

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

ในการดำเนินการโครงการก่อสร้างอาคารนั้นนับได้ว่าเป็นการดำเนินการที่มีลักษณะเฉพาะตัวแตกต่างจากการดำเนินการโครงการประเภทอื่นๆ เนื่องจากโครงการก่อสร้างอาคารเป็นโครงการที่ต้องใช้ทรัพยากรอย่างมากในการดำเนินการ เช่น ที่ดิน เงินทุน วัสดุอุปกรณ์ ฯลฯ และต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลผู้เกี่ยวข้องหลายกลุ่มด้วยกัน ดังนั้นในการดำเนินการจึงจำเป็นต้องอาศัยการบริหารจัดการโครงการที่ดี เพื่อที่จะทำให้โครงการสำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

“การดำเนินการจัดจ้างออกแบบและควบคุมงาน” นั้นนับเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญอย่างมากในการบริหารจัดการโครงการก่อสร้างอาคาร ไม่ว่าจะเป็นโครงการใดๆ ในองค์กรของภาครัฐ ภาครัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากเป็นกระบวนการที่จะทำได้มาซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ในการออกแบบและการควบคุมงานโครงการ ซึ่งจะไปสู่คุณภาพของผลงานโครงการอาคารที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์

ปัจจุบันการดำเนินการในส่วนขององค์กรภาครัฐนั้นได้มีการวางกฎระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการจัดจ้างฯ โดยระบุไว้ใน “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 (ระเบียบพัสดุฯ)” โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การดำเนินการจัดจ้างฯ นั้นเป็นไปตามระเบียบเดียวกัน สะดวกในการปฏิบัติและตรวจสอบป้องกันการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น ระเบียบพัสดุฯ จึงได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติสำหรับทุกองค์กรของภาครัฐ แต่การดำเนินการภายใต้ระเบียบพัสดุฯ นั้นในทางปฏิบัติอาจจะส่งผลให้เกิดปัญหาขึ้นในหลายประการ เช่น ปัญหาความล่าช้าที่เกิดขึ้นในการดำเนินการ เนื่องจากกระบวนการต้องมีขั้นตอนและผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการฯ หลายส่วน หรือการตัดสินใจที่ใช้งบเงินต่ำที่สุดเป็นเกณฑ์ซึ่งอาจจะทำให้ได้ผลงานโครงการออกมามีคุณภาพไม่ตรงต่อความต้องการของเจ้าขององค์กรและพฤติกรรมของผู้ใช้ เป็นต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจมีสาเหตุเนื่องจากลักษณะการบริหารงาน การดำเนินการ และวัตถุประสงค์ความต้องการของแต่ละองค์กรในเรื่องของคุณภาพผลงาน วงเงินงบประมาณที่ใช้ ระยะเวลาในการดำเนินการมีความแตกต่างกันไป ทำให้ในบางกรณีการปฏิบัติตามกฎระเบียบของราชการในทุกขั้นตอนอาจจะกลายเป็นอุปสรรคในการดำเนินการได้

องค์กรต่างๆ ในภาครัฐจึงได้พยายามปรับปรุงและพัฒนารูปแบบกระบวนการจัดจ้างฯ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เหมาะสมกับองค์กรของตน โดยเฉพาะในกรณีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีลักษณะพิเศษกว่าองค์กรอื่นๆ ในการบริหารงาน และรูปแบบและกระบวนการดำเนินการจัดจ้างฯ อันเนื่องมาจากการที่สถาบันอุดมศึกษาสามารถมีอำนาจในการตัดสินใจบริหารองค์กรภายในเองในระดับหนึ่งภายใต้ระเบียบของแต่ละมหาวิทยาลัยที่ได้กำหนดไว้เป็น

พระราชบัญญัติขึ้น เช่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 เป็นต้น และการที่สถาบันอุดมศึกษามีแหล่งที่มาของงบประมาณรายได้ที่ใช้ในการดำเนินงานหลาย ๆ แหล่ง เช่น รายได้จากค่าธรรมเนียมการศึกษาที่นำมาเป็นงบประมาณในส่วนของสถาบัน, รายได้จาก การบริจาค, เงินช่วยเหลือของต่างประเทศ, เงินกู้, เงินบริหารทรัพย์สิน หรืองบประมาณลงทุน สนับสนุนประจำปีจากงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น ด้วยสาเหตุนี้ทำให้การพัฒนา รูปแบบของ กระบวนการจัดจ้างฯ ในหน่วยงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจึงมีรูปแบบที่หลากหลาย

และสืบเนื่องจากการเคลื่อนไหวของคณะปฏิรูประบอบราชการแผ่นดิน ที่กำหนดว่า ใน อนาคตสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารมาอยู่ในกำกับ ของรัฐ¹ ทำให้คาดการณ์ได้ว่าการบริหารงานในองค์กรจะมีการดำเนินการที่มีความอิสระมาก ขึ้นโดยจะมีการวางระบบงาน การตัดสินใจเชิงนโยบายและเชิงบริหารจัดการเอง จึงเป็นโอกาสที่ ควรจะมีแนวทางการวางแผนในการแก้ไขกฎระเบียบบางส่วนของราชการที่เป็นอุปสรรคให้ เหมาะสมกับองค์กรมากยิ่งขึ้น

จากประเด็นที่กล่าวมาทำให้เกิดการศึกษาครั้งนี้ขึ้น โดยในรายงานการวิจัยฉบับนี้ ต้องการทำการศึกษารูปแบบและกระบวนการดำเนินการจัดจ้างการออกแบบและควบคุม งานก่อสร้างโครงการอาคารที่มีปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งกำหนดขอบเขตลงไปเฉพาะในสถาบัน อุดมศึกษาของรัฐ กรณีศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหลัก เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบและ กระบวนการของการดำเนินการจัดจ้างการออกแบบและควบคุมงานที่พบในปัจจุบัน เพื่อเสนอแนะ แนวทางที่เหมาะสมในการเลือกรูปแบบและกระบวนการในการดำเนินการจัดจ้างฯ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลพื้นฐาน รูปแบบและกระบวนการดำเนินการจัดจ้างการออกแบบ และควบคุมงานก่อสร้างโครงการอาคารที่ปฏิบัติอยู่ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวมทั้งปัจจัยที่ทำให้มีการเลือกรูปแบบในการดำเนินการจัดจ้างฯ ที่แตกต่างกัน
2. เพื่อทำการศึกษากฎระเบียบปฏิบัติในการดำเนินการจัดจ้างการออกแบบและควบคุม งานโครงการก่อสร้างอาคารของภาครัฐ รวมทั้งทฤษฎีแนวทางการปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง
3. เพื่อทำการสรุป วิเคราะห์ถึงรูปแบบและกระบวนการของการดำเนินการจัดจ้างการออกแบบและควบคุมงานต่างๆ ที่พบจากการศึกษา และเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมใน การดำเนินการเลือกรูปแบบและกระบวนการดำเนินการจัดจ้างฯ ของจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยต่อไปในอนาคต

¹ สำนักงานสารสนเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 82 แห่งการสถาปนาจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย ลำดับที่ 1 : มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย., 2543

ขอบเขตของการทำวิจัย

โดยในการศึกษารูปแบบและกระบวนการจัดจ้างการออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างโครงการอาคารในครั้งนี้จะสามารถจำกัดขอบเขตในการศึกษาออกได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่

1. การศึกษาในกระบวนการดำเนินการภายใต้ระบบการบริหารในเขตการศึกษา หมายถึง รูปแบบที่ดำเนินการอยู่ภายในพื้นที่ในเขตการศึกษาทั้งหมด และพื้นที่ที่เดิมหน่วยราชการอื่นได้ยืมใช้และได้มีการส่งคืนให้กับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแล้ว
2. การศึกษาในกระบวนการดำเนินการภายใต้ระบบการบริหารในเขตผลประโยชน์ หมายถึง รูปแบบที่ดำเนินการอยู่ภายในพื้นที่ในส่วนเขตผลประโยชน์ทั้งหมด และพื้นที่ที่หน่วยราชการอื่นได้ยืมใช้โดยเสียค่าเช่าให้กับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ระเบียบวิธีการทำวิจัย

ในการศึกษาเรื่องรูปแบบและกระบวนการจัดจ้างการออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างโครงการอาคารของภาครัฐ กรณีศึกษา สถาบันอุดมศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. ทำการศึกษาโดยการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นของกรณีศึกษา เช่น ประวัติความเป็นมา, ที่ตั้งและสภาพทางกายภาพของสถาบัน, โครงสร้างระบบการบริหารงานภายในสถาบัน, การแบ่งส่วนราชการภายในสถาบัน เป็นต้น เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิเคราะห์ในเรื่องรูปแบบและกระบวนการดำเนินการจัดจ้างฯ
2. ทำการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร บทความ งานวิจัย รวมทั้งข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องรูปแบบและกระบวนการดำเนินการจัดจ้างการออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างโครงการอาคารทั้งในส่วนที่เป็นทฤษฎีและส่วนที่เป็นการปฏิบัติของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3. ทำการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง หรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานตามรูปแบบและกระบวนการจัดจ้างการออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างโครงการอาคารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในพื้นที่ส่วนต่างๆ ของมหาวิทยาลัย โดยจะเป็นการเลือกกลุ่มผู้ถูกสัมภาษณ์จากบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างเฉพาะเจาะจง
4. ทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมได้ถึงรูปแบบและกระบวนการดำเนินการที่ปฏิบัติอยู่ รวมทั้งสาเหตุในการเลือกใช้รูปแบบการจัดจ้างฯ พร้อมกับทำการวิเคราะห์ข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบของแต่ละรูปแบบการดำเนินการจัดจ้างฯ
5. ทำการเสนอแนะรูปแบบการดำเนินการจัดจ้างฯ ที่เหมาะสมกับการดำเนินการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
6. ทำการสรุปผลการศึกษา และเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินการจัดจ้างการออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างโครงการอาคารของภาครัฐ ในกรณีศึกษาสถาบันอุดมศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต่อไปในอนาคต

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. เพื่อให้เข้าใจถึงรูปแบบการดำเนินการจัดจ้างการออกแบบและควบคุมงานโครงการก่อสร้างอาคารที่ปฏิบัติอยู่ในอดีตจนถึงปัจจุบันของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางนโยบาย กฎระเบียบในการดำเนินการจัดจ้างการออกแบบและควบคุมงานโครงการก่อสร้างอาคารในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่อไปในอนาคตตามความเหมาะสม



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย