตุลาคม 2550): แหล่งที่มา: www.tca.or.th (9 มีนาคม 2551)

เทียนฉาย กิระนันท์. สังคมศาสตร์วิจัย กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ธานี ชัยวัฒน์. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในประเทศไทย. ผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ,
การต่อสู้ของทุนไทย 1 การปรับตัวและพลวัต, 373. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2549.

นพรัตน์ วรรณเทพสกุล. ก่อสร้างการเมือง การเมืองก่อสร้าง. ผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ,
การต่อสู้ของทุนไทย 2 การปรับตัวและพลวัต, 280. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2549.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. เอกสารประกอบการสอนวิชาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบัน.
กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547. (อัดสำเนา)

“พิษเศรษฐกิจซบ ผู้รับเหมางานรัฐเฮได้ทั้งงาน” คอลัมน์เวทีทรรศนะ โดย Tommy: แหล่งที่มา:
www.tca.or.th (7 มีนาคม 2551)

มีศักดิ์ เดชรัตน์วิไชย. การวิเคราะห์ค่าดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นในกิจกรรมก่อสร้างสำหรับการคำนวณ
ราคากลาง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. ภาควิชาวิศวกรรมโยธา
 คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

“รับเหมาก่อสร้างของรัฐทบทุนราคากลาง” กรุงเทพมหานคร (29 กุมภาพันธ์ 2551): แหล่งที่มา:
www.tca.or.th (9 มีนาคม 2551)

“รับเหมาไทย” นำเป็นห่วง รัฐบาลใหม่ปลดล็อก “ค่า K-เร่งประมูลงาน” ประชาชาติธุรกิจ
 (24 มกราคม 2551): แหล่งที่มา: www.tca.or.th (9 มีนาคม 2551)

วินิต ช่อวิเชียร และวิสุทธิ ช่อวิเชียร. การประมาณราคาก่อสร้าง กรุงเทพฯ: ป.สัมพันธ์พาณิชย์,
 2544.

วิสุทธิ ช่อวิเชียร ธนิต ธงทอง และคณะ. การประเมินผลมาตรการปรับลดราคากลางสิ่งก่อสร้าง
ของหน่วยงานภาครัฐลง ร้อยละ 10 เสนอสำนักงานงบประมาณ. รายงานฉบับสมบูรณ์ 2544.

“สถานการณ์การคอร์รัปชันในประเทศไทยดีขึ้นจริงหรือ?” คอลัมน์ดุจภาพดุจพินิจ
 โดย นवलน้อย ตริรัตน์: แหล่งที่มา: www.matichon.co.th (9 มีนาคม 2551)

สังคีต พิริยะรังสรรค์ นवलน้อย ตริรัตน์ และณพนันท์ วรรณเทพสกุล. คอร์รัปชัน – ข้าราชการ
นักการเมือง และนักธุรกิจ เสนอสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานฉบับ
 สมบูรณ์ 2547.

สำนักงานงบประมาณ. หนังสือที่ นร 0714/13957 เรื่องการมอบหมายให้รองนายกหรือนายกรัฐมนตรี
เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้าง.
 (วันที่ 31 พฤษภาคม 2548).

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. รายงานผลการปฏิบัติราชการปีงบประมาณ พ.ศ.2536
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. รายงานผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
ปีงบประมาณ พ.ศ.2537. ม.ป.ท., ม.ป.ป.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. รายงานผลการปฏิบัติราชการปีงบประมาณ พ.ศ.2538
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. รายงานผลการปฏิบัติราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
ปีงบประมาณ พ.ศ.2539. ม.ป.ท., ม.ป.ป.

- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. รายงานผลการปฏิบัติราชการปีงบประมาณ พ.ศ.2540
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. รายงานผลการปฏิบัติราชการปีงบประมาณ พ.ศ.2541
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. รายงานผลการปฏิบัติราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
ปีงบประมาณ พ.ศ.2542. ม.ป.ท., 2543.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. รายงานผลการปฏิบัติราชการปีงบประมาณ พ.ศ.2543
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2544.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. รายงานผลการปฏิบัติราชการปีงบประมาณ พ.ศ.2544
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2545.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. รายงานผลการปฏิบัติราชการปีงบประมาณ พ.ศ.2545
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2546.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2546
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2547.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2547. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2549.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2550.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2549. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2550.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. หนังสือที่ ตผ 0001/5688 เรื่องแนวปฏิบัติในการกำกับดูแลการ
เผยแพร่ข่าวสารการประกาศประกวดราคา เพื่อเสริมมาตรการป้องกันหรือลดโอกาสในการ
สมยอมกันในการเสนอราคา. (วันที่ 15 พฤศจิกายน 2542).
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย.
กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิ่ง, 2544.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ.
หนังสือที่ นร 1502/17590 เรื่องมาตรการป้องกันหรือลดโอกาสในการสมยอมกันเสนอราคา
: เฉพาะกรณีการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ. (วันที่ 8 กันยายน 2540).

- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2548.
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. หนังสือที่ นร 1305/11521 เรื่องมาตรการป้องกันหรือลดโอกาสการสมยอมกันในการเสนอราคา. (วันที่ 26 พฤศจิกายน 2550).
- สำนักนายกรัฐมนตรี, คณะกรรมการควบคุมราคากลาง. ประมวลหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลาง งานก่อสร้างอาคาร งานก่อสร้างชลประทาน งานก่อสร้างทาง. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี. 2544.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. หนังสือที่ นร 0204/11843 เรื่องมาตรการป้องกันหรือลดโอกาสในการสมยอมกันในการเสนอราคา. (วันที่ 20 ธันวาคม 2536).
- สำนักนายกรัฐมนตรี. หนังสือที่ นร 1305/12514 เรื่องมาตรการป้องกันหรือลดโอกาสการสมยอมกันในการเสนอราคา. (วันที่ 31 ธันวาคม 2540).
- สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ. 2550. หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 [CD-ROM]. กรุงเทพฯ: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือที่ นร 0202/ว1 เรื่องมาตรการป้องกันหรือลดโอกาสในการสมยอมกันในการเสนอราคา. (วันที่ 3 มกราคม 2537).
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือที่ นร 0205/ว12 เรื่องมาตรการป้องกันหรือลดโอกาสในการสมยอมกันเสนอราคา : เฉพาะกรณีการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ. (วันที่ 13 มกราคม 2541).
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือที่ นร 0205/ว193 เรื่องแนวปฏิบัติในการกำกับดูแลเผยแพร่ข่าวสารการประกาศประกวดราคา เพื่อเสริมมาตรการป้องกันหรือลดโอกาสในการสมยอมกันในการเสนอราคา. (วันที่ 13 ธันวาคม 2542).
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือที่ นร 0205/ว195 เรื่องแผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาด. (วันที่ 28 ธันวาคม 2543).
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือที่ นร 0205/ว127 เรื่องมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในหน่วยงานของรัฐ. (วันที่ 29 สิงหาคม 2545).
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือด่วนมากที่ นร 0504/5405 เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้าง. (วันที่ 27 เมษายน 2548).

สุทธิ สุนทรานุกักร์. ราคากลางในฐานะเครื่องมือปราบฮั้วหรือเครื่องมือช่วยฮั้ว. วารสารการตรวจเงินแผ่นดิน ปีที่ 5 (ม.ค.-มิ.ย. 2547): 50.

อัมชนา วุฒิสมาบุรณ์ และสาธิตา จินตนะเสรี. เอกสารสรุปผลการสัมมนา Regional seminar on conflict of interest: a fundamental anticorruption concept ระหว่าง 6-7 สิงหาคม 2550. กรุงเทพมหานคร ประเทศอินโดนีเซีย: สำนักงาน ป.ป.ช. (อัคราณา)

อุทัย ทองคุ่ม. สิ่งที่ควรรู้เกี่ยวกับการตรวจสอบราคากลาง. วารสารการตรวจเงินแผ่นดิน ปีที่ 5 (ม.ค.-มิ.ย. 2547): 96.

ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์จะเปิดเผยชื่อ. 7 ธันวาคม พ.ศ.2550. ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการบริษัท รับเหมาก่อสร้าง.

ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์จะเปิดเผยชื่อ. 19 ธันวาคม พ.ศ.2550. ข้าราชการกรมทางหลวง.

ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์จะเปิดเผยชื่อ. 11 ธันวาคม พ.ศ.2550. ข้าราชการกรมบัญชีกลาง.

ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์จะเปิดเผยชื่อ. 27 ธันวาคม พ.ศ.2550. ข้าราชการกรมโยธาธิการและผังเมือง.

ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์จะเปิดเผยชื่อ. 19 ธันวาคม พ.ศ.2550. ข้าราชการกรมทางหลวง.

ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์จะเปิดเผยชื่อ. ธันวาคม พ.ศ.2550. ข้าราชการกรมชลประทาน.

ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์จะเปิดเผยชื่อ. ธันวาคม พ.ศ.2550. คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ.

ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์จะเปิดเผยชื่อ. มกราคม พ.ศ.2551. ประธานกรรมการบริหารบริษัท รับเหมาก่อสร้าง.

ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์จะเปิดเผยชื่อ. มกราคม พ.ศ.2551. กรรมการผู้จัดการบริษัทรับเหมาก่อสร้าง.

ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์จะเปิดเผยชื่อ. 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551. กรรมการผู้จัดการบริษัท รับเหมาก่อสร้าง.

ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์จะเปิดเผยชื่อ. 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551. กรรมการผู้จัดการบริษัท รับเหมาก่อสร้าง.

ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์จะเปิดเผยชื่อ. 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551. วิศวกรโยธา ระดับ 8 ประจำ ส่วนราชการที่มืองานก่อสร้าง.

แหล่งที่มา: <http://www.bb.go.th> (สิงหาคม 2548)

แหล่งที่มา: <http://www.dtcp.go.th> (สิงหาคม 2548)

แหล่งที่มา: <http://www.gprocurement.go.th> (สิงหาคม 2548 และมีนาคม 2550)

แหล่งที่มา: <http://www.intranet.ktb/> (เมษายน 2549 และมกราคม 2551)

แหล่งที่มา: <http://intranet.oag.go.th> (สิงหาคม 2548)

แหล่งที่มา: <http://www.nesdb.go.th> (สิงหาคม 2548)

แหล่งที่มา: <http://www.scb.co.th> (เมษายน 2549)

แหล่งที่มา: <http://www.tca.or.th> (สิงหาคม 2548 และมีนาคม 2551)

ภาษาอังกฤษ

Barrie, Donald S., and Paulson, Boyd C. Professional Construction Management.
3rd ed. Singapore: McGraw-Hill, 1992.

Kasper, Wolfgang, and Streit, Manfred E. Institutional Economics: Social Order and
Public Policy. UK: Edward Elgar, 1998.

Khan, Mushtaq H., and Sundaram, Jomo Kwame. Rents, Rent-seeking and Economic
Development: Theory and Evidence in Asia. UK: Cambridge University Press,
2000.

Lambsdorff, Johann Graf. The Institutional Economics of Corruption and Reform:
Theory, Evidence and Policy. UK: Cambridge University Press, 2007.

Lambsdorff, Johann Graf, Taube, Markus, and Schramm, Matthias. The New
Institutional Economics of Corruption. New York: Routledge, 2005.

