

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดจันทบุรีนั้น มีรูปแบบของหน่วยงานที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ 4 รูปแบบคือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์กรบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 รูปแบบนี้ ถือว่ามีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้ง มีภาระหน้าที่สำคัญที่จะต้องดูแลรับผิดชอบในกิจการท้องถิ่น ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ด้านสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปการและในด้านโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นให้ทั่วถึงตามข้อกำหนดหลายด้านด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นจากกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และฉบับ 2550 กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ตลอดจนกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเองในการที่จะต้องทำการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐานนั้น มีความสำคัญเป็นอย่างมาก อีกด้านหนึ่ง ตามภาระหน้าที่ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติ เนื่องจากเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นเบื้องต้นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ภายใต้ภาระหน้าที่ ที่ต้องทำ อาทิเช่น จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เป็นต้น และภายใต้ภาระหน้าที่ที่อาจจัดทำ อาทิเช่น ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ และการผังเมือง เป็นต้น

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวตามที่กฎหมายได้กำหนดข้างต้นแล้วเมื่อนำมาสู่การปฏิบัติงานตามหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน้าที่เกือบทั้งหมดล้วนต้องเกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง ซึ่งการก่อสร้างในแต่ละโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องทำการกำหนดราคากลางหรือราคาค่างานก่อสร้างเพื่อเป็นตัวกำหนดต้นทุนและกำไรของของราคาค่างานก่อสร้างของทางราชการหรือที่เรียกว่าราคากลางและราคากลางนี้จะใช้เป็นราคามาตรฐานสำหรับงานก่อสร้างชนิดต่างๆ เพื่อให้ผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณได้พิจารณาถึงความเหมาะสมทั้งในด้านความจำเป็นเร่งด่วนของโครงการและความเหมาะสมในราคาค่างานก่อสร้างที่ไม่ถูก

จนเกินไปและไม่แพงจนเกินไป และเมื่อผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณโครงการต่างๆ เห็นว่าเหมาะสมแล้วทุกองค์ประกอบของโครงการ จึงจะพิจารณาอนุมัติโครงการต่างๆ ที่ท้องถิ่น แต่ละแห่งเสนอมา และนำไปสู่กระบวนการในการประกวดราคาหรือสอบราคาและประมูล ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 9 พ.ศ. 2553

สำหรับหลักเกณฑ์การกำหนดราคากลางหรือราคาค่างานก่อสร้างของทางราชการนั้น มิได้เป็นมาตรฐานเดียวกันเสมอไปสำหรับทุกหน่วยงานและทุกประเภทงานแต่จะมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละคณะกรรมการกำหนดราคากลางของแต่ละหน่วยงานจะกำหนด ถึงแม้ว่าทุกหน่วยงานจะอ้างอิงหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยคณะรัฐมนตรีภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเราจะพบปรากฏการณ์ บ่อยครั้งที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เดียวกันซึ่งมีการกำหนดราคาค่างานก่อสร้างชนิดเดียวกัน แต่ราคาค่างานก่อสร้างกลับมีความแตกต่างกัน ดังนั้นจึงเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหา ในกระบวนการพิจารณาโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าวคือเมื่อมีการเสนอโครงการ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ภายในจังหวัดจันทบุรี ไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อขอรับการสนับสนุน งบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยโครงการดังกล่าวจะต้องผ่านการพิจารณา ความเหมาะสมของโครงการจากทางจังหวัดเพื่อพิจารณาตรวจสอบโครงการต่างๆ ที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเสนอมา ทางจังหวัดจะนัดประชุมพร้อมเพรียงกันทุกองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยมีท้องถิ่นจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากทางผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ในการประชุมเพื่อพิจารณาโครงการ เท่าที่มีการประชุม ที่ผ่านมาการพิจารณาโครงการก็จะประสบกับ ปัญหาสำคัญคือในโครงการประเภทเดียวกันที่มีปริมาณเนื้องานเท่ากัน แต่กลับมีราคาค่างานก่อสร้าง ที่ไม่เท่ากัน และนี่เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบโดยตรงที่สร้างความสับสนและความไม่เข้าใจให้กับ ผู้ที่ทำการพิจารณาตรวจสอบโครงการและผู้ที่มีอำนาจในการที่จะอนุมัติงบประมาณให้กับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ที่เสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณเป็นอย่างมาก และ ยังมีการตีความไปว่าการกำหนดราคาค่างานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ที่ไม่เท่ากันนั้นจะนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันหรือการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการได้ ปัญหา เช่นนี้เป็นเหตุเป็นเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดการโต้แย้งกันในที่ประชุม เพื่อที่จะคลายปัญหาความเข้าใจ ที่มีความคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ถือปฏิบัติในการกำหนดราคา ค่างานก่อสร้างในท้องถิ่นของตนเอง

จากปัญหาที่มีการโต้แย้งกันเรื่องการกำหนดราคาค่างานก่อสร้างดังกล่าวผู้ศึกษาจึงมี ความสนใจที่จะศึกษาถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีผลต่อการกำหนดความเหมาะสมของ ราคาค่างานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรีว่าราคาค่างานก่อสร้าง

ดังกล่าวนี้การกำหนดราคาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างไร และราคาที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร การศึกษาดังกล่าวจะทำให้ทราบถึงข้อมูลที่แท้จริงของราคาค่าก่อสร้างที่มีความแตกต่างกันในงานที่มีลักษณะประเภทเดียวกันและมีปริมาณงานที่เท่ากัน ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดจันทบุรี ในการที่จะถือปฏิบัติตามแนวทางและเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาให้ทราบถึงความเหมาะสมของราคาค่างานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี ในทัศนะของบุคลากรด้านช่างโยธา
2. เพื่อศึกษาให้ทราบถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีผลต่อการกำหนดราคาค่างานก่อสร้างที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี ในทัศนะของบุคลากรด้านช่างโยธา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. การทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดราคาค่างานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรีจะก่อให้เกิดความเข้าใจในกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการพิจารณามาตรฐาน
2. นำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการกำหนดราคาค่างานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านช่วงเวลาที่ทำการศึกษาจะพิจารณาปัจจัยกำหนดราคาค่างานก่อสร้างตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554 จนถึงปีงบประมาณ 2555
2. ขอบเขตด้านพื้นที่จะศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. ขอบเขตด้านประชากรหน่วยการวิเคราะห์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตัวแทนการให้ข้อมูลคือ ศึกษาบุคลากรที่มีความรู้ด้านช่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ราคา หมายถึง สิ่งที่กำหนดขึ้นแล้วทำให้มีผลกระทบต่อการทำงานในทางลบหรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์

2. **ราคาค่างานก่อสร้าง** หมายถึง ราคากลางหรือราคาค่างานก่อสร้างที่กำหนดขึ้นมาเพื่อทำการก่อสร้างงานประเภทต่างๆ ของส่วนราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดถือมาตรฐานการคำนวณราคาจากข้อกำหนด หรือหลักเกณฑ์ตามระเบียบ วิธีปฏิบัติที่ทางมติ ครม. หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้แจ้งแนวทางให้ถือปฏิบัติ

3. **ต้นทุนในการผลิต** หมายถึง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ น้ำมัน ค่าขนส่ง แรงงาน และวัสดุที่ใช้ในการผลิต

4. **การเอื้อประโยชน์ของนักการเมือง** หมายถึง การได้ประโยชน์ของนักการเมืองในการกำหนดราคาค่างานก่อสร้างจากการถือคสเป็คและตั้งราคาสูงกว่าความเป็นจริง

5. **การแสวงหาค่าเช่าของข้าราชการ** หมายถึง การใช้วิชาชีพและอำนาจในการควบคุมของข้าราชการกำหนดราคาค่างานก่อสร้างสูงกว่าความเป็นจริง หรือใช้วัสดุคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน

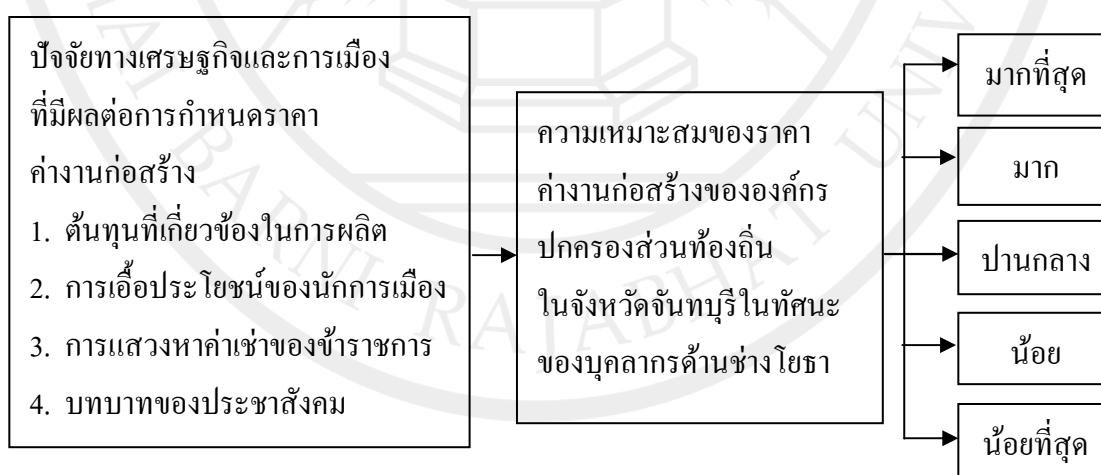
6. **บทบาทของประชาสังคม** หมายถึง บทบาทของประชาสังคมที่มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มธุรกิจค้าวัสดุก่อสร้างและรัฐบาลที่มีผลต่อการกำหนดราคาค่างานก่อสร้าง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากแนวคิดทฤษฎีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและประสบการณ์การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยสามารถกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

ตัวแปรต้น

ตัวแปรตาม



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

สมมุติฐานการวิจัย

1. ต้นทุนการผลิตมีผลต่อการกำหนดความเหมาะสมของราคาค่างานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรีในทัศนะของบุคลากรด้านช่างโยธา
2. การเอื้อประโยชน์ของนักการเมือง มีผลต่อการกำหนดความเหมาะสมของราคาค่างานก่อสร้างของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรีในทัศนะของบุคลากรด้านช่างโยธา
3. การแสวงหาค่าเช่าของราชการมีผลต่อการกำหนดความเหมาะสมของราคาค่างานก่อสร้างของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรีในทัศนะของบุคลากรด้านช่างโยธา
4. บทบาทของประชาสังคมมีผลต่อการกำหนดความเหมาะสมของราคาค่างานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรีในทัศนะของบุคลากรด้านช่างโยธา