

ปัญหาการทิ้งงานในโครงการภาครัฐที่จัดจ้างด้วยวิธีการสอบราคา ก่อนและหลังมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการ
อาชีพงานก่อสร้าง: กรณีศึกษา มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 มิถุนายน 2551

WORK ABANDONMENT PROBLEMS IN PUBLIC CONSTRUCTION PROJECTS BY PRICE
SEARCH METHOD BEFORE AND AFTER THE SUPPORT: A CASE STUDY OF THE
CABINET RESOLUTION PASSED ON 17 JUNE 2008.

ภาณุมาศ แก้วตา¹ พุทธิพล ทองอินทร์คำ² และ กองกฤษ โคชัยวัฒน์³

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ลักษณะปัญหาของการทิ้งงานของโครงการภาครัฐที่จัดจ้างด้วยวิธีการสอบราคาทั้งก่อนและหลังของมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้าง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2551 ขั้นตอนการศึกษาประกอบด้วย 1) ศึกษามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2551 เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้าง 2) ศึกษาวิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการสอบราคาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 3) ศึกษาจำนวนการทิ้งงานที่จัดจ้างด้วยวิธีการสอบราคาตามหนังสือแจ้งเวียนของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ กรมบัญชีกลางตั้งแต่วันที่ 17 มิถุนายน 2550 - 17 มิถุนายน 2551 และ 17 มิถุนายน 2551 - 17 มิถุนายน 2552 โดยทำการศึกษาเฉพาะงานก่อสร้างเท่านั้น 4) ทำการวิเคราะห์ผลการศึกษาโดยใช้กระบวนการทางสถิติและ 5) นำเสนอผลการวิเคราะห์ จากผลการศึกษาได้ข้อสรุปว่าจำนวนผู้รับเหมาที่งานที่จัดจ้างด้วยวิธีการสอบราคา ก่อนมาตรการฯ มีจำนวน 48 โครงการและจำนวนผู้รับเหมาที่งานที่จัดจ้างด้วยวิธีการสอบราคาหลังมาตรการฯ มีจำนวน 32 โครงการ จะเห็นว่าจำนวนวิธีการจัดจ้างด้วยวิธีการสอบราคาที่ได้รับเหมาที่งานก่อนมาตรการฯ มากกว่าหลังมาตรการฯ อย่างมีนัยสำคัญ ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่ามาตรการฯ ช่วยลดการทิ้งงาน แต่อย่างไรก็ตามควรมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับความเป็นจริงตามสภาพเศรษฐกิจ เพื่อป้องกันหรือลดอัตราการทิ้งงานให้น้อยที่สุด

คำสำคัญ: การทิ้งงาน, มติคณะรัฐมนตรี, โครงการภาครัฐ, การจัดซื้อจัดจ้าง, การสอบราคา

Abstract

This research aims at analyzing the problems of work abandonment by contractors with the price search method before and after the Cabinet Resolution concerning measures assisting contractors in public projects, passed on 17 June 2008. The methodology comprises: 1) reviewing the Cabinet Resolution concerning measures assisting contractors in public projects, passed on 17 June 2008, 2) reviewing the government procurement regulations and amended B.E. 2535 (1992) concerning the price search method, 3) finding a number of works abandonment by contractors with the price search method by analyzing the letters of government procurement committee between 17 June 2007 to 17 June 2008 period and 17 June 2008 to 17 June 2009 period, 4) analyzing the results by statistics, and 5) recommending the results. It was found that the number of work abandonment by price search procurement before the measures are 48 cases and those of after the measures are 32 cases, respectively. The results revealed the measures can reduce the number of work abandonment. However, they should be modified to be in accordance of the economic situation in order to enhance least work abandonment.

Keywords: Work Abandonment, Cabinet Resolution, Public Construction, Procurement, Price Search Method

¹ นักศึกษาปริญญาโท สาขาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี

² อาจารย์ประจำภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี

³ อาจารย์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1. บทนำ

ในปี พ.ศ. 2551 ได้เกิดภาวะผันผวนทางเศรษฐกิจขึ้นอีกครั้ง ส่งผลให้ต้นทุนค่าก่อสร้างได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก อาทิเช่น ราคาเหล็กปรับตัวขึ้นไปจากตันละ 18,000 – 19,000 บาทเมื่อปี 2550 มาเป็นตันละ 48,000 – 58,000 บาทในปี พ.ศ. 2551 หรือคิดเป็น 20 – 40 % ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในอุตสาหกรรมการค้าเหล็กของไทย และน้ำมันดีเซลปรับขึ้นจาก 25.50 บาทต่อลิตรในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2550 เป็น 34.44 บาทต่อลิตร ส่วนวัสดุก่อสร้างอื่น ๆ เช่น ปูนซีเมนต์ หิน ทราซและค่าขนส่งปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วประกอบกับการปรับขึ้นของค่าแรงขั้นต่ำ อันส่งผลกระทบต่อต้นทุนสินค้าสูงขึ้นตามราคาน้ำมัน ปัจจัยดังกล่าวกระทบต่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง ผู้รับเหมาที่รับงานอยู่ไม่สามารถแบกรับภาระต่อไปได้บางรายต้องหยุดงานหรือทิ้งงานจนถึงขั้นปิดกิจการในที่สุด สถานการณ์ที่เป็นอยู่นี้ทำให้นักวิศวกรรมผู้รับเหมาทั้งงานจะมีมากขึ้นจนส่งผลกระทบต่อการแข่งขันเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมที่ตามมาอย่างกว้างขวางมากกว่าวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 [1]