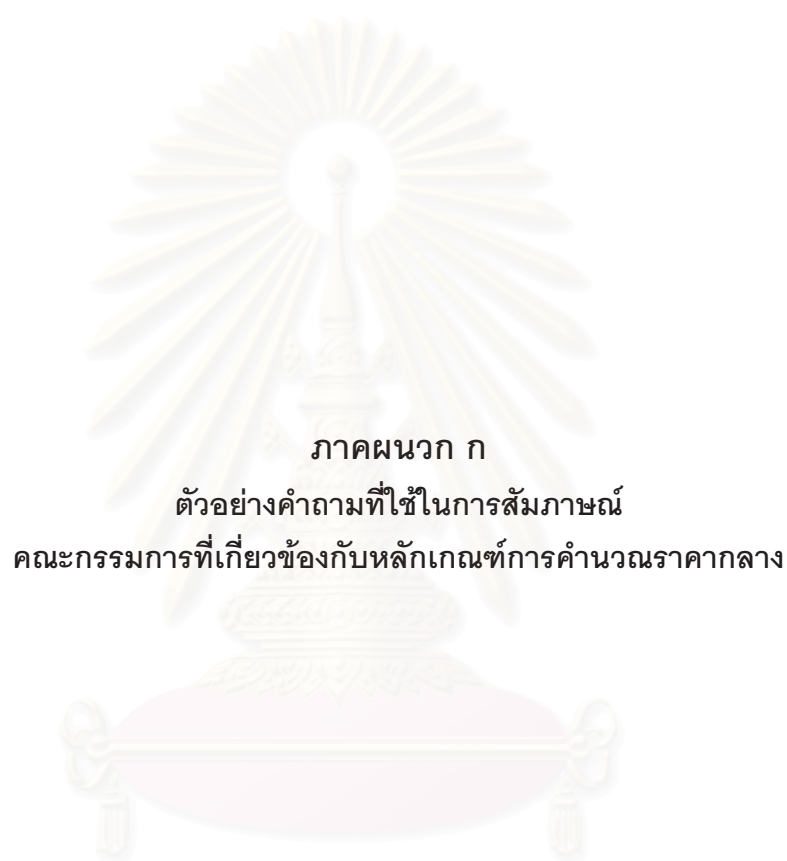
Schuette, Stephen D., and Liska, Roger W. Building Construction Estimating.
Singapore: McGraw-Hill, 1994.

Zikmund, William G. Business Research Methods. USA: Dryden, 1991.



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ก

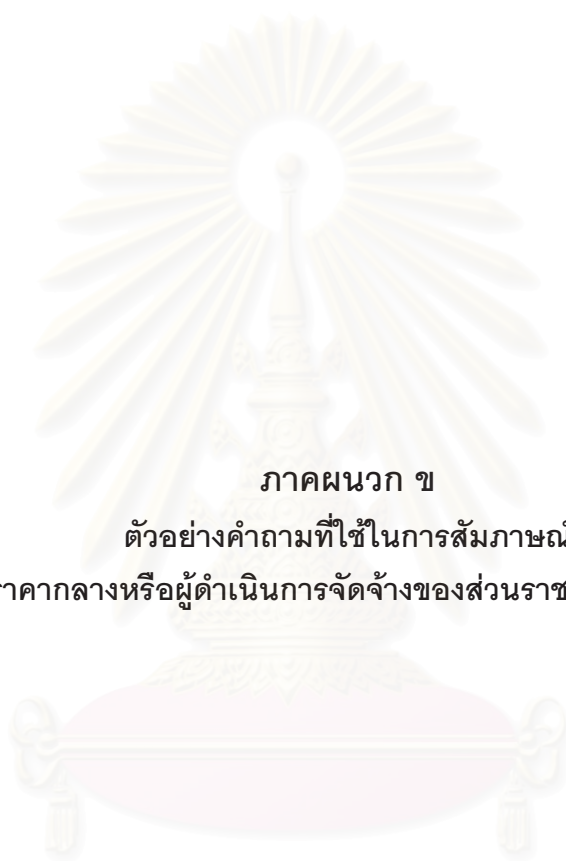
ตัวอย่างคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลาง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. ท่านคิดว่าหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางปรับปรุงใหม่มีความเหมาะสม สอดคล้องสภาพความเป็นจริง สร้างความเป็นธรรมหรือไม่ อย่างไร
2. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อองค์ประกอบของการคำนวณราคากลาง (ค่าวัสดุ ค่าแรงงาน การวัดเนื้องาน และ Factor F)
3. ท่านคิดว่าปัจจัยใดที่มีผลต่อพฤติกรรมการเสนอราคา การสมยอมกันเสนอราคา
4. ท่านคิดว่าราคากลางมีผลต่อพฤติกรรมการเสนอราคาหรือการประมูลงานก่อสร้างอย่างไร
5. ท่านคิดว่าการดำเนินการจัดจ้างงานก่อสร้างในปัจจุบันมีปัญหาอะไรบ้าง
6. ท่านคิดว่ามีช่องทางใดบ้างที่สามารถแสวงหาผลประโยชน์หรือทุจริตได้ในงานก่อสร้าง
7. ท่านคิดว่าขั้นตอนใดในการดำเนินการจัดจ้างงานก่อสร้างที่ก่อให้เกิดช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ได้มากที่สุด
8. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับการสมยอมกันเสนอราคาหรือการตัดราคาในการประมูลงานก่อสร้าง
9. ท่านคิดว่าหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางปรับปรุงใหม่นี้ จะช่วยแก้ปัญหาในการสมยอมกันเสนอราคาหรือการตัดราคาได้หรือไม่ และจะมีผลต่อสิ่งเหล่านี้ได้อย่างไร สามารถปิดช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ได้หรือไม่
10. ท่านคิดว่าปัจจัยใดที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ
11. ท่านคิดว่าจะมีวิธีแก้ปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มนักการเมือง ข้าราชการประจำ นักธุรกิจก่อสร้าง อย่างไร
12. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



