

## 4. ทบทวนนโยบายและแผนปฏิบัติที่ผ่านมา

### 4.1 วัตถุประสงค์และเป้าหมายพัฒนาระบบจราจรและขนส่ง (ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8)

แผนหลักการพัฒนากระบวนการจราจรและขนส่ง ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งเสนอโดย สจร. และได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ในแผนหลักนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย 5 ประการ โดยประยุกต์กับ 3 พื้นที่ใน กทม. และปริมณฑล ระหว่างเมือง และเมืองหลักในภูมิภาค วัตถุประสงค์และเป้าหมายทั้ง 5 ได้แก่

- 1) ลดเวลาการสัญจรในย่านธุรกิจของเมืองให้น้อยลง ในเขตระหว่างเมืองจะดำเนินการปรับปรุงเสริมสร้างระบบการจราจรและขนส่งทางบกให้การสัญจรมีมาตรฐานดีขึ้นและมีความปลอดภัยขึ้น
- 2) เพิ่มความสะดวกสบายในการเดินทางด้วยรถโดยสารประจำทางสาธารณะ
- 3) เพิ่มความปลอดภัยในการเดินทาง โดยผู้เดินทางได้รับผลกระทบมลภาวะน้อยที่สุดจากการจราจรทางบก หรือต่ำกว่าขีดอันตรายต่ออนามัยและสุขภาพ ภายในปี 2542
- 4) บรรเทาและป้องกันปัญหาอย่างเป็นระบบ โดยจัดทำแผนแม่บทการจราจรและขนส่งในระดับจังหวัดไม่น้อยกว่า 30 จังหวัดภายในปี พ.ศ. 2544
- 5) การพัฒนาองค์การบริหารและจัดการด้วยการปฏิรูปองค์กรพัฒนาระบบจราจรให้เป็นเอกภาพทั้งใน กทม. ปริมณฑล ระหว่างเมืองและเมืองหลักในภูมิภาคได้ ภายในปี พ.ศ. 2545 และจัดตั้งศาลยุติธรรมคดีจราจร....ภายในปี พ.ศ. 2541

วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับ ความปลอดภัย โดยตรง คือวัตถุประสงค์เพิ่มความปลอดภัยในการเดินทางจากการจราจรทางบก นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาผลกระทบต่อ สุขภาพ วัตถุประสงค์ได้รับการระบุชัดเจนว่า การพัฒนาระบบการจราจรและขนส่ง จะให้ผู้เดินทางได้รับผลกระทบมลภาวะน้อยที่สุดหรือต่ำกว่าขีดอันตรายต่ออนามัยและสุขภาพ ภายในปี พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์เพิ่มความสะดวกสบายในการเดินทางโดยรถประจำทางสาธารณะ (ซึ่งปลอดภัยกว่าการใช้รถส่วนตัว) ก็ส่งผลต่อ ความปลอดภัย และเป็นการลดมลภาวะด้วย

การที่จะดำเนินการให้เป็นตามวัตถุประสงค์และบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาการจราจรและขนส่งทางบก 10 ประการ ดังนี้

- 1) จะพัฒนาและปรับปรุงระบบโครงข่ายถนนต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ ให้เชื่อมโยงซึ่งกันและกันและเชื่อมโยกับระบบขนส่งอื่น ๆ ส่งเสริมการใช้ระบบราง
- 2) รัฐจะเพิ่มการลงทุนระบบโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะสถานีกลางระบบขนส่งมวลชนและระบบอื่นที่เหมาะสม พิจารณาเพิ่มโครงข่ายถนนสายรองให้ได้สัดส่วนเป็นโครงข่ายสัมพันธ์กับระบบโครงสร้างพื้นฐานหรือถนนสายหลัก
- 3) สนับสนุนการวางรากฐานเมือง..การจัดระบบจราจรโดยคำนึงถึงระบบทางเดินเท้าและทางจักรยาน
- 4) เพิ่มประสิทธิภาพการจราจรใช้ถนนโดยจัดระบบฯ ให้สมดุลระหว่างอุปทานและอุปสงค์ของการใช้ถนน ลดต้นทุนการขนส่งโดยการเพิ่ม HOV (High Occupancy Vehicle) สนับสนุนการใช้รถประจำทางสาธารณะมากกว่าการใช้รถส่วนบุคคล
- 5) สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนแก้ไขปัญหาจราจรและขนส่งในท้องถิ่น
- 6) สนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมพัฒนาระบบการจราจรและขนส่ง
- 7) จะนำมาตรการต่าง ๆ ที่สนับสนุนระบบถนน ระบบทางเท้า ระบบบริการขนส่งสาธารณะมาใช้กับผู้ใช้อย่างเข้มงวด ดำเนินการและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม
- 8) ปรับปรุงกฎหมายที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องและสนับสนุนการแก้ปัญหาและพัฒนาการจราจร
- 9) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดให้มีแผนแม่บทฯ
- 10) สนับสนุนการแก้ปัญหาฯ ให้มีประสิทธิภาพและจัดตั้งองค์กรแก้ปัญหาด้านจิตวิญญาณทางการจราจร และขนส่ง

เมื่อพิจารณานโยบายที่ให้ไว้จะเห็นว่า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ ความปลอดภัย และคุณภาพชีวิต นโยบายที่กำหนดไว้ชัดเจนพอสมควร โดยการสมมุติว่าการดำเนินตามนโยบายจะนำมาถึงซึ่งความปลอดภัยและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่น นโยบายเข้มงวดกฎหมายจราจร การส่งเสริมระบบทางเท้าและทางจักรยาน การส่งเสริมระบบราง การขนส่งโดยรถประจำทางสาธารณะและการใช้รถใหญ่แทนรถส่วนตัว เป็นต้น

จากวัตถุประสงค์ เป้าหมายและนโยบายการพัฒนากระบวนการจราจรและขนส่งทางบกดังกล่าว แผนหลักฯ ได้กำหนดยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุไว้หลายข้อ ( 15 ข้อ ) รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ จะสังเกตเห็นว่ายุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ที่กำหนดเน้นไปที่แก้ปัญหา การสัญจร(mobility) เป็นหลัก ส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาอุบัติเหตุจราจร ไปปรากฏอยู่ในมาตรการ/แผนงาน /โครงการ เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ มาตรการ

ใน กทม./ปริมณฑล

- ( 1 ) ปรับปรุงวิธีการรายงานและวิเคราะห์อุบัติเหตุด้านการจราจรบนถนนให้ดีขึ้น
- ( 2 ) ปรับและตรวจสอบและการบังคับใช้มาตรฐานความปลอดภัยของรถให้เข้มงวดมากขึ้น
- ( 3 ) ปรับวิธีการในการศึกษาและมาตรฐานการทดสอบผู้ขับขี่ยานพาหนะให้เข้มงวดมากขึ้น
- ( 4 ) รณรงค์ความปลอดภัยบนถนนและจัดให้มีหลักสูตรด้านความปลอดภัยในโรงเรียน

ในส่วนของการจราจรและขนส่งระหว่างเมืองได้เพิ่มมาตรการ/แผนงาน/โครงการ

- ( 5 ) จัดทำแผนและแก้ไขจุดที่อาจจะเกิดอุบัติเหตุสูง และ
- ( 6 ) ปรับปรุงมาตรฐานการออกแบบเพื่อความปลอดภัยด้วย

มาตรการทั้ง 6 ประการ ได้รับการเสนอไว้ในการพัฒนาระบบจราจรและขนส่ง สำหรับในเขตเมืองหลักภูมิภาค ด้วย

สรุป : แผนหลักฯได้กำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการ/แผนงาน/โครงการ ทางด้าน ความปลอดภัย ไว้แล้ว ( แม้ยังไม่ครอบคลุมทุกประเด็นปัญหาของ ความปลอดภัย ) อย่างไรก็ตามในแผนนี้ไม่ได้ชี้แนะระดับการลงทุนหรืองบประมาณ และหน่วยงานปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งแตกต่างไปจากโครงการพัฒนาโครงข่ายถนนและระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ ดังนั้น ในประเด็นของ ความปลอดภัย แผนหลักฯ ยังไม่นำไปสู่การปฏิบัติได้

## 4.2 แผนหลักด้านการขนส่ง พ.ศ. 2540 - 2549 จัดทำโดย TDRI ( 2540 ) เสนอกระทรวงคมนาคม

### 4.2.1 วัตถุประสงค์ตามแผนหลักด้านการขนส่ง

TDRI ( 2540 ) เสนอว่าในการพัฒนาระบบการขนส่งในอนาคตน่าจะยึดวัตถุประสงค์กว้าง ๆ อย่างน้อย 2 ด้านคือ

- 1) ระบบการขนส่งจะเอื้อต่อการพัฒนาคนและสังคม และเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชนในวงกว้าง โดยเป็นระบบที่ปลอดภัย มีประสิทธิภาพ มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย
- 2) ระบบการขนส่งจะต้องสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ.....

เมื่อขยายให้ละเอียด ในด้าน ความปลอดภัย สิ่งที่ควรเน้นคือ “เพิ่มความปลอดภัยในระบบการขนส่งทุรูปแบบโดยเฉพาะการขนส่งทางถนน และให้ความสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนส่วนแบ่งของรูปแบบการขนส่งต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการขนส่งที่มีความปลอดภัยสูง.....” จะเห็นว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่กว้าง ไม่กำหนดระดับของความปลอดภัยที่คาดหวัง

### 4.2.2 กรอบนโยบาย

แผนหลักได้เสนอแนวนโยบายในด้านความปลอดภัยเช่นกัน โดยแนวนโยบาย เป็นการเพิ่มความปลอดภัยในระบบขนส่ง แผนหลักฯ ขอมรับว่าการพัฒนาความปลอดภัยในการขนส่งบางด้านมีต้นทุนสูง ดังนั้นการพัฒนาความปลอดภัยคงจะทำได้เพียงบางส่วนในช่วง 10 ปี ข้างหน้า แต่ก็ยังมีมาตรการอื่นอีกมากที่น่าจะนำมาปฏิบัติได้อย่างจริงจัง

กลยุทธ์ที่สำคัญด้านการขนส่งคน ตามแนวนโยบายเพิ่มความปลอดภัยในระบบการขนส่ง ที่เสนอในแผนหลัก ได้แก่

- 1) บังคับใช้กฎหมายเคร่งครัดต่อการใช้สารกระตุ้น ( ยาบ้า, DWI ) บรรทุกน้ำหนักเกิน และ การขับเร็วเกินไป(Speeding)
- 2) กำกับดูแลพนักงานขับรถขององค์กรรัฐ หรือเอกชนที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ
- 3) ปรับปรุงสภาพถนน ยกเลิกจุดกลับรถ และสร้างที่กลับรถ

- 4) ปรับปรุงมาตรฐานความปลอดภัยของการจราจรทางถนนให้สูงขึ้น เพิ่มป้าย เครื่องหมาย สัญญาณจราจร
- 5) ถนนสายหลักที่ก่อสร้างใหม่ใช้มาตรฐานความปลอดภัยที่สูง
- 6) ติดตั้งป้ายเตือนทางข้ามรถไฟสอดคล้องกับมาตรฐาน หรือพิจารณาติดตั้งป้ายหยุด(Stop Sign)

#### 4.2.3 แผนการดำเนินงาน

จากการศึกษา วิเคราะห์ แผนปฏิบัติการและแผนรัฐวิสาหกิจ/แผนพัฒนาของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล คือ

สำนักงานนโยบายและแผนฯ กระทรวงคมนาคม  
กรมการขนส่งทางบก  
กรมทางหลวง  
การรถไฟแห่งประเทศไทย  
กรมเจ้าท่า  
สำนักงานส่งเสริมพาณิชย์นาวี  
การทำเรือ  
กรมการbinพาณิชย์  
บริษัทวิทยุการบิน จำกัด

ได้พบว่า ประเด็นการกำกับ ดูแล เช่น ในด้านความปลอดภัย สิ่งแวดล้อมและการแข่งขันยังมีแผนงานด้านนี้อยู่น้อย ทั้งนี้เพราะว่าหน่วยงานดังกล่าวมีภาระหน้าที่อื่น ๆ อีกนอกเหนือไปจากการกำกับดูแล เช่น การก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงข่ายการขนส่งหรือการจัดให้มีบริการขนส่ง เป็นต้น

หน่วยงานที่ (คาดว่า) มีแผนงานด้านความปลอดภัยชัดเจน ได้แก่

- 1) กรมทางหลวงมีโครงการอำนวยความสะดวกและปลอดภัยบนทางหลวง ใช้งบ 19,800 ล้านบาท (ปี 2545- 2549 )
- 2) การรถไฟฯ เน้นเรื่องการป้องกันอุบัติเหตุที่จุดตัดสำคัญ 300 จุดกับทางหลวง
- 3) สำนักงานนโยบายและแผน, กค. ได้ทำแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนน โดยจ้างบริษัทที่ปรึกษา แผนนี้มีลักษณะที่ Comprehensive เสนอให้รัฐลงทุนในด้าน ความปลอดภัย 9,850 ล้านบาท ในระยะเวลา 5 ปี ( AEC and SweRoad, 2000 )