

คำทดสอบวัสดุพื้นฐานตามหลักเกณฑ์ราคากลาง งานก่อสร้างทางฉบับใหม่ต้องจัดอยู่ในค่างานต้นทุน

เขียนโดย: อภิสิทธิ์ มากสุวรรณ (ช่างถึก)

ในหน้างานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล มักปรากฏแนวคิดและข้ออ้างที่ส่งต่อกันมาด้วยความเคยชินของผู้ปฏิบัติงานบางรายว่า “**มาตรฐานงานทางหลวงท้องถิ่น (มทล.) ได้ระบุไว้แล้วว่า คำทดสอบวัสดุเป็นการะและหน้าที่ของผู้รับจ้าง ดังนั้น คณะกรรมการกำหนดราคากลางจึงไม่มีสิทธิ์คำนวณค่างานทดสอบวัสดุแยกต่างหาก เนื่องจากต้นทุนดังกล่าวได้ถูกคำนวณรวมแล้วเฉลี่ยไว้ในค่า Factor F แล้ว**”

บทวิเคราะห์ฉบับนี้ จะทำการอธิบายโครงสร้างต้นทุนและหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างอย่างเป็นระบบ เพื่อชี้ให้เห็นว่าแนวคิดและแนวปฏิบัติดังกล่าวเป็น “**ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน และขัดแย้งต่อหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของภาครัฐอย่างชัดเจน**” โดยมีข้อเท็จจริงทางกฎหมายและหลักเกณฑ์ราคากลางรองรับดังต่อไปนี้

1. ลำดับชั้นทางกฎหมาย: ขั้นตอนคำนวณราคากลางต้องปฏิบัติตาม “กฎ” ไม่ใช่ปฏิบัติตามแบบมาตรฐานหรือมาตรฐานงานทาง

การพิจารณาประเด็นนี้จำเป็นต้องทำความเข้าใจลำดับชั้นและสถานะทางกฎหมายของเอกสารแต่ละประเภทให้ถูกต้องในขั้นตอนการคำนวณราคากลาง ซึ่งเป็นกระบวนการถอดแบบคำนวณปริมาณงานก่อนการประกาศประกวดราคาและยังไม่มีนิติกรรมสัญญาใด ๆ เกิดขึ้น:

- มาตรฐานงานทางหลวงท้องถิ่น (มทล.):** เช่น มทล.231-2562 (มาตรฐานงานผิวจราจรแบบคอนกรีต) ออกโดยอาศัยอำนาจตาม **มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535** ซึ่งบัญญัติให้อธิบดีกรมทางหลวงชนบทมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานลักษณะทางหลวงท้องถิ่น และควบคุมทางวิชาการเท่านั้น เอกสารมาตรฐาน มทล. จึงมีสถานะเป็นเพียง “ข้อกำหนดทางเทคนิควิศวกรรม” (Technical Specifications) และเกณฑ์ควบคุมคุณภาพงานเท่านั้น
- หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลางงานก่อสร้าง:** ออกโดยอาศัยอำนาจตาม **มาตรา 34 (1) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560** โดยคณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ ซึ่งบัญญัติให้อำนาจหน้าที่โดยตรงในการ “ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง” เพื่อใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐทุกแห่ง

🔍 วิฉัยข้อที่ 1:

ข้อกำหนดในแบบมาตรฐานหรือมาตรฐานงานทางหลวงท้องถิ่น (มทล.) เป็นเกณฑ์ควบคุมคุณภาพงานก่อสร้างทางวิศวกรรมโยธา แต่ในขั้นตอนการคำนวณและจัดทำราคากลาง คณะกรรมการกำหนดราคากลาง **ต้องปฏิบัติตามกฎ ซึ่งก็คือหลักเกณฑ์ราคากลางที่ออกตามมาตรา 34 (1)** โดยการวิเคราะห์ ถอดแบบ และคำนวณปริมาณงานพร้อมกำหนดค่างานให้สะท้อนตามข้อเท็จจริงของต้นทุนการดำเนินงานจริง หน่วยงานจึงไม่สามารถนำข้อกำหนดในแบบมาตรฐานหรือมาตรฐานควบคุมงานวิศวกรรมมาอ้างเพื่อละเว้นการถอดแบบคำนวณปริมาณงานและจัดทำราคากลางตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างฯ บังคับไว้ได้