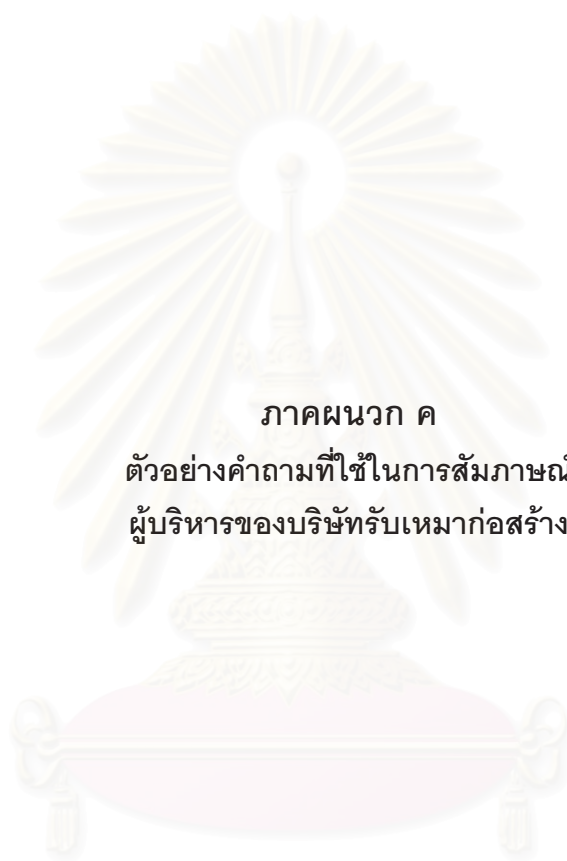
ภาคผนวก ข

ตัวอย่างคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

ผู้คำนวณราคากลางหรือผู้ดำเนินการจัดจ้างของส่วนราชการเจ้าของโครงการ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. ระบุลักษณะงานโครงการที่ได้รับงบประมาณ (งานอาคาร งานทาง งานชลประทาน)
2. ท่านมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการประมาณราคากลางหรือไม่ หน่วยงานของท่านเป็นผู้ประมาณราคากลางเองหรือไม่ อย่างไร
3. ท่านใช้หลักเกณฑ์ กฎ ระเบียบ หรือมาตรฐานใดในการคำนวณราคากลาง
4. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลาง
5. ท่านคิดว่ายังคงมีปัญหาหรืออุปสรรคในการคำนวณราคากลางหรือไม่ อย่างไร
6. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อองค์ประกอบของการคำนวณราคากลาง (ค่าวัสดุ ค่าแรงงาน การวัดเนื้องาน และ Factor F)
7. ท่านคิดว่าราคากลางมีผลต่องานก่อสร้างในด้านใด อย่างไร
8. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อราคากลางที่เพิ่มขึ้น จากการใช้หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลาง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550
9. ท่านคิดว่าปัจจัยใดที่มีผลต่อพฤติกรรมการเสนอราคา การสมยอมกันเสนอราคา
10. ท่านคิดว่าราคากลางมีผลต่อพฤติกรรมการเสนอราคาหรือการประมูลงานก่อสร้างอย่างไร (พฤติกรรมเปลี่ยนแปลงหรือไม่ หลังใช้หลักเกณฑ์ฯ ใหม่)
11. ท่านคิดว่า การดำเนินการจัดจ้างงานก่อสร้างในปัจจุบันมีปัญหาอะไรบ้าง (สาเหตุและแนวทางในการแก้ไขปัญหา)
12. ท่านคิดว่ามีช่องทางใดบ้างที่สามารถแสวงหาผลประโยชน์หรือทุจริตได้ในงานก่อสร้าง
13. ท่านคิดว่าขั้นตอนใดในการดำเนินการจัดจ้างงานก่อสร้างที่ก่อให้เกิดช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์ได้มากที่สุด
14. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับการสมยอมกันเสนอราคาหรือการตัดราคาในการประมูลงานก่อสร้าง
15. ท่านคิดว่าหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางปรับปรุงใหม่นี้ จะช่วยแก้ปัญหาในการสมยอมกันเสนอราคาหรือการตัดราคาได้หรือไม่ และจะมีผลต่อสิ่งเหล่านี้ได้อย่างไร สามารถปิดช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์ได้หรือไม่
16. ท่านคิดว่าปัจจัยใดที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ
17. ท่านคิดว่าจะมีวิธีแก้ปัญหการแสวงหาผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มนักการเมือง ข้าราชการประจำ นักธุรกิจก่อสร้าง อย่างไร
18. ข้อเสนอแนะอื่นๆ



ภาคผนวก ค

ตัวอย่างคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์
ผู้บริหารของบริษัทรับเหมาก่อสร้าง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. ระบุลักษณะงานโครงการที่ทำอยู่ (งานอาคาร งานทาง งานชลประทาน) และพื้นที่ที่ดำเนินการ
2. เหตุผลที่ท่านเข้าร่วมเสนอราคางานก่อสร้างของทางราชการ
3. เหตุผลที่ไม่เข้าร่วมเสนอราคางานก่อสร้างของทางราชการ
4. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อราคากลางของงานก่อสร้างที่ท่านได้รับ
5. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลาง
6. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อองค์ประกอบของการคำนวณราคากลาง (ค่าวัสดุ ค่าแรงงาน การวัดเนื้องาน และ Factor F)
7. ท่านคิดว่าราคากลางมีผลต่องานก่อสร้างในด้านใด อย่างไร
8. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อราคากลางที่เพิ่มขึ้น จากการใช้หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลาง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550
9. ท่านมีค่าใช้จ่ายอื่น นอกเหนือไปจากค่าวัสดุ ค่าแรงงาน และค่าใช้จ่ายดำเนินการในงานก่อสร้างหรือไม่
10. ท่านคิดว่าปัจจัยใดที่มีผลต่อพฤติกรรมกรรมการเสนอราคา การสมยอมกันเสนอราคา
11. ท่านคิดว่าราคากลางมีผลต่อพฤติกรรมกรรมการเสนอราคาหรือการประมูลงานก่อสร้างอย่างไร
12. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการตัดราคากันในการประมูลงาน
13. ในการประมาณราคา ท่านได้คิดเผื่อการเปลี่ยนแปลงของราคาวัสดุและค่าแรงงานไว้หรือไม่ อย่างไร
14. ท่านคิดว่ามีช่องทางใดบ้างที่สามารถแสวงหาผลประโยชน์หรือทุจริตได้ในงานก่อสร้าง
15. ท่านคิดว่าขั้นตอนใดในการดำเนินการจัดจ้างงานก่อสร้างที่ก่อให้เกิดช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ได้มากที่สุด
16. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับการสมยอมกันเสนอราคาหรือการตัดราคาในการประมูลงานก่อสร้าง
17. ท่านคิดว่าหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางปรับปรุงใหม่นี้ จะช่วยแก้ปัญหาในการสมยอมกันเสนอราคาหรือการตัดราคาได้หรือไม่ และจะมีผลต่อสิ่งเหล่านี้ได้อย่างไร สามารถปิดช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ได้หรือไม่
18. ท่านคิดว่าปัจจัยใดที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ

19. ท่านคิดว่าจะมีวิธีแก้ปัญหาคาการแสวงหาผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มนักการเมือง ข้าราชการประจำ นักธุรกิจก่อสร้าง อย่างไร
20. ข้อเสนอแนะอื่นๆ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวจรรยา ธีระเกษมสุข เกิดเมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ.2512 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ เมื่อปีการศึกษา 2538 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2547



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย