

บทความพิเศษ

Special Article

เป้าหมายทศวรรษความปลอดภัยครั้งที่สอง ฝันที่เป็นจริง?

วิวัฒน์ ศีตมโนชญ์

แผนงานความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับองค์การอนามัยโลกด้านความปลอดภัยทางถนน

ติดต่อผู้เขียน: วิวัฒน์ ศีตมโนชญ์ email: swiwat2@yahoo.com

วันรับ: 15 ก.ค. 2564

วันแก้ไข: 27 ก.ย. 2564

วันตอบรับ: 20 ต.ค. 2564

บทคัดย่อ

ประเทศไทยประกาศเป้าหมายลดการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุจราจรให้เหลือ 12 ต่อแสนประชากรในปี 2570 จากจำนวน 27.2 ต่อแสนประชากรในปี 2563 ถือเป็นเป้าหมายที่ท้าทาย การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติที่ดีและการมีองค์การนำที่ถูกต้องระดับความสำคัญต่อการแก้ปัญหาอุบัติเหตุโดยเป็นเป้าหมายแนะนำให้ทุกประเทศบรรลุภายในปี 2563 จาก 12 เป้าหมายโลก สำหรับการดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางถนนที่จัดทำโดยองค์การอนามัยโลก สำหรับองค์การนำในประเทศไทยทั้งจากการศึกษาของคณะกรรมการการคมนาคม สมาผู้แทนราษฎร และจากรายงานสถานะของประเทศไทยในรอบ 12 เป้าหมายโลกด้านความปลอดภัยทางถนนขององค์การอนามัยโลกเมื่อปี 2563 พบข้อมูลสอดคล้องกันว่าโครงสร้างการบริหารจัดการที่มีอยู่ บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจน และการขาดอำนาจในการตัดสินใจเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิผล โดยมีข้อเสนอแนะให้มีการจัดตั้งองค์การนำด้านความปลอดภัยทางถนนโดยมีกฎหมายด้านความปลอดภัยทางถนนรองรับ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามมีจำนวนรถจักรยานยนต์ 55 ล้านคัน ประสบความสำเร็จในมาตรการหมวกนิรภัยร้อยละ 100 และสามารถลดอัตราการบาดเจ็บและเสียชีวิตลงอย่างต่อเนื่อง โดยมีการดำเนินงานขององค์การนำด้านความปลอดภัยทางถนนตามแนวทางที่ธนาคารโลกได้ทำการศึกษาและแนะนำไว้อย่างครบถ้วน โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักคือ National Traffic Safety Committee (NTSC) ซึ่งมีลักษณะของโครงสร้างสายบัญชาการเดี่ยว มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน แตกต่างจากประเทศไทยที่เป็นโครงสร้างกรมการสองระดับ และขาดอำนาจสั่งการข้ามหน่วยงาน จุดเด่นของ NTSC คือสามารถจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติที่มุ่งผลลัพธ์ซึ่งทำให้หน่วยงานต่างๆ สามารถทำงานประสานสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการขององค์การนำในการประสาน ติดตาม ประเมินผล และขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการด้านความปลอดภัยทางถนนระดับชาติระหว่างภาคส่วน และจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติที่กำหนดเป้าหมายในการลดการบาดเจ็บและเสียชีวิตภายในกรอบเวลาที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: ทศวรรษความปลอดภัย; ความปลอดภัยทางถนน; ประเทศไทย

บทนำ

นายอนุทิน ชาญวีรกูล รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้กล่าวแสดงวิสัยทัศน์ประเทศไทยท่ามกลางผู้นำกว่า 140 ประเทศบนเวทีประชุมนานาชาติรัฐมนตรีด้านความปลอดภัยทางถนน ครั้งที่ 3 ณ กรุงสต็อกโฮล์มเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 ว่า “ความปลอดภัยบนท้องถนนเป็นเรื่องของทุกคน ความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง หากร่วมมือร่วมใจกันจะทำให้สามารถลดการสูญเสียชีวิตจากอุบัติเหตุบนท้องถนนได้มากถึง 10,000 คนต่อปีโดยประมาณ” ซึ่งการประชุมครั้งนี้ได้กำหนดเป้าหมายทศวรรษความปลอดภัยทางถนนระดับโลกขึ้นใหม่เป็น “50 by 30” โดยจะลดการเสียชีวิตลงให้ได้ครึ่งหนึ่งภายใน พ.ศ. 2573 หลังจากถล่มเหลวต่อเป้าหมายแบบเดียวกันใน พ.ศ. 2563 ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา⁽¹⁾

ในการประชุมคณะกรรมการศูนย์อำนวยการความปลอดภัยทางถนน ครั้งที่ 1/2564 ที่มีพลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา เป็นประธานได้ประกาศเป้าหมายประเทศไทยให้ลดอัตราการเสียชีวิตให้เหลือ 12 ต่อประชากรแสนคนภายใน พ.ศ. 2570⁽²⁾

เป็นที่น่ายินดีทั้งสองเรื่องในระดับนโยบายของไทยวางเป้าหมายเชิงผลลัพธ์ตามทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนน การมีเป้าหมายเชิงนโยบายนั้นมีความสำคัญคำถาม คือ จะทำได้จริงไหม? และจะต้องทำอะไร? เราเรียนรู้อะไรจากความล้มเหลวที่ผ่านมาเพื่อจะได้ไม่ซ้ำรอยเดิม ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2553 เคยกำหนดเป้าหมายลดอัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนต่ำกว่า 10 ต่อประชากรแสนคนภายใน พ.ศ. 2563⁽³⁾ แต่ก็ยังไม่บรรลุผลสำเร็จ

จากรายงานของกรมควบคุมโรค พ.ศ. 2563⁽⁴⁾ ประเทศไทยมีผู้เสียชีวิต 17,831 คน คิดเป็นอัตรา 27.2 ต่อประชากรแสนคน หากต้องการลดให้เหลือ 12 ต่อประชากรแสนคนใน พ.ศ. 2570 ต้องลดการเสียชีวิตลงเฉลี่ยร้อยละ 11.03 ต่อปี ซึ่งความมุ่งมั่นเชิงนโยบายอย่างเดียวไม่เพียงพอ ต้องปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารจัดการ

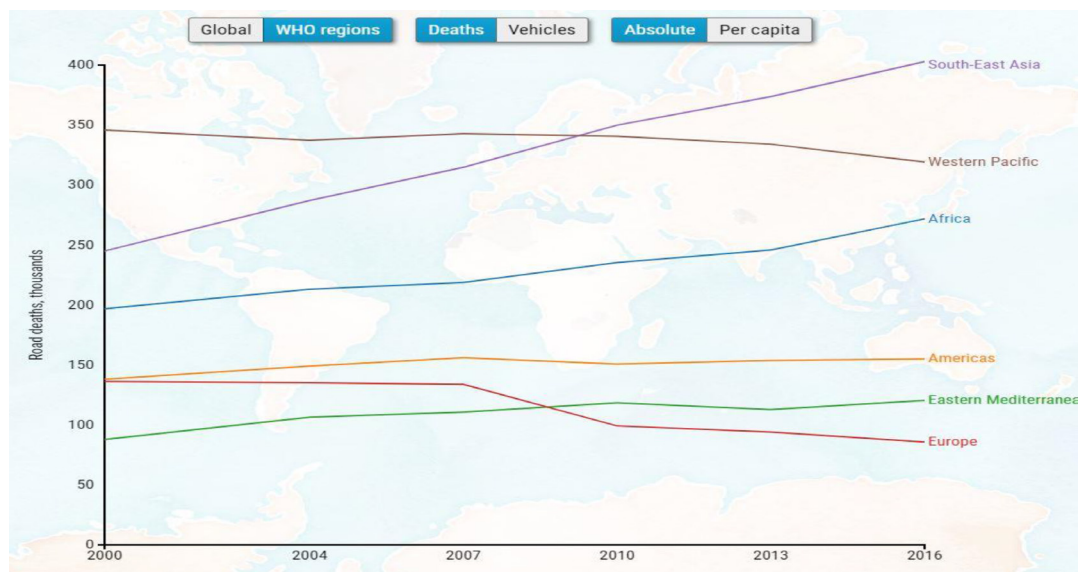
ทั้งระบบ

ไม่เฉพาะไทย ประเทศที่มีรายได้ต่ำและปานกลางล้วนไม่บรรลุเป้าหมาย

องค์การอนามัยโลกร่วมกับธนาคารโลกรายงานเมื่อ พ.ศ. 2547 ว่ามีการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนปีละ 1.2 ล้านคน บาดเจ็บ 50 ล้านคน⁽⁵⁾ และหากไม่มีการดำเนินการใดๆ จำนวนการเสียชีวิตจะเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 65 หรือเป็นปีละ 1.98 ล้านคนใน พ.ศ. 2567 สร้างความตระหนักต่อประชาคมโลกและนำสู่การประกาศนโยบายลดการเจ็บตายบนถนนขององค์การสหประชาชาติด้วยคำขวัญว่า “Road Safety is no accident” (ภายหลังแนวคิดนี้ไม่ได้รับการยอมรับเพราะเป็นไปได้ที่จะไม่ให้เกิดอุบัติเหตุเลย) ใน พ.ศ. 2554 เกิดเป้าหมายทศวรรษความปลอดภัยทางถนนครั้งแรก “Moscow Declaration” ตั้งเป้าลดการสูญเสียชีวิตครึ่งหนึ่งหรือรวมทั้งทศวรรษประมาณ 5 ล้านคนภายใน พ.ศ. 2563 โดยออกข้อเสนอแนะแผนดำเนินงานที่เน้นการจัดการที่ 5 เสาหลัก ได้แก่ (1) การบริหารจัดการด้านความปลอดภัยทางถนน (2) ถนนและการสัญจรที่ปลอดภัย (3) ยานพาหนะปลอดภัย (4) ผู้ใช้รถใช้ถนนปลอดภัย และ (5) การดูแลตอบสนองผู้บาดเจ็บหลังเกิดเหตุ มีการประชุมระดับผู้นำและมีคู่มือด้านวิชาการสนับสนุนประเทศต่างๆ เพื่อลดปัจจัยเสี่ยง เช่น หมวกนิรภัย การจัดการความเร็ว การดื่มแล้วขับ การดูแลหลังเกิดเหตุ เป็นต้น

หลังจากดำเนินการไปได้ครึ่งทศวรรษใน พ.ศ. 2559 องค์การอนามัยโลกพบว่า มีเพียงสองภูมิภาค คือ แปซิฟิกตะวันตกและยุโรปเท่านั้นที่มีแนวโน้มการเสียชีวิตลดลง ภูมิภาคอื่นๆ กลับมีแนวโน้มการเสียชีวิตสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เพิ่มขึ้นมาก (ภาพที่ 1) ความกังวลใจดังกล่าวทำให้การประชุมระดับโลกที่บราซิลใน พ.ศ. 2558 เกิด Brasilia Declaration ที่เรียกร้องให้นานาชาติลงมือกระทำเสียที่ “Time for results” หลังจากประเมินแล้วว่าประเทศต่างๆ ดำเนินมาตรการเพียงเล็กน้อยหลัง พ.ศ. 2554 และพบจุดอ่อนที่สำคัญ คือ กลไกการบริหารจัดการด้านความ-

ภาพที่ 1 แนวโน้มการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุจราจรแบ่งตามภูมิภาคขององค์การอนามัยโลก⁽⁶⁾



ปลอดภัยทางถนน

การประชุมสมัชชาอนามัยโลก พ.ศ. 2559 มีมติมอบหมายให้องค์การอนามัยโลกจัดทำเป้าหมายโลกสำหรับการดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางถนนมี 12 ตัวชี้วัด ขยายรายละเอียดวิธีการวัดผลการดำเนินงานโดยครอบคลุม 5 เสาหลักเดิม โดยหวังว่าจะทำให้ประเทศต่างๆ สามารถนำไปปฏิบัติและวัดผลได้ง่ายขึ้น ใน 12 เป้าหมายนี้ 11 เป้าหมายกำหนดให้ทำสำเร็จภายใน พ.ศ. 2573 มีเพียงตัวชี้วัดเดียว คือ เป้าหมายที่ 1 ที่กำหนดว่าภายใน พ.ศ. 2563 ทุกประเทศจัดทำแผนปฏิบัติการพหุภาคีด้านความปลอดภัยทางถนนระดับชาติที่ครอบคลุมรอบด้านและมีเป้าหมายที่กำหนดกรอบเวลา โดยมีตัวชี้วัดย่อย 2 ข้อ คือ

1.1 จำนวนประเทศที่มีการจัดทำและเผยแพร่แผนปฏิบัติการระดับชาติ ที่กำหนดเป้าหมายในการลดการบาดเจ็บและเสียชีวิตภายในกรอบเวลาอย่างสม่ำเสมอ

1.2 จำนวนประเทศที่มีองค์การนำในการประสานติดตาม ประเมินผล และขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการด้านความปลอดภัยทางถนนระดับชาติของหลายภาคส่วน

ทั้งนี้ การจัดทำแผนที่ดีและการมีองค์การนำที่ถูกต้องจัดระดับความสำคัญต่อการแก้ปัญหาอุบัติเหตุก่อนเรื่องอื่น

เนื่องจากเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนเป้าหมายอื่น ๆ

องค์การนำประเทศไทยเป็นอย่างไร?

คณะกรรมการการคมนาคม สภาผู้แทนราษฎรได้ศึกษาเรื่องการบริหารจัดการด้านอุบัติเหตุของไทยซึ่งในปัจจุบันใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน พ.ศ. 2554 พบข้อจำกัด ที่เป็นอุปสรรคด้านการบริหารจัดการที่สำคัญ เช่น คณะกรรมการนโยบายความปลอดภัยทางถนน (นปถ.) ขาดประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบาย การกำกับติดตาม และมีการประชุมไม่ต่อเนื่อง (เฉลี่ย 1-2 ครั้ง/รอบ 2 ปี) ส่วนกลางไม่มีหน่วยงานหลักในการจัดทำเงินทุนระดับท้องถิ่นไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดด้านความปลอดภัย และไม่มีแนวปฏิบัติด้านการใช้งบประมาณหน่วยงานในระดับอำนาจการและปฏิบัติการ ทำงานตามหน้าที่ไม่จำเป็นต้องรับภาระงานการลดอุบัติเหตุทางถนนเป็นงานหลัก รวมถึงกลไกการเชื่อมโยงทั้ง 2 ระดับยังขาดประสิทธิภาพ ทั้งการทำงานและการแลกเปลี่ยนข้อมูล ศูนย์อำนาจการความปลอดภัยทางถนนเป็นหน่วยงานนำ (leading agency) ในการอำนวยความสะดวกทางถนน

ของไทย ซึ่งประธานศูนย์ฯ คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทำให้การบริหารสั่งการหน่วยงานต่างกระทรวงไม่เป็นเอกภาพ ส่วนฝ่ายเลขานุการโดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังมีข้อจำกัดในการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ ทั้งในด้านการกำหนดเป้าหมาย การนำแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนนฉบับต่าง ๆ สู่อำนาจปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม การพัฒนาเครื่องมือ คู่มือและการฝึกอบรมให้ระดับพื้นที่ การกำกับติดตาม ประเมินและรายงานผลการดำเนินงานที่ต่อเนื่องทั้งในรายไตรมาสและรายปี รวมทั้งขาดงบประมาณในการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

จากรายงานสถานะของประเทศไทยในรอบ 12 เป้าหมายโลกด้านความปลอดภัยทางถนนขององค์การอนามัยโลกเมื่อ พ.ศ. 2563 พบข้อมูลสอดคล้องกันว่าโครงสร้างการบริหารจัดการ บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบไม่ชัดเจนและขาดอำนาจในการตัดสินใจเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิผล มีข้อเสนอแนะให้มีการจัดตั้งองค์การนำด้านความปลอดภัยทางถนน โดยมีกฎหมายด้านความปลอดภัยทางถนนรองรับ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ มีอำนาจหน้าที่และภาระรับผิดชอบหลักในการดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางถนน และขมวดท้ายว่า สิ่งนี้เป็นความจำเป็นที่สำคัญอย่างยิ่งขาด

รากปัญหาอุบัติเหตุทางถนนใหญ่กว่าการโทษ ความไร้วินัยของคนไทย

การกล่าวโทษว่าเพราะคนไทยไม่มีวินัย จึงเห็นการรณรงค์ปลูกจิตสำนึกและการบังคับใช้กฎหมายซึ่งทำได้บ้างไม่ได้บ้าง เป็นกิจกรรมสำคัญของประเทศไทย กล่าวโทษพฤติกรรมการขับขี่ และหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านความปลอดภัยทำทุกอย่างได้ดีอยู่แล้วนี่เป็นความเชื่อที่ล้าหลัง ล้าสมัยไปถึง 70 ปี ย้อนไปถึงยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่เศรษฐกิจในยุโรปเริ่มฟื้นตัว ประชาชนมีกำลังซื้อรถยนต์ทำให้การเสียชีวิตจากอุบัติเหตุพุ่งสูงขึ้น หน่วยงานจัดการความปลอดภัยทางถนนของยุโรปมีแนวคิด

กล่าวโทษผู้ขับขี่ในลักษณะเดียวกันจนถึงประมาณ พ.ศ. 2533 หน่วยงานจัดการความปลอดภัยทางถนนของยุโรปเริ่มมีการทำงานเชิงระบบ วางเป้าหมาย ดำเนินกิจกรรมที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ ประเมินติดตาม และมีการจัดตั้งองค์กรนำเป็นหน่วยงานหลักขึ้นรับผิดชอบโดยตรง สิ่งเหล่านี้ทำให้การตายจากอุบัติเหตุทางถนนลดลง สวนทางกับจำนวนรถที่มากขึ้น ในสหราชอาณาจักรจำนวนรถเพิ่มขึ้นเท่าตัว แต่การตายลดลงครึ่งหนึ่ง การกำหนดบทบาทและภารกิจของหน่วยงานรับผิดชอบหลักทำให้เกิดการประสานการทำงานระหว่างหน่วยงาน มีการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อแก้ปัญหาอย่างชัดเจน⁽⁷⁾ การประเมินติดตามอย่างเป็นระบบทำให้ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้กลายเป็นประเทศที่ปลอดภัยในการเดินทางบนท้องถนนสำหรับทุกคนในทุกวันนี้

หน้าที่ขององค์การนำด้าน

ความปลอดภัยทางถนน⁽⁵⁾

ธนาคารโลกได้ทำการศึกษาและแนะนำว่าองค์การนำด้านความปลอดภัยทางถนนควรมีหน้าที่หลัก 7 ประการ คือ (1) ทำหน้าที่วางเป้าหมายการดำเนินการโดยมุ่งผลลัพธ์ ซึ่งเป้าหมายนี้จะเป็นเข็มทิศของการดำเนินงานทุกด้านที่จะตามมา (2) ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานทุกภาคส่วนให้ทำงานสอดคล้องกัน (3) ผลักดันการบัญญัติกฎหมายที่จำเป็นต่อความปลอดภัยทางถนน (4) จัดสรรงบประมาณและกระจายทรัพยากรเพื่อให้มั่นใจว่าแผนงานจะดำเนินการได้และมีความยั่งยืน (5) สื่อสารเพื่อให้ทุกภาคส่วนทั้งรัฐ เอกชนและประชาชนร่วมกันดำเนินงานเพื่อความปลอดภัยของประเทศ (6) กำกับ ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานทั้งเชิงผลลัพธ์และเชิงมาตรการ และ (7) วิจัย เพื่อให้การดำเนินงานต่าง ๆ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด พัฒนาและส่งต่อความรู้ที่ได้จากการปฏิบัติที่ดีเพื่อขยายผลต่อไป

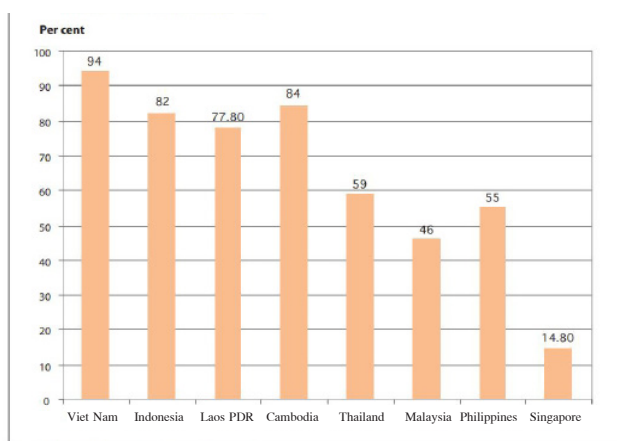
ถอดบทเรียนเวียดนาม เพื่อนบ้านของเรา “ The Wise Man Learns from the Mistakes of Others, The Fool Has to Learn from His Own (Bible)”

“ผมเคยเดินทางไปดูเรื่องการแก้ไขปัญหาคอขวดที่ประเทศเวียดนาม เป็นเวลา 6 วัน ตั้งใจนั่งรถเพื่อจับผิดการสวมหมวกกันน็อกของคนขี่รถจักรยานยนต์ เพราะได้รับฟังข้อมูลมาว่าการขี่รถจักรยานยนต์ที่นี่เสี่ยงมาก แต่เชื่อหรือไม่ว่าไม่สามารถจับผิดได้เลย เพราะว่าสวมหมวกกันน็อกกันทุกคน” นายชวน หลีกภัย⁽⁸⁾ กล่าวในเวทีสัมมนาเครือข่ายรัฐสภาเพื่อความปลอดภัยทางถนน เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563 ทำให้น่าสนใจว่าประเทศที่มีจำนวนผู้ขี่รถจักรยานยนต์จำนวนมากกว่าประเทศไทยสองเท่าครึ่งทำเรื่องนี้ได้อย่างไร?

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามหรือประเทศเวียดนาม มีประชากร 92.7 ล้าน (พ.ศ. 2559) แต่มีจำนวนจักรยานยนต์สูงถึง 55 ล้านคัน เมื่อเทียบกับรถยนต์ที่มีเพียง 3.7 ล้านคัน (ขณะที่ไทยมีรถยนต์ทุกประเภท 16,862,870 ล้านคัน จักรยานยนต์ 20,475,269 ล้านคัน) จักรยานยนต์เป็นพาหนะเดินทางที่สำคัญที่สุดของชาวเวียดนามถึงร้อยละ 94 เนื่องจากราคาไม่แพง สะดวก เอนกประสงค์ ทำให้เพิ่มจำนวนขึ้นเกือบสามเท่าในรอบสิบปีที่ผ่านมาและเป็นประเทศที่มีสัดส่วนการใช้รถจักรยานยนต์สูงที่สุดในภูมิภาคอาเซียน⁽⁹⁾ (ภาพที่ 2 และ 3)

แม้ว่าจำนวนจักรยานยนต์จะเพิ่มขึ้น แต่จำนวนคนเสียชีวิตจากอุบัติเหตุจากรถกลับลดลงอย่างต่อเนื่อง⁽¹¹⁾ (ภาพที่ 4) ความสำเร็จไม่ใช่เรื่องบังเอิญ สิ่งที่เวียดนาม

ภาพที่ 2 สัดส่วนการใช้รถจักรยานยนต์ต่อยานยนต์ทั้งหมด⁽¹⁰⁾

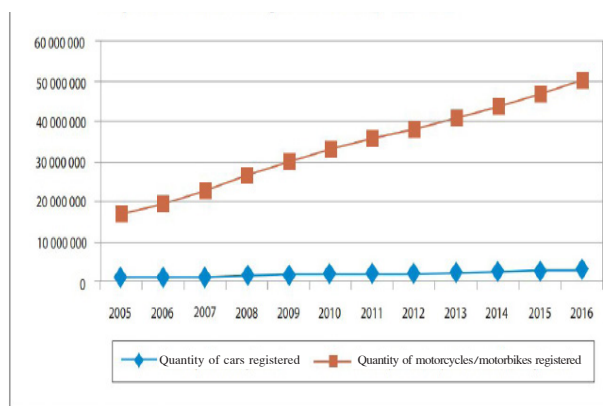


ทำได้ดี คือ ด้านการบริหารจัดการโดยมีหน่วยงานเจ้าภาพทำงานเต็มเวลาคือ National Traffic Safety Committee (NTSC) ซึ่งต่างจากประเทศไทยซึ่งทำงานผ่านกลไกคณะกรรมการศูนย์อำนวยการความปลอดภัยทางถนนและกรมการนโยบายความปลอดภัยทางถนนที่มีจุดอ่อนตามที่ได้กล่าวไปแล้ว

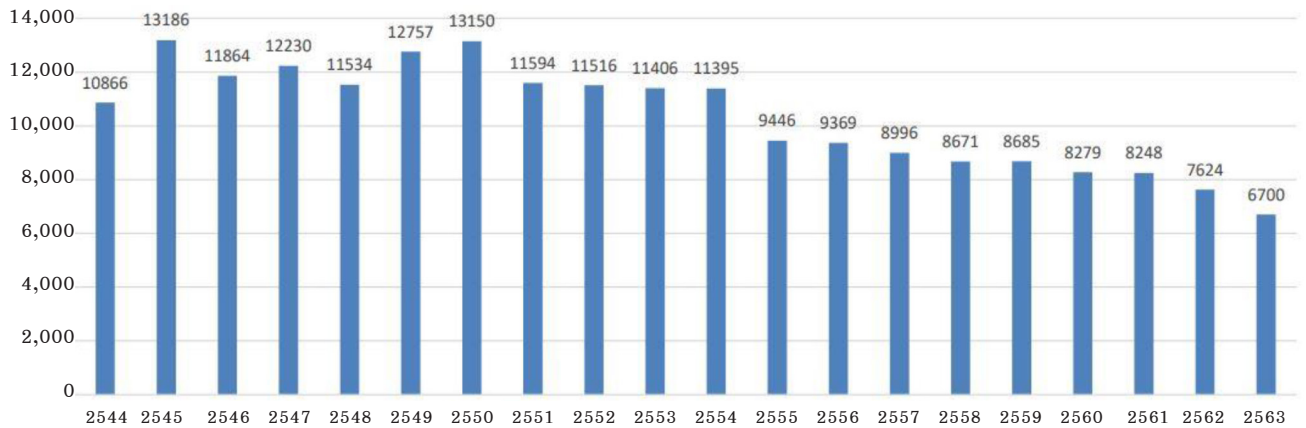
NTSC จัดตั้งโดยกฎหมายเมื่อ พ.ศ. 2540 ระยะเวลา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นประธาน จนถึง พ.ศ. 2554 รัฐบาลยกระดับความสำคัญของ NTSC ด้วยการมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการของ NTSC ประกอบด้วยภาคส่วนต่างๆ คือ รองประธานสามฝ่ายได้แก่ (1) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม (2) รัฐมนตรีช่วยว่าการความปลอดภัยแห่งรัฐซึ่งดูแลตำรวจ และ (3) รองประธานฝ่ายบริหารที่แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี ซึ่งน่าสนใจเพราะเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมจราจรและการขนส่งที่ทำงานมาต่อเนื่องยาวนาน 8 ปี (ปริญญาโท AIT จากประเทศไทย ปริญญาเอกด้านวิศวกรรมจราจรและขนส่งจาก Technische Universität (TU) Darmstadt เยอรมันนี)⁽¹²⁾ ภายใต้โครงสร้างบริหารมีคณะกรรมการชาติที่ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน เจ้าหน้าที่ประจำ NTSC มาจากข้าราชการจากกระทรวงคมนาคม

อำนาจหน้าที่คือ สามารถให้ข้อเสนอแนะแผนงาน

ภาพที่ 3 แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของรถจักรยานยนต์และรถยนต์ในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม⁽¹⁰⁾



ภาพ 4 แนวโน้มการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุจราจรต่อยานยนต์ทุกประเภทของประเทศเวียดนาม ปี พ.ศ. 2544-2563⁽¹¹⁾



ด้านความปลอดภัยทางถนนโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำให้การทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอกฎหมาย การออกแนวทางปฏิบัติให้ระดับหน่วยงานและระดับพื้นที่รวมทั้งติดตามกำกับกำกับการดำเนินงาน การศึกษาและวิจัยเพื่อหามาตรการและนวัตกรรมเพื่อความปลอดภัย การขยายแนวปฏิบัติที่ได้ผลดี การผลักดันการขับเคลื่อนสังคมและหน่วยงานภาคเอกชนเพื่อป้องกันอุบัติเหตุ การจัดทำรายงานและข้อเสนอแนะเป็นระยะๆ ต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีการวิเคราะห์ ประเมินและบ่งชี้สาเหตุของอุบัติเหตุรวมทั้งการจราจรในภาพรวมของประเทศ และจัดทำข้อเสนอแนะให้หน่วยงานเกี่ยวข้องจัดทำนโยบาย กลไกการจัดการและการออกระเบียบกฎหมายเพื่อสร้างความปลอดภัยทางถนน งบประมาณการดำเนินงานของ NTSC ได้รับจากเงินค่าปรับในสัดส่วนร้อยละ 35 และงบประมาณร้อยละ 60 มอบให้ผู้บังคับใช้กฎหมาย สำหรับการดำเนินงานอื่นๆ ใช้งบประมาณของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานสนับสนุน⁽¹³⁾

สำหรับการดำเนินการในระดับพื้นที่อาศัยคณะกรรมการจราจรปลอดภัยระดับจังหวัด (The Provincial Traffic Safety Board) ซึ่งประกอบด้วยกรรมการจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้บริหารในพื้นที่ (ภาพที่ 5)

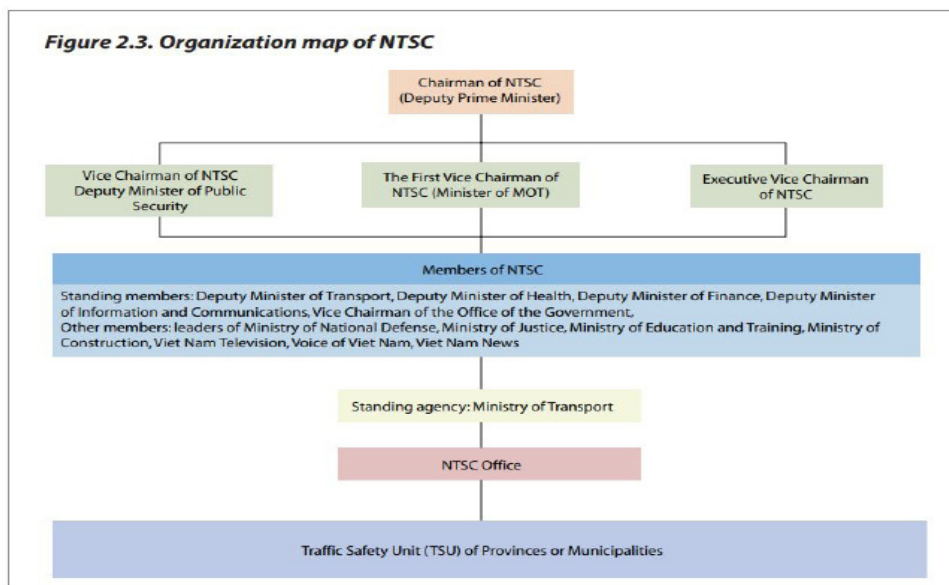
จะเห็นได้ว่าโครงสร้างการทำงานคล่องตัวเป็นระบบ

บัญชาการเดี่ยว (single command) และมีภารกิจสอดคล้องกับข้อเสนอแนะ 7 ด้านขององค์การนำด้านการจัดการอุบัติเหตุทางถนนของธนาคารโลก ข้อสำคัญคือการขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุด ทำให้สามารถประสานงานระหว่างหน่วยงานได้ง่าย มีงบประมาณเป็นของตนเอง บุคลากรมีงานต่อเนื่อง สามารถส่งต่อความรู้และประสบการณ์ มีการประเมินกำกับติดตามการดำเนินงานในระดับต่างๆ และใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการขับเคลื่อนนโยบาย

โครงสร้างการจัดการอุบัติเหตุของไทย

จากรายงานของกรมการจราจรคมนาคม พ.ศ. 2563 ด้านที่ 1 การบริหารจัดการ พบว่าโครงสร้างบริหารจัดการด้านการอำนวยความสะดวกความปลอดภัยทางถนนของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2546 – 2554 เคยมีโครงสร้างการสั่งการชัดเจนระบบ single command ด้วยการใช้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 33/2546 มีรองนายกรัฐมนตรีซึ่งรับมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรี เป็นผู้อำนวยการ ทำให้มีอำนาจสั่งการหน่วยงานเกี่ยวข้องโดยตรง มีการจัดทำงบประมาณที่ชัดเจน มีการบูรณาการสั่งการเพื่อให้มีการจัดการกับความเสียหายหลักร่วมกันในหลายหน่วยงาน มีระบบข้อมูลและกำกับติดตามที่ต่อเนื่อง ส่งผลให้สถานการณ์เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนในช่วงเวลาดังกล่าวลดลงอย่างเป็นรูปธรรม แต่ภายหลังเมื่อปรับมาใช้

ภาพที่ 5 โครงสร้างการบริหารของ NTSC สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม⁽⁹⁾



ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยความปลอดภัยทางถนนใน พ.ศ. 2554 ด้วยโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงขาดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพทำให้อัตราการเสียชีวิตกลับเพิ่มขึ้นอย่างน่าเสียดาย⁽¹⁴⁾ (ภาพที่ 6)

ปัจจัยแห่งความสำเร็จของ NTSC

หัวใจของความสำเร็จของเวียดนาม คือ ความมุ่งมั่นจริงจัง ตั้งเป้าหมายชัดเจน มีผู้รับผิดชอบในการบริหาร

จัดการ โดยระยะแรกแผนปี พ.ศ. 2545 – 2553 ที่วางเป้าหมายในการลดการเสียชีวิตลงจาก 14 ให้เหลือ 9 คนต่อยานพาหนะแสนคันสำเร็จด้วยดีจากการทำงานแบบมีส่วนร่วมและมีแผนการดำเนินการที่รอบคอบรัดกุมด้วยการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายสวมหมวกนิรภัย 100 เปอร์เซ็นต์ด้วยกิจกรรมตาม time line เหล่านี้

พ.ศ. 2549 ปีแห่งการทำแผนโดยระดมความคิดจากภาคส่วนต่างๆ กว่า 75 องค์กร รวมทั้งหน่วยงานระดับ

ภาพที่ 6 แนวโน้มการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนแบ่งตามช่วงเวลาที่มีโครงสร้างการบริหารงานที่ต่างกัน⁽¹⁴⁾



จังหวัด 10 จังหวัดมาจัดทำแผนระดับชาติเพื่อบังคับใช้กฎหมายหมวกนิรภัย 100 เปอร์เซ็นต์ ให้เกิดขึ้นได้จริง

พ.ศ. 2550 คือปีแห่งความร่วมมือทุกภาคส่วน รัฐ เอกชน องค์กรมูลนิธิต่างๆ ระดมประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง “จงสวมหมวกนิรภัย โดยไม่มีคำแก้ตัวใดๆ” ทำให้การสวมหมวกนิรภัยเพิ่มขึ้นโดยการสุ่มสำรวจ 3 จังหวัดจาก 63 จังหวัด (เนื่องจากไม่มีการเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบทั่วประเทศ) พบอัตราการสวมหมวกนิรภัยเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน โดยในดานั่งอัตราการสวมหมวกนิรภัยจากเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2550 สู่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2551 ในผู้ขับขี่เพิ่มจากร้อยละ 27 เป็นร้อยละ 99 และจากร้อยละ 21 เป็นร้อยละ 99 ในผู้โดยสาร (ภาพที่ 7) ส่งผลให้ในปีต่อมาการเสียชีวิตลดลงถึงร้อยละ 12 หรือช่วยชีวิตชาวเวียดนามได้ถึง 1,557 คน และเมื่อมีการประเมินติดตามในระยะ 10 ปีคือ 2551-2560 พบว่าสามารถลดการบาดเจ็บทางสมองลงห้าแสนราย ป้องกันการเสียชีวิต 15,000 คน ลดการสูญเสียทางเศรษฐกิจลงได้เป็นมูลค่ากว่าหนึ่งแสนหนึ่งหมื่นล้านบาท (3,500 ล้านบาท USD)

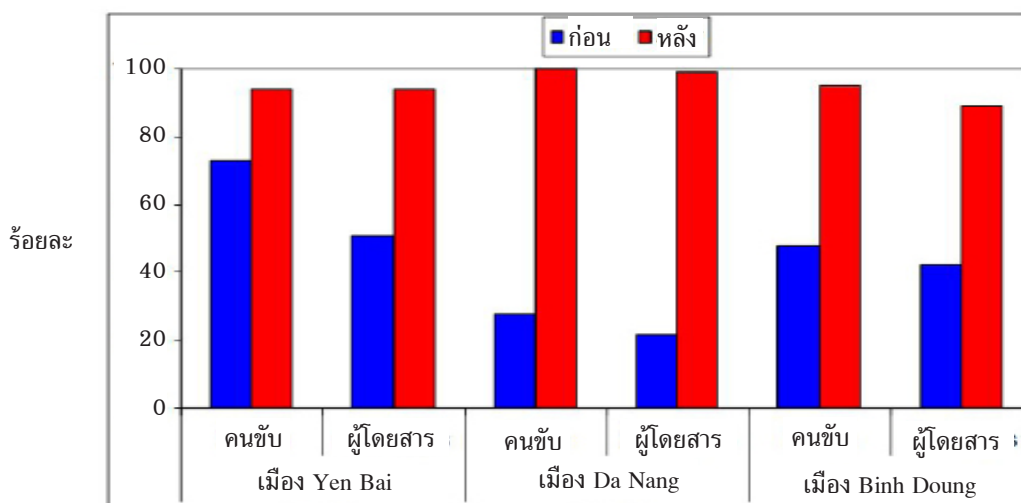
สำหรับการดำเนินการอย่างจริงจังเรื่องดื่มแล้วขับใน พ.ศ. 2563 ก็ได้ผลในการลดการเกิดอุบัติเหตุลงได้ร้อยละ 50 การเสียชีวิตและการบาดเจ็บลดลงถึงร้อยละ 18.7

และ 60 ตามลำดับ

ตัวอย่างของการตั้งเป้าหมายแบบมุ่งผลลัพธ์ของ NTSC

- ลดการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุจราจรลงร้อยละ 5-10 ต่อปี
- ลดการจราจรติดขัดในเมืองใหญ่ และสร้างระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ในเมือง Ha Noi และ Ho Chi Minh City โดยมีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนจนถึง พ.ศ. 2573 เริ่มด้วย
- พ.ศ. 2561 การจัดการการจราจรด้วยระบบป้ายทะเบียนเลขคู่และเลขคี่
- พ.ศ. 2563 การจัดเก็บค่าที่จอดรถ
- พ.ศ. 2573 การจัดพื้นที่ควบคุมไม่อนุญาตให้รถยนต์เข้าพื้นที่
- พ.ศ. 2573 เมืองที่มีประชากรตั้งแต่ 500,000 คนขึ้นไปจะสร้างการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนในกลุ่มผู้พิการ เด็กและผู้สูงอายุ และสร้างระบบการควบคุมจราจรสมัยใหม่ โดยจะลดการเดินทางส่วนบุคคลและเพิ่มการเดินทางโดยรถโดยสารสาธารณะจากร้อยละ 30 ใน พ.ศ. 2563 เป็นร้อยละ 55 ให้ผู้เดินทางทุกคนสามารถเข้าถึงรถสาธารณะได้ภายใน 20 นาทีและระยะเวลารอคอยอย่างน้อย

ภาพที่ 7 อัตราการสวมหมวกนิรภัยก่อนและหลังการดำเนินการตามกฎหมายหมวกนิรภัย 100%⁽¹⁵⁾



กว่า 20 นาที แต่หากอยู่ในเขตเมือง เป้าหมายคือ 10 นาทีหรือน้อยกว่า 500 เมตรและระยะเวลา รอคอยต้องน้อยกว่า 10 นาที โดยจะติดตั้ง GPS ในรถสาธารณะทุกคันเพื่อควบคุมความเร็ว เส้นทาง จำนวนชั่วโมงการขับขี่ ระยะเวลาและตำแหน่งการหยุดพัก

- วางนโยบายขยายพื้นที่สาธารณะสำหรับคนเดินถนน
- การควบคุมจำนวนรถจักรยานยนต์ โดยควบคุมปริมาณรถเก่า
- พ.ศ. 2551 ตรวจสอบการปล่อยไอเสียของรถจักรยานยนต์
- พ.ศ. 2563 ตรวจสอบสภาพรถจักรยานยนต์
- พ.ศ. 2573 กำหนดพื้นที่บางประเภทไม่อนุญาตให้รถจักรยานยนต์เข้า
- การอบรมและให้ความรู้ประชาชน ตั้งเป้าหมายให้นักเรียนทุกคนต้องเรียนรู้กฎหมายจราจรและร้อยละ 85 ของผู้ใช้ถนนต้องมีความรู้ความปลอดภัยทางถนนและกฎหมายการจราจร พัฒนาระบบการฝึกอบรม การทดสอบ การออกไป-อนุญาตขับขี่ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานของภูมิภาคและนานาชาติ
- วางแผนปรับปรุงและยกระดับความปลอดภัยของถนนโดยกำจัดจุดเสี่ยงและจุดที่เกิดอุบัติเหตุรุนแรง ให้การก่อสร้างถนนมีพื้นที่ว่างข้างทางเพื่อความปลอดภัย มีจุดพักรถ มีทางข้ามถนน มีระบบแจ้งเตือนอัตโนมัติ มีอุปกรณ์เพื่อความปลอดภัย บริเวณจุดเชื่อมทางรถไฟ จัดสร้างเลนรถจักรยานยนต์
- พัฒนาระบบข้อมูลและการวิจัยด้านอุบัติเหตุ
- ยกระดับการใช้เทคโนโลยีเพื่อบังคับใช้กฎหมายการทำงานระหว่างหน่วยงานบังคับใช้ และการกำกับติดตามการบังคับใช้กฎหมาย
- ร้อยละ 50 ของถนนหลวงและทางด่วนมีอุปกรณ์และหน่วยดูแลฉุกเฉินหลังเกิดเหตุ

นอกจากการวางแผนถึง พ.ศ. 2573 แล้วปัจจุบัน NTSC กำลังวางวิสัยทัศน์ด้านคมนาคมปลอดภัยไปถึง พ.ศ. 2588

สรุป

ปัญหาอุบัติเหตุจราจรเป็นปัญหาใหญ่ที่เรื้อรังของไทย จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน มีประสิทธิภาพ ต้องยกเครื่องทั้งโครงสร้างการบริหารจัดการขององค์กรนำในการประสาน ติดตาม ประเมินผล และขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการด้านความปลอดภัยทางถนนระดับชาติระหว่างภาคส่วนและจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติ ที่กำหนดเป้าหมายในการลดการบาดเจ็บและเสียชีวิตภายในกรอบเวลาที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ลูกหลานเราจะตัดสินสิ่งที่เราทำในวันนี้
“มีแต่คนบ้าเท่านั้นที่ทำการเดิมซ้ำๆ แต่กลับหวังผลลัพธ์ที่แตกต่าง” อัลเบิร์ต ไอน์สไตน์ (Insanity is doing the same thing over and over again and expecting different results. Albert Einstein)

เอกสารอ้างอิง

1. สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. ไทย-สวีเดน แลกเปลี่ยนประสบการณ์การสร้างความปลอดภัยทางถนน [อินเทอร์เน็ต]. 2563 [สืบค้นเมื่อ 5 พ.ค. 2564]. แหล่งข้อมูล: <https://gnews.apps.go.th/news?news=56007>
2. ฐานเศรษฐกิจ. มท. ตั้งเป้าลดเสียชีวิตทางถนนเหลือ 12 คนต่อ 1 แสนประชากร [อินเทอร์เน็ต]. 2564 [สืบค้นเมื่อ 5 พ.ค. 2564]. แหล่งข้อมูล: https://www.thansettakij.com/content/normal_news/470218
3. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์อำนวยการความปลอดภัยทางถนน. แผนที่นำทางเชิงกลยุทธ์ทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนน พ.ศ. 2554 - 2563 [อินเทอร์เน็ต]. 2554 [สืบค้นเมื่อ 5 พ.ค. 2564]. แหล่งข้อมูล: http://www.thairsc.com/th/Document/strategic_map_road-safety.pdf
4. ศูนย์ข้อมูลกลางด้านการบาดเจ็บ กรมควบคุมโรค. สถาน-

- การณ์การเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนของประเทศไทย [อินเทอร์เน็ต]. 2564 [สืบค้นเมื่อ 5 พ.ค. 2564]. แหล่งข้อมูล: http://dip.ddc.moph.go.th/new/3base_status_new
5. Bliss T, Breen J. Road safety management capacity reviews and safe system projects guidelines [Internet]. 2013 [cited 2021 Jun 8]. Available from: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/400301468337261166/pdf/842030WP0ENGLI0Box0382132B00PUBLIC0.pdf>
 6. World Health Organization. Death on the roads [Internet]. 2018 [cited 2021 Jun 8]. Available from: <https://extranet.who.int/roadsafety/death-on-the-roads/#trends>
 7. SafetyNet, Road Safety Management [Internet]. 2009 [cited 2021 Jun 8]. Available from: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/specialist/knowledge/rsm/the_road_safety_management_system/the_evolution_of_road_safety_management_for_results_en
 8. Voice online. ประธานสภาฯ ย้ำสร้างวินัยคนไทยแก้ปัญหาคู่ชีวิต เชื้อคนไทยทำได้ [อินเทอร์เน็ต]. 2564 [สืบค้นเมื่อ 5 พ.ค. 2564]. แหล่งข้อมูล: https://voicetv.co.th/read/ww_-hdeOs
 9. Ministry of Transport of Viet Nam (MOT). Road safety performance review, Viet Nam [Internet]. 2018 [cited 2021 Jun 8]. Available from: https://unece.org/DAM/trans/roadsafe/unda/RSPR_Viet_Nam_FULL_e.pdf
 10. National traffic safety committee socialist republic of Vietnam. Vietnam road safety project [Internet]. 2005 [cited 2021 Jun 8]. Available from: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/467131468764707081/pdf/VRSP0PIDOPAD01appraisal01210041.pdf>
 11. Khuat VH. Implementing road safety strategies and action plans in Vietnam [Internet]. 2021 [cited 2021 Jun 8]. Available from: <https://eurochamvn.glueup.com/resources/protected/organization/726/event/34373/528d7f8b-2e26-4e5a-a1d6-a4f34656761d.pdf>
 12. Khuat VH. View Viet Hung's full profile [Internet]. 2021 [cited 2021 Jun 8]. Available from: <https://vn.linkedin.com/in/viet-hung-khuat-65b09112>
 13. National Traffic Safety Committee Socialist Republic of Vietnam. Vietnam road safety project [Internet]. 2005 [cited 2021 Jun 8]. Available from: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/467131468764707081/pdf/VRSP0PIDOPAD01appraisal01210041.pdf>
 14. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานเรื่อง ความปลอดภัยทางถนนและคมนาคมของคณะกรรมการการคมนาคม สภาผู้แทนราษฎร [อินเทอร์เน็ต]. 2563 [สืบค้นเมื่อ 5 พ.ค. 2564]. แหล่งข้อมูล: <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/564558>
 15. Passmore JW, Nguyen LH, Nguyena N P and Olivéa J-M. The formulation and implementation of a national helmet law: a case study from Viet Nam [Internet]. 2010 [cited 2021 Jun 8]. Available from: https://www.who.int/bulletin/online_first/09-071662.pdf

Abstract

The Second Decade of Road Safety Target: Can the Dream Come True?

Wiwat Seetamanotch

Royal Thai Government-WHO Country Cooperation Strategy on Road Safety, Thailand

Journal of Emergency Medical Services of Thailand 2021;1(2):198-208.

Thailand announced the challenging national target of road traffic death reduction from 27.2 in 2020 to 12 per hundred thousand in 2027. World Health Organization developed the 12 Global Road Safety Performance Targets to support national road safety operation. Having a good national action plan and a good leading agency are the first targets that each country should have achieved in 2020. The Transportation Standing Committee of Parliament's study and Thailand's status against 12 Global Road Safety Performance reported by WHO Thailand found the similarity results about Thailand's road safety management structure. The unclear role and responsibility and the lack of decision power are the barrier to effective operation. Both studies recommend the establishment of a lead agency by law to unify and have the key authority and accountability for road safety efforts. Vietnam, which has 55 million motorcycles, achieved 100% helmet use and was able to continuing to reduce injury and death rates in the last decade. The National Traffic Safety Committee (NTSC) leads road safety in accordance with the guidelines recommended by the World Bank. The NTSC has single line of command under Deputy Prime Minister while Thailand has two levels of command with lack of authority across different agencies. The NTSC can create the result-focus national road safety plan that harmonize related agencies to work in the same direction. Thailand needs to improve the management structure of the leading agency to harmonize, monitor, evaluate and drive a national road safety action plan between sectors and create a national action plan that sets the result focus on reducing injuries and deaths within a time frame.

Keywords: decade of road safety; road safety; Thailand

Corresponding author: Wiwat Seetamanotch, email: swiwat2@yahoo.com