

บทที่ 5

วิจารณ์และสรุปผล

5.1 การใช้หลักการของกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์

ผลจากการประยุกต์ใช้หลักการวางแผนยุทธศาสตร์กับการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการจราจรและขนส่ง โดยใช้การพัฒนาแผนแม่บทด้านการจราจรและขนส่งของจังหวัดยะลาเป็นกรณีศึกษา พบว่าหลักการทั้ง 10 ประการสามารถนำมาประยุกต์ใช้ครบทุกประการ ส่งผลให้ได้แผนงานด้านการจราจรและขนส่ง มีลักษณะดังนี้

- สามารถตอบสนองความต้องการส่วนใหญ่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของภาครัฐ
- มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา
- สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และมีความเป็นไปได้ในการดำเนินการ
- มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และมีความชัดเจนของลำดับความสำคัญ วิธีดำเนินการ ตลอดจนผู้มีส่วนรับผิดชอบ
- มีความยืดหยุ่นต่อสภาพปัญหาและการเปลี่ยนแปลงของข้อมูลและสภาพปัญหา

5.2 ปัจจัยด้านต่างๆ ที่ส่งผลต่อระบบการจราจรและขนส่งของเมืองยะลา

จากข้อมูลทั้งหมดในการวิจัยในครั้งนี้ สามารถสรุปปัจจัยด้านต่างๆ ที่มีผลต่อระบบการจราจรและการขนส่งในเมืองยะลาได้ดังต่อไปนี้

5.2.1 อุปสงค์ในการเดินทาง (Travel Demand) : จำนวนเที่ยวเดินทาง รวมถึงลักษณะของการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการมีจุดศูนย์รวมของกิจกรรมที่ส่งผลต่อการเดินทางเข้าออกในพื้นที่ เช่น โรงพยาบาล ตลาดสด และสถานที่ราชการ เป็นปัจจัยที่ส่งผลโดยตรงต่อความต้องการเดินทางในปัจจุบัน

5.2.2 อุปทาน (Supply) : เป็นสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อรองรับหรืออำนวยความสะดวกต่อการเดินทาง ได้แก่ ระบบโครงข่ายถนน ระบบการขนส่งสาธารณะ จำนวนยานพาหนะจดทะเบียน เส้นทางจักรยาน และทางเดินเท้า เป็นต้น

5.2.3 สิ่งแวดล้อมข้างทาง (Roadside Environment) : สิ่งแวดล้อมสองข้างทางเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่สามารถกำหนดสภาพการจราจรได้ เช่น การตัดขาดของกระแสจราจรในบริเวณหน้า

สถานศึกษาในช่วงเวลาเร่งด่วน และมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในบริเวณทางแยกที่มีบ้านเรือนตั้งอยู่อย่างหนาแน่น เป็นต้น

5.2.4 พฤติกรรมของผู้ใช้รถใช้ถนน (Road User and Driver Behavior) : สภาพการจราจรส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลจากพฤติกรรมของผู้ใช้รถใช้ถนน เห็นได้จาก การไม่มีระเบียบวินัยในการขับที่จะสร้างความไม่เป็นระเบียบของกระแสจราจรซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัด และการขับซัดด้วยความประมาท ส่งผลถึงความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุจราจร เป็นต้น

5.2.5 ระบบควบคุมและจัดการจราจร (Traffic Control and Management) : ระบบควบคุมการจราจรเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อนำมาใช้ควบคุมกระแสจราจร และพฤติกรรมการใช้รถใช้ถนนให้ เป็นไปด้วยความสะดวก และเป็นการป้องกันอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้น เช่น สัญญาณไฟจราจรบริเวณทางแยก วงเวียน และป้ายหรือเครื่องหมายจราจรต่างๆ ส่วนการจัดการจราจรเป็นการบริหารอุปทานในการเดินทางให้มีความสอดคล้องกับอุปสงค์การเดินทางที่เกิดขึ้น เช่น การจัดให้มีบริการขนส่งสาธารณะ และการใช้การติดต่อสื่อสารเพื่อลดการเดินทาง เป็นต้น

5.3 ยุทธศาสตร์และแผนงานสำหรับแก้ไขปัญหาการจราจรและขนส่งของเมืองยะลา

จากการใช้หลักการของกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ สามารถสร้างยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ไขปัญหาการจราจรและขนส่งทั้งในปัจจุบันและอนาคตของเมืองยะลา ซึ่งประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ 7 ประการ ดังนี้

1. สร้างความปลอดภัยบริเวณทางแยก และช่วงถนน
2. พัฒนาทักษะการใช้รถ ใช้ถนน และระเบียบวินัยจราจร
3. พัฒนาการขนส่งที่ยั่งยืน
4. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเดินทางในเมือง
5. พัฒนาการจัดการจราจรในเมือง
6. พัฒนาโครงข่ายถนน
7. การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อแก้ปัญหา

ส่วนแผนการปฏิบัติงานหรือโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่สร้างขึ้น เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการกับปัญหาจราจรและขนส่ง โดยแผนงานดังกล่าวแบ่งออกเป็นแผนระยะสั้น (ปี พ.ศ. 2544 – 2546, 1 – 3 ปี) ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการจราจรในปัจจุบัน ซึ่งยังเป็นแผนงานเร่งด่วน แผนระยะกลาง (ปี พ.ศ. พ.ศ. 2546 – 2548, 3 – 5 ปี) เป็นแผนงานที่ดำเนินการต่อเนื่องจากแผนระยะสั้น แต่จะเน้นการจัดระบบการจราจรที่ถูกต้อง ตลอดจนการ

พัฒนาโครงข่ายถนนให้มีประสิทธิภาพ และแผนระยะยาว (ปี พ.ศ. 2548 – 2565, 5 –20 ปี) เป็นโครงการที่รองรับการขยายตัวของเมืองยะลา และปัญหาการเดินทางในอนาคต

แผนงานหลักจำนวน 6 แผนงาน ประกอบด้วยโครงการทั้งสิ้น 44 โครงการ และ 1 มาตรการ ใช้งบประมาณทั้งสิ้น ประมาณ 2,866 ล้านบาท

5.4 ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา

1. หลักการของการวางแผนยุทธศาสตร์ที่พัฒนาขึ้นโดย IHT (1996) สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรและขนส่งของเมืองยะลาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยหลักการในแต่ละข้อได้รับความสำคัญเป็นอย่างดีในการนำมาประยุกต์ใช้ แต่เนื่องจากข้อจำกัดในด้านระยะเวลาของการศึกษา ทำให้ไม่สามารถใช้หลักการของการประเมินผลและการปรับกระบวนการวางแผนหลังจากที่แผนงานได้รับการนำไปปฏิบัติได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น เพื่อให้แผนเกิดความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น หน่วยงานที่มีส่วนรับผิดชอบต่อแผนงานต่างๆ จำเป็นต้องทำการประเมินแผนงาน โดยอาศัยดัชนีชี้วัดที่แนะนำ พร้อมทั้งทำการปรับหรือทบทวนแผนในรายละเอียดของแผนงาน ให้สอดคล้องกับสภาพข้อมูลและปัญหาในปัจจุบันมากที่สุด

2. จากการเปรียบเทียบระดับการให้ความสำคัญของหลักการวางแผนยุทธศาสตร์ ทั้ง 10 ประการ ในการพัฒนาแผนงานด้านการจราจรและขนส่งของจังหวัดต่างๆ จำนวน 6 โครงการ พบว่า มีการประยุกต์ใช้หลักการวางแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาแผนงานฯ เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2538 จนถึงปัจจุบัน จนในปัจจุบันมีการให้ความสำคัญกับหลักการวางแผนยุทธศาสตร์เกือบครบทุกประการ มีเพียงบางประการเท่านั้นที่ผู้พัฒนาโครงการควรให้ความสำคัญเพิ่มมากขึ้น ได้แก่

2.1 การเปิดเผยทางเลือกให้ทราบโดยทั่วกัน : ในช่วงของกระบวนการพัฒนายุทธศาสตร์เบื้องต้นนั้น ผู้พัฒนาแผนงานควรแสดงทางเลือกในการแก้ไขปัญหาทั้งหมดที่เป็นไปได้ พร้อมทั้งเสนอข้อดีและข้อเสียในเชิงเปรียบเทียบ ต่อหน่วยงานและประชาชนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง สำหรับใช้ในการตัดสินใจและเสนอข้อคิดเห็นที่มีต่อแผนงานที่ได้รับการคัดเลือกอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 ปรับ/ทบทวน ขั้นตอนการศึกษา เมื่อมีข้อมูลใหม่ : นอกจากมีการปรับ/ทบทวนขั้นตอนการศึกษาในระหว่างการพัฒนาแผนงานแล้ว ผู้พัฒนาแผนงานควรให้ความสำคัญต่อการปรับ/ทบทวนแผนงานหลังจากแผนงานเหล่านั้นได้รับการนำไปปฏิบัติด้วย โดยอาจเป็นไปในลักษณะของการเสนอแนะแนวทางต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ และติดตามผลการดำเนินงานและการปรับ/ทบทวนแผนงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หรืออาจมอบให้หน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่ง รับผิดชอบที่ดังกล่าวไปปฏิบัติ เช่น คณะอนุกรรมการจัดระบบการจราจรประจำจังหวัด หรือ สำนักงานจังหวัด

2.3 พิจารณาผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม : ควรแบ่งกลุ่มคนและองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มให้ข้อมูลทั่วไป กลุ่มให้คำปรึกษา และกลุ่มที่มีอำนาจในการตัดสินใจโครงการ โดยให้ความสำคัญกับระดับของความลึก/เข้มข้นของข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการเลือกยุทธศาสตร์ ตามรูปกรวยของการมีส่วนร่วม (IHT, 1996)

3. ในขั้นตอนของการสร้างแบบจำลองการเดินทางของการวิจัยครั้งนี้ เป็นการสร้างแบบจำลองการเดินทางอย่างง่าย กล่าวคือ ตารางการเดินทาง (Trip Matrix) ได้มาจากข้อมูล O – D โดยตรง ไม่ได้ผ่านกระบวนการกระจายการเดินทางโดยวิธี Gravity Model นอกจากนี้ ในส่วนของกระบวนการ Trip Assignment ได้เลือกใช้วิธี All or Nothing (AON) เพียงอย่างเดียว ไม่ได้ใช้วิธีอื่นที่มีประสิทธิภาพมากกว่า เช่น Dial และ Burrell ซึ่งถึงแม้ว่าผลลัพธ์ที่ได้จากโปรแกรมจะใกล้เคียงกับความเป็นจริงในปัจจุบันและนำมาใช้ประกอบการวางแผนได้ แต่ก็จะมีข้อจำกัดบางประการ เช่น ในแบบจำลองไม่สามารถป้อนทางเลือกและทดสอบยุทธศาสตร์ได้ครบทุกประเด็น และค่าปริมาณการเดินทางในอนาคตจะมีค่ามากกว่าความเป็นจริง ในขณะที่บางเส้นทางจะไม่มีกระแสจราจรเกิดขึ้นเลย สาเหตุส่วนหนึ่งของประเด็นดังกล่าว เกิดขึ้นจากข้อจำกัดในด้านของปริมาณและคุณภาพของข้อมูลที่มีอยู่ อีกทั้งโปรแกรมแบบจำลองที่ใช้เป็นเพียงรุ่นตัวอย่าง (Demo Version) ซึ่งสามารถแบ่งพื้นที่ย่อย ภายในพื้นที่ศึกษาได้จำกัดเพียงไม่เกิน 25 พื้นที่ย่อย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรและขนส่งของเมืองยะลา ได้รับการพัฒนาขึ้นในลักษณะของแผนงานเชิงยุทธศาสตร์ ลักษณะของแผนจึงเน้นหนักไปเป็นแนวทางการวางแผนแบบ Top Down ดังนั้น แบบจำลองการเดินทางที่ใช้จึงเป็นเพียงแบบจำลองอย่างง่าย หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Strategic Model (Coombe, 1991)

4. ตัวชี้วัดที่ได้รับการเสนอแนะในแผนงานแต่ละโครงการ เป็นเพียงการนำเสนอตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และวัตถุประสงค์ข้อต่างๆ และเนื่องจากการวิจัยครั้งนี้มีจุดประสงค์ที่มุ่งเน้นการประยุกต์ใช้หลักการในการวางแผนยุทธศาสตร์มากกว่าการตรวจสอบหรือวัดประสิทธิภาพของแผนงานด้วยการพัฒนาตัวชี้วัด ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาและข้อมูลมากพอสมควร ดังนั้นหน่วยงานใดที่มีส่วนรับผิดชอบต่อการนำแผนงานไปปฏิบัติ ควรมีการวางแผนการประเมินแผนงานด้วยการประชุมเพื่อกำหนดเป้าหมายในลักษณะเชิงตัวเลขจากตัวชี้วัดที่เสนอแนะ โดยให้ความสำคัญกับการกำหนดเป้าหมาย ด้วยการไม่กำหนดตัวเลขที่มีค่ามากจนกระทั่งไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ หรือกำหนดค่าน้อยจนกระทั่งสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างง่ายดาย นอกจากการคำนึงถึงเป้าหมายเชิงตัวเลขแล้ว “วิสัยทัศน์” ซึ่งเป็นผลลัพธ์สูงสุด ควรอยู่ในความคิดของผู้ปฏิบัติงานทุกคนตลอดเวลา

5. เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้ได้เลือกมุมมองการพิจารณาข้อจำกัดทางด้านงบประมาณในลักษณะของการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุด (Optimal Strategy) สำหรับงบประมาณที่ระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงทางเลือกต่างๆ ที่เป็นไปได้ในการปรับแผนงานให้เหมาะสมกับระดับงบประมาณในการพัฒนายุทธศาสตร์ด้านการจราจรและขนส่งที่ได้รับอนุมัติในแต่ละปีงบประมาณ แต่ภายหลังการศึกษาพบว่า มีเพียงบางแผนงานหรือยุทธศาสตร์เท่านั้นที่สามารถดำเนินตามแนวทางข้างต้นได้ เช่น โครงการแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดบริเวณถนนสีโรสตัดกับทางรถไฟ ซึ่งแนวทางเลือกของการแก้ไขปัญหานั้นเป็นไปได้หลายกรณี ไม่ว่าจะเป็นการสร้างสะพานยกระดับข้ามทางรถไฟ การสร้างอุโมงค์ลอดทางรถไฟ และการลดระยะเวลาการรอคอยขบวนรถไฟแล่นผ่าน ซึ่งแต่ละแนวทางมีระดับของการใช้งบประมาณที่แตกต่างกัน ในที่สุดแนวทางเลือกสุดท้าย ได้แก่ การลดระยะเวลาการรอคอยขบวนรถไฟก็เป็นแนวทางที่ได้รับการคัดเลือก เนื่องจากมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหากล้าเคียงกับแนวทางเลือกอื่นๆ แต่มีระดับของการใช้งบประมาณที่ต่ำกว่าแนวทางอื่นค่อนข้างมาก สำหรับโครงการอื่น (ส่วนใหญ่) ไม่สามารถดำเนินตามแนวทางที่ได้วางไว้ตั้งแต่ต้นของการศึกษาได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณของแต่ละหน่วยงานที่ได้รับมีปริมาณที่ไม่สมดุลกันและมีปริมาณไม่เท่ากันในแต่ละปี ทำให้เป็นการยากที่จะกำหนดขอบเขตงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน ยกตัวอย่างเช่น โครงการก่อสร้างโครงข่ายถนนเพิ่มเติมภายในตัวเมืองและโครงการก่อสร้างถนนวงแหวน จากข้อมูลการศึกษาพบว่าโครงการดังกล่าวได้รับการบรรจุไว้ในแผนของหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่แล้ว เพียงแต่รองรับงบประมาณประจำปีเพื่อการก่อสร้างเท่านั้น แต่หากพิจารณางบประมาณที่ใช้ในโครงการแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดอย่างอื่น เช่น การให้ความรู้เกี่ยวกับวินัยจราจร และทักษะในการขับที่ถูกต้อง ซึ่งสามารถช่วยแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดได้เช่นเดียวกัน แต่จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน จะพบว่าโครงการก่อสร้างโครงข่ายถนนใช้งบประมาณที่สูงกว่ามาก อีกทั้งไม่สามารถตอบสนองต่อแนวทางแก้ไขปัญหานั้นที่ได้รับการเสนอแนะจากประชาชน และเป็นแนวทางแก้ไขปัญหานั้นที่ยั่งยืนอีกด้วย ดังนั้น จำเป็นต้องหาจุดสมดุลระหว่างโครงการที่ใช้งบประมาณสูงกับโครงการที่ใช้งบประมาณในระดับทั่วไปที่มีศักยภาพในการแก้ไขปัญหานั้นในระดับใกล้เคียงกัน ด้วยวิธีการถ่วงดุลโครงการขนาดใหญ่ ที่ใช้งบประมาณสูง ให้เหลือเฉพาะโครงการที่มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูงเท่านั้น แล้วนำงบประมาณส่วนที่เหลือไปมุ่งเน้นการพัฒนาโครงการอื่นๆ ที่มีศักยภาพในการแก้ไขปัญหานั้น และเป็นแนวทางแก้ไขปัญหานั้นที่มีความยั่งยืน