

## บทที่ ๔

### การวิเคราะห์การบริหารโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช

ในบทที่แล้วได้กล่าวถึงข้อเท็จจริงในการบริหารโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชของกรมโยธาธิการ ซึ่งมีลักษณะบางส่วนคล้ายคลึงหรือสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การบริหารโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนการจัดทำโครงการและ**การบริหารโครงการ** แต่ก็มีจุดด้อยหลายอย่างที่เป็นปัญหาและอุปสรรคทำให้งานล่าช้า ซึ่งจะได้พิจารณาในรายละเอียดตามหัวข้อดังต่อไปนี้

๑. การวางแผนโครงการ ✓
๒. การจัดองค์การแบบโครงการ ✓
๓. ผู้อำนวยการโครงการ
๔. ความร่วมมือของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการ
๕. การเวนคืนที่ดิน

#### การวางแผนโครงการ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นว่า การดำเนินงานตามโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชมีกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการมากมายหลายขั้นตอน แต่ปรากฏว่ามีการวางแผนโครงการอย่างเป็นกิจลักษณะรวม ๔ ครั้งคือ

ครั้งแรกตามโครงการถนน ๑๐ ปีสำหรับพระนครและธนบุรีได้วางแผนเอาไว้ว่าจะมีการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาแห่งที่ ๒ (สะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช) ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ และจะแล้วเสร็จในปีพ.ศ. ๒๕๑๖ อุปสรรคสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถเริ่มและดำเนินงานก่อสร้างตามกำหนดในโครงการถนน ๑๐ ปีเนื่องจาก

๑. ขาดการเร่งรัดติดตามผลการปฏิบัติงานตามโครงการที่มีประสิทธิภาพ ตามปกติโครงการถนน ๑๐ ปีสำหรับพระนครและธนบุรีมีเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลธนบุรีเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ งานก่อสร้างถนนสายใดอยู่ในเขตกรุงเทพ เทศบาลนครกรุงเทพจะเป็นผู้เร่งรัดติดตามผลงานก่อสร้างจนแล้วเสร็จ งานก่อสร้างใดอยู่ในเขตธนบุรี เทศบาลธนบุรีจะเป็น

ผู้รับผิดชอบดำเนินการ ส่วนการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งอยู่กึ่งกลางระหว่างกรุงเทพและธนบุรี เป็นเรื่องยากที่จะแบ่งความรับผิดชอบทั้งด้านการบริหารงานและงบประมาณค่าใช้จ่าย ดังนั้นเรื่องการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาจึงเป็นเรื่องที่ค้างการพิจารณาและถูกจัดอันดับการก่อสร้างไว้ลำดับหลังสุดในโครงการถนน ๑๐ ปี โดยเหตุนี้คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ปรับปรุงคณะกรรมการพิจารณาโครงการถนนและระบายน้ำสำหรับพระนครและธนบุรี โดยได้เพิ่มอธิบดีกรมโยธาธิการเป็นกรรมการด้วยอีกท่านหนึ่ง เพราะกรมโยธาธิการมีประสบการณ์ในการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา เช่น สะพานพระพุทธยอดฟ้า สะพานกรุงเทพ สะพานกรุงธน และสะพานนนทบุรี (นวลจรี) เป็นต้น และปัจจุบันก็ยังคงดูแลบำรุงรักษาสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาในเขตกรุงเทพและธนบุรีด้วย ดังนั้นการเข้าไปร่วมเป็นกรรมการของอธิบดีกรมโยธาธิการจึงเป็นเพียงเข้าไปปฏิบัติงานก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาตามโครงการถนน ๑๐ ปีมาดำเนินการ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่งานตามโครงการถนน ๑๐ ปีเกือบจะเสร็จสิ้นหมดแล้ว ยังคงเหลือเพียงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา ๒ แห่งเท่านั้นและ"ในการดำเนินงานก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งที่สะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้าและสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชก็ได้เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการพิจารณาโครงการถนนและระบายน้ำสำหรับพระนครและธนบุรีอีกเลย กรมโยธาธิการดำเนินงานได้ผลเป็นประการใดหรือมีปัญหาอุปสรรคอย่างไรก็เสนอคณะรัฐมนตรีผ่านกระทรวงมหาดไทยพิจารณาโดยตรง"<sup>๑</sup>

ดังนั้นจึงไม่มีใครหรือหน่วยงานใดติดตามหรือเร่งรัดงานก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชให้เป็นไปตามกำหนดในโครงการถนน ๑๐ ปีสำหรับพระนครและธนบุรีไม่ว่าจะเป็นเทศบาลกรุงเทพและเทศบาลธนบุรีซึ่งรับผิดชอบโครงการในระดับปฏิบัติการ หรือคณะกรรมการพิจารณาโครงการถนนและระบายน้ำสำหรับพระนครและธนบุรีซึ่งรับผิดชอบโครงการในระดับอำนวยการ

นอกจากนั้นในระยะแรกที่คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช อธิบดีกรมโยธาธิการเป็นเพียงรองประธานคณะกรรมการเท่านั้น โดยมีกรรมการและเลขานุการ รวมทั้งกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ เป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเหตุให้การบริหารงานในระดับปฏิบัติการอยู่ที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งที่กรมโยธาธิการเป็นเจ้าของงาน แม้

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ ทองจุล สิงห์กุล, อธิบดีกรมโยธาธิการ, ๑๕ ตุลาคม ๒๕๒๗.

สภาวะการณ์เช่นนี้จะเป็นในระยะสั้นเพียงปีเศษ ๆ ก็มีผลทำให้การเร่งรัดและติดตามผลงานด้วยประสิทธิภาพลงไป

๒. การเลือกสถานที่ก่อสร้าง ดังได้กล่าวแล้วว่ากรมโยธาธิการดำเนินการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชโดยเสนอผลการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ ขออนุมัติ และขอให้วินิจฉัยสั่งการโดยตรง ดังนั้นหลังจากที่ได้ขอให้คณะผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่นมาดำเนินการสำรวจความเหมาะสมเบื้องต้นแล้ว กรมโยธาธิการจึงเสนอคณะรัฐมนตรีขอความเห็นชอบในการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชที่ปลายถนนสาทร ซึ่งก็ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๒ แต่สำนักผังเมืองได้จัดทำรายงานปรับปรุงผังนครหลวง เสนอสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งในเอกสารดังกล่าวกำหนดให้มีการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชที่ปลายถนนสีลมและสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นชอบด้วย รัฐบาลจึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาผังนครหลวงพิจารณา ซึ่งโดยข้อเท็จจริงคณะกรรมการพิจารณาผังนครหลวงได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการวางแผนจราจรนครหลวงพิจารณาตัดสิน ซึ่งในที่สุดคณะกรรมการฯ ได้ตัดสินเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๑๔ ให้ดำเนินการก่อสร้างที่ปลายถนนสาทร ระยะเวลาที่หมดเปลืองไปประมาณ ๒ ปีเศษนี้เป็นเรื่องที่หน่วยงานเจ้าของโครงการคือ กรมโยธาธิการไม่สามารถจะควบคุมเร่งรัดการพิจารณาเลือกสถานที่ก่อสร้างของคณะกรรมการพิจารณาผังนครหลวงได้ และกิจกรรมเช่นนี้ก็มิได้มีการวางแผนกำหนดไว้ล่วงหน้า ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาขึ้นจึงต้องปล่อยให้ไปตามขั้นตอนของทางราชการ

๓. การเลือกชนิดของตัวสะพานก็เช่นเดียวกัน คณะผู้สำรวจออกแบบเบื้องต้นชาวญี่ปุ่นได้เสนอให้สร้างสะพานแบบปิด-เปิดได้ แต่คณะเจ้าหน้าที่ของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียซึ่งรัฐบาลจะกู้เงินมาใช้ในการก่อสร้างได้ร่วมประชุมกับเจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๑๔ เสนอความเห็นว่าจะสร้างสะพานแบบปิดตาย จะลดค่าใช้จ่ายได้ประมาณ ๓๐๐ ล้านบาทสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้ประสานงานกับกองทัพเรือ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๔ จัดทำโครงการย้ายงานซ่อมเรือใหญ่ของกรมอุทการเรือไปอยู่ที่บ่อพระจุล ฉะนั้นเมื่อประธานที่ปรึกษาฝ่ายนโยบายและแผนมหาดไทยเสนอต่อผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๑๔ ว่า การลงทุนเพื่อย้ายงานซ่อมเรือใหญ่ของกรมอุทการเรือตามโครงการที่กองทัพเรือเสนอเป็นเรื่องควรสนับสนุน และได้เสนอเพิ่มเติมว่าจะสร้าง

สะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นแบบโครงสร้างตายตัว รัฐบาลโดยสภาบริหารคณะปฏิวัติจึงได้มีมติเห็นด้วยในหลักการเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงแห่งชาติได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ตั้งคณะกรรมการขึ้นศึกษาเรื่องนี้ โดยมีศาสตราจารย์อรุณ สรเทศน์ เป็นประธานคณะกรรมการชุดนี้ใช้เวลาศึกษาประมาณ ๓ เดือนเศษจึงได้เสนอผลการศึกษาเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๑๕ ว่า ควรจะสร้างสะพานแบบปิดตาย โดยให้กรมอุทกหารเรือดำเนินการสร้างอุโมงค์เรือใหญ่ที่บ่อพระจุล เหตุการณ์ดังกล่าวนี้มีได้มีการวางแผนล่วงหน้า เป็นไปในลักษณะเมื่อเกิดปัญหาขึ้นมารัฐบาลจะเป็นผู้แก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวเอง กรมโยธาธิการในฐานะหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่สามารถควบคุมระยะเวลาที่เสียไปเหล่านี้ได้เลย

๔. การหาแหล่งเงินทุน ระยะเวลาที่รัฐบาลได้ติดต่อขอกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย จนถึงขั้นที่ธนาคารได้จัดส่งเจ้าหน้าที่มาสำรวจความเหมาะสมของโครงการและได้แนะนำให้สร้างสะพานแบบปิดตายดังกล่าวแล้ว แต่ในระยะหลังกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการแห่งญี่ปุ่น (OECF) ได้เสนอเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำกว่า รัฐบาลจึงได้ตัดสินใจเสือกู้เงินจาก OECF โดยได้ลงนามกู้เงินเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๗ เพื่อใช้ว่าจ้างบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาสำรวจออกแบบ และได้ลงนามกู้เงินเพื่อเป็นค่าก่อสร้างและค่าควบคุมงานก่อสร้างเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๒๐

การเปลี่ยนแปลงแหล่งเงินทุน เป็นเรื่องของรัฐบาลที่จะพิจารณาเลือกแหล่งเงินทุนที่มีดอกเบี้ยต่ำกว่า แต่การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้มีผลต่อการดำเนินงานตามโครงการเพราะเจ้าหน้าที่ของแหล่งเงินทุนใหม่คือ OECF จะต้องเข้ามาสำรวจความเหมาะสมของโครงการใหม่ และทำให้การดำเนินงานโครงการต้องล่าช้าไปเพื่อการนี้ประมาณ ๓ ปี ซึ่งกรมโยธาธิการในฐานะหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่สามารถควบคุมเวลาเหล่านี้ได้

ครั้งที่สอง กรมโยธาธิการได้วางแผนดำเนินการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ในโอกาสที่รัฐบาลยื่นโครงการขอกู้เงินจาก OECF ซึ่งในแผนดังกล่าว (ดูภาพหมายเลข ๑๔) จะเห็นว่าได้เริ่มต้นทำงานคัดเลือกบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาเพื่อสำรวจออกแบบซึ่งตามแผนจะเริ่มในเดือนเมษายน ๒๕๑๗ แล้วเสร็จในเดือนธันวาคม ๒๕๑๗ และงานก่อสร้างจะเริ่มต้นเดือนธันวาคม ๒๕๑๗ แล้วเสร็จในเดือนตุลาคม ๒๕๒๑

ตามข้อเท็จจริงงานคัดเลือกบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาแล้วเสร็จและมีการลงนามในสัญญาเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๑๗ แสดงว่าแผนงานดังกล่าวนี้ก็ไม่สามารถควบคุมเวลาการดำเนินงานได้ แม้จะเป็นการวางแผนทำงานตามโครงการเพียงบางส่วนเท่านั้น

ครั้งที่สาม ในการคัดเลือกบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาได้กำหนดให้ "การวางแผนดำเนินงาน"

เป็นส่วนหนึ่งที่บริษัทวิศวกรที่ปรึกษาต้องเสนอให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาให้คะแนนด้วย ซึ่งปรากฏว่าบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาผู้ชนะการคัดเลือกคือ บริษัท โครีคอนซัลท์ ร่วมกับบริษัท เซเวน-เอสไอซีเอท และบริษัทกรุงเทพ เอนิเนียริง คอนซัลแตนท์ ได้วางแผนการทำงานก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชเอาไว้ว่า (ดูภาพหมายเลข ๔ ) จะเริ่มงานคัดเลือกบริษัทผู้รับจ้างเหมาก่อสร้างเบื้องต้น (prequalification) ประมาณกลางเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๐ และงานก่อสร้างจะเริ่มได้ประมาณกลางเดือนมกราคม ๒๕๒๑ ซึ่งจะแล้วเสร็จประมาณกลางเดือนมกราคม ๒๕๒๓ แต่ตามข้อเท็จจริงงานก่อสร้างได้เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ และแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๔

จะเห็นได้ว่าผู้รับผิดชอบโครงการได้ให้ความสำคัญต่อการวางแผนการดำเนินงานถึงกับถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาคัดเลือกบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาด้วย แต่ถึงแม้จะมีการวางแผนมาอย่างดีก็ไม่สามารถควบคุมเวลาการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนได้

ครั้งสุดท้าย ตามเงื่อนไขสัญญาว่าจ้างผู้รับเหมาก่อสร้าง ข้อ ๑.๘.๘ ได้กำหนดไว้ว่า ภายใน ๑๕ วันนับตั้งแต่วันเริ่มดำเนินการตามสัญญา ผู้รับจ้างเหมาก่อสร้างจะต้องเสนอแผนการก่อสร้างแสดงลำดับของงานที่สำคัญ ๆ รวมทั้งเวลาที่คาดว่าจะทำให้งานนั้น ๆ แล้วเสร็จ

ผู้รับจ้างเหมาก่อสร้างได้เสนอแผนงานก่อสร้างตามเงื่อนไขสัญญาดังกล่าว (ดูภาพหมายเลข ๑๐) คาดว่าจะสามารถเริ่มงานก่อสร้างได้ในวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ และงานก่อสร้างจะแล้วเสร็จในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๒๒ แต่งานก่อสร้างต้องเผชิญกับปัญหาในการเวนคืนที่ดินและกลไกในการแก้ไขปัญหาที่ล่าช้าไม่คล่องตัว ทำให้งานก่อสร้างแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ ช้ากว่ากำหนดตามแผนถึง ๑๕ เดือน ๘ วัน

อย่างไรก็ตามปัญหาการเวนคืนที่ดินนี้มีส่วนสัมพันธ์กับวิธีการก่อสร้าง เพราะปัญหาเรื่องการครอบครองที่ดินมีเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับพื้นที่ในการดำเนินงานตามโครงการ แต่เนื่องจากได้มีการนำเอาระบบการก่อสร้างแบบ Push Bridge มาใช้ในการก่อสร้างตัวสะพาน ซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาการเวนคืนที่ดินบริเวณเชิงลาดสะพาน ซึ่งถูกระบุให้เป็นจุดเริ่มต้นในการทำงาน Push Bridge จึงทำให้การก่อสร้างสะพานทั้งหมดต้องหยุดชะงักลง เป็นเหตุให้งานตามโครงการล่าช้า

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นว่า การวางแผนดำเนินงานโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชมีข้อบกพร่องดังนี้

๑. การวางแผนโครงการไม่เป็นไปโดยต่อเนื่องครอบคลุมกิจกรรมของโครงการทั้ง

ภาพประกอบหมายเลข ๑๔

แผนดำเนินงานโครงการสะพานสาทร และโครงการย้ายคูขอมเรือของ ท.ร.

Time Schedule of SATHORN Bridge Project and removal of NAVY Dock - yard Project

Description	2517 - 1974				2518 - 1975				2519 - 1976				2520 - 1977				2521 - 1978			
	4	5	6	7	8	9	10	11	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
SATHORN Bridge Project	Selecting Consultant firm																			
	Engineering survey, Design, Cost estimation, Bidding Documents Contract																			
	Invitation of bidding for the construction of the project																			
	Opening of tenders, decision making, Approuval, Contract signing																			
	Construction Preparation																			
	Construction Commences																			
NAVY Dock - Yard Project	Selection of Consultant firm																			
	Engineering survey, Design, Cost estimation, Bidding Documents Contract																			
	Invitation of bidding for the construction of the project																			
	Opening of tenders, decision making, Approuval, Contract signing																			
	Completion of facilities of accommodating the existing Dock																			

หมด

จะเห็นว่าในระยะเตรียมโครงการและการเริ่มงานโครงการ กรมโยธาธิการในฐานะหน่วยงานเจ้าของโครงการได้เสนอกิจกรรมต่าง ๆ เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกสถานที่ก่อสร้าง การเลือกชนิดของตัวสะพาน การหาแหล่งเงินทุนมาดำเนินการ การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการ การตั้งคณะกรรมการเวนคืนที่ดิน การคัดเลือกบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาผู้ออกแบบและควบคุมงานก่อสร้าง และการว่าจ้างผู้รับเหมาก่อสร้าง กิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วนี้มิได้มีการวางแผนกำหนดระยะเวลาดำเนินการไว้ล่วงหน้า คณะรัฐมนตรีมีมติอย่างไร ซึ่งส่วนใหญ่จะมอบให้หน่วยงานหรือองค์การหรือคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือประสานงาน ทำให้กรมโยธาธิการในฐานะผู้รับผิดชอบบริหารงานโครงการในระดับปฏิบัติการไม่สามารถควบคุมระยะเวลาการดำเนินงานของหน่วยงานหรือคณะบุคคลตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายได้

นอกจากนั้นผลของการที่ไม่ได้มีการวางแผนให้ครอบคลุมทุกกิจกรรมในโครงการ ทำให้มีกิจกรรมอีกหลายขั้นตอนซึ่งมีประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามโครงการถูกละเลย หรือดำเนินการในระยะเวลาที่ ไม่เหมาะสมหรือดำเนินการเพียงบางส่วน เช่น

๑.๑ ขั้นการวิเคราะห์ประเมินโครงการ ได้ดำเนินการวิเคราะห์เฉพาะความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจและวิศวกรรมเท่านั้น มิได้วิเคราะห์ให้ลึกซึ้งถึงปัญหาด้านการจัดเตรียมพื้นที่และเทคนิคการก่อสร้างสมัยใหม่ ซึ่งเป็นความจำเป็นอีกอย่างหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการ

๑.๒ ชั้นนิเทศ การติดตาม และควบคุมโครงการ กรมโยธาธิการไม่มีหน่วยงานที่จะทำการนิเทศให้ข้าราชการและลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชได้ทราบวัตถุประสงค์ วิธีการทำงาน หรือการประสานงาน ข้อนี้เป็นจุดอ่อนอย่างหนึ่งที่มีส่วนให้การบริหารงานโครงการไม่คล่องตัวเท่าที่ควร นอกจากนั้นการติดตามและควบคุมโครงการยังมีลักษณะแบบระดับตำรายานให้ระดับสูงทราบมากกว่าการควบคุมแบบเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง

๑.๓ ขั้นตอนการจัดเตรียมกิจกรรมและจัดตั้งหน่วยงานบริหารโครงการ จะเห็นว่าโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชได้มีการเตรียมการมาตั้งแต่พ.ศ. ๒๕๑๔ แต่การจัดตั้งหน่วยงานบริหารโครงการมีปัญหาและอุปสรรคมากมายและค่อนข้างจะมีลักษณะองค์การบริหารงานโครงการสมบูรณ์เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

๑.๔ ชั้นประเมินผลโครงการ จะเห็นว่ากรมโยธาธิการไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการประเมินผลโครงการ ดังนั้นข้อดีข้อเสียของโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่ผ่านมาจึงมีประโยชน์น้อยมากต่อการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช

๑.๕ กิจกรรมการเวนคืนที่ดินไม่สอดคล้องกับแผนงานก่อสร้าง เพราะคณะกรรมการบริหารโครงการและคณะกรรมการเวนคืนที่ดินต่างก็ได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากคณะรัฐมนตรีทำงานเป็นอิสระต่อกันทั้งที่กิจกรรมดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของงานโครงการ อันนี้เป็นอุทาหรณ์อย่างดียิ่งสำหรับโครงการที่ไม่มีการวางแผนดำเนินงานให้ครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมด ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนซ้ำซ้อนกันในการปฏิบัติงานมากกว่าการส่งเสริมซึ่งกันและกันตามลักษณะการบริหารโครงการที่ดี

๒. การวางแผนดำเนินงานโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ทั้ง ๔ ครั้ง มีลักษณะการวางแผนเฉพาะกิจกรรมบางส่วนที่เผชิญอยู่ในขณะนั้นและทุกครั้งก็ใช้เทคนิคการวางแผนแบบ Bar Chart ซึ่งการวางแผนแบบนี้จะแสดงโครงการเป็นรูปกราฟโดยใช้แท่งสี่เหลี่ยมแทนการทำงานแต่ละกิจกรรม เส้นตั้งฉากแสดงลำดับของการเริ่มงาน เส้นนอนแสดงเวลา ส่วนที่ทับกันของแท่งสี่เหลี่ยมแสดงว่างานส่วนนั้น ๆ ทำพร้อมกันไปได้ในเวลาเดียวกันและส่วนที่เหลือแสดงว่าการทำงานจะต้องเริ่มตามลำดับก่อนหน้าหลัง เทคนิคการวางแผนแบบนี้โดยข้อเท็จจริงมุ่งจะแสดงกิจกรรมที่ต้องดำเนินการมากกว่าระยะเวลาแล้วเสร็จ จุดอ่อนที่เป็นเช่นนี้เพราะขาดการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างงานกิจกรรมต่าง ๆ และเมื่อไม่ทราบความสัมพันธ์ทำให้ประสานงานกันไม่ได้ถูกต้อง เช่นกรณีปัญหาการเวนคืนที่ดินกับปัญหาการนำเอาเทคนิคการก่อสร้างสมัยใหม่มาใช้ ถ้ามีการวางแผนแสดงความสัมพันธ์กันให้ดี ปัญหาการเวนคืนที่ดินดังกล่าวอาจจะไม่มีผลเสียหายต่อแผนการก่อสร้าง หากเสี่ยงไปใช้วิธีการก่อสร้างแบบอื่น ๆ ซึ่งสามารถทำงานได้ในพื้นที่ที่ไม่มีปัญหาด้านที่ดินซึ่งมีอยู่จำนวนมาก หรือถ้าหากจะยืนยันวิธีการก่อสร้างแบบ Push Bridge จะต้องดำเนินการเวนคืนโดยทันทีหลังจากที่ออกแบบแล้วเสร็จ โดยเฉพาะในจุดที่ถูกระบุว่าเป็นส่วนสำคัญของงาน (critical path) จะต้องเร่งดำเนินการโดยทันทีและแก้ปัญหาให้แล้วเสร็จก่อนที่จะมีการแจ้งให้ผู้รับจ้างเหมาก่อสร้างเริ่มลงมือดำเนินการก่อสร้าง (notice to proceed)

ดังนั้นการนำเอาเทคนิคการวางแผนแบบ Bar Chart มาใช้กับโครงการขนาดใหญ่ เช่นโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชจึงนับได้ว่าประสพผลสำเร็จน้อยมากในด้านการควบคุมเวลาการดำเนินงาน



ผู้วิจัย เห็นว่าการดำเนินงานโครงการขนาดใหญ่ซึ่งใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นจำนวนมาก ระยะเวลาดำเนินการก็ยาวนานและมีกิจกรรมหลากหลาย เช่น โครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชนี้ ควรจะนำเอาเทคนิคการวางแผนแบบ PERT มาใช้อย่างยิ่ง ซึ่งจะมีประโยชน์ดังนี้

๑. เพื่อช่วยให้มองเห็นหรือคาดคะเนอุปสรรคหรือปัญหาในการปฏิบัติงานชั้นต่าง ๆ
๒. เพื่อหลีกเลี่ยง bottleneck หรือการชักช้าค้างค้ำของงานในบางจุด
๓. เพื่อช่วยให้มีการวินิจฉัยว่าช่วงเวลาของโครงการตอนใดสำคัญมากน้อยกว่ากัน
๔. เพื่อช่วยให้ประมาณกำลังคนที่ต้องใช้ตามแผนโดยรอบคอบ
๕. เพื่อช่วยให้ประมาณค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องใช้โดยถี่ถ้วน<sup>๑</sup>

อย่างไรก็ตามระบบ PERT อาจจะยังไม่แพร่หลายเหมือน Bar Chart ฉะนั้นเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติจริง ๆ จำเป็นจะต้องจัดให้มีการฝึกอบรม PERT แก่ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เห็นประโยชน์และความสำคัญของการนำ PERT มาใช้ในการกำหนดแผนงานและควบคุมการปฏิบัติงานโครงการให้เป็นไปตามแผนหรือเป้าหมายของรัฐบาล

๓. สำหรับโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชยังพบว่า การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแผนกระทำได้อย่างยิ่งโดยเฉพาะในระยะก่อสร้าง เนื่องจากเป็นโครงการใหญ่และนำเทคนิคสมัยใหม่มาใช้ การปรับปรุงแผนการก่อสร้างย่อมกระทบกระเทือนทรัพยากรการบริหารทั้งคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง เช่น ในการก่อสร้างตัวสะพานผู้รับจ้างเหมามีเครื่องมือคันขึ้นส่วนสะพานเพียงชุดเดียวซึ่งนำเข้ามาจากประเทศฝรั่งเศส หากจะนำเครื่องมือดังกล่าวมาเพิ่มก็มีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก แต่ตามสัญญาก่อสร้างมิได้ระบุถึงค่าใช้จ่ายทำนองนี้ไว้ ดังนั้นหากมีการปรับแผนโดยเพิ่มเครื่องมือดังกล่าว ภาระค่าใช้จ่ายจะตกเป็นของผู้รับจ้างเหมาก่อสร้างซึ่งจะต้องมีเป็นจำนวนมาก และผู้รับเหมาก็ไม่เสี่ยงที่จะดำเนินการเช่นนี้ จึงเป็นปัจจัยผลักดันอย่างหนึ่งที่ทำให้งานก่อสร้างต้องล่าช้าออกไป

จากการที่ได้บรรยายและวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนดำเนินงานโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชมาแล้วนั้น สรุปได้ว่ามีข้อบกพร่องในขั้นตอนการวางแผน

---

<sup>๑</sup>ไพโรจน์ ลิตปรีชา, "การนำระบบ PERT มาใช้ในการบริหารงาน" รวมบทความบางเรื่องของรัฐประศาสนศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๓), หน้า ๒๖.

แผนโครงการซึ่งผลสรุปดังกล่าวเป็นไปตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้

### การจัดองค์การแบบโครงการ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๓ และบทที่ ๔ จะเห็นว่ากรมโยธาธิการได้จัดตั้งหน่วยงาน "โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา" ขึ้นมาบริหารโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชในระดับปฏิบัติการ มีลักษณะการทำงานเป็นองค์การแบบผสม (matrix organization) กล่าวคือ หน่วยงานโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นผู้กำหนดกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีหน่วยงานประจำหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องช่วยสนับสนุน แต่องค์การแบบโครงการดังกล่าวนี้กว่าจะจัดตั้งได้ต้องประสบปัญหาและอุปสรรคทั้งภายในและภายนอกกรมโยธาธิการ แม้ว่ากรมโยธาธิการจะได้พยายามที่จะจัดตั้งองค์การพิเศษนี้ให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยได้ขอให้สำนักงาน ก.พ. มาวิเคราะห์ความเหมาะสมด้านต่าง ๆ แต่สำนักงาน ก.พ. ก็ไม่เห็นด้วยเพราะลักษณะงานโครงการเป็นงานชั่วคราว หากจัดตั้งหน่วยงานถาวรขึ้นมาบริหารแล้วจะมีปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในโครงการ เมื่อโครงการสิ้นสุด องค์กรก็ตามสำนักงาน ก.พ. ได้สนับสนุนให้กรมโยธาธิการจัดตั้งฝ่ายแผนงานและโครงการเป็นหน่วยงานประจำ สังกัดกองแบบแผน เพื่อบริหารงานโครงการและปฏิบัติงานด้านการวางแผนให้กรมโยธาธิการด้วย และสำนักงาน ก.พ. เห็นว่าอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ยังไม่เพียงพอจึงได้อนุมัติตำแหน่งข้าราชการประจำให้อีก ๓๔ อัตรา แต่สำนักงานประมาณสนับสนุนด้านงบประมาณเพียง ๖ อัตราเท่านั้น จึงทำให้กรมโยธาธิการต้องใช้วิธีหมุนเวียนข้าราชการและลูกจ้างจากกองหรือหน่วยงานอื่น ๆ มาช่วยปฏิบัติงาน ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ต้องใช้เวลาดีคลายระยะหนึ่ง เป็นเหตุให้การจัดตั้งองค์การสำหรับบริหารโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชล่าช้าไม่อยู่ในช่วงเวลาที่เหมาะสม

นอกจากนั้นหลังจากที่จัดตั้งองค์การแบบโครงการขึ้นมาแล้วปัญหาข้อบกพร่องในขั้นตอนการวางแผนซึ่งมิได้มีการกำหนดกิจกรรมการนิเทศโครงการเอาไว้ จึงไม่มีการแนะนำองค์การแบบโครงการ และวิธีการทำงานให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ทำให้ข้าราชการจำนวนมากไม่เข้าใจลักษณะการทำงานแบบโครงการ

จากแบบสอบถามข้าราชการและพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช จำนวน ๒๒๐ คน ซึ่งเป็นคำถามเกี่ยวกับลักษณะการบริหารงานโครงการ ปรากฏผลดังนี้

## ตารางที่ ๑

ความคิดเห็นของข้าราชการพนักงานเกี่ยวกับผู้บริหารโครงการ  
ก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช

ผู้บริหารโครงการ	จำนวน	ร้อยละ
๑. คณะรัฐมนตรี	๔	๔.๐๘
๒. คณะกรรมการอำนวยการ	๒๕	๑๑.๓๖
๓. กรมโยธาธิการ	๑๐๑	๔๕.๙๐
๔. กระทรวงมหาดไทย	๓๗	๑๖.๘๑
๕. ผู้อำนวยการโครงการ	๓๐	๑๓.๖๓
๖. ผู้รับเหมาก่อสร้าง	๑๐	๔.๕๔
๗. ผู้ควบคุมงานก่อสร้าง	๘	๓.๖๓
รวม	๒๒๐	๑๐๐

จากตารางที่ ๑ พบว่า ในจำนวนข้าราชการและพนักงานซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา จำนวน ๒๒๐ มีเพียง ๓๐ คนหรือร้อยละ ๑๓.๖๓ เท่านั้นที่รู้ว่าผู้อำนวยการโครงการเป็นผู้บริหารงานโครงการโดยตรงตามลักษณะของการบริหารงานแบบโครงการ ส่วนใหญ่ถึงร้อยละ ๔๕.๙๐ จะเห็นว่ากรมโยธาธิการเป็นผู้รับผิดชอบบริหารโครงการซึ่งเป็นการมองตามแบบการบริหารงานประจำ

## ตารางที่ ๒

ความคิดเห็นของข้าราชการและพนักงานเกี่ยวกับผู้ประสานงานโครงการ

ผู้ประสานงาน	จำนวน	ร้อยละ
๑. คณะกรรมการอำนวยการ	๑๔	๖.๓๖
๒. คณะกรรมการตรวจการจ้าง	๘	๓.๖๓
๓. ผู้อำนวยการโครงการ	๑๔๗	๖๖.๘๑

ผู้ประสานงาน	จำนวน	ร้อยละ
๔. เลขานุการของสำนักงานโครงการ	๓๓	๑๕
๕. อธิบดีกรมโยธาธิการ	๑๘	๘.๑๘
รวม	๒๒๐	๑๐๐

จากตารางที่ ๒ พบว่า ข้าราชการและพนักงานส่วนใหญ่ร้อยละ ๖๖.๘๑ เห็นว่าผู้  
อำนวยการโครงการเป็นเพียงผู้ประสานงานในโครงการรองลงมาคือร้อยละ ๑๕ เห็นว่าเลขานุการ  
ของสำนักงานโครงการเป็นผู้ประสานงาน แสดงว่าผู้ร่วมงานส่วนใหญ่มองว่าผู้อำนวยการ  
โครงการเป็นเพียงผู้ประสานงาน

ตารางที่ ๓

ความคิดเห็นของข้าราชการและพนักงานต่อการปฏิบัติงานโครงการ

การให้ความสำคัญต่องานโครงการ	จำนวน	ร้อยละ
๑. ทำเช่นเดียวกับงานประจำอื่น ๆ	๑๑	๕
๒. ทำงานโครงการให้แล้วเสร็จก่อน	๗๓	๓๓.๑๘
๓. ทำงานประจำซึ่งเป็นงานที่กองหรือหน่วยงานของตนเองรับผิดชอบโดยตรงให้เสร็จก่อน	๑๑๙	๕๔.๐๙
๔. ทำงานโครงการและงานประจำไปพร้อม ๆ กันเพื่อให้ได้งานทั้ง ๒ อย่าง แม้งานโครงการจะล่าช้าไปบ้าง	๑๗	๗.๗๒
รวม	๒๒๐	๑๐๐

จากตารางที่ ๓ พบว่าข้าราชการและพนักงานที่เกี่ยวข้องร้อยละ ๕๔.๐๙ เห็นว่า  
ควรทำงานประจำซึ่งเป็นงานที่กองหรือหน่วยงานของตนเองรับผิดชอบโดยตรงให้เสร็จก่อนจึง  
จะทำงานโครงการ มีเพียงร้อยละ ๓๓.๑๘ เท่านั้นที่เห็นว่าควรเร่งรัดทำงานของโครงการให้  
แล้วเสร็จไปก่อนและเมื่อพิจารณาในรายละเอียดโดยแยกผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นรายกองและ

หน่วยงานแล้วจะพบว่าผู้ที่เห็นว่าควรทำงานโครงการก่อนเป็นข้าราชการและพนักงานในหน่วยงาน  
โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาโดยตรง

ตารางที่ ๔

ข้าราชการและพนักงานที่คิดว่าควรทำงานโครงการให้เสร็จก่อน  
แยกเป็นรายกองและหน่วยงาน

กอง/หน่วยงาน	จำนวน	ร้อยละ
๑. กองคลัง	๔	๕.๔๗
๒. งานสำรวจรังวัด	๓	๔.๑๐
๓. งานนิติการ	๖	๘.๒๑
๔. หน่วยงานโครงการ	๕๓	๗๒.๖๐
๕. อื่น ๆ	๗	๙.๕๘
รวม	๗๓	๑๐๐

จากตารางที่ ๔ เห็นว่ามีข้าราชการและพนักงานในหน่วยงานโครงการร้อยละ ๗๒.๖๐  
คิดว่าจะต้องทำงานโครงการให้เสร็จก่อน สรุปแล้ว แต่ละกองและหน่วยงานต่างก็ให้ความสำคัญ  
ต่องานของกอง หน่วยงานที่ตนสังกัดมากกว่างานซึ่งมีลักษณะเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น  
โดยตรง ซึ่งลักษณะเช่นนี้บ่งบอกถึงความยึดมั่นถือมั่นในระบบการบริหารงานตามหน้าที่โดยเคร่ง-  
ครัด เพราะการทำงานที่เป็นของหน่วยงานโดยตรงนอกจากจะเป็นผลงานที่นำไปแสดงเพื่อเป็น  
ความดีความชอบได้แล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงการเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นอีกด้วย

ตารางที่ ๕

ความเห็นข้าราชการและพนักงานเกี่ยวกับสายการบังคับบัญชาข้าราชการและพนักงาน  
ผู้ปฏิบัติงานในโครงการ

สายการบังคับบัญชา	จำนวน	ร้อยละ
๑. งานโครงการควรได้รับการปฏิบัติจัดทำไปโดย	๑๒๔	๕๖.๓๖

สายการบังคับบัญชา	จำนวน	ร้อยละ
ขึ้นและลงตามสายการบังคับบัญชาตามแนวดิ่ง		
๒. ควรบังคับบัญชาตามแนวนอนหรือแนวทะแยงโดยเน้นที่ความจำเป็นของงานที่จะต้องทำให้สำเร็จ	๖๔	๓๑.๓๖
๓. ควรยึดหลักกฎหมายหลักเกณฑ์ในการบังคับบัญชาโดยเคร่งครัด	๔	๑.๘๑
๔. ควรแบ่งงานให้แน่ชัด เช่น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงินให้กองคลัง เรื่องบริหารงานโครงการหรือด้านช่างให้หน่วยงานโครงการ	๒๓	๑๐.๔๕
รวม	๒๒๐	๑๐๐

จากตารางที่ ๕ แสดงว่าข้าราชการและพนักงานร้อยละ ๕๖.๓๖ เห็นว่างานโครงการควรได้รับการปฏิบัติจัดทำไปโดยขึ้นและลงตามสายการบังคับบัญชาตามแนวดิ่ง ซึ่งเป็นลักษณะของการบริหารงานราชการปกติทั่ว ๆ ไปมีเพียงร้อยละ ๓๑.๓๖ เท่านั้นที่เห็นว่าควรบังคับบัญชาตามแนวนอนและแนวทะแยงโดยเน้นที่ความจำเป็นของงานที่จะต้องทำให้สำเร็จ ซึ่งเป็นลักษณะของการบังคับบัญชาตามหลักการบริหารโครงการ

#### ตารางที่ ๖

ความคิดเห็นของข้าราชการและพนักงานเกี่ยวกับเอกภาพการบริหารงานโครงการ

เอกภาพการบริหารงานโครงการ	จำนวน	ร้อยละ
๑. ผู้อำนวยกาโครงการควรสั่งการเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานหรือกองอื่น ๆ ได้โดยเน้นความสำเร็จของงานเป็นสำคัญ	๕๔	๒๔.๕๔
๒. อธิบดีกรมโยธาธิการควรบริหารงานโครงการโดยตรงเพราะสามารถสั่งการหน่วยงานประจำหรือกองต่าง ๆ ได้	๑๑๗	๕๓.๑๘

เอกภาพการบริหารงานโครงการ	จำนวน	ร้อยละ
๓. ไม่ควรให้ผู้อำนวยการโครงการข้ามเส้นการแบ่ง องค์กรไปบังคับบัญชาหน่วยงานประจำอื่น ๆ	๒๔	๑๓.๑๘
๔. ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานประจำควรกระตุ้นให้ ผู้ใต้บังคับบัญชา เร่งรัดจัดทำโครงการให้แล้ว เสร็จตามกำหนดเวลามากกว่างานประจำของตน	๒๐	๙.๐๙
รวม	๒๒๐	๑๐๐

จากตารางที่ ๖ แสดงว่าข้าราชการและพนักงานร้อยละ ๕๓.๑๘ เห็นว่า เอกภาพ  
การบริหารงานโครงการนั้น อธิบดีกรมโยธาธิการควรจะบริหารงานโครงการโดยตรง เพราะ  
สามารถสั่งการหน่วยงานประจำหรือกองต่าง ๆ ได้ มีเพียงร้อยละ ๒๔.๕๔ เท่านั้นที่เห็นว่า  
ผู้อำนวยการโครงการควรสั่งการเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานหรือกองอื่น ๆ ได้โดยเน้นความสำเร็จ  
ของงานเป็นสำคัญ

จากแบบสอบถามนี้ก็เห็นได้ชัดเจนว่า ข้าราชการและพนักงานส่วนใหญ่ไม่เข้าใจ  
ลักษณะการบริหารงานแบบโครงการ ยังคงยึดมั่นในระบบการบริหารงานตามหน้าที่หรือแบบการ  
บริหารงานประจำโดยทั่วไป ดังนั้นการสนับสนุนของหน่วยงานตามหน้าที่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานช่วย  
อำนวยการจึงด้อยประสิทธิภาพลงไปด้วย

การบริหารงานโครงการภายใต้โครงการแบบโครงการซึ่งมีส่วนราชการรับผิดชอบ  
ดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานตามโครงการ ซึ่งเป็นองค์  
ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งในองค์การแบบโครงการ และเพื่อความสะดวกในการพิจารณาศึกษาจะ  
ได้แบ่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานดังกล่าวออกเป็น ๒ ระดับคือ

- ก. อำนาจหน้าที่ในระดับอำนวยการ
- ข. อำนาจหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ
- ก. อำนาจหน้าที่ในระดับอำนวยการ หมายถึง อำนาจหน้าที่ที่จะพิจารณาอนุมัติ

โครงการ พิจารณาแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญงานและดำเนินการควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไป  
ตามโครงการซึ่งได้รับอนุมัติแล้ว ตามนัยซึ่งได้กล่าวมาแล้วนี้มีผู้มีอำนาจหน้าที่ในระดับอำนวยการตาม

โครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชก็คือ คณะรัฐมนตรีนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติที่ผ่านมาปรากฏว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่ปลายถนนสาทรเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวก็ได้ดำเนินการควบคุมพิจารณาบริหารงานก่อสร้างจนกระทั่งงานก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชและถนนที่เกี่ยวข้องในโครงการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการฯ เป็นคณะบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากคณะรัฐมนตรีให้เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการดำเนินการสร้างและปรับปรุงถนนตามโครงการ ในกรณีหากพิจารณาในแง่ของกระบวนการบริหารงานดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการดังกล่าว เป็นผู้อยู่ในฐานะที่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกปฏิบัติให้เป็นไปตามโครงการดัง เช่นผู้บริหารทั่วไปของส่วนราชการที่สามารถใช้อำนาจหน้าที่เพื่อบังคับบัญชาการบริหารงานให้เป็นไปตามที่ได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้ว กรรมการดังกล่าวจึงกลายเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในระดับอำนวยความสะดวกเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามโครงการโดยปริยาย

นอกจากนี้สิ่งที่ เป็นข้อสนับสนุนให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้เป็นไปตามโครงการนั้น ก็เพราะคณะกรรมการดังกล่าว เป็นคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าและตัวแทนของส่วนราชการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมแผนงาน ควบคุมการใช้เงินงบประมาณและควบคุมการปฏิบัติตามโครงการ ซึ่งสามารถทำให้การก่อสร้างสะพานและปรับปรุงถนนดำเนินการเป็นไปโดยลำดับ โดยคณะรัฐมนตรีเพียงแต่รับทราบผลการปฏิบัติงานหรือพิจารณาอนุมัติในส่วนที่สำคัญเท่านั้น

อย่างไรก็ตามถ้าหากพิจารณาในแง่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้วจะเห็นว่า ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติทางกฎหมายอันใดระบุให้อำนาจแก่คณะกรรมการเลย แม้แต่ตามมติแต่งตั้งคณะกรรมการของคณะรัฐมนตรีก็ไม่มีการระบุอำนาจในการบริหารงานเรื่องนี้ไว้ เพียงแต่ระบุให้มีหน้าที่ดำเนินงานโครงการจนแล้วเสร็จจึงทำให้ไม่มีบทบัญญัติโดยตรงที่จะดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ละเมิดหรือขัดอำนาจของคณะกรรมการ

โดยประการฉะนี้ การบริหารงานของคณะกรรมการ จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของการขอความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมากกว่าการที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบของตน

ฉะนั้นการบริหารงานภายใต้สภาพเช่นนี้ ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมแผนงาน ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการใช้งบประมาณและผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติตามโครงการจะเป็นผู้ที่มี



หน้าที่ความรับผิดชอบหนักเป็นพิเศษในการบริหารงาน โดยเฉพาะในกรณีที่ปรากฏว่า กรรมการอื่น ๆ ซึ่งเป็นหัวหน้าหรือตัวแทนของส่วนราชการต่างก็มีงานประจำของตนมากอยู่แล้ว การที่จะหวังให้กรรมการดังกล่าวทุ่มเทความสนใจและอุทิศเวลาให้กับงานตามโครงการอย่างเต็มที่นั้น ย่อมเป็นการยาก โดยเหตุนี้กรรมการผู้มีหน้าที่โดยตรงตามโครงการจึงต้องแบกรับภาระในการดำเนินงานทั้งหมด ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่ ส่วนกรรมการอื่น ๆ คงรับผิดชอบการบริหารงานในขอบเขตจำกัด เช่น ให้ข้อคิดเห็นโต้แย้งการดำเนินงานบางประการ ซึ่งอาจจะขัดหรือแย้งกับนโยบายการบริหารงานของส่วนราชการซึ่งตนเป็นตัวแทน เป็นต้น

ข. อำนาจหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ อำนาจหน้าที่ในระดับนี้หมายถึงอำนาจของผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะปฏิบัติการต่าง ๆ ตามที่มีอำนาจหน้าที่ในระดับบริหาร เป็นผู้อนุมัติให้ดำเนินการได้ดังที่ได้บรรยายมาแล้ว ตามนัยนี้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในระดับปฏิบัติการตามโครงการก็คือ กรมโยธาธิการนั่นเอง

สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ในระดับปฏิบัติการเฉพาะในส่วนของกรมโยธาธิการนั้น อาจพิจารณาได้ดังนี้

กรมโยธาธิการแบ่งส่วนการบริหารงานออกเป็นกองตามพระราชกฤษฎีกาและกองภายในรวม ๑๓ กองและมีหน่วยงานย่อยอีก ๔ หน่วยงานคือ

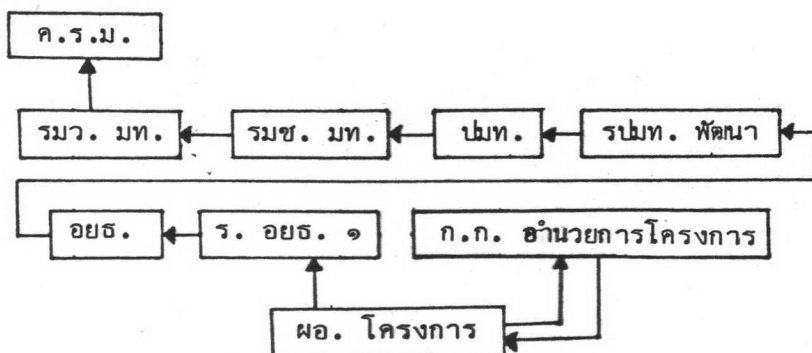
๑. สำนักงานเลขานุการกรม
๒. กองคลัง
๓. กองแบบแผน
๔. กองก่อสร้าง
๕. กองไฟฟ้าภูมิภาค
๖. กองโรงงานและวัสดุ
๗. กองประปาภูมิภาค
๘. หน่วยงานโยธาธิการจังหวัด
๙. ศูนย์วิชาการและอบรมช่างเทคนิค
๑๐. สำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคาร
๑๑. หน่วยงานโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา
๑๒. สำนักงานโครงการพัฒนาเมืองหลักด้านเทคนิค
๑๓. กองวิศวกรรมโยธา

- ๑๔. กองวิศวกรรมสุขาภิบาล
- ๑๕. กองสถาปัตยกรรม
- ๑๖. กองควบคุมวัสดุ เชื้อเพลิง
- ๑๗. กองพัฒนาบ่อบาดาล

กองที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในระดับปฏิบัติการตามโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชก็คือ หน่วยงานโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา กองวิศวกรรมโยธา (งานสำรวจรังวัด) กองคลัง สำนักงานเลขานุการกรม (ฝ่ายนิติการ) และกองแบบแผน ในการดำเนินการเพื่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชและปรับปรุงถนนตามโครงการดังกล่าวมาแล้ว กองและหน่วยงานดังกล่าวนอกจากจะต้องให้ความร่วมมือต่อกันอย่างใกล้ชิดในการปฏิบัติงานตามโครงการแล้วต้องแลกเปลี่ยนความรู้ความชำนาญทางเทคนิคของแต่ละกองและหน่วยงาน เพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจในการเลือกทางปฏิบัติที่จะทำให้เกิดประโยชน์ตามโครงการมากที่สุด แต่เนื่องจากข้อจำกัด ด้านความรู้ความเข้าใจในลักษณะการบริหารงานแบบโครงการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตามที่ได้กล่าวมาแล้ว การบริหารงานโครงการจึงไม่ราบรื่นเท่าที่ควร

แม้ว่าโดยนิตินัย กรมโยธาธิการจะเป็นผู้บริหารโครงการในระดับปฏิบัติการแต่โดยทางพฤตินัยกรมโยธาธิการได้มีคำสั่งมอบให้หน่วยงานโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นผู้บริหารกิจกรรมต่าง ๆ ในโครงการทั้งหมดแทน จึงถือได้ว่าผู้บริหารงานในระดับปฏิบัติการคือผู้อำนวยการโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งนอกจากจะรับผิดชอบบริหารโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาของกรมโยธาธิการทุกโครงการแล้วยังเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการอำนวยการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชอีกด้วย

ลักษณะของงานโครงการจึงมีขั้นตอนการพิจารณา ดังนี้

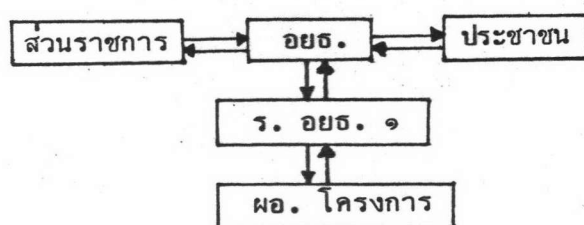


ผู้อำนวยการโครงการจะเป็นผู้จัดเตรียมข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมในการดำเนินงานก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา เสนอให้คณะกรรมการผู้อำนวยการโครงการพิจารณาวินิจฉัยหรือขอรับความเห็นชอบ คณะกรรมการผู้อำนวยการโครงการพิจารณาได้ผลเป็นอย่างไรจะมอบเป็นมติให้ผู้อำนวยการโครงการนำไปปฏิบัติ ผู้อำนวยการโครงการจะดำเนินการตามมติของคณะกรรมการผู้อำนวยการดังกล่าวแล้ว เสนอให้รองอธิบดีกรมโยธาธิการ ๑ ซึ่งอธิบดีกรมโยธาธิการได้มอบหมายให้ควบคุมหน่วยงานโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา หลังจากนั้นเรื่องจะเสนอผ่านอธิบดีกรมโยธาธิการ รองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายพัฒนา ซึ่งรับผิดชอบการบริหารงานของกรมโยธาธิการ ผ่านปลัดกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ควบคุมนโยบายของกรมโยธาธิการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะนำเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรี หลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีความเห็น เช่นไร จะแจ้งกลับให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ ซึ่งในทางปฏิบัติ เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะส่งเรื่องให้กรมโยธาธิการพิจารณาดำเนินการโดยตรง

จากขั้นตอนการพิจารณาเรื่องของโครงการตามที่อธิบายมาแล้วนี้จะเห็นว่า คณะกรรมการผู้อำนวยการโครงการซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้บริหารโครงการแทนนั้น มีสถานะภาพเป็นเพียงที่ปรึกษาโครงการเท่านั้น ผลการพิจารณาของคณะกรรมการไม่ใช่ข้อยุติ ต้องเสนอผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้นซึ่งเป็นไปตามวงจรของการบริหารงานประจำนั่นเอง

ในฐานะที่หน่วยงานโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นหน่วยงานภายในเทียบเท่ากองของกรมโยธาธิการ จึงมีงานประจำบางส่วนต้องรับผิดชอบอยู่ด้วย เช่น การดูแลรักษาวัสดุครุภัณฑ์ที่มีการจัดซื้อหรือได้รับบริจาค การขอตั้งงบประมาณค่าใช้จ่าย การบริหารเงินงบประมาณของโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา และการติดต่อโต้ตอบหนังสือกับส่วนราชการอื่น ๆ หรือการชี้แจงประชาสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับโครงการให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับทราบ

ลักษณะการบริหารงานประจำของหน่วยงานโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยามีขั้นตอนดังนี้



จะเห็นว่า อธิบดีเป็นผู้รับเรื่องจากประชาชนและส่วนราชการแล้วส่งให้รองอธิบดี ๑ พิจารณาสั่งการให้ผู้อำนวยการโครงการดำเนินการ ได้ผลเป็นประการใดก็เสนอย้อนกลับ แจ้งประชาชนหรือส่วนราชการต่อไป เรื่องใดที่จำเป็นต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก็ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับเช่นเดียวกับงานโครงการ

ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบลักษณะขั้นตอนการพิจารณางานโครงการกับงานประจำที่หน่วยงานโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาในฐานะองค์กรบริหารงานแบบโครงการจะต้องรับผิดชอบดำเนินการแล้ว จะเห็นว่าการบริหารงานประจำมีความคล่องตัวมากกว่าการบริหารงานโครงการ และเมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วขั้นตอนการพิจารณางานโครงการเป็นไปตามสายความสัมพันธ์จากผู้บังคับบัญชาไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาหรือมีลักษณะงานสำคัญได้รับการปฏิบัติจัดทำไปโดยขึ้นและลงตามสายการบังคับบัญชาตามแนวดิ่ง ซึ่งก็เป็นลักษณะของการบริหารงานประจำนั่นเอง

องค์ประกอบขององค์การแบบโครงการ ซึ่งหน่วยงานโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาของกรมโยธาธิการไม่มีก็คือ งานวิจัย พัฒนาและการประเมินผล ซึ่งเป็นงานที่สำคัญอย่างหนึ่ง แต่เนื่องจากความไม่พร้อมด้านอัตรากำลังและผู้เชี่ยวชาญของกรมโยธาธิการทำให้ไม่มีผู้ประเมินผลโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา ข้อดีข้อเสียในการดำเนินงานโครงการจึงมีประโยชน์น้อยมากต่อการบริหารงานโครงการต่อ ๆ มา

จากการที่ได้วิเคราะห์เรื่องการจัดตั้งองค์การแบบโครงการ เพื่อบริหารโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชของกรมโยธาธิการมาโดยตลอดแล้วนั้น สรุปได้ว่าการจัดตั้งองค์การแบบโครงการเพื่อบริหารโครงการ แต่องค์ประกอบและกลไกในการปฏิบัติงานยังไม่คุ้นเคยกับระบบการทำงานแบบโครงการ ประกอบกับระเบียบราชการและธรรมเนียมในการปฏิบัติงานยังมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมในการบริหารโครงการเป็นอันมาก เป็นเหตุให้การบริหารงานภายใต้องค์การดังกล่าวนี้ไม่คล่องตัวเท่าที่ควร อย่างไรก็ตามถือได้ว่าการบริหารโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชไม่ได้ขาดการจัดตั้งองค์การแบบโครงการตามที่ได้ตั้งเป็นสมมุติฐานไว้

### ผู้อำนวยการโครงการ

ตามลักษณะโครงสร้างการบริหารงานโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่ได้พรรณนาวิเคราะห์มาแล้วจะเห็นว่า ผู้อำนวยการโครงการเป็นศูนย์กลางของการบริหารโครงการ เป็นผู้รวบรวม ริเริ่ม ปฏิบัติและเร่งรัดการดำเนินงานโครงการตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งแล้ว

เสร็จ ดังนั้นผู้อำนวยการโครงการจึงเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการจัดการโครงการมากที่สุด  
 สำหรับการบริหารโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช กรมโยธาธิการได้  
 แต่งตั้งให้นายทองจุล สิงหกุล เป็นผู้อำนวยการคนแรกและเมื่อนายทองจุลได้เลื่อนขึ้นเป็นรอง  
 อธิบดี กรมโยธาธิการก็แต่งตั้งให้นายจินดา กุลวฑิโธ เป็นผู้อำนวยการโครงการแทน บุคคลทั้ง  
 สองขณะได้รับแต่งตั้งเป็นวิศวกรอาวุโสของกรมโยธาธิการมีความรู้ความสามารถและเคยมีประ  
 สบการณ์ในการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาอื่น ๆ ของกรมโยธาธิการ โดยเฉพาะอย่าง  
 ยิ่งนายทองจุล สิงหกุลเคยเป็นผู้อำนวยการโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้ามาก่อน  
 นอกจากนั้นบุคคลทั้งสองยังมีความสามารถและเข้าใจปัญหาการบริหารงานทั่วไปเป็นอย่างดี ซึ่ง  
 ต่อมานายทองจุล สิงหกุลก็ได้เลื่อนเป็นรองอธิบดีและเป็นอธิบดีกรมโยธาธิการโดยลำดับ ส่วน  
 นายจินดา กุลวฑิโธ ปัจจุบันก็ได้เลื่อนเป็นรองอธิบดีกรมโยธาธิการ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ากรม  
 โยธาธิการได้คัดเลือกและแต่งตั้งผู้อำนวยการโครงการที่มีคุณสมบัติเหมาะสมแล้ว

อย่างไรก็ตามตำแหน่งผู้อำนวยการโครงการมิใช่ชื่อตำแหน่งตามหลักการบริหารงาน  
 บุคคล แต่เป็นชื่อที่แสดงถึงการมอบหมายงานให้ทำในช่วงระยะเวลาตามโครงการเท่านั้น เมื่อ  
 พิจารณาจากคำสั่งของกรมโยธาธิการเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้อำนวยการโครงการก็ระบุแต่เพียงว่า  
 ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งรับผิดชอบงานโครงการจนแล้วเสร็จ ซึ่งขอบเขตของงานกว้างขวางมากยาก  
 ที่จะชี้ชัดได้ว่าผู้อำนวยการโครงการต้องรับผิดชอบงานอะไรบ้าง แต่ในทางปฏิบัติไม่ค่อยเกิด  
 ปัญหาเรื่องขอบเขตของงานเพราะโดยตัวโครงการเองประกอบด้วยความสามารถของผู้อำนวยการ  
 โครงการโครงการก็สามารถหาข้อยุติเรื่องขอบเขตของงานได้โดยไม่ยุ่งยากนัก ส่วนที่คลุมเครือและ  
 เป็นปัญหาอย่างมากก็คือ แหล่งที่มาของอำนาจ เพราะตามคำสั่งแต่งตั้งผู้อำนวยการโครงการตั้ง  
 กล่าวไม่ได้แจ้งว่าผู้อำนวยการโครงการมีอำนาจอะไรบ้าง จึงทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญในการ  
 บริหารงานและตามข้อเท็จจริงผู้อำนวยการโครงการไม่มีอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการ  
 ที่ปฏิบัติงานในโครงการเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ถูกขอยืมตัวมาช่วยงาน ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดจะ  
 เป็นผู้พิจารณาความดีความชอบในการเลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือนเองตามสายการปกครองบังคับ  
 บัญชาและเมื่อไม่มีผลงานทางกองต้นสังกัดมีแต่ผลงานในโครงการ จึงเป็นการยากที่จะได้รับ  
 การพิจารณาสนับสนุน ข้อนี้เป็นอุปสรรคประการหนึ่งที่บั่นทอนขวัญและกำลังใจของข้าราชการที่  
 ร่วมปฏิบัติงานในโครงการ ฉะนั้นวิธีปฏิบัติงานของผู้อำนวยการโครงการจึงต้องให้การเจรจา  
 ขอร้องและความร่วมมือโดยอาศัยบุคคลสภาพส่วนตัวจนทำให้ข้าราชการและพนักงานที่เกี่ยวข้อง  
 กับการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชส่วนใหญ่เห็นว่าผู้อำนวยการโครงการเป็น

เพียงผู้ประสานงานในโครงการเท่านั้น (ดูตารางหมายเลข ๒) และต่อคำถามเกี่ยวกับความเห็นในวิธีการทำงานข้าราชการและพนักงานส่วนใหญ่ยอมรับว่าตนเองต้องทำงานประจำซึ่งเป็นงานที่กองหรือหน่วยงานของตนรับผิดชอบโดยตรงให้เสร็จก่อนจึงจะทำงานให้โครงการ (ดูตารางหมายเลข ๓)

การที่ผู้อำนวยการโครงการมีอำนาจน้อยมากในการควบคุมบริหารงานโครงการและการที่ผู้เกี่ยวข้องไม่สนใจในหลักการบริหารโครงการ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้อำนวยการโครงการไม่สามารถดำเนินบทบาทในการเร่งรัดงานในโครงการ (project expediter) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นบทบาทของผู้อำนวยการโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชตามที่ได้กล่าวมาแล้วจึงเป็นเพียงผู้ประสานงานโครงการ (project coordinator) เท่านั้น บทบาทเช่นนี้เป็นเพียงศูนย์การควบคุมที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการค่อนข้างน้อย ซึ่งนับว่ายังไม่เป็นการเหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบเพราะโครงการขนาดใหญ่และใช้เวลานานเช่นโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชนี้ ควรที่ทุกฝ่ายจะต้องสนับสนุนให้ผู้อำนวยการโครงการมีบทบาทในฐานะผู้จัดการทั่วไปของโครงการ (project general manager) เพราะจะทำให้เกิดเอกภาพของการบังคับบัญชาขึ้นได้ในลักษณะที่เจ้าหน้าที่แต่ละคนในโครงการจะรับผิดชอบต่อผู้อำนวยการโครงการเพียงคนเดียวเท่านั้น เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะถูกถอนออกจากฝ่ายงานของเขาและได้รับมอบหมายให้ประจำโครงการภายใต้การควบคุมของผู้อำนวยการโครงการและจะยังคงอยู่ภายในสายการบังคับบัญชาจนกว่าจะถูกโยกย้ายออกไปหรือจนกว่าโครงการจะสำเร็จเรียบร้อย

ตามที่ได้อธิบายไว้ในเรื่องผู้จัดการโครงการหรือผู้อำนวยการโครงการมาโดยละเอียดแล้วจะเห็นว่าได้มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการโครงการเพื่อรับผิดชอบบริหารโครงการ เป็นการสอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารโครงการ แต่ผู้อำนวยการโครงการมีแต่หน้าที่ไม่มีอำนาจในการบริหารงานเพียงพอ ประกอบกับข้าราชการและพนักงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการไม่คุ้นเคยกับการบริหารงานแบบโครงการ จึงทำให้ผู้อำนวยการโครงการมีบทบาทเป็นเพียงผู้ประสานงานไม่สามารถดำเนินบทบาทในฐานะผู้จัดการทั่วไปของโครงการได้ ผลการวิเคราะห์เช่นนี้จึงเป็นไปตามสมมุติฐาน

#### ความร่วมมือของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการ

ในลักษณะโครงสร้างการจตุรภาคแบบโครงการซึ่งมีผู้อำนวยการโครงการเป็นศูนย์

กลางในการบริหารโครงการดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า การก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชเป็นโครงการขนาดใหญ่มีบุคคลหลายคนหลายฝ่ายหลายหน่วยงานเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนั้นผู้รับผิดชอบจะต้องหาหนทางประสานงานเพื่อจัดระเบียบให้ส่วนต่าง ๆ ขององค์การหน่วยงานหรือส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่มากมายหลายส่วนหลายฝ่ายให้เข้ามาทำหน้าที่ร่วมกันอย่างสัมฤทธิ์ผลเพื่อให้งานเดินและบังเกิดผลงานสูงสุด เพื่อมิให้มีการทำงานขัดแย้งกัน แย่งกันทำงาน ทำงานเหลื่อมล้ำกันหรือซ้ำซ้อนกัน และเนื่องจากผู้วิจัยได้แบ่งการบริหารงานเป็น ๒ ระดับคือ ระดับอำนวยการและระดับปฏิบัติการ ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจพฤติกรรม ปัญหาและอุปสรรคของความร่วมมือของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการได้ง่ายยิ่งขึ้น จึงได้แยกพิจารณาเป็น ๒ ระดับคือ ระดับอำนวยการและระดับปฏิบัติการเช่นกัน โดยจะพิจารณาเป็น ๒ ประเด็นคือ

- ก. การใช้เทคนิควิธีหรืออุปกรณ์เพื่อการประสานงาน
- ข. ข้อจำกัดและพฤติกรรมในการประสานงาน

การใช้เทคนิควิธีหรืออุปกรณ์เพื่อการประสานงานในระดับอำนวยการ คณะกรรมการดำเนินงานก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชเป็นบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามแนวทางการใช้เทคนิควิธีของการประสานงานในรูปคณะกรรมการ ทั้งนี้เพราะกรรมการดังกล่าวประกอบขึ้นจากหัวหน้าและตัวแทนซึ่งมาจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามโครงการ คณะกรรมการดำเนินงานก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของสมาชิกตามตำแหน่งคือ แบ่งเป็นประธานกรรมการ กรรมการ กับกรรมการและเลขานุการและกรรมการดังกล่าวมีการประชุมเพื่อทราบเป้าหมาย วัตถุประสงค์และนโยบายของโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นตลอดจนปรึกษาหารือเพื่อแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องในการบริหารงานตามโครงการเป็นประจำ โดยจัดให้มีการจัดบันทึกรายงานการประชุมทุกครั้งพร้อมทั้งให้มีการรับรองรายงานการประชุมทุกครั้งในการประชุมคราวต่อไปอีกด้วย กรรมวิธีนี้กลายเป็นเครื่องเตือนความทรงจำของกรรมการ และเป็นหลักฐานการศึกษาเรียนรู้ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ โดยเฉพาะเป็นอุปกรณ์อย่างสำคัญของการประสานงานตลอดเวลา

การประสานงานในการปฏิบัติงานตามโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช นอกจากจะใช้เทคนิควิธีการของการประชุมคณะกรรมการแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงโดยเฉพาะตัวผู้อำนวยการโครงการยังใช้วิธีการนอกแบบในการติดต่อประสานงานกันนอกที่ประชุม คณะกรรมการโดยเฉพาะในระยะเตรียมโครงการต้องอาศัยการติดต่อประสานงานกันใน

รูปแบบพิธีการนอกแบบตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะในระยะเริ่มต้นดำเนินงานโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชมักจะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขเรื่องกำหนดเวลาการเริ่มงาน หรือยืดระยะเวลาการเสร็จงานของการสร้างและปรับปรุงถนนตามโครงการอีกด้วย อาจกล่าวได้ว่าการคิดต่อตามแบบพิธีการนอกแบบมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการช่วยให้เกิดการประสานงานของทุกฝ่ายตามโครงการ<sup>๑</sup>

นอกจากนี้ หากเราพิจารณาในแง่การใช้อุปกรณ์เพื่อการประสานงานซึ่งได้บรรยายมาแล้วจะเห็นได้ว่าการประสานงานตามโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชได้ใช้อุปกรณ์ของการประสานงานหลายประการ เช่น มีการจัดกลุ่มบุคคลผู้รับผิดชอบงานในรูปคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ เพื่อให้เหมาะสมกับการประสานงาน มีการกำหนดแผนดำเนินงานและแผนควบคุมงานโดยจัดเป็นรูปโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช และจัดให้มีการใช้กลไกของการประสานงานบางประการ คือ ให้มีการประชุมคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการตามกำหนดให้มีการจัดพิมพ์เอกสารที่เกี่ยวข้องเผยแพร่ในหมู่กรรมการและให้มีการจัดบันทึกการประชุม เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นการดำเนินการตามโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชในบางกรณีซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานคาบเกี่ยวกับเขตการก่อสร้างสะพานและถนนตามโครงการ คณะกรรมการและกรมโยธาธิการหรือผู้อำนวยการโครงการก็ได้มีหนังสือเชิญหัวหน้าส่วนราชการหรือตัวแทนของส่วนราชการนั้น ๆ เข้าประชุมเพื่อพิจารณาร่วมกันตามส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น การใช้เทคนิควิธีและอุปกรณ์เพื่อการประสานงานตามโครงการดังได้บรรยายมาแล้ว อาจเห็นได้จากแผนภูมิแสดงการประสานงานในฐานะต่าง ๆ กันของคณะกรรมการและหน่วยงานซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้อง (ดังแผนภูมิหมายเลข ๑๒)

ข้อจำกัดและพฤติกรรมในการประสานงานในระดับอำนาจการ แม้การจัดรูปการบริหารงานแบบคณะกรรมการตามโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชจะเป็นไปตามแบบการใช้เทคนิควิธีของการประสานดังได้กล่าวมาแล้ว แต่รูปการบริหารงานดังกล่าวก็มีข้อจำกัดและพฤติกรรมในการประสานงานที่น่าสนใจศึกษาหลายประการซึ่งจะได้วิเคราะห์ดังต่อไปนี้

การที่คณะกรรมการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชแต่งตั้งขึ้นมาจากหัวหน้าและเจ้าหน้าที่ในระดับสูงของส่วนราชการต่าง ๆ ทำให้บุคคลดังกล่าวซึ่งโดยปกติมีหน้าที่ราช-

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ ทองจุล สิงห์กุล, อธิบดีกรมโยธาธิการ, ๒๔ เมษายน ๒๕๒๗.





การต้องรับผิดชอบมากอยู่แล้วไม่อาจจะใช้ความรู้ความสามารถและอุทิศเวลาของตนให้กับงานตามโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินได้อย่างเต็มที่ จึงกลายเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งทางการบริหารที่ทำให้การประสานงานต้องประสบกับอุปสรรคต่าง ๆ หลายประการ ข้อสนับสนุนของคำกล่าวนี้อาจเห็นได้จากพฤติกรรมของกรรมการในคณะกรรมการซึ่งปรากฏว่า หน้าที่ความรับผิดชอบในการประสานงานตามโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชมักจะตกอยู่กับกรรมการบางส่วนซึ่งมีหน้าที่โดยตรงตามโครงการโดยเฉพาะตัวผู้อำนวยการโครงการ ส่วนกรรมการอื่น ๆ คงมีหน้าที่เพียงเข้าร่วมประชุมเพื่อลงมติให้มีการดำเนินการต่าง ๆ หรือทราบผลการปฏิบัติงานตามโครงการเท่านั้น โดยเหตุนี้การให้ความสำคัญในการเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการของกรรมการต่าง ๆ จึงแตกต่างกันไปแล้วแต่บุคคลจะมีหน้าที่โดยตรงตามโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชหรือไม่ นั่นคือส่วนราชการใด หากมีหน้าที่โดยตรงตามโครงการ หัวหน้าหรือตัวแทนของส่วนราชการนั้นก็จะมีร่วมการประชุมเป็นประจำ แต่ถ้าส่วนราชการใดไม่มีหน้าที่โดยตรงตามโครงการประกออบกับหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ มีหน้าที่ประจำอยู่มากแล้ว หัวหน้าส่วนราชการในส่วนราชการเช่นนี้ก็มักจะส่งผู้แทนของตนมาร่วมการประชุมด้วยเท่านั้น

การที่หัวหน้าส่วนราชการบางแห่งไม่อาจมาร่วมการประชุมด้วยตนเองได้ แต่ส่งผู้แทนมาประชุมแทนเช่นนี้ หากพิจารณาในแง่ของบุคคลผู้มาประชุมแทนหัวหน้าส่วนราชการของตนแล้ว จะเห็นได้ว่าบุคคลเหล่านี้จะต้องตกอยู่ในฐานะที่ไม่สามารถให้ข้อคิดเห็นต่อที่ประชุมได้อย่างเต็มที่เหมือนกรรมการอื่น ๆ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะไม่มีอำนาจที่จะจัดการเรื่องต่าง ๆ ตามที่ตนได้รับมอบหมายอย่างแท้จริงหรือยังไม่เข้าใจว่าผู้ใหญ่ของตนมีนโยบายตามโครงการนี้อย่างไรหรือเนื่องจากภาวะทางจิตใจของผู้เข้าประชุมแทนที่รู้สึกว่าเป็นผู้น้อยในที่ประชุมจึงควรนั่งฟังคนอื่นเขาพูดดีกว่า เป็นต้น ตามเหตุผลต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วทำให้การประชุมของกรรมการไม่อาจมีมติให้ดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ตามโครงการได้อย่างราบรื่นและต่อเนื่องกันไปเพราะในการพิจารณาปัญหาดังกล่าวมักจะได้รับ การขอร้องจากผู้ที่มาเข้าประชุมแทนเพื่อขอเวลากลับไปปรับทรานนโยบายของหน่วยงานของตนก่อนเสมอ การดำเนินงานต่าง ๆ จึงต้องล่าช้าออกไปบ้าง โดยเหตุนี้ทำให้ได้คำตอบข้อสงสัยในคำถามที่ว่า เพราะเหตุใดในบันทึกรายงานการประชุมจึงปรากฏว่า กรรมการบางท่านเท่านั้นที่แสดงข้อคิดเห็นตามโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชได้อย่างกว้างขวาง ส่วนกรรมการโดยทั่วไปส่วนมากได้แต่นั่งฟังเท่านั้น

สภาพการประชุม เช่นนี้ทำให้สรุปได้ว่า มติของคณะกรรมการเป็นไปตามภาวะครอบงำ

ทางความคิดของกรรมการบางท่านเท่านั้น ฉะนั้นมติต่าง ๆ ในการประชุมจึงมิได้มีพื้นฐานมาจากความคิดเห็นอันแท้จริงของกรรมการโดยทั่วไป ผลจากพฤติกรรมนี้อาจทำให้ความสำนึกในความรับผิดชอบของกรรมการโดยทั่วไปต่อการปฏิบัติงานตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการไม่ดีเท่าที่ควร จึงทำให้การประสานงานตามโครงการต้องถูกจำกัดอยู่ในวงแคบและประสพกับอุปสรรคต่าง ๆ อยู่เสมอ

นอกจากนี้ข้อจำกัดในการประสานงานของคณะกรรมการดำเนินงานก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชอาจเนื่องมาจากทัศนคติในการปฏิบัติงานของข้าราชการซึ่งเกิดขึ้นเพราะการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ กล่าวคือ ผลจากการแบ่งการปฏิบัติงานเป็นหน่วยงานดังกล่าวทำให้ข้าราชการต่างก็คิดว่างานของตนสำคัญกว่างานของคนอื่นจนกลายเป็นมูลเหตุของการแข่งขันชิงดีชิงเด่นกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนราชการเดียวกันและต่างส่วนราชการกัน<sup>๑</sup> ตามนัยซึ่งได้กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าทัศนคติในการปฏิบัติงานของข้าราชการในปัจจุบันเป็นมูลเหตุประการหนึ่งของข้อจำกัดที่ทำให้กรรมการโดยทั่วไปไม่มีพฤติกรรมเป็นอุปสรรคของการประสานงานตามโครงการ

โดยเหตุที่คณะกรรมการมีข้อจำกัดและพฤติกรรมในการประสานงานดังได้กล่าวมาแล้ว ทำให้ไม่เกิดลักษณะการจับกลุ่มการบริหารงานเพื่อใช้อุปกรณ์การประสานงานเช่น การจัดให้มีกฎข้อบังคับ ระเบียบแบบแผนและวิธีปฏิบัติ ตลอดจนการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบงานตามโครงการหรือการจัดให้มีการกำหนดลักษณะงานเพื่อสะดวกและเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานหรือการจัดให้มีการฝึกอบรม การสัมมนาภายในคณะกรรมการเพื่อสร้างเสริมทัศนคติหรือเรียนรู้เท่าที่ในการประสานงานที่ถูกต้องตามหลักวิชา โดยเหตุนี้จึงอาจสรุปได้ว่า แม้การบริหารงานตามโครงการในระดับอำนวยการจะใช้เทคนิควิธีการประสานในรูปแบบคณะกรรมการแต่ตามข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงานแล้วปรากฏว่าคณะกรรมการบางท่านซึ่งมีหน้าที่โดยตรงตามโครงการเป็นผู้รับผิดชอบงานตามโครงการ ส่วนกรรมการอื่น ๆ คงรับผิดชอบและใช้ความรู้ความสามารถในการประสานงานตามโครงการอยู่แต่ในวงจำกัดเท่านั้น ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการใช้เทคนิควิธีการประสานงานแบบคณะกรรมการจึงยังไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร

การใช้เทคนิคหรืออุปกรณ์เพื่อการประสานงานในระดับปฏิบัติการดังได้กล่าวไว้แล้วว่า ผู้อำนวยการโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยามิบบทบาทที่เด่นชัดมากก็คือ เป็นผู้ประสาน

<sup>๑</sup> เกษม อุทยานินและเกษม สุวรรณกุล, อ้างแล้ว, หน้า ๓๐๖.

งานของโครงการ แต่เนื่องจากไม่มีกฎหมาย ระเบียบและคำสั่งให้อำนาจผู้อำนวยการโครงการ ในการควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการและพนักงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ส่วนใหญ่ผู้อำนวยการโครงการจึงใช้เทคนิคการติดต่อแบบพิธีการนอกแบบ เพื่อให้เกิดการประสานงานโดยอาศัยที่ตนเองเป็นวิศวกรอาวุโสมีมนุษยสัมพันธ์ดี เข้าไปขอร้องขอความร่วมมือให้ข้าราชการและพนักงานช่วยเร่งดำเนินการเรื่องเกี่ยวข้องกับโครงการก่อน ซึ่งก็ได้ผลในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากปัญหาด้านโครงสร้างที่ขาดการประชาสัมพันธ์และข้อจำกัดเรื่องระเบียบปฏิบัติของราชการ ทำให้การประสานงานไม่บรรลุผลสำเร็จ เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน อยู่เสมอ จะเห็นได้จากตารางซึ่งได้สอบถามความรู้สึกของข้าราชการและพนักงานที่มีต่อสภาพการปฏิบัติงานในโครงการต่อไปนี้

ตารางที่ ๗

ความรู้สึกของข้าราชการและพนักงานที่มีต่อสภาพการปฏิบัติงานในโครงการ

สภาพการทำงาน	จำนวน	ร้อยละ
๑. มีปัญหา	๑๗๗	๘๐.๔๕
๒. ไม่มีปัญหา	๔๓	๒๐.๕๕
รวม	๒๒๐	๑๐๐

จากตารางที่ ๗ จะพบว่าข้าราชการและพนักงานที่ปฏิบัติงานในโครงการร้อยละ ๘๐.๕๕ เห็นว่าการทำงานในโครงการมีปัญหา มีเพียงร้อยละ ๒๐.๕๕ เท่านั้นที่เห็นว่าไม่มีปัญหา

ตารางที่ ๘

ความเห็นของข้าราชการและพนักงานเกี่ยวกับปัญหาในการปฏิบัติงาน  
โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา

ปัญหา	จำนวน	ร้อยละ
๑. การติดต่อประสานงาน	๑๒๑	๕๕
๒. ลักษณะการทำงานที่แตกต่างกัน	๓๐	๑๓.๖๓

ปัญหา	จำนวน	ร้อยละ
๓. ข้าราชการที่ร่วมปฏิบัติงาน	๔๓	๑๙.๕๔
๔. การแบ่งงานและสายการบังคับบัญชาไม่ชัดเจน	๒๖	๑๑.๘๑
๕. วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินงาน	-	-
รวม	๒๒๐	๑๐๐

จากตารางที่ ๘ พบว่าปัญหาในการปฏิบัติงานซึ่งข้าราชการและพนักงานส่วนใหญ่ถึงร้อยละ ๕๕ ระบุว่าเกิดปัญหานั้นเป็นปัญหาที่เกิดจากการประสานงานและเป็นปัญหาที่เกิดจากข้าราชการผู้ร่วมปฏิบัติงานร้อยละ ๑๙.๕๔ นอกจากนั้นยังมีปัญหาเกี่ยวกับลักษณะการทำงานที่แตกต่างกันอีกร้อยละ ๑๓.๖๓ ดังนั้นปัญหาในการประสานงานจึงนับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดในการดำเนินงานตามโครงการ

#### ตารางที่ ๙

ความเห็นของข้าราชการและพนักงาน ต่อสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาด้านการประสานงาน

สาเหตุ	จำนวน	ร้อยละ
๑. ผู้ประสานงานหลักเสี่ยงความรับผิดชอบ	๕๗	๔๔.๐๘
๒. ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานระดับสูงกว่า	๒๕	๑๑.๓๖
๓. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจหน้าที่ของตนอย่างดีพอ	๖๖	๓๐.๐๐
๔. ผู้รับผิดชอบขาดประสบการณ์ในโครงการที่ทำ	๒	๐.๘๐
๕. ไม่เข้าใจระบบการทำงานจึงไม่รู้ว่าจะประสานงานกับใคร	๓๐	๑๓.๖๓
รวม	๒๒๐	๑๐๐

จากตารางที่ ๙ พบว่าสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาในการประสานงานส่วนใหญ่ร้อยละ ๔๔.๐๘ เห็นว่าเกิดจากผู้ประสานงานหลักเสี่ยงความรับผิดชอบ รองลงมาร้อยละ ๓๐ เห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้

ปฏิบัติไม่เข้าใจหน้าที่ของตนอย่างดีพอ จากการแยกแยะผู้ตอบแบบสอบถามเป็นรายกองหรือหน่วยงานจะพบว่าสามารถแยกผู้ตอบได้เป็น ๒ กลุ่มใหญ่คือ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานโครงการมองว่าเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวกไม่เข้าใจหน้าที่ของตนอย่างดีพอ และอีกกลุ่มคือ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวกมองว่าเจ้าหน้าที่ของโครงการพยายามหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ

ตารางที่ ๑๐

สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการประสานงาน เปรียบเทียบเฉพาะ ๑. ผู้ประสานงาน หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ และ ๒. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติไม่เข้าใจหน้าที่ของตนอย่าง ดีพอ แยกแสดงเป็นรายกองและหน่วยงาน

กอง/หน่วยงาน	สาเหตุ/จำนวน	ร้อยละ
๑. กองคลัง	๑. ๓๔	๙๕.๑๒
	๒. ๒	๕.๘๗
๒. งานสำรวจจังหวัด	๑. ๒๑	๙๕.๔๕
	๒. ๑	๔.๕๕
๓. งานนิติการ	๑. ๒๗	๑๐๐
	๒. -	-
๔. หน่วยงานโครงการ	๑. ๔	๖.๐๖
	๒. ๖๒	๙๓.๙๓
๕. อื่น ๆ	๑. ๖	๘๕.๗๑
	๒. ๑	๑๔.๒๘
รวม	๑๖๓	๑๐๐

จากตารางที่ ๑๐ แสดงว่าต่างฝ่ายต่างมองว่าปัญหาการประสานงานเกิดจากตัวเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตรงกันข้ามกล่าวคือ ในฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกก็กล่าวว่าไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายผู้ปฏิบัติงานในโครงการโดยตรง ฝ่ายเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานโครงการก็มองว่าฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกไม่ได้ให้ความช่วยเหลือตามหน้าที่ของตนอย่างเพียงพอ ซึ่งจากตารางนี้แสดงให้เห็นว่ามีการทำงานแบบโยนกลองหรือปิดความรับผิดชอบให้คนอื่นซึ่งเป็นผลของปัญหาด้านการประสานโดยตรง

นอกจากปัญหาด้านการติดต่อประสานงานแล้ว ยังมีปัญหาด้านลักษณะการทำงานที่แตกต่างกันและปัญหาด้านตัวข้าราชการที่ร่วมปฏิบัติงานด้วย

## ตารางที่ ๑๑

ความเห็นของข้าราชการและพนักงานจำนวน ๓๐ คนที่เห็นว่าการทำงานในโครงการมีปัญหา จากลักษณะการทำงานที่แตกต่างกันมีสาเหตุจาก

สาเหตุ	จำนวน	ร้อยละ
๑. มีผู้บังคับบัญชาคนละคน	๘	๒๖.๖๖
๒. การให้ความสำคัญต่องานโครงการแตกต่างกัน	๕	๑๖.๖๖
๓. ลักษณะงานประจำที่รับผิดชอบไม่เหมือนกัน	๑๗	๕๖.๖๖
รวม	๓๐	๑๐๐

จากตารางที่ ๑๑ พบว่าข้าราชการและพนักงานที่ตอบว่าการทำงานในโครงการมีปัญหาจากลักษณะการทำงานที่แตกต่างกันร้อยละ ๕๖.๖๖ ยืนยันว่ามีสาเหตุจากลักษณะงานประจำที่รับผิดชอบไม่เหมือนกัน และร้อยละ ๒๖.๖๖ ตอบว่ามีสาเหตุจากผู้บังคับบัญชาคนละคน ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ว่างานประจำมีกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์และวิธีการการทำงานที่ยืดหยุ่นพอสมควร จะต้องเร่งรัดงานหรือไม่เพียงใด ยังมีผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นช่วยดูแลควบคุมอีกต่อหนึ่งทำให้ลักษณะการทำงานเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปหรือบางครั้งก็ดูล่าช้าจนมีผู้ขนานนามการทำงานแบบนี้ว่า "เข้าขาม เย็นขาม" ซึ่งลักษณะการทำงานดังกล่าวนี้ย่อมแตกต่างจากการทำงานแบบโครงการซึ่งเวลาเป็นส่วนสำคัญถ้าทำงานโครงการสำเร็จได้เร็วย่อมสามารถประหยัดทรัพยากรการบริหารและให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับการลงทุน ส่วนการที่มีผู้บังคับบัญชาคนละคนแสดงให้เห็นถึงอำนาจในการสั่งการ ทำนองอยู่คนละกองหรือหน่วยงานย่อมไม่สามารถสั่งการข้ามสายการบังคับบัญชาไม่ว่างานนั้น ๆ จะมีผลเสียหายต่อโครงการเพียงใด อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวนี้สามารถแก้ไขได้โดยเทคนิคการจัดองค์การที่เหมาะสมและการประชาสัมพันธ์ที่ดีจะช่วยให้การประสานงานดีขึ้น

ข้อจำกัดและพฤติกรรมในการประสานงานในระดับปฏิบัติการดังได้กล่าวแล้วอาจแยกพิจารณาอุปสรรคของการประสานงานเป็น ๒ ประการคือ

๑. พิจารณาในแง่ของการจัดองค์การแบบโครงการ ซึ่งกว่าจะจัดตั้งขึ้นได้ต้องใช้เวลายาวนาน ไม่อยู่ในช่วงเวลาที่เหมาะสมกับการดำเนินงานโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จ

พระเจ้าตากสินมหาราช และเมื่อจัดตั้งองค์การแบบโครงการขึ้นมาแล้วก็ขาดการนิเทศประชาสัมพันธ์ วิธีการทำงานในองค์การแบบใหม่นี้เป็นเหตุให้มีหน่วยงานโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาเท่านั้นที่พยายามทำงานโดยยึดหลักการบริหารงานแบบโครงการ ส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ยังคงทำงานโครงการแบบงานประจำทั่วไป ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการประสานงานในโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช

๒. พิจารณาในแง่ของบุคคลผู้ร่วมปฏิบัติงานในโครงการ เมื่อขาดการวางแผนนิเทศการทำงานแบบโครงการจึงทำให้ผู้ร่วมงานจากกองหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่ไม่เคยทำงานในโครงการมาก่อนไม่ทราบจุดประสงค์ นโยบาย โครงสร้าง วิธีการทำงานและแบบแผนในการทำงานแบบโครงการ จึงเกิดความวุ่นวายซ้อนซ้ำและการทำงานแบบโยนกลองดังกล่าวดำเนินไป สภาพความปั่นป่วนของการทำงาน เช่นนี้ย่อม เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ

อย่างไรก็ตามการบริหารราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ก็มักจะประสบกับสภาพการประสานงานเช่นเดียวกันกับการประสานงานตามโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชดังได้กล่าวมาแล้ว สภาพการณ์เช่นนี้เป็นสภาพที่สะท้อนลักษณะการบริหารงานของไทย ซึ่งมีผลสืบเนื่องมาจากธรรมเนียมประเพณีของไทย ดังที่ James N. Mosel กล่าวไว้ว่า

"...คนไทยโดยทั่วไปเชื่อว่า วิธีทางแห่งความสำเร็จของการทำงานมิใช่ขึ้นอยู่กับความพยายามร่วมกันของกลุ่มที่เป็นทางการ (formal group) แต่ขึ้นอยู่กับความพยายามส่วนบุคคลที่เชื่อมั่นในตนเอง (self-reliance) ประกอบกับความช่วยเหลือของบุคคลบางคน ...การทำงานเป็นกลุ่มในส่วนราชการต่าง ๆ นิยมใช้กันโดยทั่วไปในปัจจุบันแต่บุคคลผู้เข้าร่วมกลุ่มในการทำงานมักจะไม่เคยชินกับวิธีการ ไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการทำงานโดยชัดแจ้ง ไม่มีการกำหนดบทบาทที่แน่นอนของแต่ละบุคคล หรือไม่มีกฎข้อบังคับการดำเนินงานต่าง ๆ ของกลุ่มนี้เพราะคนไทยพอใจที่จะให้ความร่วมมือต่อกันบนพื้นฐานของพิธีการนอกแบบมากกว่า...การเคารพและเชื่อฟังผู้มีอาวุโสสูงกว่า ซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบผู้ใหญ่กับผู้น้อยนับว่าเป็นคุณลักษณะอันเป็นพฤติกรรมที่เด่นชัดของบุคคลลักษณะของคนไทยในการบริหารงาน ท้ายที่สุดนี้เนื่องมาจากอิทธิพลคำสั่งสอนของพระพุทธศาสนาซึ่งจำแนกความอาวุโสของบุคคลออกเป็นวัยวุฒิ ชาติวุฒิและคุณวุฒิ (โดยเฉพาะความสำเร็จในตำแหน่งราชการ) ผลจากการจำแนกอาวุโสเช่นนี้ทำให้พฤติกรรมในการบริหารราชการมีแนวโน้มไปในทางผู้บังคับบัญชาผู้เดียว เท่านั้นที่ เป็นผู้ใช้ความรู้ความสามารถในการบริหารงานจนทำให้เกิดการเน้นหนักบทบาทของส่วนบุคคล (personal role) มากกว่าบทบาทของส่วนราชการ (official role) ในการบริหารงาน...นอกจากนี้ การอบรมบ่มสอนให้เป็นคนมีความสงบทางใจทำให้คนไทยโดยทั่วไป ๆ เป็นคนใจเย็นไม่เคร่งเครียดหรือตื่นตระหนกต่อเหตุการณ์ ความใจเย็นของคนไทยทำให้คนไทยไม่ค่อยมีความกังวลใจในเรื่องใด ๆ พอใจในความเป็นอยู่แบบง่าย ๆ และยอมรับความเปลี่ยนแปลง



แปลงของเหตุการณ์ด้วยความสงบ...."<sup>๑</sup>

ตามที่ยกเอาคำกล่าวของ James N. Mosel มากล่าวนี้อาจเป็นข้อพิจารณาที่ช่วยให้เกิดความเข้าใจข้อจำกัดและพฤติกรรมของการประสานงานตามโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชได้ดียิ่งขึ้น

ตามที่ได้บรรยายและวิเคราะห์ เรื่องความร่วมมือประสานงานของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการมาแล้วสามารถสรุปได้ว่า ระบบการทำงานประจำยังมีอิทธิพลต่อความนึกคิดและวิธีการทำงานของข้าราชการและพนักงานอย่างมั่นคง ฉะนั้นข้าราชการและพนักงานดังกล่าวจึงให้ความสำคัญต่องานโครงการซึ่งมีลักษณะ เป็นงานชั่วคราวน้อยกว่างานในหน้าที่ประจำ ซึ่งเป็นไปตามสมมุติฐานที่ผู้วิจัยได้ตั้งไว้ อย่างไรก็ตามยังพบว่าที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะขาดการแนะนำวิธีการทำงานแบบโครงการแก่ผู้เกี่ยวข้องในระยะเวลาที่เหมาะสม

#### การเวนคืนที่ดิน

จากข้อเท็จจริงที่ได้บรรยายมาแล้วจะเห็นว่าปัญหาการเวนคืนที่ดินถูกระบุว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชล่าช้า อย่างไรก็ตามหลังจากที่ได้มีการศึกษาวิเคราะห์โดยละเอียดแล้วพบว่าปัญหาการเวนคืนที่ดินส่วนหนึ่งเกิดจากการสะสมข้อบกพร่องและความล้มเหลวของกลไกในขบวนการบริหารโครงการและวิธีการเวนคืนที่ดิน ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานโครงการได้พรรณนาและวิเคราะห์มาแล้ว ในที่นี้จะกล่าวถึงข้อเท็จจริงในการเวนคืนที่ดินซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดินมีความเกี่ยวข้องมีข้อคิดเห็นและมีความเดือนร้อนอย่างไร จึงทำให้งานก่อสร้างต้องล่าช้าซึ่งผู้วิจัยได้สอบถามและได้รับแบบสอบถามคืนจากกลุ่มเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งยินยอมให้ความร่วมมือกับทางราชการจำนวน ๒๔ ราย จากกลุ่มที่ไม่ยินยอมจำนวน ๑๗ ราย รวม ๔๑ ราย ได้รายละเอียดดังต่อไปนี้

---

<sup>1</sup>James N. Mosel, "Thai Administrative Behavior," in William J. Siffin (ed.), In Toward the Comparative Study of Public Administration. (Bloomington : Indiana University Press, 1959) , pp. 301-302 and p. 321.

## ตารางที่ ๑๒

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับแหล่งที่มาของข่าวสารการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช

แหล่งสื่อสาร	จำนวน	ร้อยละ
๑. หนังสือพิมพ์	๓๑	๖๘.๘๘
๒. วิทยุและโทรทัศน์	๑๐	๒๒.๒๒
๓. เจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการ	๑	๒.๒๒
๔. เพื่อนบ้านบอก	๔	๘.๘๘
๕. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตเวนคืนที่ดิน	-	-
รวม	๔๕	๑๐๐

จากตารางที่ ๑๒ แสดงว่าประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดินทราบข่าวการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชจากหนังสือพิมพ์ร้อยละ ๖๘.๘๘ รองลงมาก็ทราบข่าวการก่อสร้างจากวิทยุและโทรทัศน์ร้อยละ ๒๒.๒๒ เป็นที่น่าสังเกตคือ ไม่มีผู้ถูกเวนคืนทราบข่าวการก่อสร้างจากพระราชกฤษฎีกาซึ่งได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเลย และรู้ข่าวจากเจ้าหน้าที่กรมโยธาธิการเพียงร้อยละ ๒.๒๒ เท่านั้น

## ตารางที่ ๑๓

ระยะเวลาที่ทราบข่าวการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช

ระยะเวลา	จำนวน	ร้อยละ
๑. ก่อนที่จะมีการก่อสร้าง ๕-๑๐ ปี	๑	๒.๒๒
๒. ก่อนที่จะมีการก่อสร้าง ๑-๕ ปี	๓๔	๘๔.๔๔
๓. ขณะที่ได้มีการก่อสร้างบางส่วนแล้ว	๖	๑๓.๓๓
รวม	๔๕	๑๐๐

จากตารางที่ ๑๓ จะเห็นว่ามิมีประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดินเพียงร้อยละ ๒.๒๒ เท่านั้นที่

ทราบข่าวการก่อสร้างล่วงหน้าก่อนการก่อสร้าง ๕-๑๐ ปี ส่วนใหญ่ร้อยละ ๔๔.๔๔ ทราบข่าวการก่อสร้างก่อนเพียง ๑-๕ ปีเท่านั้น และบางส่วนร้อยละ ๑๓.๓๓ ที่รู้ข่าวในขณะที่มีการก่อสร้างไปแล้ว

ตารางที่ ๑๔

ความเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ของการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช

ประโยชน์	จำนวน	ร้อยละ
๑. ช่วยแก้ปัญหาการจราจร	๒๕	๕๕.๕๕
๒. ช่วยให้สะดวกสบายในการเดินทางมากขึ้น	๖	๑๓.๓๓
๓. ไม่มีประโยชน์อะไรต่อท่านและครอบครัว	๔	๘.๘๘
๔. การก่อสร้างทำให้ท่านและครอบครัวลำบากกว่าเดิม	๑๐	๒๒.๒๒
รวม	๔๕	๑๐๐

จากตารางที่ ๑๔ จะเห็นว่าประชาชนร้อยละ ๕๕.๕๕ เห็นว่าโครงการนี้มีประโยชน์ในการแก้ปัญหาการจราจรโดยตรง และร้อยละ ๑๓.๓๓ เห็นว่าช่วยให้มีความสะดวกสบายในการเดินทางมากขึ้น ซึ่งโดยข้อเท็จจริงทั้ง ๒ ประเด็นดังกล่าวพอจะอนุมานเป็นข้อเดียวกันได้ แต่มีข้อน่าสังเกตว่ามีประชาชนถึงร้อยละ ๒๒.๒๒ ที่เห็นว่าการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทำให้พวกเขาและครอบครัวลำบากทุกขั้ยากกว่าเดิม และร้อยละ ๘.๘๘ เห็นว่าไม่มีประโยชน์อะไรต่อพวกเขาและครอบครัวเลย

ตารางที่ ๑๕

ความเห็นของผู้ถูก เวนคืนที่ดินต่อประโยชน์ของการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช แยกเป็นกลุ่มที่ยินยอมและไม่ยินยอม

ประโยชน์	ประเภท/จำนวน		
	ยินยอม	ไม่ยินยอม	รวม
๑. ช่วยแก้ปัญหาการจราจร	๒๒	๓	๒๕

ประโยชน์	ประเภท/จำนวน		
	ยินยอม	ไม่ยินยอม	รวม
๒. ช่วยให้สะดวกสบายในการเดินทางมากขึ้น	๖	-	๖
๓. ไม่มีประโยชน์อะไรต่อพวกเขาและครอบครัว	-	๔	๔
๔. การก่อสร้างทำให้พวกเขาลำบากกว่าเดิม	-	๑๐	๑๐
รวม	๒๘	๑๗	๔๕

จากตารางที่ ๑๕ จะเห็นว่าประชาชนที่ถูกเวนคืนและยินยอมออกจาก เขตก่อสร้างโดยเร็วส่วนใหญ่เห็นด้วยกับรัฐบาลในการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช เพื่อแก้ไขปัญหาคจรจรโดยตรง ส่วนพวกที่ไม่เห็นประโยชน์ของการก่อสร้าง ก็เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้พวกเขาไม่ยินยอมหรือไม่ขณย้ายทรัพย์สินออกจาก เขตก่อสร้างโดยเร็ว

#### ตารางที่ ๑๖

ความเห็นของประชาชนที่ถูกเวนคืนเกี่ยวกับบุคคลผู้ได้รับประโยชน์ของการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช

กลุ่มคนผู้ได้รับประโยชน์	จำนวน	ร้อยละ
๑. เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน	๕	๑๑.๑๑
๒. พ่อค้าที่ต้องใช้เส้นทางนี้ขนส่งสินค้า	๓๗	๘๒.๒๒
๓. ข้าราชการของกรมโยธาธิการ	๓	๖.๖๖
๔. ผู้รับเหมาก่อสร้างและผู้ควบคุมงานก่อสร้าง	-	-
รวม	๔๕	๑๐๐

จากตารางที่ ๑๖ แสดงว่าผู้ถูกเวนคืนส่วนใหญ่เห็นว่า การก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชเป็นประโยชน์กับพ่อค้าที่ใช้เส้นทางมากกว่าเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน

## ตารางที่ ๑๗

แสดงลักษณะการยินยอมขนย้ายทรัพย์สินหรือมอบที่ดินให้ราชการ

ลักษณะการขนย้ายทรัพย์สิน	จำนวน	ร้อยละ
๑. ขนย้ายทรัพย์สินและมอบที่ดินให้โดยเร็ว	๗	๑๕.๕๕
๒. ขนย้ายทรัพย์สินและมอบที่ดินให้ แต่ล่าช้าไปกว่าที่ ราชการกำหนด	๒๑	๔๖.๖๖
๓. ไม่ยอมขนย้ายทรัพย์สิน	๑๗	๓๗.๗๗
รวม	๔๕	๑๐๐

จากตารางที่ ๑๗ แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกเวนคืนที่ดินให้ความร่วมมือขนย้ายทรัพย์สินโดยเร็ว มีเพียงจำนวนน้อยหรือร้อยละ ๑๕.๕๕ เท่านั้น ส่วนใหญ่แม้จะให้ความร่วมมือด้วยดี ก็ไม่สามารถดำเนินการขนย้ายทรัพย์สินได้โดยเร็วจึงมีอยู่ถึงร้อยละ ๔๖.๖๖ ส่วนพวกที่ไม่ยินยอมขนย้ายมาตั้งแต่ต้นนั้นมีจำนวนถึงร้อยละ ๓๗.๗๗ ทั้งนี้เป็นเพราะผู้ศึกษาได้แยกกลุ่มส่งแบบสอบถามและกลุ่มที่ไม่ยินยอมก็ตอบยืนยันตามข้อเท็จจริงสำหรับกลุ่มที่ยินยอมนั้นอ้างว่าที่ดำเนินการขนย้ายทรัพย์สินล่าช้ากว่าที่ทางราชการกำหนดไปบ้าง เป็นเพราะต้องหาที่อยู่อาศัยใหม่ซึ่งต้องใช้เวลามากแต่ก็ไม่เกิดผลเสียหายแก่ทางราชการแต่อย่างใด

## ตารางที่ ๑๘

ความคิดเห็นของประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดิน ต่อกรณีที่ได้ขนย้ายทรัพย์สิน  
และมอบที่ดินให้ทางราชการโดยเร็ว

เห็นว่า	จำนวน	ร้อยละ
๑. เพื่อประโยชน์ของชาติบ้านเมือง	๒	๒๘.๕๗
๒. เห็นด้วยอย่างยิ่งที่ทางราชการจะดำเนินการก่อสร้าง สะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช	๕	๗๑.๔๕
๓. เกรงว่าหากเรือย้ายล่าช้าไปจะเกิดผลเสียหาย	-	-

เห็นว่า	จำนวน	ร้อยละ
ราชการ		
๔. กลัวจะผิดกฎหมายที่ใช้เวนคืน	-	-
รวม	๗	๑๐๐

จากตารางที่ ๑๘ จะเห็นว่าผู้ที่ให้ความร่วมมือขนย้ายทรัพย์สินโดยดีนั้น ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เห็นด้วยอย่างยิ่งที่ทางการดำเนินการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช

ตารางที่ ๑๙

ความคิดเห็นของประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดินต่อกรณีที่ยินยอมขนย้ายทรัพย์สินออกจากเขตเวนคืน แต่ล่าช้าไปบ้าง

ความเห็น	จำนวน	ร้อยละ
๑. ไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยได้ในเวลารวดเร็ว	๑๘	๘๕.๗๑
๒. ราชการกำหนดค่าทดแทนให้น้อยไป และไม่ยินยอม	๒	๙.๕๒
๓. ขอเวลาเพื่อต่อรองหรือรื้อเงินเพื่อให้ได้ค่าทดแทนสูงขึ้น	๑	๔.๗๖
๔. มีเพื่อนบ้านมาชักชวนให้อยู่ไปก่อน	-	-
รวม	๒๑	๑๐๐

จากตารางที่ ๑๙ แสดงว่าประชาชนที่ถูกเวนคืนและให้ความร่วมมือกับทางราชการในการขนย้ายทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน แต่ได้ค่าเงินการขนย้ายล่าช้าไปบ้าง ส่วนใหญ่ร้อยละ ๘๕.๗๑ เป็นเพราะไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยใหม่ในเวลาอันรวดเร็ว รองลงมาเห็นว่าได้รับราคาค่าทดแทนไม่เป็นธรรม

## ตารางที่ ๒๐

ความคิดเห็นของประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดินที่ไม่ยินยอมขนย้ายทรัพย์สิน  
ออกจากเขตเวนคืน

ความเห็น	จำนวน	ร้อยละ
๑. ราชการกำหนดค่าทดแทนให้น้อยไปและไม่เป็น ธรรม	๑๑	๖๔.๗๐
๒. ไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยใหม่ได้	๕	๒๙.๔๑
๓. เจ้าหน้าที่ที่มาติดต่อแสดงลักษณะข่มขู่ จึงไม่ อยากให้ความร่วมมือ	-	-
๔. ร้องขอความเป็นธรรมจากหน่วยงานหรือ องค์กรอื่น ๆ เช่น ศาล	๑	๕.๘๘
รวม	๑๗	๑๐๐

จากตารางที่ ๒๐ แสดงว่าผู้ที่ซัดขิ้นไม่ยินยอมขนย้ายทรัพย์สินออกจากเขตเวนคืนส่วนใหญ่เห็นว่าราชการกำหนดค่าทดแทนให้น้อยเกินไป รองลงมาเนื่องจากหาที่อยู่อาศัยไม่ได้

จะเห็นได้ว่าประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดินมีความรู้สึกว่าได้ได้รับความสนใจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่รับผิดชอบดำเนินงานโครงการน้อยไป ขาดการติดต่อประชาสัมพันธ์ในโอกาสอันควรทำให้เวลาที่มีอยู่จำกัด เตรียมหาที่อยู่อาศัยไม่ทัน บางกลุ่มเห็นว่างานก่อสร้างตามโครงการไม่มีประโยชน์ต่อตนและครอบครัวโดยตรง จึงไม่ยินยอมให้ความร่วมมือในระยะแรก แต่เมื่อสอบถามถึงเหตุผลที่ไม่ยอมขนย้ายทรัพย์สินออกจากเขตเวนคืนก็ได้รับคำตอบซึ่งมีประเด็นสำคัญ ๒ ประการคือ ราชการกำหนดค่าทดแทนให้น้อยไปไม่เป็นธรรมและหาที่อยู่อาศัยใหม่ไม่ได้ ดังนั้นจะได้วิเคราะห์ว่า

๑. ราคาค่าทดแทนเป็นธรรมหรือไม่

๒. ปัญหาในการหาที่อยู่อาศัย

๑. เรื่องราคาค่าทดแทนนี้ พิจารณาจากหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาค่าทดแทนของคณะกรรมการเวนคืนแล้วจะเห็นว่า ราชการพยายามอย่างยิ่งที่จะกำหนดค่าทดแทนให้เกิดความ

เป็นธรรมที่สุด แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่มีกฎหมายรองรับให้ใช้ได้ จึงต้องดำเนินการกำหนดค่าทดแทนตามกฎหมายซึ่งเป็นค่าทดแทนต่ำกว่าปกติ เจ้าของหรือผู้ครอบครองพื้นที่ดินบางแปลงไม่ตกลงยินยอมรับเงินค่าทดแทนตามที่คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดให้ และไม่ยอมรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างโดยอ้างว่าได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินในราคาที่ไม่เป็นธรรม และคณะกรรมการเวนคืนก็ไม่อาจกำหนดค่าทดแทนให้เป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้ได้ เนื่องจาก

๑) ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชนี้ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตที่ดินบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับ โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๖๔ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๑๕ มีกำหนดอายุ ๕ ปี และได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๒๐ ภายในกำหนดอายุของพระราชกฤษฎีกายังใช้บังคับอยู่ การกำหนดค่าทดแทนที่ดินจึงต้องถือราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาด ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินใช้บังคับ (๒๑ มิถุนายน ๒๕๑๕) ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔๕ ข้อ ๗๖ (๑)<sup>๑</sup>

โดยที่ระยะเวลาในวันประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากับวันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่างกันถึง ๕ ปี ทำให้ค่าทดแทนที่ดินซึ่งคณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้กำหนดขึ้นตามกฎหมายนั้นเป็นราคาต่ำอยู่มาก จึงเกิดอุปสรรคที่ไม่สามารถตกลงราคาค่าทดแทนกับเจ้าของบางรายได้ เพราะค่าทดแทนที่กำหนดให้ตามกฎหมายต่ำกว่าราคาที่เขาเสนอขอมามาก เจ้าของที่ดินซึ่งมีอาคารปลูกสร้างอยู่ในที่ดินไม่ยอมรับราคาค่าทดแทนที่ดินและไม่ยอมรื้อถอนอาคารออกจากที่ดิน

๒) ในกรณีที่เจ้าของอาคารไม่ยอมรื้อย้ายออกจากเขตก่อสร้างดังกล่าว เจ้าหน้าที่ก็ไม่มีอำนาจใด ๆ ตามกฎหมายที่จะบังคับให้เจ้าของอาคารเหล่านั้นรื้อย้ายออกไปได้ คณะกรรมการเวนคืนฯ และเจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการได้พยายามอย่างยิ่งที่จะเจรจาปรองดองกับเจ้าของที่ดินเพื่อชี้ให้เห็นความจำเป็นของทางราชการและให้ทราบว่า การสร้างและขยายทางหลวงเป็นกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ยังความเจริญให้เกิดขึ้นแก่บ้านเมือง ส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งท้องถิ่นและเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติอันเป็นส่วนรวม ซึ่งการเจรจาทำความตกลงกับเจ้าของที่ดินทำให้ต้องใช้เวลาจำนวนมากจนเกิดปัญหาในการมอบสถานที่ให้ผู้รับเหมาดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาตั้งได้กล่าวแล้ว

<sup>๑</sup>กรมโยธาธิการ, "ขออนุมัติต่อสัญญาว่าจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างสะพานที่ปลายถนนสาทร" ในแฟ้มเอกสารโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา (๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๔), หน้า ๔๑.



## ตารางที่ ๒๑

เหตุผลที่เจ้าของที่ดินผู้ไม่ยินยอมรื้อย้ายมาแต่แรกได้ยินยอมรื้อย้าย  
ทรัพย์สินออกจาก เขต เวณคิน ในภายหลัง

เหตุผล	จำนวน	ร้อยละ
๑. ไม่มีทางจะหลีกเลี่ยง	-	-
๒. เจ้าหน้าที่กรมโยธาธิการขอร้อง	๒	๑๑.๗๖
๓. ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรมแล้ว	-	-
๔. ตัดใจได้เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ	๑๕	๘๘.๒๓
รวม	๑๗	๑๐๐

จากตารางที่ ๒๑ แสดงว่าในที่สุดประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดินแล้วไม่ยินยอมมาตั้งแต่ต้น ได้ยินยอมรื้อย้ายอาคารทรัพย์สินออกไปโดยตัดใจได้ เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ ซึ่งระยะเวลาที่คณะกรรมการเวนคืนดำเนินการเจรจาขอร้องผู้ถูกเวนคืนจนถึงวันที่ผู้ถูกเวนคืน ตัดใจได้ยินยอมรื้อย้ายทรัพย์สินออกจาก เขตก่อสร้างก็มีผลทำให้งานก่อสร้างต้องล่าช้าออกไป

๒. การหาที่อยู่อาศัยใหม่ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวมาแล้ว การหาที่อยู่อาศัยใหม่ของผู้ถูกเวนคืนที่ต้องรื้อย้ายอาคารที่อยู่อาศัยเดิม นับว่าเป็นปัญหาสำคัญเพราะราคาค่าทดแทนที่ดินที่ได้จากทางราชการไม่สามารถนำไปจัดหาที่อยู่อาศัยที่มีสภาพแบบเดิมได้ นอกจากนั้นในการหาที่อยู่อาศัยยังเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของครอบครัว การประกอบอาชีพ ฯลฯ ซึ่งเป็นเรื่องที่ถูกเวนคืนจะต้องรับภาระแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยตนเองทั้งสิ้น โดยที่ทางราชการมิได้ช่วยเหลือใดๆ เลย นอกจากกรมโยธาธิการจะได้มีหนังสือขอให้การเคหะแห่งชาติช่วยเหลือซึ่งก็มีปัญหาต้องรอนานหรือที่ได้ที่อยู่อาศัยใหม่แล้วก็อยู่ห่างไกลมีความยากลำบากต่อสมาชิกของครอบครัวที่จะเดินทางไปศึกษาและประกอบอาชีพ

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่าปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินตามโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชเกิดจากสาเหตุสำคัญดังนี้

๑. การกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการเวนคืนต้องกำหนดราคาให้ตามสภาพในปีที่ออกกฎหมายกล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนฯ ได้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่พ.ศ. ๒๕๑๕

แต่รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเวนคืนเมื่อพ.ศ. ๒๕๒๐ และคณะกรรมการต้องกำหนดราคาค่าทดแทนโดยยึดถือราคาในปี ๒๕๑๕ ตามกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้นราคาในปี ๒๕๑๕ ดังกล่าวก็นับเป็นราคาประเมินของทางราชการที่กำหนดไว้ตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๑๒ จึงทำให้ราคาค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดให้แตกต่างจากราคาซื้อขายในปี ๒๕๒๐ มาก

๒. รัฐบาลมิได้ช่วยเหลือหรือมีมาตรการที่จะช่วยเหลือประชาชนที่ต้องรื้อย้ายอาคารที่อยู่อาศัยไปหาที่อยู่อาศัยใหม่ ทำให้พวกเขาไม่สามารถจะรื้อถอนอาคารและทรัพย์สินอื่นออกจากเขตเวนคืนตามที่ราชการต้องการ

๓. หากพิจารณาในแง่ของการบริหารงานโครงการ ถือได้ว่าการเวนคืนที่ดินตามโครงการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชนี้ ดำเนินการล่าช้าไม่อยู่ในช่วงเวลาที่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับแผนการก่อสร้าง กล่าวคือ กิจการการเวนคืนที่ดินควรจะดำเนินการให้แล้วเสร็จหลังจากที่วิศวกรที่ปรึกษาได้ออกแบบละเอียดเรียบร้อยแล้ว และควรจะเสร็จสิ้นก่อนที่จะทำสัญญาว่าจ้างผู้รับเหมาก่อสร้าง แต่เนื่องจากผู้รับผิดชอบในการเวนคืนที่ดินคือคณะกรรมการเวนคืนซึ่งได้รับแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีโดยตรง ดำเนินงานโดยอิสระแยกต่างหากจากคณะกรรมการบริหารโครงการ ทำให้การเวนคืนที่ดินไม่สอดคล้องกับแผนการก่อสร้าง จะเห็นว่ากรมโยธาธิการได้ลงนามในสัญญาว่าจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๒๑ และต้องรอผลการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อจะส่งมอบให้กับผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างถึง ๕ เดือนเศษ จึงได้ออกหนังสือสั่งให้ผู้รับจ้างเริ่มปฏิบัติงานตามสัญญาเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒

ดังนั้นแม้ว่าประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดินส่วนใหญ่จะให้ความร่วมมือในการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินออกจากเขตเวนคืน แต่ก็มีประชาชนบางส่วนซึ่งเป็นส่วนน้อยไม่ยอมให้ความร่วมมือในระยะแรก เนื่องจากเห็นว่าตนเองได้รับค่าทดแทนที่ต่ำไม่เป็นธรรม และไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ได้ทันตามเวลาที่ทางราชการต้องการ จึงทำให้งานก่อสร้างล่าช้าไม่แล้วเสร็จตามกำหนดในสัญญา และผลจากการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้นี้ถือว่าเป็นไปตามสมมติฐานที่ผู้วิจัยได้ตั้งไว้

ตามที่ได้พรรณนาวิเคราะห์การบริหารโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของกรมโยธาธิการศึกษาเฉพาะกรณีการก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชมาโดยตลอดตั้งแต่ต้นจนจบแล้ว นั้น สรุปผลการศึกษาเปรียบเทียบกับสมมติฐานที่ผู้วิจัยได้กำหนดเป็นแนวทางไว้ได้ดังนี้

๑. การวางแผนดำเนินงานโครงการ มีข้อบกพร่องมิได้วางแผนให้ครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของโครงการ ทำให้ไม่สามารถควบคุมเวลาการดำเนินงานทั้งหมดของโครงการ และมีกิจกรรมบางอย่างมิได้ดำเนินการหรือดำเนินการในระยะเวลาที่ ไม่เหมาะสม การปรับแผนในระยะ

ก่อสร้างทำได้ยากเพราะมีค่าใช้จ่ายสูง

๒. มีการจัดตั้งองค์การแบบผสม (matrix organization) สำหรับบริหารงานโครงการ

๓. ผู้อำนวยการโครงการไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการบริหารงานโครงการ ในทางปฏิบัติได้ใช้เทคนิคติดต่อเป็นการส่วนตัว ขอร้องขอความร่วมมือผู้เกี่ยวข้องให้ช่วยทำงาน ลักษณะเช่นนี้ผู้อำนวยการโครงการจึงมีบทบาทในฐานะผู้ประสานงานโครงการ (project coordinator) แต่ไม่สามารถดำเนินบทบาทในฐานะผู้จัดการทั่วไปของโครงการ (project general manager)

๔. เนื่องจากการจัดตั้งองค์การสำหรับบริหารงานไม่อยู่ในช่วงเวลาที่เหมาะสม และขาดการนิเทศแนะนำลักษณะการทำงานในองค์การแบบโครงการ ประกอบกับข้าราชการและพนักงานที่เกี่ยวข้องยังคงยึดมั่นในหลักการบริหารงานประจำอย่างเคร่งครัด ทำให้ข้าราชการและพนักงานที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญต่องานโครงการน้อยกว่างานในหน้าที่ประจำของตน

๕. ประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดินส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือเพราะเห็นแก่ประโยชน์ของประเทศ มีส่วนน้อยที่ไม่ยอมให้ความร่วมมือเนื่องจากทางราชการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนให้น้อยไป รู้สึกว่าไม่เป็นธรรม และหาที่อยู่อาศัยใหม่ไม่ได้หันเหซึ่งทำให้งานก่อสร้างล่าช้าออกไป

จากผลการศึกษาดังกล่าวนี้จะเห็นว่า การก่อสร้างสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชได้ดำเนินการอย่างมีขั้นตอน หลักการใหญ่ ๆ ถือว่าสอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารงานโครงการ แต่ในรายละเอียดยังมีปัญหาอุปสรรคและข้อบกพร่องอยู่มาก จึงทำให้งานก่อสร้างล่าช้าใช้เวลาดำเนินการรวมทั้งหมดประมาณ ๑๐ ปี ดังที่ได้พรรณานาวเคราะห์มาแล้ว.