

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันรัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการศึกษามากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการปฏิรูปการศึกษาไทย ที่ผ่านมามีได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 และแผนพัฒนาศึกษาระดับอุดมศึกษาฉบับที่ 10 ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2550 - 2554 โดยการวางแผนการบริหารในเชิงรุกซึ่งเป็นผลมาจากการที่กระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลกระทบต่อสภาพสังคม เศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นจะต้องมีการผลิตนักศึกษาที่มีประสิทธิภาพให้ทันต่อสภาวะการแข่งขันในตลาดโลก สถาบันระดับอุดมศึกษาต่าง ๆ จึงเร่งพัฒนาคุณภาพการจัดการเรียนการสอน และขยายศูนย์วิทยบริการให้สามารถให้บริการแก่นักศึกษาได้ทั่วถึงมากขึ้น ส่วนหนึ่งได้แก่ การปรับปรุงก่อสร้างอาคารเรียนต่าง ๆ เพื่อให้ตอบสนองกับหลักสูตรที่มีความเป็นสากลและเป็นที่ยอมรับมากขึ้น แต่ก็ยังมีหลายโครงการที่ยังประสบปัญหาในการพัฒนาเนื่องจากข้อจำกัดหลายประการ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการก่อสร้างอาคารเสร็จไม่ทันตามแผนการที่กำหนด (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2550)

การบริหารงานก่อสร้างที่ล่าช้ามีผลเสียต่อสถาบันการศึกษาที่เป็นเจ้าของโครงการ เช่น ไม่สามารถพัฒนาระบบการศึกษาให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดได้ ขาดความน่าเชื่อถือ และขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาในส่วนอื่น ๆ เป็นต้น ผลเสียต่อผู้รับจ้าง เช่น แบบรับภาระดอกเบี้ยมากขึ้นทำให้ต้นทุนในกิจกรรมนั้น ๆ สูงขึ้น ขาดความต่อเนื่องของงานและการเบิกจ่ายเงินค่างวดของงาน การเร่งงานทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดลงจนอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพของงานและต้องมีการกลับมาทำงานภายหลัง เป็นต้น โดยเฉพาะสถาบันการศึกษาในภาครัฐ ทั้งนี้เนื่องมาจากโครงการภาครัฐมีการบริหารในระบบราชการ ซึ่งราชการไม่ใช่เจ้าของงานที่แท้จริง เป็นเพียงผู้แทนเจ้าของงานจึงไม่มีสิทธิตัดสินใจ ขั้นตอนการปฏิบัติงานระบบราชการมีหลายขั้นตอนและมีข้อจำกัดมากกว่าภาคเอกชน ความแตกต่างส่วนใหญ่เกี่ยวกับด้านการว่าจ้างและสัญญาการจ้างงานก่อสร้าง ราชการมีกฎระเบียบข้อบังคับที่ชัดเจนสำหรับเป็นหลักยึด ส่วนระบบงานของเอกชนนั้น มีกฎเกณฑ์ที่ยืดหยุ่นกว่า เช่นในเรื่องของนโยบายจากส่วนราชการ เอกสารต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานจะต้องผ่านกฎระเบียบ กระบวนการตรวจสอบและผ่าน

ความเห็นชอบจากหลายฝ่าย การตัดสินใจขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว ทำให้ขาดสภาพคล่องในการปฏิบัติงาน เป็นต้น (สุโขทัยธรรมาริราช, 2524)

โครงการอสังหาริมทรัพย์ภาครัฐส่วนมากเป็นโครงการระยะยาวเนื่องจากแผนงานของโครงการภาครัฐต้องสอดคล้องกับการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากรัฐบาลยึดถือตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 โดยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณสามารถกำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวดได้ ซึ่งอาจจะทำให้ระยะเวลาของโครงการยาวนานกว่าที่โครงการเสนอไป ต่างจากโครงการเอกชนทั่วไปที่กำหนดระยะเวลาโครงการจากกิจกรรมที่เกิดขึ้นจริงทำให้ยืดติดเรื่องเวลาและเป้าหมายในการทำงาน ยืดหยุ่นไม่ได้ (ธานี แก้วสืประหลาด, 2544) แม้ผู้ที่เข้ามาบริหารอาจวิเคราะห์ความเสี่ยงเรื่องเวลาไว้เบื้องต้นแล้ว แต่ในสภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ราคาค่าแรง วัตถุดิบอาจปรับตัวสูงขึ้นตามสภาวะเศรษฐกิจโลก การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงาน

โครงการที่มีขนาดใหญ่ก็ยิ่งทำให้มีปริมาณงานและขั้นตอนต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น มีการบริหารงานหลายส่วน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในโครงการก่อสร้างภาครัฐหลายโครงการ การบริหารเวลาก่อสร้างโครงการจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องมีประสบการณ์ความรู้ความเข้าใจ สามารถมองภาพรวมของการทำงานภายในองค์กรได้ รวมไปถึงสาเหตุของปัญหาที่จะเกิดขึ้น (กวี หวังนิเวศน์กุล, 2547, น. 79 - 91) จากปัญหาดังกล่าวจึงนำไปสู่การตั้งประเด็นการวิจัย โดยมีวัตถุประสงค์ดังกล่าวในหัวข้อ 1.2 ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความล่าช้าในการก่อสร้างโครงการอสังหาริมทรัพย์ภาครัฐประเภทอาคารของสถาบันการศึกษา
2. เสนอแนวทางการจัดการความล่าช้าในการก่อสร้างโครงการอสังหาริมทรัพย์ภาครัฐประเภทอาคารของสถาบันการศึกษา

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตทางกายภาพ ศึกษาโครงการอาคารของสถาบันการศึกษาภาครัฐ ระดับอุดมศึกษา ที่มีการปฏิบัติงานก่อสร้างล่าช้ากว่าแผนงานที่กำหนด 1 โครงการ
2. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาทฤษฎี แนวคิดในการบริหารเวลางานก่อสร้าง และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความล่าช้าในเฉพาะช่วงเวลาก่อสร้างของโครงการอสังหาริมทรัพย์ภาครัฐ คือ หลังจากการตกลงสัญญาการจ้างงานก่อสร้าง จนถึงขั้นตอนการส่งมอบงานและเจ้าหน้าที่ตรวจรับพัสดุรับงานในงวดสุดท้าย โดยแนวคิดและทฤษฎีที่ศึกษาประกอบด้วยหัวข้อ ดังนี้ 1) องค์การบริหารงานก่อสร้าง 2) แผนงานก่อสร้าง 3) ความล่าช้าในการก่อสร้าง 4) การวิเคราะห์ความล่าช้าในการก่อสร้าง และ 5) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ

ระเบียบวิธีการวิจัย

ในงานวิจัยนี้เริ่มจากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารจากโครงการกรณีศึกษา 1 โครงการประกอบด้วย แผนงานก่อสร้างเริ่มต้นโครงการ แผนงานก่อสร้างจริง และรายงานบันทึกการปฏิบัติงาน เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความล่าช้า และใช้วิธีการวิเคราะห์โดยลดเวลาของแผนงานที่ก่อสร้างจริง เพื่อหาน้ำหนักความสำคัญของแต่ละปัจจัย อันนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางแก้ไข

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความล่าช้าในการก่อสร้างโครงการอสังหาริมทรัพย์ภาครัฐประเภทอาคารของสถาบันการศึกษา
2. ทราบถึงสาเหตุและน้ำหนักของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความล่าช้าในการก่อสร้างโครงการอสังหาริมทรัพย์ภาครัฐประเภทอาคารของสถาบันการศึกษา
3. ทราบถึงแนวทางป้องกันความล่าช้าและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารเวลาโครงการอสังหาริมทรัพย์ภาครัฐประเภทอาคารของสถาบันการศึกษา

ตัวแปรในงานวิจัย

1. ตัวแปรต้น (independent variable) คือ ปัจจัยในการก่อสร้าง ได้แก่ การบริหารงานก่อสร้างของผู้ว่าจ้าง การบริหารงานก่อสร้างของที่ปรึกษา การบริหารงานก่อสร้างของผู้รับจ้าง และปัจจัยภายนอก
2. ตัวแปรตาม (dependent variable) คือ ความล่าช้าในการก่อสร้าง

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. ความล่าช้าในการก่อสร้าง (construction delay) หมายถึง การใช้เวลาในการก่อสร้างจริงที่มากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับแผนงานที่วางไว้ก่อนเริ่มก่อสร้าง อันเนื่องมาจากสาเหตุต่าง ๆ
2. พัสดุ หมายถึง วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานราชการ
3. แผนงานเริ่มโครงการ (As - plan schedule) หมายถึง แผนงานที่ใช้ในการก่อสร้างให้รายละเอียดเกี่ยวกับหมวดงาน กำหนดเวลาเริ่มต้น สิ้นสุดและระยะเวลาของแต่ละหมวดงาน
4. แผนงานก่อสร้างจริง (As - built schedule) หมายถึง แผนงานที่ใช้ในการก่อสร้างให้รายละเอียดเกี่ยวกับระยะเวลาในการทำงานแต่ละหมวดงาน โดยบันทึกจากการทำงานที่เกิดขึ้นจริง
5. ความสัมพันธ์ของงาน (activity network) หมายถึง ลำดับความสัมพันธ์ก่อน-หลังของแต่ละหมวดงานในแผนงานเพื่อใช้เป็นตัวกำหนดขั้นตอนในการทำงาน เช่น งานก่ออิฐเริ่มก่อนงานฉาบปูน งานฉาบปูนจะเริ่มก่อนงานทาสี งานทาสีเริ่มพร้อมงานติดตั้งประตู - หน้าต่าง เป็นต้น