

กระบวนทัศน์การจัดการความปลอดภัยทางถนน PARADIGM OF ROAD SAFETY MANAGEMENT

อำนวยการ บัญญัตินโมตรี¹ วัฒนา นนทชิต²
นิพนธ์ ไตรสรณะกุล³ ธนกฤษ งามมีศรี⁴

บทคัดย่อ

บทความวิชาการ เรื่อง กระบวนทัศน์การจัดการความปลอดภัยทางถนน เป็นการนำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการความปลอดภัยทางถนน ในประเด็นพัฒนาการของกระบวนทัศน์การจัดการความปลอดภัยทางถนน กระบวนทัศน์ทศวรรษความปลอดภัยทางถนนขององค์การสหประชาชาติ และกระบวนทัศน์การจัดการความปลอดภัยทางถนนของไทย เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาทั้งเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนนของทุกภาคส่วน ทั้งด้านวิศวกรรมยานยนต์ วิศวกรรมการทาง สภาพแวดล้อมสองข้างถนน และพฤติกรรมของผู้ขับขี่ยานพาหนะ จากกระบวนทัศน์การจัดการความปลอดภัยทางถนน ตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน จากกระบวนทัศน์การจัดการความปลอดภัยทางถนนภายในประเทศ ได้ยกระดับกระบวนทัศน์เป็นระดับนานาชาติ โดยเฉพาะการกำหนดกระบวนทัศน์ทศวรรษความปลอดภัยทางถนนขององค์การสหประชาชาติ เพื่อให้ทุกส่วนงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปปฏิบัติการได้ตลอดระยะเวลา 1 ทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนน (ค.ศ.2011-2020)

คำสำคัญ : การจัดการ; การจัดการความปลอดภัยทางถนน; ความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน

¹ วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

² วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

³ วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

⁴ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

Abstract

Article about Paradigm of Road Safety Management. This presentation concept of Road Safety Management issues development for Paradigm of Road Safety Management, Paradigm of UN Decade of Action for Road Safety and Paradigm of Road Safety Management in Thailand. To guide the theoretical study and practical. About operational road safety of All sectors include automotive engineering, highway engineering, two roadside environment, and behavior of the vehicle driver. From Paradigm of Road Safety Management since century 18 to the present. From Paradigm of Road Safety Management in Thailand to enhance paradigm of international. Especially determination Paradigm of UN Decade of Action for Road Safety for a parties to implement over 1 decade of road safety (2011-2020)

Keywords : Management; Road Safety Management; Road Safety

บทนำ

บทความนี้เป็นการศึกษากระบวนการทัศน์เกี่ยวกับการจัดการความปลอดภัยทางถนน ซึ่งเริ่มจากการศึกษาพัฒนาการของกระบวนการจัดการความปลอดภัยทางถนน นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เพื่อแสดงให้เห็นว่า การจัดการความปลอดภัยทางถนนมีกระบวนการที่ตามหลังเทคโนโลยียานยนต์ ความก้าวหน้าของการสร้างถนน การเติบโตของเทคโนโลยีสารสนเทศ ความเป็นเมืองที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้งพฤติกรรม การขับขี่ยานพาหนะที่เบี่ยงเบนจากปทัสถานทั่วไป จากกระบวนการจัดการความปลอดภัยทางถนนภายในประเทศ ได้ยกระดับกระบวนการทัศน์เป็นระดับนานาชาติ โดยเฉพาะการกำหนดกระบวนการทัศน์ทศวรรษความปลอดภัยทางถนนขององค์การสหประชาชาติ (2011-2020) เพราะถือว่าการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุการจราจรทางถนนเป็นระดับโลกอย่างหนึ่ง ที่องค์การอนามัยโลกต้องเข้ามาจัดการควบคุม

พัฒนาการของกระบวนการทัศน์การจัดการความปลอดภัยทางถนน

พัฒนาการของกระบวนการทัศน์การจัดการความปลอดภัยทางถนน สามารถจัดแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงระยะเวลา คือ ช่วงศตวรรษที่ 18 ช่วงศตวรรษที่ 19 และช่วงต้นศตวรรษที่ 20 กล่าวคือ ช่วงศตวรรษที่ 18 เป็นช่วงระยะเวลาของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เพิ่งเริ่มต้น และช่วงศตวรรษที่ 19 เป็นระยะเวลามีการพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี โดยได้รับแรงกระตุ้นให้เร่งพัฒนาจากสงครามโลกครั้งที่ 1 และ 2 ส่วนช่วงศตวรรษที่ 20 เป็นระยะเวลามีการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างรวดเร็ว สภาพการเปลี่ยนแปลง

ทางอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีได้นำมาซึ่งความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของประชากรในแต่ละประเทศเป็นจำนวนมากและทุกปีบนถนนทั่วโลก นักวิชาการในแต่ละช่วงเวลาได้รวบรวมข้อมูลและประมวลภาพเหตุการณ์เหล่านี้ และได้ตั้งกระบวนการทัศน์ใหม่ ๆ เพื่อการศึกษาความปลอดภัยทางถนน เนื่องจากการพัฒนาทางอุตสาหกรรมยานยนต์และเทคโนโลยีต่าง มิได้หยุดนิ่ง นับวันมีแต่จะพัฒนาให้มีความทันสมัยยิ่งขึ้น การจัดการระบบความปลอดภัยทางถนนได้มีการพัฒนากระบวนการทัศน์ไปในทิศทางเดียวกัน คือนับวันแต่จะมีคุณภาพเพิ่มขึ้น สามารถลดจำนวนผู้เสียชีวิต ผู้บาดเจ็บและทรัพย์สินที่เสียหายลงเป็นจำนวนมาก อันเกิดจากความร่วมมือของทุกภาคส่วน การพัฒนาการของกระบวนการทัศน์การจัดการความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนนมีเป็นลำดับดังนี้

ช่วงศตวรรษที่ 18 (1800-1900) เป็นช่วงที่อุตสาหกรรมในครัวเรือนเพิ่งเริ่มต้น ติดตามมาด้วยการอพยพของชาวชนบทเข้าสู่เขตเมืองเป็นจำนวนมาก เพราะเริ่มมีการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตเมือง การขยายเขตเมืองในประเทศอังกฤษเป็นตัวอย่างที่ดีในกรณีศึกษา ในสมัยนั้นรถม้ายังเป็นพาหนะสำคัญของการเดินทางและการขนส่ง สภาพถนนที่มีผิวถนนเรียบและแห้งมีจำนวนน้อย การเกิดอุบัติเหตุจากรถม้าจึงเกิดขึ้นบ่อยๆ มีสถิติรายงานว่าในปี 1875 มีผู้เสียชีวิตจากเหตุรถม้าชนมีถึง 1,589 คน (International Road Accident Fatality Statistics, 2011; RoSPA's, 2011) ในเวลาเดียวกันรถจักรยาน 2 ล้อได้เริ่มมีการใช้กันอย่างแพร่หลายแล้วจนกระทั่งมีการตั้งสโมสรจักรยาน (Bicyclists Touring Club) ในปี 1887 การใช้จักรยานในการเดินทางไปการทำงาน การขนส่งสินค้าหรือการท่องเที่ยวระหว่างภาคเมืองและภาคชนบท เป็นภาพที่พบเห็นได้ทั่วไป

ในยุคนั้น อุบัติเหตุรถจักรยานชนกับรถม้าหรือเบียดเสียดกัน เกิดขึ้นได้เสมอ ที่เสียชีวิตก็เสียไปทีบาดเจ็บก็บาดเจ็บไป การชดใช้ทางแพ่งอาจจะมีบ้างก็ไม่จริงจิงอะไร เพราะยังมีกระบวนทัศน์ว่าเป็นอุบัติเหตุ (accident) เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก เป็นธรรมดาและเป็นเรื่องของโชคชะตา

ช่วงศตวรรษที่ 19 ในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 ได้เริ่มมีการผลิตรถยนต์ออกมาวิ่งบนถนนที่ปะปนกับรถม้าและจักรยาน รถยนต์ที่ผลิตในช่วงศตวรรษที่ 19 ผลิตด้วยเทคโนโลยีขั้นต่ำหรือพัฒนามาจากรถม้า เพียงเอาม้าออกแล้วใส่เครื่องยนต์แทนเท่านั้น แต่รถยนต์ก็รวดเร็วจากรถม้า จึงเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ขับขี่รถยนต์กับคนขับรถม้า จึงมีการก่อตั้งสโมสรยานยนต์ (The Automobile Club--AC) ในปี 1897 ยุคยานยนต์จึงเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่บัดนั้นในช่วงศตวรรษที่ 19 คือตั้งแต่ปี 1900 ถึง 2000 สามารถแบ่งกระบวนทัศน์ออกเป็น 5 ยุค ดังนี้

ยุคที่ 1 กระบวนทัศน์การควบคุมการขนส่ง (1900-1935) ยุคนี้ Royal Commission on Transport (Newbery, 1995) เป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดย Lord Cecil มีการเสนอร่างกฎหมายความปลอดภัยทางถนน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (Minister of Transport) เริ่มมีใบอนุญาตขับขี่ (driving licenses) มาเป็นตัวกำหนดผู้ที่จะสามารถขับรถยนต์ได้ มีการจำกัดความเร็ว บังคับให้มีการขึ้นทะเบียนรถยนต์และรถจักรยาน โดยกำหนดความเร็ว และออกข้อบังคับต่างๆ ให้ผู้ขับขี่เกิดความระวังเพื่อเป็นการควบคุมและลดการเกิดอุบัติเหตุ ต่อมาปี 1905 ได้มีการก่อตั้ง Automobile Association (AA) ซึ่งคล้ายๆ กับ Automobile Club มีการณรงค์ตรวจจับความเร็วในสมัยแรกๆ ในปี 1909 ได้มีการจัดตั้งหน่วยงาน

ระหว่างประเทศ ชื่อว่า “International Automobile Traffic and Circulation Congress” มีสำนักงานอยู่ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เพื่อแก้ปัญหาสังคมเกี่ยวกับยานยนต์ระหว่างประเทศ และได้มีการทำข้อตกลงร่วมกันเพื่อให้เกิดการยอมรับในมาตรฐานสากล (Gerald Cummins, 2011)

ยุคนี้ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการทางถนน (the road board) ขึ้นในปี 1910 และมีการแต่งตั้งผู้บริหารเพื่อให้มีอำนาจสั่งการ และควบคุมในแต่ละท้องถิ่น ต่อมาในปี 1913 เกิดการถ้อยแถลงที่ไปยังรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงคมนาคมมีคณะทำงานที่ถูกเลือกมาทำหน้าที่ด้านจราจรโดยตรง (select committee on motor traffic) ทำหน้าที่แก้ปัญหาทางสังคมให้กับรถยนต์โดยเฉพาะ รวมทั้งการเกิดอุบัติเหตุด้วย จนกระทั่งปี 1916 ในประเทศอังกฤษได้เกิดสภาความปลอดภัยขึ้น โดยใช้ชื่อว่า “สภาความปลอดภัยไว้ก่อน” (safety first council) จุดมุ่งหมายเพื่อลดการเกิดอุบัติเหตุจากการจราจรทางถนน โดยการฝึกความปลอดภัยให้ผู้ขับขี่ที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมและภาคการขนส่งสาธารณะ มีการรณรงค์เพื่อความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนนของสาธารณชน เช่น การโฆษณาในลักษณะภาพยนตร์ โดยมีคณะกรรมการของรัฐบาลเป็นที่ปรึกษา สิ่งที่น่าสนใจและมีความสำคัญในยุคนี้ คือ จากการเสนอแนะโดยประเทศสมาชิกต่างๆ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกฎหมายทางยานยนต์ (motor legislation committee) ในปี 1918 ซึ่งก่อตั้งโดยสมาคมยานยนต์ ต่อมาเกิดการบังคับใช้ไฟจราจร 3 สี คือ แดง เขียว เหลือง ในนิวยอร์ก ประมาณกลางยุคที่ 1 ปี 1919 ได้มีการจัดตั้งสันนิบาตชาติ (League of Nations) และต่อมาสันนิบาตชาติได้ตั้งคณะกรรมการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

เพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจราจรทางถนน รวมทั้งสัญญาณและกฎจราจรทางถนน ในปี 1922 เริ่มมีระบบสายตรวจในสหรัฐอเมริกาและอีกกว่า 20 ประเทศทั่วโลก แนวคิดเกี่ยวกับ 3 E (Engineering, Education, and Enforcement) เริ่มมีในยุคนี้เช่นกัน ในปี 1930 มีกฎหมายเกี่ยวกับการจราจรทางถนน (road traffic act) ที่กำหนดอายุต่ำสุดของผู้ขับขี่ มีการให้สอบใบอนุญาตขับขี่ การทดสอบสมรรถนะการขับขี่ และให้ความรู้เกี่ยวกับอันตรายที่เกิดขึ้นจากการขับขี่ และทดสอบผู้ได้ใบขับขี่ เมื่อสอบผ่านจะมีรหัสประจำตัวผู้ขับขี่ยานพาหนะ รวมทั้งมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความประมาทและอันตรายจากการขับขี่ เช่น การจำกัดความเร็วที่ 20 ไมล์ต่อชั่วโมง

ยุคที่ 2 กระบวนทัศน์การปรับสภาพการจราจร (1936-1970) เน้นการปรับโครงสร้างสภาพการจราจร การปรับภูมิทัศน์ให้เหมาะสมสภาพพื้นผิวถนน สิ่งกีดขวางข้างทาง ไฟจราจร ต้นไม้ ทางเท้า เป็นต้น โดยมีวิศวกรรมยานยนต์ และวิศวกรรมทางเข้ามามีบทบาทในการควบคุมระบบความปลอดภัยทางถนนอย่างเข้มงวด อย่างไรก็ตาม อุบัติเหตุก็ยังเกิดขึ้นสาเหตุเนื่องมาจากความไม่มีวินัยของผู้ขับขี่และทักษะความชำนาญเฉพาะบุคคล ทำให้เกิดอุบัติเหตุอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงได้มีการศึกษาค้นหาสาเหตุว่าทำไมจึงเกิดอุบัติเหตุ และเป็นที่มาของการตั้งอาสาศัมครเข้ามามีส่วนร่วม โดยให้ทุกภาคส่วนช่วยกันเฝ้าระวัง เป็นเครือข่ายแจ้งข่าวซึ่งหน่วยงานในที่นี้ มีทั้งชุมชน ผู้ขับขี่ ผู้ใช้รถใช้ถนนทั่วไป ให้มีจิตสำนึกช่วยเหลือกันโดยสมัครใจ ในยุคนี้ยังมีมาตรการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุ โดยใช้หลัก 3E (วิศวกรรม สวัสดิ์, 2547, หน้า 5) ในการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุคือ Engineering

(วิศวกรรมศาสตร์) Education (การศึกษา) และ Enforcement (การบังคับใช้กฎหมาย) ผลที่เกิดขึ้นทำให้ความเสี่ยงด้านการจราจรลดลงเพียงเล็กน้อย

ยุคที่ 3 กระบวนทัศน์การจัดการระบบการจราจร (1971-1980) ลักษณะการจัดการระบบการจราจร ควบคุมโดยมีระบบวิศวกรรมจราจรเป็นตัวควบคุม ใช้ตัวเลขทางสถิติเป็นตัวกำกับและเตือนตลอดเวลา แต่การเกิดอุบัติเหตุทางถนนก็ยังมีอย่างต่อเนื่อง หลักฐานที่ปรากฏคือ ข้อบกพร่องของระบบการจราจร ทำให้เกิดอุบัติเหตุ โดยนำข้อมูลจากงานศึกษาวิจัยมาวิเคราะห์ จึงทำให้หลายฝ่ายเกิดมุมมองใหม่ คือหาวิธีลดต้นทุนที่เสียไปจากการเฝ้าระวัง และการสูญเสียประโยชน์ที่จะได้รับ รูปแบบองค์กรการทำงานด้านความปลอดภัยควรจัดระบบการจัดการอย่างไรจึงจะมีการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือควรใช้อำนาจทางการเมืองแบบใดให้เข้ามามีบทบาทกำหนดนโยบายที่สามารถปฏิบัติการได้โดยการวางกลยุทธ์เชิงรุกมากกว่าเชิงรับ อย่างไรก็ตาม มาตรการต่างๆ เหล่านี้ไม่ได้ทำให้อุบัติเหตุลดลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (Chapman Central, 2011).

ยุคที่ 4 กระบวนทัศน์การจัดการขนส่งมวลชน (1981-1990) การจัดการขนส่งมวลชนเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น โดยการนำเทคโนโลยีต่างๆ เข้ามาช่วยในการทำงานด้านความปลอดภัยทางถนน อาทิเช่น กล้องวงจรปิด (CCTV) บ้ายรณรงค์จราจรอัจฉริยะ ไฟจราจรแบบตัวเลขนับถอยหลัง การตรวจจับผู้ขับขี่เกินความเร็วที่กำหนดโดยใช้ระบบตรวจจับ (Sensor) การใช้ค่าสถิติตัวเลขในการประเมินผู้บาดเจ็บ การเสียชีวิต ผ่านสื่อโทรทัศน์ วิทยุ เป็นต้น ยุคนี้ยังคงเน้นที่ การรณรงค์ให้ผู้ขับขี่ใช้ถนน ตระหนักถึง

ความเจ็บปวด ความทุกข์ทรมาน และการสูญเสียค่าใช้จ่ายที่หมดไป โดยประหมื่นจากความเสี่ยงที่เกิดขึ้นแต่ละครั้ง ข้อมูลที่ได้ ถูกจัดเก็บรวบรวมจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการ ตำรวจ โรงพยาบาล หน่วยงานเอกชน

ยุคที่ 5 กระบวนทัศน์การจัดการความปลอดภัยทางถนน (1991-2000) ในยุคนี้เน้นที่การเฝ้าระวังเขตที่อยู่ในเมือง กำหนดช่วงวันเวลา มีการตรวจจับ ดูแลสภาพถนนโดยระบบวิศวกรรม การจราจรเป็นตัวควบคุม ให้ความรู้ทั้งภาคบังคับ และการประชาสัมพันธ์ทั่วไป มีการร่วมมือระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่างๆ มีการวางแผนอย่างเป็นขั้นตอน มีการบังคับใช้กฎหมาย มาตรการด้านความปลอดภัย เช่น การสวมหมวกนิรภัย การคาดเข็มขัดนิรภัย การรณรงค์ระยะสั้นเพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้รถใช้ถนน ให้การอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อประสิทธิภาพในการประสานงาน มีหน่วยงานร่วมด้วยช่วยกัน เข้ามาประสานด้วยอีกทาง มีการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้ประสบเหตุและผู้สูญเสีย รวมทั้งเยียวยาทนายาของผู้เสียชีวิต การร่วมมือกับองค์กรต่างประเทศ เช่น WHO (องค์การอนามัยโลก) เป็นต้น

ช่วงศตวรรษที่ 20 แนวโน้มในอนาคตการเปลี่ยนแปลงของสถิติประชากร การคมนาคมขนส่ง หน่วยพยาบาล ยานพาหนะ บทบาทของรัฐบาลและพฤติกรรมของประชาชนเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความปลอดภัยบนถนนทางหลวง การเปลี่ยนแปลงด้านประชากรที่เพิ่มขึ้น มีอิทธิพลต่อระบบการขนส่ง ความต้องการด้านความปลอดภัยจึงเป็นสิ่งที่นานาประเทศเรียกร้อง ในที่ประชุมระดับรัฐมนตรีทั่วโลกเรื่องความปลอดภัยทางถนนครั้งที่ 1 ณ กรุงมอสโก ประเทศรัสเซีย ประเทศต่างๆ เรียกร้องให้องค์การสหประชาชาติประกาศให้ ปี 2011-2020 เป็นทศวรรษแห่งการลงมือ

ปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางถนนโดยมีเป้าหมายเพื่อจะลดความสูญเสียลง สามารถแบ่งกระบวนทัศน์ช่วงศตวรรษที่ 20 ออกเป็น 2 ยุค ดังนี้

ยุคที่ 1 กระบวนทัศน์การจัดการความปลอดภัยทางถนนนานาชาติ (2001-2010) ในยุคนี้หน่วยงานและทุกภาคส่วนเริ่มหันกลับมามองเรื่องความรุนแรงที่เกิดจากอุบัติเหตุทางถนนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง พบว่า แนวโน้มการเกิดอุบัติเหตุ มีได้ลดลงตามที่ในแต่ละยุคตั้งไว้ มีแต่จะเพิ่มขึ้น อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในประเทศที่มีรายได้ต่ำและปานกลาง ทำให้สูญเสียทั้งทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ และสูญเสียโอกาสของการใช้ชีวิตที่เป็นปกติ หรือหากเสียชีวิตรัฐบาลต้องใช้งบประมาณเยียวยาญาติที่มีชีวิตอยู่อย่างต่อเนื่อง ต้นทุนตรงนี้ได้มาจากเงินภาษีของประชาชนทั่วประเทศ แทนที่จะนำเงินส่วนนี้ไปพัฒนาประเทศทางด้านอื่นๆ แต่ละประเทศในภูมิภาคเอเชีย ยุโรป อเมริกา แอฟริกา มีหลายประเทศที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างชัดเจนเช่นประเทศโคลัมเบีย เป้าหมายด้านความปลอดภัยทางถนน คือการ ลดการเสียชีวิต ลดการบาดเจ็บสาหัส ลดการโจรกรรมรถยนต์ และเพิ่มความตระหนักเรื่องการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดแก่นในสังคม

ยุคที่ 2 กระบวนทัศน์ทศวรรษความปลอดภัยทางถนนขององค์การสหประชาชาติ (2011-2020) องค์การสหประชาชาติได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาความปลอดภัยทางถนนและลงมติร่วมกันในที่ประชุมผู้บริหารของทุกประเทศ ประกาศปฏิญญามอสโก กำหนดให้ปัญหาอุบัติเหตุทางถนน เป็นวาระสำคัญที่ทุกประเทศจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไข ให้เกิดผล โดยตั้งเป้าลดผู้เสียชีวิตลงครึ่งหนึ่งในทศวรรษหน้า

(Decade of Action for Road Safety: 2011-2020)

หลักการสำคัญในการกำหนดทิศทางของแผนทศวรรษความปลอดภัยทางถนนนั้นยึดแนวคิดระบบความปลอดภัย (safe system approach) เป้าหมายของระบบเป็นลักษณะที่เอื้อต่อความปลอดภัย แนวทางนี้จะต้องมีการปรับเปลี่ยนความรับผิดชอบต่อความปลอดภัยบนท้องถนนจากเดิมที่เป็นของผู้ใช้รถใช้ถนน ไปสู่ผู้ที่รับผิดชอบในการออกแบบระบบ (System Designer) ตั้งแต่ ผู้จัดการด้านถนน อุตสาหกรรมยานยนต์ ตำรวจ นักการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติ รวมไปถึงหน่วยงานด้านสาธารณสุข กระบวนการยุติธรรม สถาบันการศึกษาและองค์กรที่ไม่สังกัดภาครัฐ (Non - government organization) สำหรับผู้ใช้รถใช้ถนนที่มีความรับผิดชอบต้องปฏิบัติตามกฎหมายและกฎเกณฑ์เหล่านั้น เป้าหมายของทศวรรษเพื่อรักษาและลดความสูญเสียที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุทางถนนในโลกในปี 2020 (Chamaiparn Santikarn, 2011, pp. 3-6 ; กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554) มี 6 ประการดังนี้

1. พัฒนาและนำไปสู่การปฏิบัติของยุทธศาสตร์และแผนงานเพื่อยกระดับความปลอดภัยอย่างยั่งยืน

2. ตั้งเป้าหมายที่จะลดอัตราการความสูญเสียภายในปี 2020 โดยพิจารณาจากเป้าหมายที่มีอยู่ในแต่ละภูมิภาค

3. สร้างความเข้มแข็งด้านการจัดการเกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพในการกำหนดแนวทางและกิจกรรมที่จะช่วยยกระดับความปลอดภัยทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และระดับโลก

4. ปรับปรุงคุณภาพของการจัดเก็บข้อมูลในระดับชาติ ภูมิภาค และระดับโลก

5. ติดตามความก้าวหน้าของตัวชี้วัดที่เป็นที่สนใจทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และระดับโลก

6. ส่งเสริมการเพิ่มขึ้นของการสนับสนุนเงินทุนด้านความปลอดภัยทางถนน และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ รวมทั้งผลักดันให้ความปลอดภัยทางถนนเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาโครงการก่อสร้างโครงสร้างถนน

กระบวนการทศวรรษความปลอดภัยทางถนนขององค์การสหประชาชาติ

เมื่อวันที่ 19-20 พฤศจิกายน 2552 ได้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีทั่วโลกเรื่องความปลอดภัยทางถนน ครั้งที่ 1 ณ กรุงมอสโก ประเทศรัสเซีย ในการนี้ที่ประชุมได้เรียกร้องให้องค์การสหประชาชาติประกาศให้ ปี 2011-2020 เป็นทศวรรษแห่งการลงมือปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางถนนโดยมีเป้าหมายเพื่อจะลดความสูญเสียลงถึงระดับที่คาดการณ์ไว้ ภายในปี 2020

องค์การสหประชาชาติได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าวได้มีมติร่วมกันในที่ประชุมผู้บริหารของทุกประเทศ ประกาศปฏิญญามอสโก กำหนดให้ปัญหาอุบัติเหตุทางถนน เป็นวาระสำคัญที่ทุกประเทศจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไข ให้เกิดผลในทางปฏิบัติทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ โดยตั้งเป้าลดผู้เสียชีวิตลงครึ่งหนึ่งในทศวรรษหน้า (Decade of Action for Road Safety: 2011-2020) มีการกำหนดกรอบแนวทางสำหรับทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนน เป้าหมายและวัตถุประสงค์ และสาระสำคัญตามแนวทางการดำเนินงาน 5 เสาหลัก โดยมีรายละเอียดดังนี้

กรอบแนวทางสำหรับทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนน (A Framework for the Decade of Action)

หลักการสำคัญในกำหนดทิศทางของแผนทศวรรษความปลอดภัยทางถนนนั้นยึดแนวคิดระบบความปลอดภัย (safe system approach) เป้าหมายของระบบเป็นลักษณะที่เอื้อต่อความปลอดภัย มีไว้เพื่อหากมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นจะไม่นำไปสู่การบาดเจ็บที่รุนแรง แนวคิดดังกล่าวคำนึงถึงขีดจำกัดของมนุษย์ในการรับแรงกระทำเชิงกลที่เกิดขึ้นกับร่างกาย จำเป็นต้องได้รับการวางแผนป้องกันเมื่อออกแบบระบบขนส่งทางถนน แนวทางนี้จะต้องมีการปรับเปลี่ยนความรับผิดชอบต่อความปลอดภัยบนท้องถนนจากเดิมที่เป็นของผู้ใช้รถใช้ถนน ไปสู่ผู้ที่รับผิดชอบในการออกแบบระบบ (system designer) ตั้งแต่ผู้จัดการด้านถนน อุตสาหกรรมยานยนต์ ตำรวจ นักการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติ รวมไปถึงหน่วยงานด้านสาธารณสุข กระบวนการยุติธรรม สถาบันการศึกษา และองค์กรที่ไม่สังกัดภาครัฐ (non - government organization) สำหรับผู้ใช้รถใช้ถนนที่มีความรับผิดชอบต้องปฏิบัติตามกฎหมายและกฎเกณฑ์เหล่านั้น (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554)

การดำเนินการแผนทศวรรษความปลอดภัยทางถนน ต้องกำหนดเจ้าภาพรับผิดชอบทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น รวมถึงการทำงานที่มีลักษณะเป็นแบบร่วมมือกันจากหลายหน่วยงาน (multiple sectors) กิจกรรมต่างๆ ที่จะดำเนินการไปเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายของทศวรรษจะต้องได้รับการแปลงไปสู่การปฏิบัติในแต่ละระดับอย่างเหมาะสม และควรมุ่งส่งเสริมการทำงานร่วมกันของหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและ

ภาคเอกชนทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ (The World Health Organization, 2011)

เป้าหมายและวัตถุประสงค์

เป้าหมายของทศวรรษเพื่อรักษาและลดความสูญเสียที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุทางถนนในโลกในปี 2020 (Chamaiparn Santikarn, 2011, pp. 3-6; กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554, หน้า 19) มี 6 ประการดังนี้

1. พัฒนาและนำไปสู่การปฏิบัติของยุทธศาสตร์และแผนงานเพื่อยกระดับความปลอดภัยอย่างยั่งยืน
2. ตั้งเป้าหมายที่จะลดอัตราการความสูญเสียภายในปี 2020 โดยพิจารณาจากเป้าหมายที่มีอยู่ในแต่ละภูมิภาค
3. สร้างความเข้มแข็งด้านการจัดการเกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพในการกำหนดแนวทางและกิจกรรมที่จะช่วยยกระดับความปลอดภัยทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และระดับโลก
4. ปรับปรุงคุณภาพของการจัดเก็บข้อมูลในระดับชาติ ภูมิภาค และระดับโลก
5. ติดตามความก้าวหน้าของตัวชี้วัดที่เป็นที่สนใจทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และระดับโลก
6. ส่งเสริมการเพิ่มขึ้นของการสนับสนุนเงินทุนด้านความปลอดภัยทางถนน และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ รวมทั้งผลักดันให้ความปลอดภัยทางถนนเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาโครงการก่อสร้างโครงสร้างถนน

สาระสำคัญตามแนวทาง 5 เสาหลัก

แผนทศวรรษความปลอดภัยทางถนนของสหประชาชาติ กำหนดกรอบทิศทางการดำเนินงานระดับนานาชาติและตัวชี้วัด และกรอบแนวทางสำหรับพิจารณาความเป็นไปได้เพื่อ

ประกอบการวางยุทธศาสตร์ ศักยภาพและระบบการจัดการข้อมูลในระดับประเทศ ซึ่งเน้นใน 5 แนวทางสำคัญ (UN 5 เสาหลัก) ตามกรอบปฏิญญามอสโก ได้แก่ (1) การปรับปรุงสมรรถนะการจัดการความปลอดภัยทางถนน (2) การออกแบบถนนและการจัดการโครงข่ายถนน (3) มาตรฐานความปลอดภัยยานพาหนะ (4) พฤติกรรมของผู้ใช้รถใช้ถนน และ (5) การดูแลรักษาและฟื้นฟู ผู้บาดเจ็บ (Santikarn, 2011, pp. 3-6; กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554)

กระบวนการจัดการความปลอดภัยทางถนนของไทย

ในบรรดากระบวนการจัดการความปลอดภัยทางถนนที่ถูกนำมาใช้ในการจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนน พ.ศ.2554-2563 ของศูนย์อำนวยการความปลอดภัยทางถนน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ที่สำคัญมี 4 กระบวนการ คือ ระบบความปลอดภัย (safety system) วัฒนธรรมความปลอดภัย (safety culture) การจัดการความปลอดภัยทางถนนเชิงอุปสงค์และอุปทาน (road safety management by demand and supply side) และการจัดการความปลอดภัยทางถนนแบบองค์รวม (road safety holistic management) โดยมีรายละเอียดพอสังเขปดังนี้

กระบวนการระบบความปลอดภัย (paradigm of safe system)

กระบวนการนี้มีหลักการสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. ข้อจำกัดในสมรรถนะของมนุษย์ (the limits of human performance) เป็นประเด็นทางธรรมชาติของมนุษย์เอง การขับรถยนต์ ย่อมเกิด

ความอ่อนล้า การรับประทานอาหารอิ่มเกินไปแล้ว ขับรถอาจเกิดความง่วงนอนได้ หรือเมื่อเกิดอารมณ์โกรธ การขับรถอาจเสียสมาธิได้ ความผิดพลาดจากธรรมชาติของมนุษย์ถือเป็นข้อจำกัดที่สำคัญในการขับขี่ยานพาหนะบนถนนทุกสาย

2. ความเปราะบางของร่างกายมนุษย์ในการตอบสนองต่อแรงกระแทกที่รุนแรง (the limits of Human tolerance to violent forces) ในอุบัติเหตุรถชนกันแต่ละครั้ง ร่างกายมนุษย์สามารถรับแรงกระแทกในระดับหนึ่งเท่านั้น ระบบความปลอดภัยทางถนนต้องพัฒนาระบบโครงข่ายถนนให้สามารถชะลอแรงที่มากกระท่อร่างกายมนุษย์ให้ได้รับบาดเจ็บน้อยที่สุด และหลีกเลี่ยงการเสียชีวิตให้มากที่สุด นอกจากนั้น กลุ่มที่มีความเปราะบางต่อแรงกระทำที่ไม่ได้รับการป้องกัน อย่างเช่น คนเดินเท้า ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ ต้องได้รับความสนใจเป็นพิเศษ

3. ความรับผิดชอบร่วมกัน (share responsibility) ในระบบความปลอดภัยทางถนน ถือว่าผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้รถใช้ถนนทุกคนต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อการรักษาความปลอดภัยทางถนน โดยเฉพาะมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบต่อการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ เช่น การดื่มแล้วขับ การคาดเข็มขัดนิรภัย การสวมหมวกนิรภัย หรือผู้มีหน้าที่ต่อการรักษาความปลอดภัยทางถนนทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าพนักงานขนส่งทางบก วิศวกรยานยนต์ วิศวกรโยธา และอื่นๆ

4. ระบบถนนที่เอื้อต่อความปลอดภัย (forgiving road system) ถนนควรได้รับการออกแบบให้มีความปลอดภัยในการสัญจร มีอุปกรณ์ที่ติดตั้งอยู่ในระบบถนนเพื่อป้องกันการบาดเจ็บและการเสียชีวิตเมื่อเกิดการชนกันเกิดขึ้นในความเป็นจริงแล้ว ถนน คือ ภาพฉายที่ชี้ให้เห็นถึงกฎธรรมชาติของการเคลื่อนไหวของวัตถุและ

พลวัตที่เกิดขึ้น ระหว่างแรงกระทำของคนกับ ยานพาหนะ เมื่อเกิดความผิดพลาดขึ้น ระบบถนน ต้องสามารถปกป้องยานพาหนะให้ได้มากที่สุด เพื่อป้องกันการบาดเจ็บที่รุนแรงหรือเสียชีวิตได้อย่างมากที่สุด

5. การส่งเสริมการใช้รถโดยสารสาธารณะ (increased use of public transport) โดยระบบ การจัดการความปลอดภัยทางถนน การใช้รถโดยสารสาธารณะและรถไฟมีความปลอดภัย มากกว่าการเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนบุคคลหรือ รถจักรยานยนต์ ยังมียานพาหนะลดน้อยลงบน ถนนเท่าใด ความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน ย่อมเพิ่มระดับขึ้น นอกจากนั้น การส่งเสริมการใช้ รถโดยสารสาธารณะยังมีส่วนช่วยลดปัญหา การจราจรติดขัด และการปล่อยคาร์บอนได้ออก ไซด์อีกด้วย

กระบวนทัศน์วัฒนธรรมความปลอดภัย (safe culture)

กระบวนทัศน์นี้มุ่งเน้นการพัฒนาพฤติกรรม ของมนุษย์ในการใช้รถใช้ถนนที่ปลอดภัยแบบองค์ รวม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทุกคนและหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ ความปลอดภัยทางถนนทั้งหมด และใช้มาตรการ พื้นฐาน คือ การให้ความรู้สร้างจิตสำนึกในการ บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยานพาหนะทุก ประเภท อุปสรรคสำคัญต่อการใช้มาตรการ พื้นฐานนี้ คือ การมองเห็นคุณค่าของผลลัพธ์ที่ มุ่งหวังจากการใช้มาตรการนี้ เพื่อนำไปสู่การ ยอมรับจากใจจริง เพราะตามปกติผู้ใช้รถใช้ถนน มักมีแนวโน้มที่จะไม่เห็นด้วยกับการมีอยู่ของ กฎเกณฑ์เหล่านี้ การจัดการเชิงวัฒนธรรมที่ ปลอดภัยจึงไม่เพียงแต่เน้นไปที่การปรับเปลี่ยน พฤติกรรมส่วนบุคคลเท่านั้น แต่ต้องมีการจัดการ อย่างเป็นระบบของทุกภาคส่วน ที่จะยอมรับใน

คุณค่าแห่งกฎเกณฑ์เหล่านี้เสียก่อน ไม่เช่นนั้นผู้ บังคับใช้กฎหมายก็จะไม่ได้รับความร่วมมืออย่าง เต็มที่และเต็มใจ อุปสรรคที่สำคัญในการสร้าง วัฒนธรรมความปลอดภัย มีดังนี้

1. การขาดการบูรณาการร่วมกันของทุก ภาคส่วน แต่ละหน่วยมีกำแพงเป็นของตนเอง ขาดการแสวงหาแนวทางเพื่อเดินไปสู่เป้าหมาย ร่วมของการสร้างสุขภาวะที่ดีสำหรับทุกคน
2. ความคุ้นเคยกับแนวปฏิบัติแบบเดิมๆ ซึ่งสามารถคาดหวังผลระยะสั้นได้ดีกว่า แต่ไม่ สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านวัฒนธรรมได้
3. การขาดความเข้าใจในนิยามที่แท้จริง ของวัฒนธรรมความปลอดภัย

4. ขาดทิศทางงานวิจัย และองค์ความรู้ เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านทางวัฒนธรรม

ส่วนแนวทางการสร้างวัฒนธรรมความ ปลอดภัย สรุปได้ดังนี้

1. การทำทนายสมมติฐานที่มีอยู่ของสังคม ด้วยการถกเถียงให้เห็นถึงแก่นของคุณค่าที่ควรจะมี อยู่ ในสังคมและการจัดลำดับความสำคัญของ คุณค่าเหล่านั้นขึ้นมาใหม่ เช่น เลือกลปลอดภัย ไม่ใช่สะดวก

2. การยอมรับการมีอยู่ของสภาพแวดล้อม หรือบริบทของสังคมที่แตกต่างที่ดำรงอยู่จริง พื้นฐานการจัดการที่สำคัญ คือ การยอมรับว่า วัฒนธรรมความปลอดภัยทางถนนแทรกซึมเข้าไป ในทุกระดับ ทุกภาคส่วน ทุกสาขาอาชีพ และทุก กลุ่มคน ชนชั้น การออกแบบ มาตรการ การให้ การสนับสนุนด้านงบประมาณ และการตัดสินใจใน ระดับนโยบายต้องสะท้อนภาพการจัดการของ มุมมองเชิงระบบ และสามารถทำงานหรือ ปรับเปลี่ยนให้เข้ากันได้ทุกสภาพแวดล้อม คนขับรถเป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบสังคมที่ ประกอบด้วย ครอบครัว ที่ทำงาน ชุมชนที่อยู่

อาศัย วัฒนธรรมย่อย และความเชื่อ มาตรการใด ๆ จึงต้องถูกออกแบบให้สามารถแทรกเข้าไปอยู่ในระบบสังคมเหล่านี้ให้ได้ทั้งหมด

3. การเปลี่ยนผ่านทางวัฒนธรรมมีพลวัตรในตัวเองที่ต้องอาศัยเวลา การคาดหวังที่จะให้เกิดการเปลี่ยนผ่านทางวัฒนธรรมอย่างทันทีทันใดเป็นสิ่งที่ขาดประสิทธิภาพและไม่คุ้มค่าหน่วยงานซึ่งมีการกิจด้านการสร้างการเปลี่ยนผ่านทางวัฒนธรรมอย่างทันทีทันใดเป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้ในโลกแห่งความเป็นจริง หน่วยงานซึ่งมีการกิจด้านการสร้างการเปลี่ยนผ่านทางวัฒนธรรมจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์และการทำงานอย่างต่อเนื่อง ยั่งยืน และยอมรับการขาดผลลัพธ์ที่จับต้องได้ในระยะสั้น แต่มีเป้าหมายการทำงานในระยะยาว

4. การสร้างโลกทัศน์ร่วมกันของสังคมสุขภาวะ โดยที่วัฒนธรรมความปลอดภัยทางถนนเป็นส่วนหนึ่งของการเติบโตไปสู่ชุมชนที่มีพฤติกรรมที่ดีต่อสุขภาวะและเป็นชุมชนที่น่าอยู่ (healthy behavior and livable community)

5. ต้องทำงานให้สอดคล้องกับพลวัตรและไม่อยู่นิ่ง ความรวดเร็วของการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมความปลอดภัยมีความสัมพันธ์กับความรวดเร็วของการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมและบรรทัดฐานของสังคม การทำงานจึงต้องมีการปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้

6. ต้องมีการออกแบบกลยุทธ์ที่สามารถดำเนินการได้ตามสภาพแวดล้อมจริงและความต้องการของกลุ่มคน ชุมชน บุคคล องค์กร วัฒนธรรมย่อย และความเชื่อของท้องถิ่น

7. การเปลี่ยนผ่านทางวัฒนธรรมต้องการการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากภายในมากกว่าการสั่งการจากภายนอก การเปลี่ยนผ่านเกิดจากการปรับตัวร่วมกันของชุมชนด้วยการย้อนมองปัญหา

อย่างจริงจังและเดินหน้าสู่การแก้ปัญหาาร่วมกันของคนภายในกลุ่มชนนั้นๆ

8. ต้องมีการสร้างผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงที่สามารถเข้าถึงความจำเป็นต่อการเปลี่ยนผ่านไปสู่วัฒนธรรมใหม่และความเข้าใจต่อสถานการณ์ด้านความปลอดภัยทางถนนของประเทศ ผู้นำเหล่านี้คือบุคคลสำคัญที่เข้าไปมีส่วนในการทำงานร่วมกันกับชุมชน ประชาคม ในการสร้างแนวทางการเปลี่ยนผ่านอย่างค่อยเป็นค่อยไปภายใต้การยอมรับร่วมกันของทุกภาคส่วน

กระบวนทัศน์การจัดการความปลอดภัยทางถนนเชิงอุปสงค์และอุปทาน (paradigm of road safety management by demand and supply side) กระบวนทัศน์นี้ได้อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการความปลอดภัยทางถนนกับเป้าหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ดังนั้น จึงสามารถจำแนกการจัดการความปลอดภัยทางถนนได้เป็น 2 มิติ คือ

มิติที่ 1 การจัดการด้านอุปทาน (supply side management)

ในมิติแรกนี้ เมื่อเกิดการละกันของกระแสจราจร ก็จะทำให้เกิดความเสียดต่อการชนกันและความเสียดต่อการสูญเสียอันเนื่องมาจากแรงกระทำที่รุนแรง เหตุปัจจัยหลักของความเสียดดังกล่าวประกอบด้วย

1. พฤติกรรมในการใช้รถใช้ถนนของมนุษย์ (human behaviors to road use)

2. ข้อจำกัดด้านสมรรถนะการขับขี้อย่างปลอดภัย (human limitations to safe driving)

3. ความเปราะบางของร่างกายมนุษย์ต่อแรงกระทำจากการชน (human tolerances to clash force)

มิติที่ 2 การจัดการด้านอุปสงค์ (demand side management)

ในมิติที่ 2 นี้ อธิบายถึงความต้องการในการเดินทางของผู้ใช้รถใช้ถนน ซึ่งเป็นตัวกำหนดปริมาณการจราจรที่จะเกิดขึ้นบนถนนเส้นนั้น การจัดการด้านผังเมือง การจัดการอุปสงค์การเดินทาง และการพัฒนาระบบการขนส่งทางรางที่มีประสิทธิภาพในการขนส่งคน หรือสินค้าครั้งละมากๆ เป็นแนวทางในการลดอุบัติเหตุที่มุ่งเน้นลดความจำเป็นของการใช้ยานพาหนะส่วนตัวในช่วงเวลาเร่งด่วนหรือช่วงเทศกาล

กระบวนการนี้จึงมีแนวทางที่เชื่อมโยงระหว่างนโยบายความปลอดภัยทางถนนกับนโยบายพลังงาน นโยบายการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน นโยบายการพัฒนาที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายเหล่านี้จึงมีผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบต่อการยกระดับความปลอดภัยทางถนนและจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบ และเสนอแนะแนวทางที่จะส่งเสริมให้นโยบายเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนแนวทางการยกระดับความปลอดภัยทางถนนของประเทศดังนี้

1. แนวทางการจัดการระบบขนส่งสาธารณะ ประชาชนส่วนใหญ่ในเมืองใหญ่ที่มีประชากรหนาแน่นในอารยะประเทศ ได้ใช้ระบบการขนส่งมวลชนในการเดินทางหรือขนส่งสินค้าเนื่องจากรัฐบาลของอารยประเทศได้เตรียมการและพัฒนาระบบขนส่งมวลชน เพื่อรองรับความเจริญของบ้านเมือง ซึ่งแตกต่างจากเมืองใหญ่ในประเทศด้อยพัฒนาที่ระบบการขนส่งมวลชนมักจะถูกปล่อย และประชาชนถูกทอดทิ้งให้ดิ้นรนหาวิธีการเดินทางกันเอง จนท้องถนนเต็มไปด้วยรถคันเล็กคันน้อย ทั้งที่เป็นส่วนตัวและรถบริการสาธารณะ แก่งแย่งกันใช้ ทั้งที่พื้นที่ถนนมีอยู่อย่างจำกัด สับสน อลман ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้

สถิติการบาดเจ็บล้มตายจากอุบัติเหตุจราจรสูงกว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงสมควรกำหนดแผนการจราจรและการขนส่งในระดับชาติ 4 แผนดังนี้

แผนระยะที่ 1 ใช้รถเมล์ในการแก้ปัญหาจราจรในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล โดยพัฒนารถเมล์ให้มีคุณภาพ มีความปลอดภัย และเป็นไปได้รวดเร็วเหมือนรถไฟฟ้า สามารถกำหนดเวลาในการเดินทางได้ เด็กนักเรียนไม่ต้องตื่นแต่เช้ามีรถอีกต่อไป คนทำงานสามารถเข้าทำงานได้ตรงเวลา ค่าโดยสารมีราคาถูก หรือกึ่งสวัสดิการ ประชาชนสามารถใช้บริการได้ทุกวันทำงานโดยไม่เหินแค้นใจ ใช้เวลาดำเนินการทั้งระบบประมาณ 2 ปี

แผนระยะที่ 2 พัฒนาระบบรถไฟฟ้าใต้ดินเพื่อขนส่งคนจำนวนมากๆ จากเขตปริมณฑลเข้าสู่ใจกลางกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะช่วยรองรับปริมาณการเดินทางของประชาชนที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต ใช้เวลาดำเนินการประมาณ 5 ปี

แผนระยะที่ 3 พัฒนาระบบรถไฟฟ้าบนดินที่เชื่อมต่อกับสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินในเขตปริมณฑลกับหัวเมืองรอง 4 แห่งรอบกรุงเทพมหานคร และส่งเสริมการจัดสร้างชุมชนที่อยู่อาศัยราคาถูกรอบสถานีรถไฟฟ้า (city on rail) เพื่อลดการสร้างที่อยู่อาศัยตามแนวเส้นทางในระบบถนน ซึ่งจะช่วยลดการเดินทางโดยรถยนต์ และส่งผลให้การใช้พลังงานน้ำมันลดลง ใช้เวลาดำเนินการประมาณ 5 ปี

แผนระยะที่ 4 พัฒนาระบบรถไฟฟ้าความเร็วสูง เชื่อมกรุงเทพมหานคร สยามบินนานาชาติสุวรรณภูมิ ทุกภาคของประเทศ และเชื่อมต่อไปยังประเทศเพื่อนบ้านในอนาคต เมื่อการเดินทางด้วยระบบรางมีความต่อเนื่องและสัมพันธ์กันทั่วประเทศแล้ว จะทำให้การเดินทาง

โดยรถยนต์ลดลง อุบัติเหตุจราจรจะลดลงตาม และการใช้พลังงานน้ำมันก็จะลดลงเช่นกัน

2. แนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนา การใช้ที่ดินแต่ละประเภทก่อให้เกิดการจราจรที่มีลักษณะเฉพาะตัว ที่ดินย่านอุตสาหกรรม การผลิตและการพาณิชย์จะมีรถบรรทุกขนาดใหญ่เข้าออกมาก ส่วนย่านร้านค้าหรือสำนักงานจะมีรถสองล้อหรือรถที่ให้บริการเป็นส่วนใหญ่ ส่วนย่านที่พักอาศัยจะมีรถส่วนตัวและคนเดินเท้า การควบคุมการพัฒนาที่ดินข้างเคียงถนนให้เหมาะสมเป็นสิ่งสำคัญ การปล่อยให้มีการพัฒนาที่ดินข้างถนนโดยมีการใช้ที่ดินต่างประเภทปะปนกัน จะก่อให้เกิดความขัดแย้งกันของการจราจร ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกัน ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างความต้องการการเข้าหาที่ดินกับความต้องการการสัญจร จะมีการจราจรที่มีส่วนผสมหลากหลายตั้งแต่คนเดินเท้า คนขี่รถจักรยาน คนขี่รถจักรยานยนต์ รถส่วนตัว รถโดยสารจนถึงรถบรรทุกขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันและรบกวนกันระหว่างการจราจรที่ช้าและการจราจรที่เร็ว ทำให้การสัญจรเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุสูง การกำหนดตำแหน่งการใช้ที่ดินในแต่ละประเภทให้อยู่ในตำแหน่งที่สัมพันธ์กันอย่างเหมาะสม เป็นสิ่งสำคัญเช่นกัน หากกำหนดตำแหน่งการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมจะก่อให้เกิดความขัดแย้งของการจราจร ดังนั้นในการวางแผนโครงข่ายถนนต้องพิจารณาการวางแผนการใช้ที่ดินประกอบด้วย และในทางกลับกัน ในการวางแผนการใช้ที่ดินต้องพิจารณาการวางแผนโครงข่ายถนนประกอบด้วยเช่นกัน โดยควรกำหนดตำแหน่งการใช้ที่ดินให้สัมพันธ์กับโครงข่ายถนนอย่างเหมาะสม และควรมีการควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามที่วางแผนไว้

กระบวนการจัดการความปลอดภัยทางถนนแบบองค์รวม (paradigm of holistic road safety management)

เพื่อให้ทิศทางการทำงานด้านความปลอดภัยทางถนนของประเทศไทยสอดคล้องกับแนวทางขององค์การสหประชาชาติ แนวคิดสากลด้านการจัดการความปลอดภัยด้วยระบบที่เอื้อต่อความปลอดภัย จึงต้องสอดคล้องกับบริบทปัญหาของประเทศและจำเป็นต้องมีการสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยควบคู่กันไปด้วย นอกจากนี้เพื่อให้ทิศทางการขับเคลื่อนในประเด็นดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับนโยบายด้านอื่นๆ ที่สนับสนุนให้เกิดการสัญจรที่ปลอดภัยทั้งในระดับชุมชนและในระดับประเทศ จำเป็นต้องมีการจัดวางแนวทางเพื่อเข้าไปจัดการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบใน 3 ระดับ หรือเรียกว่า Tri-circle of influence ประกอบด้วย (1) วงกลมเพื่อทำให้เกิดระบบที่เอื้อต่อความปลอดภัย (safe system influence) (2) วงกลมเพื่อทำให้เกิดวัฒนธรรมแห่งความปลอดภัย (safe culture influence) และ (3) วงกลมเพื่อให้เกิดทิศทางนโยบายที่มีผลกระทบเชิงบวกต่อนโยบายด้านความปลอดภัย (road safety derived policies influence) โดยแต่ละวงกลมจะมีแนวทางในการดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวทางพื้นฐานในแต่ละเรื่องที่ได้รับอธิบายในหัวข้อที่ผ่านมา แต่มีการจัดลำดับความสัมพันธ์ใหม่เพื่อให้เหมาะสม

สำหรับระบบที่เอื้อต่อความปลอดภัยจะเน้น 4 ด้านหลักประกอบด้วย (1) ความเร็วที่ปลอดภัย (safe speed) (2) ยานพาหนะที่ปลอดภัย (safe vehicle) (3) ถนนที่ปลอดภัย (safe road) และ (4) การช่วยเหลือผู้ประสบเหตุ (trauma care)

วัฒนธรรมความปลอดภัย เน้นเรื่องของ

1. การสร้างบรรยากาศเพื่อให้เกิดแนวความคิดสร้างสรรค์ใหม่ๆ สอดคล้องกับบริบทของวัฒนธรรมนั้นๆ เพื่อให้เกิดการนำเสนอและเรียนรู้ร่วมกัน (creative ideas)

2. การพัฒนาภาวะผู้นำและเสริมสร้างศักยภาพการทำงานในทุกกระดับ (leadership and capacity)

3. การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมและนิติบัญญัติรวมทั้งการ

เพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย (legislation and enforcement)

4. การใช้ถนนอย่างปลอดภัย (safe road use)

5. การให้ความรู้และการพัฒนาระบบข้อมูล (education and information)

6. การมีกระบวนการกลั่นกรองก่อนเข้าสู่ระบบที่มีประสิทธิภาพ (admission to the system) เช่นระบบใบขับขี่ ระบบสัมปทานรถโดยสารสาธารณะ

เอกสารอ้างอิง

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ, ศูนย์อำนวยความสะดวกภัยทางถนน. (2554). *แผนที่นำทางเชิงกลยุทธ์ทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนน พ.ศ.2554-2563*. กรุงเทพมหานคร: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.
- วิวรรณกร สวัสดิ์. (2547). *บทวิจัยการเกิดอุบัติเหตุในสถานประกอบการ*. ค้นเมื่อ 11 ตุลาคม 2554 จาก <http://www.safetylifethailand.com>
- Santikarn, C. (2011). *Decade of action for road safety, 2011-2020*. New Delhi: Manekshaw Center Dhaula Kuan.
- Chapman Central. (2011). *History of British road safety*. Retrieved November 14, 2011, from <http://www.chapmancentral.co.uk/wiki/History?OpenDocument>
- Decade of Action for Road Safety. (2011). *Global plan for the decade of action for road safety 2011-2020*. New York: United Nations.
- Gerald Cummins. (2003). *The history of road safety*. Retrieved December 12, 2010, from <http://www.driveandstayalive.com/info%20section/history.html>
- Gerald Cummins. (2011). *The history of road safety*. Retrieved December 12, 2011, from <http://www.driveandstayalive.com/info%20section/history/history.htm>
- International Road Accident Fatality Statistics. (2011). *The history of road safety*. Retrieved December 16, 2011, from <http://www.driveandstayalive.com/info%20section/history/history.htm>
- RoSPA's. (2011). *Annual road accident statistics*. Retrieved December 13, 2011, from <http://www.driveandstayalive.com/info%20section/history/history.htm>
- World Health Organization. (2011). *Decade of action for road safety 2011–2020*. Retrieved December 12, 2011, from http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/en/