

กระบวนการปฏิบัติงานซึ่งแสดงการประสานงาน
ในการดำเนินงานตามโครงการห้าปีของกรมทางหลวง

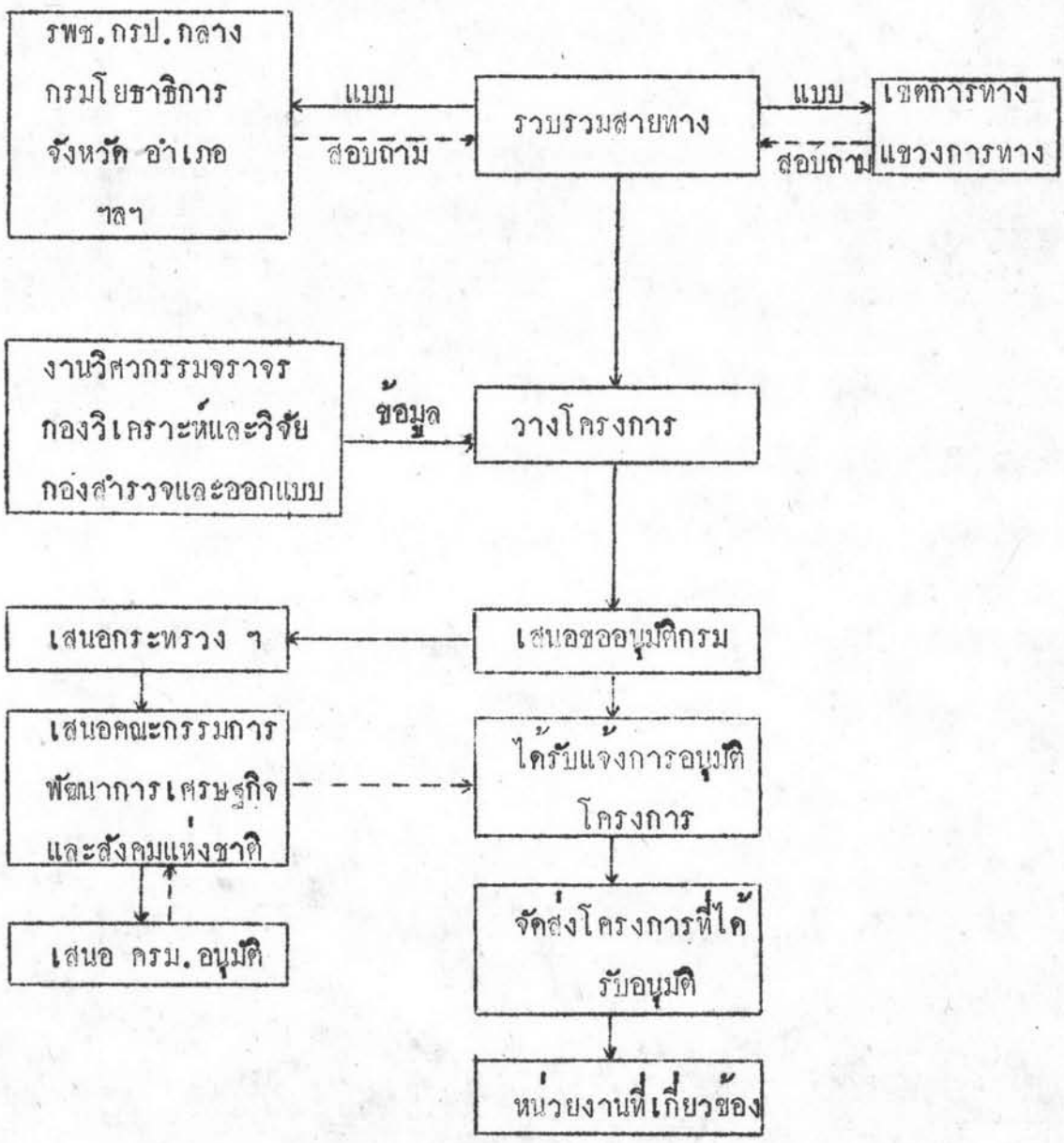
แผนภูมิต่าง ๆ ที่ได้แสดงไว้ในบทที่ 6 นั้น มีความประสงค์ที่จะให้เกิดความ
สะดวกในการอธิบายสายการดำเนินงานของหน่วยงานหลักของกรมทางหลวงในการ
ดำเนินงานตามโครงการห้าปี เพื่อให้ทราบขั้นตอนต่าง ๆ ของงานในความรับผิดชอบ
ของแต่ละหน่วยงานหลักในการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว ส่วนในบทที่ 7 นี้จะ
กล่าวถึงกระบวนการปฏิบัติงานซึ่งแสดงการประสานงานทั้งภายในและภายนอกกรมทาง
หลวงในการดำเนินงานตามโครงการห้าปี เพื่อให้มองเห็นโครงข่ายการปฏิบัติงานทั้ง
หมดของโครงการ โดยจะแยกพิจารณาออกเป็น 3 กระบวนการใหญ่ ๆ อันได้แก่
กระบวนการปฏิบัติงานในชั้นวางโครงการ กระบวนการปฏิบัติงานในชั้นเตรียมการ
โครงการ และกระบวนการปฏิบัติงานในชั้นดำเนินโครงการ ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียด
ดังต่อไปนี้

1. กระบวนการปฏิบัติงานชั้นวางโครงการ

ตามแผนภูมิที่ 8 ซึ่งได้แสดงไว้ในหน้าถัดไปนั้น แสดงถึงกระบวนการปฏิบัติ
งานในการวางโครงการห้าปี ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกองวางแผน เพื่อให้หน่วย
งานหลักอื่น ๆ ได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป กระบวนการปฏิบัติงานในชั้น
วางโครงการนี้แสดงให้เห็นการประสานงานทั้งภายในและภายนอกกรมทางหลวง โดย
เริ่มตั้งแต่การรวบรวมสายทางต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งจะต้องรวบรวมมาจากความ
ต้องการของประชาชนผ่านทางจังหวัด อำเภอ หรือผู้แทนราษฎร ความต้องการของหน่วย
งานภายนอกต่าง ๆ และหน่วยงานภายในของกรมทางหลวงเอง เช่น เขตการทางและ

แขวงการทาง เป็นต้น การรวบรวมความค้องการทางหลวงทั่วประเทศนี้จะรวบรวม
จากแบบสอบถาม เพื่อนำสายทางต่าง ๆ ที่รวบรวมได้มาพิจารณาความเหมาะสมตาม
วิธีการครั้งที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 5 เมื่อรวบรวมสายทางต่าง ๆ ได้แล้วก่อนที่จะดำเนินการ
การวางโครงการ กรมทางหลวงก็ต้องติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภายนอกที่มี
หน้าที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างทาง เช่น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ
และกองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (กรป.กลาง) เป็นต้น เพื่อยืนยัน
ให้ทุกหน่วยงานทราบว่ากรมทางหลวงจะรับผิดชอบทางสายใดบ้าง ทั้งนี้เป็นการป้องกัน
ไม่ให้เกิดการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันนั่นเอง ขั้นตอนของงานในช่วงแรกนี้จึงอาศัยการ
ประสานงานภายนอกอย่างเป็นทางการ

แผนภูมิที่ 8 แสดงกระบวนการปฏิบัติงานขึ้นวางโครงการ สำหรับงานโครงการห้าปีของกรมทางหลวง



เมื่อรวบรวมสายทางได้แล้ว กองวางแผนก็จะดำเนินการพิจารณาโครงการ โดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากกองวิเคราะห์และวิจัย กองสำรวจและออกแบบ และข้อมูลจากงานวิศวกรรมจราจรของกองวางแผนเอง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณา/สำหรับ ข้อมูลที่ได้จากกองวิเคราะห์และวิจัยนั้น ได้แก่ผลการทดสอบคุณภาพของดินและวัสดุที่จะใช้ในการก่อสร้างทาง ส่วนข้อมูลจากกองสำรวจและออกแบบนั้นก็คือ **Design Criteria** ซึ่งข้อมูลทั้งสองประเภทนี้จะเป็นประโยชน์ในการประมาณราคาค่าก่อสร้างของโครงการต่าง ๆ สำหรับข้อมูลจากงานวิศวกรรมจราจรนั้น เช่น ปริมาณการจราจร ความเร็วของยานพาหนะ และอัตราการบาดเจ็บของยานพาหนะ เป็นต้น จะนำมาใช้พิจารณาความเหมาะสมของโครงการ ดังนั้นในขั้นดำเนินการวางโครงการนี้จึงมีการประสานงานภายในระหว่างกองวางแผนกับหน่วยงานหลักอื่น ๆ อันได้แก่ กองวิเคราะห์และวิจัย และกองสำรวจและออกแบบ นอกจากนั้นกองวางแผนยังอาจจะติดต่อกับประสานงานในบางเรื่องเกี่ยวกับก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงพิเศษ กองก่อสร้างทางหลวงจังหวัด และศูนย์เครื่องมือกลอีกด้วย สำหรับกรณีโครงการที่ใช้เงินกู้จากต่างประเทศ จะมีการติดต่อกับประสานงานกับหน่วยงานภายนอกด้วย คือการติดต่อกับแหล่งเงินกู้และบริษัทต่างประเทศที่กรมทางหลวงว่าจ้างให้มาจัดทำ Feasibility Study เพื่อเสนอแหล่งเงินกู้พิจารณา

หลังจากที่ได้วางโครงการเสร็จสิ้น กรมทางหลวงก็จะต้องดำเนินการขออนุมัติโครงการ โดยเสนอผ่านกระทรวงคมนาคมไปยังคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาก่อนส่งกรมการพิจารณา ๖ จึงจะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อลงมติอนุมัติโครงการก่อนที่จะส่งกลับมาให้กรมทางหลวง ซึ่งกองวางแผนจะส่งโครงการที่ได้รับอนุมัติแล้วให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป ในการเสนอขออนุมัติโครงการนี้จะมีการประสานงานระหว่างกรมทางหลวงกับหน่วยงานภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการพัฒนา ๖ ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงและประสานงานการก่อสร้างทางหลวงและคณะอนุกรรมการประสานงานวางแผน

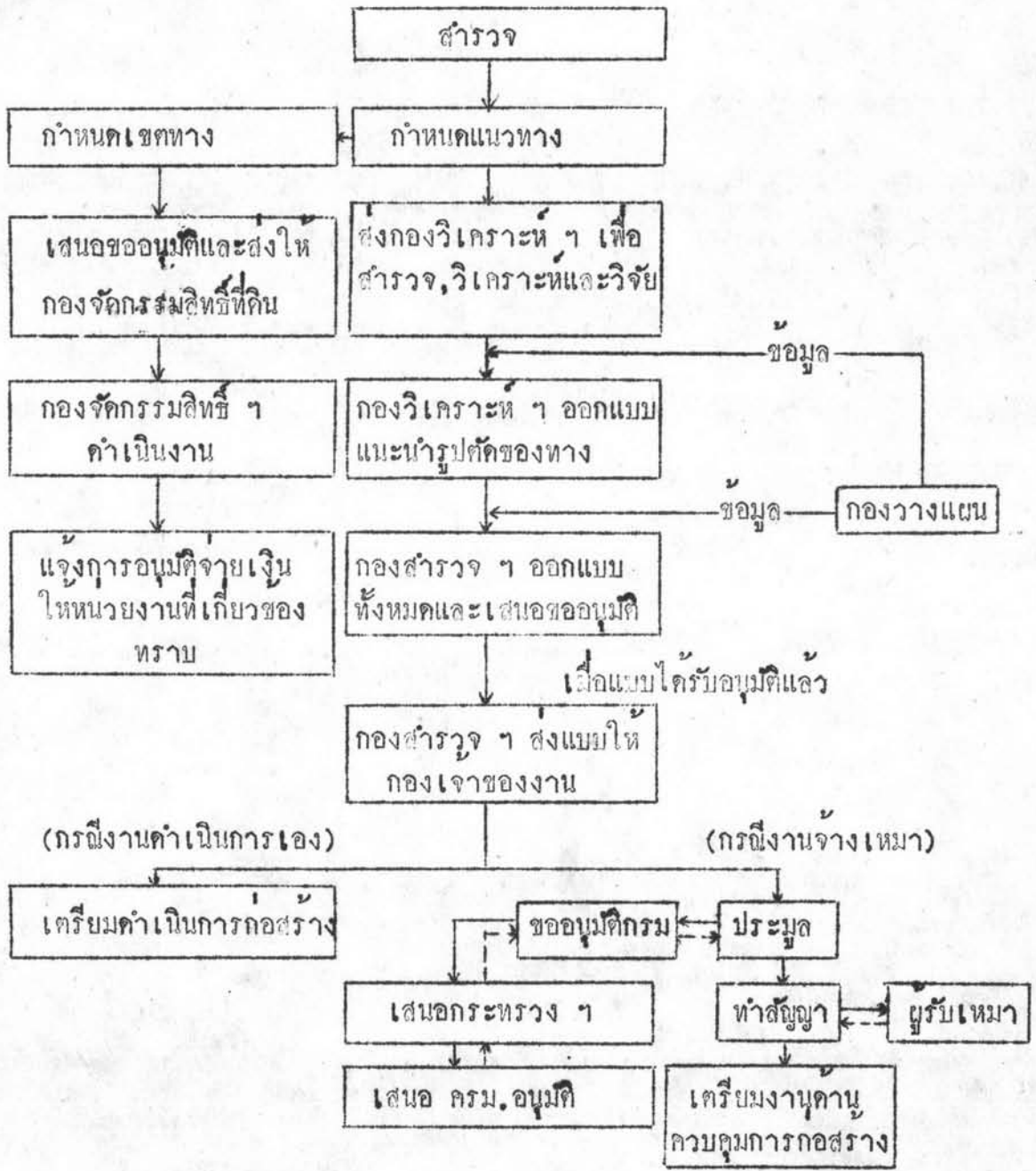
ทางหลวง ซึ่งต่างก็ประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการประสานงานด้านการวางแผนและปรับปรุงงานก่อสร้างทางหลวง ซึ่งจะเป็นผลดีต่องานทางของประเทศโดยรวมและเป็นผลดีต่อการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานด้วย

จะเห็นได้ว่ากระบวนการปฏิบัติงานชั้นวางโครงการตามที่ได้อธิบายมานี้เกี่ยวข้องกับประสานงานทั้งภายในและภายนอก ซึ่งแสดงว่าการประสานงานมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินงานตามโครงการห้าปีของกรมทางหลวงตั้งแต่งานในขั้นตอนแรกเป็นต้นไป

2. กระบวนการปฏิบัติงานขั้นเตรียมการโครงการ

สำหรับงานขั้นเตรียมการโครงการตามกระบวนการปฏิบัติงานตามที่ได้อธิบายไว้ในแผนภูมิที่ 9 นั้น หลังจากที่โครงการห้าปีได้รับอนุมัติแล้ว กองสำรวจและออกแบบจะออกสำรวจทาง เพื่อหาข้อมูลและจัดทำรายละเอียดต่าง ๆ ที่จะนำไปใช้พิจารณาในการออกแบบทางและโครงสร้าง ตลอดจนออกแบบประกอบอื่น ๆ นอกจากนั้นข้อมูลจากการสำรวจทางยังเป็นประโยชน์แก่งานของหน่วยงานหลักอื่น ๆ ด้วย กล่าวคือเมื่อกองสำรวจและออกแบบทำการสำรวจทางแล้ว ก็จะทำรายละเอียดของแนวทางส่งให้กองวิเคราะห์และวิจัยเพื่อออกสำรวจดินและแหล่งวัสดุ ซึ่งจะเก็บตัวอย่างดินและวัสดุต่าง ๆ มาทำการวิเคราะห์คุณภาพและวิจัยด้านวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างทาง ผลที่ได้จากการวิเคราะห์และวิจัยนี้จะใช้ประกอบการพิจารณาในการออกแบบแนะนำรูปตัดของทาง ซึ่งเป็นแบบแนะนำที่กองวิเคราะห์และวิจัยจะส่งมาให้กองสำรวจและออกแบบ เพื่อใช้พิจารณาในการออกแบบทาง ดังได้กล่าวไว้ในบทที่ 6 นอกจากกองวิเคราะห์และวิจัยแล้ว ผลการสำรวจทางของกองสำรวจและออกแบบจะเกี่ยวข้องกับงานจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินอีกด้วย โดยกองสำรวจและออกแบบจะกำหนดเขตทางตามแนวสำรวจแล้ว เสนอขออนุมัติต่อกรม เมื่อกรมอนุมัติแล้ว กองสำรวจและออกแบบจะส่งแผนที่กำหนดเขตทางดังกล่าวนี้ไปให้กองจัด

แผนภูมิที่ 9 แสดงกระบวนการปฏิบัติงานขั้นเตรียมการโครงการสำหรับงานโครงการห้าปีของกรมทางหลวง



กรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อดำเนินการด้านจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งเมื่อกองจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินดำเนินงานเสร็จเรียบร้อยจนถึงขั้นอนุมัติจ่ายเงินค่าทดแทนต่าง ๆ แล้ว กองจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินก็จะต้องแจ้งการอนุมัติจ่ายเงินไปให้หน่วยงานต่าง ๆ ทราบ เช่น เขตการทาง แขวง การทาง ศูนย์เครื่องมือกล และโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ซึ่งเท่ากับเป็นการแจ้งให้ทราบว่าทางสายใดบ้างที่ได้มีการจัดการกรรมสิทธิ์หรือสิ่งหาริมทรัพย์ต่าง ๆ เสร็จสิ้นแล้ว ดังนั้นจะเห็นได้ว่าขั้นตอนของงานต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้เกี่ยวข้องกับการประสานงานภายในเป็นอย่างมาก โดยมีการประสานงานระหว่างกองสำรวจและออกแบบ กองวิเคราะห์และวิจัย และกองจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน นอกจากนี้ยังมีกองวางแผนซึ่งจะส่งข้อมูลบางอย่างไปให้กองวิเคราะห์และวิจัยเพื่อใช้พิจารณาในการออกแบบแนะนำรูปัดของทาง และส่งข้อมูลบางอย่างมาให้กองสำรวจและออกแบบเพื่อใช้พิจารณาในการออกแบบทาง

เมื่อกองสำรวจและออกแบบตรวจสอบแบบทั้งหมดเรียบร้อยแล้ว จะเสนอขออนุมัติแบบ เมื่อแบบได้รับการอนุมัติแล้วกองสำรวจและออกแบบก็จะจัดส่งให้กองเจ้าของงานเพื่อรับไปดำเนินการในขั้นต่อไป โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ ถ้าเป็นงานก่อสร้างดำเนินการเอง (คือกรมทางหลวงดำเนินการก่อสร้างเอง) กองเจ้าของงานก็จะรับแบบมาเตรียมการก่อสร้างได้ทันที แต่ถ้าเป็นงานจ้างเหมา (คือกรมทางหลวงว่าจ้างบริษัทเอกชนให้เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง) กองเจ้าของงานจะรับแบบมาเพื่อเตรียมการประมูลและทำสัญญา ก่อนที่จะให้ผู้รับเหมาลงมือก่อสร้างตามสัญญาที่ทำไว้กับกรมทางหลวง

ดังนั้นหลังจากที่แบบได้รับการอนุมัติแล้ว จึงมีการประสานงานภายในอีกช่วงหนึ่งระหว่างกองสำรวจและออกแบบกับกองเจ้าของงาน ส่วนการประสานงานภายนอกนั้นพอจะสรุปได้ดังนี้

(1) งานสำรวจและออกแบบ การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภายนอกสำหรับงานสำรวจและออกแบบนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการขอความร่วมมือหรือประสานความ ต้องการซึ่งกันและกัน ตัวอย่างของการติดต่อขอความร่วมมือ เช่น การขอทำถนนข้ามทางรถไฟ การขอใช้ที่ดินหรือแหล่งวัสดุในเขตของการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น หรือการขอ

ความร่วมมือจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในการย้ายแนวเสาไฟ เพื่อความสะดวกในการขยายความกว้างของถนน หรือการขยายเขตทาง เป็นต้น สำหรับตัวอย่างของการประสานความต้องการ เช่น การออกแบบสะพานซึ่งกรมทางหลวงไม่ต้องการให้สูงมากเพราะอาจจะเกิดปัญหาทางด้านเทคนิคได้ ส่วนกรมชลประทานก็ต้องการให้เรือชุกดอกลซึ่งมีขนาดใหญ่ลอดผ่านเข้าออกได้ ดังนั้นจึงต้องมีการประสานความต้องการให้ออกมาในรูปแบบที่ทั้งสองฝ่ายพอใจ คือการออกแบบสะพานที่ไม่สูงมากแต่สามารถเปิดและปิดได้เพื่อให้เรือขนาดใหญ่ผ่านเข้าออกบริเวณช่องน้ำนั้นได้ หรือการประสานความต้องการกับองค์การโทรศัพท์เกี่ยวกับปัญหาเรื่องแนวเสาโทรศัพท์กับแนวทาง เป็นต้น

(2) งานจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน จะมีการประสานงานอย่างเป็นทางการกับกรมที่ดินในการรังวัดที่ดินเพื่อความสะดวกในการคำนวณค่าทดแทนสงสาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของที่ดินเป็นราย ๆ ไป เมื่อถึงขั้นปรองคองกองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินก็จะต้องประสานงานกับคณะกรรมการปรองคองซึ่งมีหน่วยงานภายนอกมาร่วมด้วย คือ ทางจังหวัดหรืออำเภอ และกรมที่ดิน และในชั้นเวนคืนก็จะมีประสานงานในลักษณะเดียวกัน เพื่อให้งานจัดกรรมสิทธิ์ เขตทาง เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(3) งานค้ำประกันและทำสัญญา ในชั้นประมูลนั้นกรมทางหลวงจะต้องติดต่อประสานงานกับกระทรวงคมนาคมเพื่อขออนุมัติวงเงิน ซึ่งหากเป็นกรณีที่ต้องขอยกพื้นที่งบประมาณเข้ามา ก็จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติแล้วกรมทางหลวงจึงจะทำสัญญากับบริษัทผู้รับเหมาได้

ตามรายละเอียดที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่า ในกระบวนการปฏิบัติงานขั้นเตรียมการโครงการนี้ มีการประสานงานทั้งภายในและภายนอก สำหรับการประสานงานภายในนั้นก็ ได้แก่ การประสานงานระหว่างกองสำรวจและออกแบบ กองวิเคราะห์และวิจัย กองวางแผน กองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน และกองเจ้าของงานต่าง ๆ เช่น กองก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงพิเศษ เป็นต้น ส่วนการประสานงานภายนอกนั้น ได้แก่ การประสานงานระหว่างหน่วยงานหลักของกรมทางหลวงกับหน่วยงานภายนอก

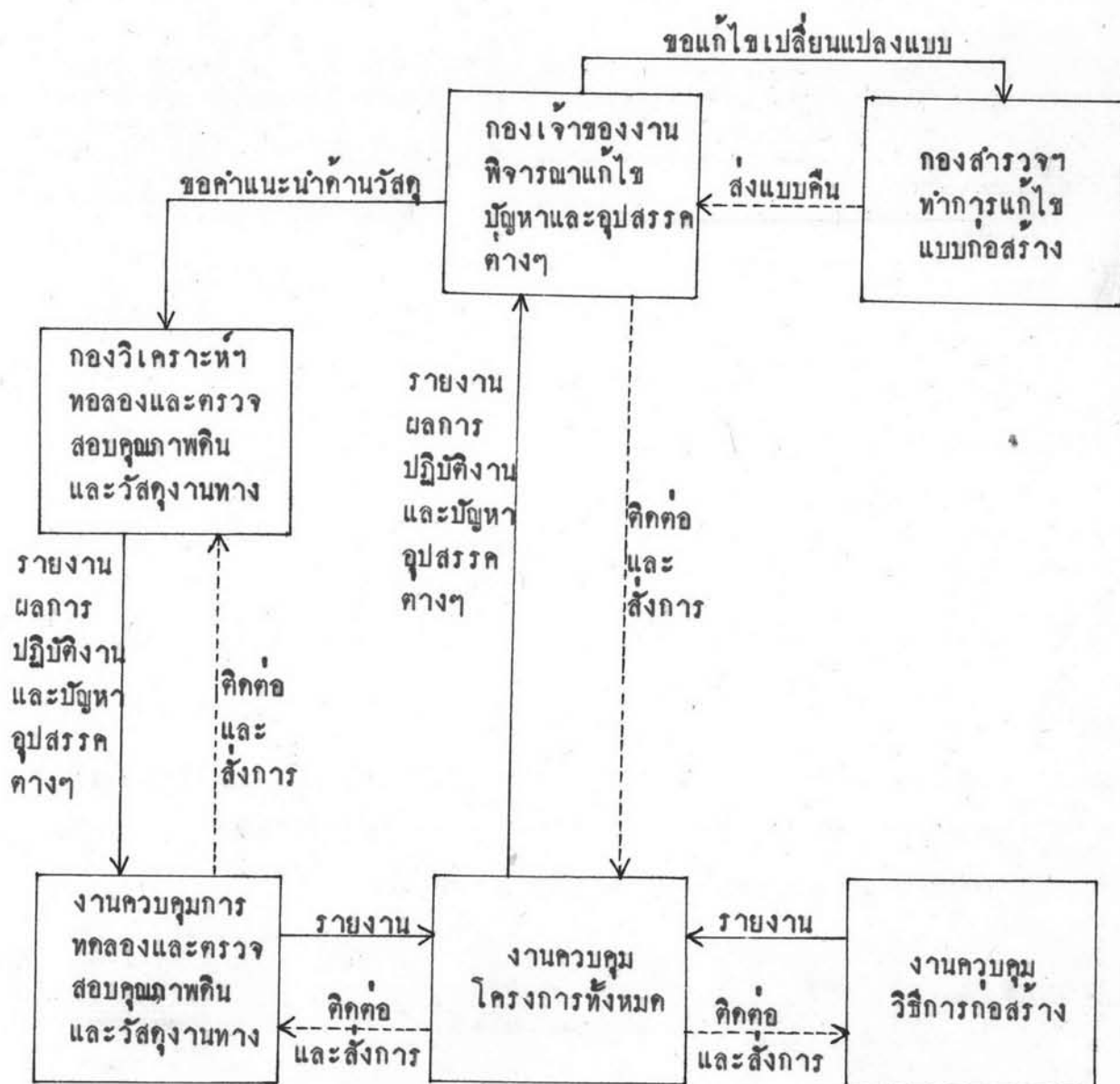
ที่เกี่ยวข้องตามที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น

3. กระบวนการปฏิบัติงานขั้นดำเนินการ

สำหรับกระบวนการปฏิบัติงานขั้นดำเนินการนั้น จะมีการติดต่อประสานงานระหว่างกองเจ้าของงานกับกองวิเคราะห์และวิจัย และกองสำรวจและออกแบบเป็นส่วนใหญ่ คือเมื่อจะเริ่มดำเนินการก่อสร้างกองเจ้าของงานจะต้องทำหนังสือแจ้งขอคำแนะนำด้านวัสดุไปยังกองวิเคราะห์และวิจัย เพื่อให้กองวิเคราะห์และวิจัยทำการทดลองและตรวจสอบวัสดุที่จะใช้ในการก่อสร้าง รวมทั้งการควบคุมการทดลองและตรวจสอบดังกล่าวด้วย ซึ่งในกรณีที่เป็นงานจ้างเหมา หากคุณภาพวัสดุไม่ถูกต้องตามมาตรฐานที่กรมทางหลวงกำหนด กองเจ้าของงานก็จะได้แจ้งให้บริษัทผู้รับเหมาเปลี่ยนแปลงวัสดุที่ใช้ เพื่อให้ได้คุณภาพตามที่กำหนด ในระหว่างการก่อสร้างก็จะต้องมีการควบคุมวิธีการก่อสร้างให้ถูกต้องตามหลักวิชาและมาตรฐานการก่อสร้าง ซึ่งสำหรับงานจ้างเหมา นอกจากจะมีการควบคุมวิธีการก่อสร้างแล้ว ยังต้องมีการตรวจการจ้างอีกด้วย เพื่อให้การก่อสร้างทุกขั้นตอนเป็นไปตามสัญญาจ้าง ในการควบคุมการทดลองและตรวจสอบคุณภาพวัสดุ การควบคุมวิธีการก่อสร้าง และการตรวจการจ้างนั้น จะมีการรายงานผลการปฏิบัติงานตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อให้กองเจ้าของงานพิจารณาแก้ไขต่อไป เช่น ขอให้กองสำรวจและออกแบบทำการแก้ไขบางส่วนของแบบก่อสร้าง เป็นต้น

จะเห็นได้ว่ากระบวนการปฏิบัติงานในขั้นดำเนินการนี้มีการประสานงานภายในมากกว่าการประสานงานภายนอก เพราะส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเทคนิคในการปฏิบัติงานซึ่งไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภายนอกมากนัก สำหรับแผนภูมิที่ 10 นั้นแสดงให้เห็นการประสานงานภายในระหว่างกองเจ้าของงานกับกองสำรวจและออกแบบและกองวิเคราะห์และวิจัย ซึ่งมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดซึ่งกันและกันตลอดเวลาจนกระทั่งงานแล้วเสร็จ ส่วนการประสานงานภายนอกนั้นมีน้อยมาก เช่น การติดต่อประสานงานกับบริษัทผู้รับเหมา สำหรับงานจ้างเหมาที่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน แต่ด้า-

แผนภูมิที่ 10 แสดงกระบวนการปฏิบัติงานขึ้นค่าเงินโครงการ สำหรับงานโครงการท่าเรือของกรมทางหลวง



เป็นงานจ้างเหมาที่ใช้เงินกู้จากต่างประเทศแล้ว นอกจากกรมทางหลวงจะต้องติดต่อประสานงานกับแหล่งเงินกู้และบริษัทผู้รับเหมาแล้ว ยังต้องติดต่อประสานงานกับบริษัทเอกชนที่กรมทางหลวงว่าจ้างให้เป็นผู้ควบคุมการก่อสร้างอีกด้วย

สรุป

กระบวนการปฏิบัติงานตามโครงการห้าปีของกรมทางหลวงในขั้นตอนสำคัญ ๆ ทั้ง 3 ขั้นตอน ตามที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของหน่วยงานหลักต่าง ๆ ของกรมทางหลวงที่รับผิดชอบโดยตรงต่องานโครงการห้าปีนั้น ได้มีการติดต่อประสานงานกันอย่างไรบ้างในปัจจุบัน ซึ่งก็เป็นที่น่าประจักษ์แล้วว่ากระบวนการปฏิบัติงานทุกขั้นตอนมีการประสานงานทั้งภายในและภายนอก และมีการประสานงานทั้งในลักษณะที่เป็นทางการและการประสานงานในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ แต่ก็มีข้อที่น่าสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การประสานงานในกระบวนการปฏิบัติงานทั้งหมดนั้น เป็นการประสานงานตามสายการบังคับบัญชาเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการประสานงานตามระบบบริหารนั้นแทบจะไม่มี จะมีบ้างก็เฉพาะในบางงานซึ่งก็ได้อาศัยการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการเข้าช่วย ซึ่งเนื้อหาสาระของบทนี้เพียงแต่จะแสดงให้เห็นการประสานงานที่มีอยู่ในขณะนี้ สำหรับการดำเนินงานตามโครงการห้าปีของกรมทางหลวงเท่านั้น ส่วนข้อดีหรือข้อบกพร่องต่าง ๆ ของการประสานงานดังกล่าวนี้ จะได้วิเคราะห์โดยเปรียบเทียบกับหลักการทางทฤษฎีของการประสานงาน ดังรายละเอียดที่จะกล่าวไปในบทต่อไป