

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กิจการกองทัพบกไทย ได้ดำเนินมาเป็นเวลาช้านาน ควบคู่กับประวัติศาสตร์ชาติไทยในทุกยุคทุกสมัย ซึ่งร่องรอยอดีตของนักรบไทยยุคโบราณนั้น ได้ปรากฏนับตั้งแต่ชนเผ่าไทยได้เข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในดินแดนแหลมทอง และรวมกลุ่มกันตั้งเป็นนครรัฐของตนก่อนที่จะรวมตัวกันก่อตั้งอาณาจักรสุโขทัย หลักฐานทางโบราณคดีชิ้นสำคัญเกี่ยวกับกองทัพไทยที่เก่าแก่ที่สุด คือ ภาพจำหลักที่ปราสาทนครวัด ในประเทศกัมพูชาที่สลักเป็นรูปเหล่าทหารชาวสยามในชบวนพยุหยาตรา ของกองทัพพระเจ้าสุริยวรมันที่ 2 เมื่อพุทธศตวรรษที่ 17¹ และได้มีวิวัฒนาการความเจริญก้าวหน้าสูงสุดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดยมีการปรับปรุงกิจการทหารให้เป็นไปตามแบบยุโรป เพื่อให้มีความทันสมัยทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ มีการเตรียมการทางด้านอาวุธยุทโธปกรณ์มากขึ้น เริ่มมีการสั่งซื้อปืนใหญ่จากต่างประเทศ มีการปฏิรูปการทหารให้เป็นแบบสากล และตราพระราชบัญญัติจัดการทหารขึ้นใน พ.ศ. 2430 ซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนากองทัพบกในปัจจุบัน

กองทัพบกไทยมีบทบาทและภารกิจในการป้องกันประเทศ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดไว้ว่า "รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์ของชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ" ดังนั้นกองทัพบกซึ่งเป็นกำลังรบหลักของประเทศจึงต้องพยายามเพิ่มพูนขีดความสามารถในด้านต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านการเตรียมกำลังและความพร้อมในภารกิจด้านการพัฒนาประเทศ เพื่อสามารถให้การสนับสนุนรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ และเป็นหลักประกันในการรักษาเอกราชอธิปไตยของชาติ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตลอดจนรักษาสันติภาพในภูมิภาคส่วนนี้ไว้ให้ดำรงอยู่ตลอดไป²

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ากิจการกองทัพบก ได้เจริญและพัฒนามาเป็นเวลานาน โดยเป็นหน่วยงานทางภาครัฐที่มีความสำคัญมากของประเทศไทยจากอดีตจนมาถึงปัจจุบัน และเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ มีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบที่สำคัญ จึงทำให้เป็นหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่ และมีการดำเนินงานที่ครอบคลุมหลายประเภท การจัดสรรที่ดินและทรัพยากรด้านอื่น ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคลจึงมีมากตามไปด้วย ซึ่งในส่วนของกองทัพบกเอง มีหน่วยงานที่มีที่ตั้งกระจายอยู่ในส่วนต่างๆทั่วประเทศไทย เพื่อทำตามภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในแต่ละพื้นที่ให้สำเร็จลุล่วงตามนโยบายทั้งในยามปกติและยามสงคราม มีการจัดหน่วยความรับผิดชอบตามการจัดของทางทหาร โดยในด้านพื้นที่ตั้งได้จัดแบ่งเป็นกองทัพภาคดูแลส่วนต่างๆทั่วประเทศ คือ กองทัพภาคที่ 1 ศูนย์ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคตะวันออก, กองทัพภาคที่ 2 ศูนย์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, กองทัพภาคที่ 3 ศูนย์ภาคเหนือ และ

¹ กรมแผนที่ทหาร, ประวัติกองทัพไทยในรอบ 200 ปี.ศ. 2325-2525, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, 2525), หน้า 2.

² กรมยุทธการทหารบก, "กองทัพบกในปัจจุบัน," 16 กันยายน 2547.

กองทัพภาคที่ 4 ดูแลภาคใต้ โดยมีที่ดินในความปกครองดูแลใช้ประโยชน์รวมทั้งสิ้นประมาณ 4,318,084 ไร่ 3 งาน 69 ตารางวา³ ซึ่งเป็นที่ดินจำนวนมาก ทั้งยังมีอาคารสถานที่ของหน่วยงานที่ตั้งอยู่ตามภูมิภาคต่างๆที่มีลักษณะแตกต่างกัน รวมถึงพื้นที่ในการฝึกด้วย ซึ่งอาคาร สิ่งก่อสร้างและสาธารณูปโภคภายในกองทัพทุกทั้งหมดนั้น ได้มีการบริหารจัดการงานก่อสร้างโครงการต่างๆเป็นรูปแบบเฉพาะของทางราชการ เพื่อดูแลให้การก่อสร้างอาคารดำเนินไปได้อย่างถูกต้องตามระเบียบของกองทัพบก โดยปริมาณงานก่อสร้าง และซ่อมปรับปรุงอาคารภายในกองทัพบกในแต่ละปีนั้นมีประมาณ 200 กว่า แผนงาน ซึ่งจำเป็นอย่างมากที่ต้องมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อกองทัพบก

การบริหารจัดการมีความสำคัญต่อองค์กรทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรขนาดเล็กหรือองค์กรขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานราชการ จำเป็นจะต้องมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้หน่วยงานสามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ทั้งในเชิงปฏิบัติและในเชิงนโยบาย โดยการบริหารจัดการงานก่อสร้างภายในกองทัพบกนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานกลางที่ดูแลทางด้านนี้โดยเฉพาะคือ กรมยุทธโยธาทหารบก ซึ่งเป็นหน่วยงานการออกแบบและก่อสร้างของกองทัพบก จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน ร.ศ. 123 (พ.ศ. 2447) มีภารกิจในการออกแบบ ก่อสร้าง และซ่อมบำรุง รวมทั้งการวางแผน จัดทำ อำนาจการ ประสานงาน แนะนำ กำกับ การ ดำเนินการ วิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับอาคาร สิ่งปลูกสร้าง สิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณูปโภค และ อสังหาริมทรัพย์ของหน่วยงานต่างๆ ของกองทัพบก โดยหน่วยงานในสังกัดกรมยุทธโยธาทหารบก 10 หน่วยงาน ได้แก่ แผนกธุรการ แผนกการเงิน แผนกกำกับช่าง กองแบบแผน กองก่อสร้างและสาธารณูปโภค กองจัดหา กองแผนและโครงการ กองที่ดิน กองบริการ และกองคลังยุทธโยธา มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานเพื่อสนับสนุนในการดำเนินการก่อสร้าง ทั้งในด้านงบประมาณ การประสานงาน การควบคุมระยะเวลา ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานก่อสร้าง เพื่อให้เกิดประโยชน์ใช้สอยตรงตามความต้องการของหน่วยงาน ประหยัดงบประมาณการก่อสร้าง ประหยัดพลังงานในการใช้สิ่งก่อสร้าง พัฒนารูปแบบการก่อสร้างให้ทันสมัย ตลอดจนส่งเสริมคุณภาพชีวิตของกำลังพลในหน่วยทหารทางด้านที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น จึงจำเป็นจะต้องมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ จะต้องมีการบริหารงานที่ง่ายต่อการนำไปใช้ในเชิงปฏิบัติ และสามารถสนองตอบต่อนโยบายของกองทัพบกได้

แต่ด้วยข้อจำกัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านจำนวนและประสิทธิภาพของบุคลากร ระบบโครงสร้างขององค์กรที่สลับซับซ้อน รวมถึงข้อจำกัดทางด้านเทคนิคและวิทยาการ ทำให้ระบบการบริหารจัดการหน่วยงานออกแบบของกองทัพบกเป็นไปอย่างล่าช้า ขาดความต่อเนื่อง เกิดปริมาณงานค้างคั่ง ไม่ทันตามความต้องการใช้งานของหน่วยงาน และมีผลต่อเวลาในการใช้จ่ายงบประมาณของกองทัพบก ในปี พ.ศ. 2536 กรมยุทธโยธาทหารบก จึงได้มีนโยบายปรับปรุงการบริหารจัดการด้านงานออกแบบ โดยแก้ไขปัญหามาเริ่มต้นด้วยการจัดส่วนราชการให้เป็นไปตามลักษณะของงานที่ปฏิบัติอยู่และ

³ กรมยุทธโยธาทหารบก, "บัญชีสรุปรายละเอียดที่ดินในความปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ของกองทัพบก," 14 กันยายน 2547.

งานที่ต้องการให้ปฏิบัติเพิ่มเติม และการเพิ่มอัตรากำลังพลให้เหมาะสมกับปริมาณงาน แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวข้างต้นสามารถแก้ไขปัญหาได้เพียงบางส่วนเท่านั้น

หากเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานออกแบบของราชการ และหน่วยงานออกแบบของรัฐวิสาหกิจ เช่น หน่วยงานออกแบบขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หน่วยงานออกแบบของการไฟฟ้าแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานออกแบบของภาคเอกชน จะเห็นว่าหน่วยงานออกแบบของรัฐวิสาหกิจและเอกชน มีการพัฒนาการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร นำเอาเทคโนโลยีและวิทยาการที่ทันสมัยมาประยุกต์ใช้กับการทำงาน ตลอดจนปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงทำให้หน่วยงานออกแบบดังกล่าวสามารถตอบสนองความต้องการขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับรูปแบบขององค์กรให้เข้ากับการพัฒนาในด้านต่างๆได้เป็นอย่างดี

ดังนั้นการศึกษาในครั้งนี้จะทำการศึกษาดังกล่าวถึงการบริหารจัดการหน่วยงานออกแบบและก่อสร้างของกองทัพบก โดยกรมยุทธโยธาทหารบก เพื่อให้ทราบถึงโครงสร้างองค์กร การจัดหน่วยงาน หน้าที่ความรับผิดชอบ ขั้นตอนการดำเนินงานการบริหารจัดการงานก่อสร้างของส่วนต่างๆ และปัญหาที่เกิดขึ้น โดยจะวิเคราะห์ถึงปัญหา สาเหตุของปัญหา รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อนำมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพและพัฒนาการบริหารจัดการของหน่วยงานออกแบบและก่อสร้างของกองทัพบก (กรมยุทธโยธาทหารบก) รวมทั้งหน่วยงานออกแบบของหน่วยงานทหารอื่นๆ อันได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, กองบัญชาการทหารสูงสุด, กองทัพอากาศ, กองทัพเรือ และหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับสายงาน ซึ่งในปัจจุบันยังขาดองค์ความรู้ในเรื่องการบริหารจัดการ และงานวิจัยทางด้านการออกแบบและก่อสร้าง ให้เป็นไปตามนโยบายในการปรับปรุงการบริหารจัดการ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของหน่วยงานกองทัพบก และนโยบายการบริหารจัดการแบบมุ่งเน้นผลงานของรัฐบาลที่จะเกิดขึ้นภายในกองทัพบกต่อไปในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษานโยบาย หลักการ การจัดหน่วยงาน กฎระเบียบ ขั้นตอนการทำงาน และวิธีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานออกแบบและก่อสร้างของกองทัพบก (กรมยุทธโยธาทหารบก)
2. เพื่อศึกษา ค้นหา ปัญหาและสาเหตุของปัญหาในการปฏิบัติงานของหน่วยงานออกแบบและก่อสร้างของกองทัพบก (กรมยุทธโยธาทหารบก)
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา โดยนำหลักการ ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการหน่วยงานทางราชการ แล้วนำมาออกแบบรูปแบบการบริหารจัดการหน่วยงานออกแบบและก่อสร้างของกองทัพบก(กรมยุทธโยธาทหารบก) ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยนี้จะศึกษาเฉพาะขอบเขตการทำงานของงานก่อสร้างที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมยุทธโยธาทหารบกเท่านั้น
2. การวิจัยนี้จะศึกษาการบริหารจัดการหน่วยงาน ขั้นตอนการทำงานและสายงานที่เกี่ยวข้องที่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกองแบบแผน กรมยุทธโยธาทหารบกเท่านั้น

1.4 ข้อจำกัดของการวิจัย

1. กรณีศึกษาเป็นหน่วยงานราชการทหาร ข้อมูลบางอย่างไม่สามารถเปิดเผยได้ขึ้นอยู่กับชั้นความลับของทางราชการ ทำให้ข้อมูลบางส่วนที่ได้เป็นข้อมูลโดยการประมาณจากการสัมภาษณ์ และแบบสอบถาม
2. เนื่องจากหน่วยงานราชการทหารมีคำย่อ ความหมาย และมีภาษาที่ใช้ติดต่อสื่อสารกันภายในเฉพาะกลุ่ม ในการศึกษาคำนี้จึงอธิบายความหมายของคำย่อ และความหมายของภาษาที่ใช้ในทางราชการทหารไว้ในภาคผนวก ก

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงนโยบาย หลักการ การจัดหน่วยงาน กฎระเบียบ ขั้นตอนการทำงาน และวิธีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานออกแบบและก่อสร้างของกองทัพบก (กรมยุทธโยธาทหารบก)
2. ทราบถึงปัญหา และสาเหตุของปัญหา เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน การพัฒนาองค์กร การบริหารจัดการหน่วยงานออกแบบและก่อสร้างของกองทัพบก(กรมยุทธโยธาทหารบก)ต่อไป
3. เพื่อเป็นการส่งเสริม รวมทั้งเผยแพร่ และเป็นประโยชน์ต่อองค์กรทางทหารอื่นๆ เนื่องจากในปัจจุบันหน่วยงานราชการทหารยังขาดบุคลากร ข้อมูล องค์กรความรู้ และงานวิจัยต่างๆ ในเรื่องการบริหารจัดการทางสถาปัตยกรรม

1.6 วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการศึกษา

1. ศึกษาหลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม, การบริหารจัดการองค์กร, การวางแผนและขั้นตอนต่างๆในการบริหารจัดการในสำนักงานสถาปนิก เช่น โครงสร้างองค์กร, รูปแบบองค์กร, ปัจจัยที่มีผลต่อการทำงาน ขอบเขตหน้าที่และขั้นตอนการออกแบบ และการบริหารจัดการงานก่อสร้างของกองทัพบกไทย ฯลฯ จากหนังสือ บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยรวมในปัจจุบันของหน่วยงาน (กรมยุทธโยธาทหารบก) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะไปที่ขอบเขตความรับผิดชอบของกองแบบแผน กรมยุทธโยธาทหารบกดังนี้
 - โครงสร้างองค์กร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการงานก่อสร้าง

- รูปแบบหน่วยงาน รูปแบบงาน
 - จำนวนงาน
 - ระบบการทำงาน
 - หน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ขอบเขตความรับผิดชอบ
 - จำนวนบุคลากร คุณวุฒิ และความรับผิดชอบ
 - ขั้นตอนการดำเนินงาน
 - มาตรฐาน วิธีการทำงานและกฎระเบียบ รวมถึงรายละเอียดต่างๆ
 - และปัญหาที่เกิดขึ้น
 - กรณีศึกษาหน่วยงานออกแบบและก่อสร้างของหน่วยงานราชการทหาร
3. เก็บรวบรวมข้อมูล สรุปรายข้อเท็จจริง หาปัญหาที่เกิดขึ้นจริง จากบุคลากรภายในกองแบบแผน (กรมยุทธโยธาทหารบก) และหน่วยงานภายนอกกองแบบแผนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานอื่นๆภายในกรมยุทธโยธาทหารบก, หน่วยเจ้าของงาน, คณะกรรมการตรวจการจ้าง และผู้รับจ้าง ถึงกระบวนการขั้นตอนต่างๆที่เกิดขึ้นกับงานก่อสร้าง รวมทั้งการบริหารจัดการงานก่อสร้างภายในกองทัพบกที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมยุทธโยธาทหารบก โดยการสัมภาษณ์และให้ทำแบบสอบถาม เพื่อสอบถามบุคลากรที่ปฏิบัติงานจริงในสายงาน และเพื่อสอบถามถึงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของบุคลากรในระดับต่างๆของสายงานบังคับบัญชาที่เกี่ยวข้อง
 4. หาข้อมูลพื้นฐาน รูปแบบการบริหารจัดการ และรูปแบบการทำงานจากหน่วยงานออกแบบและก่อสร้างของราชการทหารอื่นๆ ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, กองบัญชาการทหารสูงสุด, กองทัพอากาศ และกองทัพเรือ โดยการสัมภาษณ์แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างที่จัดทำขึ้น เพื่อให้ทราบข้อมูลเบื้องต้น, วิธบริหารจัดการ หลักการทำงาน นำมาศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกันในด้านต่างๆที่เกี่ยวข้อง และสามารถนำมาพัฒนาและปรับใช้กับขอบเขตของงานที่ทำการศึกษาในครั้งนี้
 5. นำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาวิเคราะห์เปรียบเทียบทั้งด้านการบริหารจัดการหน่วยงาน กฎระเบียบ มาตรฐานการดำเนินงาน วิธีการทำงาน บุคลากร ลักษณะองค์กร ขั้นตอนการทำงานกับรูปแบบการทำงานของกองแบบแผน กรมยุทธโยธาทหารบก และอภิปรายผล
 6. สรุปผลการศึกษา และเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการหน่วยงานออกแบบ เพื่อนำไปปรับใช้ในการบริหารจัดการที่สนองตอบต่อนโยบายของกองทัพบกต่อไปในอนาคต

เครื่องมือที่ใช้

1. แบบสอบถามแบบมีโครงสร้าง ทั้งแบบคำถามปิด(Close Ended Question) และแบบคำถามเปิด (Open Ended Question) เพื่อหาข้อเท็จจริง นำมาสรุปหาปัญหาที่เกิดขึ้นภายในกองแบบแผน กรมยุทธโยธาทหารบก วิเคราะห์และสรุปผล
2. แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง เพื่อใช้ในการหาข้อมูลหน่วยงานออกแบบและก่อสร้างของส่วนราชการทหารอื่นๆ



ภาพที่ 1.1 แสดงวิธีดำเนินงานวิจัยแนวทางการพัฒนาแบบการบริหารจัดการหน่วยงานออกแบบและก่อสร้างของกองทัพบก ในกรณีศึกษา กรมยุทธโยธาทหารบก