

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อพิจารณา

ความเป็นมหานครของกรุงเทพ ได้รวมการเจริญเติบโตทางวัตถุทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ทำให้กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของประเทศ แต่ด้วยปัจจัยคุณภาพพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ที่ยังไม่อยู่ในระดับมาตรฐานของความเจริญที่เป็นระบบอันควรจะเป็น เช่น ประเทศที่พัฒนาแล้วทั่ว ๆ ไป ทำให้กรุงเทพมหานครกลายเป็นเมืองแห่งความสับสนวุ่นวาย และติดอันดับต้น ๆ ของโลกที่มีมลพิษรุนแรงแห่งหนึ่ง ความเจริญเติบโตแบบไร้ทิศทาง เป็นรูปแบบที่สะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพของระบบการเมืองของประเทศ ซึ่งจะเป็นตัวสะท้อนถึงประสิทธิภาพของการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐ แม้ประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 แต่ในความเป็นจริงหาใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองแต่ประการใด หากแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงผู้ปกครอง ซึ่งเป็นการยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์มาสู่ระบอบอำมาตยาธิปไตย โดยประชาชนคนไทยในครั้งนั้นหาได้รับรู้ถึงสิทธิหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตยของตนเองแต่ประการใด คำว่า “ประชาชน” จึงถูกใช้อ้างเพื่อคำว่า “ประชาธิปไตย” มาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน จากบรรดานักการเมือง ระบบการเมืองไทยจึงล้มเหลวขาดเสถียรภาพ ขาดคุณภาพ และความสามารถในการบริหารประเทศมาโดยตลอด ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการกำหนดนโยบายการบริหารประเทศ และการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ขอบประเทศชาติได้อย่างจริงจัง ในระยะเวลา 4 ปี ที่ผู้ศึกษาทำการศึกษาวิจัยการแก้ไขปัญหาราจรของรัฐนี้ ประเทศไทยมีรัฐบาลในการบริหารประเทศถึง 4 คณะ ความต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ขอบประเทศชาติ รวมทั้งการกำหนดนโยบายของรัฐ จึงขาดความต่อเนื่องโดยสิ้นเชิง แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ขอบรัฐไม่ว่าจะเป็นปัญหาการจราจร หรือปัญหาอื่นใดก็ตามที่เป็นปัญหาซึ่งรัฐต้องกำหนดนโยบาย

การศึกษารายการแก้ไขปัญหาราจรของรัฐนี้ ผู้ศึกษาหวังว่าจะเป็นการกระตุ้นเร้าให้ท่านผู้สนใจเกี่ยวกับการเมือง จากมุมมองของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ใช้เป็นฐานเพื่อก้าวไปสู่งานศึกษารายการในแนวลึกมากยิ่งขึ้น จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ปรากฏว่ามีการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวกับงานจราจรประมาณ 200 เรื่อง แต่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงการและการดำเนินการเพื่อการแก้ไขปัญหาราจรด้านกายภาพ และการจัดระบบการจราจรที่เกี่ยวข้องกับระบบวิศวกรรมจราจร, ระบบถนนสายหลัก สายรอง, ระบบทางด่วน, ระบบขนส่งมวลชน, ระบบพฤติกรรมจราจร และสถานภาพการจราจร, ระบบการจัดจราจร ซึ่งเป็นโครงการเกี่ยวกับ

วิศวกรรม นอกจากนี้ก็มีการศึกษาถึงผลกระทบจากการจราจร เช่น ความสูญเสียจากอุบัติเหตุจราจร สาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุ แต่การที่ผู้ศึกษาเลือกศึกษาเกี่ยวกับเรื่องปัญหาของการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหารถราจรของรัฐนั้น เพราะการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหารถราจร ถือเป็นนโยบายสาธารณะซึ่งสามารถศึกษาค้นคว้าเพื่อเรียนรู้ถึงระบบการเมืองในแง่มุมของการกำหนดนโยบายสาธารณะได้ประการหนึ่ง กับเพื่อรู้ถึงความเกี่ยวพันเชื่อมโยงระหว่างการเมืองกับการบริหาร โดยผ่านทางกระบวนการกำหนดนโยบาย กับองค์การแบบระบบราชการ โดยเน้นที่ปัญหาของการกำหนดนโยบายที่ผู้ศึกษาให้ความสนใจต่อปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาของการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหารถราจร 2 ประการ ได้แก่ ความซับซ้อน และความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหารถราจร

สำหรับประเด็นความซับซ้อนและความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหารถราจรนั้น เนื่องด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหารถราจรมีมากมายนานหลายหน่วยด้วยกัน แต่ละหน่วยงานล้วนเป็นองค์การแบบระบบราชการทั้งสิ้น และโดยเหตุที่ลักษณะโครงสร้าง รูปแบบ พฤติกรรมขององค์การแบบระบบราชการมีความซับซ้อนและความขัดแย้งอยู่ในตัวของหน่วยงานที่เป็นองค์การแบบระบบราชการ และหน่วยงานที่เป็นองค์การแบบระบบราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหารถราจรเหล่านี้ ต้องมาทำหน้าที่กำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหารถราจร ซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะและฝ่ายการเมือง ควรจะเข้ามาเป็นผู้กำหนดนโยบายเอง แต่เมื่อหน่วยงานซึ่งเป็นองค์การแบบระบบราชการ หลาย ๆ หน่วยงานต่างต้องมาทำหน้าที่กำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหารถราจรของแต่ละหน่วยเอง ผู้ศึกษาจึงสังเกตเห็นว่าปัญหาของการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหารถราจรนั้นเกิดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหารถราจรนั่นเอง โดยมีสาเหตุเกิดจากความซับซ้อนและความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

สาระสำคัญของความซับซ้อนและความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ความซับซ้อนและความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหารถราจร ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการกำหนดนโยบายของรัฐนั้น เนื่องเพราะในทางทฤษฎีแล้ว การกำหนดนโยบายที่เป็นนโยบายสาธารณะ อย่างเช่นนโยบายการแก้ไขปัญหารถราจร ในกรุงเทพมหานคร ฝ่ายการเมืองจะต้องเป็นผู้กำหนดนโยบาย แต่ด้วยคุณภาพของนักการเมือง ประกอบกับระบบการเมืองของไทยยังพัฒนาไปได้ไม่ถึงระดับมาตรฐานที่จะกระทำเช่นนั้นได้ การ

กำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาราจรหรือนโยบายอื่น ๆ จึงตกเป็นหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการประจำ มีผู้กล่าวว่าประเทศไทยสามารถบริหารประเทศมาได้ก็เพราะข้าราชการประจำ ดังนั้นเท่าที่ผ่านมาแม้ว่าระบบการเมืองและนักการเมืองจะมีคุณภาพเช่นไร การบริหารประเทศก็ยังคงดำเนินต่อไปภายใต้การดำเนินการของข้าราชการประจำ และเพราะระบบราชการที่ประเทศไทยพึ่งพามาโดยตลอดหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งแม้จะฝ่าฟันวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มาได้ก็ตาม หากแต่ความก้าวหน้าที่มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบนั้นดำเนินไปอย่างล่าช้า ทำให้เกิดความสูญเสียทางโอกาสและเกิดความสูญเปล่าในการพัฒนา เพราะการพัฒนาของประเทศไทยนั้นเป็นการพัฒนาที่มีการเจริญเติบโตเฉพาะทางวัตถุที่อยู่บนพื้นฐานของความสับสน ไร้ทิศทาง ไร้ความชัดเจน การดำเนินงานต่าง ๆ ก็เป็นไปในลักษณะเน้นเฉพาะที่รูปแบบ ส่วนระบบ ศักยภาพ ความสามารถ ประสิทธิภาพ จะเป็นอย่างไรเป็นอีกเรื่อง ซึ่งสามารถแยกเป็นประเด็นปัญหาจากความซับซ้อนและความขัดแย้งได้ดังนี้

### 1. ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของหน่วยงาน

จากการศึกษาพระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521 มาตรา 4 ระบุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ และมีข้าราชการประจำระดับ 10 และ 11 ประกอบเป็นคณะกรรมการ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกเป็นกรรมการและเลขานุการ

ความในมาตรา 4 เดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ระบุให้ นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ส่วนคณะกรรมการยังคงประกอบด้วยนักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรี และข้าราชการประจำ ระดับ 11 โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกเป็นกรรมการและเลขานุการ

สาเหตุที่ต้องตราพระราชบัญญัติฯ นี้ขึ้นเพราะเหตุผลเพื่อให้โครงการปรับปรุงระบบการจราจรมีความต่อเนื่องกันตลอดไปไม่หยุดชะงักเพราะการเปลี่ยนรัฐบาล

เป็นที่น่าสังเกตว่าตัวนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการนั้น ได้ให้ความสนใจเพื่อทำหน้าที่เสนอนโยบายและแผนหลักต่อคณะรัฐมนตรี ตลอดจนหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ ตัวเลขาธิการคณะกรรมการจัดระบบการจราจร

ทางบกจะเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งรูปแบบและวิธีการดำเนินการนั้นเป็นที่แน่ชัดว่าเป็นไปในแนวทางของรูปแบบในระบบราชการ เพราะได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกขึ้นมา อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลและรับผิดชอบของเลขาธิการคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก

เพราะฉะนั้นตัวเลขาธิการคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก จึงเป็นบุคคลที่มีความสำคัญยิ่ง เพราะจะต้องทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการฯ แล้ว ยังต้องมีหน้าที่ในการประสานกับกรมการฯ เพื่อให้องค์คณะกรรมการฯ สามารถดำเนินงานไปได้ด้วยความราบรื่นอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นที่เลขาธิการ จจร.ต้องมีกลุ่มหรือคณะบุคคลเข้ามาช่วยจัดระบบและระเบียบการดำเนินงานของ จจร. ซึ่งรัฐบาลให้ตั้งสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) มาทำหน้าที่ โดยมีเลขาธิการ จจร.มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบ ตรนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นจุดที่ไม่ชัดเจนในโครงสร้างของหน่วยงาน สจร. เพราะดูจากการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจราจรของหน่วยงาน สจร.แล้ว เป็นการกำหนดนโยบายในเนื้อหาของหน่วยงานอื่นทั้งสิ้น\* ซึ่งทำให้เกิดความสับสนและเป็นปัญหาอุปสรรคอย่างหนึ่งที่ สจร.เห็นว่าหน่วยงานอื่นยังไม่ให้ความร่วมมือกับ สจร.เท่าที่ควร

แต่หากมองดูที่โครงสร้างของ จจร.แล้ว องค์คณะกรรมการฯ ล้วนเป็นผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจราจรทั้งสิ้น ดังนั้นหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่สนใจปฏิบัติตามมติของ จจร.แล้ว ผู้รับผิดชอบควรเป็นกรมการในองค์คณะ จจร. เพราะแสดงว่า จจร.ไม่ได้ให้ความสนใจต่อการปฏิบัติตามนโยบายการแก้ไขปัญหาจราจรที่ จจร.กำหนดไว้อย่างจริงจัง ซึ่งผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น ต่างก็เป็นองค์คณะกรรมการทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานกรรมการ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่แล้ว ประเด็นนี้จึงน่าพิจารณาอย่างยิ่ง เพราะเป็นการสะท้อนคุณภาพของนักการเมือง และอาจรวมไปถึงการให้ตั้ง สจร.ขึ้นมาเพื่อเป็นหน่วยงานแทนรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจราจร อันเป็นการแสดงออกถึงความเอาใจใส่ต่อการแก้ไขปัญหาของรัฐ (แต่เพราะรูปแบบและโครงสร้าง ตลอดจนกระบวนการ

#### \* ดูรายละเอียดใน

- พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ.2521, แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.

2535

- สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก, “ภารกิจ บทบาท และหน้าที่.” หน้า 4-1, 8-1 ถึง 8-7, 14-1 ถึง 14-2. และ “การแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานคร.” หน้า 9-10.

บริหารที่เป็นองค์การแบบระบบราชการ จึงทำให้กลายเป็นปัญหาและอุปสรรคเช่นที่ สจร.ได้ประสบ ในทางตรงกันข้าม หน่วยงาน สจร.ก็อาจกลายเป็นปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจรหน่วยอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน) อย่างเป็นทางการที่สามารถมองเห็นและสัมผัสได้ แต่กรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่งต่างก็อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกรรมการใน คจร.ทั้งสิ้น โดยเฉพาะประธานกรรมการ ได้แก่ นายกรัฐมนตรีที่เป็นผู้บริหารสูงสุด จึงทำให้เป็นข้อสังเกตว่า รัฐมีความตั้งใจจริงต่อการแก้ไขปัญหาราจรหรือไม่ หรือมีเจตนาในการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาราจร คจร.ก็ไม่ได้ให้ความสนใจใส่ใจอย่างจริงจัง

แต่จะอย่างไรก็ตาม เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจร ต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาราจรเฉพาะหน่วยงานของตนเองแล้ว จึงทำให้ภาพรวมของการแก้ไขปัญหาร่วมกันขาดความชัดเจนและไม่เด่นชัด ภาพที่สะท้อนออกมาจึงเป็นลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดความร่วมมือ ขาดการร่วมประสานกัน

อุปสรรคและปัญหาของการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาราจร จึงถูกนำเสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4) ปัญหาอุปสรรคที่ สจร.ได้สรุปออกมานั้น ได้สะท้อนให้เห็นว่าแม้จะมีการตั้งองค์กรคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) และสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) ขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรถาวรในการแก้ไขปัญหาราจรของประเทศก็ตาม แต่ทว่าปัญหาราจรก็ยังคงอยู่ และปัญหาของหน่วยงานในระบบราชการเองก็จะกลายเป็นประเด็นปัญหาใหม่ที่ติดตามมาประกอบกับความไม่ต่อเนื่องในการบริหารงานของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลที่มีอายุค่อนข้างสั้น ทำให้นโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจรถูกปล่อยปละละเลยให้เป็นไปโดยส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เป็นองค์กรของรัฐ นอกจากนั้นข้าราชการประจำที่เป็นผู้บริหารส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก็อาจได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง และยังข้าราชการคนใดนำตัวเข้าไปเกี่ยวข้องทางการเมืองด้วยแล้ว การถูกเปลี่ยนแปลงไปพร้อมกับการเปลี่ยนรัฐบาลก็เป็นไปได้สูง ซึ่งส่งผลให้ความต่อเนื่องในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาราจรต้องหยุดชะงักเป็นช่วงเป็นตอน ประเด็นเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยทางการเมืองที่เป็นผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหาราจรที่เป็นนโยบายสาธารณะเกือบทุก ๆ ปัญหา มิใช่เฉพาะปัญหาราจรเท่านั้น

นอกจากนี้ ขั้นตอนการบริหารคนและการปฏิบัติในระบบราชการที่มีลักษณะซับซ้อนล่าช้า ก็เป็นประเด็นปัจจัยกระตุ้นให้นโยบายการแก้ไขปัญหาราจรไม่ประสบผลสำเร็จ

ดังนั้น กรณีรัฐบาลได้ตั้งองค์กร คจร.และ สจร. เพื่อหวังจะให้ป็นองค์กร ส่วนราชการเพื่อดำเนินงานแก้ไขปัญหาด้านจรรยาบรรณไม่หยุดชะงักเพราะการเปลี่ยนรัฐบาล ก็ตาม แต่ด้วยระบบราชการที่มีปัญหาในการบริหารในตัวของมันเอง ประกอบกับขาดความชัดเจน ของอำนาจหน้าที่ จึงทำให้เป็นการตั้งหน่วยงานขึ้นมาซ้ำซ้อนหรือไม่ ในแง่ของการแก้ไขปัญหาใน แง่มุมของรัฐบาล ก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงความพยายาม ความตั้งใจในการแก้ไขปัญหา แต่เมื่อ พิจารณาถึงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ภารกิจ และบทบาทของ สจร.ซึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการของ คจร. แต่เป็นหน่วยงานระดับกรม ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น ส่วนราชการหรือหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจรรยาบรรณอื่น ๆ ก็ล้วนแต่มีฐานะเทียบเท่ากันทั้งสิ้น (แต่ไม่ได้ หมายความว่าถ้ามีฐานะเหนือกว่าแล้วจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะยังมี ปัจจัยอื่น ๆ เป็นตัวประกอบอีกมาก) ดังนั้น ถ้าหากจะคาดหวังให้ สจร.บรรลุเป้าหมายตามอำนาจ หน้าที่ ภารกิจ และบทบาทของ สจร.เพียงหน่วยงานเดียว โดยที่ส่วนราชการและหน่วยงานอื่น ๆ ต้องคอยตอบสนองในปัญหาจรรยาบรรณที่ สจร.ประสานหรือขอความร่วมมือมานั้น โดยคำนึงถึงส่วน รวมและประเทศชาติเป็นหลัก ซึ่งในทางหลักการแล้วย่อมสามารถที่จะปฏิบัติได้โดยไม่น่าจะมี ปัญหาและอุปสรรคแต่อย่างใด แต่ในทางปฏิบัติ ปัญหาที่เกิดขึ้นได้สะท้อนออกมาในรายงานของ สจร.ที่น่าเสนาอมาแล้วข้างต้นนั้น ย่อมชี้และแสดงให้เห็นว่าแนวความคิดตามหลักการกับการปฏิบัติ จริงนั้นย่อมมีปัญหาที่มีอาจมองข้ามไปได้

ดังนั้น หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อต้องการให้เป็นองค์กรที่เข้ามาแก้ไขปัญหาที่มี อยู่โดยตรงนั้น จึงเป็นเพียงการดำเนินการตามรูปแบบของการแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดภาพว่าได้มี การแก้ไขปัญหาแล้ว เพราะมีหน่วยงาน องค์กร คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหา นั้น ๆ แต่ ผลการปฏิบัติของหน่วยงาน องค์กร คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมานั้นจะเป็นเช่นใด จะมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลหรือไม่เป็นอีกส่วนหนึ่ง การแก้ไขปัญหาจึงเป็นการดำเนินการตามรูปแบบ แต่ขาด เป้าหมายในการที่จะแก้ไขอย่างจริงจัง ส่งผลให้กลายเป็นปัญหาซับซ้อนจากการตั้งหน่วยงาน องค์กร คณะกรรมการเหล่านั้นอีกส่วนหนึ่ง รวมทั้งยังมีการช่วงชิงทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าอย่าง จำกัด เพื่อตอบสนองการปฏิบัติในหน่วยงานของตน เพื่อให้มองเห็นผลงาน แต่เหตุเพราะการมีอยู่ อย่างจำกัดของทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าที่ต้องมาใช้ในการบริหารและการปฏิบัติงาน จึงต้องมีการ แบ่งปัน เหลือไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ด้วย ส่งผลให้ประสิทธิภาพของงานที่ผูกพันอยู่กับทรัพยากร หรือสิ่งที่มีคุณค่าเหล่านั้นถูกลดลงไปตามสภาพของปัจจัยที่ได้รับ ซึ่งนำไปสู่ประเด็นของความ ขัดแย้งที่ปรากฏผลออกมาเป็นปัญหาในลักษณะของความล่าช้าบ้าง ต่างคนต่างทำบ้างแล้วแต่กรณี เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากหน่วยงานนั้น จากการศึกษาข้างชี้ว่า

1) กรณีรัฐได้จัดตั้งหน่วยงาน “สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก” (สจร.) เพื่อเป็นองค์กรกลางถาวรระดับชาติแก้ไขปัญหาราจรานั้น เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาราจร เพื่อให้มีคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ทำหน้าที่ในการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการจัดระบบการจราจรทางบก รวมทั้งทำหน้าที่ประสานงานกับส่วนราชการของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์กรของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือกระทบกระเทือนต่อการจราจรของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้โครงการปรับปรุงระบบการจราจรมีความต่อเนื่องกันตลอดไปไม่หยุดชะงักเพราะการเปลี่ยนรัฐบาล ซึ่งนับว่าเป็นเจตนารมณ์ที่ดีงามของรัฐ หากแต่เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างสายงานและการบังคับบัญชาแล้ว ยังถือว่าขาดความชัดเจน ขาดความเป็นเอกภาพ และมีภาพของความซับซ้อน รวมทั้งลักษณะของความขัดแย้งทางโครงสร้างดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

2) กรณีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจร มีกระบวนการบริหารงานแบบองค์การระบบราชการ ซึ่งมีลำดับชั้นในการสั่งการบังคับบัญชาที่เป็นขั้นตอนหลายขั้นตอน ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนและความขัดแย้งทั้งภายในหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้ สายการบังคับบัญชาของหน่วยงานที่เป็นองค์การแบบระบบราชการ ก่อให้เกิดความล่าช้าระหว่างหน่วยปฏิบัติกับผู้บริหาร เพราะต้องผ่านขั้นตอนของการตรวจทานตามลำดับชั้น ซึ่งระหว่างเสนอแต่ละลำดับชั้นนั้น อาจมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ซึ่งหน่วยต้นเรื่องต้องนำกลับมาแก้ไข เพื่อผ่านขั้นตอนที่ติดขัดนั้น และเมื่อไปถึงผู้บริหารอาจกลับมาใช้ตามรูปแบบที่เสนอไว้แต่เดิม ซึ่งทำให้สูญเสียเวลาและความสูญเสียเปล่าในการทำงานโดยเปล่าประโยชน์

## 2. ปัญหาที่เกิดจากการกำหนดนโยบายของหน่วยงาน

กรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจร ต้องมาทำหน้าที่กำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาราจรโดยหน่วยงานของตนเองนั้น ก่อให้เกิดการกำหนดนโยบายในลักษณะต่างหน่วยต่างทำ เพราะอำนาจหน้าที่ตามบทบาท ภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้ทำไว้นั้นบังคับอยู่ และการกำหนดนโยบายของแต่ละหน่วยก็ย่อมเป็นที่แน่นอนว่า แต่ละ

หน่วยต่างก็มีความต้องการให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงานของตนเองก่อนเป็นหลัก ส่วนนโยบายของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้นย่อมเป็นเป้าหมายรองสำหรับนโยบายของหน่วยงาน

สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ได้สรุปรายงานนำเสนอคณะกรรมการสิทธิการสิ่งแวดล้อมเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2535 ว่า สภาพปัญหาจราจรมิใช่จะคงอยู่เพียงในปัจจุบัน ในอนาคตก็จะมีปัญหามากและความซับซ้อนเพิ่มขึ้น และหากมองให้กว้างไกลแล้ว ปัญหาการจราจรมิใช่มีเฉพาะในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเท่านั้น เมืองในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะเมืองใหญ่ ๆ ก็มีปัญหาเช่นเดียวกัน การวางแผนจัดระบบการจราจรไว้ล่วงหน้าจะเป็นการป้องกันความรุนแรงของปัญหาและทำให้ปัญหาลดน้อยลง มิฉะนั้นจะเป็นเช่นในอดีตที่มักแก้ไขปัญหาในลักษณะ “ตามแก้ปัญหามาโดยตลอด จึงสมควรที่จะต้องดำเนินการ “ป้องกันปัญหา” ในระยะยาวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ประการสำคัญจะต้องสามารถแปรนโยบายสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม ประกอบกับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ และด้วยความร่วมมือของทุกฝ่าย ปัญหาการจราจรย่อมสามารถแก้ไขได้

ดังนั้น นอกจากหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหารถที่เกี่ยวของทุกหน่วย จะต้องร่วมมือร่วมใจในการแก้ไขปัญหาด้วยการไม่ทำให้เป็นตัวปัญหา หรือเป็นประเด็นของปัญหาที่เกี่ยวเนื่องแล้ว การกำหนดนโยบายหลักของการแก้ไขปัญหารถจะต้องเป็นองค์รวม