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ลักษณะปัญหาของการทิ้งงานของผู้รับเหมาที่จัดจ้างด้วยวิธีการสอบราคา ก่อนและหลังมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้าง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2551

2. วิธีดำเนินการวิจัย

2.1 ศึกษามติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 มิถุนายน 2551 เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพอื่น

สืบเนื่องจากวิกฤติทางด้านต้นทุนในปี พ.ศ. 2551 ที่เพิ่มสูงขึ้นของผู้รับเหมาเนื่องจากราคาน้ำมัน ราคาเหล็ก ค่าขนส่งและวัสดุก่อสร้างอื่น ๆ ปรับตัวสูงขึ้นทำให้ผู้รับเหมาต้องหยุดงานหรือทิ้งงานจนถึงขั้นปิดกิจการในที่สุด [1] ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2551

เห็นชอบมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพอื่น โดยมีจุดประสงค์เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้รับเหมาเนื่องจากราคาน้ำมัน ราคาเหล็ก ค่าขนส่งและวัสดุก่อสร้างปรับตัวสูงขึ้น โดย มาตรการ ๑ ได้แก่ 1) การชะลอยกเลิกสัญญา 2) การขยายระยะเวลาสัญญา/เพิ่มระยะเวลาสัญญา 3) ผู้เสนอราคาที่ไม่ลงนามในสัญญา หรือไม่ประสงค์จะทำงานต่อให้ยกเลิกสัญญาได้โดยไม่ถือเป็นผู้ทิ้งงาน 4) การเพิ่มคู่สัญญา 5) การจ่ายเงินล่วงหน้าในอัตราร้อยละ 15 6) การหักเงินค้ำประกันผลงาน 7) การแบ่งงวดงาน/งวดเงินใหม่ 8) การกำหนดระยะเวลาในการยื่นของข้อเสนองาน 9) กำหนดราคากลางให้เป็นปัจจุบัน 10) การขอรับการช่วยเหลือต้องแจ้งความประสงค์เป็นหนังสือต่อหน่วยงานคู่สัญญาภายใน 60 วันนับแต่ ครม. มีมติ 11) ให้ ก.ว.พ. มีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับมาตรการ ๑ [2]

องค์ความรู้ที่ได้ สามารถนำไปใช้ในขั้นตอนการวิเคราะห์และสรุปผลต่อไป

2.2 ศึกษาวิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการสอบราคาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การสอบราคา หมายถึง การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท ซึ่งโดยระเบียบพัสดุที่เกี่ยวข้องกับการสอบราคาคือข้อ 20, 40(1)-(15), 41(1)-(4), 42(1)-(5) และ 43(1)-(3) [5]

2.3 ศึกษาหนังสือแจ้งเวียนผู้ทิ้งงานของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ กรมบัญชีกลาง

โดยทำการศึกษา 1 ปี ก่อนและหลังมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2551 เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพอื่น ตั้งแต่วันที่ 17 มิถุนายน 2550 – 17 มิถุนายน 2551 และ 17 มิถุนายน 2551 – 17 มิถุนายน 2552 โดยทำการศึกษาเฉพาะงานก่อสร้างเท่านั้น [3]

2.4 ทำการวิเคราะห์ผลการศึกษาโดยใช้กระบวนการทางสถิติ

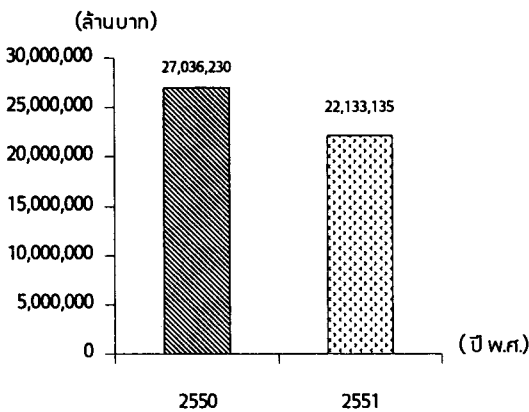
ทำการวิเคราะห์ลักษณะการทำงานด้วยตารางแจกแจงความถี่ การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยและสัดส่วนของการทำงานของโครงการภาครัฐที่จัดจ้างด้วยวิธีสอบราคา ก่อนและหลังมาตรการ ฯ

3. ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบผู้รับเหมาทำงานก่อนและหลังมาตรการ ฯ

3.1 มูลค่าการจ้างงานก่อสร้างที่จัดจ้างด้วยวิธีสอบราคา ปี พ.ศ. 2550 และ ปี พ.ศ. 2551 ดังแสดงในตารางที่ 1 และรูปที่ 1

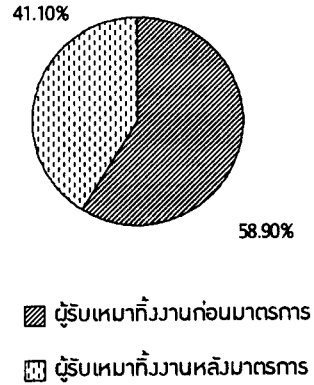
ตารางที่ 1 มูลค่าการจ้างงานก่อสร้าง ปี พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2551