2. การจำแนกความแตกต่างเชิงระบบระหว่าง "หน้าที่การปฏิบัติงานทางเทคนิค" กับ "หน้าที่การถอดแบบและคำนวณราคากลาง"

ประเด็นที่มักเกิดข้อถกเถียงและนำมาเป็นข้ออ้างบ่อยครั้ง คือข้อความใน **มาตรฐาน มทก.231-2562 ข้อ 6.4** ที่ระบุว่า “การทดสอบค่ากำลังอัดของตัวอย่างคอนกรีต ผู้รับจ้างจะต้องส่งให้หน่วยงานราชการหรือสถาบันการศึกษา... โดยผู้รับจ้างจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเองทั้งสิ้น” แล้วนำมาตีความเชื่อมโยงข้อมูลอย่างคลาดเคลื่อนว่า เมื่อมาตรฐานเขียนให้ผู้รับจ้างจ่ายเองแล้ว คณะกรรมการกำหนดราคากลางจึงไม่มีหน้าที่ในการถอดแบบและคำนวณปริมาณงานส่วนนี้ลงในบัญชีแสดงรายการก่อสร้าง (BOQ)

นี่คือความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนอย่างรุนแรง ในขั้นตอนการถอดแบบและคำนวณราคากลาง งานก่อสร้างใด ๆ ก็ตามที่มาตรฐานทางวิศวกรรมกำหนดให้ต้องมีกิจกรรมการตรวจสอบหรือทดสอบ คณะกรรมการกำหนดราคากลาง **มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องถอดแบบคำนวณปริมาณงานและกำหนดมูลค่าค่างานส่วนนั้นให้แก่ผู้รับจ้างเสมอ** เพื่อให้ผู้รับจ้างมีงบประมาณเพียงพอสำหรับนำไปชำระค่าบริการให้แก่ห้องปฏิบัติการทดสอบภายนอกตามขั้นตอนการควบคุมคุณภาพงานทางวิศวกรรมที่กำหนดไว้

หากพิจารณาตามแนวคิดที่พยายามอ้างว่า “เมื่อมาตรฐานกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง คณะกรรมการราคากลางก็ไม่ต้องถอดแบบคิดราคาให้” แนวคิดดังกล่าวก็ย่อมต้องอนุমানในแนวทางเดียวกันว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางก็ไม่ต้องถอดแบบคำนวณปริมาณค่างานวัสดุ เครื่องจักร หรือค่าแรงงานให้ผู้รับจ้างด้วยเช่นกัน! เพราะใน **แบบสัญญาจ้างก่อสร้าง (ข้อ 1 ข้อตกลงว่าจ้าง)** ก็ได้บัญญัติภาระหน้าที่นี้ไว้ชัดเจนว่า “**ผู้รับจ้างตกลงที่จะจัดหาแรงงานและวัสดุ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนอุปกรณ์ต่าง ๆ ตามสัญญานี้ชนิดดีเพื่อใช้ในการจ้าง**” ซึ่งระบุชัดเจนว่าผู้รับจ้างต้องเป็นผู้นำเงินของตนเองไปจัดหาและชำระค่าใช้จ่ายเหล่านั้นเพื่อทำงานให้แล้วเสร็จ (Cash Outflow)

🔍 วินิจฉัยข้อที่ 2:

การที่มาตรฐานวิศวกรรมหรือสัญญากำหนดให้ผู้รับจ้างเป็นผู้จ่ายเงินค่าบริการแก่แล็บหรือจัดหาวัสดุด้วยตนเอง ไม่ได้หมายความว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางจะหลีกเลี่ยงการถอดแบบคำนวณปริมาณงานเพื่อชดเชยคืนค่างานส่วนนี้ให้แก่ผู้รับจ้างได้ การจัดทำราคากลางคือการวิเคราะห์และคำนวณต้นทุนตามหลักวิศวกรรมทุกบาทที่ต้องใช้ในการทำงานก่อสร้างให้แล้วเสร็จจริงตามแบบรูปรายการ หากมีขั้นตอนที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติ คณะกรรมการกำหนดราคากลางก็มีหน้าที่ถอดแบบ คำนวณปริมาณงาน และกำหนดราคาเพื่อรองรับค่างานดังกล่าว การละเว้นไม่ถอดแบบคิดราคาค่าทดสอบวัสดุพื้นฐานในขั้นตอนจัดทำราคากลาง จึงขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 34 (1) อย่างชัดเจน

3. วิเคราะห์เชิงระบบ: การเทียบเคียงรายละเอียด "ค่าอำนวยการ" ในตาราง Factor F งานก่อสร้างทุกประเภท

เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างเป็นวิทยาศาสตร์และเป็นระบบปิด จำเป็นต้องเปิดดูโครงสร้าง "ค่าอำนวยการ" (Overhead Cost) ภายใต้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อสร้าง (Indirect Cost) ซึ่งคณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการกำหนดรายละเอียดแจกแจงไว้ในหลักเกณฑ์ราคากลางแต่ละประเภท ดังนี้:

1. **หลักเกณฑ์งานอาคาร (หน้า 176 - ตารางเดี่ยว):** ในหมวดค่าอำนวยการข้อ 1.1 ถึง 1.4 ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายสำนักงาน ที่พักคนงาน ยุทโธปกรณ์ชั่วคราว ดอกเบี้ย และเงินเดือนบุคลากรหลัก **ไม่ปรากฏต้นทุนค่าทดสอบวัสดุควบคุมคุณภาพ**
2. **หลักเกณฑ์งานทาง (หน้า 396 - ตารางคู่ร่วมกับสะพาน):** ในหมวดค่าอำนวยการข้อ 1.2 ระบุค่าสำนักงานสนาม ที่พักเจ้าหน้าที่ ยานพาหนะ และข้อ 1.3 ระบุเงินเดือนบุคลากรสนาม **ไม่ปรากฏต้นทุนค่าทดสอบวัสดุควบคุมคุณภาพ**
3. **หลักเกณฑ์งานสะพานและท่อเหลี่ยม (หน้า 405-406 - ตารางคู่):** ในหมวดค่าอำนวยการมีการระบุค่าใช้จ่ายสำนักงาน ยานพาหนะ และเงินเดือนช่างเทคนิค พนักงานขับรถ และคนงานทั่วไป **ไม่ปรากฏต้นทุนค่าทดสอบวัสดุควบคุมคุณภาพ**
4. **หลักเกณฑ์งานชลประทาน (หน้า 224 และ 232 - ตารางคู่):** ในหมวดค่าอำนวยการข้อ 1.2 ระบุค่าที่ทำการชั่วคราว ที่พักคนงาน ยานพาหนะ และเงินเดือนผู้ควบคุมงานสนาม **ไม่ปรากฏต้นทุนค่าทดสอบวัสดุควบคุมคุณภาพ**

🔍 วิจัยข้อที่ 3:

ไม่ว่าโครงการก่อสร้างภาครัฐจะใช้ตาราง Factor F รูปแบบใด **ในโครงสร้างค่าอำนวยการของทุกตารางราคากลางของประเทศ ล้วนไม่มีรายการ "ค่าทดสอบวัสดุ" บรรจุอยู่เลยแม้แต่ตารางเดียว** ดังนั้น การกล่าวอ้างแบบลอย ๆ ว่า 'ค่าทดสอบรวมอยู่ใน Factor F แล้ว' จึงเป็นตรรกะที่ขาดพยานหลักฐานและเอกสารสถิติราคากลางรองรับในทุกมิติงานก่อสร้างภาครัฐ

4. มิติวิเคราะห์เชิงลึก: เหตุใดกรมทางหลวงจึงกำหนดเป็น "ค่าใช้จ่ายพิเศษ" ได้? แต่ อปท. ต้องกำหนดเป็น "ค่างานต้นทุนทางตรง" เท่านั้น?

4.1 มิติและศักยภาพของกรมทางหลวง: กรมทางหลวงเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ มีสำนักงานวิเคราะห์วิจัยทางหลวงและส่วนตรวจสอบวิเคราะห์ทางวิศวกรรมประจำเขตในแต่ละภูมิภาค มีวิศวกรควบคุมงานและเจ้าหน้าที่ห้องปฏิบัติการเป็นของตนเองหน้างาน ทำให้สามารถดำเนินการทดสอบก่อนปูนและทดสอบเหล็กเสริมเพื่อควบคุมคุณภาพได้ด้วยตนเอง สิ่งที่เป็นข้อจำกัดเฉพาะโครงการจึงมีเพียงการจัดหาเครื่องทดสอบสนามชั่วคราว จึงใช้สิทธิ์ในการคำนวณค่างานจัดหาเครื่องมือทดสอบเป็นรายเดือนในหมวด "ค่าเช่าเครื่องมือทดลองวัสดุ" และ "ค่าเช่าเครื่องมือทดลองแอสฟัลต์" (รายการที่ 8 และ 9 ในแบบฟอร์ม 4.5) ภายใต้ "ค่าใช้จ่ายพิเศษตามข้อกำหนด"

4.2 มิติและศักยภาพของ อปท. (อบต. / เทศบาล): ส่วนใหญ่ไม่มีห้องปฏิบัติการวิศวกรรม ไม่มีตัวเครื่องมือทดสอบ และไม่มีวิศวกรหรือเจ้าหน้าที่เฉพาะทางในการทดสอบกำลังอัดหรือแรงดึงของเหล็กเสริม ท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นต้องส่งตัวอย่างวัสดุไปจ้างทดสอบยัง "ห้องปฏิบัติการกลางภายนอก" (เช่น โยธาธิการจังหวัด, มหาวิทยาลัยของรัฐ) ซึ่งต้องชำระค่าใช้จ่ายในลักษณะ **"ค่าธรรมเนียมบริการทดสอบวัสดุรายชุดตัวอย่าง" ซึ่งเป็นต้นทุนแปรผันตรง (Variable Cost) ตามปริมาณวัสดุหลักของโครงสร้างที่เกิดขึ้นจริง จึงมีสถานะเป็น "ค่างานต้นทุนทางตรง" (Direct Cost) เสมอ** และต้องคำนวณอยู่ในบัญชีแสดงรายการ (BOQ) เท่านั้น ไม่สามารถนำไปกำหนดเป็นค่าใช้จ่ายพิเศษได้เนื่องจากเป็นงานปกติวิสัยที่มีในทุกโครงการ

5. เทียบเคียงหลักการและระเบียบเชิงลึก: หลักเกณฑ์ราคากลางงานอาคารกับการกำหนดสถานะ "ค่างานต้นทุน" ของการทดสอบวัสดุ

เพื่อจัดระบบสองมาตรฐาน (Double Standards) ในระบบวิศวกรรมต้นทุนภาครัฐอย่างเด็ดขาด จำเป็นต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักปฏิบัติของ “หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานอาคาร (หน้า 68)” ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นเกณฑ์อ้างอิงที่มีความมั่นคงและชัดเจนที่สุดในด้านเอกสารสถิติและการถอดปริมาณงาน โดยคณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเรื่องงานทดสอบวัสดุไว้อย่างเป็นสากลดังนี้:

- **การทดสอบทั่วไป (General Testing)** เช่น ค่ากำลังอัดคอนกรีต, แรงดึงของเหล็กเส้น: กำหนดชัดเจนว่า “ให้ถือว่าค่าทดสอบนี้เป็น 'งานต้นทุน' (Direct Cost) ที่ผู้มีหน้าที่คำนวณราคากลางสามารถนำค่างานไปคูณกับค่า Factor F ตามหลักเกณฑ์ได้”
- **การทดสอบเฉพาะทาง (Specialized Testing)** เช่น Boring Test, Pile Load Test: สามารถคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายพิเศษตามข้อกำหนดได้

ในทางวิศวกรรมโยธา วัสดุหลักที่ใช้ในโครงการอาคารและทางคือคอนกรีตและเหล็กเสริมชนิดเดียวกัน หากในหลักเกณฑ์งานอาคารยอมรับความจริงว่าค่าธรรมเนียมที่ส่งเลียบรัฐบาลนอกคือ “ค่างานต้นทุนทางตรง” ย่อมเป็นไปไม่ได้ในหลักวิชาการคลังที่ปูนและเหล็กชนิดเดียวกันเมื่อนำมาเทบนสายทางหลวงท้องถิ่นจะถูกตีความว่าเป็นค่าอำนวยการที่จมหายไปใน Factor F (ซึ่งพิสูจน์แล้วว่าไม่มีอยู่จริง) ทั้งหลักเกณฑ์งานอาคารและงานทางต่างตราขึ้นภายใต้กฎหมายแม่บทเดียวกันคือ พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ 2560 มาตรา 34 (1) ขอบเขตและนิยามทางการคลังจึงต้องมีมาตรฐานเป็นเอกภาพหนึ่งเดียวของประเทศ

🔍 วิจัยข้อที่ 4:

ในเมื่อหลักเกณฑ์งานอาคารระบุว่างานทดสอบพื้นฐานเหล่านี้คือ “ค่างานต้นทุนทางตรง (Direct Cost)” คณะกรรมการกำหนดราคากลางของอปท. จึงต้องใช้ตรรกะและบรรทัดฐานเดียวกันในการคำนวณถอดแบบจัดทำราคากลางงานทาง เพื่อจัดระบบสองมาตรฐานที่คลาดเคลื่อนทางบัญชี และสร้างความเที่ยงธรรมในการจัดทำราคากลางของแผ่นดิน

6. ทางออกและวิธีปฏิบัติที่ถูกต้องสำหรับ อบต. และ เทศบาล ตามหลักเกณฑ์งานทาง

ในหลักเกณฑ์งานทางฯ ส่วนที่ 2 การประเมินค่างานต้นทุนต่อหน่วย ข้อ 4 ได้มอบอำนาจเด็ดขาดให้คณะกรรมการกำหนดราคากลางดำเนินการไว้ดังนี้:

“ในกรณีหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่กรมทางหลวง... สามารถพิจารณาและกำหนดเกณฑ์ แนวทาง และวิธีการคำนวณ ค่างานต้นทุนต่อหน่วยสำหรับรายการงานก่อสร้าง ได้ตามข้อมูลข้อเท็จจริงที่สอดคล้องตามแบบรูปรายการงานก่อสร้าง...”

ขั้นตอนการปฏิบัติที่ถูกต้อง: 1. คำนวณปริมาณงานจริงตามแบบรูปรายการ 2. สืบราคาค่าทดสอบต่อหน่วยจริงจากหน่วยงานกลางที่เป็นเลียบของรัฐบาลในพื้นที่ (ไม่รวมค่าขนส่งเพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนกับยานพาหนะใน Factor F) 3. กำหนดรายการใน BOQ เป็นหนึ่งในค่างานต้นทุนทางตรง 4. คำนวณคูณ Factor F ตามปกติ

บทสรุป: การตีความว่า “ค่าทดสอบวัสดุทั่วไปจมอยู่ใน Factor F แล้วห้ามคิดเงินแยกต่างหาก” จึงเป็นการละเลยหลักเกณฑ์วิธีการคำนวณราคากลางที่ออกตามมาตรา 34 (1) อย่างชัดเจน คณะกรรมการกำหนดราคากลางของ อบต. และเทศบาล มีอำนาจหน้าที่อย่างถูกต้องในการถอดแบบคำนวณปริมาณงานและคำนวณค่างานทดสอบวัสดุเหล่านี้เพื่อนำไปกำหนดเป็นค่างานหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่ถูกต้อง เพื่อให้เกิดการส่งตรวจวัสดุตามมาตรฐานวิศวกรรมจริงหน้างาน และรักษากระบวนการคำนวณจัดทำราคากลางของราชการให้เกิดความคุ้มค่า เทียบธรรม และสอดคล้องกับข้อเท็จจริงหน้างานจริงอย่างยิ่งยั้ง