

## บทที่ 5

### ผลการศึกษาปัญหาที่พบในโครงการกรณีศึกษา

การศึกษาขั้นตอนการดำเนินโครงการก่อสร้างภาครัฐช่วงก่อนก่อสร้างในบทที่ 4 ถึงแม้ว่าสามารถสรุปขั้นตอนการดำเนินงานได้อย่างชัดเจนแต่ยังพบปัญหาความครบถ้วนของข้อมูล ดังนั้นในบทที่ 5 การศึกษากรณีโครงการตัวอย่างเป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือของข้อมูลและแสดงให้เห็นปัญหาของโครงการแต่ละโครงการเมื่อดำเนินการจริง โดยอ้างอิงขั้นตอนการดำเนินโครงการที่สรุปได้จากบทที่ 4 เป็นเกณฑ์

การศึกษาถึงปัญหาที่พบในโครงการตัวอย่างส่งผลให้พบปัญหาที่แท้จริงที่เกิดขึ้นในการดำเนินโครงการก่อสร้าง ซึ่งในบทที่ 5 นี้กล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ ลักษณะโครงการ ระยะเวลาในแต่ละขั้นตอน ความเป็นมาของโครงการ การเตรียมโครงการ การขอบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าว เป็นต้น ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาคือระยะเวลาในการดำเนินงานตามแผนงานกับการปฏิบัติงานจริง ปัจจัยที่ทำให้เกิดสาเหตุของความล่าช้า ผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร ปัญหาที่พบในแต่ละโครงการมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการ ขนาดของโครงการ ซึ่งส่งผลให้ปัญหาที่พบในแต่ละโครงการแตกต่างกัน การเปรียบเทียบระยะเวลาตามแผนงานกับระยะเวลาการปฏิบัติงานจริงส่งผลให้เห็นความแตกต่างของเวลาและระยะเวลาที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร ซึ่งในความเป็นจริงการดำเนินโครงการก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐอาจไม่ปฏิบัติตามกระบวนการในบทที่ 4 บางโครงการอาจดำเนินการไม่ครบทุกขั้นตอนหรือ การเรียงลำดับขั้นตอนไม่ตรง ดังนั้นการศึกษาโครงการตัวอย่างเพื่อทราบถึงสาเหตุเหล่านั้นที่ทำให้การดำเนินโครงการไม่ปฏิบัติตามกระบวนการ

ดังนั้นในบทที่ 5 นี้ เป็นการศึกษาโครงการก่อสร้างของภาครัฐเพื่อทราบถึงขั้นตอนการดำเนินโครงการช่วงก่อนก่อสร้างและสาเหตุความล่าช้าที่เกิดขึ้น อีกทั้งเปรียบเทียบระยะเวลาของการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนเพื่อสะท้อนถึงอุปสรรคและความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งโครงการกรณีศึกษาที่เก็บข้อมูลอาจไม่สะท้อนถึงรูปแบบการดำเนินโครงการครบทุกประเภท แต่สะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในโครงการที่พบปัญหาการดำเนินโครงการ

โดยอ้างอิงขั้นตอนการดำเนินโครงการก่อสร้างภาครัฐช่วงก่อนก่อสร้างตามที่ได้สรุปไว้ใน  
บทที่ 4 ดังนี้

1. นโยบายรัฐบาลหรือกระทรวง
2. การจัดทำแผนแม่บทเพื่อของบประมาณ
3. การศึกษาความเป็นไปได้โครงการ
4. การจัดทำประมาณการทางเศรษฐกิจประจำปี
5. คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อเห็นชอบ
6. จัดทำแผนงานงบประมาณ
7. เสนอร่างพระราชบัญญัติ
8. อนุมัติโดยรัฐสภา
9. จัดสรรงบประมาณ
10. สํารวจและออกแบบ
11. จัดซื้อจัดจ้าง
12. เสนออนุมัติราคา
13. การจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน
14. ดำเนินการก่อสร้าง

โครงการกรณีศึกษาในงานวิจัยนี้ได้ศึกษาจากโครงการก่อสร้างจำนวนทั้งสิ้น 2 โครงการ  
ซึ่งเป็นโครงการก่อสร้างของทางภาครัฐ อันได้แก่

1. โครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยายสายสุขุมวิท ตอนที่ 1
2. โครงการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (Bangkok BRT) สาย เหลือง-เขียว 1 ชอง  
นนทบุรี- ราชพฤกษ์ สายนำร่อง

โดยมีรายละเอียดของโครงการแต่ละโครงการดังแสดงในตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 แสดงรายละเอียดโครงการกรณีศึกษาของแต่ละโครงการ

ลำดับ	รายละเอียด	โครงการที่ 1	โครงการที่ 2
1	อนุมัติโครงการ	29 กุมภาพันธ์ 2543	3 มกราคม 2550
2	เริ่มทำการศึกษาความเป็นไปได้	27 กุมภาพันธ์ 2546	-
3	รายงานศึกษาความเป็นไปได้แล้วเสร็จ	21 มกราคม 2547	-
4	ขออนุมัติงบประมาณ	25 เมษายน 2544	-
5	อนุมัติงบประมาณ	7 กรกฎาคม 2546	-
6	ประมูลงาน	27 เมษายน 2548	-
7	มูลค่าก่อสร้าง (บาท)	3,873,000,000	1,904,000,000
8	เริ่มต้นสัญญา	20 กรกฎาคม 2549	27 กุมภาพันธ์ 2550
9	ระยะเวลาในสัญญา (วัน)	900	365
10	ระยะเวลาก่อสร้างจริง	ยังไม่แล้วเสร็จ	ยังไม่แล้วเสร็จ
11	วันเริ่มต้นก่อสร้างโครงการ	16 มิถุนายน 2549	1 มีนาคม 2550
12	วันเสร็จสิ้นโครงการ	20 มกราคม 2551	12 สิงหาคม 2551
13	ลักษณะโครงการ	ระบบขนส่งมวลชน	รถโดยสารด่วนพิเศษ
14	ผู้ว่าจ้าง	กรุงเทพมหานคร	กรุงเทพมหานคร

ณ วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2551

## 5.1. โครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยายสายสุขุมวิท ตอนที่ 1

เจ้าของโครงการ	: กรุงเทพมหานคร (สำนักการจราจรและขนส่ง)
ดำเนินการโดย	: บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล็อปเมนต์ จำกัด (มหาชน)
ขอบเขตของงาน	: 1. งาน โครงสร้างทางวิ่งรถไฟฟ้า ระยะทาง 5.25 กม. 2. งานวางรางรถไฟฟ้าและวางรางนำไฟฟ้า 3. ก่อสร้างสถานีรถไฟฟ้าจำนวน 4 สถานี ประกอบด้วย 3.1 สถานี E10: สถานีบางจาก (สุขุมวิท 97) 3.2 สถานี E11: สถานีปทุมวัน (สุขุมวิท 101) 3.3 สถานี E12: สถานีอุดมสุข (สุขุมวิท 103) 3.4 สถานี E13: สถานีบางนา
สัญญาเลขที่	: สจส. 35/2549 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2549
มูลค่าตามสัญญา	: 3,873,000,000 บาท (สามพันแปดร้อยเจ็ดสิบบาทถ้วน)
ระยะเวลาดำเนินการ	: 900 วัน
เริ่มดำเนินการ	: อยู่ในระหว่างดำเนินการ
แล้วเสร็จ	: ประมาณ ต้นปี พ.ศ. 2552

### 5.1.1. รายละเอียดโครงการ

โครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครเป็นโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าเชื่อมต่อสายเดิมที่มีอยู่เพื่อรองรับต่อความต้องการของประชาชนในการสัญจร ซึ่งโครงการนี้เป็นโครงการขนาดใหญ่ (Mega project) ขั้นตอนในการดำเนินงานช่วงก่อนการก่อสร้างมีความละเอียดซับซ้อนมากกว่าโครงการโดยทั่วไปทั้งในเรื่องงบประมาณ การอนุมัติโครงการของรัฐมนตรี การจัดหาแหล่งเงินทุน เป็นต้น โดยมีรายละเอียดของความเป็นมาดังนี้

วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2543 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในการสร้างรถไฟฟ้าเชื่อมต่อ 3 เส้นทางคือ

- สายสีลม จากสถานีสะพานตากสิน-ถนนสมเด็จพระเจ้าตากสิน ระยะทาง 2.2 กม.
- สายสุขุมวิท จากสถานีอ่อนนุช-สำโรง ระยะทาง 8.9 กม.
- สายพระราม 3 จากสถานีช่องนนทรี-ถนนสาธุประดิษฐ์ ระยะทาง 8.5 กม.

โดยอนุมัติให้กรุงเทพมหานคร จัดหาผู้ลงทุน โครงการตามพระราชบัญญัติร่วมทุน พ.ศ. 2535 ในรูปแบบการลงทุนทำนองเดียวกับโครงการเดิม ณ วันที่ 25 เมษายน 2544 กรุงเทพมหานคร ได้ประกาศเชิญชวนผู้สนใจยื่นข้อเสนอการลงทุน ซึ่งประกอบด้วย 11 กลุ่ม แต่ปรากฏว่าไม่มีกลุ่มใดมายื่นข้อเสนอการลงทุนแต่อย่างใดทำให้คณะกรรมการพิจารณาการลงทุนได้ชวนบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) มายื่นข้อเสนอการลงทุน และเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2544 บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) แจ้งว่าสามารถลงทุนในเชิงพาณิชย์ได้โดยมีเงื่อนไข

- ภาครัฐ หรือ กรุงเทพมหานคร เป็นผู้ลงทุนงาน โครงสร้างพื้นฐาน (งานโยธา)
- บริษัทเป็นผู้จัดหาระบบไฟฟ้าและเครื่องกลเพิ่มเติม
- การเดินรถและจัดเก็บรายได้ บริษัทเป็นผู้ดำเนินการตามสัญญาสัมปทาน
- บริษัทควรได้รับสิทธิประโยชน์จากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

จากเงื่อนไขข้างต้นคณะกรรมการพิจารณาการลงทุนพบว่าขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีจึงมีหนังสือแจ้งบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ว่าเงื่อนไขที่บริษัทเสนอมายึดต่อมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้นในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2544 กรุงเทพมหานครมีหนังสือเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รายงานผลการพิจารณาคัดเลือกผู้ลงทุน โครงการฯ พร้อมทั้งแสดงความเห็น ดังนี้

- เพื่อทราบผลการคัดเลือกผู้ลงทุน โครงการระบบขนส่งมวลชน ไม่สามารถหาผู้ลงทุนโครงการได้
- เพื่อพิจารณานำเสนอ กรม. ทราบว่า กทม. มีความประสงค์ดำเนินโครงการต่อ โดยมีความจำเป็นต้องเป็นผู้ลงทุนโครงการเอง

เนื่องจากการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามการเมืองทำให้การอนุมัติโครงการล่าช้าเนื่องจากเปลี่ยนผู้พิจารณา ณ วันที่ 7 กรกฎาคม 2546 กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือเรียนรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายประชา มาลิณนนท์) พร้อมจัดส่งเอกสารเพิ่มเติม เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยาย ดังนี้

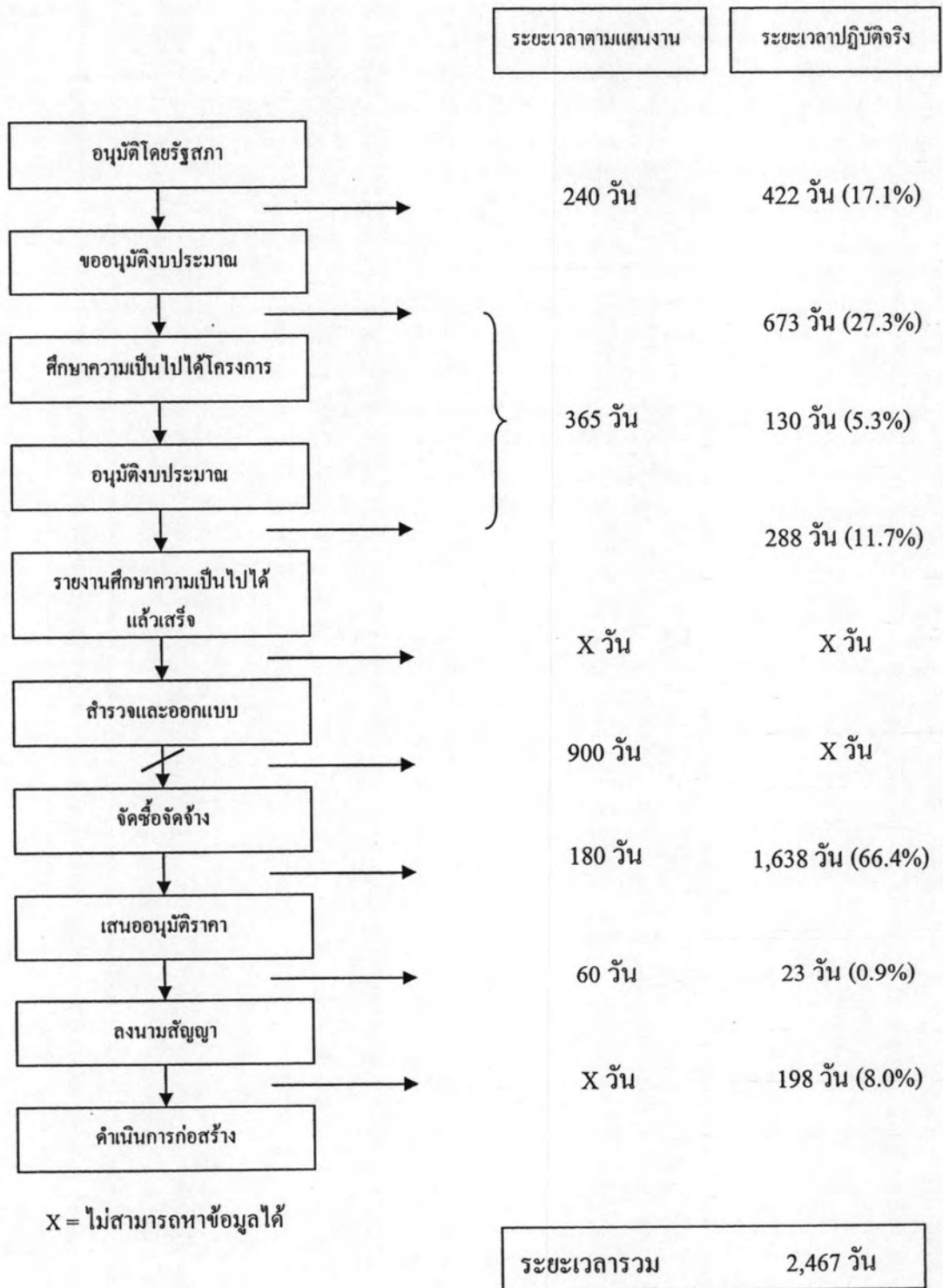
1. เปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 29 กุมภาพันธ์ 2543 และเห็นชอบขออนุมัติโครงการส่วนต่อขยายสายสุขุมวิท จากสถานีอ่อนนุชถึงสำโรง ระยะทาง 8.9 กม.
2. ขออนุมัติเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 29 กุมภาพันธ์ 2543 และเห็นชอบให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการ โครงสร้างพื้นฐานด้าน โยธาและระบบรางและให้กรุงเทพมหานครจัดหาผู้ดำเนินงานด้านระบบไฟฟ้า เครื่องกล และการเดินรถไฟฟ้า

3. ขออนุมัติเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในสัดส่วน รัฐบาล : กทม. = 50 : 50 วงเงินยอด  
ค่าใช้จ่าย 8,389.32 ล้านบาท (รัฐบาล 4,194.66 ล้านบาท : กทม. 4,194.66 ล้าน  
บาท)

ภายหลังจากที่เงื่อนไขข้างต้นผ่านการอนุมัติ ทางกรุงเทพมหานครดำเนินการเปิดของ  
พิจารณาผลการประกวดราคา 3 ตอน ณ วันที่ 27 เมษายน 2548 ต่อมาทางกรุงเทพมหานครได้  
มีหนังสือเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ครั้งที่ 5) เพื่อขอให้พิจารณานำเสนอต่อ  
คณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติในรายละเอียดซึ่งมีดังนี้

1. เปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2543 ข้อ 1 จากที่เห็นชอบ  
โครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร เฉพาะสายทางตามผลของ  
การศึกษาและอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ เป็น  
เห็นชอบ 2 สายทาง คือ ส่วนต่อขยายสายสุขุมวิท จากสถานีอ่อนนุชถึงสำโรง  
ระยะทางประมาณ 8.9 กม. และส่วนต่อขยายสายสีลม ระยะทางประมาณ 2.2 กม.
2. เปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2543 จากที่กำหนดให้  
กรุงเทพมหานครดำเนินการจัดหาผู้ลงทุน เป็นอนุมัติให้กรุงเทพมหานครเป็น  
ผู้ดำเนินการ โครงสร้างพื้นฐานด้าน โยธาและระบบราง และเอกชนดำเนินการงาน  
ด้านระบบไฟฟ้า เครื่องกล และการเดินรถไฟฟ้
3. เงินอุดหนุนรัฐบาลให้กรุงเทพมหานคร เพื่อดำเนินการจัดซื้อพร้อมติดตั้ง  
โครงสร้างพื้นฐานด้าน โยธาและระบบราง ของโครงการระบบขนส่งมวลชน  
กรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยายสายสุขุมวิท ตอนที่ 1 และตอนที่ 2 รวมระยะทาง  
8.9 กม. และส่วนต่อขยายสายสีลม ระยะทางประมาณ 2.2 กม. ในสัดส่วนรัฐบาล :  
กทม. = 50 : 50
4. ให้ความเห็นชอบให้กรุงเทพมหานคร ดำเนินการจัดซื้อพร้อมติดตั้งโครงสร้าง  
พื้นฐานโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยายสายสุขุมวิท  
ตอนที่ 1 ส่วนต่อขยายสายสุขุมวิทตอนที่ 2 ตามผลการประกวดราคา

วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2549 กรุงเทพมหานครมีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงมหาดไทย แจ้งว่าขณะนี้ กรุงเทพมหานครอยู่ระหว่างการเจรจากับบริษัท ระบบขนส่ง  
มวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ตามมติที่ประชุม สำหรับเอกสารข้อเสนอการลงทุนและแผนการ  
ดำเนินธุรกิจ (Business Plan) กรุงเทพมหานครจัดส่งให้ภายหลังเมื่อได้ข้อยุติในการเจรจากับบริษัท  
ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BTSC) แล้ว ณ วันที่ 20 กรกฎาคม 2549  
กรุงเทพมหานคร ได้ลงนามสัญญาซื้อขาย ส่วนต่อขยายสายสุขุมวิท ตอนที่ 1 ตามสัญญาเลขที่  
สจส.35/2549 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2549 กับบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล็อปเม้นต์ จำกัด (มหาชน)  
อยู่ระหว่างดำเนินการตามสัญญา ผลการดำเนินการ 10.81 %



รูปที่ 5.1 เปรียบเทียบระยะเวลาตามแผนงานกับปฏิบัติจริง

ข้อจำกัดของการเก็บข้อมูลด้านระยะเวลาของโครงการนี้คือ ไม่สามารถจัดเก็บข้อมูลด้านระยะเวลาของโครงการได้ครบทุกขั้นตอนการดำเนินงานเนื่องจากเป็นโครงการขนาดใหญ่การวางแผนของหน่วยงานไม่สามารถดำเนินการตามแผนได้ ในระยะหลังหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจึงไม่ได้จัดทำแผนงานและเก็บข้อมูลระยะเวลาการทำงานที่ชัดเจนไว้ จึงไม่สามารถสรุประยะเวลาการดำเนินการได้ครบทุกขั้นตอน

## 5.1.2. ปัญหาที่พบ

### 5.1.2.1. การกำหนดรายละเอียดในร่างข้อกำหนด (TOR)

เนื่องจากปริมาณงานที่กำหนดไว้ในร่างข้อกำหนด (TOR) มีความจำเป็นที่ต้องสอดคล้องกับงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดและต้องครอบคลุมเนื้อหาของวัตถุประสงค์เพื่อให้ที่ปรึกษาศึกษาออกแบบรายละเอียดได้ครบถ้วน ซึ่งถ้าหากวิเคราะห์หรือกำหนดปริมาณงานกับบุคลากร ไม่สอดคล้องส่งผลให้เกินงบประมาณที่มีอยู่ และส่งผลต่อวัตถุประสงค์ของโครงการที่เปลี่ยนไปและปริมาณงานที่ศึกษาได้ไม่สามารถนำไปใช้ในการประกวดราคาได้เนื่องจากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไม่สมบูรณ์

การดำเนินงานของที่ปรึกษามีเงื่อนไขต้องส่งงานตามงวดที่ได้รับระบุไว้ต่อคณะกรรมการกำกับโครงการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของงาน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้ถูกแต่งตั้งขึ้นมาจากหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานมารวมกัน แต่เมื่อมีวาระการประชุมผู้ที่เป็นกรรมการมีภารกิจของการทำงานที่รับผิดชอบอยู่จึงได้ส่งตัวแทนเข้าประชุม ซึ่งผู้แทนนั้นไม่สามารถรับทราบข้อมูลที่ได้มีการพิจารณาในแต่ละครั้งทำให้ได้รับข้อมูลไม่ครบถ้วน ส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างล่าช้า เกิดการร้องขอขยายเวลาสัญญาเกิดขึ้น

### 5.1.2.2. การขยายอายุสัญญาการศึกษาความเป็นไปได้

จากแผนการดำเนินโครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครส่วนต่อขยายโดยรวมมีระยะเวลาการดำเนินงาน 365 วัน ซึ่งมีการแบ่งงวดงานออกเป็น 9 งวด ประกอบด้วย รายงานเบื้องต้น รายงานฉบับกลาง ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ การสัมมนารับฟังความคิดเห็นของประชาชน รายงานฉบับสมบูรณ์ และรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับสมบูรณ์ การจัดทำแผนการดำเนินโครงการ และจัดทำร่างข้อกำหนดในการดำเนินโครงการ ผลปรากฏว่าผู้รับจ้างที่ปรึกษาไม่สามารถส่งงานได้ทันตามที่กำหนดและตามที่ได้รับไว้ในสัญญา ซึ่งมีสาเหตุมาจากปริมาณงานที่ต้องศึกษามีเพิ่มขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงนโยบาย



ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และการประชุมสรุปปัญหาต่างๆของคณะกรรมการกำกับโครงการมีความล่าช้ากว่าที่ได้กำหนดในแผนงาน จึงต้องปรับแผนงานการทำงานของผู้รับจ้างปรึกษาใหม่ และจำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น

### 5.1.3. ข้อเสนอแนะ

ในการกำหนดรายละเอียดก่อนการดำเนินการก่อสร้างผู้ถูกสัมภาษณ์มีข้อเสนอแนะในรายละเอียดบางเรื่องที่มีความจำเป็นในการวางแผนไว้ล่วงหน้าก่อนที่ดำเนินการก่อสร้างเพราะส่งผลกระทบต่อระยะเวลาในการก่อสร้าง ถ้าหากว่ามีการกำหนดแนวทางป้องกันปัญหาไว้แล้วสามารถช่วยลดระยะเวลาในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ โดยมีรายละเอียดคือ การกำหนดขั้นตอนการก่อสร้างให้สัมพันธ์กับโครงการก่อสร้างในพื้นที่เดียวกันสำหรับรูปแบบการจัดการจราจรในบริเวณพื้นที่โครงการในถนนที่มีการจราจรติดขัดตลอดทั้งวันและไม่สามารถขยายหรือเพิ่มช่องทางจราจรของถนนได้ การวางแผนงานให้ใช้พื้นที่น้อยสุดและระยะเวลาสั้นที่สุดมีความจำเป็นในการก่อสร้างสถานีของรถไฟฟ้า ตัวอย่างเช่น การก่อสร้างสถานีเป็นระบบTop-Down คือ ก่อสร้างคานรับพื้นแต่ละชั้นไปพร้อมกับการขุดดินออกจากสถานี เพื่อหลีกเลี่ยงการปิดกั้นจราจรในขั้นตอนการสร้างสถานีอย่างเดียวทำให้ลดระยะเวลาในการใช้พื้นที่ถนนในการก่อสร้างน้อยลงได้แต่ส่งผลต่อความยุ่งยากในการก่อสร้างเพิ่มขึ้น

## 5.2. โครงการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) สาย เหลือง-เขียว 1 ช่องนนทรี- ราชพฤกษ์ สายนำร่อง

เจ้าของโครงการ	: กรุงเทพมหานคร (สำนักการจราจรและขนส่ง)
ดำเนินการโดย	: บริษัทกรุงเทพธนาคม จำกัด
สัญญาเลขที่	: สจส. 35/2549 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2549
มูลค่าตามสัญญา	: 1,904,000,000 บาท
ระยะเวลาดำเนินการ	: 986 วัน
เริ่มดำเนินการ	: ธันวาคม 2548
แล้วเสร็จ	: ประมาณ กันยายน 2551

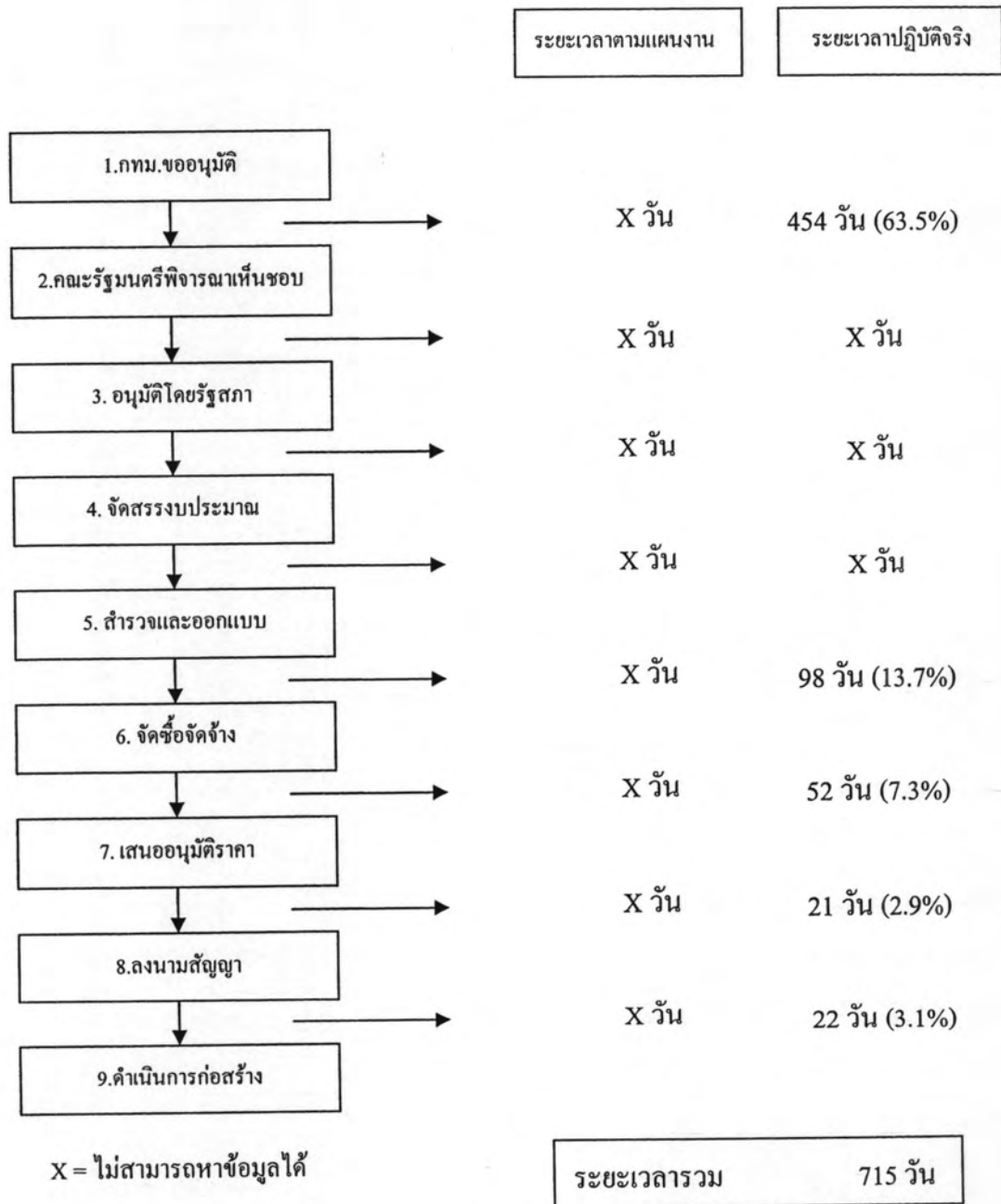
### 5.2.1. รายละเอียดโครงการ

โครงการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษเป็น โครงการที่เกิดจากนโยบายของ กรุงเทพมหานครเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดและการเดินทางของประชาชน โดยคัดเลือก เส้นทางไว้ 2 เส้นทางได้แก่

1. สายนำร่อง สรวงศ์ - ราชพฤกษ์ (ชื่อเดิมช่องนนทรี - ราชพฤกษ์) ระยะทาง 16.5 กม.
2. สายนำร่อง + ขยายเส้นทางจากสถานีพระราม 3 ไปยังถนนประชาอุทิศ - สุข สวัสดิ์ ระยะทางรวม 23 กม

(รอเสนอขยายเส้นทางจากที่ได้รับอนุมัติสายนำร่องจากกรม.เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2550)

รายละเอียดของโครงการมีการแบ่งเนื้องานออกเป็นส่วน คือ งานจ้างเหมาโยธาหลัก งานจ้างเหมาปรับปรุงทางแยกจุดจอดซ่อมบำรุงและอาคารจอดรถ งานจัดหาผู้บริหารระบบ งานจัดซื้อรถโดยสาร งานจัดซื้อพร้อมติดตั้งระบบขนส่งอัจฉริยะ และระบบตั๋วโดยสารอัตโนมัติ โดยที่ การศึกษาโครงการนี้พิจารณาถึงงานจ้างเหมาหลักเท่านั้น ไม่ได้พิจารณาถึงเนื้องานส่วนอื่นใน ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง โครงการนี้มีรายละเอียดหลักคือ เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2548 สำนัก การจราจรและขนส่งได้นับ โครงการให้อยู่ในความดูแลของหน่วยงาน และได้รับการอนุมัติ โครงการจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2550 โดยเห็นชอบให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้รับ ใบอนุญาตประกอบการขนส่งด้วยรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ 1 เส้นทางคือ สายช่องนนทรี- สะพานกรุงเทพระยะทางประมาณ 16.5 กิโลเมตร



รูปที่ 5.2 เปรียบเทียบระยะเวลาตามแผนงานกับปฏิบัติจริง

## 5.2.2. ปัญหาที่พบ

### 5.2.2.1. ไม่มีผู้เข้าร่วมประมูลงาน

ในขั้นตอนการคัดเลือกผู้รับเหมาสำหรับงาน โครงสร้างพื้นฐานงานโยธาโครงการก่อสร้างสถานีและเส้นทาง ซึ่งมีการเลื่อนกำหนดการเปิดซองออกไปจากกำหนดการที่วางไว้ซึ่งขัดกับระเบียบพัสดุ กทม.2548 ข้อ 44 ที่ระบุนำห้ามชะลอการเปิดซอง ยกเว้นกรณีเข้าข่ายการสมยอมหรือฮั้วประมูล แต่เนื่องจากการขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในขั้นตอนสุดท้ายยังไม่ผ่านการพิจารณาทำให้สำนักการจราจรและขนส่งต้องเลื่อนการเปิดซองประมูล ซึ่งเมื่อทำการเปิดประมูลในครั้งแรกผู้รับจ้างที่ได้ซื้อเอกสารประมูลไม่มีร่วมประมูลงาน เนื่องจากให้เหตุผลว่าราคาที่ตั้งเป็นราคากลางนั้นต่ำเกินไป และให้สาเหตุว่าเป็นผลเนื่องจากระยะเวลาของการตั้งราคากลางกับการประมูลส่งผลต่อราคาค่าต้นทุนของผู้รับจ้าง เนื่องจากการปรับตัวของสภาพเศรษฐกิจ ดังนั้นหน่วยงานจึงต้องดำเนินการใหม่เพื่อประกาศประกวดราคาอีกครั้ง ซึ่งต้องมีการปรับปรุงราคากลาง อีกทั้งทำเอกสารรายงานการประมูลต่อคณะรัฐมนตรีด้วยเหตุผลที่ไม่มีผู้เข้าร่วมประมูลงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อระยะเวลาดำเนินโครงการ

### 5.2.2.2. โครงการใหม่ทำให้ขาดผู้ชำนาญเฉพาะทาง

เนื่องจากโครงการก่อสร้างประเภทนี้ยังไม่เคยดำเนินการก่อสร้างในประเทศ ทำให้ขาดผู้เชี่ยวชาญต่อการดำเนินโครงการ ซึ่งการแก้ปัญหาของหน่วยงานภาครัฐคือการว่าจ้างผู้ชำนาญเฉพาะทางจากต่างประเทศ ถึงแม้ว่ามีผู้ชำนาญมาเป็นที่ปรึกษาให้แต่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินโครงการเนื่องจากการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นต้องผ่านการตัดสินใจจากผู้ชำนาญเฉพาะทางทำให้การดำเนินโครงการล่าช้า อีกทั้งไม่มีการอบรมให้บุคลากร ข้าราชการของหน่วยงานมีความเข้าใจในเนื้องานด้วย

### 5.2.2.3. การขออนุมัติโครงการจากคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากผลของการดำเนินโครงการที่ต้องขอพิจารณาอนุมัติโครงการจากคณะรัฐมนตรีหลายครั้งเนื่องจากความไม่แน่นอนของการกำหนดรูปแบบโครงการที่มีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งการขออนุมัติโครงการจากคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้งใช้ระยะเวลา และไม่สามารถเร่งรัดได้ เนื่องจากการพิจารณาอนุมัติโครงการของคณะรัฐมนตรีมีกำหนดการที่แน่นอนของแต่ละโครงการ ดังนั้นเมื่อโครงการมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบต้องขออนุมัติใหม่ ทำให้ส่งผลกระทบต่อความล่าช้าโครงการ

### 5.2.3. ข้อเสนอแนะ

ปัญหาความล่าช้าของโครงการนี้อยู่ในขั้นตอนการลงนามสัญญาก่อสร้างเพื่อเริ่มก่อสร้างจริง ผู้ถูกสัมภาษณ์ให้ข้อเสนอแนะว่าปัญหาในขั้นตอนนี้เกิดจากกลุ่มการเมืองที่มีความเห็นแตกต่างกัน การลงนามอนุมัติในขั้นตอนต่างๆ มีความล่าช้ามาก ซึ่งผู้เสียผลประโยชน์โดยแท้จริงคือประชาชน และหน่วยงานภาครัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้เนื่องจากอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่ทำได้ อีกทั้งหากมีการจัดขวงหรือไม่ดำเนินการตามอาจมีผลต่อหน้าที่การงานของบุคคลากรได้

การจัดทำโครงการแบบนี้เป็นเรื่องใหม่การกำหนดราคากลางของวัสดุอุปกรณ์อาจไม่เหมาะสมต่อการดำเนินงานของผู้รับจ้างซึ่งสะท้อนได้จากการไม่มีผู้เข้าร่วมประมูลงานในครั้งแรก เนื่องจากให้ผู้รับจ้างเหตุผลว่าราคาที่ตั้งเป็นราคากลางนั้นต่ำเกินไป

### 5.3. การวิเคราะห์ข้อมูลเปรียบเทียบโครงการกรณีศึกษา

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากโครงการกรณีศึกษาเพื่อเปรียบเทียบผลการศึกษา สามารถพิจารณาได้ในรูปแบบของ มูลค่าโครงการ/ระยะเวลาช่วงก่อนก่อสร้าง ระยะเวลาช่วงก่อนก่อสร้าง/ระยะเวลาช่วงก่อสร้าง เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของโครงการทั้ง 2 ตัวอย่างและหาสาเหตุของความแตกต่างนั้น ดังตารางที่ 5.2 เพื่อแสดงถึงระยะเวลาการเตรียมงานที่มากหรือน้อยกว่าระยะเวลาก่อสร้างจริงและแสดงถึงลักษณะของโครงการต่อระยะเวลาการเตรียมงาน ซึ่งข้อมูลที่ต้องใช้พิจารณาได้แก่

- 1) ระยะเวลาช่วงก่อนก่อสร้าง (วัน)
- 2) แผนระยะเวลาช่วงก่อสร้าง (วัน)
- 3) มูลค่าโครงการ (บาท)

จากตารางที่ 5.2 พบว่า อัตราส่วนของระยะเวลาช่วงก่อนก่อสร้างต่อระยะเวลาช่วงก่อสร้างมากที่สุดคือ โครงการที่ 1 เท่ากับ 2.74 รองลงมาคือ โครงการที่ 2 เท่ากับ 1.96 ซึ่งค่าอัตราส่วนดังกล่าวแสดงถึงระยะเวลาการเตรียมงานที่มากหรือน้อยกว่าระยะเวลาก่อสร้างจริง เมื่อมีค่ามากกว่า 1.00 แสดงว่าช่วงการเตรียมงานใช้เวลามากกว่าก่อสร้างจริงทั้ง 2 โครงการ

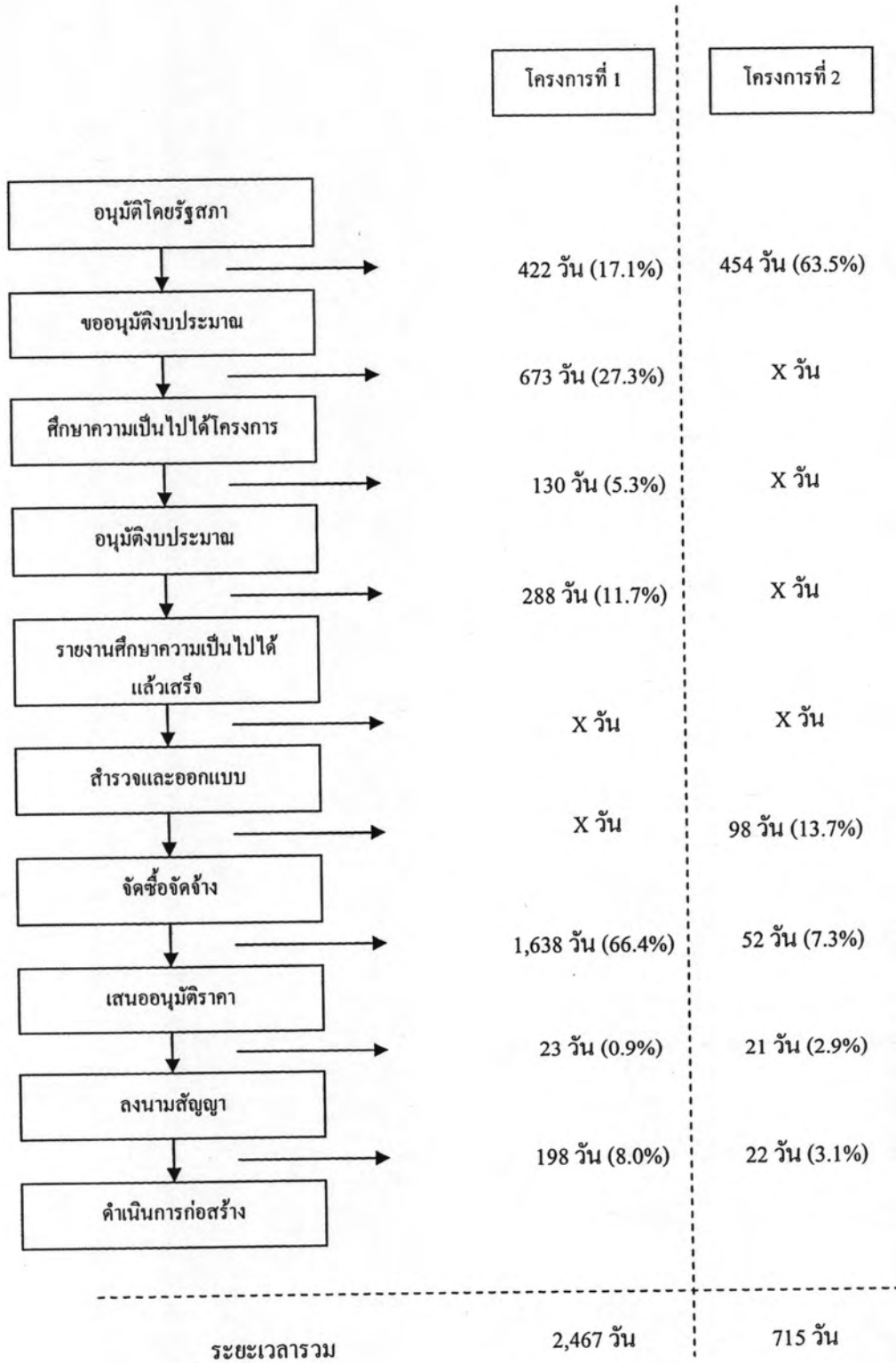
ตารางที่ 5.2 แสดงอัตราส่วนมูลค่าโครงการต่อระยะเวลาช่วงก่อนก่อสร้างกับระยะเวลาช่วงก่อนก่อสร้างต่อระยะเวลาก่อสร้างตามแผนงาน

รายละเอียด	โครงการที่ 1	โครงการที่ 2
ระยะเวลาช่วงก่อนก่อสร้าง (วัน)	2,467	715
แผนระยะเวลาช่วงก่อสร้าง (วัน)	900	365
มูลค่าโครงการ (บาท)	3,873,000,000	1,904,000,000
มูลค่า/ระยะเวลาช่วงก่อนก่อสร้าง (บาท/วัน)	1,569,923	2,662,937
ระยะเวลาช่วงก่อนก่อสร้าง/ช่วงก่อสร้าง	2.74	1.96

จากตารางที่ 5.2 พบว่า อัตราส่วนของมูลค่าโครงการต่อระยะเวลาช่วงก่อนก่อสร้าง มากที่สุดคือ โครงการที่ 2 เท่ากับ 2,662,937 บาท/วัน รองลงมาคือโครงการที่ 1 เท่ากับ 1,569,923 บาท/วัน ซึ่งอัตราส่วนดังกล่าวแสดงถึงลักษณะของโครงการต่อระยะเวลาการเตรียมงาน

จากตารางที่ 5.3 แสดงการสรุปปัญหาที่เกิดขึ้นในการศึกษาโครงการตัวอย่างเปรียบเทียบ ทั้ง 2 โครงการ ซึ่งประเด็นที่ได้นำไปพิจารณาในการวิเคราะห์หาสาเหตุความล่าช้าในบทที่ 6 ต่อไป ซึ่งโครงการที่ 1 พบ 6 ประเด็น โครงการที่ 2 พบ 4 ประเด็น รายละเอียดดังตารางที่ 5.3

ผลจากการเปรียบเทียบจากรูปที่ 5.3 ไม่พบแนวโน้มของขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลานานอย่างชัดเจน เนื่องจากแต่ละโครงการประสบปัญหาที่แตกต่างกันในแต่ละขั้นตอน ขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลามากสุด 2 อันดับแรกในแต่ละโครงการคือ โครงการที่ 1 ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง 1,638 วัน (66.4%) กับ ขั้นตอนการขออนุมัติงบประมาณ 673 วัน (27.3%) โครงการที่ 2 ขั้นตอนการอนุมัติโดยรัฐสภา 454 วัน (63.5%) กับขั้นตอนการสำรวจออกแบบ 98 วัน (13.7%)



X = ไม่สามารถหาข้อมูลได้

รูปที่ 5.3 เปรียบเทียบระยะเวลาปฏิบัติจริงของ 2 โครงการ

ตารางที่ 5.3 แสดงสรุปปัญหาที่พบในแต่ละโครงการ

ลำดับ	ปัญหาที่พบ	
	โครงการที่ 1	โครงการที่ 2
1	เปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรี	ไม่มีผู้เข้าร่วมประชุมงาน
2	ไม่มีกลุ่มใดมาขึ้นข้อเสนอการลงทุน	โครงการใหม่ทำให้ขาดผู้ชำนาญเฉพาะทาง
3	การปรับเปลี่ยนรัฐมนตรี	การขออนุมัติโครงการจากคณะรัฐมนตรี
4	การจัดสรรงบประมาณ	การกำหนดราคากลางไม่เหมาะสม
5	การกำหนดรายละเอียดในร่างข้อกำหนด TOR	-
6	การขยายอายุสัญญาการศึกษาความเป็นไปได้	-



#### 5.4. สรุป

การศึกษาโครงการกรณีตัวอย่างของโครงการก่อสร้างภาครัฐช่วงก่อนก่อสร้าง มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 1) ตรวจสอบขั้นตอนการดำเนินงานโครงการช่วงก่อนก่อสร้างที่ได้สรุปจากบทที่ 4 ว่าเมื่อปฏิบัติจริงมีความแตกต่างกันอย่างไร
- 2) ศึกษาปัญหาที่เป็นสาเหตุความล่าช้าของโครงการก่อสร้างที่เกิดขึ้นจริง
- 3) ระยะเวลาของการดำเนินงานตามขั้นตอนที่สรุปจากบทที่ 4 เพื่อพิจารณาถึงความแตกต่างของช่วงเวลาของแต่ละขั้นตอน

จากการศึกษาตามวัตถุประสงค์พบว่า ขั้นตอนการดำเนินงานของโครงการตัวอย่างเป็นไปตามขั้นตอนที่สรุปในบทที่ 4 แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องการเรียงลำดับขั้นตอนก่อนหลัง ซึ่งโครงการดำเนินการล่วงหน้า แต่โดยทั้งหมดอยู่ในกรอบของขั้นตอนการดำเนินงานตามบทที่ 4

ปัญหาที่เกิดขึ้นในโครงการกรณีศึกษาพบว่ามีจำนวนสาเหตุโครงการที่ 1 พบ 6 ประเด็น โครงการที่ 2 พบ 4 ประเด็น ซึ่งถือว่าพบปัญหาน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการสัมภาษณ์กับบุคคลที่เกี่ยวข้อง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาหลักของแต่ละโครงการตัวอย่างโดยสะท้อนได้จากระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินโครงการเพื่อแก้ปัญหาที่พบ ประเด็นปัญหาที่พบจากโครงการกรณีศึกษา

การเปรียบเทียบระยะเวลาในการดำเนินงานของโครงการตัวอย่างพบว่าไม่มีแนวโน้มที่ชัดเจนว่าขั้นตอนการดำเนินงานขั้นตอนใดใช้ระยะเวลามากกว่าขั้นตอนอื่น เนื่องจากขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น ลักษณะรูปแบบของโครงการ มูลค่าโครงการ หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการ คณะรัฐมนตรี เป็นต้น