ปีที่ทำการศึกษา	2550	2551
ผู้รับเหมา (ราย)	43	30
งานก่อสร้าง (โครงการ)	48	32
รวมมูลค่าการจ้างงานทั้งสิ้น (ล้านบาท)	27,036,230	22,133,135



รูปที่ 1 มูลค่าการจ้างงานก่อสร้างปี พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2551

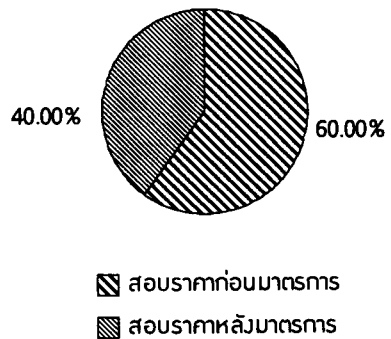
3.2 ผู้รับเหมาทำงานก่อนและหลังมาตรการ ฯ พบว่ามีจำนวนผู้รับเหมาทำงานและร้อยละเทียบกับจำนวนผู้รับเหมาทั้งหมดที่ทำงานในช่วงเวลา 1 ปีก่อนมาตรการ ฯ ถึง 1 ปีหลังมาตรการ ฯ ดังรูปที่ 2



รูปที่ 2 สัดส่วนจำนวนผู้รับเหมาทำงานก่อนและหลังมาตรการ ฯ

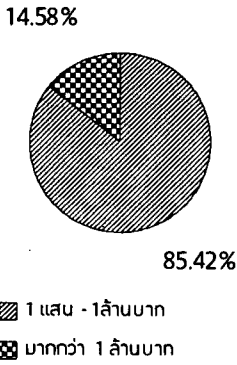
หมายเหตุ ร้อยละเทียบกับจำนวนผู้รับเหมาทำงาน ในช่วง 1 ปี ก่อนมาตรการ ฯ ถึง 1 ปีหลังมาตรการ ฯ

3.3 วิธีการจัดจ้างของภาครัฐก่อนและหลังมาตรการ ฯ ดังรูปที่ 3

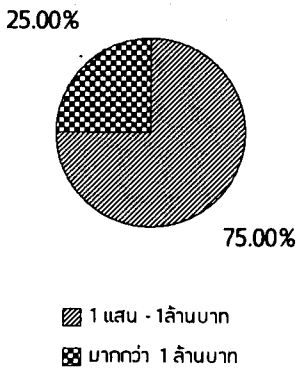


รูปที่ 3 สัดส่วนจำนวนวิธีการจัดจ้างก่อนและหลังมาตรการ ฯ

3.4 มูลค่าโครงการก่อนและหลังมาตรการฯ ดังรูปที่ 4 และรูปที่ 5

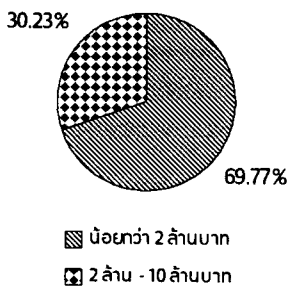


รูปที่ 4 สัดส่วนมูลค่าโครงการก่อนมาตรการฯ

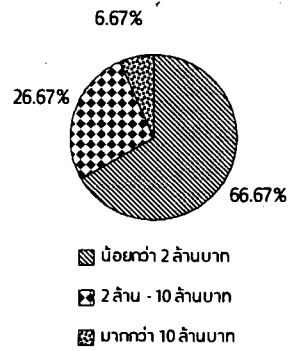


รูปที่ 5 สัดส่วนมูลค่าโครงการหลังมาตรการฯ

3.4 ทุนจดทะเบียนบริษัทผู้รับเหมาก่อนและหลังมาตรการฯ ดังรูปที่ 6 และรูปที่ 7

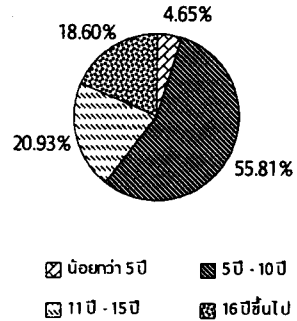


รูปที่ 6 สัดส่วนทุนจดทะเบียนของบริษัทผู้รับเหมา ก่อนมาตรการฯ

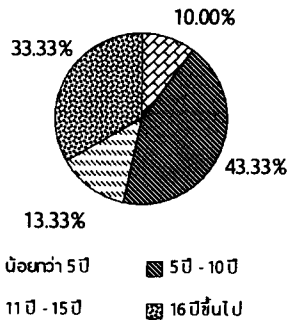


รูปที่ 7 สัดส่วนทุนจดทะเบียนของบริษัทผู้รับเหมาหลัง มาตรการฯ

3.5 ประสบการณ์บริษัทผู้รับเหมา ก่อนและหลังมาตรการฯ ดังรูปที่ 8 และรูปที่ 9

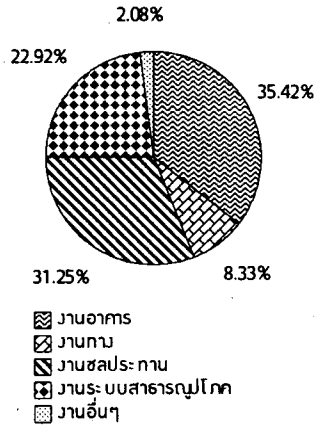


รูปที่ 8 สัดส่วนประสบการณ์บริษัทผู้รับเหมา ก่อน มาตรการฯ

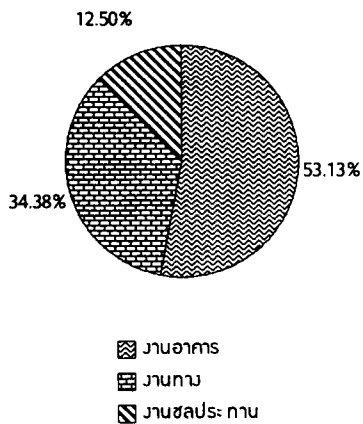


รูปที่ 9 สัดส่วนประสบการณ์บริษัทผู้รับเหมาหลัง มาตรการฯ

3.6 ลักษณะงานก่อนและหลังมาตรการ ๑ ดังรูปที่ 10 และรูปที่ 11

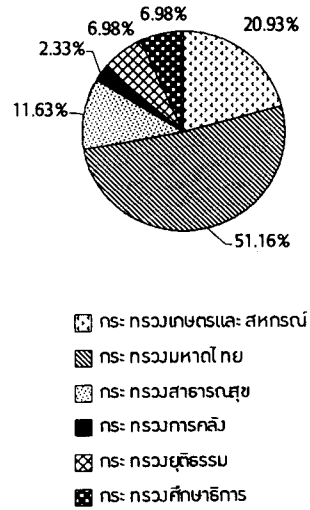


รูปที่ 10 สัดส่วนลักษณะงานก่อนมาตรการ ๑

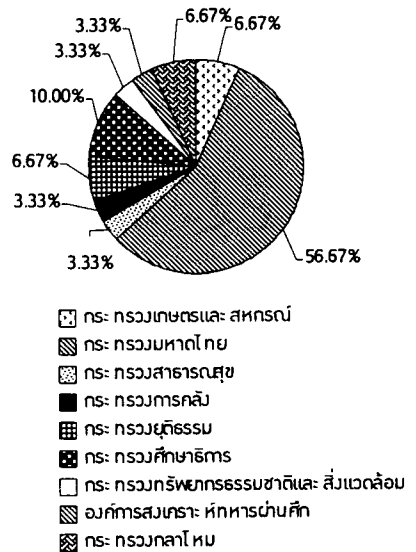


รูปที่ 11 สัดส่วนลักษณะงานหลังมาตรการ ๑

3.7 หน่วยงานผู้ว่าจ้างก่อนและหลังมาตรการ ๑ ดังรูปที่ 12 และรูปที่ 13



รูปที่ 12 แสดงสัดส่วนหน่วยงานก่อนมาตรการ ๑



รูปที่ 13 แสดงสัดส่วนหน่วยงานหลังมาตรการ ๑

4. ผลการวิเคราะห์ลักษณะปัญหาการจ้างงานก่อน มาตรการ ฯ

จากการศึกษาผู้รับเหมาจ้างงาน 1 ปีก่อนมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2551 เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้าง ตั้งแต่วันที่ 17 มิถุนายน 2550 – 17 มิถุนายน 2551 และ 17 มิถุนายน 2551 – 17 มิถุนายน 2552 โดยทำการศึกษาเฉพาะงานก่อสร้าง เท่านั้น [3] พบว่าจำนวนผู้รับเหมาที่จ้างงานรวมทั้งหมด 73 ราย โดยผู้รับเหมาจ้างงานก่อนมีมาตรการ ฯ มีจำนวน 43 ราย คิดเป็นร้อยละ 58.90 และวิธีการจัดจ้างของภาครัฐรวมทั้งหมด 80 โครงการ การสอบราคามีสัดส่วนการจ้างงานมากที่สุดมีจำนวน 48 โครงการ คิดเป็นร้อยละของโครงการรวมเท่ากับ 60.00 มูลค่าโครงการตั้งแต่ 1 แสนถึงมากกว่า 1 ล้านบาทรวมทั้งหมด 80 โครงการ มูลค่าโครงการตั้งแต่ 1 แสนถึง 1 ล้านบาทมีสัดส่วนการจ้างงานมากที่สุดมีจำนวน 41 โครงการ คิดเป็นร้อยละของโครงการรวมเท่ากับ 85.41 ในส่วนทุนจดทะเบียนของบริษัทรวมทั้งหมด 43 ราย ทุนจดทะเบียนน้อยกว่า 2 ล้านบาทมีสัดส่วนการจ้างงานมากที่สุดมีจำนวน 30 ราย คิดเป็นร้อยละของจำนวนบริษัทรวมทั้งหมดเท่ากับ 69.76 ประสบการณ์การทำงานของบริษัทที่จ้างงานจำนวน 43 ราย ประสบการณ์ที่อยู่ระหว่าง 5-10 ปีมีสัดส่วนการจ้างงานมากที่สุดจำนวน 24 ราย คิดเป็นร้อยละของจำนวนบริษัทรวมทั้งหมดเท่ากับ 55.81 ลักษณะงานที่ผู้รับเหมาจ้างงานจำนวน 48 โครงการ งานอาคารมีสัดส่วนการจ้างงานมากที่สุดมีจำนวน 17 โครงการ คิดเป็นร้อยละของลักษณะงานรวมทั้งหมดเท่ากับ 35.41 หน่วยงานผู้ว่าจ้างที่มีผู้รับเหมาจ้างงานจำนวน 43 ราย กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานผู้ว่าจ้าง มีสัดส่วนผู้รับเหมาจ้างงานมากที่สุดจำนวน 22 ราย คิดเป็นร้อยละของหน่วยงานผู้ว่าจ้างที่มีผู้รับเหมาจ้างงานเท่ากับ 51.16

5. ผลการวิเคราะห์ลักษณะปัญหาการจ้างงานหลัง มาตรการ ฯ

จากการศึกษาผู้รับเหมาจ้างงาน 1 ปี หลังมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2551 เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้าง ตั้งแต่วันที่ 17 มิถุนายน 2550 – 17 มิถุนายน 2551 และ 17 มิถุนายน 2551 – 17 มิถุนายน 2552 โดยทำการศึกษาเฉพาะงานก่อสร้าง เท่านั้น [3] พบว่าจำนวนผู้รับเหมาที่จ้างงานรวมทั้งหมด 73 ราย โดยผู้รับเหมาจ้างงานหลังมาตรการ ฯ มีจำนวน 30 ราย คิดเป็นร้อยละ 41.09 และวิธีการจัดจ้างของภาครัฐรวมทั้งหมด 80 โครงการ การสอบราคามีสัดส่วนการจ้างงานมากที่สุดมีจำนวน 32 โครงการ คิดเป็นร้อยละของโครงการรวมเท่ากับ 40.00 มูลค่าโครงการตั้งแต่ 1 แสน - มากกว่า 1 ล้านบาทรวมทั้งหมด 32 โครงการ มูลค่าโครงการตั้งแต่ 1 แสน – 1 ล้านบาทมีสัดส่วนการจ้างงานมากที่สุดมีจำนวน 24 โครงการ คิดเป็นร้อยละของโครงการรวมเท่ากับ 75.00 ในส่วนทุนจดทะเบียนของบริษัทรวมทั้งหมด 30 ราย ทุนจดทะเบียนน้อยกว่า 2 ล้านบาทมีสัดส่วนการจ้างงานมากที่สุดมีจำนวน 20 ราย คิดเป็นร้อยละของจำนวนบริษัทรวมทั้งหมดเท่ากับ 66.67 ประสบการณ์การทำงานของบริษัทที่จ้างงานจำนวน 30 ราย ประสบการณ์ที่อยู่ระหว่าง 5-10 ปี มีสัดส่วนการจ้างงานมากที่สุดจำนวน 13 ราย คิดเป็นร้อยละของจำนวนบริษัทรวมทั้งหมดเท่ากับ 43.33 ลักษณะงานที่ผู้รับเหมาจ้างงานจำนวน 32 โครงการ งานอาคารมีสัดส่วนการจ้างงานมากที่สุดมีจำนวน 17 โครงการ คิดเป็นร้อยละของลักษณะงานรวมทั้งหมดเท่ากับ 53.12 หน่วยงานผู้ว่าจ้างที่มีผู้รับเหมาจ้างงานจำนวน 30 ราย กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานผู้ว่าจ้างมีสัดส่วนผู้รับเหมาจ้างงานมากที่สุดจำนวน 17 ราย คิดเป็นร้อยละของหน่วยงานผู้ว่าจ้างที่มีผู้รับเหมาจ้างงานเท่ากับ 56.67

6. เปรียบเทียบลักษณะปัญหาการทึงงานก่อนและหลัง มาตรการ ๑

จากผลการวิเคราะห์ลักษณะปัญหาการทึงงานก่อนและหลังมาตรการ ๑ นั้นสามารถเปรียบเทียบลักษณะปัญหาได้ดังนี้

6.1 มูลค่าโครงการที่มีสัดส่วนการทึงงานสูงสุดจะมีมูลค่าโครงการตั้งแต่ 1 แสน-1 ล้านบาทโดยเปรียบเทียบทั้งก่อนและหลังมาตรการ ๑ เมื่อนำผลการวิจัยมาเปรียบเทียบพบว่าเนื่องจากงานก่อสร้างในมูลค่าตั้งแต่ 1 แสน 1 ล้านบาทนั้นจะมีหน่วยงานผู้ว่าจ้างหลายหน่วยงานซึ่งเป็นงานขนาดเล็กและเป็นงานที่มีงบประมาณอยู่ในช่วงที่ผู้บริหารท้องถิ่นเช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล อนุมัติได้และส่วนมากหน่วยงานท้องถิ่นจะละเว้นการคัดเลือกผู้เสนอราคาส่วนงานก่อสร้างที่มีมูลค่า 2-10 ล้านบาทและมากกว่า 10 ล้านบาทนั้นจะมีสัดส่วนการทึงงานน้อย เนื่องจากต้องมีการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นในการซื้อและการจ้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อ 30 ถึงข้อ 33 ทวี ทำให้อัตราการทึงงานลดน้อยลงเนื่องจากภาครัฐเป็นผู้คัดเลือกผู้รับเหมาที่มีคุณสมบัติครบถ้วนจึงจะสามารถยื่นประมูลงานได้

6.2 ผลการวิจัยนี้พบว่าทุนจดทะเบียนมีความสัมพันธ์กับความมั่นคงของผู้รับเหมาเนื่องจากทุนจดทะเบียนเป็นตัวบ่งบอกถึงสถานะทางการเงินด้วยว่าผู้รับเหมามีทุนในการดำเนินงานเบื้องต้นเพียงใด และมีสภาพคล่องทางการเงินเพียงใด ดังนั้นหน่วยงานผู้ว่าจ้างควรมีการกำหนดและตรวจสอบทุนจดทะเบียนของผู้รับเหมา ให้เหมาะสมกับงานที่จะยื่นประมูล

6.3 ประสิทธิภาพของผู้รับเหมาส่วนใหญ่ที่ทึงงานก่อน และหลังมาตรการ ๑ จะอยู่ในช่วง 5-10 ปี ส่วนใหญ่ผู้รับเหมาที่ทึงงาน จะมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบมูลค่าโครงการกับประสิทธิภาพผู้รับเหมา พบว่ามูลค่าโครงการน้อยประสิทธิภาพของผู้รับเหมา ก็จะน้อยตาม แต่เมื่อมูลค่าโครงการสูง

ประสิทธิภาพผู้รับเหมาจะมากขึ้นด้วยดังนั้นหน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้น ในการซื้อและการจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อ 31(2) ประสิทธิภาพและผลงานของผู้เสนอราคาลักษณะประเภทเดียวกัน จะลดอัตราการทึงงานให้น้อยลง

6.4 ลักษณะงานที่ผู้รับเหมาทึงงานส่วนใหญ่ที่ทึงงานก่อนและหลังมาตรการ ๑ คืองานอาคารเป็นงานที่ผู้รับเหมาทึงงานมากที่สุด ซึ่งผลการวิจัยพบว่าวัสดุมีการปรับราคาขึ้นลงอยู่ตลอดตามราคาน้ำมัน เช่น เหล็กเส้น ปูนซีเมนต์ ในสัดส่วนที่สูง ผู้รับเหมาที่ไม่ได้ทำสัญญาแบบปรับราคาได้ (สัญญาแบบมีค่า K) จึงต้องทึงงาน เนื่องจากไม่สามารถรับภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้นได้

6.5 หน่วยงานผู้ว่าจ้างที่มีผู้รับเหมาทึงงานมากที่สุดคือกระทรวงมหาดไทย จากการวิจัยพบว่าหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังขาดการปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ ๑ อย่างละเอียดและรอบคอบ ทั้งนี้กรมส่งเสริมฯ ยังไม่บังคับให้ผู้รับเหมาต้องขึ้นทะเบียนกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเอง จึงทำให้หน่วยงานท้องถิ่นมีอัตราการทึงงานมากกว่าในส่วนกลาง เช่น กรมทางหลวง กรมชลประทาน เป็นต้น ที่มีกรขึ้นทะเบียนผู้รับเหมากับกรมกองนั้นก่อนที่จะทำการเสนอราคาซึ่งเป็นการกีดกันรองผู้รับเหมาเบื้องต้น จึงทำให้อัตราการทึงงาน ในส่วนกลางมีสัดส่วนการทึงงานน้อยกว่าหน่วยงานท้องถิ่น

สรุปผลการเปรียบเทียบอัตราการทึงงานก่อนและหลังมาตรการ๑ จากผลการวิจัยนั้นพบว่าก่อนมาตรการ๑ จะมีค่าเฉลี่ยและสัดส่วนของการทึงงานของโครงการภาครัฐที่จัดจ้างด้วยวิธีสอบราคาคือมูลค่าโครงการทุนจดทะเบียน ประสิทธิภาพ ลักษณะงานและหน่วยงานผู้ว่าจ้างนั้นมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ($P < 0.05$) เมื่อเปรียบกับหลังมาตรการ ๑

และสาเหตุการทิ้งงานในช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกษานั้น จากการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามพบว่า ส่วนใหญ่มาตรการ ๑ ที่ภาครัฐได้ออกมาช่วยผู้รับเหมาที่ประสบภาวะวิกฤติทางด้านต้นทุนในขณะนั้นไม่สามารถช่วยเหลือผู้รับเหมาได้ตรงจุดทำให้ยังเกิดปัญหาการทิ้งงาน เช่น 1) มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่สอดคล้องและครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นและมีปัญหาในด้านการตีความและการปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ลำช้า 2) มาตรการ ๑ ข้อที่ 10 ในการขอรับความช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์ข้อที่ 2.1, 2.2, 3, 4.1, 5.1, 6.1, 7.1 ให้ผู้ประกอบการแจ้งความประสงค์ต่อหน่วยงานคู่สัญญาเป็นหนังสือภายใน 60 วันนับแต่ ครม.มีมติ [2] นั้นมีความล่าช้าในด้านการประสานงานของหน่วยงานภาครัฐและควรขยายเวลาออกไปให้มากกว่า 60 วัน 3) มาตรการ ๑ ข้อที่ 9 กำหนดราคากลางให้เป็นปัจจุบัน [2] นั้นหน่วยงานภาครัฐกำหนดราคากลางไม่เป็นไปตามราคาวัสดุที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้ผู้รับเหมาไม่สามารถทำสัญญาหรือข้อตกลงทำงานภายในเวลาที่ทางราชการกำหนด 4) การมอบอำนาจให้ กวพ. ตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับมาตรการ ๑ ตาม มาตรการ ๑ ข้อ 11 [2] นั้นล่าช้าในเรื่องการอนุมัติเรื่องต่าง ๆ ที่เสนอและร้องเรียนนั้นมีความล่าช้า ทำให้ผู้รับจ้างเสียหายประโยชน์

7. สรุปผลการศึกษา

จากการวิเคราะห์ลักษณะการทิ้งงาน ทั้งก่อนและหลังมาตรการ ๑ ผู้วิจัยพบว่าสาเหตุการทิ้งงานของผู้รับเหมาส่วนใหญ่เกิดจากสาเหตุทางด้านการเงินและปัญหาความล่าช้าของหน่วยงานภาครัฐในการให้ความช่วยเหลือผู้รับจ้าง ปัญหาของมาตรการ ๑ ที่ต้องอาศัยการตีความ ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจในช่วงปลายปี พ.ศ. 2550 - พ.ศ. 2551 นั้นกำลังเกิดภาวะวิกฤติ ดังนั้นในการคัดเลือกผู้รับเหมาเข้ามาดำเนินงานในโครงการก่อสร้างของภาครัฐ ทางผู้ว่าจ้างควรจะต้องตรวจสอบ สถานะทางการเงินของบริษัทผู้รับเหมา ตลอดระยะเวลาดำเนินงานใน

โครงการ และจะต้องพิจารณาถึงจำนวนโครงการ ลักษณะงานและปริมาณงานที่ทางผู้รับเหมาดำเนินงานอยู่ในปัจจุบันด้วย เพราะสิ่งเหล่านี้มีผลต่อการแล้วเสร็จของงาน ส่วนมูลค่าโครงการที่น้อยกว่า 2 ล้านบาทที่มีการทิ้งงานเป็นส่วนใหญ่จะมาจากกระทรวงมหาดไทย ผู้วิจัยมีความเห็นว่า กระทรวงฯ ควรส่งหนังสือแจ้งให้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นออกหนังสือจากกรมฯ บังคับให้เจ้าหน้าที่พัสดุในหน่วยงานท้องถิ่นเช่น อบต. เทศบาล อบจ. นั้นดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดเพื่อที่จะลดอัตราการทิ้งงานในส่วนนี้ให้น้อยลง การตรวจสอบทุนจดทะเบียนก็เป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากมีความสัมพันธ์กับความมั่นคงของผู้รับเหมาโดยผู้วิจัยพบว่าบริษัทที่มีทุนจดทะเบียนน้อย ต้นทุนที่จะใช้ในการดำเนินงานจะน้อย [3],[4] และหน่วยงานของรัฐใช้สัญญาแบบจ้างเหมาจึงทำให้ผู้รับเหมา มีภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจะมีอัตราการทิ้งงานในสัดส่วนที่สูง ส่วนประสิทธิภาพในการทำงานของผู้รับเหมา ผู้วิจัยพบว่าประสิทธิภาพของบริษัทจะทิ้งงานอยู่ระหว่าง 5-10 ปี ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่พัสดุควรมีการตรวจสอบบริษัทที่มีประสิทธิภาพอยู่ในช่วงนี้อย่างละเอียดก่อนคัดเลือกเป็นผู้เสนอราคา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทิ้งงาน การนำสัญญาแบบปรับราคาได้ มาใช้ในหน่วยงานท้องถิ่น เช่น อบต. เทศบาล นั้นจะช่วยลดการทิ้งงานอาคารลงได้เป็นอย่างมาก [4] เนื่องจากสัญญาแบบที่ใช้กันอยู่เป็นสัญญาจ้างเหมา ไม่มีการช่วยผู้ประกอบการในด้านใดๆเลย จึงเกิดปัญหาการทิ้งงานตามมา

ผู้วิจัยพบว่าสาเหตุการทิ้งงานของผู้รับเหมาส่วนใหญ่เกิดจากสาเหตุทางด้านการเงินเป็นหลัก ดังนั้นแนวทางป้องกัน/แก้ไขปัญหาการทิ้งงานคือ 1) ผู้ว่าจ้างควรกำหนดในเอกสารประกวดราคาหัวข้อหลักฐานการเสนอราคาว่า ในการยื่นประมูลของผู้รับจ้างต้องยื่นแสดงจำนวนโครงการ ลักษณะงาน และปริมาณงานที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันเพื่อใช้เป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาถึง

ความเหมาะสมระหว่างเงินทุนและปริมาณงานที่มีอยู่ 2) ผู้รับจ้างควรเรียกร้องให้สัญญาจ้างหัวข้อการตรวจงานจ้างระบุถึงระยะเวลาตรวจรับงานแต่ละงวด และระยะเวลาการจ่ายเงินหลังการตรวจรับงาน เพื่อให้ผู้รับจ้างจะสามารถวางแผนการใช้จ่ายเงินได้อย่างถูกต้อง 3) ผู้รับจ้างควรเรียกร้องให้เอกสารการประกวดราคาทุกโครงการหัวข้อค่าจ้างและการจ่ายเงินระบุว่า ผู้ว่าจ้างจะจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าแก่ผู้รับจ้าง โดยผู้รับจ้างจะใช้จ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้านั้น เป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานตามสัญญาเท่านั้นและผู้รับจ้างต้องแสดงหลักฐานการใช้จ่ายเงินล่วงหน้าแก่ผู้ว่าจ้างด้วย 4) ผู้รับจ้างควรเรียกร้องให้เอกสารประกวดราคาหัวข้อการทำสัญญาจ้างกำหนดถึง สิทธิของผู้รับจ้างในการขอสละสิทธิ์ในการเข้าทำสัญญากับผู้ว่าจ้างได้ แต่ผู้รับจ้างต้องแสดงหลักฐานที่ชัดเจนถึงความจำเป็นที่ไม่สามารถเข้าดำเนินงานได้ โดยผู้รับจ้างต้องแจ้งต่อผู้ว่าจ้างก่อนวันเข้าทำสัญญา 5) ผู้รับจ้างควรเรียกร้องให้เอกสารประกวดราคากำหนดหัวข้อการปรับราคาก่อนก่อสร้างและสูตรการปรับราคามาด้วย เมื่อราคาวัสดุอุปกรณ์มีการขึ้นราคาผู้รับจ้างจะได้ขอปรับขึ้นราคาต่าก่อนก่อสร้างได้ เพื่อป้องกันผู้รับจ้างทำงานและต้องเสียเวลาทำการจัดซื้อจัดจ้างใหม่

และจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกล่าวว่า 1) ผู้รับจ้างควรประเมินความสามารถทั้งในด้านบุคลากรและเงินทุนของตนเองก่อนเข้าร่วมประมูลงานเพื่อทราบถึงความเป็นไปได้ในการดำเนินงานให้แล้วเสร็จและควรรับงานแต่พอสมควร 2) ผู้รับจ้างควรมีแหล่งเงินทุนสำรองเผื่อไว้เพื่อจะได้มีเงินทุนมาใช้ดำเนินงานให้แล้วเสร็จได้ 3) สัญญาจะต้องเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และต้องกำหนดถึงขอบเขต หน้าที่ความรับผิดชอบภาระค่าใช้จ่ายของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจน และควรเพิ่มเติมเกี่ยวกับสิทธิของผู้รับเหมาในสัญญาจ้างด้วย 4) ผู้รับจ้างควรตรวจสอบราคาวัสดุอุปกรณ์/น้ำมัน เป็นประจำในระหว่างการทำงานก่อสร้าง และควรเผื่อจำนวนวัสดุอุปกรณ์/น้ำมันสำรองเก็บไว้ 5) ผู้รับจ้างควรติดต่อ และขอเครดิตในการสั่งซื้อวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างจากร้านค้าวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างเพื่อที่

จะได้นำเงินจ่ายล่วงหน้าและเงินทุนที่มีอยู่ไปใช้จ่ายหมุนเวียนอย่างอื่น 6) ผู้รับจ้างควรตรวจสอบราคาที่คำนวณและเอกสารที่จะยื่นเสนอราคาซ้ำก่อนที่จะยื่นเสนอราคาต่อทางราชการและผู้รับจ้างต้องมีความรับผิดชอบดำเนินงานให้แล้วเสร็จตามราคาที่เสนอ [4]

นอกจากนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การแก้ปัญหาผู้ทำงานให้ลดน้อยลงนั้น 1) หน่วยงานภาครัฐควรบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ฯ อย่างเคร่งครัด 2) ปรับปรุงมาตรการ ฯ ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้น โดยคณะรัฐมนตรีต้องรับข้อเสนอและความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการก่อสร้างนำมากำหนดเป็นมาตรการ ฯ ด้วย 3) การนำสัญญามาตรฐานสำหรับงานก่อสร้าง (FIDIC) มาใช้ในหน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นและบังคับใช้สัญญาแบบปรับราคาได้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วย 4) การเบิกจ่ายเงินชดเชยค่า K ให้กับผู้รับจ้างรวดเร็วขึ้นเพื่อชดเชยสภาพคล่อง 5) ขึ้นทะเบียนผู้รับเหมาในหน่วยงานส่วนท้องถิ่น 6) การบังคับใช้ระเบียบทางราชการในด้านวินัยอย่างเคร่งครัดกับเจ้าหน้าที่ที่ละเว้นการปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ ฯ ทั้งนี้ถ้าลดการจ้างงานให้เป็นศูนย์แล้ว จะเป็นผลดีต่อสภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศให้มีความมั่นคงสืบต่อไป

8. บรรณานุกรม

- [1] นายพลพัฒน์ วรรณสุต, 2551. ความเดือดร้อนและทางออกของผู้ประกอบการก่อสร้าง .การเสวนาเรื่องความเดือดร้อนของผู้ประกอบการก่อสร้าง, สมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทยในพระบรมราชูปถัมภ์
- [2] สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551. มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 มิถุนายน 2551 เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพอื่น, กรุงเทพฯ
- [3] คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุกรมบัญชีกลาง, 2550-2552. เรื่องแจ้งรายชื่อผู้ทำงาน, กรมบัญชีกลาง. กรุงเทพฯ
- [4] ณัฐวัชต์ วิลัยหงษ์, 2550. การทำงานของผู้รับเหมาที่นำไปสู่การบอกเลิกสัญญาโดยผู้ว่าจ้างในสัญญาโครงการก่อสร้างภาครัฐ. วิทยานิพนธ์วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิศวกรรมโยธามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ.
- [5] สำนักนายกรัฐมนตรี, 2535. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี.