

บทที่ 4

ความซับซ้อนและความขัดแย้งที่สำคัญของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจร

การศึกษาค้นคว้าความซับซ้อนและความขัดแย้งในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจรนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อรู้ว่า

ก. อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความซับซ้อนและความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาราจร

ข. ถ้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจรมีความขัดแย้งในการกำหนดนโยบายต่อกันแล้ว รัฐบาลจะแก้ไขปัญหาราจรให้ประสบความสำเร็จได้หรือไม่ อย่างไร

โดยผู้ศึกษาได้ตั้งสมมติฐานในการศึกษาไว้เพียงประการเดียวคือ “ปัญหาของการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาราจร เกิดจากความซับซ้อนและความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง” (ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจร)

ความซับซ้อนที่สำคัญของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาราจร

1. โครงสร้างและกระบวนการบริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจร

หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจร ประกอบด้วย 3 กระทรวงหลัก แบ่งเป็น 8 ส่วนราชการ กับ 4 รัฐวิสาหกิจ¹ ได้แก่

1) กระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย

¹ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, “การวิเคราะห์ปัญหาการจราจร” หน้า 7., และขงยุทธ สารสมบัติ, “มุมมองการจราจรยุคดิจิทัล” เอกสารในการสัมมนาเรื่องปัญหาการติดขัดช่วยกันคิดช่วยกันแก้ บรรยาย ณ โรงแรมรอยัลล่อตีด เซอรادتัน กรุงเทพฯ, 9-10 พฤศจิกายน 2535 หน้า 15-16

- 1.1 กรมตำรวจ
- 1.2 กรมโยธาธิการ
- 1.3 กรมผังเมือง
- 1.4 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
- 2) กระทรวงคมนาคม ประกอบด้วย
 - 2.1 กรมการขนส่งทางบก
 - 2.2 กรมทางหลวง
 - 2.3 การรถไฟแห่งประเทศไทย
 - 2.4 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ
- 3) สำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย
 - 3.1 สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก
 - 3.2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - 3.3 องค์การรถไฟฟ้ามหานคร
- 4) กรุงเทพมหานคร

ต่อมาได้มีการนำเอาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหารถรเข้ามาร่วมกันดำเนินการเพิ่มเติมอีก รวมเป็น 19 หน่วยงาน ในสังกัด 6 กระทรวง ได้แก่²

- 1) กระทรวงคมนาคม ประกอบด้วย
 - 1.1 กรมการขนส่งทางบก
 - 1.2 กรมเจ้าท่า
 - 1.3 กรมทางหลวง
 - 1.4 การรถไฟแห่งประเทศไทย
 - 1.5 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ
 - 1.6 องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
- 2) กระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย

² สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก, “แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหารถรเร่งด่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจราจร” (มิถุนายน-ธันวาคม 2537)”, 30 มิถุนายน 2537, หน้า 4-5.

- 2.1 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
- 2.2 สำนักผังเมือง
- 2.3 กรุงเทพมหานคร
- 2.4 กรมตำรวจ
- 2.5 กรมโยธาธิการ
- 2.6 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
- 2.7 การไฟฟ้านครหลวง
- 3) กระทรวงการคลัง ประกอบด้วย
 - สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง
- 4) กระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วย
 - 4.1 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 - 4.2 สำนักงานคณะกรรมการศึกษาเอกชน
- 5) กระทรวงอุตสาหกรรม ประกอบด้วย
 - สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม
- 6) สำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย
 - 6.1 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
 - 6.2 สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.)

หน่วยงานของรัฐเหล่านี้ ล้วนมีโครงสร้างและการบริหารตามรูปแบบอย่างระบบราชการ ทั้งนี้ เพราะมีองค์ประกอบของการบริหารที่สอดคล้องกับองค์ประกอบของระบบราชการตามทฤษฎีดังนี้³

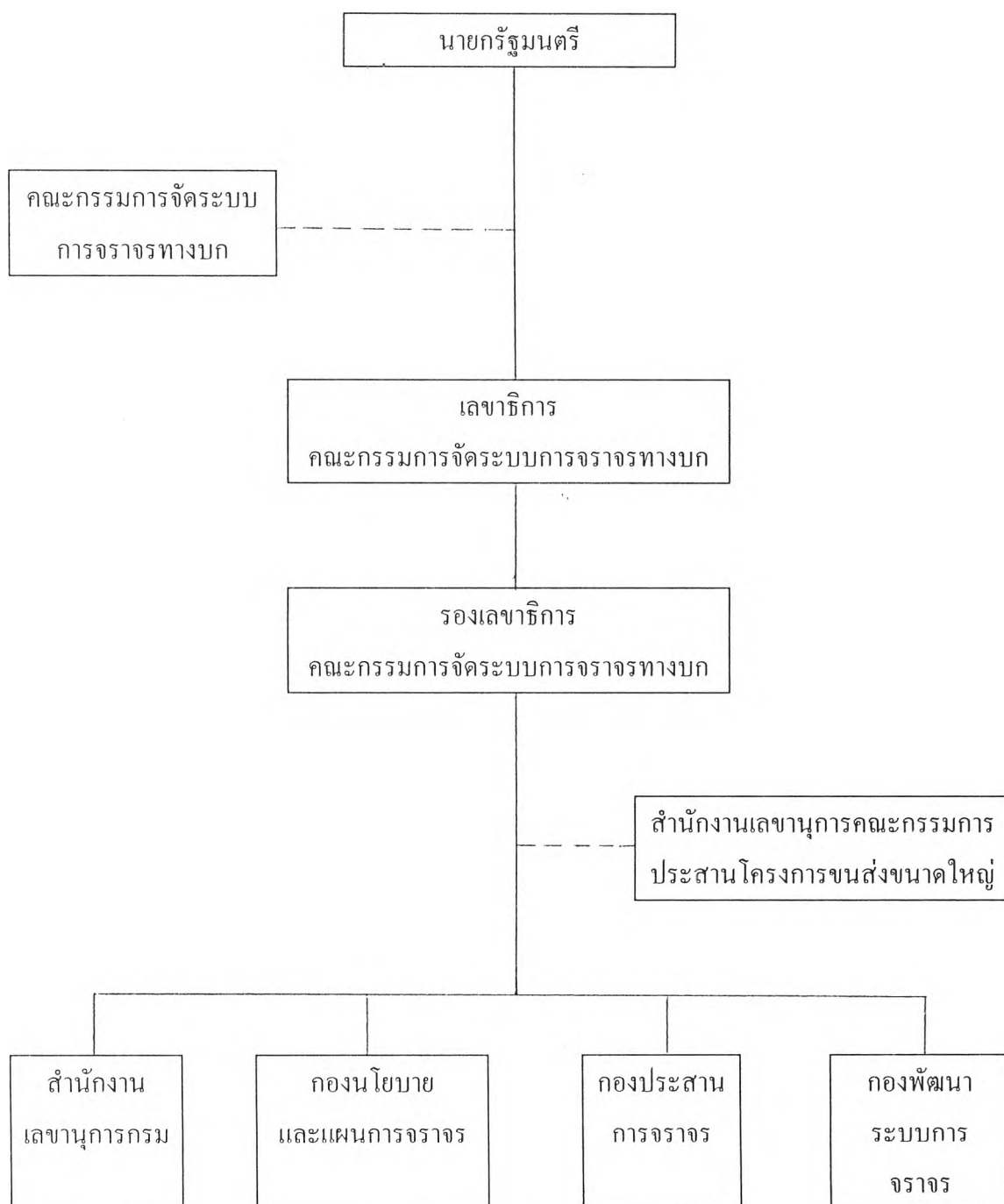
(1) การบังคับบัญชาเป็นไปตามลำดับชั้น กล่าวคือ การดำเนินงานของหน่วยงานลำดับที่ต่ำกว่าจะอยู่ภายใต้การควบคุมแนะนำของหน่วยงานที่อยู่เหนือขึ้นไปอย่างมีระเบียบ และมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนลดหลั่นกันลงมาตามลำดับ ดังจะเห็นได้จากแผนผังสายงานการบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก รวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหารถจากรถอีก 18 หน่วยงาน ต่างก็จะมีแผนภูมิการบังคับ

³ ปิยนาด นูนนาค, “การเมืองระหว่างองค์การรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ.2435-2453)” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 38-40.

ปัญหาในลักษณะคล้าย ๆ กัน (ตัวอย่างแผนภูมิสายงานและการบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก)

แผนภูมิที่ 3 ก.

แผนผังสายงานและการบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก



ที่มา สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก, “ภารกิจ บทบาท และหน้าที่,” หน้า 5-4.

(2) การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง เช่น กรณีแผนผังของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก จะมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นกองต่าง ๆ สำนักงานเลขานุการกรม กองนโยบายและแผนการจราจร กองประสานการจราจร กองพัฒนาระบบการจราจร เป็นต้น จากตัวอย่างดังกล่าวทำให้พิจารณาเห็นว่า ในแต่ละกองมีการจัดแบ่งงานให้ข้าราชการภายในแต่ละกอง แต่ละแผนกปฏิบัติตามความถนัด ความสามารถของตน ซึ่งเท่ากับเป็นการช่วยให้เป้าหมายและนโยบายของหน่วยงาน บรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักการ

(3) กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ล้วนมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีการปฏิบัติภายในส่วนราชการหรือหน่วยงานของตนอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นแบบแผนที่ทำให้ข้าราชการทุกระดับของส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้น ๆ ต้องปฏิบัติตาม อันส่งผลให้แม้จะมีการเปลี่ยนตัวสมาชิกนอกหน่วย ทั้งในระบบบนและล่าง ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก็ยังคงสามารถปฏิบัติงานไปตามกฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่วางไว้

(4) ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่และการเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งหน้าที่เป็นไปตามลำดับขั้น โดยยึดหลักอาวุโส และการประสบความสำเร็จ จะมีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ตัดสินโดยใช้ดุลยพินิจ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจปกครองบังคับบัญชาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนตามลำดับขั้น มีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้

(5) อำนาจหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาระดับสูงของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต่างมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งหน้าที่ของตน แต่เนื่องจากอำนาจหน้าที่เป็นอำนาจของสถาบัน ดังนั้น แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหาร อำนาจหน้าที่ก็ยังคงอยู่ตามเดิม และการจะใช้อำนาจหน้าที่ได้มากน้อยเพียงไรนั้น ก็ย่อมขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่มีการสร้างสมอำนาจบารมี และอำนาจในการต่อรองของบุคคลคนนั้น ซึ่งเรื่องนี้จะป็นตัวสาเหตุสำคัญที่จะนำไปสู่ความขัดแย้ง การขยายหรือยุติความขัดแย้งในการกำหนดนโยบาย การแก้ไขปัญหาจราจรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

(6) ความไม่เกี่ยวกับครอบครัวและความเป็นทางการ ซึ่งขึ้นอยู่กับคุณสมบัติและความสามารถของผู้ที่เป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาบางคนก็รับฟังข้อคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ในระดับล่างลงมา ซึ่งในทางปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับสำนึกและความรับผิดชอบของผู้บริหารแต่ละคนเป็นสำคัญ

(7) คุณสมบัติทางด้านวิชาชีพ การรับบุคคลเข้าทำงานในส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ย่อมใช้คุณสมบัติทางด้านวิชาชีพและความสามารถเป็นเกณฑ์

ส่วนกระบวนการในการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการในระดับต้น มีลักษณะที่เป็นการเปิดโอกาสให้แก่บุคคลผู้มีภูมิความรู้ ความสามารถ และคุณสมบัติตามที่กำหนด ให้มีสิทธิสมัครสอบเข้ารับราชการโดยเท่าเทียมกัน แต่สำหรับการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการในระดับผู้บริหารส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น เจ้ากระทรวงซึ่งเป็นนักการเมืองจะเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง

รูปแบบและคุณลักษณะของโครงสร้างและการบริหารในระบบราชการเหล่านี้ปรากฏให้เห็นโดยชัดเจนในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐโดยทั่ว ๆ ไป รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจราจรทั้ง 19 หน่วย

ส้าง บุนนาค ได้กล่าวในการสัมมนา “วิกฤติการจราจรและแนวทางการดำเนินงานของกรมตำรวจ” ว่า “ปัญหาในภาพรวมและหนทางแก้ไข สิ่งแรกคือ ต้นเหตุของปัญหา ปัญหาที่สำคัญที่สุด คือ”⁴

.....4 ปัญหาระเบียบและระบบราชการ

- หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วยงาน
- ขาดการประสานอย่างใกล้ชิด
- ระเบียบราชการที่ล่าช้าและซ้ำซ้อน.....”

นอกจากนี้ คณะที่ปรึกษา เรื่อง แผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร ได้รายงานบทสรุปสำหรับผู้บริหารในประเด็นการดำเนินการตามแผนแม่บท ประเด็นการจัดองค์การ ว่า⁵ กรอบองค์กรซึ่งกำลังดำเนินการระบบขนส่งมวลชนอยู่ในปัจจุบันนี้นั้น มีความสับสนมาก เนื่องจากมีองค์กรระดับสูงอยู่หลายหน่วยงาน กำลังดำเนินการจัดบริการขนส่งมวลชนให้แก่กรุงเทพมหานคร แต่ขาดการประสานงานกันอย่างน่าเป็นห่วง ในการจัดทำโครงการก็ไม่มีองค์กรในดูแลว่าโครงการต่าง ๆ มีความสอดคล้องกันในทางกายภาพโดยเฉพาะตรงจุดตัด ในระยะ

⁴ ส้าง บุนนาค. “วิกฤติการจราจรและแนวทางการดำเนินงานของกรมตำรวจ”, : เอกสารในการสัมมนาปัญหาจราจรที่ต้องช่วยกันคิดช่วยกันแก้ ครั้งที่ 2. ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ. 1-2 พฤศจิกายน 2536 หน้า 13.

⁵ วิลบอร์ สมิธ แอสโซซิเอทส์ และคณะ. “แผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร ส่วนที่ 1 บทสรุปสำหรับผู้บริหาร” สำนักคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก, กุมภาพันธ์ 2538. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

หลังคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) และสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) ได้พยายามดำเนินบทบาทในการประสานงาน แต่วิธีการปฏิบัติงานเป็นไปในลักษณะของการให้คำแนะนำเท่านั้น ในระดับต่ำลงมามีหน่วยงานเป็นจำนวนมากมีหน้าที่รับผิดชอบ ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบกันในการดำเนินงานด้านการจราจร สรุปหน่วยงานสำคัญ ๆ มีดังนี้

- 1) กระทรวงมหาดไทย
 - 1.1 กรมตำรวจ
 - 1.2 กรมโยธาธิการ
 - 1.3 สำนักผังเมือง
 - 1.4 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
 - 1.5 กรุงเทพมหานคร
- 2) กระทรวงคมนาคม
 - 2.1 กรมการขนส่งทางบก
 - 2.2 กรมทางหลวง
 - 2.3 การรถไฟแห่งประเทศไทย
 - 2.4 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
- 3) สำนักนายกรัฐมนตรี
 - องค์การรถไฟฟ้ามหานคร

เนื่องจากความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนากรอบขององค์กรที่สามารถจะส่งผ่านผลงานของหน่วยงานเหล่านี้ไปสู่การจัดบริการระบบขนส่งมวลชน ซึ่งตอบสนองความต้องการของชาวกรุงเทพมหานคร และในขณะเดียวกันก็พิทักษ์ผลประโยชน์ของแต่ละหน่วยงาน

ลักษณะโครงสร้างและกระบวนการบริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจราจรซึ่งเป็นองค์กรระบบราชการ แต่ละหน่วยงานล้วนต้องบริหารงานของหน่วยตนเองตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้เป็นหลักแล้ว ยังจะต้องร่วมประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งได้แก่ การแก้ไขปัญหาจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานที่เป็นเจ้าของพื้นที่ซึ่งเสมือนเจ้าบ้านย่อมหนีไม่พ้นหน่วยงานกรุงเทพมหานคร โดยตรง ทั้งในฐานะเจ้าของเขตพื้นที่รับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ในการบริหาร

แต่กลับปรากฏว่าโครงสร้างองค์กรและระบบการบริหารงานภายในของกรุงเทพมหานครเอง ก็ประสบปัญหามากมายหลายประการ 'ได้แก่' (แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการกรุงเทพมหานครที่ 1,2)

(1) ระบบโครงสร้างการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร เป็นการจัดโครงสร้างเชิงปิรามิดที่มีฐานกว้างมากเกินไป ในทางปฏิบัติทำให้ผู้บริหารจำเป็นต้องติดต่อกับผู้ปฏิบัติในระดับล่างโดยตรง เป็นผลให้เกิดความสับสนในการดำเนินการ เนื่องจากมีการสั่งการโดยตรงจากผู้บังคับบัญชาหลายฝ่าย ไม่เป็นไปตามขั้นตอน

(2) การจัดองค์กรในปัจจุบันยังก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในด้านนโยบายและปฏิบัติ

(3) สายการบังคับบัญชายังไม่สมดุล ฐานการบังคับบัญชากว้างเกินไป เป็นผลให้การดำเนินงานล่าช้า การกำกับดูแลไม่ทั่วถึง ในการบริหารราชการเมื่อผู้บริหารต้องรับภาระในด้านการปฏิบัติและกำกับดูแลมาก จึงไม่ค่อยมีเวลาให้กับงานสำคัญ ๆ เช่น งานด้านนโยบาย และการมองทิศทางในการดำเนินการ และพัฒนากรุงเทพมหานคร

(4) นอกจากการที่หน่วยงานมีหน้าที่ซ้ำซ้อนกันแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีภาระหน้าที่ประเภทเดียวกัน หากไม่มีความเข้าใจซึ่งกันและกัน จะทำให้การดำเนินงานล่าช้าได้ ในกรณีที่จะต้องดำเนินการเร่งด่วนหรือมีความจำเป็นต้องประสานงาน จึงต้องอาศัยความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการในหลาย ๆ กรณี ทำให้เกิดระบบบุญคุณและระบบพรรคพวก

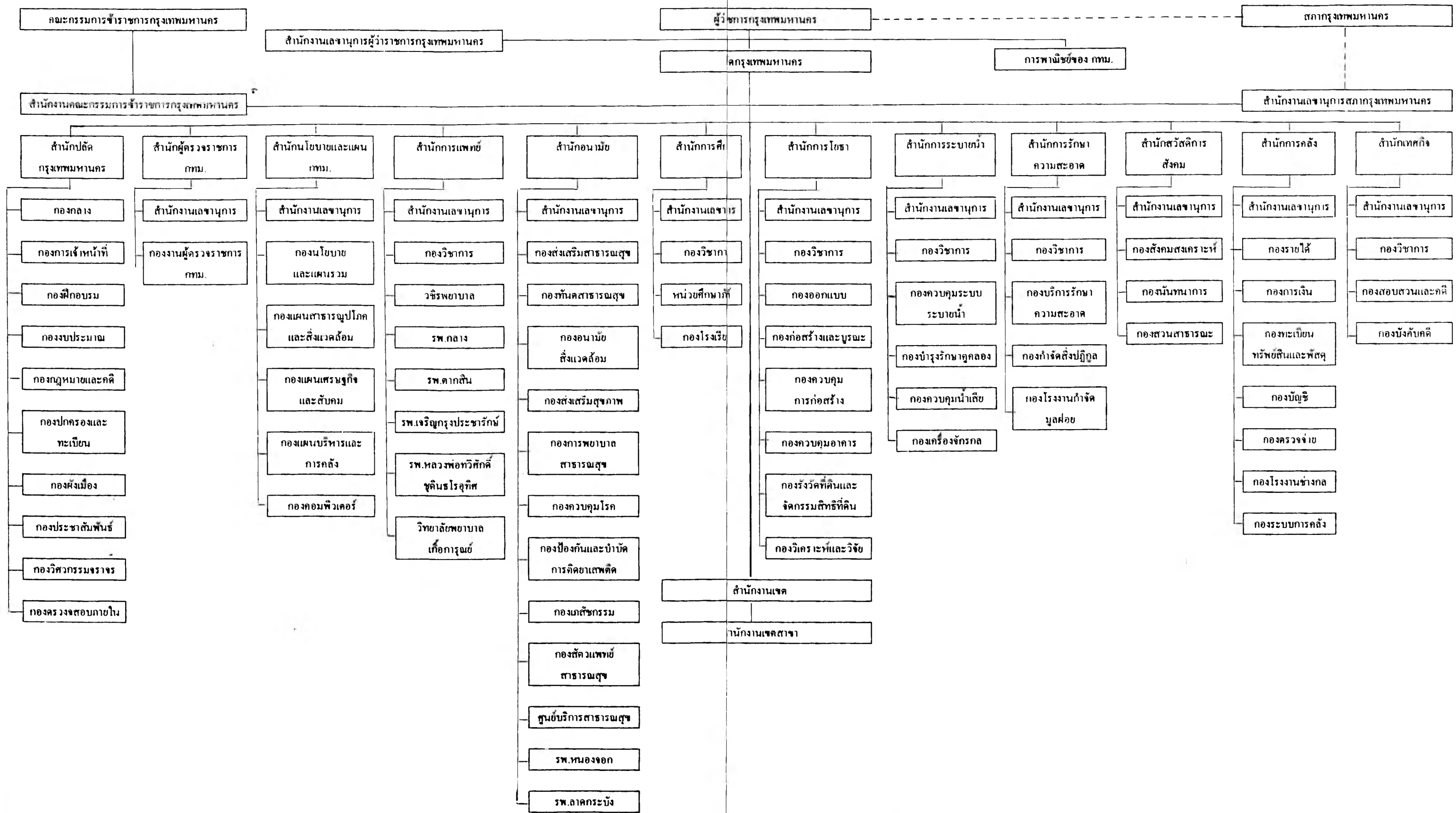
5) โครงสร้างการบริหารราชการ มีลักษณะรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง การดำเนินงานต่าง ๆ ยังต้องผ่านการอนุมัติตามลำดับชั้น ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน โครงการหลายโครงการไม่สามารถดำเนินการได้ตามกำหนดเวลา เพราะการดำเนินงานต้องผ่านการอนุมัติจากต้นสังกัดอยู่เสมอ

6) โครงสร้างองค์กรในปัจจุบัน ยังไม่สามารถดำเนินงานตามที่ได้กำหนดไว้ได้อย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ

7) หน่วยงานต่าง ๆ ยังมีมาตรฐานในการดำเนินงานและการให้บริการที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้บริหารของหน่วยงานนั้นๆ ว่าจะมีแนวทางและให้ความสนใจกับการดำเนินงานมากน้อยเพียงใด

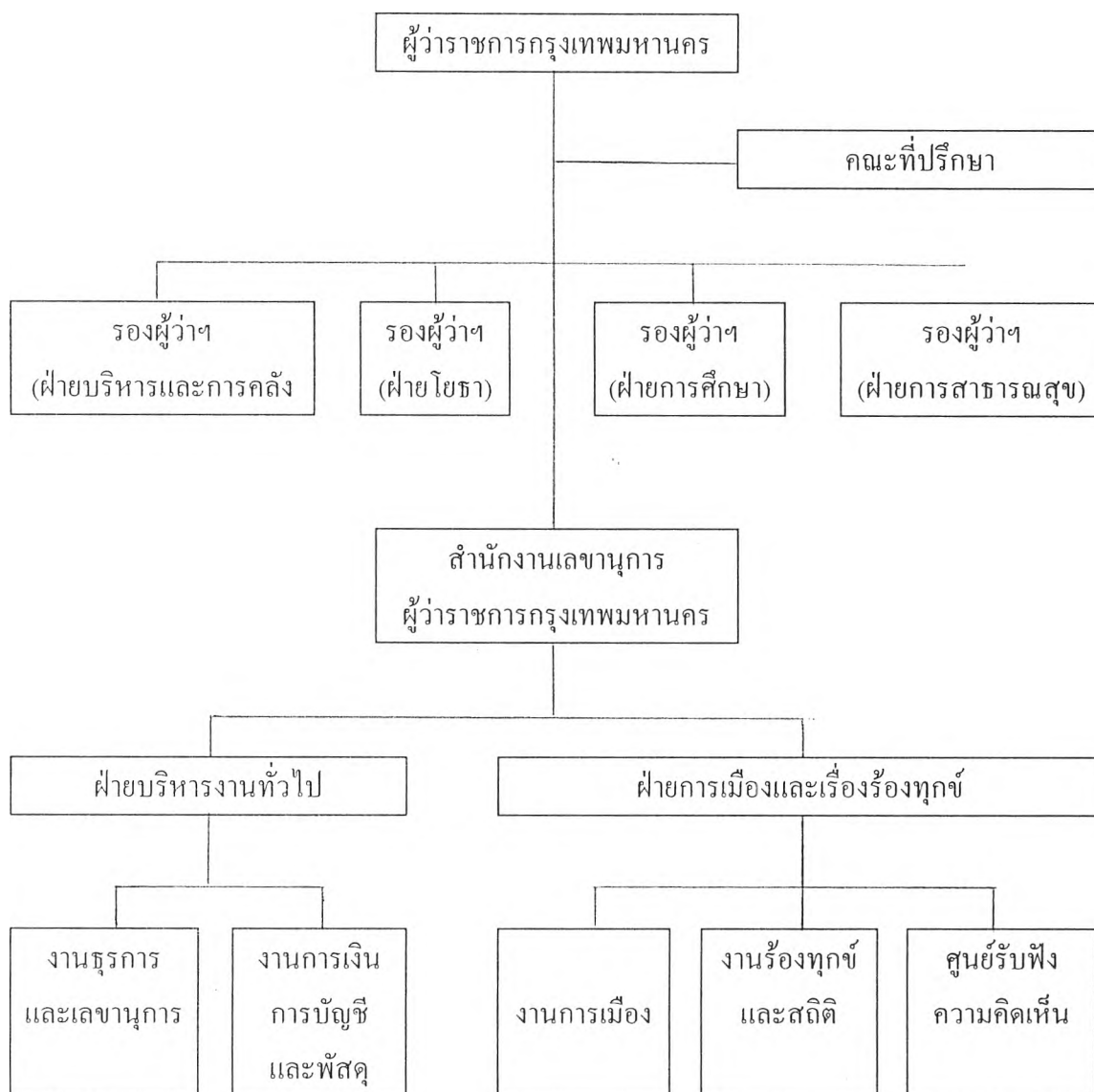
⁸ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. "รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4". 27 พฤษภาคม 2534. หน้า 453-454.

แผนภูมิอริช.
การแบ่งส่วนราชการกรุงเทพมหานคร



แผนภูมิที่ 3 ค.

การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร



หมายเหตุ การแบ่งภาระหน้าที่ของรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปัจจุบันแบ่งตามคำสั่งกรุงเทพมหานครที่ 76/2533 ลงวันที่ 9 มกราคม พ.ศ.2533

ที่มา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4.” หน้า 433.

เป็นที่น่าสังเกตว่าการแบ่งส่วนราชการภายในของสำนัก สำนักงานและกองต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร มีลักษณะที่ซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานของหน่วยปฏิบัติ และหน่วยที่ทำหน้าที่สนับสนุน มีการรายงานและสั่งการหลายขั้นตอน เช่น งานของสำนักงานเขตกับงานของสำนักที่เกี่ยวข้อง การจัดองค์กรและการแบ่งแยกภาระความรับผิดชอบระหว่างสำนัก ยังมีความสับสนและซ้ำซ้อน⁷

เฉพาะปัญหาภายในซึ่งเกิดจากโครงสร้างและกระบวนการบริหารของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของพื้นที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาราจร ก็พอจะเห็นภาพของการร่วมงานและประสานความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อีก 18 หน่วยงานว่าจะมีปัญหาปลีกย่อยภายในเกี่ยวกับโครงสร้างและกระบวนการบริหารของหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้อีกมากมายเพียงใด

ปัญหาจากโครงสร้างและกระบวนการบริหารของหน่วยงานซึ่งเป็นองค์การแบบระบบราชการดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาราจรของรัฐ อันเป็นผลกระทบโดยรวม กล่าวคือ ประเด็นปัญหานี้ได้ปรากฏในรายงานของทางราชการ ไม่ว่าจะเป็นของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ หรือของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก รวมทั้ง พ.ศ.ต.ยงยุทธ สารสมบัติ เลขานุการคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก และเป็นหัวหน้าส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ได้สรุปประเด็นปัญหาจากปัจจัยโครงสร้างและกระบวนการบริหาร ออกมาในปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานของรัฐว่า⁸ “แม้จะมีการประสานงานและให้ความร่วมมือแก้ไขปัญหาราจรระหว่างหน่วยงานของรัฐเพิ่มมากขึ้นกว่าที่ผ่านมา แต่ก็ยังคงมีบางส่วนราชการยังไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร”

ลักษณะโครงสร้างและกระบวนการบริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นองค์การแบบระบบราชการที่มีความซ้ำซ้อนในตัวของหน่วยงานเหล่านั้น ร่วมกับ ความซ้ำซ้อน

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 451.

⁸ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, “การวิเคราะห์ปัญหาราจร”, หน้า 23, สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก, “การแก้ไขปัญหาราจรในกรุงเทพมหานคร,” 16 สิงหาคม 2536, หน้า 35., และ “ภารกิจ บทบาท และหน้าที่,” 6 พฤศจิกายน 2535, หน้า 14-2.

ของกระบวนการบริหารในระบบราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นประเด็นปัญหาของการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจราจรของรัฐโดยตรง

1.2 รูปแบบและวิธีการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจราจรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานครของรัฐ ได้มีความพยายามในการกำหนดนโยบาย มาตรการ แผนงาน และโครงการต่าง ๆ เพื่อคลี่คลายปัญหาลดลง มาตรการที่ได้มีการกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา จะอยู่ในกรอบที่สำคัญ 5 ประการ คือ

- 1) มาตรการด้านผังเมืองและการใช้พื้นที่
- 2) มาตรการด้านวิศวกรรมจราจร (traffic engineering)
- 3) มาตรการด้านการส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชน (mass transportation)
- 4) มาตรการด้านการควบคุมและจัดการจราจร (traffic management)
- 5) มาตรการให้ความรู้ด้านการจราจรแก่ผู้ใช้รถใช้ถนน (traffic education)

20 ปีแรกของการแก้ปัญหา มาตรการที่รัฐบาลให้ความสำคัญ ได้แก่ มาตรการด้านวิศวกรรมจราจร และมาตรการการลงทุนเพื่อสร้างระบบขนส่งมวลชน ระบบขนส่งทั่วไป นโยบายหลักที่ได้รับการส่งเสริมให้ปฏิบัติเรื่อยมาคือ นโยบาย “เคลื่อนรถมากกว่าเคลื่อนคน” เนื่องจากการส่งเสริมแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แต่แม้จะมีการสร้างถนนและขยายพื้นที่ผิวจราจรเท่าใดก็ตาม ความแออัดของการจราจรในเขตกรุงเทพมหานครก็ได้เบาบางลง แต่กลับทวีความรุนแรงจนถึงขั้นวิกฤตในปัจจุบัน

ความล้มเหลวของนโยบาย “เคลื่อนรถมากกว่าเคลื่อนคน” ผลักดันให้มีการตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก” (สจร.) ขึ้นในปี 2521 เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านกำหนดนโยบายการจัดระบบการจราจรทางบกของประเทศ ในฐานะเป็นองค์กรกลางถาวรที่รับผิดชอบด้านวางนโยบายการแก้ไขปัญหาจราจรของประเทศ และมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนนโยบายเดิมมาเป็น นโยบาย “การเคลื่อนคนมากกว่าเคลื่อนรถ” มีการประสาน

งานกับหน่วยงานด้านปฏิบัติการ กำหนดมาตรการหลายมาตรการเพื่อส่งเสริมการลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล ซึ่งผลต่อความสะดวกสบายส่วนบุคคลโดยตรง ทำให้การบังคับใช้ไม่ได้ผล⁹

สำหรับรูปแบบและการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหารถจราจรของคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คจร. ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางถาวรระดับชาติ เพื่อการแก้ไขปัญหารถจราจร เพื่อให้โครงการปรับปรุงระบบจราจรมีความต่อเนื่องกันตลอดไป ไม่หยุดชะงักเพราะการเปลี่ยนรัฐบาล¹⁰ โดย คจร. ได้มีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ.2521 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และกำหนดให้มีการจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก” (สจร.) เพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก¹¹

สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) เป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกเป็นหัวหน้าส่วนราชการ และปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ได้มีการโอนและรับโอนกิจการบริหารบางส่วนของกระทรวงมหาดไทยเข้าเป็นของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก สำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2535¹²

จะเห็นว่าโดยรูปแบบองค์กรของคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) นั้น ตัวคณะกรรมการฯ ไม่ได้กำหนดบทบาทของคณะกรรมการฯ เอง หากแต่ได้มีการตั้งองค์กรในรูปแบบระบบราชการขึ้นมาทำหน้าที่ในทางปฏิบัติแทนองค์กรดังกล่าวก็คือสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดีกรม ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าส่วนราชการ

⁹ สุภาวดี มิตรสมหวัง, “สรุปผลการวิจัยทัศนคติของผู้ใช้รถใช้ถนนต่อมาตรการแก้ไขปัญหารถจราจรในกรุงเทพมหานคร,” ในเอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ : กลยุทธ์ในการนำมาตรการแก้ไขปัญหารถจราจรไปบังคับใช้ให้ได้ผลเชิงปฏิบัติ.” (กรุงเทพ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536) หน้า 1-2.

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก : “สรุปผลการดำเนินงานตามมติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกในรอบปี 2539” หน้า 1-9.

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก : “ภารกิจ บทบาท และหน้าที่,” 6 พฤศจิกายน 2535 (นำเสนอคณะกรรมการสิทธิการสิ่งแวดล้อม), หน้า 3-2.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

นอกจากนี้ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 148/2535 ลง 17 กรกฎาคม 2535 แต่งตั้ง “คณะกรรมการประสานโครงการขนส่งขนาดใหญ่” (กปข.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 153/2535 ลง 23 กรกฎาคม 2535 ตั้ง “สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการประสานโครงการขนส่งขนาดใหญ่” (สปข.) เป็นหน่วยงานภายใต้สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) เพื่อทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ สปข. รายงานต่อ กปข. โดยตรง โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกเป็นผู้อำนวยการ สปข.

องค์กรและหน่วยงานดังกล่าวในแง่ของการบริหาร ผู้มีบทบาทในการบริหารและการดำเนินการย่อมเป็นหน้าที่โดยตรงของ “เลขาธิการคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก” ในขณะเดียวกันเลขาธิการคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ก็ยังดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ “สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก” (สจร.) อีกส่วนหนึ่งด้วย ในทำนองเดียวกันรูปแบบของ “คณะกรรมการประสานโครงการขนส่งขนาดใหญ่” มี สปข. ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกเป็นผู้อำนวยการ สปข. ซึ่งจะเห็นว่าเลขาธิการของคณะกรรมการทั้ง 2 คณะ และหัวหน้าส่วนราชการ สจร. ซึ่งเป็นหน่วยงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจราจรโดยตรง และ สปข. ส่วนบริหาร โดยบุคคลคนเดียวกัน

รูปแบบและวิธีการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจราจรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะสะท้อนให้เห็นปัญหาและอุปสรรคของการแก้ไขปัญหาจราจรได้อีกแนวทางหนึ่ง

สำหรับนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกได้กำหนดไว้ 8 ประการ คือ¹³

1) ให้ความสำคัญและเน้นการพัฒนาระบบการขนส่ง การเคลื่อนย้ายคนโดยสารมากกว่าการเคลื่อนย้ายรถยนต์ เพื่อให้ไปถึงจุดหมายปลายทางให้มากที่สุด รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

¹³ สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก, “การแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานคร,” 16 สิงหาคม 2536, หน้า 9.

- 2) ให้มีการใช้ผิวการจราจรเพื่อการสัญจรของยานพาหนะและของคนเดินเท้าให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
- 3) สนับสนุนและผลักดันการใช้มาตรการควบคุมกระจายปริมาณการจราจรและการจัดระบบการจราจรเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเหมาะสม
- 4) เสริมสร้างและพัฒนาด้านศักยภาพการวางแผน การบริหาร และการอำนวยความสะดวกการจราจร ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- 5) บังคับใช้กฎหมายจราจรอย่างเข้มงวด และปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการจราจรให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพการณ์พัฒนาของประเทศ รวมทั้งเสริมสร้างวินัยและจริยธรรมจราจรให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
- 6) นำเทคโนโลยีและเครื่องมือที่ทันสมัยเข้ามาสนับสนุนการอำนวยความสะดวกการจัดการและการควบคุมการจราจร รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายจราจรอย่างเข้มงวดและเป็นธรรม
- 7) สนับสนุนและผลักดันการใช้มาตรการทางการผังเมือง และมาตรการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาจราจรอย่างมีประสิทธิภาพ
- 8) ประสานการแก้ไขปัญหาจราจรในเมืองใหญ่และเมืองศูนย์กลางความเจริญของภาค ตลอดจนเตรียมการป้องกันปัญหาจราจรที่อาจเกิดขึ้นในเมืองอื่น ในอนาคต

นโยบายของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ต้องให้หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องโดยตรงเข้ามาดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นกรุงเทพมหานคร กรมตำรวจ สำนักผังเมือง องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การรถไฟฟ้ามหานคร โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ต่างก็มีฐานะเทียบเท่ากับ สจร. และเพราะภารกิจ บทบาท และหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่ต่างก็ต้องรับผิดชอบภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของตนเองอีกส่วนหนึ่ง ดังนั้น ประเด็นการที่หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจราจรจะสนองนโยบายของ สจร. โดยเฉพาะ จึงเป็นประเด็นที่น่าพิจารณา เพื่อจะได้ช่วยลดช่องว่างของการกำหนดนโยบายของแต่ละหน่วยงานให้มีความสอดคล้องประสาน และมีการแสวงหาจุดร่วมกันให้ลงตัวมากที่สุด

นอกจากนี้ ประเด็นรูปแบบและการกำหนดนโยบายภายในของแต่ละหน่วยงานเอง ก็เป็นปัญหาที่จะเกี่ยวข้องไปสู่ นโยบายโดยรวม

เฉพาะหน่วยงานกรุงเทพมหานคร ก็ปรากฏปัญหาด้านนโยบายและแผนพัฒนาหลายประการ กล่าวคือ¹⁴

- (1) ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติยังไม่ให้ความสำคัญในการจัดทำแผนหลัก มีบางหน่วยที่ยังไม่ยอมรับ จึงมีแผนงานของหน่วยอื่น (ซึ่งก่อให้เกิดแผนซ้ำซ้อน)
- (2) งบประมาณที่จัดสรรสำหรับโครงการตามแผนมีจำนวนน้อย ทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ (งบประมาณสำหรับปฏิบัติตามแผนไม่พอเพียง)
- (3) ขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ด้านจัดทำแผน และผู้บริหารยังไม่ค่อยให้ความสำคัญต่องานแผนเท่าที่ควร
- (4) แผนงานที่ผ่านมาไม่ชัดเจน ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสน ทำให้การปฏิบัติเกิดความเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผน
- (5) กำกับและติดตามการปฏิบัติตามแผนยังไม่เป็นระบบ ไม่สามารถตอบคำถามผู้บริหารได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้บริหารไม่เห็นถึงประโยชน์ของการมีแผนงาน หรือใช้แผนเป็นเครื่องมือช่วยในการตัดสินใจ นอกจากนี้การติดตามผลการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ยังกระจัดกระจาย และต้องการข้อมูลที่แตกต่างกัน ทำให้เป็นภาระของหน่วยงานผู้ปฏิบัติ อีกทั้งการติดตามประเมินผลของผู้บังคับบัญชาต่างระดับยังไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ได้นำเอาข้อมูลที่ได้ไปใช้ประโยชน์ การประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก

ดังนั้น เมื่อรูปแบบการแก้ไขปัญหาราชการของรัฐ กำหนดให้ตั้งหน่วยงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.), คณะกรรมการประสานโครงการขนส่งขนาดใหญ่ (กปข.), สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการประสานโครงการขนส่งขนาดใหญ่ (สปข.) โดยให้ สจร.เป็นหน่วยงานรับผิดชอบด้านกำหนดนโยบายการจัดระบบการจราจรทางบก ในฐานะองค์กรกลางถาวรที่รับผิดชอบด้านการวางแผนนโยบายการแก้ไขปัญหาราชการของประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีรูปแบบองค์กรแบบระบบราชการ ประกอบกับการกำหนดนโยบายของ สจร.ไม่สามารถดำเนินงานได้ด้วยตนเอง แต่ต้องให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราชการด้านนั้น ๆ เข้ามาเป็นหน่วยงานปฏิบัติและดำเนินงานโดยตรง ทั้ง ๆ ที่หน่วยงานนั้น ๆ ก็มีนโยบายของตัวเองอยู่ส่วนหนึ่งแล้ว นอกจากนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นต่างก็เป็นองค์กรแบบระบบราชการ ปัญหาภายใน

¹⁴ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร,” ฉบับที่ 4, หน้า 456.

หน่วยงานของตนเองเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการปฏิบัติงาน ก็อาจมีปัญหาเช่นเดียวกับปัญหาภายในของหน่วยงานกรุงเทพมหานครเช่นกัน และหากหน่วยงานแต่ละหน่วยขาดการประสานงาน และขาดเจตนารมณ์ร่วมในการแก้ไขปัญหาจราจรเป็นส่วนรวมด้วยแล้ว สภาพการปฏิบัติงานที่ต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างคิด ก็จะปรากฏให้เห็น

ดังเช่นที่ วิทยา ศิริพงษ์¹⁵ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้กล่าวในการสัมมนาปัญหาถดถืดต้องช่วยกันคิดช่วยกันแก้ ในหัวข้อ “บางแง่มุมกับการคมนาคมขนส่ง” ว่า...ระบบการวางแผนและการจัดการจราจรที่ผ่านมา ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและขีดความสามารถของแต่ละหน่วยงานเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ กรุงเทพมหานคร กรมทางหลวง กรมโยธาธิการ ฯลฯ ซึ่งเป็นปัญหาในแง่ของการที่แต่ละหน่วยงานต่างคนต่างคิด ต่างคนต่างทำ

การจัดระบบการจราจร โดยเฉพาะหน่วยงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ยังไม่เป็นเอกภาพในการจัดกิจกรรมหลาย ๆ ด้าน ไม่สามารถทำงานได้แต่เพียงผู้เดียว ต้องอาศัยกรุงเทพมหานคร กรมการขนส่ง เป็นต้น

สิ่งเหล่านี้สะท้อนถึงความซับซ้อนของรูปแบบ และการกำหนดนโยบายของผู้บริหาร และการบริหารงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความไม่สอดคล้องในการกำหนดนโยบายของการแก้ไขปัญหา ประกอบทั้งการบริหารนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนแต่ขาดเป้าหมายในการดำเนินการที่ชัดเจน ผลการปฏิบัติจึงออกมาในลักษณะคนละทิศคนละทาง หรือต่างคนต่างทำ

จะเห็นว่าการเปลี่ยนระบบการเดินรถจาก two way เป็น one way ที่ผ่านมาแล้ว เกิดจากการกำหนดของข้าราชการประจำที่เป็นพนักงานจราจร สิ่งนี้ได้บ่งชี้ให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหารถจราจรไม่ได้เกิดจากรัฐ ทำให้การแก้ไขปัญหามิได้เป็นไปอย่างครบวงจร หากแต่เป็นการแก้ไขเฉพาะจุดเท่านั้น การแก้ไขปัญหามิได้เป็นการแก้ไขโดยรวม ซึ่งผู้ที่เสนอแนวคิดในการแก้ไขคงพิจารณาและมีมุมมองเฉพาะในส่วนที่หน่วยงานของตนต้องรับผิดชอบ ภาพรวมทั้งระบบของปัญหามิได้ถูกนำมาพิจารณาเพื่อแก้ปัญหาร่วมกัน ปัญหาจึงเกิดขึ้นในลักษณะ

¹⁵ วิทยา ศิริพงษ์, “บางแง่มุมกับการคมนาคมขนส่ง,” เอกสารในการสัมมนาปัญหาถดถืดต้องช่วยกันคิดช่วยกันแก้ บรรยาย ณ โรงแรมรอยัลลอร์ดคิด เซอรادتน์ กรุงเทพฯ, 9-10 พฤศจิกายน 2535, หน้า 5

ต่างคนต่างทำ และหน่วยงานก็ถูกกำหนดจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเข้ามาช่วยในการแก้ไขปัญหาอันเป็นสาเหตุซึ่งก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน และสิ่งที่ตามมาก็คือความซ้ำซ้อนของปัญหาที่เพิ่มขึ้น

การกำหนดนโยบายทางการบริหารจะต้องสอดคล้องกันกับนโยบายทางด้านอื่น ๆ ซึ่งข้าราชการประจำที่เป็นผู้บริหาร จะต้องทำความเข้าใจ และรอบรู้ถึงเนื้อหาสาระและหลักการต่าง ๆ ของนโยบายของรัฐเป็นส่วนรวมด้วย ซึ่งหมายความว่าปัญหาจะได้รับการแก้ไขอย่างครบวงจรของปัญหานั้น ๆ

ปราโมทย์ สถาปนิก¹⁶ ได้แสดงความคิดเห็น “เรื่องปัญหาจราจรของกรุงเทพฯ” ในสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ฉบับวันที่ 14-20 ม.ค.2539 หน้า 5,6,8 ว่า ปัญหาจราจรของกรุงเทพฯ แก้ไขไม่ได้ และจะยิ่งเลวร้ายลงไปยิ่งกว่าเดิม เพราะปัญหาจราจรในปัจจุบันมันใหญ่โตซับซ้อนมากเกินไปที่จะใช้เวลาแค่หกเดือนหรือหนึ่งปี ต่อให้อีกห้าปีก็แก้ไขไม่ได้ ถ้าเรายังทำงานกันอยู่อย่างเช่นปัจจุบัน ปราโมทย์ ระบุว่า เป็นความบกพร่องของระบบบริหารงาน ความผิดพลาดของระบบการเมืองที่ขาดการพัฒนา และระบบข้าราชการประจำที่ล่าช้า มากมายด้วยขั้นตอน จึงทำให้ทั้งสองระบบกลายเป็นตัวอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา เป็นตัวสร้างปัญหาตลอด ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทุกคนรู้แต่ทำอะไรไม่ได้ หรือทำไปแล้วก็ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ สุดท้ายก็ทับถมซ้ำซ้อนกันจนแก้ไขไม่ได้ นอกจากปัญหาจากการเมืองแล้ว ปัญหาจากระบบราชการก็มีอีกมากมาย มีหน่วยงานซ้ำซ้อนในการรับผิดชอบปัญหาของกรุงเทพฯ ที่มีไม่ต่ำกว่าสิบหน่วยงาน... หน่วยงานแต่ละหน่วยต่างก็ไม่ต้องการที่จะไปรวมกับหน่วยงานอื่น เพราะจะทำให้งบประมาณและอำนาจของตัวเองลดลง เพราะฉะนั้นเราจะเห็นแล้วว่าระบบการเมืองและระบบข้าราชการประจำนั่นเอง เป็นตัวอุปสรรคในการแก้ไขปัญหารถจราจรติดขัดของกรุงเทพมหานคร ระบบราชการปัจจุบันเป็นระบบที่ทำให้ข้าราชการทำงานอย่างไม่มีความคิดริเริ่ม ทุกคนจะทำงานไปวัน ๆ ตามกฎเกณฑ์ที่ตั้งเอาไว้ ไม่มีใครกล้าแสดงความคิดเห็นใหม่ การแก้ปัญหาหมันก็ไม่เกิด ขอให้ดูการทำงานของ กทม.เป็นหลัก จะเห็นว่าเวลาหลายปีที่ผ่านมา มีบทบาทน้อยมากในการที่จะทำให้โครงการแก้ไขปัญหาของกรุงเทพฯ

¹⁶ ปราโมทย์ สถาปนิก, “ปัญหาจราจรของกรุงเทพฯ” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 42(33), 14-20 มกราคม 2539, หน้า 5, 6, 8.

