

บทที่ 8

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

8.1. สรุปผลการวิจัย

ผลจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าปัญหาในการดำเนินโครงการก่อสร้างภาครัฐช่วงก่อนก่อสร้างส่งผลกระทบต่อระยะเวลาในการดำเนินโครงการอย่างมาก โดยส่งผลกระทบต่อทั้งในช่วงก่อนก่อสร้างเองและส่งผลกระทบต่อช่วงก่อสร้างด้วย ดังนั้นการวางแผนการดำเนินโครงการที่ดีในขั้นตอนก่อนก่อสร้างจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินโครงการเพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในขั้นตอนการเตรียมงานและขั้นตอนก่อสร้างจริง อีกทั้งทำให้ระยะเวลาในการดำเนินโครงการก่อสร้างลดลง

จุดมุ่งหมายของงานวิจัยนี้เพื่อศึกษาสาเหตุของปัญหาความล่าช้าของการดำเนินโครงการตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้น โครงการจนถึงโครงการสามารถก่อสร้างจริงได้ โดยวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาด้วยวิธีแผนผังแสดงเหตุและผลกระทบ (Cause and Effect Diagram) ซึ่งสามารถแสดงความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะของปัญหาหรือสาเหตุที่เกี่ยวข้อง โดยที่มีการจัดหมวดหมู่ของสาเหตุออกเป็นกลุ่มเพื่อให้ง่ายต่อการจัดกลุ่มของสาเหตุปัญหาและผลกระทบ

ขั้นตอนการดำเนินงานวิจัยเริ่มจาก เก็บข้อมูลปัญหาและสาเหตุจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องรวมกับการสัมภาษณ์เบื้องต้นถึงรูปแบบการดำเนินโครงการและปัญหาที่พบ แล้วนำข้อมูลที่รวบรวมได้จัดทำเป็นแบบสอบถามเพื่อเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งการเก็บข้อมูลเริ่มจากการศึกษาขั้นตอนการดำเนินโครงการก่อสร้างภาครัฐช่วงก่อนก่อสร้าง ปัญหาที่พบในการดำเนินโครงการในแต่ละขั้นตอน และแนวทางการป้องกันปัญหา ซึ่งขั้นตอนการดำเนินโครงการช่วงก่อนก่อสร้างสามารถสรุปได้ 13 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ นโยบายรัฐบาลหรือกระทรวง การจัดทำแผนแม่บทเพื่อของบประมาณ การจัดทำประมาณการทางเศรษฐกิจประจำปี คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อเห็นชอบ จัดทำแผนงานงบประมาณ เสนอร่างพระราชบัญญัติ อนุมัติโดยรัฐสภา จัดสรรงบประมาณ ดำรงและออกแบบ จัดซื้อจัดจ้าง เสนออนุมัติราคา การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน และดำเนินการก่อสร้าง

ภายหลังจากที่เก็บข้อมูลของขั้นตอนการดำเนินโครงการแล้ว เป็นการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุของปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการรวมทั้งแนวทางป้องกันปัญหา ซึ่งสามารถสรุปสาเหตุที่พบได้ทั้งหมด 66 สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา โดยที่ขั้นตอนการดำเนินงานที่พบปัญหาการดำเนินโครงการมากที่สุดคือ ขั้นตอนการสำรวจออกแบบ และขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งพบสาเหตุจำนวนเท่ากันคือ 17 สาเหตุ ต่อมาคือขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้โครงการ ซึ่งพบสาเหตุจำนวน 10 สาเหตุ ต่อมาคือขั้นตอนการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งพบสาเหตุจำนวน 7 สาเหตุ ขั้นตอนการเสนออนุมัติงบประมาณและขั้นตอนจัดสรรงบประมาณ พบสาเหตุเท่ากันคือ 3 สาเหตุ ขั้นตอนการจัดทำแผนงบประมาณและขั้นตอนอนุมัติโดยรัฐสภาพ 2 สาเหตุ ขั้นตอนนโยบายรัฐบาลหรือกระทรวง ขั้นตอนการจัดทำแผนแม่บทและขั้นตอนการจัดทำประมาณการทางเศรษฐกิจพบขั้นตอนละ 1 สาเหตุ ส่วนขั้นตอนที่ไม่พบปัญหาคือขั้นตอนอนุมัติโครงการโดยคณะรัฐมนตรี

การพิจารณาถึงจำนวนที่พบจากผู้ถูกสัมภาษณ์ของสาเหตุความล่าช้าทั้งหมด 66 สาเหตุ พบว่า 3 อันดับแรกที่มีเปอร์เซ็นต์จำนวนที่พบมากที่สุดคือ 1.การประท้วงไม่ให้หน่วยงานภาครัฐเข้าดำเนินการก่อสร้างในพื้นที่ (53.33%) 2. การจัดทำแผนแม่บทล่วงหน้าก่อนปีงบประมาณทำให้งบที่ได้ไม่สอดคล้องและเร่งดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างสำหรับงบประมาณที่เหลือก่อนหมดปีงบประมาณ (46.67%) 3.การเข้ามากำหนดทิศทางของงบประมาณ โดย สส. และ สว. กับข้อกำหนดว่าต้องมีแบบในการขออนุมัติงบประมาณ และข้อกำหนดในรายการประกอบแบบไม่ชัดเจน (40.00%)

การศึกษาแนวทางการเร่งรัดระยะเวลาในการดำเนินงานโครงการก่อสร้างภาครัฐช่วงก่อนการก่อสร้างพบว่าสามารถสรุปกลุ่มของสาเหตุสำหรับการจัดหาแนวทางออกเป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มที่ 1. สาเหตุของปัญหาที่หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถแก้ไขได้หรือปรับปรุงการดำเนินงานได้ กลุ่มที่ 2. สาเหตุของปัญหาที่หน่วยงานภาครัฐสามารถแก้ไขและปรับปรุงการดำเนินงานได้ จากแนวทางการป้องกันปัญหาทั้งหมด 27 แนวทาง โดยผ่านการพิจารณาจากผู้เชี่ยวชาญว่าในแต่ละประเด็นมีความเหมาะสมอย่างไร ซึ่งผู้วิจัยใช้วิธีดัชนีความพ้อง (Index of Concurrence: IOC) ของความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นเป็นเกณฑ์ตัดสินใจในแนวทางที่รวบรวมได้ ผลการวิเคราะห์พบว่ามีความสอดคล้องจำนวน 17 แนวทางดังตารางที่ 8.1 (ได้แก่แนวทางลำดับที่ 1, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 23, 24, 25, 26 และ 27) รวมทั้งการนำข้อวิจารณ์และเสนอแนะมาพิจารณาในการสรุปผลของการตรวจสอบความถูกต้องของแนวทางเพื่อความเหมาะสมต่อการประยุกต์ใช้จริงในการดำเนินโครงการก่อสร้างภาครัฐช่วงก่อนการดำเนินงาน

ตารางที่ 8.1 รายละเอียดของแนวทางเร่งรัดระยะเวลาที่มีความสอดคล้องเรียงตามหมายเลข

ข้อ	แนวทางการเร่งรัดระยะเวลา
1.	กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐและสำนักงบประมาณปฏิบัติอย่างเคร่งครัดในการจัดสรรงบประมาณที่ต้องมีความพร้อมในเรื่องรูปแบบรายการและประมาณราคาตามกำหนด ณ วันที่ 1 ตุลาคมของทุกปีงบประมาณ
5.	กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐได้รับการจัดสรรงบประมาณล่วงหน้าสำหรับการจัดทำแบบเพื่อขออนุมัติโครงการเพื่อป้องกันปัญหางบประมาณไม่เพียงพอสำหรับจัดทำแบบ
7.	เพิ่มวิธีการจัดหาผู้ดำเนินการจัดทำรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ด้วยการประกาศรับทางอินเทอร์เน็ต (Web-site)
8.	จัดทำระดับชั้นของผู้รับจ้างจัดทำรายงานการศึกษาความเป็นไปได้และบันทึกผลงานการดำเนินงานที่ผ่านมา
9.	กำหนดวันและเวลาที่ชัดเจนและกำหนดค่าปรับสำหรับการส่งรายงานการศึกษาความเป็นไปได้โครงการที่ล่าช้าจากแผนงาน โดยไม่พบปัญหาอุปสรรคใดที่เกิดจากผู้อื่น
10.	กำหนดให้มีการประชุมสรุปความเข้าใจทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับร่างข้อกำหนดเบื้องต้น (TOR) และลงนามเป็นหลักฐาน
12.	กำหนดให้การว่าจ้างผู้จัดทำแบบมีการหักเงินค่าจ้างประกันงานเหมือนการว่าจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างเพื่อป้องกันการละทิ้งแก้ไขแบบเมื่อรับค่าจ้างงวดสุดท้ายแล้ว
13.	หลังจากได้ทำการเสนอโครงการไปทางสำนักงบประมาณแล้วให้ดำเนินการเตรียมตัวทำการออกแบบและสำรวจ ถึงแม้ยังไม่ทราบผลการเสนอโครงการ และถ้าผลไม่ผ่านสามารถเสนอในปีงบประมาณต่อไปได้
14.	กำหนดมาตรฐานความสมบูรณ์ของแบบก่อนการประมูล โดยแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำหนดมาตรฐานและตรวจสอบ
15.	กำหนดให้มีการตรวจสอบสภาพพื้นที่ก่อสร้างก่อนทำการออกแบบ
17.	เนื่องจากกรณีบัญชีกลางเป็นศูนย์กลางในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การดำเนินการเรื่องตลาดกลาง เป็นต้น ทำให้กรณีบัญชีกลางมีงานมาก ดังนั้นควรให้หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการดำเนินการเอง
19.	กำหนดให้การจัดทำราคากลางต้องมีผู้ชำนาญทางด้านวิศวกรรมเป็นผู้กำหนดราคาเพื่อแก้ปัญหาการขาดความรู้ความชำนาญในการจัดทำราคากลาง และราคากลางที่ต่ำกว่าความเป็นจริง

ตารางที่ 8.1 รายละเอียดของแนวทางเร่งรัดระยะเวลาที่มีความสอดคล้องเรียงตามหมายเลข (ต่อ)

ข้อ	แนวทางการเร่งรัดระยะเวลา
23.	กำหนดมาตรการในสัญญาจ้างว่า ให้ผู้รับจ้างส่งแผนปฏิบัติงานในการดำเนินงานแต่ละโครงการกับหน่วยงานภาครัฐคู่สัญญาตรวจสอบ และถ้าหากผลการดำเนินงานล่าช้ากว่า 50% ระหว่างข้อตกลงของผู้รับจ้างกับหน่วยงานภาครัฐ โดยไม่พบปัญหาอุปสรรคใดที่เกิดจากผู้อื่นหรืออุปสรรคทางธรรมชาติ หน่วยงานภาครัฐคู่สัญญาสามารถยกเลิกสัญญาได้ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้รับจ้างดำเนินงานหลายโครงการกับภาครัฐและเป็นการตรวจสอบขีดความสามารถของผู้รับจ้าง
24.	ภายหลังจากทราบถึงสถานที่ก่อสร้างหรือแนวเขตทางที่แน่นอน ให้ดำเนินการตามขั้นตอนการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยไม่ต้องรอแบบก่อสร้างที่ชัดเจน
25.	ปรับอัตราเงินเวนคืนให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน โดยยึดหลัก ค่าที่ดินของกรมที่ดินรวมกับค่าความเจริญตามสภาพเศรษฐกิจ
26.	กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐมีการแจ้งเวียนปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินโครงการก่อสร้างภาครัฐของแต่ละหน่วยงาน เป็นกรณีศึกษาสำหรับหน่วยงานอื่นๆ
27.	แนะนำให้บุคลากรของภาครัฐมีการเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ในการก่อสร้างจากองค์กรภายนอก

8.2. ข้อจำกัดของการวิจัย

ในการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินงานโครงการช่วงก่อนก่อสร้างภาครัฐนั้น มีความแตกต่างในรูปแบบการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานภาครัฐ แต่ขั้นตอนหลักที่เป็นไปตามข้อกำหนด และระเบียบต่างๆ เหมือนกัน แตกต่างกันในส่วนของขั้นตอนย่อย ซึ่งในงานวิจัยนี้ ไม่ได้พิจารณาถึงความแตกต่างดังกล่าว

ในการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาสาเหตุความล่าช้าของโครงการนั้น ในเบื้องต้นกำหนดวิธีการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม แต่เนื่องจากผลที่ได้ในเบื้องต้นไม่มีความละเอียดเพียงพอต่อการวิเคราะห์ข้อมูลเพราะการตอบแบบสอบถามในเรื่องสาเหตุและแนวทางการป้องกันปัญหา ผู้ตอบแบบสอบถามต้องเขียนบรรยายในแบบสอบถามและเกรงว่าอาจได้รับข้อมูลที่ไม่เพียงพอต่อการวิจัย ดังนั้นผู้วิจัยจึงใช้วิธีการสัมภาษณ์แทนซึ่งมีข้อดีที่สามารถทำความเข้าใจในประเด็นต่างๆ ได้ดีกว่า มีการถามตอบถึงข้อสงสัยในแต่ละประเด็นได้ชัดเจนกว่าการใช้แบบสอบถาม รวมทั้งการเสนอแนวทางเร่งรัดระยะเวลาได้มีการวิเคราะห์และวิจารณ์ระหว่างผู้วิจัยกับผู้ตอบคำถามในเบื้องต้นด้วย แต่การสัมภาษณ์มีข้อเสียที่จำนวนประชากรของผู้ถูกสัมภาษณ์ไม่สามารถทำได้เท่ากับการส่งแบบสอบถาม ดังนั้นจึงมีผลต่อความน่าเชื่อถือของข้อมูลในเบื้องต้น

หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในงานวิจัยนี้เป็นหน่วยที่อยู่ในระดับกรม ซึ่งในความเป็นจริงหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวกับการก่อสร้างมีหลากหลายระดับตั้งแต่กระทรวงถึงหน่วยงานระดับจังหวัด ซึ่งในการเก็บข้อมูลไม่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วนทุกหน่วยงาน

ปัญหาการเก็บข้อมูลโครงการกรณีศึกษาพบว่าการเปรียบเทียบระยะเวลาการดำเนินงานโครงการตามแผนงานกับระยะเวลาปฏิบัติจริงนั้น ไม่สามารถเก็บข้อมูลได้ครบทุกขั้นตอนในช่วงก่อนก่อสร้าง เนื่องจากโดยส่วนใหญ่หน่วยงานภาครัฐไม่ได้มีการจัดทำแผนงานในช่วงดังกล่าวไว้ มีแค่เพียงบางขั้นตอนเท่านั้นที่สามารถเก็บข้อมูลการวางแผนงานได้ ดังนั้นการศึกษาโครงการกรณีตัวอย่างจึงสรุปถึงขั้นตอนการดำเนินงานช่วงก่อนก่อสร้างเปรียบเทียบกับระยะเวลาในการดำเนินงานจริง กับระยะเวลาตามแผนงานเพียงบางขั้นตอนการดำเนินงานโครงการ

8.3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

จากข้อจำกัดต่างๆของงานวิจัยที่ได้กล่าวมาพบว่า ควรมีการวิจัยเพิ่มเติมสำหรับการวิเคราะห์แนวทางการเร่งรัดระยะเวลาของการดำเนินโครงการก่อสร้างช่วงก่อนก่อสร้างในมุมมองของฝ่ายอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากงานวิจัยนี้มุ่งเน้นถึงปัญหาในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งการตรวจสอบความถูกต้องของแนวทางการเร่งรัดระยะเวลาได้ทำการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงานภาครัฐเพียงอย่างเดียว ไม่ได้นำเอาแนวความคิดของฝ่ายผู้รับจ้างหรือฝ่ายอื่นของมามีส่วนร่วมด้วย

นอกจากนี้ในงานวิจัยนี้ไม่ได้จำแนกรูปแบบของโครงการที่ทำการศึกษาอย่างชัดเจนว่าเป็นสิ่งก่อสร้างประเภทใด เนื่องจากในขั้นตอนการดำเนินงานช่วงก่อนก่อสร้างมีรูปแบบที่คล้ายกันแต่ถ้าหากมีการจำแนกรูปแบบอย่างชัดเจนและจำนวนมูลค่าโครงการ จะเป็นผลดีต่อผู้วิจัยในอนาคต รวมถึงการประยุกต์รูปแบบการดำเนินงานจริงกับโครงการก่อสร้างภาครัฐเพื่อลดระยะเวลาในการดำเนินโครงการได้

ถ้าหากว่ามีการเก็บข้อมูลโครงการกรณีศึกษาในเรื่องการเปรียบเทียบระยะเวลาการดำเนินงานจริงกับแผนงานได้ครบทุกขั้นตอน ทำให้สามารถเห็นถึงปัญหาในการดำเนินโครงการได้ชัดเจนขึ้นว่าในขั้นตอนใดส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการมากกว่า

ผลของการตรวจสอบความถูกต้องของแนวทางเร่งรัดระยะเวลาที่ผู้วิจัยเสนอต่อผู้เชี่ยวชาญมีการเสนอแนวทางใหม่ที่ไม่ได้ผ่านการตรวจสอบด้วยผู้เชี่ยวชาญท่านอื่น ซึ่งผู้วิจัยสรุปเป็นข้อเสนอแนะ ดังนั้นหากมีการนำข้อเสนอแนะไปทำการวิเคราะห์โดยผู้เชี่ยวชาญท่านอื่น ข้อมูลที่ได้จะมีความเหมาะสมมากขึ้น