



บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในประเทศไทยซึ่งเริ่มต้นในปลายปี พ.ศ. 2539 อุตสาหกรรมก่อสร้าง ซึ่งเคยเป็นธุรกิจที่มีการเติบโตเร็วและมีผู้ลงทุนในธุรกิจประเภทนี้จำนวนมากในขณะนั้น ได้รับผลกระทบรุนแรงจากสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจนี้ ผู้ประกอบการรับเหมาก่อสร้างหลายรายปิดกิจการ ผู้รับเหมาก่อสร้างที่ดำเนินโครงการก่อสร้างจำนวนมากต้องทิ้งงาน เนื่องจากไม่มีเงินทุนหมุนเวียนและไม่สามารถหาแหล่งเงินกู้ได้ โดยสภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันเศรษฐกิจยังไม่ฟื้นตัว การลงทุนในธุรกิจก่อสร้างยังมีน้อยทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยงานส่วนใหญ่เป็นงานก่อสร้างของภาครัฐ

ตารางที่ 1.1 งบประมาณรายจ่ายหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 ถึง 2545

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ.	งบประมาณหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
2542	191,094.50
2543	178,567.10
2544	153,852.70
2545	122,415.30

ที่มา สำนักงานงบประมาณ(<http://www.bb.go.th>)

ภายหลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในประเทศไทยจำนวน โครงการก่อสร้างที่เกิดขึ้นใหม่มีปริมาณลดลงมาก โครงการส่วนใหญ่เป็นของภาครัฐ เนื่องจากการลงทุนโครงการก่อสร้างจากเอกชนมีน้อย ดังนั้นโครงการก่อสร้างของภาครัฐจึงเป็นแหล่งงานหลักของผู้รับเหมาก่อสร้างในประเทศไทย ตารางที่ 1.1 แสดงงบประมาณของภาครัฐสำหรับสิ่งก่อสร้าง ที่ดิน และครุภัณฑ์ในปี พ.ศ. 2542 ถึง 2545 ซึ่งมีจำนวนลดลงเรื่อยๆ

เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทำให้ปริมาณการลงทุนน้อยกว่าจำนวนผู้ประกอบการซึ่งเพิ่มขึ้นจำนวนมากในช่วงเศรษฐกิจเฟื่องฟู เป็นผลให้พฤติกรรมกระแสนอราคาของผู้ประกอบการธุรกิจก่อสร้าง เปลี่ยนแปลงตามหลักอุปสงค์-อุปทาน กล่าวคือ การที่อุปสงค์หรือจำนวนผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง มีจำนวนมากในยุคเศรษฐกิจเฟื่องฟู แต่อุปทาน

คือ ปริมาณงานก่อสร้าง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานของภาครัฐมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอกับปริมาณผู้ประกอบการ จึงส่งผลให้มีการแข่งขันด้านราคาตามกลไกการตลาดดังกล่าวนี้ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจก่อสร้าง ตัดราคาในการประมูลงานกันอย่างมาก จนราคาค่าก่อสร้างมีราคาต่ำกว่าเดิมมาก ซึ่งทำให้ฝ่ายที่เป็นเจ้าของงบประมาณหรือภาครัฐมีอำนาจในการต่อรองเพื่อให้ได้ราคาที่ต่ำลงได้

โดยภาครัฐได้มีนโยบายต่างๆเพื่อลดราคางานก่อสร้างที่ได้บังคับใช้แล้วดังนี้

1. มาตรการปรับลดราคากลางสิ่งก่อสร้างลงร้อยละ 10 ในปีงบประมาณ 2544
2. การปรับลดบัญชีราคามาตรฐานสิ่งก่อสร้างประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ลงร้อยละ 10 จากมาตรฐานในปี 2544 ซึ่งได้ใช้มาตรฐานนี้ในการจัดทำงบประมาณปี 2545 และบริหารงบประมาณปี 2544 และปี 2545(สำนักงบประมาณ, 2545) โดยมาตรการข้างต้นส่งผลกระทบต่อทำให้ต้นทุนในการก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐทุกโครงการลดลง

จากสภาพทางการเงินของผู้ประกอบการที่ตกต่ำ จากการแข่งขันในการประมูล เนื่องจากสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ประกอบกับมีการปรับลดราคากลางจากนโยบายของรัฐ ได้ส่งผลโดยตรงต่อการลดลงของงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินโครงการก่อสร้างของผู้รับเหมาซึ่งมีผลทำให้ผลตอบแทนลดลงจากเดิม ซึ่งเป็นสาเหตุให้ผู้รับเหมาจะต้องลดต้นทุนในการก่อสร้างลง ตามหลักการบริหารงานก่อสร้าง คือต้นทุนในงานก่อสร้างจะเกี่ยวข้องกับ คุณภาพ และ เวลาในการก่อสร้าง กล่าวคือถ้าลดปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งลงปัจจัยอื่นจะลดลงในแนวโน้มเดียวกัน ดังนั้นหากการที่ผู้รับเหมาปรับราคาลงแล้ว ทำให้ผู้รับเหมาขาดทุนหรือต้องการรักษากำไรให้คงเดิมไว้โดยการลดต้นทุนในการก่อสร้างแล้ว ย่อมจะมีผลต่อคุณภาพและระยะเวลาในการก่อสร้าง

ในสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจเช่นนี้ก่อให้เกิดการแข่งขันในการประมูลสูง ถึงแม้จะทำให้ภาครัฐมีงบประมาณเหลือจ่าย จากการตัดราคาในการประมูล แต่ควรคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดในทุกๆด้าน เพื่อหาแนวทางป้องกันผลเสียที่อาจเกิดในการดำเนินการลดราคา หรือปรับปรุงแนวนโยบายที่เหมาะสม ในการประหยัดงบประมาณ พร้อมกันกับช่วยเหลือผู้ประกอบการไม่ให้ตัดราคาจนต้องรับงานที่มีราคาต่ำจนเกินไป จนเป็นการบีบบังคับให้มีการลดต้นทุนและมีผลกระทบต่อคุณภาพงานก่อสร้างดังกล่าว เพื่อผลประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

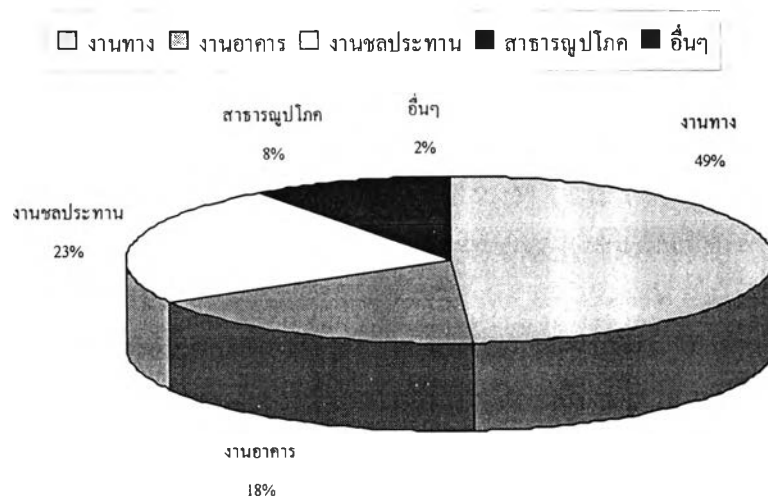
งานก่อสร้างทางซึ่งได้แก่ ถนน และ สะพาน เป็นสิ่งก่อสร้างที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการเดินทางและขนส่ง แก่คนจำนวนมาก หากการก่อสร้างมีคุณภาพไม่ดีทำให้การเดินทางไม่สะดวก ต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายมากขึ้น และยังต้องมีการบำรุงและซ่อมแซมที่มากขึ้นด้วย ซึ่งจะเห็นว่าคุณภาพงานทาง มีผลกระทบเป็นวงกว้าง ประกอบกับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ซึ่งราคากลางถูก

ปรับลดด้วยมาตรการปรับลดราคากลางสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าว มีปริมาณงานก่อสร้างทางอยู่ประมาณ 60,000 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 49 ของปริมาณงานก่อสร้างทั้งหมดของหน่วยงานภาครัฐ ดังแสดงในตารางที่ 1.2 และรูปที่ 1.1 ดังนั้นหากการลดราคากลางในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 มีผลกระทบต่อคุณภาพของงานก่อสร้างย่อมมีผลกระทบต่อคุณภาพงานทางมากกว่างานประเภทอื่น

ตารางที่ 1.2 มูลค่างานก่อสร้างงบประมาณ พ.ศ.2544 จำแนกตามประเภทงาน

ประเภทงาน	มูลค่างานก่อสร้าง(บาท)	อัตราส่วน
งานทาง	59,800,000,000	48.94
งานอาคาร	21,800,000,000	17.84
งานชลประทาน	28,300,000,000	23.16
สาธารณูปโภค	9,600,000,000	7.86
อื่นๆ	2,700,000,000	2.21
รวม	122,200,000,000	100

ที่มา สำนักงบประมาณ(<http://www.bb.go.th>)



รูปที่ 1.1 แผนภาพแสดงสัดส่วนมูลค่างานประเภทต่างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544

ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาผลกระทบต่อคุณภาพงานจากการตัดราคาและการลดราคากลาง งานก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะงานก่อสร้างทาง เพื่อป้องกันผลเสียที่อาจเกิดขึ้นต่อ ผลงานก่อสร้างซึ่งสาธารณชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์ต่อไปในระยะยาว

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ลักษณะผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการดำเนินงานก่อสร้างของผู้รับเหมา สำหรับโครงการก่อสร้างทางซึ่งเกิดจากราคาที่ผู้รับเหมาได้จากการประมูลต่ำลง
- 2) เพื่อศึกษาปัจจัยในขั้นตอนงานก่อสร้างทางที่มีต่อคุณภาพการดำเนินงานของผู้รับเหมาก่อสร้างทาง และความสำคัญของปัจจัยด้านต้นทุนในการก่อสร้าง
- 3) ประเมินระดับของการตัดราคาในการประมูลที่มีผลต่อคุณภาพของงานก่อสร้าง

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

- 1) ศึกษาผลกระทบต่อการดำเนินงานก่อสร้างประเภทงานถนนที่ภาครัฐเป็นผู้ว่าจ้าง
- 2) ข้อมูลเชิงตัวเลขที่ใช้วิเคราะห์ผลกระทบต่อการก่อสร้างงานทางใช้ข้อมูลจากกรมทางหลวงเท่านั้น
- 3) การสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นจากกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างทางแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ
 - ส่วนราชการ สํารวจหน่วยงานหลักที่มีโครงการก่อสร้างถนน ได้แก่ กรมทางหลวง
 - ส่วนผู้รับเหมาก่อสร้าง เลือกจากผู้รับเหมาก่อสร้างที่ขึ้นทะเบียนรับงานก่อสร้างทาง ประเภทชั้น 1 และ ประเภทชั้น 2 กรมทางหลวงซึ่งถือว่าเป็นผู้รับเหมามีประสบการณ์ในงานก่อสร้างทางสูงเท่านั้น

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาผลกระทบของราคาประมูลที่ต่ำลงต่อคุณภาพการดำเนินงานก่อสร้างทางของภาครัฐซึ่งได้สำรวจและวิเคราะห์ความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่าง จากการสุ่มโดยมีความเชื่อถือได้ตามหลักสถิติ และการวิเคราะห์ผลกระทบต่อคุณภาพงานทางจากข้อมูลเชิงตัวเลข โดยมีวิธีการศึกษา ดังนี้

การสำรวจขั้นต้น

- 1) สำรวจเชิงเอกสารทั้งใน และ ต่างประเทศ เกี่ยวกับแนวโน้มการลดลงของราคาประมูลงานก่อสร้างทาง ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการก่อสร้างทาง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2) สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ในการควบคุมโครงการก่อสร้างทาง ซึ่งสามารถให้ข้อมูลในรายละเอียด ของผลกระทบต่อคุณภาพการดำเนินงานก่อสร้างทางในส่วนต่างๆ จากปัจจัยด้านราคาประมูลที่ต่ำลง โดยประเด็นหลักแบ่งเป็น
 - 2.1) ผลกระทบต่อคุณภาพวัสดุก่อสร้างทางที่นำมาใช้
 - 2.2) ผลกระทบต่อคุณภาพของกระบวนการก่อสร้างทาง
 - 2.3) ผลกระทบต่อคุณภาพการดำเนินงานก่อสร้างด้านอื่นๆ
- 3) สรุปผลจากแบบสอบถามเพื่อใช้สร้างแบบสอบถาม เพื่อสำรวจความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญในด้าน การควบคุมและดำเนินโครงการก่อสร้างทาง ถึงผลกระทบต่อคุณภาพโครงการก่อสร้างจากการที่ผู้รับเหมาได้ราคาในการประมูลต่ำลง

การสุ่มตัวอย่างและจัดทำแบบสอบถามจัดทำแบบสอบถาม

- 4) ตรวจสอบความเหมาะสมของแบบสอบถาม โดยการทดลองให้ทดลองให้ผู้เชี่ยวชาญที่ได้ สัมภาษณ์ในขั้นตอนตอบ และวิจารณ์ข้อบกพร่อง เพื่อปรับปรุงให้มีความเหมาะสมขึ้นต่อไป
- 5) สุ่มตัวอย่างผู้เชี่ยวชาญทั้งกลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้างทาง และ กลุ่มผู้ควบคุมงานของหน่วยงาน ภาครัฐ โดยจำนวนตัวอย่างมีขนาดเพียงพอที่สามารถใช้วิเคราะห์แทนความเห็นของประชากร ด้วยระดับความเชื่อมั่น (Confidence Level) ร้อยละ 90

รวบรวมข้อมูลเชิงตัวเลข

- 6) รวบรวมข้อมูลเชิงตัวเลขเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มความสัมพันธ์ของคุณภาพการดำเนินงานก่อสร้างทางกับราคาประมูลที่ต่ำลง เพื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม โดยข้อมูลที่รวบรวมแบ่งเป็น
 - 6.1) ข้อมูลผลการทดสอบค่าการแอ่นตัวของถนนซึ่งเป็นดัชนีประเมินความแข็งแรงของงานทาง และ ข้อมูลผลการประมูลงานก่อสร้างทางแต่ละเส้นที่มีข้อมูลการทดสอบความแข็งแรง

6.2) ข้อมูลราคากลางและผลการประกวดราคา

วิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผล

- 7) สรุปผลจากจากแบบสอบถามที่รวบรวมได้ โดยใช้หลักการทางสถิติ รวมทั้งศึกษาข้อมูลด้านวิชาการเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากการลดคุณภาพการดำเนินงานก่อสร้างในแบบต่างๆ เพื่อให้วิเคราะห์ผลจากแบบสอบถามใช้มีความชัดเจนมากขึ้น
- 8) วิเคราะห์ข้อมูลเชิงตัวเลขเพื่อทดสอบหาความสัมพันธ์ระหว่างราคาประมูลที่ต่ำลงและคุณภาพการดำเนินงานก่อสร้างทาง
- 9) สรุปผลการวิจัย เรียบเรียงและจัดทำวิทยานิพนธ์

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับ

- 1) ทราบถึงลักษณะปัญหาที่เกิดกับคุณภาพการดำเนินการก่อสร้างทางของจากสาเหตุที่ผู้รับเหมาได้ราคาในการประมูลต่ำลง
- 2) ทราบแนวทางในการวางนโยบายเพื่อควบคุมและป้องกันมิให้เกิดปัญหาต่อคุณภาพงานก่อสร้างทางในสถานการณ์ที่มีการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มผู้รับเหมาสูง