การทำงานของกรุงเทพมหานครนั้นจะมุ่งทำงานประจำวันมากกว่าที่จะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาของ กทม. ในอนาคต

การทำงานแบบข้าราชการประจำของ กทม. จึงขาดการสร้างสรรค์ความคิดใหม่ ๆ จำเจอยู่กับงานเฉพาะหน้าที่ไม่มีวันจบสิ้น และก็ทำได้ไม่เต็มที่ด้วย

ปราโมทย์ ระบุว่า เพราะเราแก้ปัญหาผัดขิ้นตอนมาตั้งแต่นั้น การแก้ปัญหาที่ถูกต้องคือ จะต้องมีส่วนตอนในการทำงานอย่างชัดเจน และทำให้เป็นลำดับขั้นอย่างจริงจัง เมืองใหญ่ทั่วโลกเขากำหนดการทำงานไว้ดังนี้

1. เมืองนั้นจะต้องมีผังเมือง
2. ต้องตัดถนนในทางราบให้ได้พื้นที่ 20-25% ของพื้นที่ทั้งหมด
3. สร้างระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ขึ้นมารองรับการเดินทางของคนเข้า-ออก เมือง
4. สร้างทางด่วนสำหรับรถยนต์ เพื่อรถยนต์และรถบรรทุกขนาดใหญ่ และ
5. เมื่อเมืองนั้นขยายตัวเต็มที่ ต้องเตรียมตัวสร้างเมืองบริวารเพื่อระบายคนออกไป

นั่นคือมาตรฐานสำหรับการสร้างเมืองที่ตามเมืองใหญ่ทั่วโลกเขากำหนดไว้ ไม่ว่าจะ เป็นนิวยอร์ก ลอนดอน โตเกียว ฯลฯ เป็นข้อกำหนดเบื้องต้น

ปราโมทย์ สรุปว่า หลักเกณฑ์การสร้างเมืองทั้ง 5 ข้อนั้น เราทำผิดหมดทุกข้อ กรุงเทพฯ เลยวิกฤติอยู่เช่นทุกวันนี้ และขอยืนยันว่าถ้าระบบการเมืองและระบบข้าราชการประจำของเรายังเป็นอยู่เช่นทุกวันนี้ ปัญหาต่าง ๆ ของชาติจะไม่ได้รับการแก้ไข รวมทั้งปัญหาจราจรที่แสนจะเลวร้ายอย่างเหลือทนอยู่ขณะนี้

ประเด็นปัญหารูปแบบและการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจราจรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว จึงเป็นอีกประเด็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจราจรของรัฐ ดังปรากฏในรายงานเอกสารของทางราชการของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกกว่า “ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบกับการจราจรบางหน่วย มุ่งพิจารณาภารกิจของตนเป็นหลัก โดยมีได้พิจารณาถึงผลกระทบต่อจราจรโดยภาพรวม”

รูปแบบและกระบวนการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาราจรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นประเด็นความซับซ้อนที่ก่อให้เกิดปัญหาของการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาราจรของรัฐด้วยเช่นกัน ดังเช่นที่ ยงยุทธ สารระสมบัติ เลขาธิการคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับลงวันที่ 1 มกราคม 2537 หน้า 16 ว่า “...โครงการแก้ปัญหาราจรที่หน่วยปฏิบัติซ้ำซ้อนกัน เมื่อเป็นอย่างนี้ก็อยู่ที่ว่าจะใช้สิ่งที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดอย่างไร เบื้องต้นก็ต้องพยายามสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีวัตถุประสงค์ร่วมกันเสียก่อน ว่าเป้าหมายการแก้ปัญหาราจรต้องเป็นเป้าหมายหลัก...

...ยังมีบางหน่วยงานที่เห็นว่างานจราจรเป็นลำดับความสำคัญต่ำ ซึ่งเรื่องนี้พบว่าต้องทำความเข้าใจใหม่...”

ความขัดแย้งที่สำคัญของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจร

2.1 อำนาจหน้าที่

เป็นองค์ประกอบคู่กับตำแหน่งหน้าที่บุคคลที่มีตำแหน่งที่ จึงต้องมีอำนาจที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ ได้อย่างชอบธรรม และอำนาจหน้าที่นี้เป็นอำนาจของสถาบัน มิใช่อำนาจส่วนบุคคล

ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจรต่างมีฐานะเท่าเทียมกัน เป็นองค์กรระดับกรม ผู้บริหารสูงสุดจะดำรงตำแหน่งในระดับอธิบดีหรือผู้ว่าการ (ซี 10) และแม้ว่าอธิบดีหรือผู้ว่าการจะมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งหน้าที่โดยกฎหมายรับรองความชอบธรรม โดยถือว่าเป็นอำนาจของสถาบันดังกล่าว แต่อำนาจหน้าที่ในฐานะอธิบดีหรือผู้ว่าการของแต่ละหน่วยงานไม่ว่าจะเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เพราะยังมีปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นส่วนกำหนด เช่น ภารกิจของหน่วย บทบาทของผู้บริหารหน่วย สถานภาพของหน่วยและของผู้บริหาร เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอำนาจหน้าที่เป็นอำนาจของสถาบัน ดังนั้น แม้จะมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหาร อำนาจหน้าที่ก็ยังคงมีอยู่ตามเดิม แต่การจะสามารถใช้อำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงไรนั้น ก็ย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจบารมีและอำนาจในการต่อรองของตัวผู้บริหารผู้นั้นเอง ซึ่งประเด็นนี้จะเป็นตัวสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความขัดแย้ง

อำนาจหน้าที่เป็นตัวกำหนดความชอบธรรมและความถูกต้องในการกำหนดนโยบายและการบริหาร เพราะอำนาจหน้าที่เป็นสิ่งที่ควบคู่อยู่กับตำแหน่งและเป็นอำนาจของสถาบันไม่ใช่เป็นอำนาจส่วนบุคคล ฉะนั้น การกำหนดนโยบายของหน่วยงานใดๆ ก็ตาม การกล่าวอ้างว่าเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วย จึงทำให้นโยบายของแต่ละหน่วยไม่จำเป็นต้องสอดคล้องหรือเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพราะภารกิจ บทบาท และหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน แต่ละองค์การ ต่างก็มีการกำหนดหน้าที่การงานเป็นของตนเองตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นแม้ว่านโยบายของรัฐโดยชอบจะมีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งระบบ แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจราจร จะกำหนดนโยบายภายในหน่วยของตนเองที่ไม่สอดคล้องประสานกับหน่วยงานอื่น ๆ ก็หาเป็นความผิดทางกฎหมายแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะการกำหนดนโยบายของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นการดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจ

สภาพของหน่วยงานที่ต่างคนต่างฝ่ายมีแผนนโยบายในการแก้ไขปัญหาเป็นของตนเอง โดยมีได้คำนึงถึงเป้าหมายเป็นส่วนรวม รวมทั้งขาดการประสานงานกันด้วยแล้ว ความขัดแย้งจากประเด็นของการใช้อำนาจหน้าที่จึงปรากฏให้เห็นอยู่ในทุก ๆ สถาบัน หน่วยงาน และองค์การต่าง ๆ ที่ต่างต้องมาปฏิบัติงานร่วมกัน

ในการสัมมนาปัญหาจราจรติด ต้องช่วยกันคิดช่วยกันแก้ ซึ่งวิศวกรรมสถานในพระบรมราชูปถัมภ์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันใจกล้า ร่วมกับบริษัท โตโยต้า มอเตอร์ ประเทศไทย จำกัด ได้ร่วมกันจัดขึ้นระหว่าง 9-10 พฤศจิกายน 2535 ณ โรงแรมรอยัลออกคิด กรุงเทพฯ การุณ จันทรางศู¹⁷ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฝ่ายโยธา ได้อภิปรายในหัวข้อ “ยืมให้กว้างภาษากรุง” ว่า “...ปัญหาปัจจุบันในกรุงเทพฯ ควรเน้นในเรื่องของการขนคน โดยการนำระบบขนส่งมวลชน เช่น รถไฟฟ้าเข้ามาใช้ และส่วนชั้นนอกควรเน้นในเรื่องการขนรถมากขึ้น โดยการตัดโครงข่ายถนนต่าง ๆ ให้มีความเชื่อมโยงกันให้มากขึ้น ซึ่งเป็นแนวคิดที่จะแก้ปัญหารถจราจรได้...”

กรุงเทพฯ ได้ดำเนินการไปตามแผนนโยบายนี้เพราะเป็นหน่วยงานปฏิบัติ แต่เนื่องจากกรุงเทพฯ เป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่มีส่วนที่จะสามารถสร้างแผนนโยบายปฏิบัติได้ โดย

¹⁷ การุณ จันทรางศู “ยืมให้กว้างภาษากรุง,” เอกสารในการสัมมนาปัญหาจราจรติดต้องช่วยกันคิดช่วยกันแก้ บรรยาย ณ โรงแรมรอยัลออกคิด เซอราตัน กรุงเทพฯ, 9-10 พฤศจิกายน 2535, หน้า 66.

พยายามบรรเทาความเดือดร้อนของการคมนาคมหรือการจราจรในกรุงเทพฯ ด้วยการสร้างสะพานลอยข้ามทางแยกต่าง ๆ แต่ถึงแม้จะมีการสร้างเพิ่มทั้งที่ผิวถนนมากขึ้นเท่าไร ระดับความรุนแรงของปัญหาเรื่องการจราจรจะดีขึ้นเพียง 5-10% เท่านั้น ไม่มีโอกาสดีขึ้นถึง 100% แต่ทางกรุงเทพฯ ก็ต้องทำใหม่ให้ทันกับจำนวนรถที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และดูเหมือนว่าบรรเทาความรุนแรงของปัญหาจากการจราจรไว้ได้เพียงระยะหนึ่ง..." ฯลฯ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบของเมือง คือ สำนักผังเมือง ซึ่งได้ออกผังเมืองรวมมาในลักษณะของผังเมืองรวมนี้ เป็นลักษณะของการรวมศูนย์ คือ เป็นศูนย์กลางธุรกิจ ทุกคนเข้ามาประกอบกิจกรรมภายในศูนย์กลางของเมือง นโยบายของกรุงเทพมหานครชัดเจนว่า ต้องพัฒนากรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลายศูนย์ เมืองหลวงหลายศูนย์ หมายความว่า อาจจะมีเมืองบริวาร โดยรอบเมืองบริวารเหล่านี้ก็ต้องมีความพร้อมทั้งในเรื่องของโอกาสในการหางาน การใช้ชีวิตประจำวันภายในศูนย์นั้นครบวงจร สถานพยาบาล โรงเรียน ฯลฯ ควรจะอยู่ในเมืองบริวารเหล่านั้นได้ วิธีนี้จะเป็นการลดการสัญจรหรือเดินทางของประชากรเข้ามาสู่ศูนย์กลางของเมือง การแก้ปัญหาจราจรในระยะยาวจะต้องเริ่มที่ผังเมืองก่อน และในอนาคตต้องมีมาตรการทางด้านผังเมืองออกมาบังคับใช้ที่จะกำหนดความหนาแน่นของการใช้ที่ดินเพื่อบังคับให้เมืองนี้ไปสู่สภาพเมืองหลายศูนย์..."

ในขณะที่ จรัสศรี ทีปรัช ได้กล่าวในการสัมมนาฯ ครั้งเดียวกัน ในหัวข้อ "20 นาที กับสำนักผังเมือง" ว่า ...ปัญหาอุปสรรคในปัจจุบัน การดำเนินการวางผังเมืองในปัจจุบันที่สำนักงานผังเมืองซึ่งเป็นสถาบันของรัฐดำเนินการอยู่ ได้มีการใช้การประสานประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งขั้นตอนของกฎหมายฯ แต่เมื่อผังเมืองรวมได้ประกาศใช้บังคับแล้ว การพัฒนาตามผังมักจะขาดการวางแผนและการประสานงานกัน โดยเฉพาะหน่วยงานบริการต่าง ๆ มีโครงการของตนเอง ประกอบกับท้องถิ่นขาดงบประมาณ จึงทำให้การพัฒนาเป็นไปได้ช้าไม่ดีเท่าที่ควร หรือบางครั้งทำงานซ้ำซ้อนกัน ก่อให้เกิดผลเสียอย่างมาก¹⁸

แนวคิดที่แปลกแยกเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจราจรที่ปรากฏระหว่างหน่วยงานกรุงเทพมหานครกับสำนักผังเมืองประเด็นลักษณะของเมือง ซึ่งหน่วยงานกรุงเทพมหานครมีนโยบายชัดเจนว่า ต้องพัฒนากรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลายศูนย์ แต่หน่วยงานสำนักผังเมืองได้ออกเป็นผังเมืองรวม ซึ่งมีลักษณะของการรวมศูนย์ และโดยที่หน่วยงานทั้งสองต่างมีอำนาจหน้าที่

¹⁸ จรัสศรี ทีปรัช, "20 นาทีกับสำนักผังเมือง", : เอกสารในการสัมมนาเรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

ที่เป็นเอกภาพไม่ขึ้นต่อกัน การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบของเมือง ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหารถราของหน่วยงานทั้งสอง จึงมีลักษณะตรงกันข้าม ต่างชัดอย่างชัดเจน ภาพสะท้อนปัญหาของการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหารถราดังกล่าว ทำให้เห็นว่าหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหารถรา ต่างหน่วยต่างก็มองเฉพาะปัญหาของตนเอง

กรณีความขัดแย้งจากประเด็นอำนาจหน้าที่ ยังสามารถดูได้จากกรณีหน่วยงานกรุงเทพมหานครได้เสนอโครงการแก้ปัญหารถราโดยใช้สัญญาณไฟจราจรอัตโนมัติ ซึ่งหน่วยงานกรุงเทพมหานครเป็นผู้รับผิดชอบดูแล โดยเสนอเป็นโครงการติดตั้งระบบควบคุมสัญญาณไฟจราจรอัตโนมัติ แต่การปฏิบัติควบคุมสัญญาณไฟจราจรตามทางร่วมทางแยกด้วยการควบคุมของตำรวจจราจรนั้น ตำรวจท้องที่ฝ่ายจราจรจะเป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งมีปัญหาในการพยายามของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะให้ใช้ระบบสัญญาณไฟจราจรอัตโนมัติ เพราะการกดจังหวะสัญญาณไฟของตำรวจจราจรนั้น ขาดความสัมพันธ์กัน และบางครั้งมีกรณีสร้างผลงานในเขตพื้นที่ตนเอง โดยพยายามปล่อยรถในเขตพื้นที่ของตนให้มากที่สุด และสกัดกั้นการเข้ามาของรถยนต์ในเขตพื้นที่ต่อเนื่องให้นานที่สุด เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าในเขตพื้นที่ของตนเองนั้นการจราจรคล่องตัว แต่การใช้ระบบสัญญาณไฟจราจรอัตโนมัติก็มีปัญหาเช่นกัน ยกตัวอย่าง สี่แยกพญาไท ในกรณีที่รถในถนนพญาไทมุ่งหน้าไปอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ ได้สัญญาณไฟเขียว แต่มีรถเต็มพื้นที่ในถนน ไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ รถก็จะติดเต็มสี่แยก พอครบวงรอบของสัญญาณไฟจราจรอัตโนมัติให้รถทางด้านถนนศรีอยุธยาได้ไฟเขียวก็จะไปไม่ได้ เพราะมีรถขวางทางอยู่กลางสี่แยก สุดท้ายก็เกิดจากรถพันกันไปไม่ได้เลย แต่ถ้ามีตำรวจจราจรคอยควบคุมสัญญาณไฟอยู่ ก็สามารถสลับจังหวะสัญญาณไฟจราจรได้ ซึ่ง จิราภรณ์ นิกรดา¹⁹ ได้แสดงข้อคิดเห็นไว้ในหนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 23 สิงหาคม 2538 หน้า 23 อันสะท้อนถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหารถราในประเด็นของสัญญาณไฟจราจรว่าควรเป็นระบบอัตโนมัติ แต่ฝ่ายตำรวจซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติในการควบคุมดูแลการจราจรในพื้นที่ ยังมีความต้องการควบคุมสัญญาณไฟจราจรด้วยระบบกดปุ่มโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรอยู่ ซึ่งในความเป็นจริงผู้ใช้รถใช้ถนนสามารถสัมผัสได้ด้วยตนเองว่า ในวันหยุดราชการที่ไม่มีปัญหารถราติดขัด ก็จะมีการใช้สัญญาณไฟจราจรอัตโนมัติ แต่ในวันเวลาเร่งด่วนที่มีปัญหาการจราจรติดขัดหรือเวลาเร่งด่วน เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรจะออกมา

¹⁹ จิราภรณ์ นิกรดา, มติชน (23 สิงหาคม 2538) : 23.

ควบคุมสัญญาไฟฟ้จากรด้วยระบบกดปุ่ม โดยขอใช้ผ่านศูนย์ควบคุมสัญญาไฟฟ้จากร ซึ่งก็เป็นการแก้ปัญหาในลักษณะถ้อยที่ถ้อยอาศัย

ฉะนั้น ตัวอำนาจหน้าที่จึงเป็นประเด็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจากร เพราะผู้ใช้อำนาจหน้าที่นั้นต่างก็รู้ว่าเป็นความชอบธรรมภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

อำนาจหน้าที่แม้ว่าจะมีสถานภาพในรูปแบบของหน่วยงานหรือระดับบุคคลก็ตาม ต่างก็มีฐานะตามกฎหมายที่เท่าเทียมกัน ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาใด ๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่มีฐานะของอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกัน คุณสมบัติของผู้บริหารจะต้องเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ มีการประสานที่ใกล้ชิด รวมทั้งต้องมีวิสัยทัศน์ของการแก้ไขปัญหาที่เป็นองค์กร ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อน และเป็นเรื่องเฉพาะบุคคล และกลายเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความขัดแย้งในประเด็นของอำนาจหน้าที่ในที่สุด

ความขัดแย้งจากประเด็นของอำนาจหน้าที่ได้สะท้อนให้เห็นในปัญหาและอุปสรรคของการแก้ไขปัญหาจากรในเอกสารของทางราชการของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจากรทางบก โดยมีพฤติกรรมแสดงออกเช่นเดียวกับประเด็นจากปัจจัยความซับซ้อนซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

2.2 ความต้องการให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน

เป้าหมายที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้ง คือ การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างก็ต้องการในทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าอย่างเดียวกัน แต่เนื่องจากทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่านั้นมีอยู่อย่างจำกัด จึงทำให้มีปัญหาในการจัดสรร ซึ่งเมื่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดตระหนักถึงความแตกต่างในผลประโยชน์ ความไม่เท่าเทียมกันในการจัดสรรทรัพยากรก็ต้องปรับให้เป็นธรรมขึ้น อันนำไปสู่ความขัดแย้ง²⁰ นั้น คือหน่วยงานขาดความพึงพอใจในการจัดสรรทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าอย่างจำกัด ซึ่งได้แก่ งบประมาณแผ่นดิน บุคลากร สถานที่ทำงาน อำนาจวินิจฉัยสั่งการ เป็นต้น

²⁰ Roger W.Cobb PP. 83-85, Charles E.Elder, Porticipation in American Politics..., อ้างใน ปิยนาด บุนนาค, การเมืองระหว่างองค์กรของรัฐ กรุงเทพฯ, หน้า 283.

ความต้องการให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน ถือได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อการทำงาน โดยมีเป้าหมายเป็นหลัก จึงเป็นเรื่องปกติที่หน่วยงานทุกหน่วยต้องมีความต้องการให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงานเพื่อชื่อเสียง เกียรติยศ ทั้งต่อหน่วยงานและผู้บริหาร สิ่งที่สะท้อนต่อปัจจัยประเด็นนี้จึงออกมาในลักษณะของวัสดุอุปกรณ์ คน เงิน ไม่เพียงพอ เช่นกรณีของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ได้เรียกร้องว่า

“...อนึ่งปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการจัดการจราจรทางบก มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติจริง จำนวน 69 อัตราเท่านั้น โดยในจำนวนนี้แบ่งเป็นข้าราชการ 39 อัตรา และลูกจ้างประจำ 30 อัตรา ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ได้รับอนุมัติอัตราเพิ่มอีก 34 อัตรา ในปีงบประมาณ พ.ศ.2536 แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ.2536 ยังไม่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้ยังไม่สามารถบรรจุข้าราชการเพิ่มเติมได้ ก่อให้เกิดปัญหาขาดแคลนบุคลากรที่จะมาปฏิบัติภารกิจอย่างรุนแรง ฯลฯ การที่สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2536 จำนวนประมาณ 34 ล้านบาทนั้น ยังนับว่าน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับภาระหน้าที่ซึ่งจะต้องปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนด...”²¹ เป็นต้น

ความต้องการให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงานดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าหน่วยแต่ละหน่วยมีเป้าหมายของตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบ เป็นการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาเฉพาะงานในหน้าที่รับผิดชอบ โดยแต่ละหน่วยต่างก็คำนึงถึงเป้าหมายของหน่วยงานตนเองเป็นสำคัญ แม้ว่าหน่วยงานเหล่านี้จะมีเป้าหมายหลักของการแก้ไขปัญหาจราจรอย่างเดียวกัน แต่เป้าหมายในการปฏิบัติงานจริงของหน่วยงานแต่ละหน่วยก็แตกต่างกัน ความแตกต่างของการกำหนดเป้าหมายหรือนโยบายหลักของหน่วยงานแต่ละหน่วยที่แตกต่างกันนั้น เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดภารกิจอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานนั้น ๆ ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ หรือเป็นองค์กรของรัฐ ซึ่งความหมายโดยรวม หมายถึงกระบวนการในการรวบรวม และแบ่งงานที่จะต้องกระทำออกเป็นหมวดหมู่ โดยจำกัดขอบเขตของ

²¹ สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก, “ภารกิจ บทบาท และหน้าที่,” หน้า 6-2, 7-1.

การทำงาน การมอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนการกำหนดข้อบังคับ วิธีปฏิบัติในการทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างดีที่สุดและมีประสิทธิภาพที่สุด²²

เมื่อหน่วยงานแต่ละหน่วยที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจรรยาบรรณต่างต้องทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจรรยาบรรณตามอำนาจหน้าที่ในหน่วยงานของตนเอง จึงเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่หน่วยงานต่าง ๆ ต้องกำหนดเป้าหมาย หรือกำหนดนโยบายภายในขอบเขตภารกิจ อำนาจ และหน้าที่ของหน่วยงานของตน และกระบวนการในการบริหารจะสามารถดำเนินการไปได้จะต้องประกอบด้วย คน เงิน การจัดการ และวัตถุดิบ และตราบไคที่สิ่งเหล่านี้มีอยู่อย่างจำกัด การแสวงหาเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่มีคุณค่าหรือทรัพยากรเหล่านี้ก็จะถูกแย่งชิงกันจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยกันเอง และอาจรวมไปถึงหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีความต้องการในทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าเหล่านั้นด้วย และหากความต้องการให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงานมีมากเพียงใด การแย่งชิงทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อนำมาสู่กระบวนการดำเนินการและการปฏิบัติงานเพื่อก้าวไปสู่ความสำเร็จก็ยิ่งมีสูงมากขึ้น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจรรยาบรรณมีอยู่ด้วยกันหลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานต่างก็มีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานตนเองอยู่ในแผนงาน และการกำหนดนโยบายของหน่วย หากแผนงานและการกำหนดนโยบายของแต่ละหน่วยมีความสอดคล้องและเอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จในเป้าหมายของหน่วยงานตน ความคืบหน้าในกระบวนการแก้ไขปัญหาก็สามารถดำเนินการไปได้ แต่หากแผนงานและการกำหนดนโยบายของหน่วยงานแต่ละหน่วยไม่สอดคล้องประสานกัน หรือมีความแตกต่างกันในผลประโยชน์อันพึงจะได้โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือรู้สึกว่าจะควรจะได้แต่ไม่ได้ เช่นนี้ ย่อมก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจต่อการที่ดำเนินงานตามนโยบายนั้น และหากนโยบายนั้นแต่ละหน่วยงานต้องประสานงานร่วมกัน ก็ยิ่งยากที่จะแสวงหาความร่วมมือต่อกัน อันเป็นผลนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน

²² พรรณี ประเสริฐวงศ์ และคณะ, การจัดองค์กรและการบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), หน้า 168.

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจราจร ต่างก็กำหนดนโยบาย/แผนงาน/โครงการที่มีทั้งหมด 212 แผนงาน/โครงการ รวมเป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ 412,078.31²³ ล้านบาท โดยแต่ละหน่วยงานต่างก็มีการกำหนดนโยบาย/แผนงาน/โครงการของตนเอง และปัจจัยองค์ประกอบสำคัญที่จะเอื้ออำนวยให้นโยบาย/แผนงาน/โครงการ ของหน่วยงานของตนบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ ย่อมหลีกเลี่ยงไม่พ้นปัจจัย 4 ประการ ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการดำเนินงาน ซึ่งปัจจัยทั้ง 4 ประการนี้ ล้วนมีความสำคัญที่ต้องเอื้ออำนวยและสอดคล้องประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยไม่อาจแยกปัจจัยหนึ่งปัจจัยใดออกจากกันได้ แต่ความต้องการให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงานหลังจากการที่มีการกำหนดนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ไว้แล้ว นั้นย่อมแสดงว่าต้องมีบุคลากร มีวัตถุดิบ มีวิธีการดำเนินงานไว้พร้อมแล้ว ส่วนเงินที่จะใช้ในการดำเนินงานตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการนั้น ในองค์การระบบราชการต้องอาศัยจากงบประมาณประจำปีของประเทศ และงบประมาณซึ่งหมายถึงเงินที่จะนำมาดำเนินงานต่อไปนั้น จะเป็นเป้าหมายของการให้ได้มาซึ่งงบประมาณที่จะนำไปสู่การดำเนินงานตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ของหน่วยงานของตน แต่ด้วยความจำกัดของเงินงบประมาณที่มีในแต่ละปี ประกอบกับการกำหนดนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ของแต่ละหน่วยงานล้วนแต่ต้องใช้วงเงินเป็นจำนวนมากมหาศาล การแข่งขันเพื่อให้ได้มามากที่สุดของหน่วยงานต่าง ๆ จึงเกิดขึ้น ทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าที่มีอย่างจำกัดเหล่านี้ หากได้รับการจัดสรรแบ่งปันโดยหน่วยงานที่ได้รับขาดความพึงพอใจ ผลที่เกิดขึ้นย่อมกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานนั้น ๆ โดยตรง

ในกรณีที่มีการแก้ไขปัญหาจราจรเป็นระบบการขนส่งขนาดใหญ่ เช่น โครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ ซึ่งมีหน่วยงานกรุงเทพมหานครเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีบริษัท ขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นผู้รับสัมปทาน มีมูลค่าโครงการ 28,111 ล้านบาท²⁴ ได้กำหนดระยะเวลาการก่อสร้างประมาณ 3 1/2 ปี (พ.ศ.2537-2540) จะเปิดให้บริการใน พ.ศ.2540 โดยโครงการนี้มีการลงนามในสัญญาเมื่อ 9 เมษายน 2535 และสัญญาสัมปทานมีผลบังคับใช้ 7 เมษายน 2536 แต่ด้วยความไม่ชัดเจนของนโยบาย ประกอบกับความต้องการบรรลุเป้าหมายหน่วยงาน ทำให้อาจเกิดกรณี

²³ สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก, “ประมวลแผนแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ประจำปี 2536.” หน้า 5. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

²⁴ สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก, “รายงานความก้าวหน้าโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ,” กรกฎาคม 2537.

การปิดบังข้อมูล เป็นเหตุให้ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมต่อการรับรู้และตัดสินใจ และเพราะโครงการเช่นนี้มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน และเป็นนโยบายสาธารณะ จึงก่อให้เกิดประเด็นของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ปรากฏการณ์กรณีประชาชนฟ้องร้องหน่วยงานกรุงเทพมหานครให้เปิดเผยข้อมูลโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพฯจึงปรากฏให้เห็น นอกจากนี้ยังอาจเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อีกด้วย

ดังนั้น ประเด็นความต้องการให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็เป้าหมายขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ก็ตาม ล้วนเป็นปัจจัยนำไปสู่ประเด็นของความขัดแย้งในการดำเนินงาน และส่งผลกระทบกลายเป็นปัญหาของการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาราจรของรัฐในที่สุด

2.3 ความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของหน่วยงาน

ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจร ต่างก็มีภารกิจ บทบาท หน้าที่เป็นของตนเอง แต่ละหน่วยต่างผ่านกระบวนการกล่อมเกลாதางการเมืองและสังคมที่แตกต่างกัน ดังนั้น ทักษะคิด ค่านิยม จึงย่อมแตกต่างกันไปตามพื้นฐานโครงสร้าง และสิ่งแวดล้อมที่ไม่เหมือนกัน ประกอบกับการติดต่อสื่อสารที่ไร้ประสิทธิภาพ การรับรู้ที่ผิดพลาด และความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ย่อมนำไปสู่ความขัดแย้ง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจรแต่ละหน่วยต่างก็ต้องมีองค์ประกอบสำคัญขององค์กรที่ประกอบด้วย²⁵

- 1) ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์
- 2) คน
- 3) กระบวนการปฏิบัติงาน
- 4) สถานที่หรือทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการทำงาน

และทราบไ้ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งได้แก่ คน และหน่วยงาน มีความรู้สึกว่าจะเกิดความแตกต่างในผลประโยชน์ คือ ความไม่เท่าเทียมกันในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่า

²⁵ กิติมา ปรีดีดิติก, ทฤษฎีบริหารองค์กร. (กรุงเทพฯ : ธนะการพิมพ์, 2529), หน้า 28-31.

ค่าซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ประเด็นของความขัดแย้งก็จะเกิดขึ้น ทั้งนี้และทั้งนั้นเพราะหน่วยงานแต่ละหน่วย แม้จะมีองค์ประกอบขององค์กรที่เหมือนกัน แต่องค์ประกอบที่รวมกันเป็นหน่วยงานในแต่ละหน่วยนั้นก็แตกต่างกัน

1) ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้น หน่วยงานแต่ละหน่วยต่างก็มีความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ย่อย ๆ อยู่หลายประการ ซึ่งเมื่อรวมกันก็เป็นความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์รวมขององค์กร แต่ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ย่อย ๆ ของแต่ละหน่วยงานเหล่านี้ต้องมารวมกันแก้ไขปัญหาราจร ซึ่ง เป็นปัญหาของประชาชน โดยส่วนรวม การแบ่งสรรทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดของแต่ละหน่วยงาน จึงจำเป็นต้องแย่งชิงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามความต้องการของหน่วยงานของตน และหน่วยงานแต่ละหน่วยงานต่างก็มีความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไปตามภารกิจ อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของงานแต่ละหน่วยงาน ซึ่งจะมีประเด็นปัจจัยที่ใกล้เคียงกับข้อ 2.2 (ความต้องการให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน) ซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจรแต่ละหน่วยงาน ได้สะท้อนออกมาจากการสัมมนาฯ ดังกล่าว ซึ่งชี้ให้เห็นว่าแต่ละหน่วยต่างก็มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เป็นของตนเอง เมื่อความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยต้องตอบสนองความต้องการให้บรรลุเป้าหมายของหน่วย รวมทั้งอำนาจหน้าที่ที่แต่ละหน่วยพึงมีพึงปฏิบัติแล้ว ความอ่อนไหวที่จะเกิดสภาพของต่างคนต่างทำย่อมเป็นไปได้สูง

วิทยา ศิริพงษ์²⁶ รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้กล่าวว่า “...ระบบการวางแผนและการจัดการจราจรที่ผ่านมา ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและขีดความสามารถของแต่ละหน่วยงานเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ กรุงเทพมหานคร กรมทางหลวง กรมโยธาธิการ ฯลฯ ที่เป็นปัญหาในแง่ของการที่แต่ละหน่วยงานต่างคนต่างคิด ต่างคนต่างทำ

²⁶ วิทยา ศิริพงษ์, “บางแง่มุมกับการคมนาคมขนส่ง,” หน้า 5.

การจัดระบบการจราจรโดยเฉพาะหน่วยงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกยังไม่เป็นเอกภาพ ในการจัดกิจกรรมหลาย ๆ ด้านไม่สามารถทำงานได้แต่ผู้เดียว ต้องอาศัยกรุงเทพมหานคร กรมการขนส่ง เป็นต้น...”

กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา²⁷ ครึ่งดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้กล่าวว่า... ฯลฯ “การที่ต้องมี สจร.และ คจร. เพราะว่าเรื่องแก้ปัญหาจราจรมี 12 หน่วยงาน ที่มีอำนาจหน้าที่ประสานกันในระดับหน่วยงานอิสระไม่ขึ้นกับใคร ถ้าไม่มีการรวมศูนย์อย่างนี้ จะตัดสินใจอะไรไม่ได้เลย ไม่ว่าจะเป็นการตั้งเข็มทิศ แผนร่วมอะไรต่าง ๆ ก็จะทำไม่ได้ทั้งนั้น ทั้ง ๆ ที่มีคณะกรรมการระดับที่มีรองนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่แทน ฯลฯ นายกรัฐมนตรี เมื่อมีกรรมการใหญ่ถึงขนาดนี้ แต่การประสานงานยังไม่ได้ 100% ยังไม่รวดเร็วอย่างที่คิด ฯลฯ”

2) คน เป็นทรัพยากรที่สำคัญยิ่งของหน่วยงาน องค์การ ความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การ ย่อมขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติว่าได้ทำตามวัตถุประสงค์ขององค์การหรือไม่

นอกจากนี้ปัญหาความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีปัญหาจากอำนาจหน้าที่และความต้องการให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยแล้ว คนยังเป็นปัจจัยหลักที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือขยายขอบเขตของความขัดแย้ง รวมไปถึงการยุติความขัดแย้งด้วย เพราะคนเป็นต้นกำเนิดของบรรดาปัญหาทั้งหมด

สล้าง บุนนาค²⁸ ครึ่งดำรงตำแหน่งผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ได้กล่าวว่า “...ปัญหาในภาพรวมและหนทางแก้ไข สิ่งแรกคือ ต้นเหตุของปัญหาที่สำคัญที่สุด คือ

5. เอกลักษณะไทยที่เป็นปัญหา

- มักง่าย ชอบสบาย
- เห็นแก่ตัว
- วินัยหย่อนยาน
- ชอบฟุ่มเฟือย

²⁷ กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา, “โครงการรถไฟฟ้าใต้ดินในอนาคต,” บทความในการสัมมนาปัญหาการติดต่อช่วยกันคิดช่วยกันแก้, ครั้งที่ 2 ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ, 1-2 พฤศจิกายน 2536, หน้า 113.

²⁸ สล้าง บุนนาค, “วิกฤติการจราจร และแนวทางการดำเนินงานของกรมตำรวจ,” เอกสารในการสัมมนาเรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

ปัญหาจากตัวคนถือเป็นพฤติกรรมเฉพาะตัว ดังนั้น ในการบริหารการใช้คนให้ตรงกับงาน จึงเป็นหลักการบริหารสำคัญ ส่วนความเบี่ยงเบนที่เกิดขึ้นที่อยู่ที่ผู้บริหารจะใช้ความรู้ความสามารถในการแก้ไขปัญหาต่อไป

3) กระบวนการปฏิบัติงาน ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ และกำหนดวิธีการปฏิบัติงานให้มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจรรยา แต่หน่วยต่างก็มีกระบวนการปฏิบัติงานเป็นลักษณะเฉพาะของตนเอง แม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งเป็นหน่วยงานในระบบราชการที่มีรูปแบบลักษณะเหมือนกัน แต่กระบวนการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยแตกต่างกันไปตามบทบาทภารกิจภายใต้ขอบเขตตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจรรยาตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับได้กำหนดไว้ โดยแต่ละหน่วยต่างก็มีกระบวนการปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาจรรยาเป็นของตนเองแตกต่างกันไป

จากการสัมมนา “ปัญหาเรื้อรังต้องช่วยกันคิดช่วยกันแก้” ทั้ง 2 ครั้ง ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจรรยา ได้สะท้อนรูปแบบของกระบวนการปฏิบัติงานของการแก้ไขปัญหาจรรยาของหน่วยงานของตนไปตามบทบาท ภารกิจ ระเบียบ ขอบเขต ตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งก็ปรากฏว่าบางหน่วยมีรูปแบบกระบวนการปฏิบัติงานที่ทำได้เป็นเอกภาพของหน่วยตน แต่มีลักษณะของการเข้าไปร่วมในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรูปแบบโครงสร้างของหน่วยงานที่ไม่ชัดเจน ย่อมก่อให้เกิดลักษณะของการขาดเอกภาพในการทำงานที่เด่นชัด ซึ่งย่อมทำให้เกิดภาวะความไม่มั่นคง ไม่มีน้ำหนักของกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วย หรือบางหน่วยอาจมีลักษณะของกระบวนการที่แผ่กว้าง มีขอบเขตกว้างไกล จนบางครั้งไม่อาจบริหารให้กระบวนการการปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น

ขงยุทธ สารสมบัติ²⁹ เลขาธิการคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก
 สำนักนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวว่า “...แผนงานการจัดระบบการจราจรในปัจจุบัน สจร.ได้กำหนด
 แผนงานการจัดระบบการจราจรในปัจจุบัน โดยยึดนโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ

²⁹ ขงยุทธ สารสมบัติ, “นโยบายและแผนงานการจัดระบบการจราจรในปัจจุบัน,” เอกสารอ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 171.

สังคมแห่งชาติเป็นหลัก โดยมีโครงการและมาตรการเร่งด่วนเป็นแนวทางหลักในการกำหนดแนวทางดำเนินการเพื่อ

1. สนองนโยบายของรัฐบาล
2. รองรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3. รองรับมติคณะรัฐมนตรีหรือที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย
4. รองรับมติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก

สำหรับมาตรการเร่งด่วน แผนของนโยบายที่เร่งด่วนในขณะนี้ เรื่องแรกคือ การจัดระบบขนส่งมวลชน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจก็พูดว่าให้มีระบบขนส่งมวลชนให้มากขึ้น นโยบายของ สจร.เน้นเรื่องการเคลื่อนย้ายคนมากกว่าเคลื่อนย้ายรถ โครงการ และมาตรการต่าง ๆ ที่ทำอยู่ในปัจจุบัน ประการแรกคือ โครงการจัดระบบรถโรงเรียน

- โครงการจัดรถบริการรับส่งข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานรัฐวิสาหกิจ
- โครงการจัดรถบริการหมู่บ้านและชุมชนบ้านเมือง

มาตรการส่งเสริมการเดินทางโดยทางน้ำหากเพิ่มผิวจราจร ด้านแผนงานโครงการที่ทำอยู่ในปัจจุบัน มาตรการห้ามจอดรถในขณะนี้ การห้ามจอดรถบางเวลาบนถนน 314 สาย ขณะนี้ทางกองบังคับการตำรวจจราจรกับทางกองบัญชาการตำรวจนครบาลกำลังทบทวนว่ามีถนนสายใดบ้างที่ห้ามจอดเพิ่มขึ้น เพิ่มเวลา เพิ่มถนน ถ้าสุดท้ายจะมีการเปลี่ยนอีกคือ จะมีการยอมให้จอดน้อยลงหรือห้ามจอดมากขึ้น

มาตรการขจัดกลุ่มอภิสิทธิ์กับผู้ใช้รถและทางเท้าเพื่อประโยชน์ส่วนตัว อันนี้คงชัดเจนอยู่ในตัว ซึ่งตรงนี้ก็จะต้องอาศัยทางเทคนิคและตำรวจ คือ ถ้าบนฟุตบาทจะมีเทคนิคดูแลส่วนบนผิวจราจรนั้นทางตำรวจดูแล

มาตรการจัดการเดินรถสลับทิศทาง สำหรับ SUPER LANE ท่านเห็นอยู่มากพอสมควร SUPER LANE เวลาที่ตำรวจต้องไปยกกรวย วางกรวย ที่นี้สภาพการจราจรหรือปริมาณการจราจรที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน บางที่เป็นชั่วโมง หากตำรวจมัวแต่ไปจัดจราจร แล้วจะต้องวิ่งมาจัดกรวยอีก แนวความคิดอันหนึ่งก็คือ พยายามให้มีไฟราว สัญญาณไฟราวที่มีเขียว ๆ แดง ๆ ถ้าเรามีไฟราวบนถนนหลัก พอปริมาณการจราจรเปลี่ยน เปลี่ยนสวิตช์แป๊บเดียว ช่องจราจรก็จะปรับให้เหมาะสมกับปริมาณจราจร และปริมาณรถในแต่ละทิศทาง ซึ่ง กทม.รับปากว่าในต้นปีหน้าถนนสายหลักจะมีสัญญาณไฟราว

มาตรการเพิ่มค่าจอดรถในถนนสายต่าง ๆ ขณะนี้อัตราการจอดรถในกรุงเทพฯ กทม.เก็บชั่วโมงละ 2 บาท แล้วคิดว่าค่าสร้างถนนขึ้นมาขณะนี้ค่าเวนคืนที่ดินในกรุงเทพฯ สำหรับสร้างถนน 6 ช่องทาง เราจะไม่ส่งเสริมการใช้รถส่วนบุคคล แต่ต้องสร้างทางเล็กลงมาให้ก่อน พยายามให้มีรถขนส่งสาธารณะมากขึ้น มีแท็กซี่มีมอเตอร์มากขึ้น สามารถโทรศัพท์เรียกแท็กซี่จากบ้านได้ ฉะนั้นมาตรการเพิ่มค่าจอดรถในถนนต่าง ๆ จำเป็นต้องทำ เราแจ้งไปทาง กทม.แล้วเรื่องนี้ได้มีการประชุมกับท่านนายกฯ แล้ว ท่านนายกฯ ก็เห็นชอบด้วยกับแนวนโยบายเหล่านี้ แล้วก็มีมอบให้ กทมท.ไปดำเนินการ

มาตรการกวดขันวินัยของผู้ใช้รถใช้ถนนให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด...”

แนวคิดในการแก้ไขปัญหาจราจรของ สจร.จะเห็นว่ามีการบูรณาการปฏิบัติงานซึ่งมีหน่วยงานอื่นเป็นผู้กำหนดกระบวนการปฏิบัติงาน โดย สจร.เป็นเพียงหน่วยงานในการประสานเท่านั้น และโดยเหตุที่สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกมีฐานะเป็นเลขานุการของคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก การกำหนดหน้าที่ของเลขานุการ จึงต้องสอดคล้องกับกระบวนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

ในขณะที่ เจริญชัย ชมธวัช³⁰ ครั้งดำรงตำแหน่ง ผู้บังคับการตำรวจจราจร กรมตำรวจ ได้กล่าวว่า “... การแก้ไขปัญหาจราจรมีอาจกระทำได้ด้วยกรมตำรวจโดยลำพัง มีกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องต้องร่วมแก้ไขคือ กระทรวง 5 กระทรวง 20 กรม

กรมตำรวจได้ดำเนินโครงการต่าง ๆ ในการอำนวยความสะดวก และบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความสะดวกปลอดภัย และประหยัดในการจราจร สรุปคือ

1. ระบบการจัดการจราจรเป็นพื้นที่ (Area Traffic Control)

ใช้งบประมาณของกรุงเทพมหานครประมาณ 500 ล้านบาท เพื่อควบคุมสัญญาณไฟทางแยก 150 ทางแยก ด้วยคอมพิวเตอร์ ซึ่งกรุงเทพมหานครมอบให้กรมตำรวจ โดยกองบัญชาการตำรวจนครบาล ปฏิบัติและควบคุมศูนย์สั่งการ

2. ระบบโทรทัศน์วงจรปิด (Close Circuit Television)

3. การปรับระบบเดินรถทางเดียว และจัดรถสวนช่องทาง

4. การประชาสัมพันธ์และสร้างวินัยตำรวจ

³⁰ เจริญชัย ชมธวัช, “จับเข้าคุกกับตำรวจ”, หน้า 39-45.

5. การบังคับใช้กฎหมาย
6. การให้ความรู้ด้านจราจร
7. การควบคุมปริมาณการจราจร
8. การจัดหาเครื่องมือ
9. การควบคุมมลภาวะทางอากาศและเสียงจากยาน
10. การปรับปรุงองค์การด้านจราจร

ขอบเขตของกระบวนการปฏิบัติงานการแก้ไขปัญหาจราจร ในส่วนความรับผิดชอบของตำรวจนั้นมีขอบเขตที่กว้างไกล ตลอดทั้งการใช้เทคโนโลยี การรักษากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การประชาสัมพันธ์ การสร้างวินัย การให้ความรู้ ฯลฯ ซึ่งภาวะของกระบวนการปฏิบัติงานที่แพร่กระจายเช่นนี้ หากการบริหารไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ประสิทธิภาพก็ย่อมไม่บังเกิด ดังปรากฏในมาตรการบังคับใช้กฎหมายว่า ในปี พ.ศ.2530 มีสถิติผู้มารายงานตัว (กรณีถูกใบสั่ง) เพียง 0.57% เท่านั้น

4) สถานที่หรือทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการทำงาน ปัจจัยเหล่านี้จึงเป็นส่วนประกอบที่จะเป็นหน่วยงานหรือองค์การนั้น สามารถจะปฏิบัติงานของตนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ การแสวงหาสถานที่จำเป็นต่อการทำงานนั้น บางกรณีก็กลายเป็นปัญหาความขัดแย้งของหน่วยงานนั้นกับหน่วยงานอื่นหรือกับประชาชนได้ อย่างเช่น กรณีการสร้างสถานีซ่อมบำรุงของรถไฟฟ้านาย ซึ่งครั้งแรกจะใช้บริเวณสวนลุมพินีทำเป็นสถานที่ซ่อมบำรุง แต่ได้รับการต่อต้านจากประชาชน จนต้องย้ายไปยังบริเวณสถานีขนส่งสายเหนือ และก็มีปัญหาขัดแย้งกับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ กรณีขนส่งสายเหนือมาโดยต่อเนื่อง เป็นต้น

สำหรับทรัพยากรอื่น ๆ เช่น งบประมาณ บุคลากร วัสดุ ครุภัณฑ์ และอุปกรณ์ต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่เป็นปัจจัยในการปฏิบัติงานต่อหน่วยงานทั้งสิ้น

ความแตกต่างในด้านต่างๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจราจรนั้น ล้วนเป็นประเด็นปัจจัยที่ทำให้บรรลุเป้าหมายของหน่วย และความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของหน่วยนั้น ไม่สอดคล้องในสิ่งที่มีคุณค่าหรือทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

หรือในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกได้ระบุปัญหาและอุปสรรคภายในของ สจร.ว่า “สถานที่ปฏิบัติงานจำกัดอย่างยิ่ง โดยมีพื้นที่ปฏิบัติงานเพียง 776 ตารางเมตร ในขณะที่มาตรฐานที่สำนักงานประมาณกำหนดให้มี 1,900 ตารางเมตร ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้คล่องตัวเท่าที่ควร ความพยายามหาสถานที่เพิ่มเติมไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรีเท่าที่ควร³¹”

องค์ประกอบสำคัญขององค์การทั้ง 4 ประการ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะเห็นว่าหน่วยงานแต่ละหน่วยต่างก็ต้องมีองค์ประกอบเช่นนี้เป็นแบบเดียวกัน แต่คุณสมบัติขององค์ประกอบที่ประกอบเป็นหน่วยงานต่าง ๆ นั้นย่อมแตกต่างกันไปตามแต่ว่าหน่วยงานใดมีเป้าหมายใดเป็นหลักสำคัญของหน่วยงานตน ความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานเหล่านี้ เมื่อต้องมาปฏิบัติงานร่วมกัน การประสานงานกันอย่างใกล้ชิด ตลอดจนบุคลิกภาพของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ จะมีส่วนสำคัญต่อผลสำเร็จของนโยบาย รวมทั้งต่อกรณีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย และภาวะความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะสะท้อนกลายเป็นปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาการจราจรของรัฐ ดังเช่นที่สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ต่างมีข้อสรุปของอุปสรรคและปัญหาในการแก้ไขปัญหาการจราจรของหน่วยงานของรัฐ ว่า...

1. ความร่วมมือระหว่างส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจราจร แม้จะมีการประสานงานและร่วมมือกันมากขึ้นกว่าที่ผ่านมา แต่บางส่วนราชการยังไม่ร่วมมือเท่าที่ควร

2. ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบกับการจราจรบางหน่วยงานมุ่งพิจารณาภารกิจของตนเป็นหลัก โดยมีได้พิจารณาถึงผลกระทบต่อจราจรโดยภาพรวม

3. ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบที่จะปฏิบัติตามมติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจราจรบางหน่วยงาน ไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามมติอย่างจริงจังหรือล่าช้าในการแก้ไขปัญหา

³¹ สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก. “การแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานคร,” หน้า 36.

นอกจากนี้ สฤต สันติเมทนีดล³² ยังได้สรุปสาเหตุสำคัญที่ทำให้การจรรยาบรรณติดขัดประการหนึ่งคือ “การประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการจรรยาบรรณในการปฏิบัติงานร่วมกัน ยังไม่อยู่ในขั้นที่ใช้ได้ ทำให้เกิดมีการแย่งกันรับความชอบ และต่างก็ปิดความรับผิดชอบ นอกจากนี้การจัดองค์การของหน่วยงานวางแผนการจรรยาบรรณยังไม่แน่ชัด และมีอำนาจเพียงพอในการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขและวางแผนการจรรยาบรรณอย่างมีประสิทธิภาพ”

จึงเห็นได้ว่า ปัญหาของการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาราจรของรัฐบาลนั้น นอกจากจะเกิดจากลักษณะ กระบวนการ และวิธีการในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลเอง ซึ่งมีสาเหตุปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาราจรของรัฐบาลเป็นสิ่งที่ยากแก่การกำหนดให้แน่นอน เพราะลักษณะของปัญหาราจรเองที่มีความสลับซับซ้อนแปรเปลี่ยนตลอดเวลา ความไม่ต่อเนื่องในการบริหารงานของรัฐบาล และการที่รัฐบาลขาดเสถียรภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลจึงให้ความสำคัญต่อการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าที่จะระดมความคิดในการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาราจรอย่างจริงจัง เท่าที่ผ่านมามีการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาราจรจึงเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานองค์การราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งมีอยู่มากมายหลายหน่วยงาน ซึ่งหากประสงค์จะแก้ไขปัญหาราจรให้บรรลุผลอย่างแท้จริง โดยที่ฝ่ายการเมืองไม่ให้ความใส่ใจแล้ว ความพยายาม ความตั้งใจอย่างสูงของหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านั้นจะต้องสอดคล้องและมีแนวความคิดเพื่อกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาราจรไปในทิศทางเดียวกัน และต้องสอดคล้องประสานเอื้ออำนวยซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง เชื่อมโยง สัมพันธ์กันตลอดเวลา

แต่ในความเป็นจริง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจร ยังคงมีการกำหนดนโยบายตามแบบระเบียบปฏิบัติเป็นของตนเอง ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างคนก็ต่างทำ ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดและให้อำนาจไว้ ฉะนั้นปัจจัยที่จะบรรลุเป้าหมายความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาราจรเป็นองค์รวมจึงเลือนลางและห่างไกลความจริง ดังเช่นที่เริ่มแรกในการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาราจรเป็นองค์รวมนั้น “เน้นการเคลื่อนรถมากกว่าการเคลื่อนคน” ซึ่งประสบกับความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง จนรัฐบาลต้องหันมา

³² สฤต สันติเมทนีดล, “การแก้ไขปัญหาราจรและขนส่งในเขตกรุงเทพมหานคร,” เอกสารในการสัมมนาเรื่องวิสัยทัศน์ด้านการจรรยาบรรณและขนส่งของประเทศไทย ณ โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่า, 23 สิงหาคม 2538, หน้า 5. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ตั้งคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) และสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) เป็นหน่วยงานถาวรระดับชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาจราจรโดยรวมของประเทศ และได้เปลี่ยนนโยบายมาเป็น “การเคลื่อนคนมากกว่าการเคลื่อนรถ” และเป็นที่มาของโครงการจัดระบบการขนส่งขนาดใหญ่ 3 โครงการ³³ คือ

1) โครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ (BTSC)

มีกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ มีบริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (กลุ่มธนายง) เป็นผู้รับสัมปทาน มูลค่าการก่อสร้าง 28,111 ล้านบาท ระยะเวลาดำเนินงาน 3 2/1 ปี (พ.ศ.2537-2540) จะเปิดให้บริการใน พ.ศ.2540

2) โครงการทางรถไฟและถนนยกระดับในเขตกรุงเทพมหานคร

มีการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ มีบริษัทโฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด เป็นผู้รับสัมปทาน (แต่เนื่องจากมีความล่าช้าในการดำเนินโครงการ ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ซึ่งทำให้ไม่มีความคืบหน้าในการดำเนินโครงการ จนรัฐบาลได้ยกเลิกสัญญาสัมปทานในที่สุด) มูลค่าการก่อสร้างรวม 80,000 ล้านบาท

3) โครงการรถไฟฟ้ามหานคร

มีองค์การรถไฟฟ้ามหานครเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ (การเวนคืนที่ดินโดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย) มีบริษัท บางกอกแลนด์ จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ได้รับสัมปทานโครงการ มูลค่าการก่อสร้างรวม 45,128 ล้านบาท ระยะเวลาดำเนินงาน 5 ปี (พ.ศ.2537-2541)

โครงการระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ทั้ง 3 ยกเว้นโครงการรถไฟและถนนยกระดับของโฮปเวลล์ ซึ่งรัฐบาลได้ประกาศยกเลิกสัญญาสัมปทานไปแล้วนั้น จะเห็นว่าที่เหลืออีก 2 โครงการ ก็ประสบกับปัญหาความขัดแย้ง มีอุปสรรค ตลอดจนการท้วงติง จนทำให้โครงการทั้งสองที่เหลือล่าช้า เลยระยะเวลาเปิดให้บริการที่คาดการณ์ไว้ออกไป ซึ่งก็ยังไม่ทราบว่าแล้วเสร็จ สามารถให้บริการได้เมื่อใดแน่นอน ซึ่งเมื่อดูระยะเวลาความเป็นมาของแต่ละโครงการ

³³ สำนักงานคณะกรรมการจัดการจราจรทางบก. “รายงานความก้าวหน้าโครงการระบบขนส่งมวลชน,” กรกฎาคม 2537.

ล้วนแต่ใช้เวลาและมีขั้นตอนการดำเนินการแต่ละขั้นตอนที่ยืดยาวสลับซับซ้อน เกี่ยวพันเชื่อมโยงกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน (ศึกษารายละเอียดใน ผผนวก ข.)

เพื่อให้เห็นชัดเจนในประเด็นความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงขอยกกรณีโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร (รถไฟฟ้าชานชาลา) ซึ่งมีกรุงเทพมหานครเป็นเจ้าของโครงการ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งเป็นโครงการระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ ลักษณะเป็นรถไฟฟ้าลอยฟ้าชนิด Metro type ความจุ 50,000 คน/ช.ม./ทิศทาง ซึ่งปรากฏข้อขัดแย้งระหว่างผู้ต้องการให้สร้างเป็นรถไฟฟ้าใต้ดิน แต่หน่วยงานกรุงเทพมหานครได้ตกลงเซ็นสัญญากับผู้รับสัมปทานเป็นรถไฟฟ้า ซึ่งนอกจากหน่วยงานองค์การภาคเอกชน รวมทั้งนักวิชาการ และสื่อมวลชนหลากหลายสาขาอาชีพได้แสดงท่าทีคัดค้านกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับโครงการนี้ อย่างจริงจัง โดยวันที่ 21 ตุลาคม 2536 ได้มีการซื้อโฆษณาเต็มหน้าในหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ มติชน แสดงความคิดเห็นและเชิญชวนประชาชน เรียกร้องให้มีการสร้างรถไฟฟ้าใต้ดินแทนรถไฟฟ้า นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจราจรบางหน่วยงานที่แสดงอาการไม่เห็นด้วยกับโครงการดังกล่าวเช่นกัน แต่เนื่องด้วยความเป็นหน่วยงานในระบบราชการ และผู้บริหารหน่วยงานเหล่านี้เป็นข้าราชการระดับสูง ดังนั้น ลักษณะของความขัดแย้งจึงมิได้ออกมาในลักษณะของการปะทะความขัดแย้งโดยตรงไปตรงมา แต่รูปแบบของความขัดแย้งสามารถรับรู้ได้ในลักษณะของการประชุมเพื่อหาข้อยุติ ซึ่งคุณแล้วมีลักษณะของการประนีประนอม และความขัดแย้งจะไม่แสดงออกโดยหน่วยงานต่อหน่วยงาน หรือจากตัวบุคคลโดยตรง แต่จะออกมาในลักษณะที่เป็นตัวแทนแต่ละฝ่าย ที่จะออกมาแสดงข้อขัดแย้งต่อกัน โดยที่ข้าราชการประจำจะไม่แสดงตัวว่ามีความขัดแย้งต่อกันอย่างชัดเจนหรืออย่างตรงไปตรงมา ตัวแทนที่จะออกมาแสดงความคิดเห็นกรณีเกิดความขัดแย้งต่อกันนั้นอาจได้แก่ นักวิชาการ สื่อมวลชน ตัวแทนบริษัทฯ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีการกำหนดลักษณะท่าทีในการแสดงออกต่อกันจากแต่ละฝ่ายที่ขัดแย้งต่อกัน

เกี่ยวกับโครงการรถไฟฟ้าชานชาลา ได้ปรากฏพฤติกรรมของความขัดแย้งของหน่วยงานกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการที่มี ร.อ.กฤษฎา อรุณวงศ์ ณ อยุธยา เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในขณะนั้น กับหน่วยงานกรมตำรวจ ซึ่งมี พล.ต.ท.ส้าง บุนนาค ครึ่งดำรงตำแหน่งผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ (ฝ่ายจราจร) เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลงานจราจร พฤติกรรมของความขัดแย้งดังกล่าวปรากฏในการประชุมพิจารณาแผนการจราจรของการก่อสร้างโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ณ ห้องประชุมสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ (ฝ่ายจราจร) วันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2537 เวลา 10.00 น. ในการประชุมครั้งนี้ มีผู้เข้าร่วมประชุม แยกเป็น

1. ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้แทนจากสถาบันการศึกษา, มหาวิทยาลัย, วิศวกร, ช่างเทคนิค, สื่อมวลชน, กองทัพ, สส., ประธานกรรมการสิ่งแวดล้อม, วุฒิสภา, อธิบดีอธิบดี ผู้พิพากษาศาลอาญา รวม 27 คน

2. คณะทำงานพิจารณาแผนการจราจรของการก่อสร้างโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ซึ่งมี พล.ต.ท.สล้าง บุนนาค เป็นประธานคณะทำงาน จำนวน 30 คน

3. ผู้สังเกตการณ์ ซึ่งมีผู้เข้าร่วมสังเกตการณ์หลากหลายสาขาอาชีพ รวมทั้งตัวแทนจากพรรคการเมือง รองผู้ว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทย รองเลขาธิการความมั่นคงแห่งชาติ ผู้แทนเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. รวม 24 คน

4. ผู้แทนกรุงเทพมหานคร 3 คน

5. ผู้แทนบริษัทเอกชน 3 คน

พล.ต.ท.สล้างฯ กล่าวว่า ประเด็นของการประชุมอยู่ที่ว่าจะทดสอบการก่อสร้าง (โครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร) ที่ใดจึงจะทำให้ทราบข้อมูลปัญหาที่แท้จริง เพราะทางบริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เสนอขอทดสอบการก่อสร้างที่ถนนราชดำริ ซึ่งขณะนี้ปัญหาการจราจรมีน้อย ผิวจราจรกว้าง แม้จะมีการก่อสร้างจริง ก็อาจไม่เกิดปัญหาขึ้น แต่มีอนุกรรมการใน อจข.(คณะอนุกรรมการจัดระบบขนส่งขนาดใหญ่) หลายท่านเห็นว่าควรจะมีการทดสอบการก่อสร้างในถนนที่การจราจรหนาแน่นติดขัดและมีปัญหา เช่น ถนนสุขุมวิท หรือ ถนนสีลม เพื่อจะได้ทราบปัญหาที่แท้จริง และหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้อง

พล.ต.ต.สุธรรม เสวตนันท์ ผู้ช่วย ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล (รับผิดชอบจราจร) ได้กล่าวว่า “ความเห็นส่วนตัว ไม่เห็นด้วยกับการสร้างรถไฟฟ้า โดยเฉพาะจะมีการสร้างภายในตัวเมือง”

นายวงศ์ชัย เจริญสวรรค์ วิศวกร 8 กรมทางหลวง กล่าวว่า “หากมีการก่อสร้างจุดที่ยากก่อนแล้ว ถ้าหากว่ามีปัญหาแล้วหาทางแก้ไขไม่ได้ เกิดดำเนินการต่อไปไม่ได้ ทำให้โครงการยืดเยื้อและเป็นปัญหาจราจรที่แก้ไม่ตก”

พล.ต.ท.สล้างฯ ถามผู้แทนบริษัทเอกชน “ท่านนำแผนการจราจรมาหรือไม่”

ผู้แทนบริษัทเอกชนให้ทาง กทม.นำเอกสารให้ดู

พล.ต.ท.สล้างฯ กล่าวสรุป การประชุมในวันนี้ ที่ประชุมได้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง มีข้อยุติ โดยเสียงส่วนใหญ่เห็นว่า

- 1) ให้บริษัทพิจารณาผลกระทบการก่อสร้างให้รอบด้าน มิใช่เพียงแต่ด้านวิศวกรรมอย่างเดียวเสนอให้ศึกษาเพิ่ม ผลกระทบด้านสังคม และเศรษฐกิจ โดยเฉพาะชุมชนเศรษฐกิจ เช่น สีลม และสุขุมวิท จะมีการฟ้องร้องจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เดิม
- 2) มีความเป็นไปได้หรือไม่ ให้นำคอมพิวเตอร์มาใช้วิเคราะห์สภาพ (Computer Simulation) ทั้งการก่อสร้าง/การจราจร/ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แทนการก่อสร้างในพื้นที่จริง
- 3) ทำการทดลอง โดยจัดแผนเหล็กไปกั้นตามความต้องการที่จะใช้ในระหว่างทดลองการก่อสร้างที่ถนนสุขุมวิท 1 แห่ง ถนนสีลม 1 แห่ง ในชั่วโมงเร่งด่วน เป็นเวลา 1 ชั่วโมงเศษ โดยขอให้ กทม.และบริษัทนาย ประชาสัมพันธ์ให้ผู้สัญจรใช้ถนนทราบล่วงหน้าและขณะทำการปิดกั้น ส่วนการสั่งการ หากเกรงว่าตำรวจจะขาดความเข้าใจ ทางตำรวจยินดีปฏิบัติตามคำสั่งของ กทม.

ตัวแทนนาย และ กทม.ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อเสนอข้างต้น และขอกลับไปหารือผู้มีอำนาจ

การประชุมได้ข้อยุติ คือให้ไปทำการศึกษาเพิ่มเติม

ตัวอย่างที่นำเสนอเป็นความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานกรุงเทพมหานครผู้รับผิดชอบโครงการรถไฟลอยฟ้าธนายง กับหน่วยงานกรมตำรวจ (ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจฝ่ายจราจร) จะเห็นรูปแบบของความขัดแย้งได้แสดงออกโดยผ่านทางตัวแทนของฝ่ายต่าง ๆ ในรูปแบบของการประชุมหาข้อยุติ ซึ่งทางออกของข้อยุติความขัดแย้งในระดับตัวแทนฝ่าย จะมีรูปแบบของการที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ขอกลับไปหารือผู้มีอำนาจ รวมทั้งการขอไปทำการศึกษาเพิ่มเติม ดังตัวอย่างข้างต้น

จากการประชุมครั้งเดียวกันข้างต้น ได้มีวาระอื่น ๆ โดยเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป

ดร.สุรพล สุคธา อาจารย์คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้กล่าวว่า “เรื่องรถไฟฟ้านั้นไม่ว่าจะสร้างได้ดินหรือลอยฟ้า จะต้องมีปัญหากระทบตามมาทั้งนั้น... ฯลฯ เมื่อเริ่มดำเนินการก็เริ่มคิดถึงเรื่องเหนือดิน แต่ขณะนี้ดำเนินการมาแล้ว เรามองเห็นปัญหาต่าง ๆ มาก

มายตามมา ผมไม่เข้าใจว่าทำไมไม่ดำเนินการเปลี่ยนแปลงให้ลงไปดินในเขตชั้นใน...ตราบไคเมื่อพิจารณาเห็นว่าจะเกิดปัญหาตามมาแล้ว ไม่น่าจะให้โครงการดำเนินการไปโดยใช้ประชาชนเป็นเครื่องทดลอง”

พล.ต.ท.ส้าง บุนนาค ประธานในที่ประชุม ได้ให้ข้อคิดที่ว่า ในเมื่อบริษัทนาย ยังไม่ได้ศึกษาการก่อสร้างที่ชัดเจนแล้ว และมีการทดลองโครงการโดยใช้วิธีชุดถนน ตัดต้นไม้ซึ่งปลูกมานับ 20 ปีนั้น สมควรหรือไม่ ถ้าหากว่าการทดลองโครงการโดยใช้แผงจราจรกัน อย่างไร จะดีกว่ากัน และจะหาวิธีทดลองก่อสร้างอย่างไร

ผู้แทนบริษัทนาย เสนอวิธีการทดลองก่อสร้างนั้นโดยประสานงานทุกระดับ ทางด้านการจราจร สิ่งแวดล้อม วิธีการด้านวิศวกรรม ทางบริษัทจึงมีความจำเป็นอย่างหนึ่งที่จะใช้วิธีทดสอบที่จะได้มาซึ่งข้อมูลที่ครบถ้วน ฉะนั้น วิธีการกันแผงจราจรนั้นจะเป็นวิธีการที่ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วน

ประเด็นที่ชี้ให้เห็นว่าโครงการฯ นี้มีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานกรุงเทพมหานครกับกรมตำรวจอย่างชัดเจน เมื่อ พล.ต.ท.ส้างฯ ได้กล่าวว่า “สัญญาแก้ไขได้หรือไม่เท่าที่ผ่านมา” นอกจากนี้สิ่งที่สะท้อนว่ามีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทั้งสอง รวมทั้งระหว่างผู้รับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ทั้งสองหน่วยงานนี้ เมื่อ พล.ต.ท.ส้างฯ ได้กล่าวสรุปว่า “ขอยืนยันว่าไม่ได้เคยดำเนินบริษัทนาย แต่เสียใจที่ท่านผู้ว่า กทม.ไม่เสนอข้อเท็จจริงถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ที่ควรแจ้งให้กับประชาชนทราบ สร้างความสับสนทางสื่อต่าง ๆ จนประชาชนทั่วไปสับสนมากที่สุด ไม่รู้ว่าใต้ดินหรือลอยฟ้าดี ในที่สุดด้วยความรำคาญก็จะยอมให้ทำอะไรก็ได้ เมื่อนั้นแหละครับความเสียหายจะเกิดขึ้นอย่างมหาศาล

วันนี้เป็นวันสำคัญที่จะต้องหาหรือถึงจุดทดลองนั้น หมายถึงว่า ต้นปาล์มขนาดใหญ่มากหลายสิบต้นจะถูกตัดหรือนำออกไป แต่ท่านผู้ว่ากฤษฎาไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องนี้เลย ส่งแต่ข้าราชการประจำซึ่งต่างก็อดทนระอากับปัญหานี้มาประชุมแทน และตลอดเวลาของการประชุม ทาง กทม.ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดออกมาแสดงความคิดเห็นเลย

ถึงแม้คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติไปแล้ว ก็เป็นการอนุมัติให้เป็นไปตามสัญญาที่ทำมา แต่สมัยรัฐบาลนายอาวันท์ ปันยารชุน ด้วยความรีบเร่งอนุมัติไปเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่อภาพพจน์ของประเทศ สัญญานี้ทำตั้งแต่ พ.ศ.2535 ซึ่งในขณะนั้นมีอัตราจำนวนเพิ่มขึ้นเพียงวันละ

400 ล้าน ปัจจุบันนี้อัตราการเพิ่มขึ้นถึงวันละประมาณ 1,285 ล้าน คิดเป็นร้อยละ 41 ข้อมูล
ข้อเท็จจริงเปลี่ยนไป จะรักษาสัญญาณอย่างไร ต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในปัจจุบันเป็นหลักใน
การพิจารณา

ผมในฐานะผู้รับผิดชอบการจราจร มีหน้าที่ต้องศึกษาหาข้อมูลว่าจะมีผลกระทบ
มากน้อยแค่ไหน ถ้าหากเห็นว่าการเสียหายมากมายจนเศรษฐกิจเสียหาย ผมมีหน้าที่ต้องรายงาน
ถ้าไม่รายงานถึงปัญหาแล้ว หากมีปัญหากเกิดขึ้น ทั้งการจราจรติดขัดมากขึ้น ความหงุดหงิดและการ
ทำงานที่ต้องหนักขึ้นของตำรวจจราจร

ที่สุดกระผมขอวิงวอนท่านผู้ว่ากรุงเทพมหานคร กรุณาล้ำเผอิญหน้าเมื่อเราคุย
กันถึงปัญหา และถ้าจะออกทีวีก็ขอเชิญทั้งสองฝ่ายไปร่วมแสดงความคิดเห็น เลิกเสียที่กับการ
โฆษณาชวนเชื่อ พูดและตอบกันให้ตรงประเด็น เช่น ทำไมต้องทดลองกันที่ถนนราชดำริ ซึ่งไม่มี
ปัญหาทั้งสภาพจราจรและสิ่งแวดลอม ทำไมต้องทำลายต้นไม้ที่สวยงามทุกต้น และเหลือเพียงถนน
เดียว ทำไมไม่บอกกล่าววาระหวังก่อสร้างอะไรจะเกิดขึ้น

ขอเรียนว่า การประชุมวันนี้มีความศักดิ์สิทธิ์ ผมได้อัญเชิญพระบรมรูปรัชกาลที่
5 ซึ่งเป็นที่เคารพบูชาของประชาชนชาวไทย พระองค์ท่านเป็นกษัตริย์ที่พัฒนาประเทศไทยให้
เจริญรุ่งเรืองมาในอดีต มาประดิษฐานไว้ในที่ประชุม เพื่อจดจิดจิตใจให้ผู้แสดงความคิดเห็นด้วย
จิตสำนึกของความเป็นเจ้าของประเทศ ด้วยวุฒิภาวะและจรรยาบรรณในวิชาชีพ ผมเชื่อว่าสิ่งศักดิ์
สิทธิ์ทั้งหลายที่พวกเราเคารพเชื่อถือ ตลอดจนพระสยามเทวาธิราช คงจะปกป้องคุ้มครองชาติไทย
ไม่ต้องด้อยโอกาสและก้าวไปทันเพื่อนบ้าน ซึ่งผลของการประชุมในวันนี้ คณะทำงานซึ่งผมเป็น
ประธานจะทำเสนอ ฯพลฯ รองนายกรัฐมนตรี (นายบุญชู โรจนเสถียร) เพื่อพิจารณาต่อไป”

นอกจากความสลับซับซ้อนของขั้นตอนการดำเนินการที่มีอยู่เป็นจำนวนมากมาย
หลายขั้นตอน อันเป็นลักษณะรูปแบบของการดำเนินการขององค์การแบบระบบราชการแล้ว การที่
ไม่มีการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนก่อนการกำหนดนโยบาย/แผนงาน/โครงการ หรือการ
ที่ไม่ให้ข่าวสารอธิบายลักษณะของโครงการที่จะดำเนินการต่อสาธารณชน และหน่วยงานที่
เกี่ยวข้องอื่น ๆ ผลก็คือความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
รวมทั้งกับประชาชนที่ประสงค์จะรับทราบข้อมูลที่ลึกซึ้งซึ่งมากกว่าที่หน่วยงานรับผิดชอบประสงค์จะ
เปิดเผย อันเป็นเหตุให้นโยบาย/แผนงาน/โครงการนั้น เกิดความล่าช้า ไม่คืบหน้าตามกำหนดระยะเวลา
เวลาที่คาดหมายไว้ ผลที่ตามมาก็คือ การแก้ไขปัญหาของรัฐไม่ประสบผลสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมาย

ไว้ อย่างเช่น โครงการระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ทั้ง 3 โครงการ ไม่สามารถเปิดให้บริการได้ตามเวลาที่กำหนด และมีโครงการที่ถูกยกเลิกสัญญาสัมปทานในที่สุด

ความเป็นจริงที่ปรากฏ ย่อมแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาของการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจราจร ว่าผลที่เกิดขึ้นนั้นมีผลกระทบโดยตรงต่อระบบสังคม ความล่าช้าของโครงการหนึ่งโครงการใดที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจราจรนั้น มีผลเป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล เช่น มูลค่าวงเงินลงทุนโครงการโฮปเวลล์นั้นสูงถึง 80,000 ล้านบาท และก็ต้องถูกยกเลิกสัญญาสัมปทานไป ซึ่งกลายเป็นความสูญเสียโอกาสและเวลา ซึ่งไม่อาจประเมินค่าความเสียหายเป็นตัวเลขได้ นอกจากนี้แล้วสภาพแวดล้อมระหว่างการก่อสร้าง ความอดทนของประชาชนต่อความหวังของแต่ละโครงการ ความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินในระหว่างการก่อสร้างดำเนินการ ล้วนแต่เป็นความสูญเสียและเป็นความเสียหายที่ไม่มีผู้ใดรับผิดชอบ แม้แต่หน่วยงานที่รับผิดชอบต่อโครงการโดยตรง ดังเช่นที่ สฤติ สันติเมทนีดล ได้กล่าวไว้ในตอนต้นที่ว่า “ทำให้เกิดมีการแย่งกันรับความชอบ และต่างก็ไปความรับผิดชอบ”

สุภาวดี มิตรสมหวัง¹⁴ ได้สรุปผลการวิจัยเรื่องทัศนคติของผู้ใช้รถและผู้ใช้นนต่อมาตรการแก้ไขปัญหาจราจรในเขตกรุงเทพมหานครว่า

“สิ่งสำคัญที่สุดที่น่าจะต้องตระหนักอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาจราจรของกรุงเทพมหานครคือ การแก้ปัญหาจะไม่ได้ผลโดยหากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดความจริงใจ และเห็นต่อประโยชน์ส่วนรวม ปัญหาจราจรในเขตกรุงเทพมหานครจะไม่รุนแรงอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน หากรัฐบาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล และกล้าที่จะตัดสินใจแก้ปัญหาโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองและผลประโยชน์ของการเมือง ฯลฯ” โดยเสนอแนะการปรับปรุงการบริหารงานการแก้ไขปัญหาจราจรไว้ดังนี้¹⁵

1) รัฐต้องมีความเป็นผู้นำ และกล้าตัดสินใจได้จับปล้นต้นเหตุการณ โดยเฉพาะรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลเรื่องการจราจร ตักทวงมาสัมผัสกับปัญหาและสั่งการแก้ปัญหาได้ทันที

¹⁴ สุภาวดี มิตรสมหวัง, “สรุปผลการวิจัยทัศนคติของผู้ใช้รถและผู้ใช้นนต่อมาตรการแก้ไขปัญหาจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร” เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ “กลยุทธ์ในการนำมาตรการการแก้ไขปัญหาจราจรไปบังคับใช้ให้ได้ผลเชิงปฏิบัติการ”, หน้า 53 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50

- 2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านจราจรต้องมีการประสานทั้งแนวราบและแนวตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) มีองค์กรกำกับควบคุมดูแลให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีเอกภาพ
- 4) รัฐต้องให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ สำหรับการลงทุนในระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่
- 5) การแก้ปัญหของต่างหน่วยงานจะต้องสอดคล้องเกื้อกูลกัน โดยให้องค์กรระดับนโยบายและแผน กำหนดแผนปฏิบัติหรือมาตรการ แล้วให้หน่วยงานรับไป เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อน

ในขณะที่ สุรศักดิ์ ญาณประสาธ³⁶ ได้กล่าวในหนังสือพิมพ์สยามโพสต์ เมื่อ 5 มีนาคม 2537 หน้า 8 ว่า “...ทราบได้แล้วยังมีผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ไม่ทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก แต่มุ่งที่จะทำประโยชน์ให้เฉพาะกลุ่ม บุคคลเพียงบางกลุ่ม ตราบนั้นรับรองได้ว่าไม่มีวันที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ ลงได้ แต่กลับทวีความรุนแรงมากขึ้น...”

จากการศึกษาทำให้รู้ว่า ความเป็นองค์กรแบบระบบราชการ ซึ่งประกอบด้วย โครงสร้าง รูปแบบ พฤติกรรมของระบบราชการ ซึ่งเป็นองค์ประกอบในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจราจรมีอยู่ทุกแห่ง รวมทั้งกระบวนการบริหารงานของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เป็นตัวกำหนดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ประกอบกับความต้องการให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงานแต่ละหน่วย และความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานที่ไม่เท่าเทียมกัน ล้วนเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความซับซ้อนและความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น

กรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจราจรมีความขัดแย้งในการกำหนดนโยบาย อย่างเช่นกรณีของกรุงเทพมหานครกับสำนักผังเมือง ในประเด็นที่กรุงเทพมหานครกำหนดนโยบายให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลายศูนย์ แต่สำนักผังเมืองกำหนดนโยบายออกมาเป็นเมืองรวมศูนย์นั้น การแก้ไขปัญหาจราจรก็จะประสบกับปัญหาความยุ่งยากและความซับซ้อนมากขึ้น รวมทั้งเม็ดเงินที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหาก็จะต้องเพิ่มมากขึ้นไปตามแผนงาน/โครงการที่กำหนดขึ้นมารองรับ เพื่อให้สอดคล้องประสานกับนโยบายของหน่วยทั้งสองที่ขัดแย้งกัน ซึ่งรัฐบาลก็สามารถจะแก้ไขปัญหาในแต่ละประเด็นที่ขัดแย้ง ให้ประสบความสำเร็จ

³⁶ สุรศักดิ์ ญาณประสาธ, หนังสือพิมพ์สยามโพสต์, (5 มีนาคม 2537) หน้า 8.

สำเร็จได้ แต่อาจจะล่าช้า และพลาดโอกาสในการพัฒนาประเทศไป โดยที่รัฐบาลจะต้องเข้ามาแก้ไขอย่างจริงจัง เช่นที่ พลาริป เสรีพิทักษ์³⁷ ได้วิจารณ์ไว้ในสยามโพสต์ เมื่อ 18 กรกฎาคม 2537 หน้า 5 ว่า “ปัญหานั้นมีลักษณะเป็นลูกโซ่และสะสมมานานก็จริง แต่ต้องการการแก้ไข และผู้ที่รับผิดชอบคือรัฐบาลปัจจุบัน อย่ามองแต่ปัญหาทางด้านเทคนิคกลัวว่าจะมุดคินหรือลอยฟ้า ต้องมองต้นตอปัญหา และแก้ไขอย่างจริงจังเสียที มิฉะนั้นเราจะพลาดโอกาสในการพัฒนาประเทศไปเสียอีก”

ดร.ต่อพงษ์ วัจนะสวัสดิ์³⁸ รองเลขาธิการ คจร. ได้ให้สัมภาษณ์พิเศษในบทสนทนาจรรยาของ สจร.สาร ฉบับประจำเดือนธันวาคม 2540 ว่า ความสำเร็จต่อการแก้ไขปัญหาราจรจรจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยสำคัญ 2 กระการ เป็นตัวผลักดันให้นโยบายมีประสิทธิภาพ คือ

ประการที่ 1 แรงผลักดันที่ภาครัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมือง ที่ได้รับมอบหมายจาก ครม. ให้ดำเนินการผลักดันให้การประสานงานของ สจร.สัมฤทธิ์ผล

ประการที่ 2 ความร่วมมือของภาคเอกชนและภาครัฐ ได้แก่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจราจรโดยตรง (ตร. จร., กทม., ขบ., ทล. และ ยธ.) ให้ความร่วมมือกับ สจร. ดำเนินงานตามแผนพัฒนาจัดระบบการจราจรและขนส่งที่ ครม. ได้ให้ความเห็นชอบเป็นอย่างดีแล้ว ผลักดันให้มีการดำเนินงานร่วมกันจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังและได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนทั้งในดำเนินงานประชาสัมพันธ์ และงานอาสาจราจร ที่เป็นไปตามแผนหลักฯ ดังกล่าว อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

³⁷ พลาริป เสรีพิทักษ์, จันทรวิพากษ์ทัศนะต่ออนาคตปัญหา วิกฤติการตัดสินใจของรัฐบาลเลือกตั้ง, สยามโพสต์, 18 กรกฎาคม 2537, หน้า 5.

³⁸ ต่อพงษ์ วัจนะสวัสดิ์, “นโยบายแผนหลักและมาตรการต่าง ๆ ด้านการจัดระบบการจราจร ปี 2540/2541”, สจร.สาร “สัมภาษณ์พิเศษสนทนาจรรยา” ฉบับประจำเดือนธันวาคม 2540, หน้า 7-11.