

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความนำ

ในการพัฒนาประเทศ ส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญและเป็นปัจจัยตัวหนึ่งที่สามารถชี้วัดวัดความเจริญของประเทศนั้นได้คือ การขนส่งที่สะดวกรวดเร็ว เพราะการขนส่งอาจจะมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และด้านอื่น ๆ ในด้านเศรษฐกิจนั้นจะช่วยให้เกิดการผลิตเพิ่มมากขึ้น ช่วยขยายตลาดบุกเบิกทรัพยากรธรรมชาติ ส่งเสริมอุตสาหกรรม ฯลฯ ในด้านสังคม จะช่วยให้เกิดการติดต่อสะดวกช่วยการเจริญเติบโตของเมือง มาตรฐานการครองชีพและการศึกษาศึกษาดีขึ้น มีการกระจายถ่ายเทวัฒนธรรมและเทคโนโลยี ฯลฯ ส่วนด้านอื่น ๆ เช่น การเมืองการทหาร จะช่วยให้เกิดความมั่นคงภายในชาติ

การขนส่ง ปัจจุบันมีหลายระบบด้วยกันที่สำคัญ ได้แก่ การขนส่งทางถนน การขนส่งทางรถไฟ การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางอากาศ และ การขนส่งทางท่อ แต่ละระบบจะมีข้อดีและข้อเสียอยู่ในตัวของมันเอง แต่การขนส่งทางถนนนั้นได้รับความนิยมเป็นอันมากในการขนส่งภายในประเทศไทย ซึ่งได้เปรียบระบบการขนส่งอื่น ๆ หลายประการเช่น สามารถเข้าบริการได้ถึงที่ มีความยืดหยุ่น และสามารถลงทุนให้สอดคล้องกับผู้ใช้บริการได้ง่ายกว่าระบบอื่น อีกประการหนึ่ง ถ้าระยะทางขนส่งไม่ไกลมาก การขนส่งทางถนนจะเสียค่าใช้จ่ายถูกกว่าระบบอื่น จึงเหมาะสมกับการขนส่งภายในตัวเมือง จากจุดหนึ่งของเมืองไปยังอีกจุดหนึ่งของเมือง กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหนึ่งที่นิยมใช้ระบบการขนส่งทางถนนมาก แต่ก็ยังไม่เพียงพอกับความต้องการ การก่อสร้างและปรับปรุงถนนมีเกิดขึ้นตลอดเวลา และคาดว่าจะมีต่อเนื่องไปอีกจนกว่าจะเพียงพอกับความต้องการ ในช่วงที่อยู่ระหว่างการดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงนั้น สภาพถนนจะ

ไม่ได้มาตรฐาน ผู้ใช้ถนนนั้นจะเสียค่าใช้จ่ายในการวิ่งรถสูงทีเดียว

1.1.1 ลักษณะทั่วไปของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย เป็นเมืองที่เป็นศูนย์รวมความเจริญในทุก ๆ ด้านของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง ด้านสังคม วัฒนธรรมต่าง ๆ กรุงเทพฯ ยังมีลักษณะเป็นเมือง "โตเดี่ยว" คือ เป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่และเจริญกว่าทุกเมืองของประเทศอย่างเห็นได้ชัด จากผลของความเจริญที่มีมากที่สุดนี้ทำให้เกิดการอพยพของประชาชนจากต่างจังหวัดเข้าสู่กรุงเทพฯ เป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากตารางที่ ค.1 ในภาคผนวก ค. จำนวนประชากรในกรุงเทพฯ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2526 ถึง พ.ศ. 2532 มีอัตราเพิ่มสูงขึ้นทุกปี การที่มีประชากรเพิ่มขึ้นและอาศัยอยู่กันอย่างหนาแน่น จึงทำให้กรุงเทพฯ ประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย

1.1.2 ปัญหาของกรุงเทพมหานคร

ปัญหาอันเกิดจากความเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ สามารถแบ่งได้ดังนี้

1) ปัญหาการใช้ที่ดินในบริเวณกรุงเทพฯ จากลักษณะการขยายตัวของกรุงเทพฯ ที่เป็นไปตามถนนสายหลัก จึงทำให้เกิดพื้นที่ว่างเปล่าในเขตชานเมือง และรอบนอกที่ถนนสายหลักไม่ได้ตัดผ่าน กรุงเทพฯ จึงเป็นเมืองที่เติบโตอย่างไม่เป็นระเบียบ จึงยากต่อการวางโครงการข่ายระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ

2) ปัญหาการบริหารงานพัฒนากรุงเทพฯ ในแง่ความซ้ำซ้อนของความรับผิดชอบ การประสานโครงการและแผนงานระหว่างหน่วยงาน

3) ปัญหาด้านคุณภาพชีวิต ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิต ความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน เช่น ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ปัญหาน้ำท่วม เหล่านี้เป็นต้น

4) ปัญหาความไม่เพียงพอของระบบขนส่งสาธารณะและการจราจรติดขัด ปัญหานี้ได้ทวีความรุนแรงควบคู่ไปกับความเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ มาเป็นเวลานาน

ปัญหาประการสุดท้ายนี้เป็นปัญหาที่ใหญ่มากของกรุงเทพฯ ที่หลายหน่วยงานประสานงานร่วมมือกัน ในการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

1.1.3 สภาพการจราจรติดขัดในกรุงเทพฯ

ระบบขนส่งทางถนนของกรุงเทพฯ จะมีรูปแบบพอสรุปได้เป็น 2 รูปแบบ คือ (2: 16) คือ (1) แบบ GRID NETWORK คือ ถนนที่มีแนวยาว และแนวขวางตัดตั้งฉากซึ่งกันและกัน ถนนแบบนี้จะอยู่ภายในใจกลางเมืองกรุงเทพฯ ระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยากับคลองผดุงกรุงเกษม (2) ในส่วนอื่น ๆ รอบนอกกรุงเทพฯ รวมทั้งธนบุรี จะมีเพียงถนนสายใหญ่ไม่กี่สายเชื่อมต่อถึงเป็นบางจุดพื้นที่ที่อยู่ระหว่างถนนสายใหญ่ ไม่มีถนนเข้าถึง โดยรอบ การเข้าถึงพื้นที่เหล่านี้ต้องอาศัยถนนสายใหญ่ ซึ่งเดิมออกแบบเพียงสำหรับรถวิ่งเข้าใจกลางเมือง จึงต้องทำหน้าที่เป็นถนนเข้าออกของพื้นที่ริมถนนด้วยปริมาณการจราจรบนถนนใหญ่ๆ จึงติดขัดมาก

จากลักษณะรูปแบบถนนของกรุงเทพฯ ประกอบกับสาเหตุจึงพอสรุปได้ถึงสาเหตุที่ทำให้การจราจรในกรุงเทพฯ ติดขัดคือ (3: 26-28)

1) จำนวนถนนมีน้อยเกินไป ในปี พ.ศ. 2532 กรุงเทพฯ มีพื้นที่

ถนนเพียง 9% ของพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่เมืองใหญ่ ๆ ที่อื่นในโลกมีพื้นที่ถนนประมาณ 20% ของพื้นที่ทั้งหมด (4: 10)ซึ่งจะเห็นว่าสัดส่วนของถนนของกรุงเทพฯ ยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก

2) จำนวนยานพาหนะต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากตารางที่ 2 ในภาคผนวก ก. แสดงจำนวนรถยนต์ประเภทต่าง ๆ ที่จดทะเบียนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 ถึงปี พ.ศ. 2532

3) ความไม่สมบูรณ์ของถนน สะพานข้ามคลองหลายแห่ง มีลักษณะแคบเป็นคอขวด เช่น สะพานหัวช้าง สะพานเฉลิมโลก ถนนชำรุดเสียหายจากการขุดฝังท่อของหน่วยงานต่าง ๆ ฯลฯ

4) สภาพปัญหาผังเมือง เนื่องจากกรุงเทพฯ ไม่มีการบังคับใช้ผังเมืองอย่างจริงจัง จึงทำให้มีการก่อสร้างศูนย์การค้าย่านขนส่ง สถานที่ราชการ ไม่มีระเบียบกระจุกกระจายตามความสะดวกของผู้ดำเนินการปริมาณการจราจรในแหล่งต่าง ๆ ซึ่งมากอยู่แล้วก็จะเพิ่มขึ้นอีก

5) ความไม่ได้สัดส่วนของจำนวนผู้ใช้ยานพาหนะ และประเภทของยานพาหนะชนิดต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรถยนต์ส่วนตัวและรถยนต์โดยสาร ผู้เดินทางในกรุงเทพฯ นิยมใช้รถยนต์ส่วนตัวกันมาก ทำให้ปริมาณรถยนต์บนท้องถนนเพิ่มขึ้น จึงทำให้พื้นที่ของถนนไม่ว่างเพียงพอกับการใช้งาน

หากพิจารณาสาเหตุปัญหาการจราจรติดขัดแล้ว ข้อ 1 และ 2 จะมีความสัมพันธ์กัน คือ ถ้ามีพื้นที่ถนนเพิ่มจะเพียงพอกับปริมาณรถยนต์หรือถ้าปริมาณรถยนต์ลดลงก็จะเพียงพอกับถนนที่มีอยู่ และข้อ 3 ถนนซึ่งไม่สมบูรณ์ ถ้าทำการเพิ่มการปรับปรุงบูรณะถนนให้ดีขึ้นก็จะแก้ไขบรรเทาลดปัญหาลงได้ ดังนั้นการก่อสร้างถนนและปรับปรุงบูรณะถนนจะสามารถแก้ปัญหาจราจรติดขัดได้อย่างน้อย 3

ใน 5 ข้อ ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ถ้าการก่อสร้างหรือปรับปรุงถนนเป็นไปอย่างล่าช้าแล้ว ก็จะเป็นการเพิ่มปัญหาจราจรติดขัดในข้อ 1, 2 และ 3 อีก จะเห็นว่าการก่อสร้างถนนที่ล่าช้านั้นส่งผลเสียหายแก่ผู้เกี่ยวข้องหลาย ๆ ฝ่ายทีเดียว อีกทั้งทำให้พัฒนาประเทศล่าช้าตามไปด้วย

1.1.4 ปัญหาการก่อสร้างถนน

การก่อสร้างถนนนั้นมีลักษณะแตกต่างจากการก่อสร้างอาคารโรงงานหรือ งานก่อสร้างประเภทอื่น กล่าวคือ การก่อสร้างถนนมิได้อยู่เฉพาะตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเท่านั้น ถนนจะต้องมีแนวยาวหลายกิโลเมตร ผ่านพื้นที่มีลักษณะแตกต่างกันผ่านผู้ที่ได้รับผลกระทบทางตรงและผู้ที่ได้รับผลกระทบทางอ้อมจำนวนมาก หากคิดพื้นที่ที่ใช้ก่อสร้างทั้งหมดแล้ว การก่อสร้างถนนจะต้องใช้พื้นที่มากกว่าการก่อสร้างอาคาร

ปัญหาที่เกิดขึ้นของโครงการก่อสร้างถนนนั้น คล้ายกับปัญหาของโครงการก่อสร้างโดยทั่วไป โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นจากผู้ดำเนินการโครงการเอง เช่น

- ปัญหาด้านเงินทุนหมุนเวียน
- ปัญหาด้านเครื่องจักรกล ซึ่งมีอายุใช้งานมานาน เสียหายบ่อยครั้ง หรือขาดแคลนเครื่องจักรกลที่จำเป็นต้องใช้งาน
- ปัญหาการบริหารงานที่ดี รวมทั้งการวางแผน และการประสานงาน

จะพบได้ว่าหลายโครงการต้องหยุดชะงัก เนื่องจากปัญหาที่กล่าวมาแล้วเป็นจำนวนมาก ปัญหาด้านอื่น ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อโครงการก่อสร้างถนนอย่างมากด้วยเช่นกัน เช่น

- ปัญหาขาดแคลนแรงงาน
- ปัญหาขาดแคลนวัสดุ
- ปัญหาจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ
- ปัญหาจากภัยธรรมชาติต่าง ๆ

โครงการก่อสร้าง จะได้รับผลกระทบของปัญหาข้อใดรุนแรงเพียงไร นั้นขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ บางพื้นที่อาจมีปัญหาขาดแคลนแรงงานรุนแรงมาก แต่ในบางพื้นที่มีแรงงานมากเกินความต้องการแต่ขาดแคลนวัสดุที่จำเป็น ปัญหาจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการมีโอกาสเกิดขึ้นได้มาก แต่ความรุนแรงของปัญหาจะอยู่ระดับใดขึ้นอยู่กับท้องถิ่นนั้น ๆ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การก่อสร้างถนนมิได้อาศัยเพียงตำแหน่งเดียว มีลักษณะแนวยาวหลายกิโลเมตรผ่านผู้ที่ได้รับผลกระทบด้านผลประโยชน์มากดังนั้นปัญหาดังกล่าวจึงมักจะเกิดในรูปของปัญหาที่ดินเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่กรุงเทพฯ ซึ่งที่ดินมีค่ามากมายมหาศาล ที่ดินที่จำเป็นต้องนำมาเป็นส่วนหนึ่งของงานก่อสร้าง หากเจ้าของที่ดินยอมยกที่ดินให้ใช้ก่อสร้างถนนแล้ว แม้จะได้ค่าทดแทนบ้าง แต่เมื่อเทียบกับราคาที่ดินแล้วย่อมเทียบกันไม่ได้ จะพบเห็นอยู่เสมอว่าถนนบางสายไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จได้ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากปัญหาเรื่องที่ดิน จึงปล่อยให้การก่อสร้างค้างค้ำงเรื้อรังอยู่เป็นเวลานานกว่าจะสามารถจัดการไกล่เกลี่ยปัญหาได้ เช่นถนนสายเอกมัย-รามอินทรา

นอกจากนี้แล้ว การก่อสร้างถนนในกรุงเทพฯ ยังประสบกับอุปสรรคที่เปรียบเทียบกับ การก่อสร้างถนนในเขตชนบทจะพบกับอุปสรรคเหล่านั้นน้อยมากคืออุปสรรคด้านสิ่งสาธารณูปโภคที่เกิดจากท่อระบายน้ำ ท่อประปา สายไฟฟ้า สายโทรศัพท์ ฯลฯ ซึ่งอุปสรรคเหล่านี้ ทำให้การก่อสร้างถนนเป็นไปอย่างไม่สะดวก และบางครั้งติดขัดทำงานต่อไปไม่ได้ นายรุ่งโรจน์ ปิงเจริญกุล ทำการศึกษา การก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้าม (5: 59) พบว่าการก่อสร้างสะพานลอยซึ่ง

ส่วนใหญ่เป็นการก่อสร้างในบริเวณชุมชน แต่เป็นการก่อสร้างเพียงจุดใดจุดหนึ่งเท่านั้น อุปสรรคที่เกี่ยวข้องถึงสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่ทำให้งานก่อสร้างเป็นไปอย่างล่าช้ามีเกิดขึ้นบ่อยครั้ง เช่น ตำแหน่งฐานรากไปตรงกับตำแหน่งของเสาไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง จำเป็นต้องย้ายเสาไฟฟ้าออกไป ผู้รับจ้างต้องแจ้งผู้ว่าจ้างให้ติดต่อกับหน่วยงานสาธารณูปโภคนั้น ให้เร่งทำการย้ายเสาไฟฟ้าออกไป หากผู้รับจ้างดำเนินการย้ายเสาไฟฟ้าเองโดยไม่แจ้งให้ทราบ ผู้รับจ้าง จะต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากผลประโยชน์ของหน่วยงานที่ควรจะได้รับในบางกรณีเมื่อพบสาธารณูปโภคเป็นอุปสรรคในการก่อสร้างแล้วกลับปล่อยให้ เป็นปัญหาเนิ่นนาน ไม่รีบแก้ไข ทั้งนี้เป็นเพราะผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้างคือ เจ้าของงาน(ทางราชการ) และผู้รับจ้างต่างเพิกเฉย ถือว่าไม่ใช่หน้าที่ของตน อีกทั้งในสัญญาไม่ได้ระบุไว้ ซึ่งจนกว่าจะตกลงได้ ทำให้เกิดความล่าช้าในการก่อสร้าง กรณีนี้จะสร้างความเสียหายทั้งทางตรงและทางอ้อมมาก ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้หากผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้างสะพานลอยหรือถนน ได้ร่วมมือกันรับผิดชอบ และมีจิตสำนึกที่เห็นความสำคัญของผลเสียอันเกิดจากการก่อสร้างล่าช้าแล้วความสูญเสียทางการใช้งานและปัญหาการจราจรติดขัดก็จะสามารถแก้ไขได้เร็ววันมากยิ่งขึ้น

1.1.5 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับถนนในกรุงเทพมหานคร

ถนนแต่ละสายภายในกรุงเทพฯ ย่อมมีหน่วยงานแต่ละหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษา ปรับปรุง รวมทั้ง โครงการต่อเนื่องตัดถนนสายใหม่อีกด้วย จำนวนถนนมากมายนี้ขึ้นอยู่กับ การดูแลของแต่ละหน่วยงาน มากน้อยตามหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานนั้น พอที่จะแบ่งหน่วยงานรับผิดชอบได้ ดังนี้

1) กรมทางหลวง เป็นหน่วยงานใหญ่ที่รับผิดชอบด้านถนนโดยตรง แต่ส่วนใหญ่จะเป็นถนนสายหลัก ๆ ได้แก่ทางหลวงพิเศษ ทางหลวงสายประธาน

ทางหลวงสายรอง และ ทางหลวงจังหวัด ปกติจะไม่รับผิดชอบถนนภายในพื้นที่ กรุงเทพฯ แต่เนื่องจากถ้าหากมีถนนทางหลวงแผ่นดินวิ่งผ่านกรุงเทพฯ กรมทางหลวงยังคงรับผิดชอบ ซึ่งก็มีไม่มากนัก เช่น ถนนสายบางกะปิ - มีนบุรี

2) กรมโยธาธิการ งานก่อสร้างถนนของกรมโยธาธิการจะไม่ทำในเขตกรุงเทพฯ จะทำแต่ถนนในต่างจังหวัดเป็นส่วนใหญ่แต่เนื่องจากกรมโยธาธิการ จะรับผิดชอบในการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาในเขตกรุงเทพฯ ทุกสะพาน(ยกเว้นสะพานพระราม 9) กรมโยธาธิการจึงรับผิดชอบเพียงถนนที่อยู่บนช่วงสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาเท่านั้น

3) การทางพิเศษ เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2515 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างทางพิเศษสำหรับขจัดปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับเส้นทางคมนาคม ปัจจุบันการทางพิเศษมีถนนภายในพื้นที่กรุงเทพฯ เท่านั้นเป็นลักษณะทางด่วน คือทางด่วนเฉลิมนคร ซึ่งสามารถแก้ปัญหาจราจรได้ระดับหนึ่ง โครงการต่อไปของการทางพิเศษ คือโครงการระบบรถไฟขนส่งมวลชน ซึ่งเชื่อว่าโครงการนี้เสร็จก็จะช่วยลดปัญหาการจราจร ได้อย่างมาก

4) กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ ด้านการบริการต่างๆ แก่ประชาชนในเขตพื้นที่กรุงเทพฯ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งทางด้านคุณภาพชีวิต ดังนั้นถนนจึงเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานกรุงเทพมหานครด้วย ถนนทุกสายในกรุงเทพฯ(ยกเว้นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นที่กล่าวมาแล้ว) จึงอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร โดยรับผิดชอบในการก่อสร้าง ปรับปรุง บำรุงรักษา เพื่อให้ถนนในกรุงเทพฯ มีใช้อย่างเพียงพอแก่การจราจรที่เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังรวมถึงการสร้างสะพานที่อยู่ในเส้นทางด้วยเช่นกัน ยิ่งกรุงเทพฯ เจริญเติบโตเท่าใดความจำเป็นในการขยายถนนเดิม และตัดถนนสายใหม่ย่อมมากขึ้น เพื่อให้เพียงพอกับปริมาณการจราจรที่เพิ่มขึ้น

5) เอกชน ส่วนใหญ่จะเป็นถนนในหมู่บ้าน ตรอก หรือซอยเล็ก ๆ เป็นถนนที่ประชาชนที่อยู่ในบริเวณนั้นรวมเงินกันก่อสร้างขึ้นมา หรือผู้จัดสรรหมู่บ้านจัดสร้างขึ้น ถนนเหล่านี้เรียกว่า ถนนส่วนบุคคล

1.2 ความสำคัญของปัญหา

ถนนที่อยู่ระหว่างการก่อสร้างในเมืองหรือย่านชุมชนนั้นมักสร้างความเดือดร้อนและเสียหายแก่ผู้เกี่ยวข้องหลายรูปแบบ ดังนี้

1) ผู้ใช้ถนน ซึ่งใช้ถนนในเส้นทางนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีทั้งที่สามารถวัดเป็นตัวเงินได้ และวัดเป็นตัวเงินไม่ได้ ที่สามารถวัดได้ เช่น ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงที่เพิ่มขึ้น ค่าเสื่อมของรถยนต์ ที่คิดเป็นตัวเงินไม่ได้ เช่น ค่าเสียเวลา ค่าความพึงพอใจ และค่าเสียสุขภาพ

2) ผู้ที่อยู่อาศัยบริเวณที่ก่อสร้าง หรือใกล้เคียง จะได้รับความเดือดร้อนจากฝุ่นละออง มลภาวะทางเสียง เสียสุขภาพทางกาย และทางจิตใจ หรืออาจรวมถึงค่าเสียหายทางธุรกิจในบางส่วนด้วย

3) ปัญหาการจราจรติดขัดเพิ่มขึ้น เกิดขึ้นเนื่องจาก ถนนซึ่งกำลังก่อสร้างจะทำให้ความเร็วของรถยนต์ลดลง อัตราการไหลของปริมาณจราจรน้อยลงด้วย อีกทั้งขณะที่ถนนเส้นหนึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการก่อสร้างจะทำให้ปริมาณรถยนต์ ซึ่งเคยใช้ถนนเส้นทางดังกล่าว เปลี่ยนไปใช้ถนนอีกเส้นทางหนึ่ง ซึ่งมีปริมาณรถยนต์มากอยู่แล้ว มีปริมาณเพิ่มขึ้นอีก จึงเกิดการจราจรติดขัดในอีกเส้นทางหนึ่งเพิ่มขึ้น

และถ้าการก่อสร้างถนนล่าช้ากว่ากำหนดการอีกด้วยแล้ว ผู้ที่จะเดือดร้อนเพิ่มขึ้นอีกคือ ผู้ว่าจ้าง(เจ้าของงาน) และผู้รับจ้าง ซึ่งต้องเสียทั้งเวลา

และค่าใช้จ่ายทั้งทางตรง และทางอ้อมเพิ่มขึ้น หากมองในแง่การพัฒนาประเทศ แล้ว การก่อสร้างล่าช้าทำให้ประเทศพัฒนาช้าตามไปด้วย ถ้าสมมุติว่าในปีหนึ่งๆ กรุงเทพฯ มีโครงการก่อสร้างถนนทั้งสิ้น 30 โครงการ แต่ก่อสร้างเสร็จล่าช้ากว่ากำหนด 10 โครงการ เฉลี่ยล่าช้าโครงการละ 60 วัน รวมทั้ง 10 โครงการ ล่าช้าไป 600 วัน เมื่อคิดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ค่าเวลาที่เสียไป สามารถนำไปก่อสร้างถนนได้ 2 โครงการ ดังนั้นจากการที่ปีหนึ่งจะสร้างถนนได้ 30 โครงการ กลับสร้างได้เพียง 28 โครงการ การพัฒนาประเทศช้าลง 7% ต่อปี ดังนั้น ปัญหาการก่อสร้างถนนที่ล่าช้ากว่ากำหนดสัญญาณย่อมส่งผลกระทบต่อทุก ๆ ฝ่ายผู้ว่าจ้าง และผู้รับจ้างจะมีอิทธิพลมากต่อปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ การหาแนวทางแก้ไขจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น ประการแรกที่ต้องทำก็คือ ต้องหาสาเหตุการเกิดความล่าช้าขึ้นเสียก่อน และนำสาเหตุที่เกิดขึ้นมาวิเคราะห์หาแนวทางในการแก้ไข และระมัดระวังในครั้งต่อไป

1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุที่สามารถทำให้เกิดความล่าช้าในการก่อสร้างถนนภายในตัวเมืองหรือเขตชุมชน ทั้งความถี่ที่เกิดขึ้นและความล่าช้าของแต่ละสาเหตุ
2. เพื่อที่จะหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ทำให้เกิดความล่าช้าแก่หน่วยงานกรุงเทพมหานคร เพราะในการศึกษาครั้งนี้ใช้ข้อมูลเฉพาะภายในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครเท่านั้น
3. เพื่อเป็นตัวอย่างปัญหาความล่าช้าของการก่อสร้างถนน ภายในชุมชน ให้เกิดความระมัดระวังในการก่อสร้าง

1.4 วิธีการศึกษา

1.4.1 การเลือกโครงการที่ใช้ศึกษา

ทำการศึกษาเฉพาะการก่อสร้างถนนในเขตกรุงเทพมหานคร และอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานกรุงเทพมหานคร ถือว่าเป็นตัวแทนของปัญหาในการก่อสร้างถนนในพื้นที่กรุงเทพฯ รวบรวมข้อมูลเฉพาะสำนักการโยธาเท่านั้น โดยสำนักการโยธาเป็นผู้ดูแลและดำเนินการ ไม่รวมถนนที่เขตและแขวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างและปรับปรุงเอง คำว่า "การก่อสร้างถนน" ในการศึกษาวิจัยนี้ จะหมายถึง การก่อสร้างถนนที่ดำเนินการสร้างขึ้นใหม่หรือก่อสร้างปรับปรุงถนนที่มีอยู่เดิมแล้วให้ใช้งานได้ดีขึ้น ถนนจะรวมถึงสิ่งก่อสร้างที่อยู่ในเส้นทางถนนนั้นด้วย เช่น สะพาน ท่อระบายน้ำ ฯลฯ

การก่อสร้างถนน ที่ไม่แล้วเสร็จตามสัญญาที่ได้ตกลงเซ็นสัญญากันไว้ครั้งแรกระหว่างผู้ว่าจ้าง(กทม.) กับผู้รับจ้างนั้น ถือว่าเป็นโครงการที่ล่าช้า ดังรายละเอียดตารางที่ 1.1 โครงการที่ล่าช้านี้จะถูกนำมาศึกษาวิเคราะห์ ยกเว้นบางโครงการที่ไม่สามารถนำมาศึกษาในโครงการวิจัยนี้ได้ เช่น โครงการที่ล่าช้า แต่เกิดการฟ้องร้องเป็นคดีความกันขึ้น และบางโครงการที่ตัดเนื้องานในส่วนที่เป็นปัญหาที่ทำให้งานล่าช้าออกไป จึงทำให้การก่อสร้างของโครงการนั้นเสร็จตามกำหนดสัญญา ซึ่งกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้นเมื่อเทียบกับโครงการที่ล่าช้าทั้งหมด

1.4.2 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้างนี้ ได้ค้นคว้าจากโครงการที่เซ็นสัญญา ตั้งแต่ มกราคม 2527 จนถึง พฤศจิกายน 2533 โดยใช้เฉพาะโครงการที่ล่าช้ากว่าสัญญา และจนถึงสิ้น พฤศจิกายน 2533 ได้ทำการก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว แต่เนื่องจากภาย

ปีงบประมาณ	จำนวนโครงการก่อสร้าง	จำนวนโครงการที่ก่อสร้างล่าช้า	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ตามจำนวนโครงการ
2527	12	3	25
2528	20	10	50
2529	16	10	63
2530	17	12	71
2531	9	5	56
2532	10	7	70

ตารางที่ 1.1 แสดงโครงการก่อสร้างถนนที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร

หลังวันที่ 28 มิถุนายน 2531 เป็นต้นไป ผู้รับจ้างจะอ้างเหตุผลขอต่ออายุสัญญาเนื่องจากวัสดุก่อสร้างขาดแคลนทั้งหมด และขอต่ออายุสัญญาตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีถึง 3 ครั้งตามตารางที่ 1.2 ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าการต่ออายุสัญญาได้ตามมติดังกล่าว สามารถต่ออายุสัญญาได้มาก ดังนั้นการอ้างสาเหตุดังกล่าวจึงไม่น่ามาใช้วิเคราะห์ คงได้ข้อมูลโครงการที่นำมาวิเคราะห์ตามสาเหตุที่แท้จริง จำนวน 25 โครงการ รวมแล้วมีมูลค่าทั้งสิ้นมากกว่า 424 ล้านบาท คิดเฉลี่ยมูลค่าโครงการละ 17 ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วย

- งานถนน เช่น ชั้นรองพื้นทาง ชั้นพื้นทางผิวจราจร มีมูลค่าทั้งสิ้น

ตารางที่ 1.2 สรุปมติคณะรัฐมนตรี เรื่องพิจารณาช่วยเหลือผู้ประกอบการ
ก่อสร้างเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการต่ออายุสัญญา

<p>มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2531 ตามสำเนาหนังสือที่ นร.0203/ว 104 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2531 จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. งานก่อสร้างที่เสนอราคาไว้กับทางราชการภายในวันที่ 30 กันยายน 2530 และลงนามในสัญญาแล้ว ให้ต่ออายุสัญญาออกไปได้ 180 วัน 2. งานก่อสร้างที่เสนอราคาไว้กับทางราชการหลังวันที่ 30 กันยายน 2530 จนถึงปัจจุบัน ถ้าลงนามในสัญญาแล้วให้ต่ออายุสัญญาออกไปได้ 120 วัน
<p>มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2532 ตามสำเนาหนังสือที่ นร.0203/ว 081 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2532 จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. งานก่อสร้างทุกประเภทที่ทำสัญญากับทางราชการและมีระยะเวลาการก่อสร้างตามสัญญาผูกพันข้ามถึงปี พ.ศ. 2532 ให้ขยายเวลาสัญญาออกไปได้อีก 150 วัน 2. งานก่อสร้างทุกประเภทที่ได้ เสนอราคากับทางราชการ ไว้แล้วจนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ ถ้าลงนามในสัญญาแล้วหรือจะลงนามในโอกาสต่อไปให้ขยายเวลาสัญญาออกไปได้อีก 150 วัน ถ้าหากยังไม่ได้ลงนามในสัญญาและผู้เสนอราคาไม่ประสงค์จะลงนามในสัญญาให้ระงับได้โดยไม่มีถือเป็นผู้ทำงาน และไม่รับหลักประกันของผู้เสนอราคา หรือเรียกร้องจากผู้ค้าประกันตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ 3. หากมีการต่ออายุสัญญาด้วยเหตุตามระเบียบ หรือข้อกำหนดอื่นด้วยจะต้องนับเพิ่มเติมให้อีกตามระยะเวลาที่ต้องต่อให้ด้วยเหตุอื่น
<p>มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2533 ตามสำเนาหนังสือที่ นร.0203/ว 064 ลงวันที่ 20 เมษายน 2533 จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. งานก่อสร้างที่ใช้ปูนซีเมนต์และเหล็ก สัน เป็นวัสดุในการก่อสร้าง ซึ่งเบิกจ่ายค่างานในลักษณะหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุนและหมวดรายจ่ายอื่นที่เบิกจ่ายในลักษณะค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งผู้รับจ้างได้ทำสัญญากับทางราชการและมีระยะเวลาการก่อสร้างตามสัญญาผูกพันข้ามถึงปี 2533 ให้ขยายเวลาสัญญาออกไปได้อีก 180 วัน 2. งานก่อสร้างตามข้อ 1 ที่ได้ เสนอราคากับทางราชการ ไว้แล้วตั้งแต่วันที่ 28 มิถุนายน 2532 จนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ ถ้าลงนามในสัญญาแล้วหรือจะลงนามในโอกาสต่อไปให้ขยายเวลาสัญญาออกไปได้อีก 180 วัน 3. หากมีการต่ออายุสัญญาด้วยเหตุตามระเบียบหรือข้อกำหนดอื่นด้วยจะต้องนับเพิ่มเติมให้อีก ตามระยะเวลาที่ต้องต่อให้ด้วยเหตุอื่น

- 140 ล้านบาท คิดเป็น 33% ของมูลค่าทั้งหมด
- งานสะพาน และสะพานท่อ มีมูลค่าทั้งสิ้น 76 ล้านบาท คิดเป็น 18% ของมูลค่าทั้งหมด
 - งานท่อระบายน้ำและท่อร้อยสายใต้ดินต่าง ๆ มีมูลค่าทั้งสิ้น 116 ล้านบาท คิดเป็น 27% ของมูลค่าทั้งหมด
 - ที่เหลืออื่น ๆ เช่น เครื่องหมายจราจร ทางเท้า มีมูลค่าทั้งสิ้น 92 ล้านบาท คิดเป็น 22% ของมูลค่าทั้งหมด

1.4.3 วิธีการเก็บและรวบรวมข้อมูล

เก็บข้อมูลจากเอกสารการควบคุมงานก่อสร้าง และหนังสือโต้ตอบต่าง ๆ ระหว่างผู้รับจ้างกับผู้ว่าจ้างของทางราชการ(กทม.) โดยเฉพาะหนังสือขอต่ออายุสัญญาของผู้รับจ้างและหนังสืออนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ต่ออายุสัญญาของผู้ว่าจ้าง นอกจากนี้ยังใช้วิธีการสัมภาษณ์ โดยสัมภาษณ์บุคคลของทางราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการที่ล่าช้า ทั้งนี้เพราะมีข้อมูลบางประเภทที่ผู้ศึกษาต้องการจะเจาะลึกให้ทราบเหตุผลและสาเหตุแท้จริงซึ่งมิได้ระบุไว้ในเอกสาร

1.4.4 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลทั้งหมดซึ่งจะเป็นสาเหตุที่ทำให้การก่อสร้างถนนไม่แล้วเสร็จตามสัญญา มาวิเคราะห์ตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

- 1) นำสาเหตุที่ทำให้การก่อสร้างถนนล่าช้า ที่ได้จากการเก็บรวบรวมจากเอกสารทั้งหมดมาจัดเป็นประเภทต่าง ๆ
- 2) นำประเภทของสาเหตุ (ตามข้อ 1) มาหาค่าความถี่ที่เกิดขึ้น และคำนวณหาความล่าช้าของแต่ละสาเหตุ โดยคิดเป็นความล่าช้าเฉลี่ยต่อครั้ง และความล่าช้าเฉลี่ยต่อโครงการ

3) นำสาเหตุย่อยในแต่ละประเภทของสาเหตุ มาคำนวณหาความถี่ และความล่าช้าที่เกิดขึ้นเพื่อที่จะวิเคราะห์ว่า มีสาเหตุย่อยอะไรบ้างที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้มากที่สุด และมีสาเหตุย่อยอะไรบ้างที่มีความล่าช้ามากที่สุด

ทั้ง 3 ขั้นตอนที่กล่าวมาข้างต้น เป็นขั้นตอนของการวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดความล่าช้า ในการก่อสร้างถนนนอกจากนี้จะนำข้อมูลทั้งหมดมาจัดแบ่งตามตัวแปรที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อพิจารณาคุณแนวโน้มว่า ตัวแปรตัวใดบ้างที่ทำให้เกิดความล่าช้า ในการก่อสร้างถนนมากที่สุด โดยดูจากความถี่ และความล่าช้าที่เกิดขึ้น ตามตัวแปรต่อไปนี้

1. ขนาดของ โครงการ
2. ขนาดของงานท่อใต้ดิน
3. ความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่บริเวณที่ทำการก่อสร้าง
4. ปัญหาที่เห็นสัญญาจ้างเหมา

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบว่า สาเหตุใดบ้างที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการก่อสร้างถนนภายในเขตชุมชน เพื่อให้เกิดความระมัดระวังมากขึ้น

2. ทำให้ทราบว่า แต่ละสาเหตุมีความล่าช้าที่เกิดขึ้นมากน้อยเพียงไร และมีความสัมพันธ์กันอย่างไร เพื่อให้เกิดการให้ความสำคัญต่อแต่ละปัญหาแต่ละสาเหตุได้

3. เป็นแนวทางแก่ผู้ว่าจ้าง(กทม.) และผู้รับจ้าง ในการที่จะลดความล่าช้าที่จะเกิดขึ้นต่อไป