



**รายงานการศึกษาส่วนบุคคล**  
**(Individual Study)**

**เรื่อง การบริหารจัดการโครงการทางหลวงพิเศษ**  
**ระหว่างเมือง (Motorway)**

**จัดทำโดย นายเสริมศักดิ์ นัยนันท์**  
**รหัส 93060**

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 93  
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.  
ประจำปี 2564  
ลิขสิทธิ์ของสำนักงาน ก.พ.



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การบริหารจัดการโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (Motorway)

จัดทำโดย นายเสริมศักดิ์ นัยนันท์  
รหัส 93060

หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 93  
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.  
ประจำปี 2564

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



## สำนักงาน ก.พ.

เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม ของสำนักงาน ก.พ.

จุฬา สุขมานพ  
อาจารย์ที่ปรึกษา

อักษรศรี พานิชสาส์น  
อาจารย์ที่ปรึกษา

อารักษ์ พรหมณี  
อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

กรมทางหลวงเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจในการพัฒนาโครงข่ายทางหลวงทั่วประเทศโดยมียุทธศาสตร์ของกรมทางหลวงที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 และฉบับที่ 13 นโยบายประเทศไทย 4.0 และแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม (พ.ศ. 2560 – 2564) เป็นกรอบแนวทางในการขับเคลื่อน โดยรัฐบาลมีนโยบายในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม เพื่อแข่งขันกับต่างประเทศ ในส่วนโครงสร้างพื้นฐานทางถนนได้มุ่งให้ความสำคัญกับการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (Motorway) เป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากการผลักดันโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองของรัฐบาล เช่น ส่วนต่อขยายมาบตาพุด – สนามบินอู่ตะเภา สายสมุทรสาคร – บ้านแพ้ว เป็นต้น โดยสิ่งที่ผู้ศึกษาให้ความสนใจ คือจะบริหารจัดการอย่างไรให้โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จตามแผนที่วางไว้ ประชาชนได้ใช้บริการได้อย่างสมบูรณ์ และเกิดผลสัมฤทธิ์ของโครงการได้อย่างแท้จริง ทั้งยังเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในการที่จะเป็นศูนย์กลางการคมนาคมในภูมิภาค

รายงานการศึกษา “การบริหารจัดการโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง Motorway)” ฉบับนี้ผู้ศึกษาให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการจัดทำขึ้น โดยได้พิจารณาจากสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองสายบางปะอิน – นครราชสีมา และสายบางใหญ่ - กาญจนบุรี เกิดความล่าช้ากว่าแผนที่วางไว้ค่อนข้างมาก ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางตรง คือประชาชนได้ใช้ประโยชน์ล่าช้าออกไป ค่าก่อสร้างของโครงการเพิ่มขึ้น และผลทางอ้อมคือทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสในการสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพด้านการแข่งขันของประเทศล่าช้าออกไป ซึ่งความล่าช้านี้เกิดจากหลายประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านของนโยบาย ด้านกระบวนการทำงาน และด้านงบประมาณ ซึ่งผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นแล้วจึงมาพิจารณาเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาโดยมีข้อเสนอเกี่ยวกับ การให้ความสำคัญกับแผนแม่บท กระบวนการศึกษาความเหมาะสม การสำรวจออกแบบ การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน การลงทุนดำเนินโครงการ การก่อสร้าง การบำรุงรักษาและการจัดเก็บค่าธรรมเนียม การกำหนดผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการโครงการ โดยกรมทางหลวงจะต้องผลักดันให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณมาดำเนินการให้ได้ตามแผนแม่บท นอกจากนั้น ควรมีการจัดอบรมบุคลากรให้มีความรู้ที่ทันสมัยเกี่ยวกับการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน การควบคุมงานก่อสร้าง เพื่อลดเรื่องร้องเรียนในระหว่างกระบวนการดังกล่าว ในส่วนของการลงทุนดำเนินโครงการควรพยายามจัดหาแหล่งเงินทุนอื่น ๆ เช่น การให้สัมปทานแก่เอกชนหรือการร่วมลงทุนระหว่างกรมทางหลวงกับภาคเอกชน (PPP) ทั้งนี้การร่วมลงทุนดังกล่าวอาจนำมาใช้กับการบำรุงรักษาและจัดเก็บค่าธรรมเนียม เพื่อลดภาระการจ้างบุคลากรได้ด้วย และส่วนที่สำคัญที่สุดของการบริหารโครงการคือการ

มอบหมายให้รองอธิบดีรับผิดชอบกำกับ ติดตาม และบริหารจัดการโครงการในภาพรวมเพื่อบูรณาการการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง “ การบริหารจัดการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (Motorway) ” ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ของการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ และคุณธรรม รุ่นที่ 93 ผู้ศึกษาขอขอบคุณ ดร.จุฬา สุขมานพ อาจารย์ที่ปรึกษาที่กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ และชี้แนวทางแก้ไขปรับปรุงประเด็นต่าง ๆ ทำให้รายงานฉบับนี้มีความสมบูรณ์ และขอขอบคุณ วิทยากรทุกท่านในหลักสูตร นบส.1 รุ่น 93 ทุกท่าน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ทุกท่านที่ได้ดำเนินการจัดอบรมหลักสูตรนี้ให้สำเร็จลุล่วง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีสถานการณ์การระบาดของโรค COVID-19

ผู้ศึกษาขอขอบคุณ นายสรวิศ ทรงศิริไล อธิบดีกรมทางหลวง และผู้บริหาร ที่ให้การสนับสนุน ในการเข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงนี้ รวมถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ กรมทางหลวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่จากสำนักแผนงาน กองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง กองการเจ้าหน้าที่ ที่อำนวยความสะดวกในการสนับสนุนข้อมูลและเห็นประโยชน์ต่อการทำรายงานฉบับนี้ ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าแนวทาง การพัฒนาที่เสนอในรายงานการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ให้เป็นมาตรฐานและมีประสิทธิภาพมากขึ้นในการสนองตอบการให้บริการแก่ ประชาชนและสนับสนุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยต่อไป

นายเสริมศักดิ์ นัยนันท์

2 มิถุนายน 2564

## สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ฉ
1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	1
1.1 การวิเคราะห์บริบทและทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ	1
1.2 ตำแหน่งรองอธิบดีที่เป็นเป้าหมาย	7
1.3 กำหนดวิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	11
2. ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ	13
2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา	13
2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย	24
2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ	31
3. แผนพัฒนาตนเอง	33
3.1 การวิเคราะห์ตนเอง	33
3.2 การวางแผนพัฒนาตนเอง	35
3.3 ผลการพัฒนาตนเอง	47
บรรณานุกรม	49
ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล	50

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 2.1	แผนแม่บทการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง	16
ตารางที่ 2.2	เปรียบเทียบงบประมาณรายประเทศ งบประมาณกรมทางหลวง และงบประมาณรายจ่ายก่อสร้างของกรมทางหลวง	20
ตารางที่ 2.3	แสดงวงเงินค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี	22
ตารางที่ 2.4	สรุปวิเคราะห์การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย	30 - 31
ตารางที่ 3.1	ผลการประเมินทักษะและสมรรถนะจากสำนักงาน ก.พ.	34



## สารบัญภาพ

รูปที่ 1.1	ความเชื่อมโยงของแผนยุทธศาสตร์กรมทางหลวงกับแผนระดับชาติ	6
รูปที่ 1.2	แผนภูมิแสดงการแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงตามสายการบังคับบัญชา	8
รูปที่ 2.1	แผนที่แสดงโครงข่ายแผนแม่บทการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2559	15
รูปที่ 2.2	แผนที่แสดงโครงข่ายแผนแม่บทการพัฒนาทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง พ.ศ. 2560 - พ.ศ. 2579	18
รูปที่ 2.3	ภาพแสดงสภาพภูมิประเทศที่เปลี่ยนไปจากผลการศึกษาความเหมาะสม	21

# 1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

## 2. ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ

### 2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา

สืบเนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม เพื่อแข่งขันกับต่างประเทศ ในส่วนโครงสร้างพื้นฐานทางถนนได้มุ่งให้ความสำคัญกับการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (Motorway) เป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากการผลักดันโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองของรัฐบาล เช่น ส่วนต่อขยายมาบตาพุด – สยามบินธุ์ตะกั่ว สายสมุทรสาคร – บ้านแพ้ว เป็นต้น โดยสิ่งที่ผู้ศึกษาให้ความสนใจ คือจะบริหารจัดการอย่างไรให้โครงการต่าง ๆ สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จตามแผนที่วางไว้และเกิดผลสัมฤทธิ์ของโครงการได้อย่างแท้จริง นั่นคือประชาชนได้ใช้บริการได้อย่างสมบูรณ์ และเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในการที่จะเป็นศูนย์กลางการคมนาคมในภูมิภาค ซึ่งจากการดำเนินการที่ผ่านมาหรือกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน พบว่าโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น ผลการศึกษาที่ทิ้งเวลามานานกว่าจะเริ่มการก่อสร้าง ปัญหาแหล่งเงินของโครงการ ปัญหาการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นต้น ผู้ศึกษาในฐานะที่เคยเกี่ยวข้องกับโครงการนี้ จึงมีความสนใจที่จะนำเสนอประเด็นปัญหาต่าง ๆ มาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในปรับปรุงแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาการบริหารจัดการโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (Motorway) สำหรับโครงการที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต

**2.1.1. ความเป็นมา** ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534) เป็นต้นมา เศรษฐกิจของประเทศไทยได้มีอัตราการขยายตัวสูงมาก ทำให้เกิดความต้องการการพัฒนาโครงสร้างทางถนน ซึ่งมีสัดส่วนเกินกว่าร้อยละ 90 ของการขนส่งทั้งหมด ส่งผลให้เกิดการจราจรหนาแน่นบนเส้นทางสายหลักและเมืองใหญ่ ๆ ทั่วไป และจะเห็นได้ว่าการพัฒนาปรับปรุงขยายถนนเดิมที่ได้มีการก่อสร้างไว้แล้วเช่น จาก 2 ช่องจราจรเป็น 4 ช่องจราจรจะช่วยแก้ปัญหาของประเทศได้เพียงระยะหนึ่งเท่านั้นเพราะการจราจรทางไกลต้องใช้เส้นทางร่วมกับการจราจรในท้องถิ่นระยะทางสั้น ๆ ปัญหาแนวทางถนนที่ผ่านเมืองหรือปัญหาของการที่มีชุมชนเรียงรายไปตามสองข้างถนน เนื่องจากถนนเหล่านี้ไม่ได้มีการควบคุมทางเข้า-ออก ส่งผลให้มีการรบกวนการจราจรจากสองข้างทาง เกิดอุบัติเหตุ ทำให้เกิดการสูญเสียทั้งต่อชีวิต ประชาชนและต่อเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก จากผลการศึกษาการพัฒนาทางหลวงในบริเวณภาคกลางของประเทศไทย ซึ่งกรมทางหลวงได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่นในปี 2532 พบว่าทั้งที่ประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงมากในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แต่การพัฒนาระบบเส้นทางคมนาคมยังไม่มีพัฒนาเท่าที่ควร ยังขาดระบบทางหลวง

ที่มีประสิทธิภาพสูงเพื่อขนส่งผู้โดยสาร และสินค้าระหว่างเมืองต่างๆ ให้สามารถติดต่อถึงกันได้ ในเวลาที่รวดเร็ว คณะผู้เชี่ยวชาญจากประเทศญี่ปุ่นได้เสนอแนะว่าหากประเทศไทยจะเป็น ศูนย์กลางการคมนาคมในภูมิภาคนี้จะต้องริเริ่มการพัฒนาระบบทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (Inter-City Motorway) เพราะทางหลวงประเภทนี้สามารถรองรับการพัฒนาการขนส่งของประเทศได้ในระยะยาว เนื่องจากมีลักษณะเด่นคือการควบคุมการรบกวนการจราจรที่ใช้เส้นทางจาก กิจกรรมบริเวณสองข้างทางหลวงจึงทำให้ถนนสามารถรองรับการจราจรได้เต็มขีดความสามารถ (Capacity) ของทาง จากผลการศึกษาและข้อแนะนำดังกล่าวกระทรวงคมนาคมโดยกรมทางหลวงจึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่จะทำการศึกษาระบบทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองอย่างจริงจังและเป็นระบบ โดยขอความช่วยเหลือทางด้านวิชาการจากรัฐบาลญี่ปุ่นผ่านกรมวิเทศ สหการในการจัดส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาทำการศึกษาแผนแม่บทของทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สำหรับประเทศไทยขึ้นร่วมกับคณะเจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวง โดยดำเนินการระหว่างปี 2533-2534 ใช้เวลาทำการศึกษารวม 17 เดือนภายใต้ชื่อโครงการการศึกษาการพัฒนาทางหลวงเก็บ ค่าธรรมเนียมผ่านทางสำหรับประเทศไทย (The Toll Highway Development Study in the Kingdom of Thailand) การกำหนดหัวข้อไว้เป็นทางหลวงเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางนั้น เนื่องจากทางหลวงประเภทนี้เป็นทางที่มีมาตรฐานสูงต้องใช้งบลงทุนจำนวนมาก และมีการ ให้บริการในลักษณะที่พิเศษจากทางหลวงธรรมดาทั่วไป การดำเนินการที่เหมาะสมจึงควรมีการ เก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางจากผู้ใช้นั้น เพื่อลดภาระงบประมาณของภาครัฐและสร้างความเป็น ธรรมตามหลักที่ผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงต้องเป็นผู้รับภาระ สรุปผลการศึกษาดังกล่าวได้ดังนี้

- โครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองรวม 14 สายทาง
- ระยะทาง 4,345 กิโลเมตร
- เงินค่าก่อสร้าง 355,830 ล้านบาท (ราคาปี 2533)
- อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจร้อยละ 27.8
- อัตราส่วนผลตอบแทนต่อเงินลงทุน (ที่อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12) = 2.01

#### ลักษณะสำคัญ

- เป็นทางแนวใหม่ที่หลีกเลี่ยงชุมชนมากที่สุด
- มีการควบคุมทางเข้า-ออกที่สมบูรณ์แบบ มีรั้วกั้นเขตทาง รถสามารถใช้ความเร็วได้ ตามที่ออกแบบ ไม่มีอุปสรรครบกวนจากการที่คน หรือสัตว์ วิ่งตัดหน้า
- บริเวณทางแยกต้องเป็นทางแยกต่างระดับ ไม่มีสัญญาณไฟจราจร
- เป็นทางหลวงที่มีมาตรฐานสูงกว่าถนนธรรมดา รถมุ่งด้วยความเร็ว 120-140 กิโลเมตร ต่อชั่วโมง
- มีสถานบริการ (Service Area) ซึ่งมีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น ร้านอาหาร บั๊มน้ำมัน ห้องสุขา เป็นต้น ไว้ให้บริการแก่ผู้ใช้ทางตามจุดที่กำหนดไว้ในเขตทาง

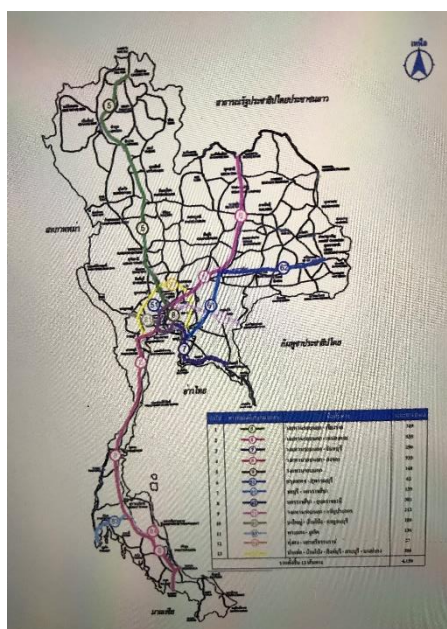
### วัตถุประสงค์

- เพื่อก่อสร้างทางที่มีมาตรฐานสูงระดับสากลเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ภายในประเทศรวมถึงการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะทางเศรษฐกิจของประเทศ
- เพื่อเป็นตัวชี้้นำการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค
- เพื่อลดอุบัติเหตุในการใช้ทางหลวง

### เป้าหมาย

ก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ระยะทาง 4,150 กิโลเมตร ในระยะเวลา 20 ปี โดยใช้เงินลงทุนประมาณ 472,360 ล้านบาท และค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินประมาณ 65,600 ล้านบาท

**2.1.2. แผนแม่บทการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2539** กรมทางหลวงได้นำผลการศึกษาข้างต้นมาจัดทำ “แผนแม่บทการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองของประเทศไทย” โดยกำหนดเป็นแผนระยะยาว 20 ปี ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) จำนวน 13 เส้นทาง รวมระยะทาง 4,150 กิโลเมตร ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในแผนแม่บทฯ ดังกล่าวในวันที่ 22 เมษายน 2540 ดังแสดงในรูปที่ 2.1 และตารางที่ 2.1



รูปที่ 2.1 แผนที่แสดงโครงข่ายแผนแม่บทการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2559

แผนแม่บทการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง

โครงการพิเศษ หมายเลข	ชื่อสายทาง	ระยะทาง (กม.)	ค่าก่อสร้าง (ล้านบาท.)	แผนฯ 7 (2535-2539)	แผนฯ 8 (2540-2544)	แผนฯ 9 (2545-2549)	แผนฯ 10 (2550-2554)	แผนฯ 11 (2555-2559)
5	บางปะอิน - นครสวรรค์	175	18,590					
	นครสวรรค์ - พิษณุโลก	142	11,490					
	พิษณุโลก - ลำปาง	182	15,420					
	ลำปาง - ลำพูน	60	21,330					
	ลำพูน - เชียงใหม่	39	5,650					
6	เชียงใหม่ - เชียงราย	151	10,730					
	บางปะอิน - นครราชสีมา	206	19,790					
	นครราชสีมา - ขอนแก่น	169	14,190					
7	ขอนแก่น - นครราชสีมา	160	13,170					
	กรุงเทพฯ - ชลบุรี	82	12,760					
	ชลบุรี - พัทยา	49	3,800					
	พัทยา - มาบตาพุด	38	3,600					
	มาบตาพุด - ระยอง	26	2,450					
8	ระยอง - จันทบุรี	95	7,530					
	กรุงเทพฯ - ปากท่อ	67	36,800					
	ปากท่อ - ะอ่า	72	10,080					
	ะอ่า - ชุมพร	266	19,550					
	ชุมพร - บ้านนาสาร	200	15,940					
	บ้านนาสาร - พังงา	108	14,050					
	พังงา - หาดใหญ่	80	6,340					
	หาดใหญ่ - พะนา	54	4,370					
*โครงการที่ใกล้ก่อสร้าง		28	2,590					

แผนแม่บทการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง

โครงการพิเศษ หมายเลข	ชื่อสายทาง	ระยะทาง (กม.)	ค่าก่อสร้าง (ล้านบาท.)	แผนฯ 7 (2535-2539)	แผนฯ 8 (2540-2544)	แผนฯ 9 (2545-2549)	แผนฯ 10 (2550-2554)	แผนฯ 11 (2555-2559)
9	รวมทวนรอบนอก กทม.	63	11,890					
	คันละวันออก							
	รวมทวนรอบนอก กทม. คันใต้	34	22,000					
	รวมทวนรอบนอก กทม. คันละวันตก	71	22,550					
51	กรุงเทพฯ - สุพรรณบุรี	62	5,590					
61	ชลบุรี - นครราชสีมา	239	25,500					
62	นครราชสีมา - อุบลราชธานี	301	24,850					
71	กรุงเทพฯ - อยุธยา	212	21,960					
81	บ้านโป่ง - บ้านโป่ง	53	9,140					
	บ้านโป่ง - กาญจนบุรี	47	4,010					
83	พระแสง - ภูเก็ต	136	11,080					
84	ทุ่งสง - นครศรีธรรมราช	37	3,250					
91	ปากท่อ - บ้านโป่ง	62	11,780					
	บ้านโป่ง - สิงห์บุรี	134	12,390					
	สิงห์บุรี - สระบุรี	70	6,050					
	สระบุรี - บางปะอง	120	10,100					
รวม		4,150	472,360					
รวมระยะทาง				145	824	1,147	1,293	741
รวมค่าก่อสร้าง				24,650	106,670	161,380	112,390	67,270
*โครงการที่ใกล้ก่อสร้าง								

ตารางที่ 2.1 แผนแม่บทการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2559

## 2.1.3 ผลการดำเนินการ

### 2.1.3.1 โครงการที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ

(1) ทางสายกรุงเทพฯ-ชลบุรี-พัทยา (สายใหม่) โดย ครม.มีมติเมื่อ 13 พฤษภาคม 2532 ให้ทำการก่อสร้างเพื่อสนับสนุนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงแรก ชลบุรี-พัทยา (แนวใหม่) ระยะทาง 42 กิโลเมตร ก่อสร้างแล้วเสร็จปี 2537 และช่วงที่สอง กรุงเทพฯ-ชลบุรี (สายใหม่) ระยะทาง 82 กิโลเมตร ค่าก่อสร้างทั้งสิ้น 12,760 ล้านบาทแล้วเสร็จปี 2540

(2) ถนนวงแหวนรอบนอกด้านตะวันออก โดย ครม.มีมติเมื่อ 13 พฤษภาคม 2532 เช่นกันให้ทำการก่อสร้างระยะทางทั้งสิ้น 63 กิโลเมตร ค่าก่อสร้าง 11,890 ล้านบาท แล้วเสร็จปี 2540

2.1.3.2 โครงการที่ได้ทำการศึกษาความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ วิศวกรรมและผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(1) สายบ้านโป่ง - ปากท่อ - เพชรบุรี - ะอ่า ระยะทาง 134 กิโลเมตร

(2) สายลำปาง - เชียงใหม่ - ดอยสะเก็ด ระยะทาง 99 กิโลเมตร

(3) สายบางใหญ่ - บ้านโป่ง ระยะทาง 53 กิโลเมตร

(4) สายทางหลวงวงแหวนรอบนอกด้านใต้ ระยะทาง 34 กิโลเมตร

(5) สายราชบุรี - ฉะเชิงเทรา ระยะทาง 366 กิโลเมตร

2.1.3.3 โครงการที่ได้ดำเนินการสำรวจออกแบบรายละเอียด

(1) สายบ้านโป่ง - เพชรบุรี ระยะทาง 89 กิโลเมตร

(2) สายลำปาง - เชียงใหม่ ระยะทาง 32 กิโลเมตร

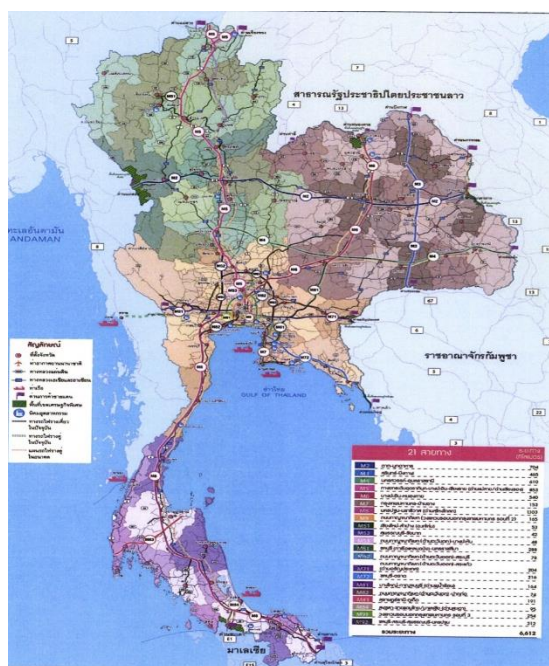
(3) สายพญา - มาบตาพุด ระยะทาง 38 กิโลเมตร

(4) สายวงแหวนรอบนอกด้านใต้ ระยะทาง 20 กิโลเมตร

#### 2.1.4 การวิเคราะห์สภาพปัญหา

ตามผลการศึกษาที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่นที่ได้จัดทำแล้วเสร็จตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 กรมทางหลวงก็ได้นำเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณมาดำเนินการก่อสร้างตามแผนแม่บทดังกล่าว ซึ่งก็ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในสมัยนั้นอนุมัติให้ดำเนินการก่อสร้างได้ใน 2 เส้นทางซึ่งก่อสร้างแล้วเสร็จในปี 2540 โดยรัฐบาลในสมัยนั้นได้ดำเนินการโดยใช้รูปแบบรัฐดำเนินการเอง โดยการใช้งบประมาณปกติร่วมกับการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในต่างประเทศ ซึ่งในที่นี้ได้ขอกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development : IBRD) และกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลแห่งประเทศญี่ปุ่น (Overseas Economic Co-operation Fund of Japan : OECF) ในสมัยนั้นมาดำเนินการจนแล้วเสร็จ ในขณะเดียวกันมีโครงการที่ได้รับงบประมาณเพื่อการศึกษาความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ วิศวกรรมและผลกระทบสิ่งแวดล้อมอีก 5 สายทาง คือสายบ้านโป่ง - ปากท่อ - เพชรบุรี - ชะอำ ระยะทาง 134 กิโลเมตร สายลำปาง - เชียงใหม่ - ดอยสะเก็ด ระยะทาง 99 กิโลเมตร สายบางใหญ่ - บ้านโป่ง ระยะทาง 53 กิโลเมตร และสายทางหลวงวงแหวนรอบนอกด้านใต้ ระยะทาง 34 กิโลเมตร และสายราชบุรี - ฉะเชิงเทรา ระยะทาง 366 กิโลเมตร นอกจากนี้ยังมีโครงการที่ได้รับการสำรวจและออกแบบรายละเอียด จำนวน 4 สายทาง ได้แก่ สายบ้านโป่ง - เพชรบุรี ระยะทาง 89 กิโลเมตร สายลำปาง - เชียงใหม่ ระยะทาง 32 กิโลเมตร สายพญา - มาบตาพุด ระยะทาง 38 กิโลเมตร และสายวงแหวนรอบนอกด้านใต้ ระยะทาง 20 กิโลเมตร นั้นแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลในยุคนั้นและกรมทางหลวงได้ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง แต่กระบวนการของการดำเนินการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ จำเป็นต้องมีกระบวนการหลายขั้นตอนก่อนที่จะเสนอของบประมาณมาดำเนินการก่อสร้างได้ ซึ่งมีทั้งการศึกษาความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจ วิศวกรรมและผลกระทบสิ่งแวดล้อม เมื่อเสร็จแล้วจึงมาทำการสำรวจและออกแบบรายละเอียด เมื่อทำการสำรวจและออกแบบรายละเอียดแล้วเสร็จถึงจะสามารถเข้าสู่กระบวนการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งแต่ละกระบวนการต้องใช้เวลา 1-2 ปีเมื่อรวมแล้วแต่ละโครงการก็จะมาถึงกระบวนการเสนอขอตั้งงบประมาณก็ใช้เวลาโดยรวมแล้วประมาณ 5-6 ปี และหากต้องมีการกู้เงินมาเสริมเนื่องจากเป็นโครงการขนาดใหญ่ก็อาจต้องใช้เวลาเพิ่มขึ้นไปอีก ดังนั้นการจะดำเนินการโครงการตามแผนพัฒนาทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองอย่างจริงจังจะต้องมีการวางแผนอย่างรอบคอบ จากการดำเนินการที่ขาดความต่อเนื่องส่งผลให้สายทางที่ได้ดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ไปแล้วไม่ว่าจะการศึกษาความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ วิศวกรรมและผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือการสำรวจและออกแบบรายละเอียด ที่ได้รับ

งบประมาณดำเนินการไปจนแล้วเสร็จไม่ได้ถูกนำมาใช้ เมื่อเวลาล่วงเลยไปเป็นเวลานานกว่า 10 ปี สภาพต่าง ๆ ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมที่เคยศึกษาไว้ก็เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นสภาพบ้านเรือนที่อยู่อาศัยก็เพิ่มปริมาณมากขึ้น พื้นที่ที่เคยเป็นเกษตรกรรมก็เปลี่ยนไปเป็นพื้นที่พักอาศัยหรือพื้นที่อุตสาหกรรมทำให้ผลการศึกษาที่ได้ดำเนินการไว้ไม่สามารถนำมาใช้ต่อไปได้อีก สิ่งที่สำคัญเสียไปที่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจน คืองบประมาณที่เสียไปในการใช้เพื่อศึกษาความเหมาะสม และการสำรวจออกแบบรายละเอียดที่ไม่สามารถนำผลนั้นมาใช้ได้ นอกจากนี้ยังเสียโอกาสในการพัฒนาโครงข่ายทางหลวงที่สามารถเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศไทยอีกด้วย จากแผนแม่บทการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง พ.ศ. 2540 - 2559 กรมทางหลวงได้จัดทำแผนแม่บทฉบับใหม่ต่อเนื่องจากฉบับเดิม คือแผนแม่บทการพัฒนาทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ซึ่งเป็นการนำโครงข่ายจากแผนแม่บทฉบับเดิมมาปรับปรุงและเพิ่มเติมโครงข่ายที่สำคัญเข้าไปอีกดังรูปที่ 2.2



รูปที่ 2.2 แผนที่แสดงโครงข่ายแผนแม่บทการก่อสร้างทางหลวงพิเศษ  
ระหว่างเมือง พ.ศ. 2560 - พ.ศ. 2579

จากที่กล่าวมาข้างต้นผู้ศึกษาจะขอนำแนวคิด 4 M ได้แก่ Man (คน) Material (งาน) Money (งบประมาณ) Management (การบริหาร) มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุและปัญหาที่ทำให้แผนแม่บทการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองและการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่ไม่สามารถบรรลุผลตามแผนได้ ดังต่อไปนี้



#### 2.1.4.1 การให้ความสำคัญกับแผนแม่บทการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง

การจัดทำแผนแม่บทใด ๆ ก็ตามที่ผ่านมาต่างก็มีกระบวนการในการศึกษา สำรวจข้อมูล รายละเอียดเป็นขั้นเป็นตอน ตลอดจนความสอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ในระดับต่าง ๆ ทั้งยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ด้านคมนาคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล ฯลฯ ซึ่งในการที่จะกำหนดแผนแม่บทด้านใดด้านหนึ่งของหน่วยงานขึ้นมาต้องแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานเห็นความสำคัญและจำเป็นของการพัฒนาในด้านนั้น ๆ อย่างยิ่งและถือว่ามี ความสำคัญในการดำเนินการที่จะต้องมีความต่อเนื่อง เพราะการจัดทำแผนแม่บทแต่ละแผน ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการวางแผนในระยะยาว แล้วจึงนำมาจัดทำเป็นแผนระยะกลาง แผนระยะ เร่งด่วนต่อไป นอกจากนี้แล้วการจัดทำแผนแม่บทดังกล่าวยังผ่านการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี อีกทางหนึ่งด้วย ยิ่งเป็นการย้ำให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสำคัญของแผนแม่บทนั้นว่ามีความ สำคัญเช่นกัน แล้วทำไมหลังจากนั้นการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บทการก่อสร้าง ทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองฉบับปี 2540 นี้จึงดูเหมือนไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร ถ้าหาก มองว่าเป็นเพราะช่วงเวลาของแผนมาสอดคล้องกับช่วงที่ประเทศเกิดภาวะวิกฤติทางการเงินทำให้ แผนนี้ต้องสะดุด แต่ถ้ารัฐบาลเห็นความสำคัญของแผนแม่บทนี้ว่ามีความสำคัญกับการ พัฒนาประเทศ รัฐบาลควรจะให้ความสำคัญในการจัดงบประมาณเพื่อให้กรมทางหลวงได้ ดำเนินการต่อไป โดยที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงข่ายทางหลวงเดิมที่มี อยู่โดยการขยายจาก 2 ช่องจราจรเป็น 4 ช่องจราจรเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากระยะทางของ สายทางที่มีจำนวน 4 ช่องจราจรเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากส่งผลให้ระยะทางหลวงแผ่นดินของ ประเทศไทยเพิ่มขึ้นจาก 48,322 กิโลเมตร ในปี พ.ศ.2540 เป็น 50,657 กิโลเมตร ในปี พ.ศ. 2555 (ระยะทางเทียบเท่าถนน 2 ช่องจราจร) นอกจากนั้นการจัดสรรงบประมาณหลังจากเกิด วิกฤติพบว่าแม้งบประมาณของประเทศเริ่มมากขึ้น แต่ปรากฏว่างบประมาณที่กรมทางหลวง ได้รับกลับไม่ได้เพิ่มขึ้น ซึ่งอาจแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนา โครงข่ายทางหลวงโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองเท่าใดนัก ดังจะ เห็นได้จากตารางเปรียบเทียบงบประมาณประเทศ งบประมาณกรมทางหลวง และงบประมาณ รายจ่ายก่อสร้างของกรมทางหลวง ตามตารางที่ 2.2 ถ้าเทียบกับเหตุการณ์ในยุคปัจจุบัน เช่น การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกที่เป็นนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญอย่างยิ่งจะ ได้รับงบประมาณอย่างต่อเนื่องและในจำนวนที่มาก ซึ่งน่าจะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นได้อย่าง ชัดเจนว่าการให้ความสำคัญของฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารของประเทศเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง ต่อการผลักดันให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อความสำเร็จของโครงการใดโครงการหนึ่ง

สถิติเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายของประเทศกับกรมทางหลวงตามพระราชบัญญัติงบประมาณ					
ปีงบประมาณ พ.ศ. (ค.ศ.)	งบประมาณประเทศ (ล้านบาท)	กรมทางหลวง		รายจ่ายก่อสร้าง	
		(ล้านบาท)	ร้อยละประเทศ	(ล้านบาท)	ร้อยละกรม
2535 (1992)	460,400.0	22,136.7	4.8	13,816.2	62.4
2536 (1993)	560,000.0	32,383.2	5.8	19,979.1	61.7
2537 (1994)	625,000.0	38,882.6	6.2	24,381.9	62.7
2538 (1995)	715,000.0	48,901.2	6.8	25,892.0	52.9
2539 (1996)	843,200.0	60,577.7	7.2	32,241.9	53.2
2540 (1997)	944,000.0	69,044.1	7.3	40,051.8	58.0
2541 (1998)	982,000.0	63,288.8	6.4	41,368.4	65.4
2542 (1999)	825,000.0	49,205.0	6.0	29,814.8	60.6
2543 (2000)	860,000.0	44,256.6	5.1	20,881.5	47.2
2544 (2001)	910,000.0	41,020.8	4.5	19,022.3	46.4
2545 (2002)	1,023,000.0	30,480.3	3.0	14,320.3	47.0
2546 (2003)	999,900.0	28,651.6	2.9	12,835.2	44.8
2547 (2004)	1,028,000.0	31,328.5	3.0	12,787.2	40.8
2548 (2005)	1,200,000.0	42,788.2	3.6	24,549.1	57.4
2549 (2006)	1,360,000.0	37,561.5	2.8	20,398.1	54.3
2550 (2007)	1,566,200.0	45,051.7	2.9	25,877.0	57.4
2551 (2008)	1,660,000.0	40,583.2	2.4	24,181.1	59.6
2552 (2009)	1,835,000.0	40,511.7	2.2	21,597.4	53.3
2553 (2010)	1,700,000.0	26,385.9	1.6	8,786.2	33.3
2554 (2011)	2,169,967.5	48,799.5	2.2	25,968.9	53.2

ตารางที่ 2.2 เปรียบเทียบงบประมาณรายประเทศ งบประมาณกรมทางหลวง และ  
งบประมาณรายจ่ายก่อสร้างของกรมทางหลวง

#### 2.1.4.2 กระบวนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

ในการประสบความสำเร็จของโครงการใดโครงการหนึ่งก็ตาม ส่วนที่สำคัญที่สุดคือการนำแผนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ ที่ผ่านมาก่อนการดำเนินโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองได้ผ่านกระบวนการต่าง ๆ หลายขั้นตอน ทั้งการศึกษาความเหมาะสม การสำรวจออกแบบ การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน การก่อสร้าง การบำรุงรักษา และการจัดเก็บรายได้ ดังนั้นโครงการที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพต้องมาจากกระบวนการที่ถูกต้องและรวดเร็ว สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาจะขอนำมากล่าวเป็นลำดับดังต่อไปนี้

(1) **การศึกษาความเหมาะสม** ยกตัวอย่างโครงการที่อยู่ในแผนแม่บทการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในปี พ.ศ. 2540 บางโครงการได้รับงบประมาณในการศึกษาความเหมาะสมจนการศึกษาแล้วเสร็จ แต่ก็ยังมีบางโครงการยังไม่มีการศึกษาความเหมาะสมแต่อย่างใด ดังนั้นในทุกโครงการที่ปรากฏอยู่ในแผนแม่บทจะต้องมีการดำเนินการต่อเนื่องโดยมีการศึกษาความเหมาะสมเป็นรายเส้นทางโดยเร็ว เพราะหากปล่อยเวลาล่วงเลยไปสภาพแวดล้อมทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมก็ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว สภาพโครงข่ายทางหลวงก็มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แล้วผลการศึกษาเมื่อ 20 ปีที่แล้วหากจะนำมาใช้ในปัจจุบันก็ต้องมีการทบทวนการศึกษาใหม่อีกครั้ง ซึ่งสูญเสียทั้งโอกาส เวลาและงบประมาณของการพัฒนาประเทศในช่วงเวลาที่เหมาะสม ตัวอย่างเช่น สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี ค่าก่อสร้างที่ระบุไว้ในแผนแม่บทการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ปี พ.ศ. 2540 – 2559 ประมาณไว้ที่ 13,150 ล้านบาท แต่เมื่อเริ่มทำการก่อสร้างจริงในปี พ.ศ. 2559 ค่าก่อสร้างเป็นเงิน 38,475 ล้านบาท หรือกรณีผลการศึกษาด้าน

สิ่งแวดล้อมซึ่งมีระยะเวลาจำกัดไว้เช่น ต้องใช้ผลการศึกษากายใน 5 ปี และปัญหาการจัดงบประมาณเพื่อทำการศึกษาก็ควรเป็นไปตามลำดับความสำคัญตามแผนแม่บท ซึ่งปัญหาดังที่กล่าวมานี้เกิดจากการขาดการวางแผนที่ดี

**(2) การสำรวจออกแบบ** เช่นเดียวกับการศึกษาความเหมาะสมคือ บางโครงการได้รับงบประมาณและสำรวจออกแบบแล้วเสร็จ แต่บางโครงการไม่มีการสำรวจออกแบบ เวลาผ่านไป 20 ปีสภาพที่เคยสำรวจไว้ก็คงมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จากเดิมที่เคยเป็นพื้นที่รกร้างว่างเปล่า หรือพื้นที่เกษตรกรรม ปัจจุบันอาจกลายเป็นหมู่บ้านหรือโรงงานอุตสาหกรรมไปหมดแล้ว แบบที่เคยสำรวจและออกแบบไว้ก็ต้องมาทำการปรับปรุงหรือออกแบบใหม่ หรือยกตัวอย่างที่เป็นปัจจุบัน คือโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองสาย บางปะอิน - โคราซ ซึ่งกำลังดำเนินการก่อสร้างอยู่ในปัจจุบันปรากฏว่ามีหลายสัญญาที่จะต้องทำการปรับแก้รูปแบบ เพราะในตอนที่ยังสำรวจออกแบบผู้ที่ทำการสำรวจออกแบบซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษาได้ออกแบบมาเป็นถนน แต่เมื่อได้เข้าไปดำเนินการแล้วพบว่าพื้นที่บริเวณดังกล่าวมีลักษณะเป็นหุบเหวไม่สามารถที่จะทำการถมเพื่อก่อสร้างถนนได้ สุดท้ายจึงได้ข้อสรุปว่าจะต้องปรับแก้รูปแบบจากถนนเป็นโครงสร้างสะพานเพื่อความเหมาะสมในการก่อสร้าง ทำให้งบประมาณค่าก่อสร้างเพิ่มขึ้น หรือกรณีสำรวจเดิมไม่มีทางลาลองแต่ปัจจุบันปรากฏว่าชาวบ้านได้ถากทางเป็นทางลาลองขึ้นมาเพื่อใช้ในการขนส่งผลผลิต แต่ปรากฏว่าทำจริงไปดำเนินการตามทีออกแบบไว้เดิม ทำให้ชาวบ้านไม่มีทางสำหรับขนส่งผลผลิต ดังแสดงตามรูปที่ 2.3



รูปที่ 2.3 ภาพแสดงสภาพภูมิประเทศที่เปลี่ยนไปจากผลการศึกษาความเหมาะสม

**(3) การจัดการมลพิษที่ดิน** เพราะการตัดสินใจดำเนินการที่ล่าช้าจากที่ควรจะพัฒนาทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองไปเมื่อ 10 หรือ 20 ปีที่ผ่านมา ทำให้ต้องใช้งบประมาณเพิ่มมากขึ้นในการจัดการมลพิษที่ดินสำหรับการก่อสร้างในปัจจุบัน เนื่องมาจากพื้นที่ได้รับความเจริญและพัฒนาไปอย่างมากจากเดิมที่เคยเป็นทุ่งนาที่เปลี่ยนมาเป็นหมู่บ้าน ทำให้มูลค่าที่ดินสูงขึ้น การเจรจาต่อรองก็ทำได้ยากขึ้นทำให้การก่อสร้างต้องล่าช้าส่งผลกระทบถึงการเปิดใช้โครงการต้อง

ล่าช้าออกไป ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สาย บางใหญ่ - กาญจนบุรี ซึ่งค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินได้สูงกว่าที่ได้ศึกษาไว้เป็นอย่างมาก สาเหตุที่ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินสายนี้เพิ่มขึ้นอย่างมากโดยเฉพาะช่วงต้นทางคือบริเวณพื้นที่บางใหญ่ ซึ่งสมัยก่อนที่ทำการศึกษาและประเมินยังมีความเจริญไม่สูงมาก ยังไม่มีห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ ไม่มีรถไฟฟ้าผ่าน แต่ปัจจุบันบริเวณนี้มีห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่เกิดขึ้น และมีรถไฟฟ้าสายสีม่วงวิ่งผ่าน ทำให้มูลค่าที่ดินบริเวณนี้ได้พุ่งสูงขึ้นไปอย่างมาก แตกต่างจากที่เคยประเมินไว้หลายเท่า จึงทำให้การก่อสร้างเส้นทางสายนี้ล่าช้าเพราะไม่สามารถเจรจาเรื่องค่าเวนคืนที่ดินที่เหมาะสมได้ นอกจากเรื่องสภาพพื้นที่แล้วทางด้านกฎหมายก็มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เช่นเรื่องราคาประเมินที่ดิน กฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติในวิธีการคิดค่าตอบแทน ค่าเวนคืน เงินเพิ่ม 2% ตามตารางที่ 2.3

รายการ	วงเงินค่าจัดกรรมสิทธิ์ จากการสำรวจโดยละเอียด เมื่อปี 2559 (1)		วงเงินค่าจัดกรรมสิทธิ์ จากการทบทวน และปรับลด ในปี ๒๕๖๑ 2561 (2)		วงเงินค่าจัดกรรมสิทธิ์ จากการทบทวน และปรับลด ในปี 2562 (3)		ผลต่างปี 2562 เปรียบเทียบกับปี 2559 (4) = (3) - (1)			
	จำนวน	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	จำนวน	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	จำนวน	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	จำนวน	%	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	%
ที่ดิน (แปลง)	4,001	16,856.33	4,040	14,250.00	4,040	13,511.34	39*	0.97	(3,344.99)	(19.84)
สิ่งปลูกสร้าง (ราย)	1,715	2,770.10	1,712	3,537.58	1,712	3,537.58	(3)	(๐.17)	767.48	27.71
ต้นไม้ (ราย)	1,568	111.08	1,446	154.90	1,446	154.90	(122)	(7.78)	43.82	39.45
ค่าแก้ไขแบบ	-	-	-	12.00	-	12.00	-	-	12.00	100.00
เงินเพิ่ม 2%	-	-	-	-	-	235.92	-	-	235.92	100.00
รวมทั้งสิ้น	7,284	19,737.51	7,198	17,954.48	7,198	17,451.74	(86)	(1.18)	(2,285.77)	(11.58)

ตารางที่ 2.3 แสดงวงเงินค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโครงการก่อสร้างทางหลวง

พิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - กาญจนบุรี

**(4) การลงทุนดำเนินโครงการ** เนื่องจากการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก แนวทางการพัฒนาระบบทางหลวงประเภทนี้สามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ คือ รูปแบบแรกให้สัมปทานแก่เอกชน วิธีการนี้มีข้อดีในแง่ที่รัฐไม่ต้องลงทุนเอง เพียงแต่เชิญชวนให้เอกชนลงทุนโดยให้เอกชนเก็บค่าผ่านทางกลับคืนภายในช่วงอายุสัมปทานที่กำหนด แต่ก็มีข้อเสียที่มักจะเกิดความล่าช้าในขั้นตอนการเจรจาซึ่งเอกชนมักจะตั้งข้อเรียกร้อง ซึ่งหากสุดท้ายแล้วการเจรจาไม่สามารถหาข้อยุติได้ก็ทำให้โครงการนั้นต้องมาเริ่มต้นใหม่ รูปแบบที่ 2 รัฐดำเนินการเอง วิธีการนี้หากทำในช่วงเศรษฐกิจของประเทศดี จะทำให้สามารถขยายโครงข่ายได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเงินลงทุนในโครงการนี้มีจำนวนสูงมาก จึงจำเป็นต้องหาแหล่งเงินมาดำเนินการเสริมด้วย ได้แก่ การกู้จากแหล่งเงินกู้ในประเทศหรือต่างประเทศ การเก็บค่าผ่านทางเพื่อชำระคืนเงินลงทุน การเก็บภาษีเสริม แต่ถ้าสถานะทางการเงินของประเทศไม่ดีวิธีนี้ก็ไม่ได้เหมาะสมเพราะรัฐจะต้องใช้เงินลงทุนในพื้นที่อื่น ๆ เช่น ด้านการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น รูปแบบที่ 3 รัฐและเอกชนร่วมลงทุน การดำเนินการวิธี

นี้มีหลายรูปแบบ ตั้งแต่การที่รัฐลงทุนเฉพาะในส่วนของการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินแล้วให้ออกชนลงทุนในส่วนของการก่อสร้าง หรือรัฐลงทุนค่าก่อสร้างบางส่วนร่วมทุนกับเอกชน ซึ่งเมื่อก่อสร้างเสร็จก็ให้สิทธิ์เอกชนดำเนินการบริหารโครงการภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนด วิธีนี้มีข้อดีคือรัฐไม่ต้องลงทุนเองทั้งหมดทำให้มีงบประมาณเหลือไปดำเนินการพัฒนาด้านอื่น ๆ ดังนั้นการใช้งบประมาณแผ่นดินมาดำเนินโครงการที่มีลักษณะแบบนี้จึงไม่ค่อยเหมาะสมเพราะงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปีมีจำกัด หากต้องนำมาใช้ในการพัฒนาโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองก็จะทำให้การพัฒนาในส่วนอื่น ๆ ได้รับผลกระทบ

**(5) การก่อสร้าง** สำหรับการก่อสร้างโดยส่วนใหญ่แล้วปัญหาที่เกิดขึ้นคือการก่อสร้างล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากเมื่อทำการสำรวจสภาพหน้างานจริงแล้วพบว่าไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแบบที่มีอยู่ได้ จึงทำให้ต้องเสียเวลาในการปรับแก้ไขแบบ ซึ่งส่วนใหญ่ใช้เวลานานพอสมควร อีกปัญหาคือการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินยังไม่แล้วเสร็จจึงยังไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ให้กับผู้รับจ้างเข้าดำเนินการได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาของกระบวนการก่อสร้างที่พบอยู่ในปัจจุบันนี้คือบุคลากรด้านควบคุมงานก่อสร้างมีไม่เพียงพอ สืบเนื่องจากนโยบายด้านบุคลากรภาครัฐของรัฐบาลที่ต้องการลดจำนวนข้าราชการลง ซึ่งสวนทางกับจำนวนโครงการก่อสร้างที่มีเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับอดีตที่ผ่านมา นอกจากนี้ปัญหาเรื่องงานเรื่องคนแล้วยังมีปัญหาเรื่องการบริหารสัญญา นอกจากผู้ควบคุมงานต้องควบคุมการก่อสร้างให้ได้ตามรูปแบบและมาตรฐานแล้ว ต้องรู้จักการวางแผนด้าน cash flow ของโครงการเพราะในปัจจุบันมีนโยบายด้านการติดตามผลการเบิกจ่ายงบประมาณอย่างใกล้ชิด ไม่ควรให้มีเงินกันเหลือมปี

**(6) การบำรุงรักษาและการจัดเก็บรายได้** ปัจจุบันในโครงการที่เปิดดำเนินการแล้วทั้งทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองสายกรุงเทพ - ชลบุรี และสายวงแหวนรอบนอกด้านตะวันออกและสายพิทยา - มาบตาพุด กรมทางหลวงโดยกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองมีหน้าที่ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางและแขวงทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแล บำรุงรักษาโดยใช้งบประมาณจากกองทุนทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองที่จัดเก็บได้ผ่านทางคณะกรรมการกองทุน ปัญหาที่พบในปัจจุบันคือในเรื่องของกฎหมาย เช่น การใช้งบประมาณจากกองทุนมาดำเนินการในการบำรุงรักษาเขตทางหลวงที่เวนคืนมาเพื่อก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง พบว่าเมื่อก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองแล้วเสร็จมีการกันรั้วแต่เนื่องจากบริเวณนอกรั้วต้องทำการก่อสร้างทางเพื่อทดแทนเส้นทางเดิมของชาวบ้านที่เคยใช้แต่ได้ถูกทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองตัดผ่าน ทำให้ไม่สามารถสัญจรได้จึงจำเป็นต้องมีการก่อสร้างทางขนานให้ทดแทน แต่ปรากฏว่าเมื่อสร้างเสร็จแล้วไม่สามารถนำเงินรายได้ค่าผ่านทางมาดูแลบำรุงรักษาได้เพราะกฎหมายของกองทุนเขียนไว้ว่าจะสามารถใช้ได้เฉพาะกับพื้นที่ที่เป็นทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหรืออยู่ภายในรั้วได้เท่านั้นทั้ง ๆ ที่ทางขนานที่ก่อสร้างก็อยู่ใน

พื้นที่ที่เวนคืนมาครั้งแรก และการก่อสร้างทางขนานนี้ก็เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองนี้

**(7) ผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการโครงการ** โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองที่จะดำเนินการข้างต้นเป็นการก่อสร้างเส้นทางแนวใหม่ตลอด ซึ่งจะต้องมีการจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งในการจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินต้องมีความพร้อมในเรื่องของการสำรวจออกแบบรายละเอียดเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงนำแบบที่แล้วเสร็จนั้นไปประกอบในการขออนุญาต พรฎ.ต่อไป สำหรับการก่อสร้างได้มอบหมายให้สำนักก่อสร้างที่รับผิดชอบในพื้นที่ที่จะดำเนินการก่อสร้างเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแล และควบคุมการก่อสร้าง ก่อนที่จะดำเนินการควรมีการวางแผนให้ชัดเจน มีความพร้อมของพื้นที่ที่จะดำเนินการ มีการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ และเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จจึงมอบให้กองทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองเป็นผู้ดูแล บำรุงรักษา และจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางต่อไปจะเห็นได้ว่ามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก

## 2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย

ปัจจุบันเศรษฐกิจของประเทศไทยมีการฟื้นตัวที่ดีขึ้นและมีอัตราการเติบโตที่สูง จังหวัดต่างๆ ของประเทศไทยมีการพัฒนามากขึ้น การค้าขายแดนที่มีปริมาณสูงขึ้นทุกปี รวมถึงการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community, AEC) ซึ่งจะส่งผลให้ความต้องการในการเดินทางและขนส่งสินค้าทั้งในประเทศและระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และในอนาคตยังคงมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ภาครัฐมีนโยบายที่ทำการพัฒนาระบบรางให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นเพื่อเป็นการลดต้นทุนในการเดินทางและขนส่งสินค้า แต่อย่างไรก็ดีถึงแม้จะมีการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพของระบบขนส่งทางรางแล้วก็ตาม ความต้องการเดินทางและขนส่งทางถนนก็ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้โครงข่ายทางหลวงที่มีอยู่ในปัจจุบันเกิดปัญหาการจราจรติดขัดและปัญหาอุบัติเหตุเพิ่มขึ้น กรมทางหลวงมีความเห็นว่าเพื่อเป็นการรองรับความต้องการในการเดินทางและขนส่งในอนาคต ลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางโดยรวม เพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน และส่งเสริมให้การพัฒนาประเทศดำเนินการได้ตามยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ จึงมีนโยบายที่จะเร่งรัดในการพัฒนาโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง โดยการจัดทำแผนแม่บทและแผนดำเนินการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองของประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยมีระบบการขนส่งที่มีประสิทธิภาพและเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งของภูมิภาคได้อย่างยั่งยืน โดยในปี 2559 กรมทางหลวงจึงได้มีการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579) ขึ้นมาใหม่ซึ่งมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยุทธศาสตร์การพัฒนา ระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 การวางแผนและจัดทำผังประเทศ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ แผนพัฒนา

ระบบโลจิสติกส์ แผนหลักการพัฒนาระบบขนส่งและจราจร แผนงานโครงการด้านการขนส่งด้านต่าง ๆ ประกอบกัน ซึ่งผู้ศึกษามองว่าเป็นเรื่องปกติเมื่อหมดระยะเวลาของแผนแม่บทเดิมก็จำเป็นต้องจัดทำแผนแม่บทฉบับใหม่ขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และบริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปตามพลวัต ตามธรรมชาติ แต่สิ่งที่กังวลจากการวิเคราะห์แผนแม่บทฉบับที่ผ่านมานั้นก็คือเป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ของแผนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หากยังเป็นไปในรูปแบบเดิม ๆ ไม่นำประสบการณ์หรือข้อผิดพลาดในอดีตมาเป็นบทเรียนในการปรับปรุงและพัฒนาในกระบวนการทั้งในทางความคิดและในทางปฏิบัติ ผู้ศึกษาเกรงว่าประวัติศาสตร์จะซ้ำรอยได้ ในมุมมองของผู้ศึกษาการจัดทำแผนแม่บทนี้มุ่งเน้นไปที่ประเด็นของการศึกษาในแง่มุมต่าง ๆ เพื่อประกอบในการจัดทำแผนให้เกิดขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเป็นแนวทางหรือกรอบเพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตามเป้าหมาย ในที่นี้ก็คือการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองได้ตามโครงข่ายและระยะทางที่กำหนดภายในระยะเวลา 20 ปี ซึ่งคือกรอบใหญ่ในทางปฏิบัติคงต้องทำเป็นแผนระยะกลาง ระยะสั้น และแผนปีต่อไป ในการดำเนินการจริงอาจมีอุปสรรคระหว่างทางบ้าง เช่น ภัยพิบัติ โรคระบาด เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบงบประมาณของประเทศเหมือนเช่นที่ได้เคยประสบมาเมื่อปี พ.ศ.2540 แล้วจะอย่างไร สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นความเสี่ยงที่สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ในการทำแผนแม่บทหรือแผนในระดับต่าง ๆ นั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องนึกถึงประเด็นความเสี่ยงนี้มากน้อยเพียงใด หรือมีได้คำนึงถึงโดยใช้วิธีแก้ปัญหากันไปเมื่อเจอปัญหา ในส่วนของผู้ศึกษาเห็นว่าประเด็นความเสี่ยงนี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ถ้าเรารู้ว่าสิ่งใดที่มีโอกาสที่จะเกิดทำไมเราไม่หาวิธีป้องกันหรือวิธีรับมือไว้ล่วงหน้า เพราะฉะนั้นในการทำแผนแม่บทหรือแผนใด ๆ ก็ตามควรจะต้องให้ความสำคัญกับการบริหารความเสี่ยงควบคู่กันไปด้วย ตามที่กล่าวมาและที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 2.1 ซึ่งมีประเด็นที่ทางผู้ศึกษาพบว่าเป็นประเด็นที่ควรนำมากำหนดเป็นข้อเสนอเพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพให้การดำเนินการตามแผนแม่บทการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองให้สามารถบรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและสนับสนุนในการพัฒนาระบบโครงข่ายทางหลวงที่เหมาะสมในปัจจุบันและอนาคต ควรมีการปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพโดยมุ่งให้เกิดความเปลี่ยนแปลงดังต่อไปนี้

**2.2.1 การให้ความสำคัญกับแผนแม่บทฯ** จากการวิเคราะห์ที่กล่าวมา การที่จะกำหนดแผนแม่บทด้านใดด้านหนึ่งของหน่วยงานขึ้นมาและได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เป็นการตอกย้ำให้เห็นว่ารัฐบาลเห็นชอบและให้ความสำคัญกับแผนแม่บทนั้น ซึ่งหน่วยงานก็ต้องเห็นความสำคัญและจำเป็นของการพัฒนาตามแผนแม่บทเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ อย่างยิ่งและถือว่ามีความสำคัญในการดำเนินการที่จะต้องมีความต่อเนื่องในการดำเนินการ ซึ่งปัญหาที่เคยเกิดขึ้นคือการขาดความจริงจังของรัฐบาลและผู้บริหารของ

หน่วยงานในการผลักดันให้แผนแม่บทบรรลุเป้าหมาย และความไม่ต่อเนื่องในการบริหารบ้านเมืองของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งไม่ว่าฝ่ายใดจะมาจะเป็นรัฐบาลก็มักจะกำหนดนโยบายของตัวเองขึ้นมาใหม่โดยมองข้ามนโยบายของรัฐบาลที่ผ่าน ๆ มาถึงแม้จะเป็นนโยบายที่ดีก็ตาม หรือภาระด้านงบประมาณของหน่วยงานเองที่ไปกำหนดโครงการต่าง ๆ ขึ้นมาจำนวนมากทำให้ต้องเฉลี่ยงบประมาณไปดำเนินการในโครงการอื่น ๆ ด้วย ดังนั้นแนวทางในการแก้ปัญหาในฐานะของหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของแผนแม่บทจะต้องผลักดันแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการโดยมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการในแผนให้ได้รับงบประมาณดำเนินการในลำดับที่สูงกว่าโครงการปกติ ถึงแม้แผนแม่บทการพัฒนาทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579) ได้เริ่มใช้ไปแล้วก็ต้องนำหลักการนี้มาใช้ด้วย ไม่ว่าจะรัฐบาลไหนมาเป็นผู้บริหารก็ตาม ส่วนว่ารัฐบาลจะเห็นความสำคัญหรือไม่ก็เป็นปัจจัยภายนอกที่อยู่นอกเหนือความสามารถที่จะกำหนดได้ และต้องมีการจัดระเบียบโครงสร้างงบประมาณภายในหน่วยงานใหม่เพื่อให้มีความเหมาะสม

**2.2.2 การศึกษาความเหมาะสม** จากสภาพปัญหาของการดำเนินการการศึกษาความเหมาะสมที่ได้ดำเนินการไว้แต่นำมาปฏิบัติได้ช้า ก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมาในหลาย ๆ ด้านทั้งมูลค่าค่าก่อสร้างของโครงการที่เปลี่ยนไป หรือกรณีผลการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งมีระยะเวลาจำกัดไว้เช่น ต้องใช้ผลการศึกษาภายใน 5 ปี หากเลยเวลาดังกล่าวไปแล้วหากจะต้องดำเนินการก็อาจจะต้องทำการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมใหม่ หรือกรณีที่งานจ้างศึกษาเป็นงานทางวิชาการซึ่งที่ผ่านมาจะไม่ได้กำหนดให้มีค่าปรับ ทำให้ไม่สามารถควบคุมการทำงานของบริษัทที่ปรึกษาได้ จนทำให้ผลการศึกษานั้นล่าช้าออกไปบางโครงการล่าช้าออกไป 5-10 ปีก็มิทำให้โครงการเหล่านั้นไม่สามารถดำเนินการได้ และปัญหาการจัดงบประมาณเพื่อทำการศึกษาก็ควรเป็นไปตามลำดับความสำคัญตามแผนแม่บท ซึ่งปัญหาดังที่กล่าวมานี้เกิดจากการขาดการวางแผนที่ดี บางครั้งก็ไปตั้งงบประมาณในโครงการที่ยังไม่มีความพร้อม ดังนั้นแนวทางในการแก้ปัญหาคือต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการและผลักดันให้ได้รับงบประมาณดำเนินการได้ตามระยะเวลาในแผนแม่บท ในกรณีของการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาก็กำหนดให้มีค่าปรับหากทำงานล่าช้า เพื่อกำกับให้บริษัทที่ปรึกษาเห็นความสำคัญกับการทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญา

**2.2.3 การสำรวจออกแบบ** จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาทั้งการออกแบบไว้เป็นเวลานานทำให้แบบไม่สอดคล้องกับการนำมาใช้ในปัจจุบัน การจ้างสำรวจออกแบบที่เมื่อต้องมีการแก้ไขต้องนำกลับไปให้ผู้รับจ้างทำการแก้ไข ซึ่งต้องใช้เวลาในการติดตามเพราะบางครั้งผู้ออกแบบได้ลาออกไปแล้ว หรือการออกแบบที่ไม่ตรงกับสภาพพื้นที่จริงที่จะทำการก่อสร้าง ก็ทำให้แบบที่ออกมาต้องทำการแก้ไข หรือบางสายทางที่ต้องการก่อสร้างกลับไม่มีความพร้อมของแบบ แนวทางในการแก้ไขปัญหาคือต้องมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างฝ่ายสำรวจออกแบบ



และฝ่ายวางแผนเพื่อให้มีความเข้าใจในการนำเสนอโครงการที่ตรงกัน มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการและผลักดันให้ได้รับงบประมาณดำเนินการได้ตามระยะเวลาในแผนแม่บท และการให้ความรู้เพิ่มเติมแก่บุคลากรด้านสำรวจออกแบบเพื่อให้มีศักยภาพและความเชี่ยวชาญในการดำเนินการออกแบบได้ไม่ต่างจากบุคลากรของบริษัท เพื่อสามารถดำเนินการออกแบบเองได้และสามารถกำกับ ดูแลในกรณีที่เป็นผู้ควบคุมบริษัทออกแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**2.2.4 การจัดการมรดกที่ดิน** จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นของการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองในเรื่องของการจัดการมรดกที่ดินคือความเร่งด่วนของการดำเนินโครงการทำให้การประเมินค่าจัดการมรดกที่ดินมีความแตกต่างกันอย่างมากเมื่อเทียบระหว่างราคาที่ได้จากการประเมินจากการศึกษา กับราคา ณ วันที่ประเมินราคาปัจจุบัน โดยเฉพาะกับพื้นที่ที่ต้องผ่านย่านที่เป็นบ้านพักอาศัย ศูนย์กลางเศรษฐกิจ ความผิดพลาดของราคาก็จะมากกว่าพื้นที่ที่ผ่านเรือกสวนไร่นา ที่รกร้างว่างเปล่า นอกจากเรื่องสภาพพื้นที่แล้วทางด้านกฎหมายก็มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เช่น เรื่องราคาประเมินที่ดิน กฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติในวิธีการคิดค่าตอบแทน ค่าเวนคืน แนวทางแก้ไขหรือแนวทางการพัฒนาคือการจัดโครงการหรือหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรด้านการจัดการมรดกที่ดินให้มีความรู้ทั้งในด้านกฎหมาย ระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา ส่วนการปฏิบัติงานต้องปลูกฝังและกระตุ้นให้บุคลากรมีสำนึกและค่านิยมที่ดี มีความซื่อสัตย์ โปร่งใสตรวจสอบได้ นอกจากนี้ก็ต้องมีการบูรณาการทำงานร่วมกับส่วนอื่น ๆ เช่น สำรวจออกแบบ วางแผน ก่อสร้าง เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามแผนที่วางไว้

**2.2.5 การลงทุนดำเนินโครงการ** ที่ผ่านมาจากแผนแม่บทการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองพบว่ากรมทางหลวงมีการดำเนินการเกี่ยวกับการดำเนินโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหลายรูปแบบ คือ การใช้งบประมาณแผ่นดินร่วมกับการกู้เงินจากแหล่งเงินต่างประเทศมาดำเนินการก่อสร้างทั้งระบบและจัดเก็บค่าผ่านทางโดยกรมทางหลวงเอง การใช้งบประมาณจากกองทุนที่เป็นรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางมาดำเนินการก่อสร้างแล้วให้เอกชนเข้ามาบำรุงรักษาและจัดเก็บค่าผ่านทาง ซึ่งโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองเป็นโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ที่ใช้เงินลงทุนสูง แต่เมื่อแล้วเสร็จจะสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางและนำมาก่อสร้างและบำรุงรักษาต่อไปได้ ดังนั้นการใช้งบประมาณแผ่นดินมาดำเนินโครงการที่มีลักษณะแบบนี้จึงไม่ค่อยเหมาะสมเพราะงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปีมีจำกัด หากต้องนำมาใช้ในการพัฒนาโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองก็จะทำให้การพัฒนาในส่วนอื่น ๆ หรือการบำรุงรักษาโครงข่ายทางหลวงทั่วไปได้รับผลกระทบ ดังนั้นในการบริหารจัดการโครงการลักษณะนี้ควรจะใช้การลงทุนแบบอื่นที่ไม่ต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินเพียงอย่างเดียว ต้องมีการจัดหาแหล่งเงินทุนอื่น เช่น การให้สัมปทานแก่

เอกชน การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) เป็นต้น และการดำเนินโครงการที่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมลักษณะนี้ควรมีการวางแผนที่มีความรัดกุม รอบคอบ เพราะไม่เหมือนกับโครงการทั่วไปที่เปิดให้ประชาชนใช้ฟรี ที่อาจจะไม่ต้องกังวลเรื่องความล่าช้าหรือความครบถ้วนของโครงข่ายเท่าไร แต่สำหรับโครงการนี้ควรจะมีมองในรูปแบบที่แตกต่างออกไปเช่น จะเปิดใช้และเก็บค่าธรรมเนียมได้เร็วเท่าไรยิ่งดี ดังจะเห็นได้จากโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ทั้งสายบางปะอิน - โคราซ หรือสายบางใหญ่ - กาญจนบุรี ซึ่งจะพบว่าไม่สามารถเปิดให้วิ่งและเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางได้เลยเพราะการก่อสร้างยังแล้วเสร็จไม่ต่อเนื่องกัน เป็นเพราะการขาดการวางแผนรอบคอบ รอบด้านที่ดีมาตั้งแต่ต้น

**2.2.6 การก่อสร้าง** สำหรับด้านการก่อสร้างควรมีการเตรียมความพร้อมในส่วนของพื้นที่ที่จะดำเนินการให้พร้อม ถ้าต้องมีการเวนคืนก็ควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นได้พื้นที่ครบถ้วนพร้อมที่จะมอบให้ดำเนินการก่อสร้างได้ หรือหากพบว่าแบบกับสภาพหน้างานจริงไม่สอดคล้องกันก็ควรจะต้องรีบทำการสำรวจเพิ่มเติมและเร่งประสานกับฝ่ายสำรวจและออกแบบเพื่อทำการปรับปรุงแก้ไขแบบให้สอดคล้องกับสภาพหน้างาน นอกจากนี้ยังต้องรู้จักบริหารสัญญา นอกจากต้องควบคุมการก่อสร้างให้ได้ตามรูปแบบและมาตรฐานแล้ว การวางแผนด้าน cash flow ของโครงการก็มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะในปัจจุบันรัฐบาลมีการติดตามการเบิกจ่ายงบประมาณอย่างใกล้ชิด และในปัจจุบันพบว่าบุคลากรด้านควบคุมงานก่อสร้างไม่เพียงพอ เพราะโครงการมีจำนวนมากแต่อัตราบุคลากรโดยเฉพาะนายช่างโยธาถูกปรับลดลงทุกปีเพื่อให้สอดคล้องตามนโยบายของรัฐบาลในการจำกัดกำลังคนภาครัฐ แนวทางในการแก้ปัญหาหรือพัฒนาคือ การอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรด้านการก่อสร้างอย่างสม่ำเสมอและครอบคลุมหลาย ๆ ด้านเช่นด้านการเงิน ด้านระเบียบพัสดุ เป็นต้น การบูรณาการร่วมกันกับหน่วยที่เกี่ยวข้องทั้งสำรวจออกแบบ จัดกรรมสิทธิ์ วางแผน เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หรือกรณีผู้ควบคุมงานไม่เพียงพอก็อาจเสนอให้มีการจ้างผู้ควบคุมงานภายนอกมาช่วยได้

**2.2.7 การบำรุงรักษาและการจัดเก็บรายได้** สภาพที่พบในปัจจุบันคือในเรื่องของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้งบประมาณจากกองทุน ตามกฎหมายสามารถใช้เงินจากกองทุนมาดำเนินการได้เฉพาะเพื่อการก่อสร้างและการบำรุงรักษาภายในพื้นที่ทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองเท่านั้น คือภายในรั้วทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองเท่านั้นทั้ง ๆ ที่ทางขนานที่ก่อสร้างเพื่อทดแทนการใช้ถนนเดิมและอยู่ในพื้นที่ที่เวนคืนมาเพื่อก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองไม่สามารถใช้เงินกองทุนมาบำรุงรักษาได้ แนวทางแก้ไขปัญหาคือต้องไปผลักดันให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนี้ ส่วนการจัดเก็บรายได้เดิมกรมทางหลวงโดยกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองทำหน้าที่ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ทำให้ต้องจ้างบุคลากรจำนวนมากและมีภาระต่าง ๆ ตามมาเช่นเดียวกับการบำรุงรักษาซึ่งต้องมีทั้งบุคลากร เครื่องจักรจำนวนมาก เพื่อเป็นการลดภาระด้านการลงทุนและลดจำนวนบุคลากรภาครัฐลงตามนโยบาย กรมทางหลวงจึงได้มีการให้

เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางโดยวิธีร่วมทุนระหว่างภาครัฐกับเอกชน (PPP)

**2.2.8 ผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการโครงการ** ปัจจุบันความรับผิดชอบโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง มีการแบ่งความรับผิดชอบไปตามสถานะการดำเนินการของโครงการ เริ่มจากสำนักแผนงานรับผิดชอบในการทำแผนแม่บทการพัฒนาทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง การศึกษาความเหมาะสมและแผนปฏิบัติการ สำนักสำรวจออกแบบรับผิดชอบการสำรวจและออกแบบรายละเอียด สำนักจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินรับผิดชอบเรื่องการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน สำนักก่อสร้างรับผิดชอบการก่อสร้างจนแล้วเสร็จ และกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง รับผิดชอบการบำรุงรักษาและจัดเก็บค่าธรรมเนียม จากรายละเอียดที่กล่าวมาพบว่ามีผู้รับผิดชอบหลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานก็ทำงานในอำนาจหน้าที่ที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน ดังนั้นถ้าทุกหน่วยได้ทำงานอย่างบูรณาการร่วมกันผลงานที่ได้ก็จะมีผลผลิตและผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ คือได้ทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองที่แล้วเสร็จตามแผนและเปิดให้บริการกับประชาชนได้ใช้ตามกำหนด แต่ในทางตรงกันข้ามหากทุกหน่วยงานขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกันผลที่ได้ก็จะเป็นดังเช่นที่เห็นอยู่ในปัจจุบันคือมีบางช่วงก่อสร้างแล้วเสร็จ บางช่วงอยู่ระหว่างก่อสร้าง และในภาพรวมคือไม่สามารถเปิดให้บริการได้ตามแผน ผู้ศึกษามองว่าเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาในลักษณะดังกล่าวไม่ให้เกิดขึ้นอีกควรมีผู้กำกับ ติดตาม และบริหารจัดการในภาพรวมโดยอธิบดีหรือรองอธิบดีที่อธิบดีมอบหมาย เพื่อดูแลกำกับ ติดตาม ตรวจสอบและเร่งรัดให้โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองสามารถบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการได้ นอกจากนี้แล้วพบว่าประเด็นปัญหาที่สำคัญคือการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองเป็นโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยรูปแบบอื่น ๆ แทนเช่น การลงทุนร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน (PPP) เป็นต้น และก่อนที่จะดำเนินการควรมีการวางแผนให้ชัดเจน มีความพร้อมของพื้นที่ที่จะดำเนินการ มีการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ เพราะโครงการลักษณะนี้ควรจะมุ่งไปที่จะทำอย่างไรให้สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางได้เร็วที่สุด หากไม่สามารถเปิดได้ทั้งโครงการก็ควรเปิดให้สามารถเก็บค่าธรรมเนียมเป็นช่วง ๆ ให้ได้ ไม่เช่นนั้นก็จะประสบปัญหาที่เป็นอยู่ แนวทางแก้ปัญหาคือ ความพร้อม การทำโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองนี้ควรมีความพร้อมในทุก ๆ ด้านก่อนที่จะเริ่มดำเนินการ มีการวางแผนโครงการที่ดี มีแบบที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่จริง มีการเวนคืนที่ดินไว้แล้ว นอกจากนี้ควรมีแนวคิดในการดำเนินการที่แตกต่างไปจากโครงการทั่วไป ทั้งนี้อาจดูจากหน่วยงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกันเช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองนี้จะได้รับความสำคัญเพิ่มมากขึ้นต่อไปในอนาคตงบประมาณที่จะต้องใช้งาก็เพิ่มมากขึ้น การที่ยังอยู่ภายใต้ระบบราชการปกติหรืออยู่ภายใต้งบประมาณเดียวกับของกรมทางหลวงอาจจะเป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการ จึงเห็นว่ากอง

ทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองอาจจะออกไปเป็นองค์ลักษณะอื่น เช่น องค์การมหาชน เป็นต้น จากการวิเคราะห์ที่กล่าวมาทั้งหมดสามารถนำมาสรุปเป็นแนวทางในการกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบายเป็นตารางได้ดังต่อไปนี้

แนวทางการพิจารณา	สภาพปัญหา	ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงพัฒนา	ปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จ
การให้ความสำคัญกับแผนแม่บท	- ขาดความต่อเนื่องในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ	- กรมทางหลวงควรจัดลำดับความสำคัญของโครงการและผลักดันให้ได้รับงบประมาณดำเนินการได้ตามระยะเวลาในแผนแม่บท	- ความต่อเนื่องและการให้ความสำคัญของนโยบายรัฐบาล - สภาวะวิกฤติของประเทศในอนาคต
กระบวนการศึกษาความเหมาะสม	- ไม่เริ่มดำเนินการศึกษา - ไม่ได้นำผลการศึกษาไปใช้ในเวลาที่เหมาะสม	- จัดลำดับความสำคัญของโครงการและผลักดันให้ได้รับงบประมาณดำเนินการได้ตามระยะเวลาในแผนแม่บท	- ความร่วมมือจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องภายในหน่วยงาน
การสำรวจออกแบบ	- ไม่ได้นำผลการสำรวจและออกแบบไปใช้ - บุคลากรขาดความชำนาญด้านการออกแบบ	- จัดลำดับความสำคัญโครงการและผลักดันให้ได้รับงบประมาณดำเนินการได้ตามระยะเวลาในแผนแม่บท - จัดการฝึกอบรมเพื่อยกระดับความรู้เฉพาะทางให้กับบุคลากร	
การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน	- การเปลี่ยนแปลงระเบียบวิธีคิดราคาประเมิน - เรื่องร้องเรียนเรื่องกระบวนการทำงาน	- จัดการฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ที่ทันสมัยตลอดเวลา - ปลุกฝังและกระตุ้นให้บุคลากรมีสำนึกและค่านิยมที่ดีเพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้	
การลงทุนดำเนินการ	- รูปแบบการลงทุนใช้เงินงบประมาณของรัฐเป็น	- หาแหล่งเงินทุนอื่น เช่น ให้สัมปทานแก่เอกชน การร่วม	

	หลัก	ทุนระหว่างภาครัฐกับเอกชน (PPP)	
การก่อสร้าง	- บุคลากรด้านควบคุมงาน มีไม่เพียงพอและขาด ความรู้ในการบริหาร โครงการที่ดี	- จ้างบุคคลภายนอกมา ช่วยควบคุมงาน(outsource) - จัดการฝึกอบรมยกระดับ ความรู้ให้กับบุคลากรที่มีอยู่	
การบำรุงรักษาและ การจัดเก็บค่าธรรมเนียม	- มีการระดมเงินจากบุคลากร จัดเก็บค่าธรรมเนียม จำนวนมาก - กฎหมายกองทุนไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การ ใช้เงินในการบำรุงรักษา	- ดำเนินโครงการโดยวิธีร่วม ทุนระหว่างภาครัฐกับเอกชน (PPP) ในส่วนของการบำรุง รักษาและจัดเก็บค่าธรรมเนียม - การปรับปรุงกฎหมายกอง ทุนให้สอดคล้องกับสภาพ การดำเนินการจริง	
ผู้รับผิดชอบการ บริหารจัดการ โครงการ	- มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนมากแต่ขาดการ บูรณาการร่วมกัน	- อธิปไตยหรือมอบหมายรอง อธิบดีให้มีหน้าที่ในการ กำกับ ติดตาม และบริหาร จัดการในภาพรวม - จ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อทำ การศึกษาการปรับเปลี่ยน องค์กร เพื่อให้มีความชัด เจนและคล่องตัวในการ บริหาร	

ตารางที่ 2.4 สรุปวิเคราะห์การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย

## 2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ

ในการขับเคลื่อนข้อเสนอดังกล่าว เพื่อให้การบริหารจัดการโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (Motorway) ได้บรรลุวัตถุประสงค์เป็นรูปธรรมตามที่ตั้งไว้ จำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำในการขับเคลื่อน ดังนี้

### 2.3.1 การกำหนดวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ (Developing Vision and Strategy)

การวางแผนและผลักดันให้โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองได้สำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์เป็นรูปธรรมตามแผนแม่บทก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (Motorway) หรือตามแผนปฏิบัติการที่กำหนดไว้ ซึ่งสนองตอบกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม เพื่อสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศและสนับสนุนการแข่งขันของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ และยังมีประโยชน์ให้กับประชาชนทั่วไป ระบบขนส่งที่จะได้รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองที่เกิดขึ้นนี้

### 2.3.2 การผลักดันให้เกิดนวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลง (Driving Innovation and Change)

ผลักดันแนวคิดในการบริหารจัดการโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง โดยเปิดรับองค์ความรู้ใหม่ ๆ มุ่งพัฒนางานและองค์กรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยไม่ยึดติดกับแนวคิดเดิม ๆ มีความยืดหยุ่นตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

### 2.3.3 การผลักดันให้เกิดการปฏิบัติและผลสัมฤทธิ์ (Driving Execution and Results)

ผลักดันให้เกิดการทำงานร่วมกัน บริหารจัดการบุคลากร งบประมาณ ในการดำเนินโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายที่ตอบสนองต่อประชาชนโดยส่วนรวมให้ได้รับประโยชน์ได้ตามที่คาดหวัง และยังช่วยสนับสนุนด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม

### 2.3.4 การสื่อสารโน้มน้าว (Communicating and Influencing)

มีการสื่อสารข้อมูลทั้งกับผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน ตลอดจนผู้ใต้บังคับบัญชาให้สามารถเข้าใจในประเด็นที่น่าเสนอเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปสู่แนวทางที่ดีขึ้น และร่วมรับฟังเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินการร่วมกันในการบรรลุตามเป้าหมายที่ต้องการ

### 3. แผนพัฒนาตนเอง

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

## บรรณานุกรม

ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) ราชกิจจานุเบกษา หน้า 1 เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก  
13 ตุลาคม 2561

แผนงานในการกิจหลักของกระทรวงคมนาคม ภายใต้ (ร่าง) ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบ  
คมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) กระทรวงคมนาคม 30 พฤศจิกายน  
2559

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 – 2564 สำนักงาน  
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

Thailand 4.0 คืออะไร นโยบายนี้จะช่วยพัฒนาประเทศของเราได้อย่างไร สืบค้นจาก  
<https://www.excise.go.th>

แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2560 – 2564 สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์  
สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม สิงหาคม 2559

การศึกษาจัดทำแผนยุทธศาสตร์กรมทางหลวง พ.ศ. 2560 – 2564 และแผนการบริหารความ  
เสี่ยงในการบริหารจัดการทางหลวง สำนักแผนงาน กรมทางหลวง



**ประวัติผู้เขียนเอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคล**  
**นายเสริมศักดิ์ นัยนันท์**

**ประวัติการศึกษา**

ปริญญาตรี	วิศวกรรมศาสตร์ สาขาวิศวกรรมโยธา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ.2536
ปริญญาโท	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารจัดการสาธารณะ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ.2551

**ประสบการณ์การรับราชการ**

พ.ศ.2538 – 2549	สำนักแผนงาน	วิศวกรโยธา 3 - วิศวกรโยธาชำนาญการพิเศษ
พ.ศ.2550 – 2552	ศูนย์สร้างทางกาญจนบุรี	วิศวกรโยธาชำนาญการพิเศษ
พ.ศ.2553 – 2553	สำนักบริหารบำรุงทาง	วิศวกรโยธาชำนาญการพิเศษ
พ.ศ.2554 – 2555	สำนักงานบำรุงทางเพชรบุรี	ผู้อำนวยการระดับต้น
พ.ศ.2556 – 2557	สำนักงานบำรุงทางนนทบุรี	ผู้อำนวยการระดับต้น
พ.ศ.2558 – 2563	สำนักแผนงาน	วิศวกรโยธาเชี่ยวชาญ
พ.ศ.2563 – 2563	สำนักบริหารบำรุงทาง	ผู้อำนวยการระดับสูง
พ.ศ.2563 - ปัจจุบัน	สำนักงานทางหลวงที่ 11	ผู้อำนวยการระดับสูง

**ผลงานทางวิชาการ**

วิทยานิพนธ์เรื่อง ทศนคติเกี่ยวกับการนำ KPI มาใช้ในการประเมินผลงานภาครัฐ  
 กรณีศึกษา: กรมทางหลวง . มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2551

**รางวัลหรือทุนการศึกษา (เฉพาะที่สำคัญ)**

รางวัลผู้อำนวยการแขวงทาง/สำนักงานบำรุงทาง ระดับดี ประจำปี พ.ศ. 2555

**ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน**

ผู้อำนวยการสำนักงานทางหลวงที่ 11 ลพบุรี อ.เมือง จ.ลพบุรี