สำหรับประเด็นปัญหาย่อย ๆ ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ละหน่วยมีหน้าที่รับผิดชอบแก้ไขนั้น จะต้องมีการกำหนดนโยบายของการแก้ไขปัญหาที่เด่นชัด ภายใต้กรอบของงบประมาณและระยะเวลาที่สอดคล้องกับทุก ๆ หน่วยงาน ซึ่งผู้ที่กำหนดกรอบงบประมาณและระยะเวลานั้นต้องเป็นผู้ที่มองการณ์ไกล วิสัยทัศน์กว้างไกล ไม่มองปัญหาเฉพาะจุด แต่ต้องคิดคำนึงถึงวงจรของปัญหาหลักและวงจรของปัญหาย่อย ๆ ที่นำไปสู่ปัญหาหลัก และเนื่องจากปัจจุบันปัญหาเศรษฐกิจถดถอย ได้ก่อให้เกิดสภาวะการชะงักงันของการหาเม็ดเงิน เพื่อมาดำเนินการแก้ไขปัญหาดตามโครงการต่าง ๆ ดังนั้น กรอบของงบประมาณจะต้องเป็นตัวกำหนดโครงการแก้ไขปัญหารถทุกโครงการที่สอดคล้องกันภายใต้เงื่อนไขเวลาที่ชัดเจน ซึ่งเชื่อว่าจะสามารถช่วยให้การแก้ไขปัญหารถบรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม อย่างคุ้มค่าและเหมาะสมกับจำนวนเม็ดเงินในการนำมาใช้แก้ไขปัญหารถ และอยู่ในระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การรอคอยด้วยความอดทนของประชาชนผู้ไร้รถใช้ถนนโดยรวม



ในกรณีของการกำหนดนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีความขัดแย้งกันอย่างชัดเจน อย่างกรณีของสำนักผังเมืองกับกรุงเทพมหานคร โดยที่สำนักผังเมืองได้กำหนดนโยบายการจัดผังเมืองแบบรวมศูนย์ ในขณะที่กรุงเทพมหานครได้กำหนดนโยบายว่าต้องพัฒนากรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลายศูนย์ ซึ่งนโยบายของหน่วยงานทั้งสองต่างขัดแย้งกันอย่างเด่นชัด เป็นนโยบายคนละขั้ว ซึ่งนโยบายของหน่วยงานทั้งสองมีผลโดยตรงต่อการกำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหาจราจรหลักโดยรวม เพราะหากกำหนดผังเมืองแบบรวมศูนย์แล้วเป็นที่แน่ชัดว่าเส้นทางการจราจรคมนาคมขนส่ง จะมุ่งเข้าสู่ศูนย์กลางธุรกิจของกรุงเทพมหานคร ซึ่งการกำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหาจราจรทางด้านกายภาพก็จะออกมาเป็นรูปแบบหนึ่ง แต่ถ้าหากผังเมืองเป็นเมืองหลายศูนย์แล้ว การกำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหาจราจรก็จะมีรูปแบบและทิศทางไปอีกอย่างหนึ่ง และแม้ว่าแนวทางการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจราจรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจราจร จะออกมาในลักษณะใดก็ตาม ไม่ว่าจะเอื้อต่อการพัฒนาเมืองแบบรวมศูนย์หรือแบบหลายศูนย์ หรือแบบผสมผสาน เราจะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าของการลงทุนและประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับจากการลงทุนให้คุ้มค่า และใช้ประโยชน์จากการลงทุนตามโครงการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาจราจรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุด เพื่อมิให้เม็ดเงินกระจายสูญสลายโดยไม่จำเป็น ทั้งนี้เพราะประเทศไทยเป็นประเทศเล็ก และไม่ว่าฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศชาติจะอยู่ในภาวะเช่นใดก็ตาม ปัญหาของประเทศชาติในด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะด้านการเมือง สังคม เศรษฐกิจ การศึกษา ความมั่นคง ฯลฯ ล้วนแต่ยังต้องรอรับการแก้ไขอีกมากมาย ดังนั้น การนำเงินเพื่อมาลงทุนเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรไม่ว่าจะเป็นโครงการใด ๆ จึงต้องระมัดระวังเพื่อมิให้เกิดภาวะความสูญเปล่าในด้านต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นอย่างเด็ดขาด

นอกจากนี้ ความกระจัดกระจายของการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจราจรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ไม่เป็นเอกภาพอย่างลักษณะของการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกัน และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบมากกว่า 2 หน่วยงานขึ้นไป การประสานความเข้าใจ ไม่ว่าจะเป็นความเข้าใจก่อนนโยบายนั้น ๆ อย่างถูกต้องตรงกันแล้ว ความเข้าใจในการสื่อความหมายจะต้องตรงกันและการดำเนินงานจะต้องสอดคล้อง ประสานไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อที่จะสามารถรวบรวมความกระจัดกระจายในแนวทางการแก้ไขปัญหาให้มาอยู่ในทิศทางเดียวกัน

ประเด็นตัวอย่างหนึ่งของปัญหาที่เกิดจากการกำหนดนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ มาตรการให้ใบสั่งได้ผล ซึ่ง เชิงชาย ชมชัช อดีตผู้บังคับการตำรวจจราจร ได้ชี้ให้เห็นว่า การกวดขันบังคับใช้กฎหมายโดยออกหนังสือคำสั่ง (ใบสั่ง) แก่ผู้กระทำผิดกฎหมายจราจร

เป็นส่วนหนึ่งในการสร้างเสริมวินัยแก่ผู้ใช้รถใช้ถนน อันเป็นการแก้ไขปัญหารถจราจรในหน้าที่  
ตำรวจ แต่ผลการดำเนินการในอดีตยังไม่บรรลุเป้าหมาย มีผู้มารายงานตัวชำระค่าปรับน้อย  
โดยเฉพาะใบสั่งไม่พบตัวผู้กระทำผิด ซึ่งในปี พ.ศ.2530 มีสถิติผู้มารายงานตัวเพียง 0.57% แต่เมื่อ  
กองบังคับการตำรวจจราจรได้จัดตั้งศูนย์ข้อมูลใช้คอมพิวเตอร์ บันทึกประวัติความผิดจราจรตาม  
ใบสั่ง ซึ่งผู้กระทำผิดไม่รายงานตัวชำระค่าปรับ และจัดเจ้าหน้าที่พร้อมคอมพิวเตอร์ไปประจำ  
สำนักงานทะเบียนรถยนต์ กรมการขนส่งทางบก เพื่อตรวจสอบและดำเนินการเปรียบเทียบปรับ  
เมื่อมีการชำระภาษีรถยนต์ประจำปี โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน 2530 ซึ่งผลการ  
ดำเนินการเกิดประสิทธิผลยิ่งขึ้น มีการรายงานตัวชำระค่าปรับเพิ่ม ในปี 2531 เป็น 48.71% และปี  
2532 เป็น 46.07% โดยเฉพาะการออกใบสั่งไม่พบตัวผู้ขับขี่ มีการรายงานตัวชำระค่าปรับสูงขึ้น  
ซึ่งจะเห็นได้ว่ามาตรการบังคับใช้กฎหมายเรื่องใบสั่ง หน่วยงานจราจรของกรมตำรวจ ซึ่งได้แก่  
กองบังคับการตำรวจจราจรเพียงหน่วยเดียว น่าจะปฏิบัติงานเองได้อย่างเป็นเอกภาพและได้ผล แต่ก็  
ประสบปัญหาว่าผลของการปฏิบัติได้เกิดหรือเกิดขึ้นน้อยมาก ดังนั้น การกำหนดนโยบายของ  
หน่วยงานร่วมกันระหว่างกรมตำรวจ กรมการขนส่งทางบก สำนักงานเขต ที่มีการประสานร่วมกัน  
แล้ว จะเห็นว่าย่อมเกิดประสิทธิผลเพิ่มขึ้น ซึ่งนับเป็นข้อพิสูจน์ที่ชัดเจนตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้

### การพิสูจน์สมมุติฐาน

สมมุติฐานในการศึกษาเรื่องรัฐกับการแก้ไขปัญหารถจราจร : ศึกษาปัญหาความ  
ซับซ้อนและความขัดแย้งในการกำหนดนโยบายนั้น จากการศึกษาปรากฏผลว่าสามารถพิสูจน์  
สมมุติฐานในการศึกษาที่ว่า “ปัญหาของการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหารถจราจรที่เกิดจากความ  
ซับซ้อนและความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง” นั้น เป็นสมมุติฐานที่เป็นจริง กล่าวคือ ความ  
ซับซ้อนและความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหารถจราจร ภายใต้แผนพัฒนา  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ได้ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายการ  
แก้ไขปัญหารถจราจรของรัฐทั้งระยะสั้น คือ ภายในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) และระยะยาว คือ ส่งผลต่อเนื่องจากอดีตจนถึงปัจจุบัน

กรณีของรัฐได้ตั้งหน่วยงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) ขึ้นมา  
เพื่อทำหน้าที่ถาวรในการแก้ไขปัญหารถจราจรระดับชาติ เพื่อเข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแลแก้ไขปัญหา  
จราจรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ย่อมแสดงให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหารถจราจรโดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง  
ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหารถจราจร เป็นหน่วยที่กำหนดนโยบายการแก้ไข

ปัญหาจรรยากรกันเองนั้น ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของรัฐ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องหาผู้เข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลายเหล่านั้น ดำเนินงานไปได้ภายในกรอบนโยบายการแก้ไขปัญหาจรรยากร ซึ่งเป็นนโยบายรวมของรัฐ แต่ด้วยรูปแบบขององค์การแบบระบบราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งหน่วยงานที่ดั่งขึ้นมาใหม่ ซึ่งได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการจัดระดับการจรรยากรทบก (ศจร.) เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการจัดระบบการจรรยากรทบก (คจร.) จึงเป็นเหตุให้การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจรรยากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวยังคงซับซ้อนและขัดแย้งตามลักษณะโครงสร้างและกระบวนการปฏิบัติงานในรูปแบบขององค์การแบบระบบราชการ รวมทั้งประเด็นของอำนาจหน้าที่ที่เท่าเทียมกันทั้งของผู้บริหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ เมื่อประกอบกับความต้องให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงานแต่ละหน่วย และความแตกต่างด้านต่าง ๆ ของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่เท่าเทียมในการจัดสรรทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าอย่างจำกัด เช่น งบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น และเมื่อขาดการประสานงาน ประสานความเข้าใจระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกันเพื่อเป้าหมายรวมแล้ว ลักษณะความซับซ้อนและความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นปัญหาของการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจรรยากร ซึ่งเป็นนโยบายจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นเอง

ดังนั้น กรณีที่รัฐได้ตั้งหน่วยงานคณะกรรมการจัดการจรรยากรทบก เพื่อเข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแลการแก้ไขปัญหาจรรยากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น นับว่าเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องเหมาะสม เพราะเมื่อปัญหาจรรยากรได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงตามเป้าหมายแล้ว คณะกรรมการชุดดังกล่าวก็สามารถยกเลิกไปตามภาวะการณ์ที่เป็นจริง แต่หน่วยงาน ศจร.ที่ดั่งขึ้นมาทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจัดระบบการจรรยากรทบกนั้น นอกจากจะทำให้เกิดความสับสนและซับซ้อนกับตัวเลขาริการ คจร.ซึ่งทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการของ คจร.แล้ว ศจร.ยังเป็นหน่วยงานในระบบราชการ ซึ่งหากรัฐมีเป้าหมายว่าปัญหาการจรรยากรจะได้รับการแก้ไขได้อย่างแท้จริงแล้ว หน่วยงาน ศจร.ก็จะเป็นหน่วยงานที่อาจเป็นปัญหาต่อไปในอนาคต

ข้อเสนอแนะ

ปัญหาจรรยากรเป็นปัญหาโดยรวมของรัฐ การแก้ไขปัญหาก็ต้องพิจารณาปัญหาเป็นองค์รวม การแยกปัญหาไปให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบไปดำเนินการแก้ไขปัญหาเป็นส่วน ๆ ตามหน้าที่รับผิดชอบภายในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่

เกี่ยวข้องนั้น โดยปราศจากการกำกับดูแลจากรัฐ นอกจากจะไม่ประสบผลสำเร็จโดยรวมแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ที่ติดตามมาอีกในภายหลัง ดังนั้น การพิจารณาแก้ไขปัญหาราจรต้องพิจารณาให้เป็นระบบและครบวงจร โดยต้องกำหนดแผนการแก้ไขปัญหาราจรเช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ กรม.อนุมัติแผน โดยมี คจร.เป็นคณะกรรมการที่กำกับดูแลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามแผน และให้เลขาธิการ คจร.ทำหน้าที่ด้านธุรการและงานเอกสารสำหรับเลขาธิการ คจร.นั้น ให้ตั้งคณะทำงานโดยใช้ข้าราชการจากส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจร หน่วยละ 2-4 คน ตามความเหมาะสม เพื่อเป็นการประสานระหว่างหน่วยงานนั้น ๆ กับ คจร. ซึ่งน่าจะประสบผลสำเร็จในการประสานมากขึ้น เพราะเป็นคนในหน่วยงานนั้น ๆ เอง ทั้งยังจะทำให้เกิดความใกล้ชิดและสร้างความเข้าใจระหว่างหน่วยได้มากขึ้นด้วย

และเนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาราจร ต่างก็ต้องศึกษาสำรวจ วิเคราะห์สภาพการจราจรเพื่อการวางแผนนโยบาย และกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการจัดการจราจรและการแก้ไขปัญหาราจรในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในหน่วยงานของตนอยู่แล้ว ดังนั้น สจร.ซึ่งจัดตั้งให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ คจร. ซึ่งเป็นงานด้านธุรการและเอกสาร จึงควรปรับรูปแบบโครงสร้างเป็นคณะทำงานของเลขาธิการ คจร.ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจะเป็นการลดความซับซ้อนของหน่วยงานและเนื้องาน รวมทั้งจะประหยัดงบประมาณของประเทศได้ส่วนหนึ่ง

ประเด็นหนึ่งที่น่าพิจารณาที่มีข้อมูลจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ก็คือ การกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาคจรต้องไม่มาจากหน่วยงานปฏิบัติ การรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาคจรต้องอยู่ที่รัฐ มิใช่อยู่ที่หน่วยปฏิบัติ ซึ่งหมายความว่า นักการเมืองในฐานะผู้กำหนดนโยบายของกระทรวงจะต้องรับผิดชอบต่อปัญหา โดยมีปลัดกระทรวงนั้น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารตามนโยบายที่รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด และมีอธิบดีกรมต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐดังกล่าว โดยมี คจร.เป็นองค์คณะผู้กำหนดนโยบาย (มิใช่ สจร.เป็นผู้กำหนดนโยบาย) และมีเลขาธิการ คจร.เป็นผู้ประสานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ๆ

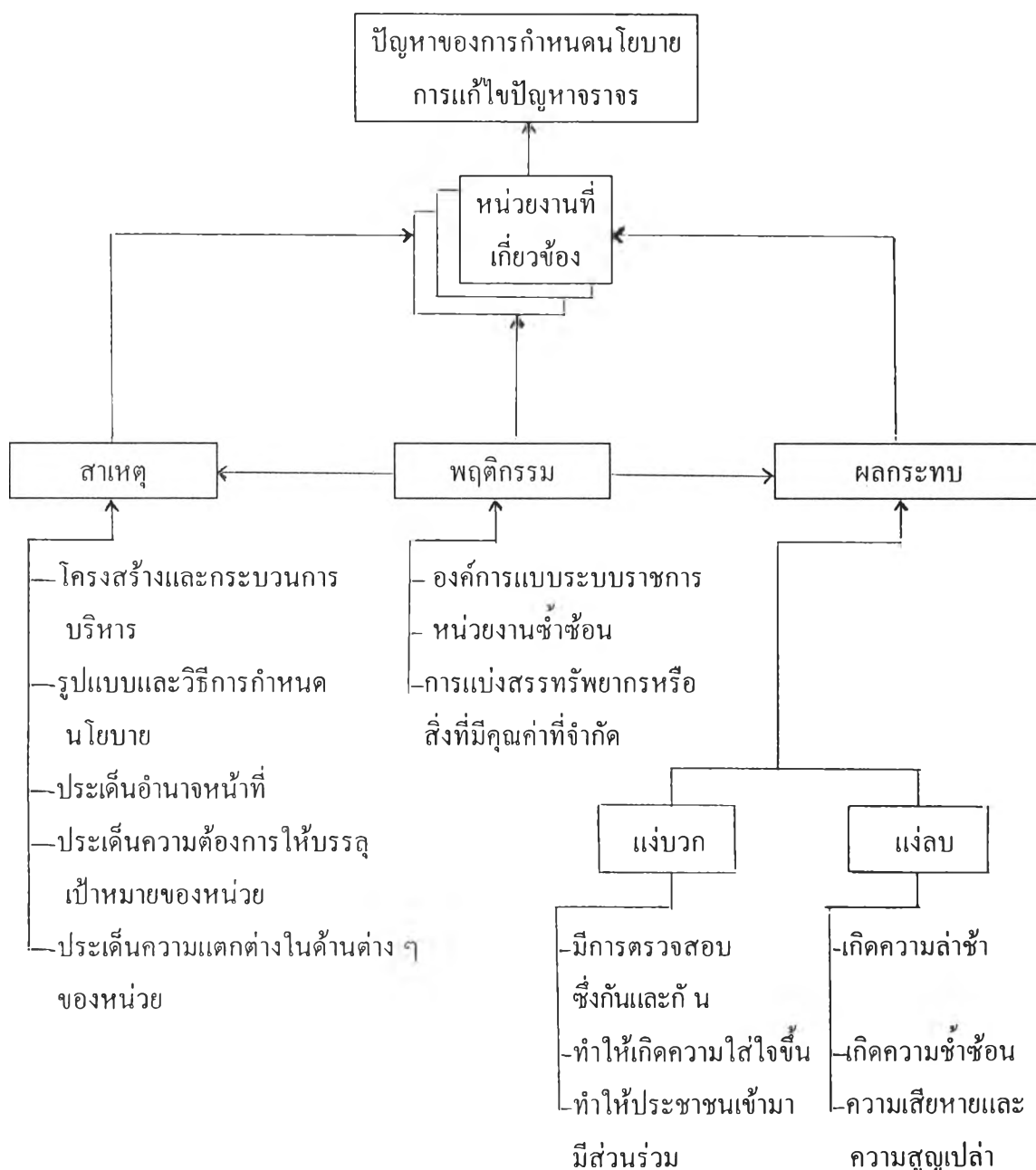
แต่กรณีของรัฐจะกำหนดนโยบายสาธารณะ ให้เป้าหมายมีประสิทธิภาพและเพื่อผลประโยชน์ต่อสาธารณชนและประเทศชาติ ระบบการเมืองจะต้องมีความเข้มแข็ง รัฐบาลต้องมีเสถียรภาพ พรรคการเมืองและนักการเมืองต้องมีคุณภาพ และสิ่งสำคัญประชาชนต้องรู้จักสิทธิและ

หน้าที่ และต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะนโยบายที่มีผลกระทบ โดยตรงต่อประชาชน

แผนภูมิที่ 4 ก.

ตัวแบบกรอบความคิด รูปแบบ และกระบวนการของความซับซ้อน และความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจร

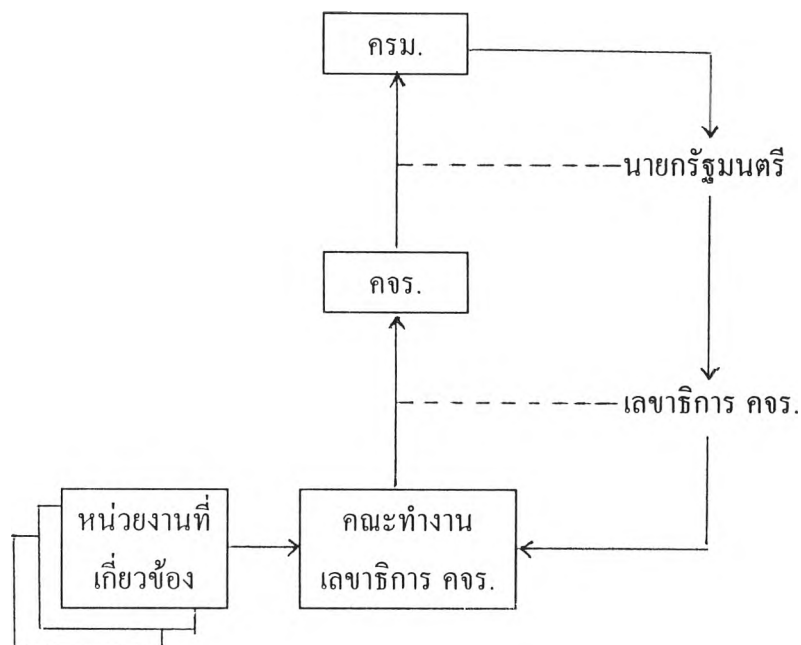
ข้อสรุปทั่วไปจากการศึกษาดังกล่าว สามารถนำเสนอเป็นตัวแบบกรอบความคิดของรูปแบบและกระบวนการของความซับซ้อนและความขัดแย้งฯ ดังนี้



ที่มา : ผลสรุปจากการศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

### แผนภูมิที่ 4 ข.

ตัวแบบกรอบความคิดรูปแบบโครงสร้างสายงานและการบังคับบัญชาของ  
คณะกรรมการเลขาธิการ คจร.



ที่มา : แนวคิดจากวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

คณะกรรมการเลขาธิการ คจร. ประกอบด้วย ข้าราชการที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจรรยาบรรณ หน่วยละ 2-4 คน โดยมีหน้าที่ดังนี้

1. เป็นคณะกรรมการของเลขาธิการ คจร. (ลักษณะของการมาช่วยราชการ อาจจะคราวละ 1-2 ปี) ขึ้นการบังคับบัญชากับเลขาธิการ คจร.

2. ร่วมกันพิจารณาและจัดทำโครงการนโยบายที่เป็นนโยบายรวมในการแก้ไขปัญหาจรรยาบรรณของ คจร. เพื่อให้ช่องว่างของนโยบายต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติเกิดน้อยที่สุด

3. ประสานความเข้าใจระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการเลขาธิการ คจร. เพราะการที่ตัวแทนของแต่ละหน่วยมาร่วมปฏิบัติงานด้วยกัน จะทำให้เกิดความคุ้นเคย รับรู้ถึงปัญหาของกันและกัน เกิดความเป็นกันเอง การนำปัญหาของคณะกรรมการฯ เสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัดทำได้รวดเร็ว และทำความเข้าใจกับปัญหาตรงประเด็นและเด่นชัด เพราะลดขั้นตอนของสายงาน

ผลดี

1. คณะทำงานทุกคนยังสังกัดอยู่กับหน่วยงานต้นสังกัดทำให้ประหยัดงบประมาณ  
ในหมวดค่าตอบแทน เงินเดือน สวัสดิการ
2. เมื่อปัญหาจรรยาบรรณเป้าหมาย สามารถยกเลิกได้ทันที
3. การทำงานร่วมกันทำให้รู้และเข้าใจซึ่งกันและกัน

ผลเสีย

1. เลขธิการ คจร. ไม่มีอำนาจที่เด่นชัด
2. การตั้งงบประมาณของคณะทำงานเลขธิการ คจร. อาจจัดทำไม่ได้ (แต่อาจใช้  
งบประมาณโดยผ่านทาง คจร. เพราะมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานฯ)