

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
1. บทนำ	1
2. สภาพการณ์ปัจจุบันของภาคการขนส่ง	2
2.1 การวิเคราะห์สภาพการณ์ปัจจุบันของภาคการขนส่ง	2
2.2 ประเด็นสำคัญของปัญหาภาคการขนส่งจากการประชุมระดมสมองผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย	11
2.3 ข้อเสนอประเด็นสำคัญและปัญหาของภาคการขนส่ง	15
3. แนวนโยบายของภาครัฐในการพัฒนาภาคการขนส่ง	18
3.1 ทิศทางและยุทธศาสตร์ชาติในการพัฒนาประเทศ	18
3.2 วัตถุประสงค์ และกรอบนโยบาย ที่เสนอแนะในแผนหลักการขนส่ง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2542-2549	19
3.3 วัตถุประสงค์ และกรอบนโยบาย ที่เสนอแนะในแผนหลักการพัฒนาระบบจราจร และขนส่งฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2544-2549)	20
3.4 ข้อเสนอแนะนโยบายของภาครัฐในการพัฒนาภาคการขนส่ง	23
4. การกำหนดยุทธศาสตร์ หรือยุทธศาสตร์ในการพัฒนาภาคการขนส่ง	23
4.1 การกำหนดวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ ในการพัฒนาภาคการขนส่งสำหรับแผน ยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2549-2554:	24
4.2 การวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ (SWOT Analysis) ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม	26
4.3 วิสัยทัศน์ และ พันธกิจสำหรับกระทรวงคมนาคม ในปีงบประมาณ 2549-2554	28
4.4 ข้อเสนอยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาภาคการขนส่ง สำหรับปีงบประมาณ 2549-2554	28
4.5 ข้อเสนอกรอบโครงการ/แผนงาน รองรับยุทธศาสตร์	30
4.6 ข้อเสนอ: ผังยุทธศาสตร์ของกระทรวงคมนาคมสำหรับปีงบประมาณ 2549-2554	30

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
5. การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ	32
5.1 แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐ ตามแนวทางการจัดสรรงบประมาณในเชิงยุทธศาสตร์	32
5.2 การพัฒนาตัวชี้วัด และการพัฒนาระบบบริหารผลการดำเนินงาน เพื่อบริหารแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม	32
5.2.1 หลักการในการพัฒนาตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่สำคัญ (KPI)	32
5.2.2 หลักการกำหนดเป้าหมาย (Target Setting)	35
5.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกลไกในการบริหารแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม	36

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

แผนกลยุทธ์ของกระทรวงคมนาคม

1. บทนำ

ภาคการขนส่ง (Transport Sector) ถือได้ว่ามีความสำคัญยิ่งในระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากการคมนาคมขนส่ง และการจราจรนั้น นอกเหนือจะเป็นตัวกลางในการเคลื่อนย้ายสินค้า ผู้โดยสาร และบริการ ซึ่งถือเป็นอุปสงค์ของการค้าและภาคการผลิตแล้ว การพัฒนาระบบขนส่งยังเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจในอีกทางหนึ่งด้วย รัฐบาลปัจจุบันได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาภาคการขนส่งเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวโน้มการเกิดวิกฤติด้านพลังงานและสถานการณ์ราคาน้ำมัน ทำให้รัฐบาลมีความชัดเจนในการผลักดันการปรับโครงสร้างภาคการขนส่ง เพื่อให้ระบบขนส่ง มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้น ประชาชนสามารถเข้าถึงระบบการขนส่ง เกิดระบบขนส่งที่มีความปลอดภัย และช่วยเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศ ตลอดจนพัฒนาไปสู่การขนส่งที่มีผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ทั้งเป็นเครื่องมือในการผลักดันเศรษฐกิจ การค้า และการบริการ ของประเทศไทย การที่จะพัฒนาภาคการขนส่งให้เป็นไปตามแนวทางที่ปรารถนานั้น ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการชี้แนะแนวทางการพัฒนาภาคการขนส่ง

รายงานแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงคมนาคม ได้พัฒนาขึ้นจากฐานข้อมูลและการวิเคราะห์ในหลายมิติและมุมมอง ทั้งการวิเคราะห์สภาพการณ์ปัจจุบันของภาคการขนส่ง การประชุมระดมสมองกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ของภาคการขนส่ง โดยแบ่งออกเป็นสามระดับนโยบาย (Agenda-based Seminar) การสัมมนาในระดับพื้นที่ (Area-based Seminar) การสัมมนาในระดับผู้แทนองค์กรภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ (Function-based Seminar) ซึ่งมีการประชุมในหลายวาระทั้งในส่วนของการระดมสมองประเด็นปัญหายุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด จึงถือได้ว่ายุทธศาสตร์และตัวชี้วัดที่ได้พัฒนาขึ้นนั้น เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในกระบวนการของการให้ข้อมูล (Input) และการทบทวน (Output Review) รายงานแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคมฉบับนี้ เป็นรายงานที่มุ่งนำเสนอแนวทางการดำเนินงานของกระทรวงคมนาคม ในฐานะกระทรวงที่มีภาระหน้าที่รับผิดชอบหลักเกี่ยวกับการพัฒนาและการบริหารจัดการระบบขนส่งและจราจร โดยมีกรอบระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2554 โดยที่วิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) ตลอดจนยุทธศาสตร์หรือยุทธศาสตร์ (Strategies) ที่ระบุไว้ในรายงานฉบับนี้นั้น เป็นยุทธศาสตร์สำหรับใช้ในปีงบประมาณ 2549 เป็นต้นไป (ทั้งนี้เนื่องจากยุทธศาสตร์ของกระทรวงคมนาคมสำหรับปีงบประมาณ 2548 นั้นได้กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ประกอบคำของบประมาณ) ซึ่งได้ทำการปรับปรุงจากยุทธศาสตร์เดิมของปีงบประมาณ 2547-2548 นอกเหนือจากการที่รายงานเล่มนี้จะกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการขนส่งและจราจรแล้ว ยังระบุถึงโครงการ/แผนงานที่จำเป็นสำหรับรองรับแต่ละยุทธศาสตร์ ตลอดจนระบุหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแต่ละโครงการ/แผนงาน อย่างไรก็ตามแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม นอกจากนี้ในรายงานแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม จะมีการพัฒนาตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่สำคัญหรือ Key Performance Indicators (KPI) ซึ่งจะเป็เครื่องบ่งชี้ถึงสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์

2. สภาพการณ์ปัจจุบันของภาคการขนส่ง

2.1 การวิเคราะห์สภาพการณ์ปัจจุบันของภาคการขนส่ง

การวิเคราะห์สภาพการณ์ปัจจุบันของภาคการขนส่งที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ นั้น จะเป็นข้อสรุปจากรายละเอียดที่ปรากฏในแผนหลักการขนส่ง พ.ศ. 2547-2549 ซึ่งจะเป็นการนำเสนอข้อมูลสรุปในเชิงของการบริหารจัดการ (Managerial Perspectives) โดยจะสะท้อนให้เห็นถึงผลการดำเนินงาน (Performance) ของภาคการขนส่งในมิติต่างดังต่อไปนี้

มิติความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน

(1) **โครงข่ายถนน:** โครงข่ายการขนส่งและจราจรทางถนนของประเทศไทยมีแนวโน้มค่อนข้างจะสมบูรณ์ เนื่องจากวางแนวทั้งเหนือ - ใต้ และแนวตะวันออก - ตะวันตก รองรับการเชื่อมต่อระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน และรองรับการเดินทางระหว่างภาคภายในประเทศ

(2) **โครงข่ายทางรถไฟ:** ในส่วนของทางรถไฟ มีเส้นทางในปัจจุบัน รวมระยะทางประมาณ 4,300 กม. โดยมีส่วนที่เป็นรางคู่ ระยะทางประมาณ 270 กม. เส้นทางของทางรถไฟครอบคลุมภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ ในอนาคตการรถไฟแห่งประเทศไทยมีแผนงานที่ต่อขยายเส้นทางออกไปอีก 4 เส้นทาง ประกอบด้วย (1) **เส้นทางสายตะวันออกเฉียงเหนือ** แยกจากสถานีบัวใหญ่ไปยังจังหวัดร้อยเอ็ด มุกดาหาร และ นครพนม (2) **เส้นทางสายเหนือ** แยกจากสถานีเด่นชัยไป จ.พะเยา จ.เชียงราย เพื่อเชื่อมต่อไปยังประเทศจีน (3) **เส้นทางสายตะวันตก** แยกจาก จ.พิษณุโลก ไป จ.ตาก ไปสิ้นสุดที่ อ.แม่สอด เพื่อเชื่อมต่อไปยังประเทศเมียนมาร์ และ (4) **เส้นทางสายใต้** ต่อเนื่องแยกจากสถานีศรีรัตนนิคม จ.สุราษฎร์ธานี ไปผ่าน จ.พังงาและ สิ้นสุดที่ อ.ตะกั่วป่า จ.พังงา โครงข่ายการขนส่งและจราจรทางรถไฟของประเทศไทยลักษณะการวางแนวเหนือ-ใต้ โดยมีแนวรัศมีเชื่อมภาคกลาง-ภาคตะวันออก/ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางขาดแนวตะวันออก-ตะวันตกที่จะมีความสำคัญมากขึ้นในอนาคต ซึ่งจะมีการเปิดเขตการค้าเสรีอาเซียนกับประเทศเพื่อนบ้าน

(3) **โครงข่ายการขนส่งทางน้ำภายในประเทศ:** เส้นทางขนส่งทางแม่น้ำในประเทศไทยปัจจุบันใช้ประโยชน์ในการขนส่งสินค้าเป็นหลัก โดยใช้แม่น้ำเจ้าพระยาเป็นเส้นทางเดินเรือขนส่งสินค้าหลัก ทั้งนี้เส้นทางที่มีปริมาณการขนส่งสินค้าจำนวนมาก จะอยู่ในบริเวณภาคกลางจากกรุงเทพถึงจังหวัดนครสวรรค์เท่านั้น ในแม่น้ำสายอื่นๆ มีปริมาณการขนส่งสินค้าน้อยมาก โครงข่ายการขนส่งและจราจรทางน้ำ (แม่น้ำ) ของประเทศจำกัดส่วนใหญ่เฉพาะการขนส่งสินค้าและจำกัดส่วนใหญ่เฉพาะ แม่น้ำเจ้าพระยาช่วงกรุงเทพฯ ถึง นครสวรรค์เท่านั้น และยังไม่เชื่อมต่อการขนส่งสินค้าทางน้ำออกสู่ทะเลและชายฝั่งทะเล สำหรับการขนส่งผู้โดยสารทางน้ำในเขตเมืองนั้น ในปัจจุบันมีการเดินเรือโดยสารประจำทางในคลองและแม่น้ำสายหลักบ้าง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ซึ่งในอนาคตหากมี การพัฒนาศูนย์เชื่อมต่อคมนาคม (Intermodal Center) ในเขตเมือง ก็จะทำให้มีความต้องการเดินทางทางน้ำ (แม่น้ำ) มากขึ้น

(4) **เครือข่ายสนามบิน:** เส้นทางทางขนส่งและจราจรทางอากาศในประเทศปัจจุบัน ประกอบด้วย ท่าอากาศยานทั้งหมด จำนวน 36 แห่ง แบ่งเป็นท่าอากาศยานระหว่างประเทศ (International Airport) จำนวน 5 แห่ง และท่าอากาศยานในประเทศ (Domestic Airport) จำนวน 30 แห่ง ในปี พ.ศ.2549 จะมีการเปิดใช้ท่าอากาศยานกรุงเทพแห่งใหม่ คือ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ทำให้เส้นทางการบินซึ่งเดิมรวมศูนย์กลางที่สนามบินดอนเมืองย้ายไปยังสนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาข้อจำกัดด้านความคับคั่งของท่าอากาศยานกรุงเทพ และช่วยเพิ่มศักยภาพในการสร้างความเป็นศูนย์กลางในการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย ในภาพรวมโครงข่ายท่าอากาศยานภายในปัจจุบันในปัจจุบันนั้นมีความพร้อมค่อนข้างมาก ทั้งการรองรับอุปสงค์การเดินทางภายในประเทศ และการรองรับการเชื่อมโยงอุปสงค์ การเดินทางในกลุ่มประเทศอินโดจีน อย่างไรก็ตาม ปริมาณการเดินทางและขนส่งทางอากาศภายในประเทศบางเส้นทางยังไม่คุ้มต่อการเปิดใช้สนามบิน จึงทำให้ไม่ได้ใช้ประโยชน์สนามบินบางจังหวัด ที่ถูกยกเลิกเส้นทางบินอย่างเต็มที่ จึงอาจจำเป็นต้องมีการศึกษา กำหนดตำแหน่งทางธุรกิจ (Business Positioning) ของท่าอากาศยานบางแห่งเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์มากยิ่งขึ้น

มิติด้านการให้บริการ หรือความสามารถในการขนส่ง

(1) ความสามารถในการสัญจร (Mobility) ของการจราจรในเขตเมือง

แผนพัฒนาระบบการจราจรและขนส่ง ฉบับที่ 2 ได้วิเคราะห์สภาพการจราจรและขนส่งในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ไว้ว่า ปริมาณความต้องการเดินทางในอนาคตจะมีเพิ่มสูงขึ้นจาก 17.1 ล้านคน-เที่ยว/วัน ในปี 2543 เพิ่มขึ้นเป็น 21.4 ล้านคน-เที่ยว/วัน ในปี 2549

นอกจากนี้ยังพบว่า ความเร็วเฉลี่ยบนโครงข่ายถนนเขตพื้นที่กรุงเทพฯและปริมณฑลในช่วงเร่งด่วนในปี 2549 จะลดลงจากเดิมในปี 2543 ความเร็วเฉลี่ยทั้งพื้นที่ประมาณ 24.75 กม./ชม. โดยกรุงเทพฯเป็นเขตที่มีความเร็วเฉลี่ยต่ำสุดเมื่อเทียบกับเมืองปริมณฑล คือประมาณ 19.77 กม./ชม. ความเร็วในใจกลางเมืองกรุงเทพฯ อยู่ในช่วง 10-15 กม./ชม. จะเหลือความเร็วเฉลี่ยทั้งพื้นที่เพียง 20.86 กม./ชม. ในกรณีที่มีการก่อสร้างและปรับปรุงโครงข่ายถนนตามแผนงานของหน่วยงานต่างๆ แล้ว แต่ถ้าหากไม่มีการก่อสร้างตามแผนงานที่มีอยู่ความเร็วเฉลี่ยทั้งพื้นที่ในปี 2549 จะเหลือเพียง 16.00 กม./ชม. โดยกรุงเทพฯ จะเป็นพื้นที่ที่มีความเร็วเฉลี่ยต่ำสุดดังเดิมโดยความเร็วเฉลี่ยลดเหลือเพียง 6-10 กม./ชม.

ปัญหาการขยายตัวของจราจรและขนส่งในช่วงเวลาที่ผ่านมา เป็นการขยายตัวด้านร้อยละบุคคลมากกว่าการขยายตัวของการขนส่งมวลชนสาธารณะ เนื่องจากการลงทุนที่สนับสนุนระบบขนส่งสาธารณะเป็นผลให้ระบบขนส่งมวลชนไม่ได้มีการพัฒนาเท่าที่ควร และทำให้ความสามารถในการให้บริการไม่เพียงพอที่จะเป็นทางเลือกให้กับประชาชน นอกจากนี้ ปัญหาการขาดการวางแผนการจราจรและขนส่งที่สอดคล้องกับการวางผังเมือง / การพัฒนาเมืองทำให้โครงข่ายถนนไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร ขาดถนนรวมและกระจายการจราจรเพื่อรองรับการจราจรระหว่างถนนสายหลัก ทางด่วน และซอยต่างๆ ทำให้เกิดพื้นที่ปิดล้อมขนาดใหญ่ (Super Block) เป็นผลให้การเดินทางใช้เวลาเพิ่มมากขึ้น

จากข้อมูลการวางแผนของโครงการฯ URMAT จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า แม้จะมีโครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนภายในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมาณการเดินทางส่วนใหญ่ ก็จะขึ้นกับการเดินทางโดยใช้รถยนต์ส่วนบุคคล ซึ่งจะเป็นรูปแบบของการขนส่งที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ (แตกต่างกับเมืองใหญ่อื่นๆ ในโลกซึ่งปริมาณการเดินทางส่วนใหญ่ เกิดจากบริการขนส่งมวลชนสาธารณะ) ดังนั้น มาตรการในการจัดการอุปสงค์การเดินทาง (Demand Management) และมาตรการในการประสานการวางผังเมือง และการพัฒนาระบบขนส่ง จำเป็นจะต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่เมืองใหญ่ที่มีแนวโน้มที่จะกลายสภาพเป็นมหานคร หรือศูนย์กลางเศรษฐกิจและการค้าในแต่ละภูมิภาค

(2) โครงสร้างตลาดการขนส่ง (Market Structure) และแนวโน้ม (Trend)

การขนส่งสินค้าในอดีตที่ผ่านมาได้เน้นการขนส่งโดยรถบรรทุกมากกว่าการขนส่งในระบบที่เป็น mass transportation อื่นๆ เช่น รถไฟ หรือการขนส่งทางน้ำ การขนส่งสินค้าที่ผ่านมาจึงมี สัดส่วนการขนส่งทางรถบรรทุกที่สูง แผนหลักการขนส่ง พ.ศ. 2542–2549 ของกระทรวงคมนาคม ได้กำหนดเป้าหมายการขนส่งคนและสินค้า ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์การขนส่งภายในประเทศปีพ.ศ.2544 พบว่าปริมาณส่วนแบ่งการตลาดของการขนส่งสินค้าทางถนนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากเป้าหมายจาก 87.5% เป็น 90.0% ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ไม่สอดคล้องกับทิศทางของแผน ในขณะที่สัดส่วนปริมาณการขนส่งสินค้าทางรถไฟก็ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายโดยมีปริมาณส่วนแบ่งการตลาดลดลงจาก 3.3% เป็น 2% สำหรับส่วนแบ่งการขนส่งสินค้าทางแม่น้ำเพิ่มขึ้นจาก 3.5% เป็น 4% และส่วนแบ่งของการขนส่งทางท่อน้ำมันเพิ่มจาก 2.7% เป็น 3% โดยเฉพาะอย่างยิ่งเริ่มมีแนวโน้มการขนส่งสินค้าชายฝั่งทะเลเพิ่มขึ้นจากส่วนแบ่งการตลาด 2.5% เพิ่มขึ้นเป็น 5%

เมื่อพิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับการขนส่งผู้โดยสาร จะเห็นได้ว่าการขนส่งผู้โดยสารในประเทศในปี พ.ศ. 2544 มีปริมาณการเดินทางสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนหลักการขนส่ง พ.ศ. 2542–2549 ค่อนข้างมาก โดยจำนวนคนที่เดินทางโดยรถไฟมีถึง 56.789 ล้านคน ในขณะที่เป้าหมายนั้นกำหนดไว้เพียง 42.77 ล้านคน เช่นเดียวกับการเดินทางทางอากาศในปี พ.ศ. 2544 ซึ่งมีปริมาณผู้เดินทางถึง 7.267 ล้านคน ในขณะที่เป้าหมายนั้นกำหนดไว้เพียง 6.595 ล้านคน ในทิศทางกลับกัน การขนส่งสินค้าภายในประเทศในปี พ.ศ. 2544 กลับมีปริมาณการขนส่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้แทบทุกๆ ด้าน มีเพียงการขนส่งชายฝั่งเท่านั้นที่มีปริมาณการขนส่งสูงกว่าเป้าหมายอย่างมาก ทั้งนี้ปัจจัย ด้านภาวะเศรษฐกิจอาจเป็นส่วนหนึ่งของการที่ปริมาณการขนส่งสินค้าต่ำกว่าเป้าหมายเนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. 2544 เศรษฐกิจของประเทศยังมีภาวะความชะงักงันอยู่บ้าง

ในส่วนของการสร้างการตลาดของการขนส่งสินค้าภายในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2544 นั้น การขนส่งทางถนนคิดเป็นสัดส่วนเกือบ 90% ของการขนส่งสินค้าในประเทศทั้งหมด คำนวณเป็นปริมาณได้ 400.24 ล้านตัน รองลงมาได้แก่ การขนส่งชายฝั่ง การขนส่งทางแม่น้ำและทางรถไฟ คิดเป็นปริมาณ 19.66, 17.83 และ 8.78 ล้านตันตามลำดับ การขนส่งทางท่อ้ำมันซึ่งมีการกำหนดเป้าหมายให้มีการขนส่งถึง 15 ล้านตันนั้น กลับมีการขนส่งจริงเพียงครึ่งหนึ่งของเป้าหมายคือ 7.5 ล้านตันเท่านั้น

สำหรับสถานการณ์การขนส่งระหว่างประเทศนั้น การขนส่งสินค้าระหว่างประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2544 นั้น สูงกว่าเป้าหมายในทุกๆ ด้าน ทั้งนี้เป็นผลจากการขยายตัวของการนำเข้าและส่งออก ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา โดยปริมาณสินค้าส่งออกมีการขยายตัวอย่างมากในปี พ.ศ. 2543 มีการขยายตัวถึงร้อยละ 18.8 ส่วนปริมาณสินค้านำเข้ามีการขยายตัวอย่างมากในปี พ.ศ. 2544 มีการขยายตัวถึงร้อยละ 23.4 ในขณะที่เป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนหลักการขนส่ง พ.ศ. 2542-2549 คาดการณ์การว่าจะมีการขยายตัวในช่วงปี พ.ศ. 2539-2544 เพียงร้อยละ 9.6 เท่านั้น โครงสร้างตลาดของการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศของไทยในปี พ.ศ. 2544 นั้น ใช้การขนส่งทางทะเลเป็นหลักคิดเป็นปริมาณถึง 158.227 ล้านตัน รองลงมาเป็นการขนส่งทางบก คิดเป็น 6.9 ล้านตัน และการขนส่งทางอากาศเป็นช่องทางที่มีการใช้น้อยที่สุด คิดเป็นปริมาณ 1.342 ล้านตัน

สำหรับสถานการณ์การใช้ท่าเรือหลักนั้น จากการที่การส่งออกและนำเข้าสินค้าเพิ่มขึ้นอย่างมาก ส่งผลให้การให้บริการท่าเรือมากขึ้นอย่างมากตามไปด้วย ปริมาณการให้บริการท่าเรือหลักของประเทศไทยสูงกว่าที่ประมาณการไว้ทั้ง 2 ท่าเรือ โดยที่ท่าเรือกรุงเทพ ปริมาณการใช้สูงกว่าที่คาดการณ์ไม่มากนัก โดยมีปริมาณการใช้ 1,069,560 TEU ในขณะที่คาดการณ์ไว้ที่ 1,000,000 T.E.U. ทั้งนี้เนื่องมาจากนโยบายที่จะลดปริมาณการขนส่งคอนเทนเนอร์ผ่านท่าเรือกรุงเทพ ให้เหลือเพียง 1 ล้าน T.E.U. เพื่อลดความแออัดของบริเวณท่าเรือ และให้ผู้ขนส่งสินค้าขนส่งผ่านทางท่าเรือแหลมฉบังแทน ซึ่งทำให้การขนส่งตู้สินค้าในส่วนที่เกินคาดการณ์ปรากฏยังท่าเรือแหลมฉบัง ทำให้มีปริมาณตู้สินค้าเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก จากที่คาดการณ์ไว้ว่าจะมีการใช้ท่าเรือแหลมฉบังในปี พ.ศ. 2544 เพียง 1,556,000 T.E.U. แต่กลับมีการใช้จริงถึง 2,312,439 T.E.U. การขยายตัวนี้ นอกจากจะทำให้บริเวณท่าเรือแหลมฉบังมีความคับคั่งแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อการจราจรเพื่อเข้าสู่ท่าเรืออีกด้วยไม่ว่าจะเป็นการจราจรทางรถไฟหรือรถบรรทุก ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งได้แก่ ขีดความสามารถที่จำกัดของเขต ร.พ.ท. (ICD) ที่ลาดกระบัง โดยเขต ร.พ.ท. (ICD) ที่ลาดกระบังมีขีดความสามารถจำกัดเพียง 600,000 T.E.U. ต่อปี ทำให้การขนส่งไปยังท่าเรือแหลมฉบังอาจเกิดปัญหาความติดขัด ไม่สะดวก และส่งผลกระทบต่อต้นทุนการขนส่งสินค้าสูงขึ้น ตลอดจนอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนสาขา การขนส่งจากทางรถไฟไปสู่การขนส่งทางถนน

ในส่วนของสถานการณ์การใช้ท่าอากาศยาน จะเห็นว่า การขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศของไทยนั้นมีศูนย์กลางหลักอยู่ที่ท่าอากาศยานกรุงเทพ การส่งออกสินค้าโดยตรงจากท่าอากาศยานภูมิภาคยังมีอยู่น้อยมาก และเมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนของการขนส่งสินค้าโดยรวมระหว่างท่าอากาศยานกรุงเทพและท่าอากาศยานภูมิภาคปริมาณการขนส่งที่ท่าอากาศยานภูมิภาคคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 5-6 ของปริมาณการขนส่งที่ท่าอากาศยานกรุงเทพเท่านั้น ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากข้อจำกัดในด้านขีดความสามารถในการรองรับการขนส่งของท่าอากาศยานในภูมิภาค ระบบโครงสร้างพื้นฐานของท่าอากาศยานภูมิภาคไม่สามารถรองรับการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศได้ เช่น เครื่องบินพาณิชย์ขนาดใหญ่ไม่สามารถลงจอดในท่าอากาศยานได้เนื่องจากโครงสร้างของรันเวย์ที่ท่าอากาศยานไม่สามารถรับน้ำหนักของเครื่องบินได้ เป็นต้น ทำให้การส่งออกสินค้าผ่านทางท่าอากาศยานภูมิภาคไม่สามารถทำได้มากนัก ดังนั้น ท่าอากาศยานกรุงเทพจึงต้องรับภาระเกือบทั้งหมดของการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ

รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงปัญหาและได้เร่งรัดการก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งจะช่วยแก้ไข ปัญหาความแออัดของท่าอากาศยานกรุงเทพได้ โดยในเฟสแรกในปี 2549 ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจะ สามารถรองรับผู้โดยสารได้ 45 ล้านคนต่อปี และรองรับปริมาณสินค้าได้ 3 ล้านตันต่อปี ซึ่งถือว่าสามารถช่วย แก้ปัญหาในด้านการขนส่งสินค้าได้ในระยะสั้นถึงระยะกลาง และในอนาคตเมื่อการขยายท่าอากาศยานเสร็จ สมบูรณ์ ท่าอากาศยานจะสามารถรองรับผู้โดยสารได้ถึง 100 ล้านคนต่อปี และรองรับสินค้าได้ถึง 6.4 ล้านตัน ต่อปี ซึ่งจะทำให้สามารถแก้ปัญหาได้ในระยะยาว และมีโอกาส ขยายตัวเป็นหนึ่งในสนามบินหลักของทวีปเอเชีย เฉพาะที่เดียว

เมื่อพิจารณาสภาพการณ์จริงของระบบขนส่งของประเทศไทย ทั้งในส่วนของมิติความร่วมมือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และมิติของด้านการให้บริการ และความสามารถในการขนส่งแล้ว จะสามารถสรุปประเด็น สำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพการณ์ปัจจุบันของปัญหาภาคการขนส่งได้ดังนี้

(1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) และบริการ (Services) ดำเนินการโดยไม่มี การสอดประสานและบูรณาการระหว่างแต่ละสาขาของการขนส่ง หรือแม้กระทั่งภายในแต่ละสาขาของการขนส่ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางธุรกิจ (Business Process) ก็ขาดการวางแผน ร่วมกันในเชิงบูรณาการ ทำให้ในบางสาขาการขนส่งมีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น และในบางสาขาได้รับการละเลยที่ จะทำการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

(2) ปัจจุบันโครงสร้างตลาด (Market Structure) ไม่มีความสมดุลทั้งในแง่ของส่วนแบ่ง การตลาด และความเหมาะสมของรายการสินค้าที่ทำการขนส่งในแต่ละสาขา ความไม่สมดุลเป็นอย่างมากนี้ ทำให้การแก้ไขปัญหาด้านการขนส่งไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขโดยการยกระดับศักยภาพของการขนส่งในสาขาที่ถูก ละเลยการพัฒนา อาทิ สาขาการขนส่งทางน้ำภายในประเทศ และการขนส่งทางรถไฟ เพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นต้อง พึงพากลไกในการเชื่อมโยงการขนส่งระหว่างสาขา โดยการขนส่งต่อเนื่องระหว่างสาขา (Intermodal Transportation) เพื่อให้เกิดการเกื้อหนุนและเสริมศักยภาพซึ่งกันและกันระหว่างการขนส่งแต่ละสาขา

(3) การพัฒนาการขนส่งโดยขาดการวางแผนอย่างสอดคล้องกับการวางแผนผังเมือง ทำให้ ประเทศมีต้นทุนสูงในการแก้ไขปัญหาการจราจร และยกระดับความปลอดภัยของการสัญจรในเขตเมือง

(4) การบริหารจัดการ (Management) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะส่งผลให้การพัฒนา ระบบขนส่ง เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายสาขา การขนส่ง จากการขนส่งโดยใช้รถส่วนบุคคลมาเป็น การขนส่งในรูปแบบการขนส่งมวลชนสาธารณะ นอกจากนี้ การบริหารจัดการยังจำเป็นสำหรับการเพิ่มศักยภาพของท่าเรือ และท่าอากาศยานหลักในการขนส่งสินค้า และ ผู้โดยสารของประเทศไทย ความล่าช้าในการเพิ่มความสามารถในการรองรับปริมาณการขนส่งสินค้าและ ผู้โดยสารของท่าอากาศยานและท่าเรือหลักของประเทศไทย อาจทำให้ประเทศไทย ไม่สามารถใช้ประโยชน์จาก ข้อได้เปรียบในภูมิศาสตร์

มิตินต์ต่อเนือ่ง (Consequences) ในเชิงมหภาคอันเกิดจากผลการดำเนินงานของภาคการขนส่ง

(1) โครงสร้างการใช้พลังงาน (Energy Consumption Profile) ของประเทศไทย และในสาขาการขนส่ง

เมื่อเปรียบเทียบปริมาณการใช้พลังงานในภาคเศรษฐกิจต่างๆ ในประเทศไทย ในช่วงปีพ.ศ. 2542-2544 พบว่า ภาคการขนส่งเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีสัดส่วนการใช้พลังงานสูงที่สุดเมื่อเทียบกับภาคอื่นๆ โดยคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 37-38 โดยในปี พ.ศ. 2544 ภาคการขนส่งใช้พลังงานไปทั้งสิ้น 18,632 พันตันน้ำมันดิบ (เทียบเท่า) (ktoe) ในขณะที่ภาคการผลิต (ภาคอุตสาหกรรม) กลับใช้พลังงานคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 32-34 เท่านั้น รองลงไปได้แก่ ภาคพาณิชย์กรรมและครัวเรือน มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 21-22 เมื่อพิจารณาเฉพาะในด้านการบริโภคน้ำมัน ซึ่งเป็นแหล่งพลังงานที่ประเทศไทยต้องนำเข้าเป็นจำนวนมากในแต่ละปี พบว่า ภาคการขนส่งเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีการบริโภคน้ำมันมากที่สุด โดยมีสัดส่วนมากขึ้นเรื่อยๆ จากร้อยละ 60.81 ในปี พ.ศ. 2542 เป็นร้อยละ 62.64 ในปี พ.ศ. 2543 และร้อยละ 66.51 ในปี พ.ศ. 2544 หรือคิดเป็นปริมาณน้ำมันทั้งสิ้น 22,776 ล้านลิตร ในปี พ.ศ. 2544 ส่วนภาคการผลิตที่มีการบริโภคน้ำมันเป็นลำดับรองๆ ไปในปี พ.ศ. 2544 ได้แก่ ภาคอุตสาหกรรม และ ภาคการเกษตร คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 13.19 และ 9.62 ตามลำดับ จะเห็นได้ว่าเมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนการใช้พลังงานของภาคเศรษฐกิจต่างๆ กับสัดส่วนการบริโภค น้ำมันของภาคเศรษฐกิจต่างๆ พบว่า ภาคขนส่งที่มีสัดส่วนการใช้พลังงานประมาณร้อยละ 34 ของการใช้พลังงานในประเทศทั้งหมด แต่มีสัดส่วนการบริโภคน้ำมันถึงร้อยละ 66 แสดงให้เห็นถึงความสำคัญในการเร่งแก้ไขปัญหการใช้พลังงานของประเทศที่มาจากภาคการขนส่งและเนื่องจากประเทศไทย ยังมีความจำเป็นจะต้องนำเข้าพลังงานส่วนใหญ่จากต่างประเทศ การที่โครงสร้างการใช้พลังงานของประเทศไทยเป็นไปในลักษณะนี้ จะส่งผลให้ภาคการผลิตและบริการของประเทศไทยมีข้อเสียเปรียบในเชิงต้นทุน

(2) สถานการณ์ด้านความปลอดภัย (Safety) ของระบบขนส่ง

ความปลอดภัยในการขนส่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาแม้จะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจนถึงปัจจุบัน ระบบการขนส่งโดยรวมของประเทศที่ประกอบด้วยทางถนน รถไฟ น้ำ และอากาศ มีการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะด้านถนนและอากาศ ส่วนทางรถไฟและทางน้ำยังไม่เพิ่มมากนัก สัดส่วนของปริมาณการขนส่งทางถนนทั้งคนและสินค้าสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับระบบขนส่งอื่นๆ และในขณะเดียวกันอุบัติเหตุทางถนนก็มากที่สุดด้วย

เมื่อเปรียบเทียบระดับของการเกิดอุบัติเหตุบนทางหลวงและถนนของประเทศ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก สถิติเปรียบเทียบการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุจราจรทางถนนต่อประชากร 100,000 คน ในปี พ.ศ. 2539 นั้นประเทศไทยอยู่ในลำดับต้นๆ แต่เมื่อเทียบกับรถที่จดทะเบียน 10,000 คัน จะอยู่ในลำดับกลาง เพราะปริมาณรถจดทะเบียนในประเทศไทยค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาคนี้

อุบัติเหตุทางรถไฟ:

ในส่วนของอุบัติเหตุทางรถไฟนั้น จำนวนอุบัติเหตุทางรถไฟ ตั้งแต่ปี 2540 ถึงปี 2544 กับสถิติอุบัติเหตุทางรถไฟ ปีงบประมาณ 2535-2545 มีความแตกต่างกันอาจเนื่องมาจากใช้คาบเวลาต่างกัน คือ ในช่วงเวลาปีปฏิทินกับปีงบประมาณ ในรายละเอียดจะพบว่าผู้โดยสารรถไฟเสียชีวิต จากอุบัติเหตุบ่อยมาก การเสียชีวิตส่วนมากเกิดจากอุบัติเหตุที่มีการล่งล้มในเขตรถไฟ เช่น รอยนตชนกับรถไฟที่บริเวณถนนตัดผ่านทางรถไฟ สาเหตุที่เกิดจากระบบการเดินรถขัดข้องหรือตกรางก็มีน้อยมาก ปัญหาบริเวณถนนตัดผ่านทางรถไฟ เหล่านี้ส่วนมากเป็นทางสายย่อยหรือถนนเอกชน ไม่มีสัญญาณเตือนหรือรั้วกันเมื่อรถไฟวิ่งผ่าน ส่วนบริเวณที่ทางหลวงแผ่นดินตัดผ่านทางรถไฟจะมีเครื่องหมายสัญญาณหรือรั้วกันเพื่อความปลอดภัยแทบทั้งสิ้น

อุบัติเหตุทางน้ำ:

จำนวนอุบัติเหตุที่เกิดจากการขนส่งทางน้ำทั้งแม่น้ำลำคลองและชายฝั่งทะเลได้รับรายงานน้อยมาก รายละเอียดจากสถิติอุบัติเหตุทางน้ำของกองตรวจการขนส่งทางน้ำ มีสาเหตุที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุที่สำคัญคือ อากาศแปรปรวน พายุแรง นอกจากนี้ก็เป็นการขัดข้องเครื่องเดินเรือและ การควบคุมเรือ สำหรับความประมาทของผู้โดยสารก็เป็นสาเหตุหนึ่ง ปัจจุบันเรือท่องเที่ยวหรือเรือชายฝั่งทะเลที่ขนส่งนักท่องเที่ยวจะมีเครื่องชูชีพตามกฎของกรมเจ้าท่าเป็นส่วนมาก

อุบัติเหตุทางอากาศ:

การขนส่งทางอากาศมีระบบการควบคุมและบริหารจัดการที่ดีที่สุด ผู้ขับขี่เครื่องบินต้องผ่านการคัดเลือก มีการตรวจยานพาหนะเป็นประจำ การเกิดอุบัติเหตุจึงเหตุสุดวิสัยเท่านั้น

(3) คุณภาพสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากระบบขนส่ง

ในส่วนของคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น พบว่ายังมีปัญหามาตรฐานด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมต่ำอันเนื่องมาจากการบังคับใช้มาตรการด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมยังไม่เข้มงวด เท่าที่ควร และประชาชนยังขาดความตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาความปลอดภัย และปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการจราจร และขนส่งทำให้ขาดความร่วมมืออย่างจริงจังและละเลยการรักษากฎระเบียบ สำหรับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ปัญหามลภาวะทางอากาศที่เกิดจากการขนส่งทางบก คือ ปัญหาฝุ่นละอองและก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ ซึ่งจากรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2543 ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ พบว่าในปี 2541 ก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ที่เกิดจากการขนส่งมีปริมาณสูงถึงร้อยละ 35.6 ของแหล่งกำเนิดทั้งหมดนอกจากนี้ยังมีรายงานผลการตรวจวัดคุณภาพอากาศของกรมควบคุมมลพิษในปี 2542 ว่าปริมาณฝุ่นละอองรวมในกรุงเทพฯ ตั้งแต่ปี 2539 มีแนวโน้มลดลง แต่ค่าที่ตรวจวัดได้นั้นก็ยังอยู่ในเกณฑ์ ที่เกินมาตรฐานอยู่ ขณะที่ปริมาณก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ มีแนวโน้มลดลงจนถึงปี 2541 แต่กลับเพิ่มขึ้นอีกในปี 2542 และจากรายงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็พบว่า คุณภาพอากาศในกรุงเทพมหานครบริเวณริมถนนหลายสายจะมีปัญหามลพิษทางอากาศ อันเนื่องมาจากเครื่องยนต์ของยานพาหนะเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะปริมาณก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ และก๊าซโอโซน ซึ่งมีการตรวจพบว่าเกินค่า

มาตรฐานอยู่บ่อยครั้งในบริเวณสถานีตรวจวัดมลพิษทางอากาศในกรุงเทพมหานคร ซึ่งปัญหาในทำนองเดียวกันนี้ ได้เริ่มตรวจพบในเขตจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานครที่สมุทรปราการ และมีแนวโน้มว่าจะเป็นปัญหาของ เมืองใหญ่อื่นๆ ในภูมิภาคต่อไปในอนาคต

สำหรับมลภาวะทางเสียงนั้น จากรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมปี 2540 ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2540-2542 ของกรมควบคุมมลพิษพบว่าแหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียงเกิดจากปัญหาการจราจรเป็นหลักโดยเฉพาะพื้นที่ที่มีการจราจรหนาแน่นในเขตกรุงเทพฯ และเมืองหลักของแต่ละภูมิภาค ซึ่งจากการ ตรวจวัดพื้นที่กรุงเทพฯ ในปี 2543 ส่วนใหญ่ระดับเสียงริมถนนมีค่าเกินมาตรฐานทุกวันที่ตรวจวัด ส่วนจังหวัดต่างๆ ในภูมิภาคพบว่าทุกพื้นที่ระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ไม่เกินมาตรฐานที่กำหนด แต่ พบว่าบางจังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ ขอนแก่น และสระบุรี ระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมงมีแนวโน้มเกินค่ามาตรฐานเพิ่มขึ้น

มิติเกี่ยวกับทรัพยากรและการจัดสรรทรัพยากรในการพัฒนาภาคการขนส่ง

(1) การวิเคราะห์งบประมาณแยกตามโครงสร้างและแผนงาน

เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจากโครงสร้างและแผนงาน ในการพัฒนาของประเทศ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนที่ 6-9 จะเห็นได้อย่างเด่นชัดว่า รัฐบาลได้ตระหนักถึงการพัฒนาระบบการขนส่งโดยการจัดสรรงบประมาณแต่ละปีให้กับด้านการศึกษาในสัดส่วนที่สูงที่สุด เท่ากับร้อยละ 21.29 ของงบประมาณทั้งหมด รองลงมาได้แก่ การรักษาความสงบภายในประเทศ และการบริหารทั่วไป โดยมีสัดส่วนเท่ากันเท่ากับร้อยละ 13.6 ของงบประมาณทั้งหมด ส่วนสาขาการคมนาคมการขนส่งและการสื่อสารนั้นไม่ว่าจะจัดอยู่ในภารกิจหรือยุทธศาสตร์จะเป็นด้านเศรษฐกิจเสมอ โดยมีสัดส่วนในอันดับที่ห้าเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 7.0 ของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งเป็นสาขาเศรษฐกิจที่มีความโดดเด่นที่สุด โดยมีสัดส่วนที่สูงกว่าสาขาเศรษฐกิจอื่นๆ อันได้แก่สาขาการเกษตร และสาขาอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตามการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับสาขาการคมนาคม การขนส่ง และการสื่อสารจะเปลี่ยนแปลงตามภาวะเศรษฐกิจและเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ โดยสัดส่วนของสาขานี้ต้องประมาณทั้งประเทศเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 5.4 ของงบประมาณทั้งหมดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนที่ 6 เป็นร้อยละ 8.5 และ 8.0 ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนที่ 7 และ 8 ซึ่งสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ และมีสัดส่วนร้อยละ 5.6 ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนที่ 9 เพื่อยุทธศาสตร์การเสริมสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ นอกจากนี้เมื่อวิเคราะห์ในระดับมหภาค สัดส่วนของ งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในสาขาการคมนาคม การขนส่งและการสื่อสาร ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมตามราคาปัจจุบันในช่วงปี พ.ศ. 2530-2547 มีสัดส่วนเฉลี่ยเพียงประมาณร้อยละ 1.36 ต่อปีเท่านั้น

นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์อัตราการขยายตัวในแต่ละสาขาจะพบว่ารัฐบาลมีแนวโน้มที่จะให้ความสนใจในการพัฒนาของสาขาใหม่ ๆ ที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหา และการพัฒนาแบบยั่งยืนของประเทศ อันได้แก่ สาขาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ สาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งจะมีอัตราการขยายตัวที่ค่อนข้างสูง ส่วนสาขาการคมนาคมขนส่ง และการสื่อสารจะมีอัตราการขยายตัวไม่สูงมากนัก แต่ก็ยังมีอัตราการขยายตัวสูงกว่าค่าเฉลี่ยหรือสูงกว่าอัตราการขยายตัวของงบประมาณรายจ่ายทั้งประเทศ ซึ่งแสดงว่ารัฐบาลยังตระหนักถึงความสำคัญของสาขานี้ในการพัฒนาประเทศ

(2) การวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายการคมนาคม การขนส่ง และการสื่อสาร ในกรณีที่มีการจำแนกตามโครงสร้างแผนงานนั้น งบรายจ่ายจะมีโครงสร้างที่แตกต่างจากงบประมาณรายจ่ายทั้งประเทศ โดยงบที่มีสัดส่วนสูงที่สุดได้แก่การลงทุนโดยตลอดช่วงปี พ.ศ. 2531-2547 มีสัดส่วนเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 76.24 ของงบรายจ่ายการคมนาคม การขนส่ง และการสื่อสาร รองลงมาได้แก่เงินอุดหนุนและงบบุคลากร โดยมีสัดส่วนใกล้เคียงกันเท่ากับร้อยละ 8.58 และ 8.07 ของงบรายจ่ายการคมนาคม การขนส่ง และการสื่อสาร และเมื่อแยกตามลักษณะงาน งบพัฒนาจะมีสัดส่วนร้อยละ 63.23 ของงบรายจ่ายการคมนาคม การขนส่ง และการสื่อสาร โดยงบดำเนินการปกติมีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 36.77 หากแยกเป็นรายจ่ายลงทุนและรายจ่ายประจำ จะมีสัดส่วนร้อยละ 86.28 และ 13.72 ของงบรายจ่ายการคมนาคม การขนส่ง และการสื่อสาร ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาแนวโน้มของการกระจายตัวของงบประมาณสาขาการคมนาคมและขนส่ง จะพบแนวโน้มที่สำคัญบางประการ ประกอบด้วย

(1) งบประมาณในส่วนของ “งบอุดหนุน” มีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเงินของรัฐบาลที่ให้บริการการขนส่งสาธารณะทั้งในส่วนการขนส่งสินค้า และการขนส่ง ผู้โดยสารที่มีผลการดำเนินงานทางการเงินที่มีแนวโน้มถดถอย

(2) รายจ่ายลงทุน มีแนวโน้มที่จะลดลง ทั้งนี้อาจเกิดจากปัจจัย 2 ประการประกอบด้วย การกระจายอำนาจของรัฐบาลไปสู่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในส่วนของความรับผิดชอบในการพัฒนา และบำรุงรักษาโครงข่ายคมนาคมพื้นฐาน ตลอดจนการจัดหาบริการขนส่งสาธารณะ และอาจเกิดจากการให้ความสำคัญในการพัฒนาในด้านอื่นของภาครัฐ

(3) รายจ่ายประจำ และ งบดำเนินการปกติ มีแนวโน้มที่สูงขึ้น เมื่อประกอบกับสภาพการณ์ในปัจจุบันเกี่ยวกับนโยบายในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งมุ่งเน้นการบริหารจัดการบ้านเมืองโดยยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ทำให้เกิดกระแสที่จะพัฒนาระบบประเพณีผล การดำเนินงาน เพื่อสร้างความมั่นใจในคุณค่าของงบประมาณที่ภาครัฐจัดสรรให้เป็นรายจ่าย ประจำ และงบดำเนินการปกติของส่วนราชการ

2.2 ประเด็นสำคัญของปัญหาภาคการขนส่งจากการประชุมระดมสมองผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย

ข้อสรุปและประเด็นสำคัญที่จะนำเสนอต่อไปนี้นั้น เป็นข้อสรุปที่ได้จากการสัมมนาที่ได้จัดขึ้นทั้งในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดตราด (ระหว่างวันที่ 16, 18-21, และ 23-25 มกราคม 2547) โดยครอบคลุมการสัมมนาในระดับ Agenda Based หรือการสัมมนาในระดับนโยบาย การสัมมนาของกลุ่มผู้ว่าราชการจังหวัด (Area Based หรือ CEO Session) การสัมมนาสำหรับแต่ละสาขาการขนส่ง (Modal-based Seminars) และการสัมมนาเพื่อระดมสมองของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม และสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (Function-based Seminar)

สำหรับการสรุปประเด็นที่สำคัญที่จะนำเสนอ นั้น จะนำเสนอเป็นผลสรุปโดยแยกออกเป็น การขนส่งผู้โดยสาร และการขนส่งสินค้า โดยได้สังเคราะห์ความเห็นจากการประชุมระดมสมองที่ผ่านมา และทำการจัดกลุ่มเป็น 5 กลุ่มตามประเด็นพิจารณาที่สำคัญของภาคการขนส่งทั้ง 3 สาขา ทั้งนี้แม้ว่าเอกสารที่ใช้ประกอบการสัมมนานั้นจะเป็นการวิเคราะห์ในรายละเอียดเพิ่มเติมโดยแบ่งแยกตามโครงสร้างตลาด ซึ่งประกอบด้วย ตลาดการขนส่งภายในเขตเมือง (Urban Transportation) ตลาดการขนส่งระหว่างเมืองภายในประเทศ (Domestic Transportation) และตลาดการขนส่งระหว่างประเทศ (International Transportation) หากแต่พบว่าประเด็นส่วนใหญ่ของแต่ละตลาดนั้น จะมีจุดร่วมหรือมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังนั้นจึงขอทำการสรุปโดยแบ่งแยกตามสาขาของการขนส่ง (Mode) โดยแบ่งแยกย่อยออกเป็น การขนส่งสินค้า และการขนส่งผู้โดยสาร สำหรับการระบุประเด็นสำคัญในแต่ละสาขา

ประเด็นพิจารณา สำคัญ	การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ 16, 13-21, 23-25 มกราคม 2547					
	ประเด็นสำคัญ ปัญหาอุปสรรคการขนส่งทางบก		ประเด็นสำคัญ ปัญหาอุปสรรคการขนส่งทางน้ำ		ประเด็นสำคัญ ปัญหาอุปสรรคการขนส่งทางอากาศ	
	สินค้า	คน	สินค้า	คน	สินค้า	คน
1.บทบาทของระบบขนส่งในการ สร้างความเข้มแข็งด้าน เศรษฐกิจและการค้า	- มีข้อจำกัดในการพัฒนาบริการหรือธุรกิจในลักษณะ Logistics เนื่องจากผลจากการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อกำกับการละเมิดกฎหมายของรถบรรทุกทุกคัน - การพัฒนาไปสู่การเป็น Hub ในการขนส่งสินค้าในภูมิภาคอื่นได้ยังไม่มีข้อจำกัดเนื่องจากไม่สามารถ Harmonize มาตรฐานและกฎหมายการขนส่งสินค้าผ่านแดนและข้ามแดน ประกอบกับความไม่พร้อมของประเทศเพื่อนบ้านทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งและมาตรฐานการบริการขนส่ง - ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้า ตลอดจนคลังสินค้าทั้งบนดินและทางน้ำ ตลอดจน ICD เพื่อให้เกิดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศผ่านเครือข่ายถนน - ยังมีความจำเป็นจะต้องปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติด้านการศุลกากรเพื่อรองรับการขยายตัวของการค้าขายแดน - ต้นทุนการเศรษฐกิจของการขนส่งทางถนนสูงมีผู้ประกอบการขนส่งจำนวนมากจนเกิดสภาพการแข่งขันเชิงทำลาย มีการเดินรถขนส่งเที่ยวเปล่าในอัตราสูงและถูกจำกัดน้ำหนักบรรทุกทุก 10 ล้อ - การลงทุนระบบท่อเป็นโครงข่ายยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ มีปัญหาความลักลั่นในการสนับสนุนการลงทุนพื้นฐานทางท่อเทียบกับโครงสร้างพื้นฐานทางถนนที่มีโครงข่ายสมบูรณ์กว่าทำให้ต้นทุนการขนส่งถูกกว่า	- มีข้อจำกัดในการเจรจาต่อรองและกำหนดข้อกฎหมายในการขนส่งผู้โดยสาร (และสินค้า) ผ่านแดนและข้ามแดนโดยเฉพาะในกรณีของประเทศมาเลเซีย - ยังมีความจำเป็นต้องการทบทวน และปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ (เพื่อผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางในการขนส่งของภูมิภาค)	- กฎระเบียบเกี่ยวกับการส่งออกและการดำเนินการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Multimodal Trans-shipment) ยังขาดความคล่องตัว เป็นอุปสรรคต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ส่งออก - ปัญหาข้อจำกัดด้านการบริหารจัดการและการปล่อยถ่ายภาระหน้าที่ระหว่างท่าเรือแหลมฉบังและท่าเรือคลองเตย ทำให้เกิดข้อจำกัดและความคับคั่งของท่าเรือหลักของการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ - กองเรือพาณิชย์ไทยตลอดจนธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์นาวียังมีศักยภาพที่จำกัด ซึ่งรวมถึงความไม่เพียงพอด้านปริมาณและคุณภาพของบุคลากรด้านการพาณิชย์นาวี - ยังจำเป็นจะต้องมีการพัฒนา ICD และ CFS/CY ในบริเวณที่มีการขนส่งสินค้าข้ามแดน/ผ่านแดน ตลอดจนยังมีความจำเป็นจะต้องปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติด้านการศุลกากรเพื่อรองรับการขยายตัวของการค้าขายแดน - รัฐบาลมีนโยบายผลักดันการส่งออกทำให้เกิดปัญหาไม่สมดุลของการนำเข้าและส่งออก ความต้องการตู้คอนเทนเนอร์ขาดมือมากกว่าตู้เข้า ผู้ส่งออกในประเทศหลายรายต้องนำเข้าตู้เปล่าเข้ามาทำให้ต้นทุนการขนส่งสินค้าทางน้ำสูงขึ้น - การขนส่งสินค้าภายในประเทศทางแม่น้ำยังมีข้อจำกัดทั้งสภาพร่องน้ำที่จะต้องได้รับการบำรุงรักษาอย่างสม่ำเสมอและการเชื่อมโยงกับการขนส่งสาขาอื่น ตลอดจนการเชื่อมโยงกับการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศ - ประเทศไทยขาดอำนาจในการกำหนดค่าระวางเรือ (Freight) และยังแยกค่าการเสริม (Surcharges) ออกจากค่าระวางเรือที่ยังคงมีระดับสูงไม่มีการลดหย่อน ซึ่งมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าประกันภัย ค่าติดตั้งอุปกรณ์ตรวจสอบตู้คอนเทนเนอร์ อนึ่ง แม้ค่าระวางเรือมีแนวโน้มสูงขึ้น แต่ผู้ส่งออกในปริมาณมากสามารถเจรจายืดหยุ่นได้	มีความจำเป็นในการวางแผนการพัฒนาท่าเรือท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในรายพื้นที่	- ขาดการวางแผนในเชิงบูรณาการของการขนส่งสินค้าทางอากาศ - ความล่าช้าของการเปิดบริการของสนามบินสุวรรณภูมิทำให้ประเทศไทยมีข้อเสียเปรียบในการแข่งขันในการเป็นศูนย์กลาง (Hub) การขนส่งสินค้าทางอากาศของเอเชีย - ผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศมีภาระค่าใช้จ่ายในการย้ายสำนักงานไปสนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งคาดว่าจะมีอัตราค่าเช่าสูงขึ้น การกำหนดค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการใช้สนามบินที่เหมาะสมจะแข่งขันกับสนามบินอื่น ๆ ในภูมิภาคได้	- การใช้ประโยชน์สนามบินในสังกัดกรมการขนส่งทางอากาศยังอยู่ในระดับต่ำ - ขาดการวางแผนในเชิงบูรณาการของการขนส่งสินค้าทางอากาศ - ความล่าช้าของการเปิดบริการของสนามบินสุวรรณภูมิทำให้ประเทศไทยมีข้อเสียเปรียบในการแข่งขันในการเป็นศูนย์กลาง (Hub) การขนส่งผู้โดยสารทางอากาศของเอเชีย - การขาดระบบการกำกับดูแลในเชิงเศรษฐกิจของการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศ ทำให้เกิดแนวโน้มของการแข่งขันในเชิงราคามากขึ้น - ศักยภาพในการแข่งขันโดยเฉพาะค่าธรรมเนียมในการใช้สนามบินสุวรรณภูมิอาจสูงกว่าสนามบินอื่น ๆ ในภูมิภาค การอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้โดยสารที่เดินทางเป็นหมู่คณะไม่เพียงพอโดยจะต้องมีปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกให้ผู้เดินทางอย่างเพียงพอ

งานการศึกษาการจัดทำแผนยุทธศาสตร์บูรณาการเพื่อพัฒนาระบบการจราจร
หัวข้อเรื่อง “การศึกษาจัดทำแผนพัฒนาด้านการขนส่งและจราจรในเชิงบูรณาการ”
บทสรุปย่อสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary) แผนกลยุทธ์ของกระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2549-2554

ประเด็นพิจารณา สำคัญ	การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ 16, 13-21, 23-25 มกราคม 2547					
	ประเด็นสำคัญ ปัญหาอุปสรรคการขนส่งทางบก		ประเด็นสำคัญ ปัญหาอุปสรรคการขนส่งทางน้ำ		ประเด็นสำคัญ ปัญหาอุปสรรคการขนส่งทางอากาศ	
	สินค้า	คน	สินค้า	คน	สินค้า	คน
2. ความปลอดภัยของระบบขนส่งและบทบาทของระบบขนส่งในการเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ	- ปัญหาด้านกฎหมายที่รบกวนทุกไม่จดทะเบียนจำนวนมากเข้าแข่งขันกับรถบรรทุกที่จดทะเบียนสาธารณะ อีกทั้งทะเบียนรถไม่ได้จำแนกประเภทของสินค้าที่ขนส่งทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุจากการขนส่ง - การบังคับใช้กฎหมาย การกำกับดูแลด้านความปลอดภัย และความเป็นเอกภาพขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล - การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านความปลอดภัย โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพของโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ในปัจจุบัน	- ขาดความปลอดภัยในการขนส่งสาธารณะจากสมรรถภาพในการขับเคลื่อนของรถบรรทุก รถโดยสารสาธารณะยังไม่มีมาตรฐานที่ดีพอเครื่องหนัการจราจร สัญญาณเตือนอันตรายตามท้องถนนยังไม่ทั่วถึง ความซ้ำซ้อนของหน่วยงานกำกับดูแลด้านความปลอดภัยของผู้โดยสาร - การบริการสถานีขนส่งผู้โดยสารและสถานีรถไฟ ยังจำเป็นต้องมีมาตรการที่เคร่งครัดในการรักษาความปลอดภัยและรักษาสวัสดิภาพของผู้โดยสารที่สถานีขนส่ง - การบังคับใช้กฎหมายเพื่อกำกับและควบคุมพฤติกรรมของผู้ขับขี่	- ยังจำเป็นต้องมีการพัฒนามาตรการรักษากฎระเบียบของสินค้า ตลอดจนมาตรการป้องกันความมั่นคงของประเทศตามแผนบูรณาการด้านความมั่นคงของประเทศ	- ยังมีเรื่องจำนวนมากที่ไม่ได้มาตรฐาน อุปกรณ์ช่วยชีวิตภายในเรือไม่เพียงพอ คุณภาพของพนักงานขับเรือ/พนักงานประจำเรือ การส่งสัญญาณวิทยุยังล่าช้า ทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้โดยสาร	- ยังจำเป็นต้องมีการพัฒนามาตรการรักษาความปลอดภัยของสินค้า ตลอดจนมาตรการป้องกันความมั่นคงของประเทศตามแผนบูรณาการด้านความมั่นคงของประเทศ - สภาพการให้บริการภาคพื้นดินด้านสินค้าที่สนามบินดอนเมืองในปัจจุบันไม่ค่อยเป็นระบบ ไม่สะดวก มีการ Claim บ่อยและมีของหาย และไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากสถานที่คลังสินค้าแออัด ที่เก็บสินค้าเต็ม	- ยังจำเป็นต้องมีการพัฒนามาตรการรักษาความปลอดภัยของสินค้า ตลอดจนมาตรการป้องกันความมั่นคงของประเทศตามแผนบูรณาการด้านความมั่นคงของประเทศ
3. ความคล่องตัวในการสัญจรและโอกาสในการเข้าถึงระบบการขนส่งสาธารณะ	- ขาดมาตรการที่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดการเปลี่ยนสาขาการขนส่ง (Modal Shift) - ปัญหา Level-playing-Field ในกรณีของการขนส่งทางรถไฟ ซึ่งมีข้อเสียเปรียบเชิงต้นทุน - ศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้า อาทิ Truck Terminal ยังไม่ได้มีการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ยังไม่ได้มีการวางแผนในเชิงบูรณาการเพื่อพัฒนาศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้าในภูมิภาค	- คุณภาพของการบริการสาธารณะยังเป็นข้อจำกัดที่สำคัญ เนื่องจากระบบการอุดหนุนทางการเงินของบริการสาธารณะยังไม่ได้รับการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ - ขาดระบบการบริหารจัดการที่ช่วยในการเชื่อมโยงการขนส่งระหว่างสาขา (Intermodal) ของการขนส่งสาธารณะในเขตเมือง อาทิ ระบบตัวต่อและตัวร่วม - การแก้ไขปัญหายังเป็นไปในแนวทางของ Supply-side Management ซึ่งไม่ได้เป็นแนวทางทางแก้ไขปัญหที่ยั่งยืน และส่งผลให้เกิดแนวโน้มของปัญหาความคล่องตัวในการสัญจรทั้งในเขตกรุงเทพฯ และเมืองหลัก	- สถานี ICD ที่ลาดกระบังมีความแออัดเนื่องจากปริมาณสินค้าที่เข้าไปบรรจุและแยกสินค้าลงตู้คอนเทนเนอร์เพิ่มมากขึ้น ถนนทางเข้าสถานีมีสภาพชำรุดเป็นหลุมบ่อจากการบรรทุกที่เข้ามาขนถ่ายมากขึ้น ส่งผลให้การขนส่งเกิดความล่าช้า สินค้าไปไม่ทันเรือสินค้าเสียหาย ค่าบำรุงรักษาเรือบรรทุกสูงขึ้น ผู้ประกอบการมีการค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น - ทำเรือที่มีอยู่แล้วยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้สามารถรองรับการใช้งานได้เต็มที่ เช่น ทำเรือเชิงแสง ทำเรือสงขลาซึ่งไม่มี Feeder ที่จะรับสินค้าจากภาคใต้มาขึ้นเรือที่ท่าเรือแหลมฉบัง ผู้ส่งออกต้องหันไปใช้แนวทางทำเรือต่างประเทศ (เช่น ทำเรือปิ่นมลายู) ทำให้ท่าเรือแหลมฉบังใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ - ขาดการเชื่อมโยงของการขนส่งสินค้ากับการขนส่งสาขาอื่นในลักษณะของ Logistics หรือ Supply Chain	- ขาดการเชื่อมโยงทางกายภาพกับระบบขนส่งสาธารณะสาขาอื่น ๆ และยังขาดระบบบริหารจัดการเพื่อช่วยให้เกิดการเชื่อมโยงการขนส่งผู้โดยสารระหว่างสาขาภายในเขตเมือง - อาจจำเป็นต้องเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการให้บริการขนส่งสาธารณะทางน้ำ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันและเพิ่มทางเลือกในการใช้บริการของผู้โดยสาร - โครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางน้ำโดยเฉพาะท่าเทียบเรือยังไม่ได้มาตรฐานที่ สี่งอำนวยความสะดวกที่ท่าเรือยังไม่สะดวกสบาย เช่น ห้องพักผู้โดยสาร ห้องพักของพนักงานขับเรือ เป็นต้น	- ยังมีความจำเป็นต้องใช้ระบบสารสนเทศหรือเทคโนโลยีสารสนเทศประกอบกับการปรับปรุงกระบวนการด้านการศุลกากร เพื่อช่วยเหลือในการเพิ่ม Throughput ของสินค้าผ่านท่าอากาศยาน - สนามบินภายในประเทศไม่ได้มาตรฐาน ขาดสิ่งอำนวยความสะดวกทำให้รวมศูนย์อยู่เฉพาะสนามบินดอนเมืองซึ่งการบินไทยผูกขาดการขนส่งสินค้าระหว่างสนามบินภายในประเทศ และการขนส่งสินค้าทางอากาศระหว่างประเทศต้องมีการขนส่งหลายทอด	- การเตรียมพร้อมเพื่อรองรับการเปิดเสรีการบิน ซึ่งปัจจุบันมีการผูกขาดการใช้สนามบิน ทำเทียบเครื่องบินและล้อเวลาจอดเครื่อง/ออกเครื่องของการบินไทย มีการทับซ้อนเส้นทางการบินก่อให้เกิดความเสียเปรียบแก่ผู้ประกอบการสายการบินเอกชนรายเล็ก และขาดการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรรองรับการขยายตัวของการเดินทาง - ยังมีความจำเป็นต้องใช้ระบบสารสนเทศหรือเทคโนโลยีสารสนเทศประกอบกับการปรับปรุงกระบวนการด้านการศุลกากร ตลอดจนกระบวนการตรวจคนเข้าเมืองเพื่ออำนวยความสะดวกและลดเวลาในพิธีการเข้า/ออกจากประเทศ

งานการศึกษาการจัดทำแผนยุทธศาสตร์บูรณาการเพื่อพัฒนาระบบการจราจร

หัวข้อเรื่อง “การศึกษาจัดทำแผนพัฒนาด้านการขนส่งและจราจรในเชิงบูรณาการ”

บทสรุปย่อสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary) แผนกลยุทธ์ของกระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2549-2554

ประเด็นพิจารณา สำคัญ	การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ 16, 13-21, 23-25 มกราคม 2547					
	ประเด็นสำคัญ ปัญหาอุปสรรคการขนส่งทางบก		ประเด็นสำคัญ ปัญหาอุปสรรคการขนส่งทางน้ำ		ประเด็นสำคัญ ปัญหาอุปสรรคการขนส่งทางอากาศ	
	สินค้า	คน	สินค้า	คน	สินค้า	คน
4. ผลกระทบของระบบขนส่งต่อ สังคมและสิ่งแวดล้อม	- การบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการปล่อยมลภาวะจากยานยนต์ - การบรรทุกน้ำหนักเกินพิกัด 26 ตัน ทำให้เกิดการชนกันชนันโดยรถบรรทุกมาก การผ่อนปรนกฎหมายทำให้เพิ่มปัญหาการจราจรแออัดในกรุงเทพมหานคร ก่อผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมติดตามมา - ขาดกฎหมายและเครื่องมือในการจัดการภาวะความรับผิดชอบที่สัมพันธ์กับการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรสาธารณะ อาทิ ระบบภาษี และอัตราค่าธรรมเนียม	- ยังขาดการเชื่อมโยงระหว่างทางผังเมืองและการวางแผนการขนส่ง ทำให้การขนส่งมีแนวโน้มที่จะมุ่งเน้นการขนส่งโดยรถเล็กหรือรถส่วนบุคคล ซึ่งทำให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมในเขตเมือง - ปัญหาต่อเนื่องอันเกิดจากการขาดการประสานระหว่างการพัฒนา ระบบขนส่งและการพัฒนาเมือง ส่งผลให้เกิดการใช้ที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพ	- ยังจำเป็นต้องมีการกำกับและควบคุมการปล่อยสารที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากท่าเรือ และเรือพาณิชย์	- ยังจำเป็นต้องมีการกำกับและควบคุมการปล่อยสารที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากท่าเรือขนส่งผู้โดยสาร และ		

งานการศึกษาการจัดทำแผนยุทธศาสตร์บูรณาการเพื่อพัฒนาระบบการจราจร
หัวข้อเรื่อง “การศึกษาจัดทำแผนพัฒนาด้านการขนส่งและจราจรในเชิงบูรณาการ”
บทสรุปย่อสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary) แผนกลยุทธ์ของกระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2549–2554

ประเด็นพิจารณา สำคัญ	การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ 16, 13-21, 23-25 มกราคม 2547					
	ประเด็นสำคัญ ปัญหาอุปสรรคการขนส่งทางบก		ประเด็นสำคัญ ปัญหาอุปสรรคการขนส่งทางน้ำ		ประเด็นสำคัญ ปัญหาอุปสรรคการขนส่งทางอากาศ	
	สินค้า	คน	สินค้า	คน	สินค้า	คน
5. การบริหารจัดการระบบขนส่ง	- กฎหมายศุลกากรยังมีความล้าหลังต้องรายงานทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนถ่ายสินค้า ทำให้การขนส่งสินค้าทางรถไฟเชื่อมต่อกับทางทะเลไม่ได้รับความสะดวก ตลอดจนเกิดปัญหาและอุปสรรคในการขนส่งเชื่อมโยงระหว่างสาขา (Intermodal Transportation) - ยังไม่มีระบบการกำกับดูแลเชิงเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในตลาดที่เหมาะสม หรือเพื่อให้เกิดการอุดหนุนในรูปแบบที่เหมาะสม สำหรับการขนส่งสินค้าที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ (อาทิ การจัดการให้ฟรี Freight Grant ของการขนส่งสินค้าทางรถไฟ) - ยังจำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมาย และกฎระเบียบเกี่ยวกับการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ - ประเด็นเรื่องการปรับโครงสร้างธุรกิจ และโครงสร้างองค์กรของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการแข่งขัน (Level-playing Field) และการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการขนส่งสินค้า ตลอดจนการกำหนดแนวทางการจัดสรรการรับภาระการเข้าใช้ (Access) หรือการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่ง	- ยังไม่มีระบบการบริหารจัดการการอุดหนุนกิจการบริการสาธารณะ หรือบริการในลักษณะของพันธะการบริการสาธารณะ (Public Service Obligation: PSO) - ยังไม่มีระบบการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงการขนส่งระหว่างสาขา หรือการขนส่งต่อเนื่องระหว่างสาขา - มีข้อจำกัดในการบูรณาการการวางแผนด้านการจราจร แผนงานด้านความปลอดภัย ระหว่างหน่วยงานกลางและองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น - ประเด็นเรื่องการปรับโครงสร้างธุรกิจ และโครงสร้างองค์กรของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการแข่งขัน (Level-playing Field) และการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการขนส่งผู้โดยสาร - ข้อจำกัดด้านการสร้างความตระหนักและการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการขนส่งที่ยั่งยืน และการขนส่งที่ส่งผลกระทบต่อทางสังคมและสิ่งแวดล้อมให้กับสาธารณะ	- กฎระเบียบข้อปฏิบัติของผู้ประกอบการเดินเรือไทยยังอยู่ในกำกับและควบคุมของหลายกระทรวง หลายกรม ต้องใช้เอกสารจำนวนมาก เช่น การจดทะเบียนเรือไทย การขนถ่ายเรือเข้าและออกจากท่า - กฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกิจการท่าเรือยังจำเป็นต้องได้รับการทบทวนและปรับปรุง - ยังจำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมาย และกฎระเบียบเกี่ยวกับการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ - ปัจจุบัน ข้อมูลการส่งออก ข้อมูลการขนส่งระเบียบปฏิบัติในการผ่านพิธีกักส่งออกมีอยู่กระจัดกระจายไปตามหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งพัฒนาระบบสารสนเทศอย่างแยกส่วน ต่างคนต่างทำ ทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลเข้าด้วยกันได้ ผู้ส่งออกจึงขาดความสะดวกในการวางแผนการผลิตและส่งออกได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์	- ยังไม่มีระบบการบริหารจัดการการอุดหนุนกิจการบริการสาธารณะ หรือบริการในลักษณะของพันธะการบริการสาธารณะ (Public Service Obligation: PSO) – การขนส่งภายในเขตเมือง - ยังไม่มีระบบการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงการขนส่งระหว่างสาขา หรือการขนส่งต่อเนื่องระหว่างสาขา – การขนส่งภายในเขตเมือง		- การบริหารจัดการ หรือการวางแผนธุรกิจของสนามบินในสังกัดกรมการขนส่งทางอากาศ (กรมการบินพาณิชย์เดิม) ยังไม่มีประสิทธิภาพทำให้ระดับการใช้ประโยชน์ของโครงสร้างพื้นฐานอยู่ในระดับต่ำกว่าที่ควร - การบริหารจัดการของการขนส่งทางอากาศ ยังขาดการบูรณาการทำให้มีข้อจำกัดด้านความสามารถในการแข่งขันกับประเทศอื่นๆ - การพิจารณาความเหมาะสม และแนวทางในการอุดหนุนกิจการ (ส่วนใดส่วนหนึ่ง) ของการขนส่งทางอากาศ - ข้อจำกัดในการส่งเสริมให้เกิด General Aviation Services

2.3 ข้อสรุปประเด็นสำคัญและปัญหาของภาคการขนส่ง

จากการพิจารณาข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพการณ์ปัจจุบันของการขนส่ง โดยพิจารณาจาก (1) มิติของความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน (2) มิติของโครงสร้างตลาดและผลการดำเนินงาน (Performance) ของระบบขนส่ง (3) มิติของผลต่อเนื่องหรือผลกระทบจากการพัฒนาระบบขนส่ง และ (4) มิติของทรัพยากรภาครัฐที่จัดสรรเพื่อพัฒนาภาคการขนส่ง ประกอบกับการพิจารณาประเด็นสำคัญที่ได้จากการประชุมระดมสมองของผู้ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียของภาคการขนส่งสามารถสรุปประเด็นสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) ของภาคการขนส่งของประเทศไทย ได้ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อพิจารณาจากมิติของความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Sufficiency) นั้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า โครงข่ายการขนส่งทางบก และโครงข่ายการขนส่งทางอากาศ ที่มีอยู่ในปัจจุบันตลอดจน แผนงานที่กำหนดไว้นั้น จะทำให้เกิดการพัฒนาในระดับที่สามารถรองรับการขยายตัวของอุปสงค์ของการขนส่ง อย่างไรก็ดีตามยังมีความต้องการจากกลุ่มจังหวัดยุทธศาสตร์ให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการขนส่ง ทางบก และทางอากาศ ประเด็นที่สำคัญที่ควรพิจารณาสำหรับการขนส่งทั้งสองสาขานี้คือ (1) การจัดลำดับความสำคัญของการลงทุน และ (2) การใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในทางกลับกันสาขาการขนส่งทางน้ำ และทางรถไฟนั้น ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานยังอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งทำให้เกิดข้อจำกัดทั้งในแง่ของการให้บริการขนส่งในแต่ละสาขา และข้อจำกัดในการเชื่อมโยงการขนส่งกับ สาขาการขนส่งอื่น ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา คือ (1) การเสริมสร้างศักยภาพของสาขาการขนส่งทางน้ำ และทางรถไฟ และ (2) การพัฒนาโดยมุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถเอื้อต่อการเชื่อมต่อการขนส่งในสาขาอื่น

(2) สำหรับในมิติของโครงสร้างตลาด (Market Structure) และผลการดำเนินงาน (Performance) ของระบบขนส่งนั้น เนื่องจากการลงทุนของภาครัฐในอดีตที่ผ่านมาไม่ได้เป็นการลงทุนโดย สมดุล โดยเน้น การลงทุนในภาคการขนส่งทางบกเป็นสำคัญ และในระยะต่อมาก็ได้เน้นการลงทุนในส่วนของการขนส่งทาง อากาศเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์การเป็นศูนย์กลาง (Hub) ของการขนส่งทางอากาศ ส่งผลทำให้

1) ในส่วนของการขนส่งภายในประเทศนั้น (Domestic Market) การขนส่งทางถนนมีส่วน แบ่งตลาดของการขนส่งสินค้า และผู้โดยสารสูงที่สุด โครงสร้างตลาดในลักษณะนี้ ทำให้เกิดความไม่เหมาะสม ในการขนส่งสินค้าบางประเภทโดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าในลักษณะ Bulky (มูลค่าต่อปริมาณหรือปริมาตรต่ำ) นอกจากนี้ การไร้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในอดีตที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดการแข่งขันในเชิงราคา ระหว่างผู้ประกอบการ ซึ่งนำไปสู่การแข่งขันในเชิงทำลายในท้ายที่สุด แม้ว่าการแข่งขันในเชิงราคาจะก่อให้เกิด ประโยชน์ในระยะสั้น (Short-term Benefit) ต่อผู้ประกอบการภาคการผลิตหรือผู้บริโภคแต่การแข่งขันในเชิง ราคابนสภาวะแวดล้อมที่การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพนั้น ก่อให้เกิดต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมใน ระยะยาว นอกจากนี้โครงสร้างตลาดและการแข่งขันในลักษณะนี้ยังเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนาบริการใน ลักษณะของ Logistics หรือบริการการขนส่งต่อเนื่องระหว่างสาขา (Intermodal Transports)

2) ในส่วนของการขนส่งในเขตเมือง (Urban Transportation Market) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขนส่งผู้โดยสารนั้น สัดส่วนการตลาดส่วนใหญ่ตกอยู่กับ การขนส่งด้วยรถยนต์ส่วนบุคคล ระบบการขนส่งมวลชนสาธารณะทั้งระบบโดยสาร และระบบราง ยังมีสัดส่วนที่ต่ำ นอกจากนี้ บริการขนส่งมวลชนสาธารณะ ก็ประสบกับปัญหาการถดถอยในด้านคุณภาพการบริการและผลการดำเนินการทางการเงิน เนื่องจากขาดระบบการอุดหนุนที่เหมาะสม - แนวโน้มในลักษณะนี้อาจจะทำให้การแก้ไขปัญหาการจราจร และการยกระดับความคล่องตัวในการสัญจรนั้น จำเป็นจะต้องมีการวางแผนในระยะยาวและมีมาตรการจูงใจที่มีประสิทธิภาพ ให้เกิดการเคลื่อนย้ายสาขาของการขนส่ง

3) สำหรับตลาดของการขนส่งระหว่างประเทศ (International Transportation Market) นั้น การขนส่งโดยทางทะเลยังเป็นรูปแบบการขนส่งหลัก ในขณะที่การขนส่งทางอากาศนั้นมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องอย่างไรก็ตามประเทศไทยมีข้อจำกัดที่สำคัญในการขยายท่าเรือ และท่าอากาศยานหลัก อันเนื่องจากความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารจัดการอันอาจส่งผลให้ประเทศไทยเสียโอกาสในการพัฒนาไปสู่การเป็นศูนย์กลางในการขนส่ง

4) การขาดการเชื่อมโยงระหว่างขนส่งต่างสาขานั้น ทำให้มีแนวโน้มที่ระบบขนส่งของประเทศไทย จะเกิดการถดถอยของประสิทธิภาพ และนำไปสู่ข้อจำกัดในการพัฒนาระบบการขนส่งที่ยั่งยืน

(3) ในส่วนของมุมมองเกี่ยวกับผลต่อเนื่อง และผลกระทบจากโครงสร้างตลาดของภาคการขนส่งในปัจจุบันนั้น เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ด้วยลักษณะของโครงสร้างตลาดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (Current Market Structure) นั้นได้ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในแง่ของ การก่อให้เกิดโครงสร้างของการใช้พลังงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากภาคการขนส่ง ตลอดจนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดเนื่องจากการขาดระบบการกำกับดูแลที่ดี - ผลกระทบต่างๆ เหล่านี้ ก่อให้เกิดต้นทุนต่อประเทศไทยในระยะยาว และเกิดความไม่มีประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจและเกิดต้นทุนทางสังคม อันเนื่องจากความเสี่ยงต่อการสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน

(4) สำหรับการวิเคราะห์การจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งได้จัดสรรให้กับภาคคมนาคมและขนส่งนั้น จะพบว่า มีแนวโน้มที่สำคัญ คือ งบเงินอุดหนุนมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับรายจ่ายประจำ และงบดำเนินการปกติ ในขณะที่ รายจ่ายลงทุนมีแนวโน้มที่จะลดลง การที่แนวโน้มของการจัดสรรทรัพยากรเป็นไปในลักษณะนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับการให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดี กระทรวงคมนาคมควรที่จะมีการพัฒนาระบบการบริหารผลการดำเนินงาน หรือการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัด เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดคุณค่าจากเงินงบประมาณนั้น

(5) มุมมองของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียของระบบขนส่งทั้ง 3 สาขา ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาด้านการบริหารจัดการที่สำคัญประกอบด้วย (1) ความไม่มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย (2) การขาดฟังก์ชันการกำกับดูแลเชิงเศรษฐกิจที่เป็นเอกภาพ และ (3) การขาดระบบการบริหารเงินอุดหนุนกิจการ

ที่มีลักษณะพันธะการบริการสาธารณะ (4) การขาดการวางแผนในเชิงบูรณาการทั้งในส่วนหน่วยงานขนส่งในแต่ละสาขา และการวางแผนในเชิงบูรณาการของการพัฒนาการขนส่งต่อเนื่องระหว่างสาขา ตลอดจน (5) ขาดการสอดประสานระหว่างการวางแผนในการพัฒนาเมือง ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และการวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการขนส่ง ทำให้แนวทางการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาระบบขนส่งเป็นไปในลักษณะ Supply Side Management

(6) สำหรับมุมมองหรือความต้องการขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น หรือความต้องการของกลุ่มจังหวัดยุทธศาสตร์ นั้นโดยส่วนใหญ่จะเป็นความต้องการปรับปรุง ขยาย หรือพัฒนาโครงข่ายพื้นฐานและบริการขนส่ง เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ด้านการค้า อุตสาหกรรม และ/หรือ การท่องเที่ยว ซึ่งกระทรวงคมนาคมจะต้องพิจารณาจัดลำดับความสำคัญตามความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ และความพร้อมของพื้นที่นั้นๆ ทั้งนี้ รัฐบาลเองก็ได้กำหนดกรอบหลักเกณฑ์ในการพัฒนากลุ่มจังหวัดยุทธศาสตร์ไว้ตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้ ซึ่งอาจสามารถช่วยจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการขนส่งได้

(7) กลุ่มจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน ควรเพิ่มเติมยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ECS (Economic Cooperation Strategies) และความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งการเพิ่มยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องในเรื่องปัญหาแรงงานอพยพ การค้ามนุษย์และปัญหาการขนส่งยาเสพติด - การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการขนส่งในกลุ่มจังหวัดยุทธศาสตร์ประเภทนี้ จะมีความสำคัญและรองรับกับยุทธศาสตร์การสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประเทศไทย โดยควรพิจารณาจากความพร้อมของพื้นที่นั้น และประเทศเพื่อนบ้านที่จะเชื่อมต่อการขนส่งนอกจากนี้ยังควรคำนึงถึงความพร้อมในการบริหารจัดการกระบวนการด้านศุลกากร สิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้อง อาทิ ICD หรือ CFS/CY หรือ Bonded Warehouse ตลอดจนการเตรียมความพร้อมในการรองรับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

(8) กลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพเป็นศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้า (Distribution Center) ให้เน้นการพัฒนาโครงข่ายการขนส่งที่เอื้อต่อการเชื่อมโยงสินค้า ซึ่งอาจสามารถพัฒนาศูนย์คมนาคม อำนาจความสะดวกต่อการขนส่งต่อเนื่องระหว่างสาขา โดยมุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการการขนส่งของกลุ่มพื้นที่ที่มีเขตแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน และกลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์ที่ภาครัฐกำหนดให้เป็น Free Trade Area

(9) กลุ่มจังหวัดที่จะจัดตั้งเป็นเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) ควรให้ความสำคัญด้านการตลาด และการส่งออกไปยังต่างประเทศ โดยประสานการดำเนินงาน และข้อมูลกับกระทรวงพาณิชย์ กลุ่มจังหวัดนี้ ควรมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการขนส่ง ที่สอดคล้องกับเครือข่ายของกลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพเป็นศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้า

(10) กลุ่มจังหวัดที่มีวัฒนธรรมโดดเด่น ให้ทำการแยกเขตอุตสาหกรรมออกจากเขตการท่องเที่ยว เพื่อให้ยังสามารถรักษาบริเวณที่เป็นแหล่งประวัติศาสตร์หรือวัฒนธรรม การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการบริการขนส่งในกลุ่มจังหวัดประเภทนี้ ควรดำเนินการโดยอาศัยหลักของความพอเพียง โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ

3. แนวนโยบายของภาครัฐในการพัฒนาภาคการขนส่ง

ในการวางแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงคมนาคม ในระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2549–2554 นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวนแนวนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ ในกรณีของแผนยุทธศาสตร์ฉบับนี้นั้น ยังจำเป็นต้องทบทวนแนวนโยบายที่ปรากฏในแผนหลักการขนส่งกระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2542–2549 และแผนหลักในการพัฒนาระบบการจราจรและขนส่ง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2544–2549) ซึ่งเป็นแผนหลัก 2 ฉบับที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาภาคการขนส่ง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในเชิงนโยบายที่มีความเหมาะสม นโยบายที่ได้จากการประมวลจากเอกสารทั้ง สามรายการจะเป็นกรอบแนวทางที่สำคัญในการพัฒนาวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ของแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม ตลอดจนยุทธศาสตร์ของกระทรวงคมนาคมที่จะต้องพัฒนาขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ และวิสัยทัศน์ในท้ายที่สุด

3.1 ทิศทางและยุทธศาสตร์ชาติในการพัฒนาประเทศ

รัฐบาลปัจจุบันได้กำหนดแนวทางในการบริหารจัดการประเทศ โดยได้กำหนดวาระแห่งชาติ (National Agenda) และยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategies) ซึ่งเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ และเป็นกรอบหลักในการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณ โดยมีรายละเอียดของวาระแห่งชาติ และยุทธศาสตร์ชาติดังต่อไปนี้

วาระแห่งชาติ

- การแก้ไขปัญหาความยากจน และการกระจายรายได้
- การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- การพัฒนาทุนทางสังคม
- การพัฒนาที่ยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ชาติ

- (1) ยุทธศาสตร์การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- (2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม การแก้ไขปัญหาความยากจน และยกระดับคุณภาพชีวิต
- (3) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ
- (4) ยุทธศาสตร์ความมั่นคง การต่างประเทศ และการอำนวยความสะดวก
- (5) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีของประเทศ

3.2 วัตถุประสงค์ และกรอบนโยบาย ที่เสนอแนะในแผนหลักการขนส่ง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2542-2549

แผนหลักการขนส่ง ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงคมนาคม มีกรอบระยะเวลาในการดำเนินการตามแผนระหว่าง พ.ศ. 2542-2549 โดยแผนหลักการขนส่ง มีวัตถุประสงค์ของแผน และนโยบายซึ่งเป็นกรอบแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ และมาตรการสำหรับการขนส่งในแต่ละสาขา ซึ่งสามารถที่จะสรุปได้ดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ของแผนหลักการขนส่ง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2542-2549

(1) วัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาคนและสังคมและเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยการเพิ่มความปลอดภัยในระบบการขนส่งทุกรูปแบบ ลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากระบบการขนส่ง ขยายโครงสร้างพื้นฐานและบริการการขนส่งให้เชื่อมต่อกันเป็นระบบอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ประชาชนในวงกว้างสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึง สะดวก ในราคาที่เป็นธรรม

(2) วัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยการพัฒนาระบบการขนส่งให้มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะรองรับความต้องการที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต เพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของการให้บริการ พัฒนาการเชื่อมต่อระหว่างรูปแบบของการขนส่งโดยเฉพาะการขนส่งในรูปแบบ Mass Transportation สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในการพัฒนาระบบการขนส่ง ส่งเสริมประสิทธิภาพและขีดความสามารถของประเทศในอุตสาหกรรมและบริการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งที่จะเชื่อมต่อกับต่างประเทศ เพื่อเพิ่มศักยภาพของประเทศไทยที่จะเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค

กรอบนโยบายของแผนหลักการขนส่ง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2542-2549

(1) เน้นการเพิ่มความปลอดภัยในระบบการขนส่ง โดยมุ่งลดอุบัติเหตุจากการขนส่งให้น้อยลงด้วยการดำเนินมาตรการต่าง เช่น การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางถนนให้ได้มาตรฐานในระดับสากล และการปรับปรุงจุดตัดระหว่างรางรถไฟและถนน

(2) เน้นการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากระบบการขนส่ง เพื่อช่วยเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน

(3) เร่งพัฒนาระบบการเชื่อมต่อระหว่างการขนส่งรูปแบบต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นนโยบายสำคัญที่จะทำให้มี การใช้ระบบการขนส่งขนาดใหญ่ในลักษณะของ Mass Transportation มากยิ่งขึ้น การพัฒนาระบบการเชื่อมต่อระหว่างการขนส่งรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้จะช่วยให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการใช้ระบบการขนส่งสาธารณะเพื่อการเดินทางและสามารถถึงจุดหมายปลายทางได้รวดเร็วขึ้น

(4) เพิ่มการแข่งขันในระบบการขนส่ง เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ผู้ใช้บริการ โดยการนำเอาระบบ Public Service Obligations (PSO) มาใช้กับหน่วยงานที่ให้บริการแก่ผู้มีรายได้น้อย และในขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญแก่การใช้กลไกของตลาดเสรีกับกิจการให้บริการด้านการขนส่ง

(5) ขยายโครงสร้างพื้นฐานและปรับปรุงบริการขนส่งในภูมิภาคและในชนบท ให้เพียงพอแก่ความต้องการ โดยจัดให้มีการเชื่อมโยงรูปแบบของบริการขนส่งดังกล่าวและใช้ระบบ PSO เพื่อให้บริการแก่ผู้มีรายได้น้อยควบคู่ไปด้วยในขณะเดียวกัน

(6) ให้ความสำคัญและการสนับสนุนระบบการขนส่งในเชิง Mass Transportation มากขึ้นทั้งในการขนส่งคนและการขนส่งสินค้า เพื่อปรับเปลี่ยนแนวโน้มการพัฒนาระบบการขนส่งที่เป็นมาในอดีต และเพิ่มประสิทธิภาพและความเข้มแข็งของการขนส่งโดยรวม

(7) พัฒนาประสิทธิภาพและปรับบทบาทขององค์กรของรัฐด้านการขนส่ง รวมถึงระบบการวางแผนด้านการขนส่งและการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการขนส่ง และการปรับเปลี่ยนให้หน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่เน้นเฉพาะในด้านการกำกับดูแล

(8) การกำหนดอัตราค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และอัตราค่าบริการขนส่ง ให้เป็นไปตามกลไกของตลาดในแนวทางที่สอดคล้องกัน เพื่อขึ้นและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชน ในส่วนอัตราค่าบริการที่รัฐมีนโยบายกำหนดในระดับต่ำกว่าต้นทุนเพื่อเป็นการให้บริการแก่ผู้มีรายได้น้อย ควรนำเอาระบบ PSO มาใช้

(9) ให้ความสำคัญแก่การเชื่อมโยงระบบการขนส่งกับประเทศเพื่อนบ้าน และการสนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการขนส่งในภูมิภาค ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการขนส่ง และใช้ประโยชน์จากความได้เปรียบในเชิงภูมิศาสตร์ของประเทศไทย

(10) พัฒนาโครงข่ายการขนส่งในเชิงรุก เพื่อขึ้นนำการใช้ที่ดินที่เหมาะสม โดยพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานและระบบการขนส่งควบคู่กันไปกับการพัฒนาเมืองใหม่

3.3 วัตถุประสงค์ และกรอบนโยบาย ที่เสนอแนะในแผนหลักการพัฒนาจราจรและขนส่งฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2544-2549)

แผนหลักการพัฒนาจราจรและขนส่ง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2544-2549) ได้ถูกจัดทำขึ้นโดยคำนึงถึงความต่อเนื่องกับแผนหลักการพัฒนาจราจรและขนส่ง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2544-2549) เนื่องจากมีโครงการหลายโครงการที่ยังดำเนินการตามแผนฯ ฉบับที่ 1 ไม่แล้วเสร็จ รวมถึงโครงการใหม่ที่มีการศึกษาความเหมาะสมแล้ว และสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจที่ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาระบบการจราจรและขนส่งใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ดังกล่าว แผนหลักการพัฒนาจราจรและขนส่ง ฉบับที่ 2 จึงถูก

จัดทำขึ้นในลักษณะที่เป็นการผสมผสานระหว่างการประเมินผลการดำเนินงานและการลงทุนในช่วงเวลาของแผนฯ ฉบับที่ 1 ประกอบกับการประเมินภาพรวมความพยายามแก้ไขปัญหาในช่วงของแผนฯ ฉบับที่ 1

วัตถุประสงค์ของแผนหลักการพัฒนาการพัฒนาระบบจราจรและขนส่งฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2544-2549)

(1) การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานอย่างมีเหตุผลและพอประมาณ: โดยการกำหนดนโยบายการลงทุนก่อสร้างพื้นฐานต่าง ๆ อย่างรอบคอบและมีเหตุผล มีการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการลงทุนต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการใช้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องและเพียงพอกับความต้องการ

(2) เพิ่มประสิทธิภาพของโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุด: โดยการพัฒนาระบบและประสานระบบขนส่งสาธารณะรูปแบบต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ วางผังโครงสร้างเส้นทางถนนสายหลักและสายรองให้เป็นโครงข่ายที่สมบูรณ์ เพื่อแก้ปัญหาคอขวดที่ไม่สมดุลกันระหว่างพื้นที่ถนนกับความต้องการใช้ถนน

(3) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น: เพื่อเพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนให้มีความสามารถมีบทบาทในการพัฒนาระบบการจราจรและขนส่งของชุมชนและประเทศตาม พ.ร.บ. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งจะทำให้การลงทุนในโครงการต่าง ๆ สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมจากการจราจรและขนส่ง

(4) เพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน: โดยการเพิ่มความปลอดภัยบนท้องถนนและการดูแลรักษาสภาพแวดล้อมและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(5) พัฒนาระบบการจราจรและขนส่งเพื่อเป็นเครื่องมือในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ: เพื่อจูงใจให้เกิดการลงทุนที่เพิ่มขึ้น โดยการพัฒนาการจราจรและขนส่งให้มีความคล่องตัวรวมถึงการวางรากฐานของการพัฒนาและรองรับการค้าระหว่างประเทศที่เพิ่มมากขึ้น

กรอบนโยบายของแผนหลักการพัฒนาการพัฒนาระบบจราจรและขนส่งฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2544-2549)

(1) ด้านเอกภาพขององค์กร: โดยการสนับสนุนให้มีการกำหนดบทบาทขององค์กร (สจร.) ให้ชัดเจนในการเป็นองค์กรกลางระดับนโยบายที่มีภาระหน้าที่ร่วมกำหนดนโยบายและประสานงานด้านการพัฒนาระบบการจราจรให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

(2) ด้านความสอดคล้องของแนวทางการพัฒนา: โดยการผลักดันให้มีการประสานแผนพัฒนาระบบการจราจรและขนส่งกับแผนพัฒนาอื่น ๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ

(3) ด้านการขนส่งสาธารณะ: ส่งเสริมระบบการขนส่งสาธารณะให้เป็นระบบการขนส่งหลักของประเทศ

(4) ด้านประสิทธิภาพการบริหาร: สนับสนุนให้มีการพัฒนาและปรับปรุงระบบการบริการให้มีคุณภาพและทั่วถึง

(5) ด้านประสิทธิภาพของโครงข่าย: สนับสนุนการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่และพัฒนาให้เป็นโครงข่ายที่สมบูรณ์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งาน

(6) ด้านการควบคุมปริมาณความต้องการการเดินทาง: โดยการผลักดันให้มีมาตรการควบคุมความต้องการในการเดินทาง

(7) ด้านคุณภาพชีวิต: ผลักดันให้มีมาตรการเพิ่มความปลอดภัยและรักษาสีเขียวแวดล้อม เพื่อสร้างคุณภาพของการพัฒนาระบบจราจรและขนส่ง

(8) ด้านกฎหมาย: ผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎหมาย/กฎ ระเบียบให้สอดคล้องมีเอกภาพ เพื่อสนับสนุนแนวทางการพัฒนาระบบการจราจรและขนส่ง

(9) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน: โดยการสนับสนุนการเพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ในการมีส่วนร่วมด้านการวางแผน การตรวจสอบดูแล และการระดมทุน ตลอดจนร่วมมือกันรณรงค์แก้ไขปัญหาการจราจร

(10) ด้านระบบจราจร: จัดระบบการจราจรและการใช้ผิวการจราจร (รวมทั้งการสัญจรบนราง) ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับยุทธศาสตร์ของแผนหลักการพัฒนาการจราจรและขนส่ง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2544–2549) นั้นได้พัฒนาขึ้นโดยใช้กรอบของวัตถุประสงค์ และนโยบายเป็นหลักสำคัญ โดยที่มาตรการที่กำหนดไว้ในแผนหลักการพัฒนาการจราจรและขนส่ง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2544–2549) นั้น จะแยกเป็นมาตรการสำหรับพื้นที่กรุงเทพมหานคร มาตรการสำหรับการขนส่งระหว่างเมือง และมาตรการสำหรับเมืองหลักในภูมิภาค เมืองชายแดน ตามลักษณะปัญหาสำคัญของการจราจรและการขนส่งในแต่ละพื้นที่

3.4 ข้อสรุปแนวนโยบายของภาครัฐในการพัฒนาภาคการขนส่ง

จากการตรวจสอบความสัมพันธ์ของแนวนโยบายหลักของแผนหลักพัฒนาระบบขนส่งทั้งสองแผน และยุทธศาสตร์ชาติ ได้สอดคล้องกันอย่างครบถ้วน ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า สามารถที่จะใช้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ของการพัฒนาภาคการขนส่งหรือยุทธศาสตร์หลักในการบริหารจัดการของกระทรวงคมนาคมสำหรับปี 2549-2554 ทั้งนี้มีประเด็นในทางปฏิบัติที่สำคัญคือการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบันนั้น จะใช้แนวทางการจัดสรรงบประมาณในเชิงยุทธศาสตร์ ดังนั้น ในบริบทของการบริหารจัดการในปัจจุบันนั้นจำเป็นต้องยิ่งที่จำต้องยึดกรอบของยุทธศาสตร์ชาติเป็นหลัก

สำหรับวัตถุประสงค์ และแนวนโยบายในการพัฒนาภาคการขนส่ง ซึ่งเสนอแนะโดยแผนหลักทั้งสองแผนงานนั้น จะได้นำไปกำหนดเป็นวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Objectives) ซึ่งเป็นลำดับขั้นที่สำคัญ (Key Milestones) ในการก้าวไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ของการพัฒนาภาคการขนส่งในระยะปี พ.ศ. 2549-2554

4. การกำหนดยุทธศาสตร์ หรือยุทธศาสตร์ในการพัฒนาภาคการขนส่ง

สำหรับแนวทางในการวางแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงคมนาคม ซึ่งจะใช้เป็นกรอบในการบริหารจัดการระหว่าง พ.ศ. 2549-2554 จะมีองค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์ซึ่งประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ในเชิงยุทธศาสตร์ และยุทธศาสตร์สำหรับกระทรวงคมนาคม ซึ่งมีหลักการในการพัฒนาดังต่อไปนี้

(1) สำหรับ วิสัยทัศน์ (Vision) และพันธกิจ (Mission) ของกระทรวงคมนาคมซึ่งได้กำหนดไว้ในปี 2546 นั้น เห็นสมควรให้ยังคงวิสัยทัศน์ และพันธกิจไว้ดังเดิม ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างของปัญหาที่วิเคราะห์ ยังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันก็มีลักษณะเดียวกันกับปัญหาที่เกิดขึ้น ในช่วงระยะเวลาของการกำหนดวิสัยทัศน์ และพันธกิจของกระทรวงคมนาคม นอกจากนี้ วิสัยทัศน์และพันธกิจที่ใช้ในปัจจุบันนี้ มีลำดับขั้นตอนของการพัฒนาโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้บริหารของกระทรวงคมนาคม และหน่วยงานในสังกัดทั้งภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นจะต้องมีการปรับเปลี่ยน

(2) สาระสำคัญที่จำเป็นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนคือ “วิธีการให้บรรลุวิสัยทัศน์” ซึ่งประกอบด้วย

1) การกำหนดวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Objectives): ซึ่งเปรียบเสมือนลำดับขั้นตอนสำคัญที่ช่วยให้บรรลุวิสัยทัศน์ (ซึ่งโดยมากจะเป็นเป้าหมายในเชิงคุณภาพ และอาจยากต่อการสร้างความเข้าใจในความหมายและวิธีการในการบรรลุเป้าหมาย)

2) การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคการขนส่ง: ซึ่งจะยึดหลักตามยุทธศาสตร์ชาติ และพัฒนาต่อยอดจากยุทธศาสตร์ของกระทรวงคมนาคมที่ใช้ในงบประมาณ 2547-2548

3) **การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์:** โดยผ่านระบบการบริหารผลการดำเนินงาน ซึ่งมีการสร้างตัวชี้วัดผลการดำเนินงานสำคัญ (Key Performance Indicators: KPI) ซึ่งสะท้อนยุทธศาสตร์แต่ละรายการ เพื่อให้กระทรวงคมนาคมมีเครื่องมือในการติดตามและสะท้อนผลการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์

4.1 การกำหนดวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ ในการพัฒนาภาคการขนส่งสำหรับแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2549-2554:

ในระบอบประชาธิปไตยที่ผ่านมานั้น แนวคิดในการพัฒนาระบบการคมนาคมและการขนส่งของประเทศไทย มีแนวโน้มที่จะปรับเปลี่ยนแนวคิดและแนวทางไปจากเดิม ดังที่จะสามารถเห็นได้จากแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนหลักการขนส่ง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2542-2549 และแผนหลักการพัฒนาการขนส่งและจราจรฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2544-2549) นอกจากนี้ สภาพการณ์ในปัจจุบันของภาคการขนส่ง ที่ได้สะท้อนปัญหา ตลอดจนข้อจำกัดของการพัฒนาภาคการขนส่ง เมื่อประกอบกับกระแสของการบริหารจัดการในเชิงบูรณาการซึ่งรัฐบาลใช้เป็นธงนำในการกำหนดยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ และจัดสรรงบประมาณ ทำให้ทิศทางการพัฒนาภาคการขนส่งในระยะปี พ.ศ. 2549-2554 นั้นจะต้องสามารถตอบสนองต่อความท้าทายในการบริหารจัดการ หรือ Management Challenges ซึ่งประกอบด้วยประเด็นดังต่อไปนี้

- (1) การเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และยุทธศาสตร์พลังงาน:
- (2) การให้ความสำคัญกับต้นทุนทางสังคมในระดับที่สูงขึ้นกว่าในอดีต และให้ความสำคัญในระดับเดียวกันกับต้นทุนในเชิงพาณิชย์:
- (3) การให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลกิจการภาครัฐที่ดี:
- (4) การมุ่งเน้นการพัฒนาการขนส่งเชื่อมโยงระหว่างสาขาการขนส่ง (Intermodal):
- (5) การพัฒนาไปสู่การเป็นศูนย์กลางในการคมนาคมขนส่งในระดับภูมิภาค:
- (6) การให้ความสำคัญในการพัฒนาระบบการขนส่งที่ปลอดภัย:
- (7) การให้ความสำคัญกับการพัฒนาการขนส่งที่รองรับยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศ:
- (8) การพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งที่สามารถรองรับและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์รายพื้นที่:

จากการประชุมระดมสมองทั้งในระดับ ที่ได้จัดสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ตลอดจนการวิเคราะห์สภาพการณ์ปัจจุบันของภาคการขนส่ง ซึ่งสะท้อนโดยผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งในแต่ละสาขาทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งประมวลเป็นความท้าทายในการพัฒนาภาคการขนส่ง และหากจัดกลุ่มของความท้าทายในการบริหารจัดการ จะก่อให้เกิดกรอบแนวคิดหลักในการพัฒนาด้านการขนส่งและจราจร ที่จะใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการขนส่งและจราจรในซึ่งประกอบด้วยวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Objectives) ทั้งหมด 3 วัตถุประสงค์ ประกอบด้วย

(1) การพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (Competitiveness):

การพัฒนาด้านการขนส่ง และการจราจรจะต้องสามารถรองรับและเกื้อหนุนต่อการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งในแง่ของการมีระบบการขนส่งที่เอื้อให้เกิดความสามารถในการแข่งขันในเชิงต้นทุน และมีระบบการขนส่งที่ไม่ก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคม และไม่ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังหมายความว่ารวมถึงการพัฒนาระบบขนส่ง ที่เอื้อต่อตำแหน่งในการแข่งขันของประเทศ ตัวอย่างเช่นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งเพื่อให้ประเทศไทยพัฒนาไปสู่การเป็นศูนย์กลางในการขนส่งในระดับอนุภูมิภาค หรือในระดับภูมิภาค

(2) การพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบขนส่งในภาพรวม (Efficiency):

การพัฒนาต้องเป็นรูปแบบการพัฒนาที่ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และบริการขนส่งจะต้องสามารถสร้างทางเลือกในการขนส่งที่มีประสิทธิภาพทั้งในมุมมองของผู้ใช้บริการ และในมุมมองของภาครัฐใน ภาพรวม

(3) การพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่โปร่งใสและมีประสิทธิผล (Governance):

การที่จะสามารถกำกับหรือกำหนดกรอบการพัฒนาระบบขนส่งให้เกิดการพัฒนาทั้งในแง่ของการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และในแง่ของการพัฒนาประสิทธิภาพในภาพรวมของระบบขนส่ง จะต้อง พึ่งพาการบริหารจัดการที่โปร่งใส ทั้งในแง่ของการกำหนดกฎเกณฑ์ กรอบการกำกับดูแล เพื่อให้การให้บริการขนส่งในทุกรูปแบบมีความเป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ และไม่ก่อให้เกิดภาระต่อสังคมในภาพรวม นอกจากนี้ การบริหารจัดการที่ดีนั้น จะครอบคลุมถึงการใช้งบประมาณของภาครัฐ (Government Expenditure) ในการสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน หรือการอุดหนุน (Subsidy) การบริการขนส่งสาธารณะในประเภทเชิงสังคม อย่างมีเหตุผลและเกิดความคุ้มค่าของงบประมาณที่จัดสรรลงไป

ทั้งนี้การพัฒนาดัชนีประสิทธิผลเชิงยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ประการนั้น จะมุ่งเน้นการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) และเกื้อหนุนกันระหว่าง 3 แนวทางข้างต้น ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาหน้าการจัดทำแผนหลักการขนส่งทั้งในส่วนของแผนหลักการขนส่งของกระทรวงคมนาคม (2542-2549) และแผนหลักของการพัฒนาระบบขนส่งและจราจร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2544-2549) นั้น การวางแผนไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายในเชิงยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ทำให้การพัฒนาระบบการขนส่งทั้งในแง่ของโครงสร้างพื้นฐาน และบริการ เป็นไปในลักษณะที่ไม่สมดุล และไม่เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว นอกจากนี้ สำหรับแต่ละวัตถุประสงค์นั้น ยังแบ่งแยกออกเป็น 2 มิติ คือมิติในเชิงสังคม (Social) และมิติในเชิงพาณิชย์ (Commercial) ทั้งนี้ เนื่องจากระบบขนส่งนั้นถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงสมดุลระหว่างการพัฒนาบริการสาธารณะพื้นฐาน และการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในเชิงพาณิชย์ของบริการการขนส่ง ในส่วน (Segment) หรือ ตลาด (Market) ที่สามารถดำเนินการได้

4.2 การวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ (SWOT Analysis) ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม

การวิเคราะห์ SWOT Analysis นั้น ดำเนินการรวบรวมข้อมูลทั้งโดยการวิเคราะห์ข้อมูลสภาพการณ์ปัจจุบันของภาคการขนส่ง การประชุมระดมสมองของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และทำการประชุมเพื่อปรับปรุงตลอดจนรับรองผัง SWOT โดยผู้แทนของหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงคมนาคมในระหว่างวันที่ 29–30 เมษายน 2547 ซึ่งได้ผลสรุปของผัง SWOT ดังต่อไปนี้

โอกาส	จุดแข็ง
- การขยายตัวของเศรษฐกิจ การค้า และการท่องเที่ยว ส่งผลให้เกิดความต้องการในการพัฒนาด้านการขนส่ง ทั้งในแง่ของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการบริการขนส่ง - วิสัยทัศน์ของภาครัฐ และนโยบายของรัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศไทยไปสู่การเป็นศูนย์กลางในการคมนาคมขนส่ง และเศรษฐกิจของภูมิภาค - การฟื้นตัวของเศรษฐกิจทำให้ กระทรวงคมนาคมมีทรัพยากรในการพัฒนาองค์กร และการพัฒนาสาขา - การให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างด้านการขนส่งและจราจร เพื่อก่อให้เกิดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทำให้กระทรวงคมนาคมมีแนวโน้มที่จะได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ทั้งในแง่ของงบประมาณ และการพัฒนากฎหมายหรือกฎระเบียบที่เอื้อต่อการพัฒนาของสาขา - ประเทศไทยมีข้อได้เปรียบที่เลียนแบบได้ยาก คือข้อได้เปรียบในเชิงภูมิศาสตร์ ซึ่งสามารถที่จะพัฒนาไปสู่การสร้างความเป็นศูนย์กลาง (Hub) ในการขนส่งที่สำคัญศูนย์กลางหนึ่งเอเซีย - การปรับโครงสร้างและการปฏิรูประบบราชการ สร้างโอกาสให้เกิดการประสานงานที่ดีขึ้น และประสิทธิภาพการทำงานที่เพิ่มขึ้น - พัฒนาการด้าน Innovation หรือ Technology ด้านการขนส่ง ส่งผลให้เกิดโอกาสในการพัฒนาการขนส่งในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะการขนส่งเชื่อมโยงระหว่างสาขา - พัฒนาการของความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาค เป็นปัจจัยเร่งที่สำคัญในการพัฒนาประเทศไทยไปสู่การเป็นศูนย์กลางคมนาคมของภูมิภาค	- เป็นหน่วยงานที่มีบุคลากรที่มีประสบการณ์สูง อันเกิดจากประสบการณ์ตรง และประสบการณ์ในการทำงานในหน่วยงานในสังกัด - หน่วยงานในสังกัดมีพื้นที่บริการที่ครอบคลุมทั่วประเทศ และทุกสาขาการขนส่งสามารถใช้เป็นหน่วยในการพัฒนาและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ได้เป็นอย่างดี

ข้อจำกัดและภัยคุกคาม	จุดอ่อน
- เป้าหมายการพัฒนาของประเทศเพื่อนบ้านที่ต้องการจะเป็นศูนย์กลางของการคมนาคมและการขนส่ง - ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดปัจจัยที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนาสาขาการขนส่ง - ความรู้และความเข้าใจในการพัฒนาการขนส่งที่ยั่งยืนของประเทศไทย ยังอยู่ในวงจำกัด ทำให้การพัฒนาการขนส่งของประเทศไทย เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ มีต้นทุนที่สูง (ในเชิงเศรษฐกิจและสังคม) และมีการพัฒนาที่ล่าช้า - ภาคประชาชน สาธารณะ และการเมืองยังไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง - ความไม่เพียงพอในส่วนของงบประมาณภาครัฐ และข้อจำกัดในด้านการระดมทุนจากภาคเอกชน - เงื่อนไขการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และบริการขนส่ง ยังมีข้อจำกัดสูง ทำให้การพัฒนายังคงพึ่งพิงกับรายจ่ายภาครัฐ - นโยบายและการผลักดันให้เกิดการปรับโครงสร้างองค์กรไม่มีความต่อเนื่อง และไม่มีความจริงจัง - ความเหลื่อมล้ำและซ้ำซ้อนในบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ - นโยบายและการตัดสินใจทางการเมืองเป็นไปในลักษณะกระจัดกระจาย และไม่มีแนวทางเดียวกันทำให้การลงทุนและการพัฒนาสาขาการขนส่งไม่มีประสิทธิภาพ และยังเป็นไปในลักษณะของ Supply Side Management - ขาดกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลเชิงเศรษฐกิจ - ขาดความเข้าใจในหลักการและรูปแบบที่เหมาะสมของการอุดหนุนกิจการการขนส่งสาธารณะ - การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านคมนาคมขนส่งยังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความร่วมมือ และจิตสำนึกจากผู้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตาม	- ไม่มีความชัดเจนว่าโครงสร้างองค์กรจะสามารถนำไปสู่การใช้ยุทธศาสตร์ในทางปฏิบัติ - กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กระบวนการทางราชการและวัฒนธรรมองค์กรทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า ขาดความคล่องตัว และไม่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ - ความไม่ยืดหยุ่นด้านกฎระเบียบในการบริหารบุคลากร และการบริหารองค์กรทำให้เกิดข้อจำกัดในการนำระบบการบริหารงานเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ - การประสานงานและเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานราชการ และส่วนราชการอื่นยังไม่เป็นระบบ ทำให้การพัฒนาฐานข้อมูลสำหรับการติดตามและประเมินผลยังไม่สามารถที่จะพัฒนาขึ้นได้ - ขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผล ที่มีประสิทธิภาพ - ขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ - ขาดหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ประสานงานด้านการกำกับดูแล ทำให้ขาดความเอกภาพและขาดประสิทธิภาพของการกำกับดูแล - ความไม่เพียงพอด้านคุณภาพของบุคลากร ประกอบกับการสูญเสียบุคลากร (Turnover) อย่างต่อเนื่อง - ไม่สามารถนำเอาผลงานการศึกษาที่มีอยู่จำนวนมากไปสู่การปฏิบัติ

4.3 วิสัยทัศน์ และ พันธกิจสำหรับกระทรวงคมนาคม ในปีงบประมาณ 2549-2554

วิสัยทัศน์กระทรวง

มุ่งมั่นพัฒนาระบบการขนส่งและจราจร ให้สะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ทันเวลา ทำให้ประชาชนทุกระดับ สามารถเข้าถึงระบบคมนาคมขนส่งสาธารณะได้อย่างเท่าเทียมกัน พัฒนาให้เกิดการเชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคมขนส่งทุกระบบ เพื่อสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการเสริมสร้างศักยภาพของประเทศสู่การเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง และจราจรในภูมิภาค

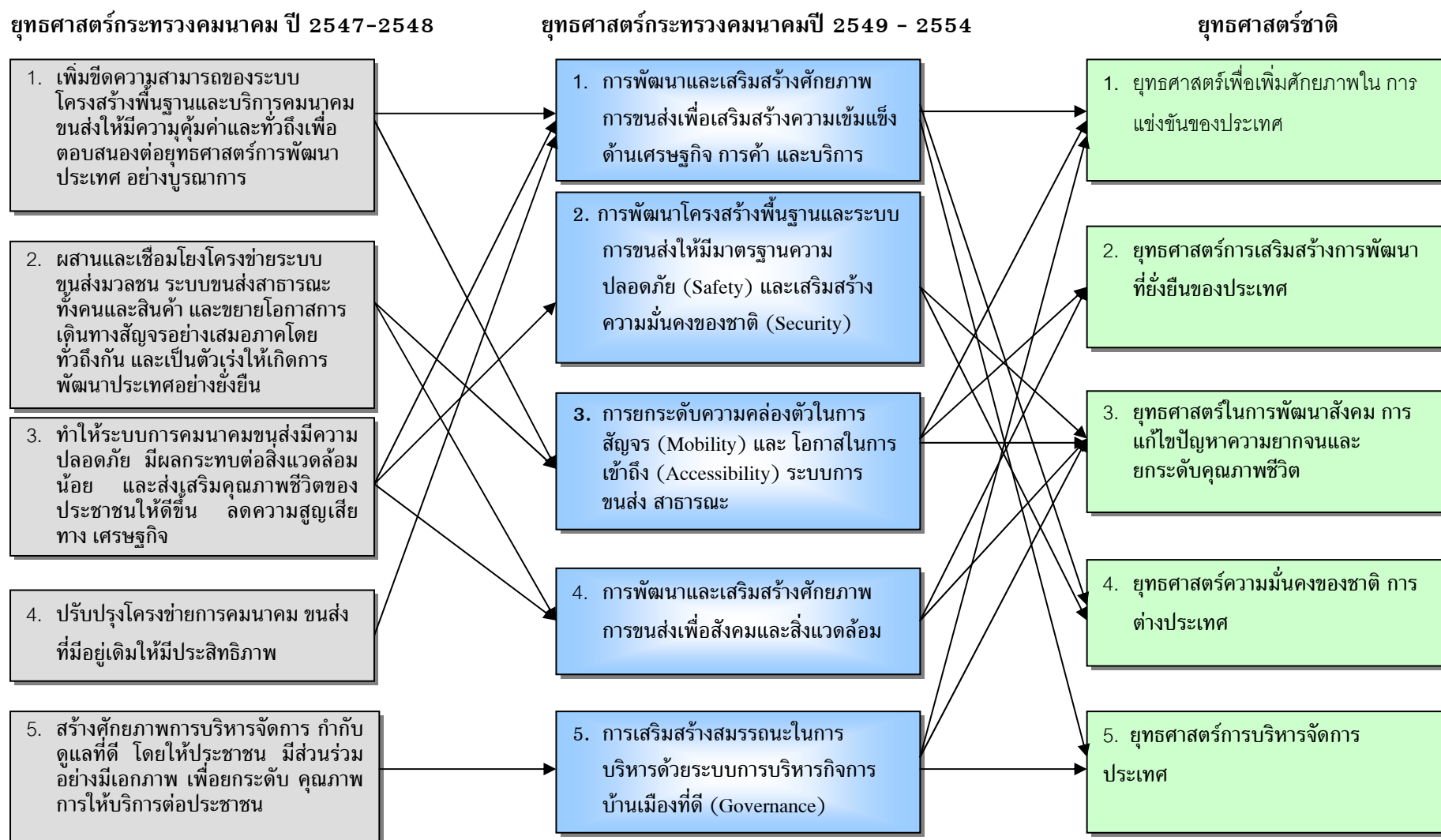
พันธกิจกระทรวง

พัฒนาระบบ กลไก และบุคลากรในองค์กร รวมทั้งวางแนวนโยบายการพัฒนา ก่อสร้างและควบคุมการขนส่งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ให้มีบริการที่เพียงพอ มีประสิทธิภาพทั่วถึง คำนึง และยุติธรรม

4.4 ข้อเสนอยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาภาคการขนส่ง สำหรับปีงบประมาณ 2549-2554

เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ทั้ง 3 ประการ ตลอดจนเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ ยุทธศาสตร์สำหรับพัฒนาภาคการขนส่ง ซึ่งจะเป็นยุทธศาสตร์หลักที่กระทรวงคมนาคม ยึดเป็นแนวทางในการบริหารงาน ได้มีการพัฒนาขึ้นโดยพัฒนาต่อยอดจากยุทธศาสตร์ที่ใช้ในปีงบประมาณ 2547-2548 เพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง และข้อเสนอยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคมสำหรับปีงบประมาณ 2549-2554 นั้นก็ได้รับการรับรองจากการประชุมในวันที่ 29-30 เมษายน 2547 และ 12 พฤษภาคม 2547 โดยผู้บริหารของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม และสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) ตามลำดับ แผนภาพต่อไปนี้แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคมประจำปีงบประมาณ 2547-2548 และยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคมสำหรับปีงบประมาณ 2549-2554 ตลอดจนรายละเอียดของจุดมุ่งเน้น (ในระยะเวลา 2549-2554) สำหรับแต่ละยุทธศาสตร์

รูปแสดงความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2547-48.
ยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคมที่เสนอ ปี 2549-2554 และยุทธศาสตร์ชาติ



4.5 ข้อเสนอกรอบโครงการ/แผนงาน รองรับยุทธศาสตร์

การกำหนดกรอบโครงการ/แผนงาน เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ที่เสนอไว้ 5 ยุทธศาสตร์นั้น ดำเนินการโดยการประสานกรอบโครงการ/แผนงาน ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมทั้งในส่วนหน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจในส่วนที่จำเป็นจะต้องได้รับงบประมาณอุดหนุนจากภาครัฐ ทั้งยังทำการประสานกรอบโครงการ/แผนงาน ที่เสนอโดยกลุ่มจังหวัดยุทธศาสตร์เพื่อรองรับยุทธศาสตร์รายพื้นที่ ตลอดจนข้อเสนอโครงการ/แผนงาน ที่เสนอโดยคณะที่ปรึกษา เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของโครงการ/แผนงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกระทรวงคมนาคม นอกจากนี้ คณะที่ปรึกษายังได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการรองรับยุทธศาสตร์หลัก เพื่อให้สามารถจัดกลุ่มของโครงการ/แผนงานได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น ตารางข้างล่างนี้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์หลัก 5 ยุทธศาสตร์ มาตรการสำหรับแต่ละยุทธศาสตร์หลัก และข้อเสนอโครงการ/แผนงานรองรับยุทธศาสตร์ สำหรับการกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

4.6 ข้อสรุป: ฝั่งยุทธศาสตร์ของกระทรวงคมนาคมสำหรับปีงบประมาณ 2549-2554

พันธกิจ (Mission)	พัฒนาระบบ กลไก และบุคลากรในองค์กร รวมทั้งวางแนวนโยบายการพัฒนา ก่อสร้างและควบคุมการขนส่งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ให้มีบริการที่เพียงพอ มีประสิทธิภาพทั่วถึง คุ่มค่า และยุติธรรม
วิสัยทัศน์ (Vision)	มุ่งมั่นพัฒนาระบบการขนส่งและจราจร ให้สะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ทันเวลา ทำให้ประชาชนทุกระดับ สามารถเข้าถึงระบบคมนาคมขนส่งสาธารณะได้อย่างเท่าเทียมกัน พัฒนาให้เกิดการเชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคมขนส่งทุกระบบ เพื่อสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการเสริมสร้างศักยภาพของประเทศ สู่การเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง และจราจรในภูมิภาค
วัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Objectives)	(1) เพื่อสร้างเสริมให้เกิดความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) (2) เพื่อเสริมสร้างให้เกิดประสิทธิภาพ (Efficiency) ในระบบขนส่ง (3) เป็นการพัฒนามาตรฐานของการกำกับดูแลและการบริหารกิจการภาครัฐที่ดี โดยที่วัตถุประสงค์ทั้งสามประการนั้น จะครอบคลุมทั้งในส่วนของเชิงพาณิชย์ (Commercial) และเชิงสังคม (Social)
ยุทธศาสตร์/มาตรการ (Strategies/Measures)	(1) การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพการขนส่งเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจการค้าและบริการ (1.1) ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และบริการขนส่งสินค้า และผู้โดยสารระหว่างประเทศ โดยมีประเทศไทยเป็นศูนย์กลางสำคัญ (Hub) ของเอเชีย (1.2) Harmonize มาตรฐานของการขนส่งของประเทศเพื่อนบ้านทั้งในส่วนโครงสร้างพื้นฐาน และบริการขนส่ง ตลอดจนพัฒนาระบบกำกับดูแลและกระบวนการด้านกฎระเบียบที่เอื้อต่อการพัฒนาธุรกิจการขนส่งระหว่างประเทศให้รองรับอนุสัญญาที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี (1.3) กำหนดยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศโดยใช้ประโยชน์จากกรอบความร่วมมือข้อตกลง ASEAN โดยคำนึงถึงการพัฒนาอย่างมีบูรณาการของการพัฒนาระบบการขนส่งในประเทศ

	(1.4) ส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพในตลาดที่สามารถส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันได้ (Competitive Markets) (1.5) การส่งเสริมการพัฒนาให้เกิดการบริการขนส่งในลักษณะ Logistics หรือ Supply Chain (1.6) วางแผนในเชิงบูรณาการของการขนส่งแต่ละสาขา (1.7) พัฒนาในเชิงบูรณาการเพื่อรองรับยุทธศาสตร์การค้าและการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดยุทธศาสตร์ (2) การพัฒนาการขนส่งให้มีความปลอดภัย (Safety) และเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ (Security) (2.1) จัดให้มีศูนย์กลางบริหารด้านความปลอดภัย และมีการวางแผนในลักษณะบูรณาการเกี่ยวกับความปลอดภัยกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (2.2) การพัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่ง (2.3) การบังคับใช้กฎหมาย (2.4) พัฒนาในเชิงบูรณาการร่วมกับแผนงานบูรณาการด้านความมั่นคง (3) การยกระดับความคล่องตัวในการสัญจร (Mobility) และโอกาสในการเข้าถึง (Accessibility) ระบบการขนส่งสาธารณะ (3.1) ส่งเสริมให้เกิดการขนส่งเชื่อมโยงระหว่างสาขา (Intermodal Transportation) (3.2) สร้างทางเลือก และเพิ่มโอกาสการเข้าถึงระบบการขนส่งสาธารณะในเขตเมือง (3.3) การพัฒนาระบบขนส่งเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการสัญจร (4) การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพการขนส่งเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (4.1) ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งที่ลดผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (4.2) ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาระบบและรูปแบบการขนส่งที่ลดผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (4.3) ส่งเสริมการใช้พลังงานในภาคขนส่งอย่างมีประสิทธิภาพ (4.4) การจัดสรรการรับภาระต้นทุนที่เหมาะสมกับการก่อต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะ (4.5) การพัฒนาการขนส่งที่ใช้น้ำมันที่สะอาด และสอดคล้องกับการวางแผนเมือง (5) การเสริมสร้างสมรรถนะในการบริหาร ด้วยระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Governance) (5.1) สร้างความเข้มแข็งให้ฟังก์ชันการกำกับดูแลเชิงเศรษฐกิจและการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย (5.2) การจัดการให้เกิด Level-playing Field สำหรับการขนส่งในแต่ละสาขา (5.3) การสร้างความโปร่งใสและประสิทธิภาพสำหรับการอุดหนุนบริการสาธารณะในระบบขนส่ง (5.4) การพัฒนาระบบการวัดผลการดำเนินงาน โดยเชื่อมโยงจากระบบการวัดผลการดำเนินงานในระดับองค์กร ไปสู่ในระดับฝ่าย กอง งาน และ ส่วนบุคคล (5.5) การติดตามผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม
--	--

5. การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

5.1 แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐ ตามแนวทางการจัดระบบประมาณในเชิงยุทธศาสตร์

รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐในสมัยรัฐบาลปัจจุบัน มีการยึดหลักความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน โดยจะต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่สำคัญหรือ Key Performance Indicators (KPI) ที่สะท้อนถึงประสิทธิผลของการดำเนินงานตามแผน และประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร สำหรับในแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2549-2554 นี้ คณะที่ปรึกษาได้พัฒนาตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่สำคัญเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิผลของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์

5.2 การพัฒนาตัวชี้วัด และการพัฒนาระบบบริหารผลการดำเนินงาน เพื่อบริหารแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม

5.2.1 หลักการในการพัฒนาตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่สำคัญ (KPI)

ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่สำคัญซึ่งที่ปรึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ในรายงานฉบับนี้นั้น จะเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ และมีลักษณะเป็นตัวชี้วัดผลขาออก (Output Indicators) ซึ่งจะใช้วัด ผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) หรือ ผลกระทบ (Impact) ทั้งนี้หลักการสำคัญของการกำหนดตัวชี้วัดลักษณะนี้สำหรับแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคมคือ การที่กระทรวงคมนาคมทำหน้าที่เป็นผู้บริหารแผน ดังนั้น จึงควรที่จะติดตามผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ จากการดำเนินการตามแผน มากกว่าที่จะติดตามประเมินผลการจัดการหรือนำเข้าทรัพยากร (Input) และกระบวนการสร้างผลผลิตหรือผลลัพธ์ (Process) ซึ่งควรจะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานปฏิบัติที่จะต้องพัฒนา KPI ที่สะท้อน Input และ Process ซึ่งมีความสอดคล้องกับ KPI ที่สะท้อน Output ของแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม

การสร้างเชื่อมโยงของ KPI ในระดับแผนยุทธศาสตร์กระทรวง และ KPI ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม จะทำให้เกิดระบบการบริหารผลการดำเนินงานที่เป็นบูรณาการสำหรับกระทรวงคมนาคม การสร้างเชื่อมโยงนี้ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะระหว่างหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมเท่านั้น ยังสามารถสร้างเชื่อมโยงในเชิงบูรณาการกับพื้นที่ (Area) อย่างไรก็ตาม การที่จะสามารถดำเนินการในลักษณะนี้ได้ นั้น จะต้องมีการลงทุนพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ดี และประการที่สำคัญที่สุดคือ จะต้องมีการสร้างรูปแบบของข้อมูล (Data Format) ที่เป็นมาตรฐาน และสามารถใช้ร่วมกันได้ระหว่างหน่วยงานทั้งในสังกัดกระทรวงคมนาคม และหน่วยงานนอกกระทรวงคมนาคม

ตารางข้างล่างนี้ แสดงให้เห็นถึงข้อเสนอ KPI สำหรับการวัดผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ โดยคณะที่ปรึกษาได้แบ่ง KPI ออกเป็น 2 ระยะโดยที่ KPI ในระยะยาวนั้น จะเป็น KPI ที่กระทรวงคมนาคม สมควรที่จะพัฒนาขึ้นทั้งนี้ KPI ระยะยาวบางรายการนั้น ยังไม่ได้มีการจัดเก็บข้อมูล สำหรับ KPI ระยะสั้นนั้น เป็น KPI ที่เสนอให้ใช้แทน (Substitute) KPI ในระยะยาว และเป็น KPI ที่มีการใช้กันอยู่แล้วในปัจจุบันใน หน่วยงานสังกัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งทำให้สามารถเริ่มต้นการพัฒนาบรรทัดติดตามและประเมินผลการ ดำเนินงานการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคมได้ทันที

ยุทธศาสตร์กระทรวง	ตัวชี้วัดระยะสั้น	ตัวชี้วัดระยะยาว	หมายเหตุ
การพัฒนาและเสริมสร้าง ศักยภาพการขนส่ง เพื่อ เสริมสร้างความเข้มแข็งด้าน เศรษฐกิจและการค้าและ บริการ	1.1 ปริมาณสินค้าและผู้โดยสารที่ ระบบขนส่งให้บริการจริง (ทางน้ำ ทางอากาศ ทางรถไฟ และ ทางถนน)	1.1 ปริมาณสินค้าและผู้โดยสารที่ระบบ ขนส่งให้บริการจริง (ทางน้ำ ทางอากาศ ทางรถไฟ และทาง ถนน)	
	ไม่มี	1.2 ความตรงเวลา (punctuality) ในการ ขนส่งสินค้าต่อหน่วยการขนส่ง (ตัน-กิโลเมตร)	
	ไม่มี	1.3 ต้นทุนการขนส่งสินค้าต่อหน่วยการ ขนส่ง	
	1.4 ระยะทางที่เพิ่มขึ้นของระบบทาง หลวงและระบบราง	1.4 ระยะทางที่เพิ่มขึ้นของระบบทางหลวง ระบบรางและร่องน้ำ	
การพัฒนาการขนส่งให้มีความ ปลอดภัย และเสริมสร้างความ มั่นคงของชาติ	2.1 จำนวนผู้เสียชีวิต และบาดเจ็บ เนื่องจากการขนส่งทางบก	2.1 อัตราการเสียชีวิตและบาดเจ็บ เนื่องจากการขนส่งทางบก ต่อหน่วยการ เดินทาง และมูลค่าทรัพย์สินเสียหายต่อปี	
	2.2 จำนวนอุบัติเหตุที่เกิดจากการ ขนส่งเชิงพาณิชย์ทางอากาศ	2.2 จำนวนอุบัติเหตุที่เกิดจากการขนส่ง เชิงพาณิชย์ทางอากาศ	
	2.3 จำนวนอุบัติเหตุที่เกิดจากการ ขนส่งทางราง	2.3 อัตราการเกิดอุบัติเหตุบนระบบราง ต่อหน่วยการเดินทาง	
	2.4 จำนวนอุบัติเหตุที่เกิดจากการ ขนส่งทางน้ำ	2.4 จำนวนอุบัติเหตุที่เกิดจากการขนส่ง ทางน้ำ	
	2.5 ร้อยละความสำเร็จของการจัดทำ/ ดำเนินงานตามแผนความมั่นคง	2.5 ร้อยละความสำเร็จของการจัดทำ/ ดำเนินงานตามแผนความมั่นคง	
ความคล่องตัวในการสัญจร และการเข้าถึงโครงสร้าง พื้นฐานในระบบขนส่ง	3.1 ร้อยละของระยะทางที่ดำเนินการ เทียบกับระยะทางตามเป้าหมายที่ กำหนดไว้ในปีงบประมาณ	3.1 ร้อยละของระยะทางที่อยู่ในเกณฑ์ดี	
	3.2 ร้อยละของระยะทางที่ได้รับการ บำรุงรักษาเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด ไว้ในแผนปีงบประมาณ	3.2 ร้อยละของสะพานที่อยู่ในเกณฑ์ดี	
	3.3 ร้อยละของกิโลเมตรของทางรถไฟ ที่อยู่ในเกณฑ์ดี	3.3 ร้อยละของกิโลเมตรของทางรถไฟที่อยู่ใน เกณฑ์ดี	
	ไม่มี	3.4 ร้อยละของสะพานรถไฟที่อยู่ในเกณฑ์ ดี	

ยุทธศาสตร์กระทรวง	ตัวชี้วัดระยะสั้น	ตัวชี้วัดระยะยาว	หมายเหตุ
	3.5 ร้อยละของระยะทางรถยนต์ที่ได้รับการบำรุงรักษาเทียบกับระยะทางตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในปีงบประมาณ	3.5 ร้อยละของระยะทางรถยนต์ที่ได้รับการบำรุงรักษาเทียบกับระยะทางตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในปีงบประมาณ	
	3.6 ความเร็วเฉลี่ยในช่วงเวลาเร่งด่วนในกทม.	3.6 ดัชนีชี้วัดการจราจรติดขัด (Roadway Congestion Index) ในกทม. และปริมณฑล และเมืองหลักภูมิภาค	
	3.7 จำนวนผู้โดยสารในระบบขนส่งสาธารณะใน กทม. และปริมณฑล (ถนน น้ำ รถไฟ รถไฟฟ้า)	3.7 จำนวนผู้โดยสารในระบบขนส่งสาธารณะใน กทม. และปริมณฑล และเมืองหลักภูมิภาค	
	3.8 จำนวนผู้โดยสารในระบบขนส่งสาธารณะในระหว่างเมืองภายในประเทศ (รถไฟ ถนน)	3.8 จำนวนผู้โดยสารในระบบขนส่งสาธารณะในระหว่างเมืองภายในประเทศ (รถไฟ ถนน)	
	3.9 เวลาในกระบวนการเข้าประเทศ และออกนอกประเทศ ณ ท่าอากาศยาน	3.9 เวลาในการเคลื่อนย้ายผู้โดยสาร ณ สถานี	
	3.10 ร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้โดยสารต่อระบบขนส่งสาธารณะใน กทม. และปริมณฑล	3.10 ร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้โดยสารต่อระบบขนส่งสาธารณะใน กทม. และปริมณฑล และเมืองหลักภูมิภาค	
การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพการขนส่งเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน	4.1 ร้อยละของรถที่ผ่านการตรวจสอบสภาพที่มีมลพิษไม่เกินมาตรฐาน	4.1 ร้อยละของรถที่ผ่านการตรวจสอบสภาพที่มีมลพิษไม่เกินมาตรฐาน	
	ไม่มี	4.2 ร้อยละของจำนวนครั้งที่ตรวจพบมลภาวะทางอากาศ (จากถนน) เกินมาตรฐาน	
	ไม่มี	4.3 ร้อยละของจำนวนครั้งที่ตรวจพบมลภาวะทางเสียง (จากถนน) เกินมาตรฐาน	
	ไม่มี	4.4 ร้อยละของจำนวนครั้งที่ตรวจพบมลภาวะทางเสียง จากการขนส่งทางน้ำ เกินกว่ามาตรฐาน	
	ไม่มี	4.5 คุณภาพของสิ่งแวดล้อมในเขตท่าเรือเป็นไปตามมาตรฐานที่ราชการกำหนด	
การเสริมสร้างสมรรถนะในการบริหาร ด้วยระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	5.1 ร้อยละของความพึงพอใจของผู้รับบริการ	5.1 ระดับความสำเร็จของการจัดทำมาตรฐานการประกันคุณภาพ	
	ไม่มี	5.2 ระดับความสำเร็จของการตอบสนองต่อความคิดเห็นจากการมีส่วนร่วมของประชาชน	

สำหรับคำอธิบาย KPI ทั้งนิยาม และหน่วยงานรับผิดชอบนั้น แสดงอยู่ในเอกสารภาคผนวกที่ 2 และ 3 ของรายงานแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2549–2554 ฉบับสมบูรณ์ อนึ่งระดับของความรับผิดชอบต่อ KPI นั้น ขึ้นอยู่กับว่า KPI นั้นเป็น KPI ที่มีใช้ในการติดตาม (Monitoring KPI) หรือเป็น KPI ที่ใช้ในการประเมินผล (Evaluating KPI) เอกสารในภาคผนวก 2 แสดงให้เห็นความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เป็น KPI Owner ซึ่งจะต้องทำหน้าที่ในการเก็บรวบรวม ข้อมูลและประมวลผลข้อมูล สำหรับหน่วยงานที่ไม่ใช่ KPI Owner นั้นหากมีความจำเป็นจะต้องใช้ประโยชน์จาก KPI รายการนั้นๆ ก็จะได้รับสารสนเทศ ข้อมูลจากหน่วยงานที่เป็น KPI Owner

5.2.2 หลักการกำหนดเป้าหมาย (Target Setting)

สำหรับการกำหนดเป้าหมายหรือ Target Setting นั้น ในปัจจุบันพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้าง เนื่องจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมขาดการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ แต่ละหน่วยงานยังมีแนวทางในการตั้งเป้าหมายการดำเนินงานที่แตกต่างกัน โดยมากจะเป็นการตั้งเป้าหมายบนทรัพยากรที่คาดว่าจะได้รับ หรือตั้งเป้าหมายบนศักยภาพขององค์กรโดยรวม อนึ่งการกำหนดเป้าหมายนี้ เป็นขั้นตอนที่สำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากจะเป็นขั้นตอนที่จะต้องใช้หลักจิตวิทยา และการบริหารการเปลี่ยนแปลง ประกอบกับการกำหนดเป้าหมาย เนื่องจากหากมีการกำหนดเป้าหมายที่สูงเกินไป ก็จะไม่เกิดแรงจูงใจให้หน่วยงานเข้าสู่ระบบในการบริหารผลการดำเนินงาน ในทางกลับกันหากกำหนดเป้าหมายไว้ต่ำกว่าความเป็นจริง ก็จะไม่เกิดประโยชน์จากการติดตามและประเมินผลและการพัฒนาในภาพรวม

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ คณะที่ปรึกษามีเป้าประสงค์สำคัญที่จะให้เกิดการเริ่มต้นของกระบวนการบริหารแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงคมนาคม โดยใช้ระบบการบริหารผลการดำเนินงานและมีการติดตามวัดผล ตลอดจนสร้างฐานข้อมูลสำหรับรองรับการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่องดังนั้นสำหรับค่าเป้าหมายที่แสดงในตารางที่ 2 นั้น จะใช้หลักการในการตั้งค่าเป้าหมายด้วยกัน;

- (1) ตั้งค่าเป้าหมายที่ตั้งจากข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นค่าเป้าหมายตามแผนที่หน่วยงานคาดว่าจะสามารถดำเนินการได้
- (2) ตั้งค่าเป้าหมายโดยใช้เป้าหมายในเชิงบูรณาการ ในกรณีที่มีแผนงานในเชิงบูรณาการของรัฐบาล หรือแผนงานอื่นที่ได้รับการอนุมัติโดยรัฐบาล อาทิ แผนงานบูรณาการด้านความปลอดภัย และแผนงานบูรณาการด้านความมั่นคง หรือ แผนการพัฒนาระบบการขนส่งมวลชนด้วยระบบรางในเขตกรุงเทพมหานคร
- (3) ตั้งเป้าหมายโดยใช้จิตวิทยา อาทิ จำนวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับการขนส่งสาขาอื่นที่ไม่ใช่การขนส่งทางถนน ซึ่งมีความจำเป็นจะต้องกำหนดให้เป็น “0”

(4) ตั้งเป้าหมายในเชิงก้าวหน้า (Progressing Target Setting: Self Improvement) โดยมีจุดสูงสุดที่ 100% สำหรับรายการตัวชี้วัดที่สะท้อนความสมบูรณ์ของการดำเนินงาน หรือความสมบูรณ์ของการพัฒนา – โดยเป้าหมายในลักษณะนี้นั้นอาจสามารถตั้งในเชิงก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มขึ้นของความก้าวหน้าในแต่ละปี หรือกำหนดไว้ให้ดำเนินการได้ 100% ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

(5) ตั้งเป้าหมายตามหลักเกณฑ์ร่วม (Common Principles) สำหรับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ ซึ่งกำหนดโดย กพร. เช่น ระดับความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ หน่วยงาน

5.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกลไกในการบริหารแผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม

(1) การบริหารแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2549-2554 นี้ จะประกอบด้วยแนวทางสำคัญ 2 ประการคือ

- การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการโครงการ/แผนงาน ให้กับหน่วยงานที่กำหนดความรับผิดชอบ
- การพัฒนาระบบที่เป็นศูนย์กลางในการติดตามและประเมินผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ และแผนของกระทรวงคมนาคม

(2) กระทรวงคมนาคม ควรกำหนดภาระหน้าที่รับผิดชอบในการเป็นศูนย์กลางในการติดตามและประเมินผลความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ หรือติดตามประเมินผล วิเคราะห์ และรายงานความก้าวหน้าในการบรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ ปรึกษามีความเห็นเห็นว่า หน่วยงานที่ควรจะทำหน้าที่ดังกล่าวคือ สนข. โดยกำหนดกลไกในการประสานงานกับหน่วยงานที่เป็น KPI Owner เพื่อให้เกิดการประสาน และเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน

(3) เนื่องจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม มีด้วยกันหลายหน่วยงาน ดังนั้น กระทรวงคมนาคม ควรที่จะพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ กระทรวงคมนาคม ซึ่งในเบื้องต้นนั้นคณะที่ปรึกษามีความเห็นเห็นว่า “คณะกรรมการเพิ่มประสิทธิภาพ” ของกระทรวงคมนาคม ควรที่จะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการติดตามและประเมินผล โดยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการติดตามและประเมินผลความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์เป็นเลขานุการของคณะกรรมการติดตามและประเมินผล

(4) เมื่อคณะกรรมการติดตามและประเมินผล ได้ทำการทบทวนตัวชี้วัดที่เสนอในรายงานการศึกษานี้แล้ว ก็ให้ทำการกำหนดกรอบในการกำหนดตัวชี้วัดของหน่วยงานในสังกัด ซึ่งจะต้องมีความเชื่อมโยงกัน ทั้งในแง่ของ (1) การเชื่อมโยงกันโดยตรงเนื่องจากใช้ KPI ของหน่วยงานเป็น KPI ในระดับกระทรวง หรือ (2) การเชื่อมโยงโดยการบูรณาการเป้าหมาย และ (3) การเชื่อมโยงโดยหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared Responsibility)

ในส่วนของการจัดโครงสร้างองค์กรนั้น เมื่อได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ และ KPI สำหรับการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์แล้ว “โดยหลักของความเป็นธรรม” ก็ควรที่จะพิจารณาผลการดำเนินงาน ตลอดจนสาเหตุพื้นฐานของการที่ KPI บางรายการไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ ก่อนที่จะมีการตัดสินใจในการปรับโครงสร้างองค์กร ซึ่งในปัจจุบันมีลักษณะของการจัดโครงสร้างองค์กรตามกลุ่มภารกิจ (Cluster)