

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อุตสาหกรรมก่อสร้างของประเทศไทยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากวิกฤติเศรษฐกิจในประเทศไทยปี 2540 ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อการจ้างงานและอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างให้ชะลอตัวลง อย่างไรก็ตามอุตสาหกรรมก่อสร้างเริ่มฟื้นตัวขึ้นตั้งแต่ปี 2544 มีการเติบโตขึ้น ดังตารางที่ 1.1 (โชคชัย กิจเกษมทวีสิน, 2549) ทั้งนี้เนื่องจากได้รับปัจจัยสนับสนุนจากการลงทุนในโครงการต่างๆ ของภาครัฐ ส่วนการลงทุนก่อสร้างในภาคเอกชนก็มีการขยายตัวสูงขึ้นเช่นกัน ซึ่งเป็นผลมาจากมาตรการต่างๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้ในการกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์ อาทิ การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ภาคอสังหาริมทรัพย์ มาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ และมาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนการขายที่อยู่อาศัยเดิมเพื่อซื้อที่อยู่อาศัยใหม่ เป็นต้น

ตารางที่ 1.1 แสดงมูลค่าการลงทุนก่อสร้างของประเทศไทยปี พ.ศ. 2543-2549 (โชคชัย กิจเกษมทวีสิน 2549)

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549
1. การก่อสร้างภาคเอกชน	144,411	161,735	195,909	241,385	291,529	323,268	347,052
อัตราการเปลี่ยนแปลง(%)	13.0	10.7	17.4	18.8	17.2	9.8	6.9
2. การก่อสร้างภาครัฐ	274,786	275,025	262,771	263,966	289,268	322,174	358,260
อัตราการเปลี่ยนแปลง(%)	-23.0	0.1	-4.7	0.5	8.7	10.2	10.1
รวมการก่อสร้างทั้งประเทศ	419,197	436,760	458,680	505,351	580,797	645,442	705,312
อัตราการเปลี่ยนแปลง(%)	-10.6	4.0	4.8	9.2	13.0	10.0	8.5

งบประมาณจัดสรรของรัฐบาลในปี พ.ศ.2549 สำหรับโครงการขนาดใหญ่ทั่วประเทศ ดังตารางที่ 1.2 (โชคชัย กิจเกษมทวีสิน, 2549) รวม 700,000 ล้านบาท และยังมีโครงการที่รอการอนุมัติ อีก 1,400,000 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นโครงการขนาดใหญ่ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ของขั้นการดำเนินการก่อสร้างมากมาย หากเกิดปัญหายืดเยื้อยาวนานส่งผลให้งานก่อสร้างเสร็จไม่ทันตามกำหนดส่งมอบ รวมถึงคุณภาพงานที่ไม่ได้มาตรฐานซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของโครงการก่อสร้างของรัฐบาล จากข้อมูลดังกล่าวการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นและแนวทางการป้องกันปัญหาสำหรับโครงการก่อสร้างมีความจำเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากโครงการมีมูลค่าสูง เมื่อเกิดปัญหาก็ความเสียหายที่เกิดตามมาส่งผลกระทบต่อโครงการอย่างรุนแรงตามไปด้วย

ตารางที่ 1.2 แสดงมูลค่าโครงการสำคัญของรัฐบาลปี พ.ศ. 2549 (โชคชัย กิจเกษมทวีสิน 2549)

โครงการ	มูลค่า (ล้านบาท)
<b>โครงการที่ได้รับอนุมัติ</b>	
1. โครงการส่วนต่อขยายระบบขนส่งไฟฟ้ามวลชนระบบรางใน กทม.	446,677
2. รถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ	1,900
3. ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยายสายสุขุมวิท	3,800
4. โครงการพัฒนาระบบทางหลวงและทางด่วน	44,000
5. อื่นๆ	139,723
<b>โครงการที่รอการอนุมัติ</b>	
1. โครงการพัฒนาระบบรางรถไฟ	400,000
2. รถไฟฟ้าระบบขนส่งมวลชน 9 สายทางใหม่	400,000
3. โครงการบ้านเอื้ออาทร	500,000
4. อื่นๆ	50,000

ในปัจจุบัน โครงการก่อสร้างของทางภาครัฐมีแนวโน้มที่มูลค่าโครงการที่เพิ่มสูงขึ้นพร้อมทั้งขนาดของโครงการที่มีขนาดใหญ่ การบริหารโครงการมีความซับซ้อนมากขึ้นสาเหตุเนื่องจากกระบวนการในการบริหารโครงการมีหลายขั้นตอน แต่ละขั้นตอนของการบริหารโครงการมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละโครงการจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน การบริหารโครงการเพื่อให้มีประสิทธิภาพต้องศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนการดำเนินงานโครงการ พร้อมทั้งกำหนดรูปแบบเพื่อป้องกันการเกิดปัญหาเหล่านั้น ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานโครงการก่อสร้างของทางภาครัฐ มีสิ่งสำคัญที่เหมือนกันคือ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากขั้นตอนต่างๆ ส่งผลโดยตรงต่อระยะเวลาของโครงการ ลักษณะการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการดำเนินงานต่างๆ มีผลกระทบต่อระยะเวลาของโครงการเช่นกัน

การบริหารโครงการเพื่อแล้วเสร็จตามกำหนดของระยะเวลาคือ การแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นแข่งกับเวลาที่ใช้ในการแก้ปัญหานั้น เมื่อการแก้ปัญหามีเวลานานจึงทำให้เกิดความล่าช้าซึ่งส่งผลกระทบต่อทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้าง ในทางตรงกันข้ามถ้าหากว่าการบริหารโครงการมีการกำหนดรูปแบบการดำเนินงานเพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้นหรือหลีกเลี่ยงการเสียเวลาในการแก้ปัญหานั้น ทำให้การดำเนินงานโครงการเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดและลดปัญหาความล่าช้า เมื่อโครงการก่อสร้างเสร็จเร็วขึ้นผู้ใช้ประโยชน์จากสิ่งก่อสร้างหรือประชาชนทั่วไปได้รับผลประโยชน์โดยตรงทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

ปัญหาในโครงการก่อสร้างเกิดได้จากหลายสาเหตุ เช่น สาเหตุจากการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดการทำงาน สาเหตุจากการแทรกแซงการทำงานของผู้รับเหมา สาเหตุจากการประสานงาน สาเหตุจากความล่าช้าในขั้นตอนต่างๆ สาเหตุจากความล้มเหลวในการครอบครองกรรมสิทธิ์พื้นที่ก่อสร้าง เป็นต้น ซึ่งสาเหตุของปัญหาต่างๆ ส่งผลกระทบต่อแตกต่างกัน โดยบางสาเหตุอาจเกิดขึ้นบ่อยแต่มีผลกระทบน้อย ส่วนบางสาเหตุมีโอกาสเกิดขึ้นน้อยแต่มีผลกระทบสร้างความเสียหายอย่างรุนแรง ซึ่งจากสาเหตุทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นจะส่งผลโดยตรงต่อระยะเวลาของโครงการก่อสร้าง

จากการศึกษาและเก็บข้อมูลเบื้องต้น พบว่าเอกสารงานวิจัยที่ผ่านมาส่วนใหญ่กล่าวถึงเฉพาะแนวทางการป้องกันปัญหาความล่าช้าของโครงการที่เกิดขึ้นในขั้นตอนระหว่างก่อสร้าง (Construction Phase) การพิจารณาสาเหตุที่ทำให้เกิดความล่าช้าในขั้นตอนก่อนการดำเนินการก่อสร้าง (Pre-Construction Phase) มีความสำคัญไม่ต่างจากการพิจารณาสาเหตุที่ทำให้เกิดความล่าช้าในขั้นตอนระหว่างก่อสร้าง บางโครงการขั้นตอนการเตรียมงานใช้เวลาใกล้เคียงกับเวลาที่ใช้ในการก่อสร้าง ดังนั้นปัญหาต่างๆที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานควรคำนึงถึงขั้นตอนการเตรียมงานด้วย กระบวนการดำเนินงานก่อนการก่อสร้างของแต่ละหน่วยงานยังมีความแตกต่างในละเอียดบางขั้นตอน ดังนั้นการศึกษาขั้นตอนกระบวนการดำเนินงานก่อนก่อสร้างจำเป็นต้องสรุปขั้นตอนการดำเนินงานให้ได้ก่อนที่หาสาเหตุของความล่าช้า เช่นเดียวกับขั้นตอนการดำเนินงานขณะก่อสร้างควรสรุปขั้นตอนการดำเนินงานก่อนการพิจารณาถึงสาเหตุของความล่าช้า

การศึกษารูปแบบการบริหารโครงการเพื่อหามาตรการเร่งรัดโครงการก่อสร้างทางภาครัฐพิจารณาถึงขั้นตอนของการบริหารโครงการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการก่อสร้างเริ่มตั้งแต่ ขั้นตอนก่อนการก่อสร้าง (Pre-Construction Phase) และขั้นตอนขณะดำเนินการก่อสร้าง (Construction Phase) โดยในแต่ละกระบวนการทำให้เกิดสาเหตุความล่าช้าและระยะเวลาที่ล่าช้าของโครงการก่อสร้างที่แตกต่างกัน การพิจารณาถึงจุดเริ่มต้นของโครงการไม่ใช่ขั้นตอนเริ่มก่อสร้างแต่พิจารณาตั้งแต่การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ แนวความคิดของโครงการ รวมทั้งการจัดหางบประมาณ การพิจารณาจุดเริ่มต้นของโครงการขณะเริ่มดำเนินการก่อสร้างเหมาะสมสำหรับการอ้างอิงความล่าช้าต่อผู้รับเหมาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการดำเนินการก่อสร้างเท่านั้น บางโครงการเกิดความล่าช้าเฉพาะขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งแต่ระยะเวลาโดยรวมยังไม่เกินจากกำหนด ซึ่งโครงการเหล่านี้ไม่ล่าช้าเกินกำหนดแต่พบว่ามีบางขั้นตอนในการดำเนินงานเกิดความล่าช้า ดังนั้นถ้าหากว่าแก้ไขปัญหาที่ทำให้เกิดความล่าช้าในขั้นตอนนั้นได้โครงการนี้จะเสร็จเร็วขึ้น

งานวิจัยนี้พิจารณาถึงรูปแบบการดำเนินงานของโครงการก่อสร้างเพื่อลดปัญหาความล่าช้าและเร่งรัดระยะเวลาของโครงการก่อสร้างทางภาครัฐโดยเน้นในช่วงก่อนการดำเนินการก่อสร้าง (Pre-Construction Phase) เริ่มตั้งแต่กระบวนการดำเนินงานก่อนการก่อสร้างจนถึงโครงการเสร็จสิ้น โดยสาเหตุของความล่าช้าพิจารณาจากแต่ละขั้นตอนของการดำเนินงานในขั้นตอนก่อนการก่อสร้าง แต่ในบางสาเหตุของความล่าช้ามีผลกระทบต่อการทำงานในขั้นตอนการก่อสร้าง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความล่าช้าของโครงการในภาพรวม งานวิจัยนี้จึงเน้นการหาสาเหตุความล่าช้าที่เกิดขึ้นในขั้นตอนก่อนก่อสร้างที่มีผลกระทบต่อโครงการทั้งในช่วงก่อนก่อสร้างและช่วงก่อสร้างเพื่อกำหนดเป็นแนวทางการดำเนินงานโครงการก่อสร้างของทางภาครัฐที่ทำให้แล้วเสร็จเร็วขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1 ศึกษาการดำเนินงานในเรื่องการบริหารโครงการก่อสร้างของทางภาครัฐ
- 1.2.2 วิเคราะห์ถึง ระยะเวลา ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้เกิดความล่าช้าในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินงานโครงการก่อสร้างทางภาครัฐ
- 1.2.3 เพื่อทราบถึงสาเหตุของความล่าช้าในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินงานโครงการก่อสร้างทางภาครัฐในช่วงก่อนก่อสร้าง
- 1.2.4 กำหนดแนวทางการดำเนินงานโครงการก่อสร้างทางภาครัฐเพื่อเร่งรัดระยะเวลาโครงการ

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารโครงการก่อสร้างของทางภาครัฐเพื่อหามาตรการเร่งรัดระยะเวลาการดำเนินโครงการเฉพาะขั้นตอนแผนการจัดตั้งโครงการจนถึงสิ้นสุดที่โครงการเริ่มก่อสร้าง โดยวิเคราะห์ถึงขั้นตอนการบริหารโครงการก่อสร้าง สาเหตุของความล่าช้าในแต่ละขั้นตอนการดำเนินโครงการก่อสร้างพร้อมแนวทางในการป้องกันความล่าช้าของโครงการและเร่งรัดระยะเวลาการดำเนินโครงการของทางภาครัฐ

ขอบเขตการเก็บข้อมูลโครงการก่อสร้างทางภาครัฐแบ่งแยกตามหน่วยงาน โดยที่โครงการที่เก็บข้อมูลมีขั้นตอนของการดำเนินโครงการช่วงก่อนก่อสร้าง (Pre-Construction Phase) ในส่วนภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งได้ดังนี้

- กรมทางหลวง
- กรมชลประทาน
- กรมโยธาธิการและผังเมือง
- หน่วยงานของกรุงเทพมหานคร
- งานก่อสร้างอาคารของหน่วยงานภาครัฐ

## 1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการดำเนินการศึกษาแบ่งเป็นลำดับขั้นตอนต่างๆ ดังนี้ คือ

### 1.4.1 การสำรวจและศึกษาเบื้องต้น

- ศึกษาเอกสารงานวิจัย รวมถึงบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการดำเนินงาน โครงการก่อสร้างของงานภาครัฐ
- ศึกษาเอกสารงานวิจัย รวมถึงบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับสาเหตุของความล่าช้าในงานก่อสร้าง ความถี่ของแต่ละสาเหตุที่เกิดขึ้น ระดับความรุนแรงของแต่ละสาเหตุ ผลกระทบจากความล่าช้าของโครงการ และแนวทางการป้องกันสาเหตุต่างๆ ของความล่าช้า เพื่อเป็นแนวทางในการรวบรวมข้อมูลและดำเนินการวิจัย
- สำรวจโครงการก่อสร้าง เพื่อทราบถึงสาเหตุของความล่าช้าในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินโครงการก่อสร้าง และทราบถึงขั้นตอนการดำเนินงาน โครงการก่อสร้างเพื่อเป็นแนวทางในการรวบรวมข้อมูลและดำเนินการวิจัย
- สำรวจแนวทางการป้องกันความล่าช้าของโครงการ รวมถึงข้อดีและข้อเสียของการเลือกใช้แนวทางเหล่านั้น

1.4.2 กำหนดแนวทางในการรวบรวมข้อมูลจากการสำรวจ จัดกลุ่มของสาเหตุตามขั้นตอนการดำเนินโครงการก่อสร้างที่ทำให้เกิดความล่าช้าของโครงการและแนวทางการป้องกันความล่าช้าของโครงการ

- จัดกลุ่มของสาเหตุที่ทำให้เกิดความล่าช้าตามลักษณะของสาเหตุ
- กำหนดหัวข้อในการเก็บข้อมูล

1.4.3 สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ในการดำเนินงานตามขั้นตอนการบริหารโครงการก่อสร้างทางภาครัฐ ซึ่งสามารถให้ข้อมูลในรายละเอียดของสาเหตุความล่าช้าและแนวทางการแก้ไขปัญหาได้

1.4.4 รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับระยะเวลาตามแผน ระยะเวลาดำเนินงานจริง และขั้นตอนการดำเนินงานของโครงการกรณีศึกษาที่ดำเนินการในช่วงก่อนก่อสร้าง รวมทั้งสาเหตุความล่าช้าที่เกิดขึ้นที่ส่งผลกระทบต่อทั้งในช่วงก่อนก่อสร้างและช่วงก่อสร้าง

- 1.4.5 สรุปขั้นตอนของการดำเนินโครงการก่อสร้างช่วงก่อนการก่อสร้างเพื่อจัดสาเหตุของความล่าช้าที่ตามขั้นตอนการดำเนินงาน และระยะเวลาการดำเนินงานของโครงการกรณีศึกษา ในรูปแบบของแผนผังแสดงเหตุและผลกระทบ (Cause and Effect Diagram)
- 1.4.6 ประเมินผลแนวทางป้องกันปัญหาพร้อมเหตุผลที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญสรุปลงในแบบสอบถามพร้อมทั้งวิเคราะห์และสรุปสาเหตุความล่าช้าของโครงการ รวมทั้งกำหนดรูปแบบการดำเนินโครงการ
- 1.4.7 วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการทำวิจัย และสรุปผล

## 1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิจัย ได้แก่

- 1.5.1 กำหนดเป็นแนวทางการดำเนินงานโครงการก่อสร้างเพื่อป้องกันปัญหาความล่าช้าของโครงการก่อสร้างและเร่งรัดระยะเวลาของโครงการก่อสร้าง
- 1.5.2 ได้ทราบถึงปัญหาที่ทำให้โครงการก่อสร้างภาครัฐล่าช้าในช่วงก่อนดำเนินการก่อสร้าง
- 1.5.3 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการก่อสร้างในช่วงเตรียมโครงการและความสัมพันธ์ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง