



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันอุตสาหกรรมก่อสร้างได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งมีโครงการก่อสร้างเกิดขึ้นจำนวนมาก โดยภาครัฐได้มีการจัดตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างเป็นจำนวนมาก ซึ่งโครงการก่อสร้างส่วนใหญ่มีมูลค่าโครงการสูง โดยค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างของภาครัฐต้องใช้เงินจากเงินงบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ และเงินช่วยเหลือต่างๆ ซึ่งจำเป็นต้องมีการจัดสรรงบประมาณที่ดี ทั้งนี้การดำเนินงานในโครงการก่อสร้างแต่ละโครงการต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน และมีขั้นตอนการดำเนินงานหลายขั้นตอน ซึ่งผู้รับจ้างต้องปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดระยะเวลาที่ระบุในสัญญา ถ้าเกิดความล่าช้าอาจส่งผลกระทบต่อภาครัฐโดยทำให้งบประมาณไม่เป็นไปตามที่วางแผนทำให้เสียโอกาสในการใช้ประโยชน์สิ่งก่อสร้างเหล่านั้น และส่งผลต่อประชาชนทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในส่วนที่ไม่จำเป็น เช่น สูญเสียเวลาในการเดินทาง เป็นต้น

โครงการก่อสร้างของรัฐที่ผ่านมาหลายโครงการก่อสร้างแล้วเสร็จล่าช้ากว่ากำหนดระยะเวลาที่ระบุในสัญญา ซึ่งเกิดจากหลายสาเหตุ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นจากผู้รับจ้าง เช่น ปัญหาด้านเงินทุนหมุนเวียน ปัญหาด้านเครื่องจักร ปัญหาการบริหารงาน รวมถึงการวางแผนและการประสานงาน ปัญหาผู้รับจ้างเข้าดำเนินการในพื้นที่ช้า ซึ่งปัญหาต่างๆ ที่ได้กล่าวมาล้วนก่อให้เกิดการแล้วเสร็จของโครงการไม่เป็นไปตามกำหนดระยะเวลาตามสัญญา (อภิชาติ ธีระรังสิกุล, 2534)

ในกรณีการก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนดระยะเวลาตามสัญญา ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ว่าจ้าง โดยส่วนมากผู้รับจ้างต้องเสียค่าปรับคิดตามอัตราค่าปรับที่กำหนด โดยแต่ละหน่วยงานเห็นว่าเหมาะสมหรือในกรณีงานก่อสร้างของภาครัฐอาจใช้อัตราค่าปรับตามอัตราที่กำหนดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 (ศิริศักดิ์ สุขชื่น, 2548) ข้อ 17 ค่าปรับ ดังนี้

“หากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา และผู้ว่าจ้างยังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้างเป็นจำนวนเงินต่อวัน ต้องชำระค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานในเมื่อผู้ว่าจ้างต้องจ้างผู้ควบคุมงานอีกต่อหนึ่งเป็นจำนวนเงินต่อวัน นับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาหรือวันที่ผู้ว่าจ้างได้ขยายให้จนถึงวันที่ทำงาน

แล้วเสร็จจริง นอกจากนี้ผู้รับจ้างยอมให้ผู้ว่าจ้างเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้รับจ้างทำงานล่าช้าเฉพาะส่วนที่เกินกว่าจำนวนค่าปรับและค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้อีกด้วย

ในระหว่างที่ผู้ว่าจ้างมิได้บอกเลิกสัญญา นั้น หากผู้ว่าจ้างเห็นว่าผู้รับจ้างไม่สามารถปฏิบัติ ตามสัญญาต่อไปได้ ผู้ว่าจ้างจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและใช้สิทธิตามข้อ 18 ก็ได้ และถ้าผู้ว่าจ้าง ได้แจ้งข้อเรียกร้องไปยังผู้รับจ้างเมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จของงานขอให้ชำระค่าปรับแล้ว ผู้ว่าจ้าง มีสิทธิที่จะปรับผู้รับจ้างจนถึงวันบอกเลิกสัญญาได้อีกด้วย"

ซึ่งอัตราค่าปรับถูกกำหนดขึ้นเป็นแบบคงที่สำหรับงานก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐ โดย ถูกกำหนดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 (สำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี, 2535) ไว้ดังนี้

"การทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราตายตัว ระหว่างร้อยละ 0.01 - 0.20 ของราคาพัสดุที่ยังไม่ได้รับมอบ เว้นแต่การจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของ งานทั้งหมดพร้อมกัน ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ 0.01 - 0.10 ของราคาจ้างนั้น แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าวันละ 100 บาท สำหรับการก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มี ผลกระทบต่อการจราจร ให้กำหนดค่าปรับในอัตราร้อยละ 0.25 ของราคางานจ้างนั้น

การกำหนดค่าปรับตามวรรคหนึ่ง ในอัตราหรือจำนวนเงินเท่าใดให้อยู่ในดุลพินิจของ หัวหน้าส่วนราชการ โดยคำนึงถึงราคาและลักษณะพัสดุ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการใช้สัญญาของ ทางราชการจะหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามสัญญา

ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับ ตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสีย ค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรน การบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น"

ระเบียบดังกล่าวบังคับใช้กับกระทรวง ทบวง กรม สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นของรัฐทั้งใน ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ในความเป็นจริงภาครัฐให้อำนาจแต่ละหน่วยงานกำหนดค่าปรับในสัญญาตามความเหมาะสม แต่ไม่เกินที่อัตราสูงสุดที่ระเบียบกำหนด ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงอาจมากกว่าอัตราค่าปรับสูงสุด ถ้าหน่วยงานไม่ได้กำหนดค่าปรับสามารถใช้อัตราค่าปรับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ซึ่งในบางกรณีผู้ว่าจ้างอาจกำหนดมูลค่าความเสียหายมากกว่าความเป็นจริงสำหรับโครงการก่อสร้างที่ล่าช้า แต่บางกรณีโครงการก่อสร้างอาจแล้วเสร็จก่อนกำหนด โดยผู้ว่าจ้างควรมีค่าตอบแทนหรือค่าแรงจูงใจที่อาจมีค่าเท่ากับค่าปรับ เพื่อเป็นแรงจูงใจและยุติธรรมแก่ผู้รับจ้างที่ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จก่อนกำหนด ช่วยกระตุ้นการทำงานได้เป็นอย่างดี ไม่ใช่มีแต่ค่าปรับสำหรับโครงการก่อสร้างที่ล่าช้าเท่านั้น (ศาสวัต ภูริภัสสรกุล, 2542)

การกำหนดค่าตอบแทนหรือค่าแรงจูงใจแก่โครงการก่อสร้างที่แล้วเสร็จก่อนกำหนดของภาครัฐนั้น ภาครัฐต้องประมาณระยะเวลาการก่อสร้างให้แม่นยำถูกต้อง การที่ผู้รับจ้างทำงานเสร็จเร็วขึ้นนั้นระยะเวลาที่ลดลงอาจไม่มีผลกระทบต่อโครงการก่อสร้างที่ล่าช้า เพราะผู้รับจ้างรู้ระยะเวลาการก่อสร้างที่แน่นอนตามความสามารถและประสบการณ์ของตนเองจากโครงการที่แล้วมา (ศาสวัต ภูริภัสสรกุล, 2542)

โดยที่ผู้รับจ้างอาจใช้สัญญาแบบราคาคงที่และมีค่าแรงจูงใจ (Fixed Price with Incentive) ซึ่งเป็นสัญญาที่กำหนดราคาไว้คงที่แน่นอนตามกำหนดระยะเวลาที่ทำสัญญากันไว้ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า ถ้าทำการก่อสร้างได้เสร็จก่อนกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ผู้ว่าจ้างต้องจ่ายเงินเพิ่มให้กับผู้รับจ้างตามอัตราที่ตกลงกันไว้ในสัญญา แต่ถ้าผู้รับจ้างทำงานล่าช้าจากกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ผู้รับจ้างต้องจ่ายค่าชดใช้ให้แก่ผู้ว่าจ้างเสมือนเป็นค่าปรับ (พนม ภัยหน่าย, 2548)

จากการศึกษาพบว่า Federal Highway Administration (FHWA) ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดวิธีการให้แรงจูงใจโดยคิดเป็นร้อยละจากมูลค่าของโครงการ ซึ่งค่าแรงจูงใจสูงสุดอยู่ประมาณร้อยละ 5 ของมูลค่าโครงการ โดยอ้างอิงจาก Nation Experimental and Evaluation Program (NEEP) แต่บางครั้งค่าแรงจูงใจอาจมากกว่าหรือน้อยกว่าร้อยละ 5 ของมูลค่าโครงการ (Jaraidi et al., 1995)

ซึ่งจากการศึกษาในต่างประเทศพบว่าในปัจจุบันงานก่อสร้างภาครัฐได้ให้ความสำคัญในเรื่องการให้ค่าแรงจูงใจสำหรับโครงการก่อสร้างซึ่งมีรูปแบบของแรงจูงใจต่างกัน โดยมีข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบของแต่ละรูปแบบ

เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มี การนำรูปแบบแรงจูงใจมาใช้กับสัญญางานก่อสร้างของ ภาครัฐในประเทศไทย ดังนั้น การวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาการนำรูปแบบแรงจูงใจเบื้องต้นอาจ นำมาใช้สำหรับโครงการก่อสร้างภาครัฐ เพื่อกระตุ้นให้ผู้ว่าจ้างมีแรงจูงใจในการทำงานให้แล้ว เสร็จโดยเร็ว โดยอาจเสร็จก่อนกำหนดระยะเวลาตามสัญญาหรือทันกำหนดระยะเวลาตามสัญญา โดยอาจช่วยลดระยะเวลาการก่อสร้างลงซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่องานก่อสร้างภาครัฐหรือส่วนรวม

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาการนำรูปแบบแรงจูงใจมาใช้กับโครงการก่อสร้างของภาครัฐในประเทศไทย
- (2) เพื่อนำเสนอรูปแบบแรงจูงใจเบื้องต้นสำหรับการนำไปใช้ในโครงการก่อสร้างของ ภาครัฐในประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ในงานวิจัยได้กำหนดการศึกษาเฉพาะโครงการก่อสร้างประเภทงานอาคาร งานถนน และ งานสะพานที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของภาครัฐ ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง การทาง พิเศษแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร กรมทางหลวง ตามเงื่อนไขเวลาในสัญญา โดยยึดวันที่ กำหนดในสัญญาเป็นหลัก

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

โดยงานวิจัยนี้ได้แบ่งขั้นตอนการวิจัยออกเป็น 8 ขั้นตอน ดังนี้

- (1) การศึกษา ค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โดยทำการศึกษา ค้นคว้าเอกสาร งานวิจัย รวมถึงองค์ความรู้ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและจำเป็น สำหรับการวิจัย โดยศึกษาบทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- สัญญาที่เกี่ยวข้องกับแรงจูงใจที่ใช้ในโครงการก่อสร้าง
- ลักษณะความเสียหายจากความล่าช้าของโครงการก่อสร้าง
- อัตราค่าปรับในสัญญาก่อสร้าง
- รูปแบบแรงจูงใจที่มีใช้ในปัจจุบันทั้งในประเทศและต่างประเทศ

- ข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบของรูปแบบแรงจูงใจแต่ละรูปแบบ

(2) การศึกษารูปแบบแรงจูงใจเพิ่มเติม

โดยศึกษารูปแบบแรงจูงใจรูปแบบอื่นเพิ่มเติม นอกเหนือจากการศึกษารูปแบบแรงจูงใจของต่างประเทศ โดยสอบถามความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องถึงรูปแบบแรงจูงใจที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย โดยการสัมภาษณ์ทั้งในส่วนของผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้าง และที่ปรึกษาโครงการ ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างงานอาคาร งานถนน และงานสะพานของภาครัฐ จำนวน 12 ราย

(3) วิเคราะห์ข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบของรูปแบบแรงจูงใจ

การรวบรวมข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบจากรูปแบบแรงจูงใจที่ได้ทำการศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และจากการศึกษารูปแบบแรงจูงใจเพิ่มเติม เพื่อกำหนดปัจจัยที่มีผลต่อการคัดเลือกรูปแบบแรงจูงใจสำหรับเปรียบเทียบและเลือกรูปแบบแรงจูงใจ

(4) การศึกษาระดับความสำคัญของปัจจัยที่ใช้ในการคัดเลือกรูปแบบแรงจูงใจ

โดยศึกษาระดับความสำคัญของปัจจัยดังกล่าวเพื่อคัดเลือกปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการคัดเลือกรูปแบบแรงจูงใจ โดยการใช้แบบสอบถามกับผู้ที่เกี่ยวข้องในโครงการก่อสร้างงานอาคาร งานถนน และงานสะพานของภาครัฐ ทั้งในส่วนของผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้าง และที่ปรึกษาโครงการ จำนวน 15 ราย โดยการให้คะแนนตามระดับความสำคัญของแต่ละปัจจัยที่มีผลต่อการคัดเลือกรูปแบบแรงจูงใจตามความคิดเห็นในมุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้องในโครงการก่อสร้าง

(5) การวิเคราะห์รูปแบบแรงจูงใจเบื้องต้น

โดยจากการศึกษารูปแบบแรงจูงใจที่ได้ทำการศึกษาจากทั้งสองส่วนคือ จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และความคิดเห็นเพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์ และจากการศึกษาระดับความสำคัญของปัจจัยที่มีผลต่อการคัดเลือกรูปแบบแรงจูงใจ ทำการวิเคราะห์รูปแบบแรงจูงใจแต่ละรูปแบบเบื้องต้น โดยพิจารณาภายใต้ปัจจัยที่มีผลต่อการคัดเลือกรูปแบบแรงจูงใจในแต่ละปัจจัย

(6) ศึกษารูปแบบแรงจูงใจเบื้องต้นสำหรับโครงการก่อสร้างในมุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้อง

โดยทำการศึกษาเพื่อระบุรูปแบบแรงจูงใจเบื้องต้นสำหรับโครงการก่อสร้างงานอาคาร งานถนน และงานสะพานของภาครัฐ โดยสอบถามความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของผู้ว่าจ้าง และผู้รับจ้าง โดยการใช้แบบสอบถามในการเปรียบเทียบแบบหนึ่งต่อหนึ่งหรือวิธีกระบวนการลำดับ

ขั้นเชิงวิเคราะห์ (Analytic Hierarchy Process : AHP) ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญด้านสัญญา และมีประสบการณ์ในการควบคุมโครงการก่อสร้างงานอาคาร งานถนน และงานสะพานของภาครัฐ ทั้งในส่วนของผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง จำนวน 48 ราย โดยพิจารณาภายใต้แต่ละปัจจัยที่มีผลต่อการคัดเลือกรูปแบบแรงจูงใจ

(7) การวิเคราะห์และอภิปรายผลการศึกษา

โดยทำการวิเคราะห์และอภิปรายผลของการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้วิธีกระบวนการลำดับขั้นเชิงวิเคราะห์ (Analytical Hierarchy Process : AHP) เพื่อหาค่าลำดับความสำคัญของรูปแบบแรงจูงใจ เพื่อนำเสนอรูปแบบแรงจูงใจเบื้องต้นภายใต้ปัจจัยที่กำหนดและทำการวิเคราะห์ความสอดคล้องของผลศึกษากับการวิเคราะห์รูปแบบแรงจูงใจเบื้องต้น

(8) การสรุปผลวิจัย

การสรุปผลวิจัยและนำเสนอรูปแบบแรงจูงใจเบื้องต้นสำหรับโครงการก่อสร้างงานอาคาร งานถนน และงานสะพาน เพื่อเป็นแนวทางเบื้องต้นในการนำรูปแบบแรงจูงใจมาใช้กับโครงการก่อสร้างของภาครัฐ รวมทั้งเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคตและทำการอภิปรายผลของการวิเคราะห์ข้อมูล พร้อมทั้งจัดทำวิทยานิพนธ์

1.5 ประโยชน์ที่ได้จากการวิจัย

- (1) สามารถกำหนดรูปแบบแรงจูงใจเบื้องต้นสำหรับโครงการก่อสร้างงานอาคาร งานถนน และงานสะพาน เพื่อเสนอเป็นแนวทางแก่หน่วยงานของภาครัฐในประเทศไทย
- (2) สามารถนำผลของการวิจัยมาเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการนำรูปแบบแรงจูงใจมาใช้ในสัญญางานก่อสร้างของภาครัฐในประเทศไทย เพื่อช่วยลดระยะเวลาการก่อสร้าง