

การวิเคราะห์ประสิทธิผลจากการจ้างภาคเอกชนในงานบำรุงปกติงานทาง

Analysis of Effectiveness from Contracting Out Highway Routine Maintenance

ประพนธ์ ชินอุดมทรัพย์ และวิศณุ ทรัพย์สมพล

Prapon Chinudomsab and Wisanu Subsompon

ภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทร. 0-2218-6460 โทรสาร 0-2251-7304

E-mail: wisanu.s@chula.ac.th

บทคัดย่อ

บทความนี้กล่าวถึงการประเมินผลจากการจ้างเอกชนในการดำเนินงานบำรุงปกติงานทางของกรมทางหลวง โดยประเมินผลที่เกิดขึ้นทั้งในด้านคุณภาพและระยะเวลาที่ใช้ รวมถึงปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการจ้างและข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขปัญหา โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่แขวงทางทั่วประเทศ จำนวน 50 ราย และผู้รับจ้างงานบำรุงปกติจำนวน 31 ราย จากการศึกษาพบว่า การจ้างเอกชนดำเนินการทำให้คุณภาพงานดีขึ้นกว่าการดำเนินการเอง รวมทั้งสามารถลดระยะเวลาในการปฏิบัติงานบำรุงรักษาลง ในส่วนของปัญหาอุปสรรคหลักที่เกิดขึ้นได้แก่ ในงานที่มีมูลค่าน้อย จะหาผู้รับจ้างที่สนใจงานนั้นได้ยาก เพราะมูลค่าการจ้างจะไม่คุ้มกับต้นทุนการดำเนินงานของเอกชน และระยะเวลาที่เอกชนต้องรับประกันผลงานไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมความเสียหายของทางที่เกิดขึ้น แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวสามารถทำได้โดยการปรับปรุงรูปแบบการจ้าง เช่น การนำรูปแบบการจ้างบำรุงรักษาระยะยาวมาใช้ เป็นต้น

Abstract

This paper presents the survey result of contracting out highway routine maintenance activities in terms of quality and time evaluation. Problems found during the contracting out process are also addressed as well as suggestion for resolve such problems is discussed. The data is based on 50 returned questionnaires from the Department of Highway (DOH) engineers in highway districts and 31 returned

questionnaires from routine maintenance contractors. Most highway engineers from the DOH agree that contracting out can enhance the quality of highway routine maintenance and reduce maintenance work time. Nevertheless, main problems occurred in contracting out process are that it is difficult for the DOH to find contractors who are interested in low-paid jobs, and performance warranty period is not in accordance with the deterioration behavior of highway. One of the solutions is to improve the pattern of routine maintenance contract such as using long term routine maintenance contract.

1. บทนำ

การบำรุงรักษาทางหลวงให้มีสภาพดีเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งของภาครัฐ ซึ่งงานบำรุงรักษาทางนั้นสามารถจำแนกออกได้เป็นหลายประเภท โดยในส่วนของงานบำรุงตามกำหนดเวลา งานบำรุงพิเศษ และงานบูรณะ ซึ่งเป็นงานที่มีมูลค่างานต่อการดำเนินการในแต่ละครั้งที่ค่อนข้างมากนั้น ปัจจุบันภาครัฐได้ทำการจ้างเหมาให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่งานบำรุงปกติซึ่งเป็นงานซ่อมแซมเล็กๆ น้อยๆ ภาครัฐยังคงดำเนินการเองอยู่เกือบทั้งหมด [1]

จากนโยบายปฏิรูประบบราชการซึ่งส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในภารกิจของรัฐมากขึ้น ภารกิจบำรุงปกติของงานทางจึงเป็นอีกภารกิจหนึ่งที่ภาครัฐได้ให้ความสนใจและเริ่มส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามี

ส่วนร่วมในการดำเนินงาน แต่อย่างไรก็ตามการจ้างเหมาให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินงานนั้น จำเป็นต้องมีการศึกษาถึงผลที่ได้รับจากการจ้าง รวมถึงปัญหาหรืออุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น ตลอดจนจนแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อภาครัฐในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายในการดำเนินการเกี่ยวกับการบำรุงรักษาทางให้ได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบผลของการจ้างเอกชนในงานบำรุงปกติงานทางหลวงกับการที่ภาครัฐดำเนินการเองว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร โดยเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นในด้านของคุณภาพของงานและเวลาในการดำเนินงาน ตลอดจนศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการจ้าง รวมถึงข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยข้อมูลหลักที่นำมาใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลเฉพาะที่เกี่ยวกับงานบำรุงปกติของทางหลวงแผ่นดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวง

3. วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยนี้ ใช้การส่งแบบสอบถามเพื่อสอบถามความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐและเอกชน โดยในส่วนของภาครัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงตั้งแต่ระดับ 6 ขึ้นไป ซึ่งเป็นตัวแทนจากแขวงทางต่างๆ จำนวน 85 ราย และในส่วนของเอกชน ได้แก่ บริษัทผู้รับจ้างงานบำรุงปกติที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมทางหลวง จำนวน 135 ราย

แบบสอบถามที่ใช้ในการศึกษานี้ ประกอบไปด้วยการสอบถามเพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างด้านคุณภาพและเวลาระหว่างงานที่ดำเนินการเองและงานที่จ้างเหมาภาคเอกชน ในมุมมองของภาครัฐ และการสอบถามถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นและข้อเสนอแนะในการจ้างเอกชน โดยใช้มาตรวัดทัศนคติแบบ Likert สำหรับให้ผู้ตอบระบุระดับความคิดเห็น โดยแบบสอบถามดังกล่าวนี้ได้ผ่านการตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้งาน ทั้งความถูกต้อง (Validity) โดยการสอบทานกับผู้เชี่ยวชาญจำนวน 8 ราย และทดสอบความเชื่อมั่น (Reliability) จากกลุ่มตัวอย่าง 20 รายก่อนนำไปใช้จริง

4. ผลการวิจัย

ผลการสำรวจจากแบบสอบถาม พบว่า ภาครัฐมีผู้ตอบกลับมาจำนวนทั้งสิ้น 50 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 58.82 ในขณะที่ผู้รับจ้างเอกชนตอบกลับมาทั้งสิ้น 31 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 22.96

4.1 ผลการเปรียบเทียบความแตกต่างด้านคุณภาพและเวลา ระหว่างการดำเนินการเองและการจ้างเอกชน

ผลการเปรียบเทียบความแตกต่างด้านคุณภาพและเวลาระหว่างการดำเนินการเองและการจ้างเอกชน แสดงในตารางที่ 1 พบว่า ในด้านคุณภาพ ภาครัฐเห็นว่าส่วนใหญ่การจ้างเอกชนจะให้คุณภาพที่ดีกว่า ไม่ว่าจะเป็นในด้านของเทคนิควิธีในการปฏิบัติงาน ความพร้อมด้านบุคลากร และเครื่องมือเครื่องจักร รวมถึงคุณภาพของผลงานที่ได้รับ ส่วนการเปรียบเทียบความแตกต่างในด้านของเวลา พบว่าภาครัฐเห็นว่า การจ้างเอกชนไม่ได้ทำให้เวลานับตั้งแต่พบความเสียหายจนถึงเริ่มเข้าไปซ่อมบำรุงแตกต่างจากการที่ภาครัฐดำเนินการเองนัก แต่การจ้างเอกชนจะช่วยประหยัดเวลาในการปฏิบัติงานบำรุงรักษาลงได้ เนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบในงานบำรุงปกติประเภทเดียวกันและในปริมาณการทำงานที่เท่ากันแล้วภาคเอกชนจะใช้เวลาในการดำเนินงานบำรุงรักษาโดยเฉลี่ยสั้นกว่า โดยมีสาเหตุหลักเนื่องจากภาคเอกชนมีความพร้อมในด้านของเครื่องมือเครื่องจักรและแรงงานมากกว่า

4.2 ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการจ้างเอกชน

เมื่อเปรียบเทียบประเด็นปัญหาอุปสรรคในความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชน ดังแสดงในตารางที่ 2 พบว่ามีประเด็นที่ทั้งภาครัฐและเอกชนต่างเห็นตรงกันว่าเป็นปัญหาอุปสรรคทั้งสิ้น 7 ประเด็น เป็นประเด็นปัญหาอุปสรรคเฉพาะในความคิดเห็นของภาครัฐจำนวน 4 ประเด็น และเป็นประเด็นปัญหาอุปสรรคเฉพาะในความคิดเห็นของเอกชนจำนวน 4 ประเด็น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 1 สรุปความเห็นเกี่ยวกับความแตกต่างด้านคุณภาพและเวลาระหว่างการดำเนินการเองและการจ้างเอกชน

	งานบำรุงปกติกลุ่มงานประเภทที่ 1 (งานบำรุงผิวทาง ไหล่ทาง ระบบระบาย น้ำ สะพานและโครงสร้างอื่นๆ)			งานบำรุงปกติกลุ่มงานประเภทที่ 2 (งานจราจรสงเคราะห์และสิ่งอำนวยความสะดวก ปลอดภัย ตัดหญ้า ดูแลต้นไม้)		
	คะแนนเฉลี่ย	S.D.	คำอธิบาย	คะแนนเฉลี่ย	S.D.	คำอธิบาย
คุณภาพของปัจจัยในการดำเนินงาน						
1. เทคนิควิธีในการปฏิบัติงาน	0.54	0.96	เอกชนดีกว่า	0.18	0.72	ไม่แตกต่าง
2. ความพร้อมด้านจำนวนบุคลากร						
2.1 ระดับผู้ควบคุมงาน	0.42	0.95	เอกชนดีกว่า	0.42	0.94	เอกชนดีกว่า
2.2 ระดับแรงงาน	0.79	0.79	เอกชนดีกว่า	0.83	0.81	เอกชนดีกว่า
3. ความสามารถหรือความเชี่ยวชาญ ของผู้ควบคุมงาน	-0.18	0.88	ไม่แตกต่าง	-0.04	0.91	ไม่แตกต่าง
4. ความพร้อมด้านจำนวนเครื่องมือ เครื่องจักร	1.31	0.71	เอกชน ดีกว่ามาก	1.14	0.85	เอกชนดีกว่า
5. สภาพหรือความทันสมัยของ เครื่องมือเครื่องจักร	1.27	0.82	เอกชน ดีกว่ามาก	1.14	0.93	เอกชนดีกว่า
6. คุณภาพของวัสดุที่ใช้	0.27	0.75	ไม่แตกต่าง	0.26	0.66	ไม่แตกต่าง
7. ความเรียบร้อยและปลอดภัยของ สถานที่ปฏิบัติงาน	0.10	0.86	ไม่แตกต่าง	0.24	0.77	ไม่แตกต่าง
คุณภาพผลงานที่ได้รับ	0.68	0.93	เอกชนดีกว่า	0.72	0.88	เอกชนดีกว่า
8. เวลาตั้งแต่พบความเสียหายจนถึง เริ่มต้นเข้าไปซ่อมบำรุง	-0.04	1.06	ไม่แตกต่าง	-0.04	1.02	ไม่แตกต่าง
9. เวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน บำรุงรักษา	1.00	0.47	เอกชนดีกว่า	0.97	0.64	เอกชนดีกว่า

หมายเหตุ

- คะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นเท่ากับ -2.00 ถึง -1.21 หมายถึง ภาครัฐดีกว่ามาก
- คะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นเท่ากับ -1.20 ถึง -0.41 หมายถึง ภาครัฐดีกว่า
- คะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นเท่ากับ -0.40 ถึง 0.40 หมายถึง ไม่แตกต่าง
- คะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นเท่ากับ 0.41 ถึง 1.20 หมายถึง ภาคเอกชนดีกว่า
- คะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นเท่ากับ 1.21 ถึง 2.00 หมายถึง ภาคเอกชนดีกว่ามาก

ตารางที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคในการจ้างเอกชน

ประเด็นปัญหา	คะแนนความสำคัญของปัญหาตามความเห็นของ					
	กรมทางหลวง			เอกชน		
	คะแนนเฉลี่ย	S.D.	ระดับความสำคัญ	คะแนนเฉลี่ย	S.D.	ระดับความสำคัญ
งานที่มีมูลค่าน้อยจะหาตัวผู้รับจ้างได้ยาก เพราะมูลค่าการจ้างไม่คุ้มกับต้นทุนของเอกชน	2.29	0.86	มาก	1.94	0.91	ปานกลาง
ระยะเวลาที่ผู้รับจ้างต้องรับประกันผลงานไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง	1.94	0.97	ปานกลาง	2.32	0.89	มาก
ผู้รับจ้างกลับเข้ามาซ่อมแซมงานที่ได้ทำไปแล้ว แต่เกิดความชำรุดในระหว่างประกันล่าช้า	1.77	0.99	ปานกลาง	-	-	-
ลักษณะการจ้างเอกชนที่ต้องรวบรวมปริมาณงานให้ได้ระดับหนึ่งก่อน ทำให้ถนนเกิดความเสียหายมากกว่าจะได้รับการบำรุงรักษา	1.67	1.08	ปานกลาง	1.58	0.99	ปานกลาง
ยังไม่มีกำหนดระยะเวลาประกันผลงานในงานบำรุงปกติแต่ละประเภทเป็นมาตรฐานที่แน่นอน	1.52	1.07	ปานกลาง	1.81	1.01	ปานกลาง
ไม่สามารถจ้างเอกชนในสัดส่วนที่มาก เพราะภาครัฐยังคงมีบุคลากรและเครื่องจักรเองอยู่	1.10	1.14	เล็กน้อย	1.06	0.99	เล็กน้อย
ขั้นตอนการหาตัวผู้รับจ้างมีความล่าช้า	1.06	1.08	เล็กน้อย	-	-	-
งานบางประเภทยังไม่ได้มีการเตรียมมาตรฐานหรือข้อกำหนดของงานสำหรับใช้ในการจ้าง	1.04	0.87	เล็กน้อย	-	-	-
สัญญาที่มีมูลค่างานค่อนข้างน้อย แต่มีจำนวนสัญญา มาก ส่งผลให้เสียเวลาในการดำเนินการจ้าง	0.96	0.96	เล็กน้อย	-	-	-
การอนุมัติผลทดสอบวัสดุมีความล่าช้า	0.94	0.97	เล็กน้อย	1.52	1.06	ปานกลาง
คัดเลือกผู้รับจ้างแล้ว แต่เกิดความล่าช้าในการลงนามสัญญาจ้างเพื่อให้ผู้รับจ้างดำเนินงาน	0.88	1.09	เล็กน้อย	1.23	1.06	เล็กน้อย
ปัญหาในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องระหว่างการดำเนินงาน	0.58	0.97	ไม่เป็นปัญหา	1.48	1.05	เล็กน้อย
รายละเอียดของสัญญาจ้างบางส่วนยังมีความคลุมเครือไม่ชัดเจน หรือยังขาดสาระสำคัญบางประการ ทำให้เกิดข้อขัดแย้งในการทำงาน	0.31	0.77	ไม่เป็นปัญหา	1.68	0.99	ปานกลาง
ระยะเวลาดำเนินการที่ระบุไว้ในสัญญาสั้นเกินไป	0.25	1.07	ไม่เป็นปัญหา	1.35	0.89	เล็กน้อย
หลักประกัน ค่าปรับ หรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ผู้รับจ้างต้องมีหรือต้องจ่าย กำหนดไว้สูงเกินไป	0.21	0.64	ไม่เป็นปัญหา	0.87	1.06	เล็กน้อย

หมายเหตุ

- คะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 2.26 ถึง 3.00 หมายถึง ประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการให้เอกชนร่วมดำเนินการ
- คะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 1.51 ถึง 2.25 หมายถึง ประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาอุปสรรคปานกลางต่อการให้เอกชนร่วมดำเนินการ
- คะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 0.76 ถึง 1.50 หมายถึง ประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาอุปสรรคเล็กน้อยต่อการให้เอกชนร่วมดำเนินการ
- คะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 0 ถึง 0.75 หมายถึง ประเด็นดังกล่าวไม่เกิดเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการ

4.2.1 ประเด็นที่เป็นปัญหาอุปสรรคทั้งในความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชน

- 1) ปัญหางานที่มีมูลค่าน้อยจะหาตัวผู้รับจ้างได้ยาก ประเด็นนี้เป็นปัญหาหลักในความเห็นของภาครัฐ เกิดจากลักษณะของงานบำรุงปกติที่เป็นงานซ่อมบำรุงเล็กๆ น้อยๆ ทำให้บางครั้งงานมีมูลค่าน้อยจนเอกชนไม่สนใจที่จะเข้ามาดำเนินการ เนื่องจากไม่คุ้มกับต้นทุนดำเนินการ
- 2) ปัญหาระยะเวลารับประกันผลงานไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมความเสียหายจริง ประเด็นนี้เป็นปัญหาหลักในความเห็นของภาคเอกชน เนื่องจากบางโครงการทางได้กำหนดระยะเวลาประกันผลงานไว้สองปีซึ่งเท่ากับระยะเวลาประกันผลงานของงานก่อสร้างใหม่ ทำให้เกิดปัญหาแก่ภาคเอกชนในการเข้ามารับงาน เพราะโดยธรรมชาติของงานบำรุงปกติก็มีอายุการใช้งานที่สั้นกว่างานก่อสร้างใหม่
- 3) ปัญหาจากการต้องรวบรวมปริมาณงานให้ได้มากในระดับหนึ่งก่อนจึงดำเนินการจ้าง ในบางครั้งถ้ามูลค่างานที่จะจ้างมีค่าน้อยแล้ว เอกชนมักไม่สนใจเข้ามาร่วมดำเนินการ ภาครัฐจึงต้องรอรวบรวมปริมาณงานให้ได้มากจำนวนหนึ่งก่อนแล้วจึงค่อยจ้าง จึงทำให้ถนนวนเสียหายเป็นเวลานานกว่าจะได้รับการบำรุงรักษา ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจลุกลามมากกว่าการบำรุงปกติ
- 4) ปัญหาจากการที่ยังไม่มีการกำหนดเป็นมาตรฐานที่แน่นอนของระยะเวลาประกันผลงานในแต่ละงาน ในปัจจุบันยังไม่มีข้อสรุปชัดเจนของระยะเวลาประกันผลงานที่เหมาะสมสำหรับงานบำรุงปกติในแต่ละประเภทงาน บางโครงการทางจึงกำหนดไว้สองปีเท่ากับงานก่อสร้าง ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวอาจยังไม่มีเหมาะสมนัก

5) ปัญหาจากการที่ภาครัฐยังคงมีบุคลากรและเครื่องจักรของตนอยู่ ทำให้ไม่สามารถจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการได้ในสัดส่วนที่มาก

ในบางโครงการทางยังคงมีเครื่องมือเครื่องจักรและบุคลากรของตนอยู่ ดังนั้นถ้าจ้างเอกชนมาดำเนินการมากๆ ก็จะทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสองด้าน ทั้งค่าจ้างเอกชนและค่าใช้จ่ายของหน่วยงานเอง

6) ปัญหาการอนุมัติผลทดสอบวัสดุมีความล่าช้า ส่วนหนึ่งเกิดจากระเบียบของราชการที่มีขั้นตอนค่อนข้างมาก รวมทั้งหน่วยงานของภาครัฐที่มีหน้าที่ในการทดสอบวัสดุ มีเครื่องมือหรือบุคลากรไม่เพียงพอปริมาณงาน

7) ปัญหาจากความล่าช้าในการลงนามสัญญาจ้างเพื่อให้ผู้รับจ้างเริ่มทำงาน หลังจากได้คัดเลือกผู้รับจ้างเข้ามาดำเนินการเรียบร้อยแล้ว มักเกิดจากการที่ภาครัฐได้ทำการคัดเลือกเอกชนเพื่อดำเนินการเรียบร้อยแล้ว แต่ยังไม่ได้รับงบประมาณสำหรับใช้ในการจ้าง ทำให้ไม่สามารถลงนามสัญญาจ้างเพื่อให้เอกชนเข้าเริ่มทำงานได้

4.2.2 ประเด็นที่เป็นปัญหาอุปสรรคเฉพาะในความคิดเห็นของภาครัฐ

- 1) ปัญหาความล่าช้าในการที่ผู้รับจ้างกลับเข้ามาซ่อมแซมงานที่เกิดความชำรุดขึ้นในระยะประกันผลงาน ผู้รับจ้างส่วนใหญ่มักเข้ามาซ่อมแซมให้ล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนด เนื่องจากเห็นว่าเป็นการเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายสูงในการกลับเข้ามาซ่อมแซม นอกจากนี้ใน

บางครั้งช่วงที่ภาครัฐแจ้งให้เข้าไปแก้ไขงาน ผู้รับจ้างอาจนำเครื่องมือเครื่องจักรหรือแรงงานไปใช้ในการทำงานที่อื่นอยู่

2) ปัญหาความล่าช้าในขั้นตอนการหาตัวผู้รับจ้าง ส่วนใหญ่ต้องใช้เวลาขั้นต่ำประมาณเกือบ 30 วัน ทำให้ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการบำรุงรักษาทางได้อย่างทันทั่วถึง

3) ปัญหาความไม่พร้อมของมาตรฐานหรือข้อกำหนดของงานสำหรับเอาไว้จ้างภาคเอกชน

งานบำรุงปกติบางประเภทยังไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานของงานสำหรับใช้จ้างเอกชนมาดำเนินการ หรือมีมาตรฐานแล้วแต่ยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ เช่น มาตรฐานงานบำรุงรักษาสะพาน นอกจากนี้งานบำรุงปกติบางประเภทยังมีความยากในการเขียนข้อกำหนดสำหรับการจ้างเอกชนเพื่อให้เอกชนปฏิบัติตาม เช่น งานทำความสะอาดผิวทาง เป็นต้น

4) ปัญหาจากการที่สัญญาบำรุงปกติแต่ละงานมีมูลค่างานน้อยส่งผลให้มีจำนวนของสัญญามาก ทำให้เสียเวลาในการดำเนินการจ้าง

การจ้างเอกชนในแต่ละสัญญามักจะมีมูลค่าไม่สูง แต่จะมีจำนวนสัญญาที่ค่อนข้างมาก ทำให้ภาครัฐต้องเสียเวลาในการดำเนินการจ้าง ตลอดจนการบริหารสัญญา

4.2.1 ประเด็นที่เป็นปัญหาอุปสรรคเฉพาะในความคิดเห็นของภาคเอกชน

1) ปัญหารายละเอียดของสัญญาจ้างบางส่วนยังมีความไม่ชัดเจน หรือขาดสาระสำคัญบางประการ

ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดเวลาของการจ่ายเงินค่าจ้างงวดงาน หรือเหตุที่สามารถนำมาขอขยายเวลาปฏิบัติงานได้ ตลอดจนการที่สัญญาจ้างไม่มีการกำหนดความสำคัญของเอกสารต่างๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของสัญญา ทำให้เกิดข้อโต้แย้งเมื่อเอกสารต่างๆขัดแย้งกัน

2) ปัญหาในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่น ในการดำเนินงานบำรุงปกติจะมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น เช่น ไฟฟ้า หรือตำรวจ ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้รับจ้างที่ต้องประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ

ดังกล่าว ซึ่งบางครั้งก็เกิดความล่าช้า เนื่องจากมีขั้นตอนทางราชการค่อนข้างมาก

3) ปัญหาระยะเวลาดำเนินการที่ภาครัฐระบุไว้ในสัญญาสั้นเกินไป

ปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่มักเกิดมาจากผลของสภาพภูมิอากาศ เช่น การทำงานในฤดูฝน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน ทำให้ปริมาณงานที่ทำได้วันลดน้อยลง

4) ปัญหาหลักประกัน ค่าปรับ หรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ผู้รับจ้างต้องมีหรือต้องจ่ายกำหนดไว้สูงเกินไป

สิ่งที่ผู้ตอบเห็นว่าเป็นอุปสรรค ได้แก่ หลักประกันของสัญญา เช่น หนังสือค้ำประกันของธนาคาร ซึ่งผู้ตอบบางส่วนเห็นว่าอัตรามูลค่าหลักประกัน 5% ของมูลค่างานนั้นค่อนข้างที่จะสูงไป นอกจากนี้ในบางครั้งทางภาครัฐยังมีการหักเงินงวดที่จะได้รับเพื่อเป็นค่าประกันผลงานในอัตราร้อยละ 10 อีก ซึ่งผู้ตอบบางส่วนเห็นว่าเป็นการไม่เป็นธรรม

สำหรับข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่างๆ นั้น ผู้ตอบส่วนใหญ่เห็นว่า ควรปรับปรุงรูปแบบของสัญญาจ้างให้มีความเหมาะสมสำหรับงานบำรุงปกติ เช่น การนำรูปแบบสัญญาจ้างบำรุงรักษาระยะเวลายาวมาใช้ เพื่อเพิ่มมูลค่าสัญญาให้สูงขึ้น และลดเวลาในการหาตัวผู้รับจ้างในแต่ละครั้งลง และควรกำหนดเป็นมาตรฐานที่เหมาะสมเกี่ยวกับระยะเวลาประกันผลงานในงานบำรุงปกติแต่ละประเภทให้สอดคล้องกับพฤติกรรมความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะอื่นๆ อีก เช่น ควรกำหนดมาตรฐานหรือข้อกำหนดของงานให้ครอบคลุมทุกงานที่จะทำการจ้าง และเพิ่มงบประมาณการจ้างเอกชนให้มากขึ้น เป็นต้น

5. สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า การจ้างเอกชนในงานบำรุงปกติทำให้คุณภาพการบำรุงรักษาส่วนใหญ่ดีขึ้นกว่าการที่ภาครัฐดำเนินการเอง รวมทั้งช่วยประหยัดเวลาในการปฏิบัติงานบำรุงรักษาลงได้ ในส่วนของปัญหาอุปสรรคหลักที่เกิดขึ้นได้แก่ งานที่มีมูลค่าน้อยจะหาตัวผู้รับจ้างได้ยาก

และระยะเวลาประกันผลงานไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมการเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งข้อเสนอแนะหลักสำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้แก่ ควรมีการปรับปรุงรูปแบบการจ้างเพื่อให้เหมาะสมกับงานบำรุงปกติ เช่น การนำรูปแบบการจ้างบำรุงรักษาระยะยาวมาใช้ ดังนั้นการศึกษาในอนาคตควรมีการศึกษาถึงรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางในการปรับปรุงรูปแบบการจ้างในประเด็นต่างๆ เช่น ระยะเวลาของสัญญาจ้างรูปแบบการจ่ายเงินแก่ผู้รับจ้าง หรือการควบคุมงานและตรวจรับงาน เป็นต้น เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลสำหรับการดำเนินการจ้างให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ต่อไป

6. กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวง ตลอดจนผู้รับเหมาทุกท่านที่ให้ความร่วมมือและช่วยเหลืออย่างดียิ่ง ทั้งในด้านข้อมูลและความคิดเห็นที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิจัย

เอกสารอ้างอิง

[1] วิศณุ และคณะ, “รายงานการเพิ่มบทบาทให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างและบำรุงรักษา รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์”, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2543.