



บทที่ ๓

ความสำคัญของการกำหนดมาตรฐานอาคารที่ทำการราชการ

ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ หมวดค่าใช้จ่ายด้านที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง นับเป็นรายจ่ายที่สำคัญหมวดหนึ่ง (๒๑,๖๕๒.๖ ล้านบาท จากยอดรวมงบประมาณแผ่นดิน ๑๑๘,๐๐๐ ล้านบาท)^๑ กล่าวคือมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ ๑๘.๘๕ ของงบประมาณทั้งหมดในปี ๒๕๒๓ การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้ได้ประสิทธิผลสูงสุด จึงมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นทุกปี

มาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง ที่ควรนำมาใช้ได้ผลคือการสร้างเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้ได้ทั่วถึง และเป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่เดิมนั้นอาคารราชการแต่ละชนิดและประเภทยังไม่เคยมีใครกำหนดให้เป็นมาตรฐานเดียว ทั้งในด้านขนาดเนื้อที่และงบประมาณ โดยมีการยอมรับกันเป็นประเพณี เช่น เป็นหน่วยราคาต่อตารางเมตร โดยไม่อาจวิเคราะห์ที่มาของเกณฑ์กำหนดได้อย่างแน่ชัดถึงความเหมาะสม จึงมักจะ เป็นปัญหาถกเถียงกันในระหว่าง ผู้จัดสรรงบประมาณ หน่วยงานผู้ใช้อาคาร และสถาปนิกผู้ออกแบบอาคารราชการเป็นประจำ ซึ่งพอจะสรุปแนวปัญหาในแต่ละด้านได้คือ

ปัญหาของสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นผู้จัดสรรงบประมาณ คือไม่สามารถจะจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างยุติธรรม และสอดคล้องกับความเป็นจริง เพราะไม่มีเกณฑ์มาตรฐานใดที่จะมาตัดสินใจ การออกแบบอาคารราชการแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันมากทั้งด้านประโยชน์ใช้สอย ชนิด และคุณภาพของวัสดุก่อสร้าง อันเป็นสาเหตุที่ทำให้ราคาของอาคารมีความแตกต่างกันมาก อีกทั้งบางครั้งอาจทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างไม่รัดกุม ทำให้สิ้นเปลือง ซึ่งอาจจะเกิดจาก

^๑ สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๓, (กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๒๒),

๑. ขนาดของอาคารไม่พอ เหมาะ

๑.๑ ใหญ่เกินไป ขนาดของอาคารใหญ่เกินไป ทั้งที่บางครั้งก็ไม่มี ความจำเป็น ทำให้ต้องใช้ระยะเวลาก่อสร้างนานมาก อาจควบคุมราคาไม่อยู่ เพราะของขึ้นราคาในระหว่างที่ยังดำเนินการก่อสร้างอยู่

๑.๒ เล็กเกินไป ผู้รับจ้างต้องคิดราคาไว้สูง เพื่อให้คุ้มกับค่าใช้จ่าย

๑.๓ สูงเกินไป ต้องใช้เครื่องทุ่นแรง ซึ่งเป็นเครื่องจักรมาก ทำให้ราคาค่าก่อสร้างสูงขึ้นด้วย

๒. คำนึงถึงความสวยงามมากเกินไป ลักษณะอาคารมีความยุ่งยาก จำเป็นต้องใช้ช่างที่มีฝีมือมาก เพื่อได้งานที่มีความปราณีต จึงทำให้ราคาสูงขึ้น

๓. วัสดุก่อสร้างไม่เหมาะสม เช่นวัสดุที่ต้องสั่งจากต่างประเทศ หรือต้องสั่งผลิตเป็นพิเศษ

๔. ไม่มีเกณฑ์ในการเขียนแบบ รายการ บางครั้งแบบและรายการไม่ชัดเจน ยากต่อการประมาณการ

ปัญหาของผู้ใช้อาคาร ซึ่งเป็นทั้งผู้ที่ต้องการใช้อาคารและผู้ของงบประมาณ ปัญหาของผู้ใช้อาคารมักจะพบกับปัญหาใหญ่คือ งบประมาณที่ได้มาไม่พอกับความต้องการที่แท้จริง อันเป็นสาเหตุที่ทำให้อาคารที่ได้มานั้นมักจะไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง ทำให้ไม่สามารถจะสนองประโยชน์ได้เต็มที่ สาเหตุเหล่านี้เกิดจากการที่ ไม่มีมาตรฐานสำหรับจะประมาณการในการของงบประมาณ ไม่สามารถจะหาเกณฑ์ในการตั้งราคาที่เหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาคือ

๑. งบประมาณถูกตัดทอน ไม่เพียงพอ ทำให้ต้องมาตัดทอนแบบและรายการให้พอกับจำนวนงบประมาณที่ได้มา แต่ไม่พอกับการใช้งานจริง ดังนั้นผลที่ได้รับจึงมิได้สนองประโยชน์ที่แท้จริง เป็นเพียงการแก้ปัญหาให้สอดคล้องกับงบประมาณที่มีอยู่แล้วเท่านั้น และบางครั้งงบประมาณที่ได้มาก็ไม่เพียงพอที่จะดำเนินการได้ ต้องทำการของงบประมาณเพิ่ม อาจต้องใช้เวลาในการดำเนินการนานกว่าจะได้งบประมาณเพิ่ม บางครั้งงบประมาณที่ได้เพิ่มก็ไม่พอที่จะดำเนินการได้ เพราะเวลาที่ต้องเสียไปนานนั้น อาจอยู่ในระหว่างที่เกิดวิกฤตการณ์บางอย่าง อันมีผลกระทบต่อราคาวัสดุหรือแรงงานการก่อสร้างสูงขึ้นโดยมิได้คาดหมาย จึงทำให้งบประมาณที่มีอยู่นั้นไม่เพียงพอ และเนื่องจากสาเหตุที่ไม่มีมาตรฐานร่วมกันนี้ จึงทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาคือ

๒. ระเบียบการของงบประมาณ ซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินงานมาก บางครั้งกว่าจะแล้วเสร็จตามกระบวนการ ราคาก่อสร้างก็ไม่พอเหมาะสม

๓. การออกแบบ ส่วนมากหน่วยงานราชการทั่ว ๆ ไป จะให้กรมโยธา หรือกรมศิลปากร เป็นผู้ออกแบบอาคารที่จะทำการก่อสร้าง พร้อมทั้งประมาณราคา แต่ทางหน่วยงาน เป็นผู้ตั้งงบประมาณ และของงบประมาณเอง บางครั้งงบประมาณที่ได้มากับแบบที่ออกไว้ ไม่สอดคล้องกัน ต้องทำการแก้ไขแบบแปลนใหม่ ต้องเสียเวลาและสิ้นเปลืองโดยใช่เหตุ

๔. การดำเนินงานประมูลไม่เป็นไปตามเป้าหมาย บางครั้งแบบและรายการประมูลไปแล้ว แต่ราคาที่ได้รับจ้างเสนอมาน่า สูงกว่างบประมาณและราคากลางที่ตั้งไว้มาก (โดยหาสาเหตุไม่พบ) ไม่สามารถจะดำเนินการขั้นต่อไปได้ ต้องยกเลิกการประมูล และทำการประมูลใหม่ แล้วยังไม่เป็นผลสำเร็จ ต้องรอกงบประมาณเพิ่มขึ้น นั้นหมายความว่าต้องใช้เวลาเพิ่มขึ้นเอง

๕. ปัญหาของผู้ใช้อาคาร คือข้าราชการที่ปฏิบัติงานในอาคารนั้น บางครั้งต้องประสบกับปัญหาจ่ายอมในสภาพของที่ทำกร ที่ไม่เหมาะสม อันสาเหตุมาจากงบประมาณถูกตัดทอน ทำให้บางครั้งที่ทำกรนั้นอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่ามาตรฐาน

ปัญหาของผู้ออกแบบ ทางด้านผู้ออกแบบอาคารให้กับหน่วยงานราชการ ก็ประสบกับปัญหาที่ไม่สามารถจะทำงานให้สนองประโยชน์ใช้สอยได้อย่างแท้จริง เพราะการไม่มีเกณฑ์มาตรฐาน ร่วมกันนี้เอง ทำให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อการออกแบบ คือ

๑. ต้องออกแบบไปตามงบประมาณที่มีอยู่ คือหน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้ของงบประมาณไป และทางสถาปนิกของกรมโยธา หรือกรมศิลปากร แม้แต่สถาปนิกของหน่วยงานนั้น เองก็ตาม เป็นผู้ออกแบบอาคารและรายการ ให้อยู่ภายในงบประมาณที่มีอยู่ ซึ่งบางครั้งขัดต่อความต้องการที่แท้จริง เป็นแต่เพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

๒. งบประมาณส่วนใหญ่เพียงเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะปัจจุบัน มิได้คำนึงถึงการขยายงานในอนาคต ว่าการก่อสร้างอาคารแต่ละครั้ง ควรจะสนองประโยชน์ได้ในอนาคตอีกเท่าใด เมื่อ เป็นเช่นนี้ก็เป็นการสนองประโยชน์ได้เพียงชั่วคราว และก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีกในไม่ช้า

๓. ความต้องการไม่แน่นอนเวลาออกแบบ ออกแบบเพื่อให้สนองประโยชน์อย่างหนึ่ง แต่ผู้ใช้อาคารจะนำไปใช้เพื่อประโยชน์อีกอย่างหนึ่ง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ

๓.๑ งานในตำแหน่งไม่ตรงกับหน้าที่ในการปฏิบัติงานจริง ทำให้เกิดปัญหาการทำงานไม่ตรงกับความ เป็นจริง เช่นบรรจ้อัตรากำลังเสริมพิมพ์ดีด แต่ไม่ได้ทำงานเสริมพิมพ์ดีด เป็นต้น

๓.๒ นโยบายไม่แน่นอนและชัดเจน ขึ้นอยู่กับระดับผู้บริหาร และนโยบายของรัฐบาล ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ บางครั้งก็มีผลกระทบกระเทือนถึงอาคารที่ออกแบบไว้

๔. ขาดความเข้าใจร่วมกัน ระหว่างผู้ใช้อาคารกับผู้ออกแบบ บางครั้งอุปกรณ์หรือวัสดุบางอย่างก็เกิดการชำรุดเสียหายก่อนเวลาที่ควร อาจจะเป็นเนื่องจากขาดการบำรุงรักษาซ่อมแซม เพื่อยืดอายุการใช้งาน แต่ผู้ใช้อาคารเกิดความไม่เข้าใจจึงโทษผู้ออกแบบ ว่าเลือกใช้อุปกรณ์หรือวัสดุที่ไม่เหมาะสม จึงทำให้เสียหายง่าย เป็นต้น

จะเห็นว่าปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ เกิดจากช่องว่างของความไม่สอดคล้องกันระหว่างผู้จัดสรรงบประมาณ ผู้ของงบประมาณ และผู้ออกแบบอาคารราชการ ดังนั้นการกำหนดมาตรฐาน เพื่อจะเป็นแนวทางที่จะนำไปใช้ร่วมกัน จะช่วยขจัดปัญหาได้ดังนี้คือ

สำนักงบประมาณ

มีเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณการก่อสร้างได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง และสามารถควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณที่เหมาะสม ไม่เกิดการสูญเสียงบประมาณในส่วนซึ่งไม่จำเป็นลงได้ เช่น

๑. ควบคุมการออกแบบ ให้ผู้ออกแบบอาคารต้องออกแบบอาคารภายใต้ราคาที่กำหนด จึงไม่สามารถจะออกแบบอาคารที่มีความยุ่งยาก ทำให้ราคาค่าก่อสร้างสูงขึ้นกว่าปกติ หรือวัสดุที่ใช้ก็ไม่สามารถจะใช้วัสดุที่หายาก หรือต้องสั่งจากต่างประเทศ เพราะจะทำให้ราคาแพงเกินราคาที่กำหนด

๒. ได้ขนาดของอาคารที่พอเหมาะ สามารถควบคุมขนาดของอาคารที่มีขนาดความจุเหมาะสม ไม่ใหญ่เกินไป เล็กเกินไป หรือสูงเกินไป นอกจากนี้ในกรณีพิเศษซึ่งต้องพิจารณาเป็นราย ๆ ไป

ผู้ใช้อาคาร

มีหลักเกณฑ์ในการตั้งของงบประมาณได้อย่างถูกต้อง สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ตามเป้าหมาย เพราะการของงบประมาณจะต้องมีการตั้งเป้าหมายที่แน่นอนและชัดเจน เพื่อเป็นหลักฐานในการอ้างอิงถึงความต้องการในการใช้งาน เพื่อประโยชน์อย่างไร และได้มีการวางแผนสำหรับอนาคตเพียงใด และการใช้มาตรฐานร่วมกัน เพื่อช่วยขจัดปัญหา

๑. งบประมาณพอเหมาะกับความต้องการที่แท้จริง สามารถออกแบบให้สอดคล้องกับความต้องการ

๒. สามารถควบคุมราคาได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง เพราะมีมาตรฐานเดียวกัน สามารถเปรียบเทียบกันได้ ถ้าราคาที่ได้รับจ้างเสนอมาแตกต่างจากราคากลางมาก ก็สามารถจะค้นหาสาเหตุได้ง่าย และสามารถแก้ไขปัญหานั้นจะเกิดตามมาได้ทันการ

ผู้ออกแบบ

การออกแบบโดยใช้ มาตรฐานที่กำหนด เป็นแนวทางทำให้อาคารราชการแต่ละแห่งมีความเสมอภาคกัน ไม่ถูกเปรียบเทียบ และยังสนองประโยชน์ได้ใกล้เคียงกับความต้องการที่แท้จริง เพราะจะต้องรู้เป้าหมายการใช้งานอย่างชัดเจน ไม่ต้องคอยตัดทอนแบบ และรายการ ให้พอเหมาะกับงบประมาณที่ขอมมาได้แต่ละครั้ง และยังเป็นประโยชน์ทางด้านอื่น เช่น

๑. สามารถให้คำแนะนำในการวางแผนสำหรับอนาคตได้ง่ายขึ้น ซึ่งให้เห็นถึงความสำคัญของการวางแผนล่วงหน้า ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ เช่น การจัดเตรียมงบประมาณสำหรับการซ่อมหรือบำรุงรักษา ตามขั้นตอนและวิธีการอย่างไร แนวทางในการขยายตัวในอนาคต เป็นต้น

๒. ชัดความไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน และร่วมมือกันปรึกษาหาแนวทางในการป้องกัน และการแก้ปัญหาต่าง ๆ เช่น ความบกพร่องบางอย่างของมาตรฐานหลังจากทดลองใช้งานแล้วจะมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างไรจึงจะเหมาะสม

แต่เนื่องจากอาคารราชการแต่ละหน่วยงาน มีทั้งลักษณะงานที่มีส่วนคล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน การที่จะกำหนด เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมดนั้น ไม่สามารถจะสนองประโยชน์ได้ตรงกับความเป็นจริง การกำหนดมาตรฐาน ควรจะกำหนดเป็นประเภทแต่ละประเภทโดยเฉพาะจะ เห็นว่าอาคารราชการประเภทที่ทำกรานั้น มีลักษณะงานที่คล้ายคลึงกัน สามารถจัด เป็นมาตรฐาน เดียวกันได้ ยกเว้นส่วนที่ต้องการการออกแบบเป็นพิเศษ เช่น ห้องทดลอง ห้องเขียนแบบ หรือส่วนของที่ทำการที่มีประชาชนมาติดต่อจำนวนมาก ดังนั้น มาตรฐานดังกล่าวจะใช้ได้เฉพาะส่วนของ "อาคารประเภทที่ทำการ" เป็นส่วนใหญ่ และจุดมุ่งหมายเพื่อ เป็นมาตรฐาน สำหรับเป็นแนวทางในการประมาณการและการออกแบบ เพื่อ เป็นประโยชน์ต่อการจัดสรรงบประมาณการของงบประมาณ และกฎ เกณฑ์บางประการ

สำหรับการออกแบบ แต่เนื่องจากมีเวลาศึกษาจำกัด จึงเน้นหนักในเรื่องการ "กำหนดมาตรฐานการใช้เนื้อที่ทำงาน" ที่เหมาะสม ซึ่งจำแนกตามลักษณะงาน และฐานะทางการงาน อันจะเป็นตัวเชื่อมโยงไปสู่ลักษณะทางกายภาพของอาคาร คือ ขนาด ลักษณะทางโครงสร้าง วัสดุหลักที่ใช้ ซึ่งเป็นพื้นฐานในการกำหนดราคาต่อหน่วยได้ต่อไป

003550

สรุป

ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับอาคารราชการระหว่างสำนักงานประมาณ ผู้ใช้อาคาร และผู้ออกแบบนั้น เกิดขึ้นเพราะขาดมาตรฐาน ที่จะ เป็น เกณฑ์กำหนดร่วมกัน การกำหนดมาตรฐานจึงเป็นสิ่งจำเป็น และสามารถช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ลงได้มาก แต่มาตรฐานนั้นจะใช้ได้ผล จะต้องเป็นมาตรฐานที่เหมาะสม ซึ่งจำแนกตามประเภทการใช้งาน ในที่นี้จะวิเคราะห์เฉพาะส่วนของสำนักงาน และได้กำหนด "มาตรฐานการใช้เนื้อที่ทำงาน" ต่อไป ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่สุดของการกำหนดมาตรฐานอาคาร.