



กระบวนทัศน์ของการวางแผนแบบรวมพลังเพื่องานวางแผนพัฒนาเมืองในระดับท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่น

Paradigm of Collaborative Planning for Local Urban Development Plan : A Case Study of Khon Kaen Municipality

ขวัญชนก อัมภา¹ และ รวี หาญเผชิญ²

Khwanchanok Ampha¹ and Rawee Hanpachern²

Article History

Received : August 12, 2018

Revised : September 5, 2019

Accepted : September 16, 2019

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นถึงความหมายและความสำคัญของการวางแผนแบบรวมพลัง การศึกษากระบวนทัศน์ของการวางแผนแบบรวมพลังที่เกิดขึ้นในช่วงสองยุคสมัยที่มีความโดดเด่นในกระบวนการดังกล่าว ตลอดจนข้อเสนอแนะกระบวนทัศน์ใหม่เพื่อการวางแผนแบบรวมพลังเพื่อให้เกิดความยั่งยืน ในขณะที่ผู้เขียนพยายามอภิปรายว่าเพราะเหตุใดกระบวนทัศน์ด้านการวางแผนแบบรวมพลังเพื่อการวางแผนพัฒนาเมืองของเทศบาลนครขอนแก่นที่เกิดขึ้นในสองช่วงเวลานั้น ยังมีใช้การวางแผนแบบรวมพลังโดยหลักการอย่างแท้จริง จึงทำให้ไม่เกิดความยั่งยืน จากการศึกษาพบว่ากระบวนการวางแผนแบบรวมพลัง ที่เป็นการร่วมมือกันวางแผนพัฒนาเมืองของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับพลังของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการ ในกรณีของเมืองขอนแก่นยังขาดบทบาทของภาคประชาชนที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในหลายขั้นตอน การหลีกเลี่ยงการลงนามมติที่เป็นหลักการสำคัญของกระบวนการ แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานราชการที่มีบทบาทเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานพัฒนาเมืองยังขาดความเข้าใจในกระบวนทัศน์ของการวางแผนแบบรวมพลังอย่างถ่องแท้ ดัดยัดอยู่กับระบบโครงสร้างราชการดั้งเดิม จึงทำให้กระบวนทัศน์แห่งการวางแผนแบบรวมพลังที่ถูกมองผ่านโดยหน่วยงานราชการยังคงติดอยู่ในกรอบแนวคิดกับระบบราชการแบบเก่า การแสดงความคิดเห็นของภาคประชาชนเป็นเพียงแค่การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกติกาที่วางไว้เท่านั้น อำนาจในการตัดสินใจทั้งเรื่องงบประมาณ โดยเฉพาะการติดตามและประเมินผลที่ควรเป็นการกระทำร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน กลับถูกดำเนินการโดยภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ภาคประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมตลอดทั้งกระบวนการตามหลักการวางแผนแบบรวมพลังอย่างแท้จริง จึงทำให้ไม่เกิดความยั่งยืนในระบบของการวางแผนพัฒนาเมืองที่ต้องการการขับเคลื่อนและการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้รวมพลังกันผลักดัน แสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจ ตลอดจนร่วมติดตามและประเมินผลทุกขั้นตอน

คำสำคัญ : การวางแผนแบบรวมพลัง ; กระบวนทัศน์ของการวางแผน ; การพัฒนาเมือง ; เทศบาลนครขอนแก่น

¹ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, Doctoral Student in Department of Urban and Regional Planning, Faculty of Architecture, Khon Kaen University

² รองศาสตราจารย์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, Associate Professor, Faculty of Architecture, Khon Kaen University



ABSTRACT

This paper is to indicate the meaning and significance of Collaborative Planning. This study correspondingly addressed to the paradigm of Collaborative Planning emerged during two eras in which the planning processes were remarkably addressed. This paper also sought for the new Collaborative Planning paradigm in reaching sustainability. In addition, the Collaborative Planning paradigm that took place in the two eras in Khon Kaen Municipality's urban planning was not the tangible principle of the Collaborative Planning in which it was considered as root reasons of unsustainable urban development. The findings showed the processes of Collaborative Planning is the cooperation and integration from all relevant sectors in city development, especially, the emphasis on the power of people involved at every stage of the processes. However, it found that Khon Kaen Municipality, in many steps, still lacked the inclusion of the public sector involvement and avoided consensus which is the key principle of the process. This showed the government agencies that are responsible for controlling the development of the city still lacked the understanding of the paradigm of the power of the planning Collaborative Planning and mounted on the traditional government structure. Therefore, the paradigm of Collaborative Planning was overviewed by government agencies that still trapped in the framework of the old bureaucratic concept. The reviews of the public sector were just practiced according to the legitimate rules laid down. However, the power of decision including the budget that it should be monitored and evaluated by the joint action between the government and the public sector. In return, unfortunately, the decision, monitoring, and evaluation were carried out by the government sector only, while the public sector did not participate in the processes in which it was not compliance with the real principle of Collaborative Planning. Consequently, it led to the lack of sustainability in the system of urban development planning that requires all sectors to be the driven forces, to participate in sharing comments and co-decide as well as monitoring and evaluation in every process of planning.

Keywords : Collaborative Planning ; Planning for Local Urban Development ; Khon Kaen Municipality

บทนำ

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 หรือยุคหลังสมัยใหม่ (Post modern) จนถึงปัจจุบันในศตวรรษที่ 21 ศาสตร์แห่งการวางแผนได้เปลี่ยนรูปแบบไปสู่การมีปฏิสัมพันธ์กับ ภาคประชาชนมากขึ้น นักวางแผนตระหนักถึงสภาพปัญหาทางสังคมที่สามารถแก้ไขได้ด้วยหลักแห่งความเห็นชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Barrantes & Yagüe, 2012) ในขณะที่ก่อนหน้านี้การวางแผนนิยมใช้การวางแผนเชิงระบบในรูปของโมเดลทางคณิตศาสตร์ (Taylor, 1998) ทำให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่โครงการไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนอย่างเท่าเทียมกัน มีเพียงแค่ผู้เชี่ยวชาญจากหลายภาคส่วนมาร่วมวางแผนพัฒนา จัดทำแบบจำลองเพื่อการคาดการณ์ปรากฏการณ์ของเมืองในอนาคตเพื่อส่งต่อไปยังผู้มีอำนาจในการ

ตัดสินใจพิจารณาเท่านั้น การวางแผนพัฒนาเมืองในลักษณะดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากขึ้น ต่อมาจึงนำไปสู่แนวความคิดในเรื่องเหตุผลในการสื่อสารที่มาจากบริบทที่แตกต่างในสังคมเกิดความสนใจเข้ามาร่วมกันวางแผนโดยประชาชน เกิดความหลากหลายของผู้คนมากขึ้น (Healey, 1997) ดังนั้นเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน จึงมีการริเริ่มการวางแผนพัฒนาเมืองโดยใช้กระบวนการวางแผนแบบผู้ให้การสนับสนุน (Advocacy Planning) ซึ่งบทบาทของนักวางแผนพัฒนาเมืองมีการเปลี่ยนแปลงไป โดยสนับสนุนให้ความช่วยเหลือ สอบถามความคิดเห็น และเป็นที่ปรึกษาให้กับภาคประชาชนในพื้นที่โครงการพัฒนา เพื่อนำข้อคิดเห็นจากประชาชนไปเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ (Decision Maker) ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยน



รูปแบบการวางแผนที่ให้ความสำคัญกับการสื่อสารระหว่างผู้คน และการร่วมมือกันระหว่างหลายภาคส่วนในกระบวนการวางแผน เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนของนโยบายการพัฒนาต่างๆ มากยิ่งขึ้น นำไปสู่การสร้างฉันทามติ (Consensus) โดยมีชื่อเรียกว่า การวางแผนแบบรวมพลัง (Collaborative Planning) หรือ การวางแผนเชิงสื่อสาร (Communicative Planning) ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นการตระหนักถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้น ในทางปฏิบัติกับประชาชน ซึ่งอำนาจจะปรากฏและแทรกซึม อยู่ทั่วไปในการสื่อสารเพื่อการวางแผน (Foucault, 1982) ในบริบท ของการวางแผนพัฒนาเมือง การวางแผนแบบรวมพลังจะเป็น การจัดสรรและลดทอนอำนาจของทุกฝ่ายลง เมื่อเกิดการเผชิญหน้า ร่วมกันเพื่อการวางแผนซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้ให้ความสำคัญ กับการสื่อสาร คำพูด ประสพการณ์ชีวิต โดยรูปแบบของการสื่อสาร ของนักวางแผนจะมีผลโดยตรงต่อกระบวนการ ซึ่งนักวางแผนเอง จะเป็นตัวกลางเชื่อมประสานในกระบวนการระหว่างประชาชนกับ ภาครัฐ (Healey, 1997) การวางแผนโดยใช้หลักการสื่อสารนี้ได้นำ แนวความคิดของ Jürgen Habermas (1984) ที่ได้นำเหตุผลของ การสื่อสาร การสนทนา (Dialog) หลักการติดต่อสื่อสารกับกลุ่มคน เพื่อให้ทั้งผู้พูดและผู้ฟังมีความเข้าใจและความเข้าใจที่ตรงกัน โดยเฉพาะ การสื่อสารแบบเผชิญหน้า (Face-to-Face Communication) ซึ่งเขามองว่าเป็นหัวใจของสังคมประชาธิปไตย เป็นหลักการที่สำคัญในกระบวนการมีส่วนร่วม และการมีพื้นที่ สาธารณะ โดยเรียกว่าเป็นปฏิบัติการเชิงสื่อสาร (Communicative Action) ดังนั้นจึงมีการพัฒนารูปแบบของปฏิบัติการเชิงสื่อสาร และการวางแผนแบบรวมพลังขึ้น (Communicative Action and Collaborative Planning) และทำให้เกิดฉันทามติ ซึ่งเป็นการ รวมเอาชุดของแนวความคิดในการวางแผนที่สืบเนื่องกันมาจาก ในอดีต บนแนวทางแห่งบริบทของวัฒนธรรมที่หลากหลาย (Barrantes & Yagüe, 2012) การวางแผนแบบรวมพลังนี้ถือได้ว่าเป็นกระบวนการเชิงพื้นที่ ต้องอาศัยการฝึกฝนและปฏิบัติการบ่อยๆ จึงจะประสบผลสำเร็จและมีความชำนาญ ซึ่งจะทำให้เกิดโครงข่าย ทางสังคม (Healey, 1997) สำหรับประเทศไทย หลังรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ประกาศใช้ ซึ่งมีการ ระบุถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไว้อย่างชัดเจน ตลอดจน มีนโยบายการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น และประชาชน เรียนรู้การมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ โดยสันติวิธี (Burirakul, 2009) ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ได้ปรากฏถึงความพยายามของหน่วยงานภาครัฐ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเมือง

และชุมชน ตลอดจนภาคประชาชนเองก็มีการเคลื่อนไหวและจัดตั้ง องค์กรชุมชนขึ้นมากมาย อีกทั้งมีการนำวิธีการและกระบวนการ มีส่วนร่วมของภาคประชาชนมาปรับใช้ในลักษณะที่แตกต่างกันไป ตามองค์กรและหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งการนำเอาวิธีการวางแผน แบบรวมพลัง ซึ่งหมายถึง การวางแผนโดยอาศัยความร่วมมือกัน จากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องซึ่งมีทรัพยากรและความสามารถ ที่แตกต่างกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน (Office of the Royal Society, 2017) มาประยุกต์ใช้ร่วมกับการวางแผนเชิงสื่อสาร และนำไปสู่เป้าหมายคือการสร้างฉันทามติ จนกระทั่งในรัฐบาล ยุคปัจจุบันภายใต้การบริหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ได้กำหนดยุทธศาสตร์ “ประชารัฐ” เพื่อการขับเคลื่อน ประเทศชาติ เป็นการรวมพลังทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาค ประชาชน ภาคธุรกิจ หรือภาครัฐ เข้ามามีส่วนร่วมกัน ในเบื้องต้น มีความสอดคล้องกับหลักการวางแผนแบบรวมพลัง และเป็นไป ในลักษณะเดียวกับเมืองขอนแก่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เองได้พยายามประสานความร่วมมือหลายภาคส่วนในการ ขับเคลื่อนของภาคประชาชนร่วมกับภาครัฐเพื่อให้เกิดการ พัฒนาเมือง จากช่วงเวลาต่างๆ ที่ผ่านมา ซึ่งเมืองขอนแก่นก็ได้ มีการก่อตัวของพัฒนาการของการวางแผนแบบรวมพลัง ภายใต้ พื้นฐานของกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเรื่อยมา และเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นในยุคสมัยของการบริหารเมืองโดย นายพิระพล พัฒนพีระเดช นายกเทศมนตรีเทศบาลนครขอนแก่น ที่อยู่ในส่วนของโครงสร้างภาครัฐ เป็นแกนหลักในการดึง หลายภาคส่วนเข้ามาร่วมวางแผนพัฒนาเมืองร่วมกัน จัดทำกิจกรรม โครงการที่คำนึงถึงประชาชนเป็นสำคัญ การมีพื้นที่สาธารณะให้ ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น เช่น สภาเมือง หรือการจัดทำแผน พัฒนาเมืองอย่างมีส่วนร่วมโดยมุ่งเน้นให้ประชาชนเป็นผู้กำหนด ความต้องการและวางแผนพัฒนาชุมชนของตนเอง (Phetpradup & Meesang, 2013) การเปิดเวทีสาธารณะขอนแก่นเมืองพิเศษ ที่ให้กลุ่มภาคประชาชนและภาครัฐที่หลากหลายมาร่วมระดม ความคิดเห็นเพื่อการพัฒนาเมืองอย่างสร้างสรรค์ ความร่วมมือของ 5 เทศบาลที่รวมตัวกันจัดตั้งบริษัทหรือการจัดตั้งบริษัทขอนแก่น พัฒนาเมือง ตลอดจนการมีหน่วยงานหลายแห่งตามโครงสร้างของ ระบบราชการที่มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เห็นได้ว่าเมืองขอนแก่นได้พยายามนำแนวความคิดและวิธี การวางแผนแบบรวมพลังมาใช้เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาค ประชาชนในการวางแผนพัฒนาเมือง หากพิจารณาอย่างผิวเผินจะ พบว่า หน่วยงานภาครัฐได้ทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการรวม ทุกภาคส่วนเข้ามาทำงานด้วยกัน สอดคล้องกับหลักแห่งการ วางแผนแบบรวมพลัง แต่เมื่อได้ศึกษาในกระบวนการต่างๆ



อย่างถ่องแท้จะพบว่า หน่วยงานภาครัฐเหล่านี้ยังขาดความเข้าใจในกระบวนการทัศน์ของการวางแผนแบบรวมพลังที่มีรากฐานของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเข้ามาร่วมในกระบวนการดังกล่าวอย่างแท้จริง ประชาชนยังคงไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการอีกหลายขั้นตอน จึงยังคงไม่ได้บรรลุในวัตถุประสงค์ของการวางแผนแบบรวมพลังได้อย่างสำเร็จทั้งนี้เนื่องมาจากภาครัฐไม่สามารถทลายกรอบแนวคิดแบบราชการแบบดั้งเดิมลงไปได้ จึงเป็นเหตุให้กระบวนการวางแผนแบบรวมพลังที่นำมาใช้ไม่สามารถบรรลุความสำเร็จและไม่ทำให้เกิดความยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นถึงความหมายและความสำคัญของการวางแผนแบบรวมพลัง การศึกษากระบวนการทัศน์ของการวางแผนแบบรวมพลังที่เกิดขึ้นในช่วงสองยุคสมัย ตลอดจนข้อเสนอแนะกระบวนการทัศน์ใหม่ในการวางแผนแบบรวมพลังเพื่อให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งเป้าหมายปลายทางคือการให้ประชาชนมีอำนาจร่วมกันคิดและตัดสินใจในการวางแผนพัฒนาเมือง เพื่อให้เมืองเติบโตไปตามความต้องการของภาคประชาชนและอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนาคต

ความหมายและความสำคัญของการวางแผนแบบรวมพลัง (Collaborative Planning)

เนื่องจากก่อนหน้านี้ คำว่า “Collaborative Planning” ยังไม่มีคำไทยได้ระบุเอาไว้ ผู้เขียนจึงได้สอบถามสำนักงานราชบัณฑิตยสภา ผลการพิจารณาจากคณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์ผังเมือง ของสำนักงานราชบัณฑิตยสภาได้ให้คำนิยามไว้ว่า “การวางแผนแบบรวมพลัง” หรือ Collaborative Planning หมายถึง “การวางแผนโดยอาศัยความร่วมมือกันจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องซึ่งมีทรัพยากรและความสามารถที่แตกต่างกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน” (Office of the Royal Society, 2017) กล่าวได้ว่าเป็นการวางแผนที่อาศัยความร่วมมือของหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีการวางแผนพัฒนาเมืองร่วมกัน ต้องรวมเอาประชาชนในพื้นที่ซึ่งเกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบในโครงการเข้ามาร่วมมือหรือมารวมพลังกันวางแผน ที่ไม่ได้มีแค่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาวางแผนเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงทุกภาคส่วนทั้งหมดที่คิดว่าจะมีความเกี่ยวข้องกัน การวางแผนแบบรวมพลังเป็นการวางแผนที่มีพื้นฐานมาจากการมีฉันทามติและกระบวนการมีส่วนร่วมกันของประชาชนเป็นกุญแจสำคัญ เป็นการตัดสินใจของปัจเจกหรือกลุ่มคนที่มีผลกระทบโดยผลลัพธ์มาจากการวางแผนร่วมกัน (McGee, 2006) มุ่งเน้นไปยังกระบวนการสื่อสารและความเข้าใจซึ่งกันและกันของ

ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการวางแผนพัฒนาเมือง และเกิดฉันทามติขึ้น โดยให้น้ำหนักในการสื่อสารและธรรมชาติของการปฏิสัมพันธ์ของการปฏิบัติการวางแผน หลังจากในยุคสมัยของการวางแผนสมัยใหม่ที่มีความสำคัญกับการวางแผนเชิงระบบที่เกิดปัญหาขึ้นมากมาย ประเด็นที่สำคัญคือ ในขั้นตอนของกระบวนการวางแผนนั้น ผู้ที่มีหน้าที่วางแผนควรหันมายอมรับความแตกต่างทางความคิดให้มากขึ้น โดยการวางแผนแบบรวมพลังเป็นการนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาเจรจาต่อรองกันแบบเผชิญหน้า (Face-to-Face) เริ่มจากการระบุถึงตัวตนที่เป็นกลุ่มของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ที่จะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจจากภาครัฐ มาประชุมกันเพื่อระบุดังความสนใจหรือความต้องการผลประโยชน์พื้นฐานของคนกลุ่มดังกล่าว จากนั้นจึงทำการเจรจาต่อรองร่วมกันเพื่อให้เกิดฉันทามติ (Morton, 2007) ซึ่งการประชุมร่วมกันเป็นการเจรจาต่อรองร่วมกันแก้ปัญหา จะมีผู้ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ในแต่ละสถานการณ์ (win-win solution) การวางแผนแบบรวมพลัง เกิดขึ้นในระหว่างปี 1960s และ 1970s ซึ่งเป็นกระแสหลักของการวางแผนที่ได้พัฒนาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งการวางแผนแบบนักวิชาการ (Technocratic Planning) (Sandercock, 1998; Harper & Stein, 2006) ได้รับการขนานนามว่าเป็นการวางแผนที่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจในเชิงพื้นที่ แต่เป็นการวางแผนแบบบนลงล่าง (Top-down) อย่างชัดเจน และที่สำคัญคือขาดผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการ อาศัยผู้เชี่ยวชาญเข้ามาเป็นแกนนำในการวางแผนเป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งการสร้างกลยุทธ์ให้บรรลุเป้าหมายในโครงการนั้นๆ (Harper & Stein, 2006) ต่อมาเกิดกระแสความไม่พอใจในการวางแผนในลักษณะดังกล่าวมากขึ้นกล่าวคือ เริ่มตระหนักว่าการวางแผนไม่ได้มีเพียงแค่การตัดสินใจจากผู้เชี่ยวชาญมาจัดการวางแผนเท่านั้น (Morton, 2007) แต่ควรสนใจในการเป็นผลประโยชน์สาธารณะ มิติทางสังคมมากกว่าจะใช้วิธีการเชิงปริมาณเช่นการใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์ ต่อมาในปี 1970s จึงเกิดรูปแบบการวางแผนที่แตกแขนงออกมาจากการวางแผนกระแสหลัก คือ Advocacy Planning โดยนำหลักการของการกระทำการเชิงสื่อสาร มาช่วยให้คนเสียงเล็กเสียงน้อยสามารถมีปากเสียงมากขึ้น นอกจากนี้ Jürgen Habermas (1979-ปัจจุบัน) ได้นำเสนอการวางแผนเชิงสื่อสาร ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการวางแผนแบบรวมพลัง ที่มุ่งเน้นไปที่ “การสร้างฉันทามติ” การวางแผนแบบรวมพลังคล้ายกับ Advocacy เพราะให้ความสำคัญกับชุมชนเป็นพื้นฐาน ใช้การวางแผนแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up) ซึ่งมีความแตกต่างกันโดยให้ความสำคัญกับการพบปะพูดคุยกันต่อหน้าระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่มีความหลากหลายและตัดสินใจ

ภายใต้ฉันทามติ ซึ่งกระบวนการวางแผนแบบรวมพลัง มีขั้นตอนการดำเนินงานอยู่ 3 ขั้นตอน คือ 1) ก่อนการเจรจาต่อรอง (Pre-Negotiation) โดยการทำงานของโครงสร้างภาครัฐ ที่ต้องประชุมร่วมกันเพื่อระบุผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องและคัดเลือกตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย การประเมินความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น โดยที่วางแผนออกแบบกระบวนการและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 2) ขั้นตอนเจรจาต่อรอง (Negotiation) เป็นการรับฟังความคิดเห็นและระดมความคิดของผู้มีส่วนได้เสีย ร่วมกันแก้ไขและเติมเต็มช่องว่างของข้อมูล ประเมินสถานการณ์และเลือกสถานการณ์ตามฉันทามติ และ 3) ขั้นตอนหลังการเจรจาต่อรอง (Post-Negotiation) เมื่อได้แผนงานที่สมบูรณ์เพื่อการอนุมัติแผนงาน ดำเนินงานตามแผนงานในกิจกรรมโครงการ ติดตาม ประเมินผลและตรวจสอบโดยชุมชน (Morton, 2007) ดังนั้นในการวางแผนแบบรวมพลังนักวางแผนพัฒนาเมืองจะมีบทบาทเหมือนผู้ติดต่อสื่อสาร (Communicator) มากกว่าผู้ออกแบบการวางแผนในเชิงระบบเหมือนในอดีต ให้ความสำคัญกับการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้คน มีการอภิปรายโต้แย้ง มีส่วนร่วมในการพูดคุย มีปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน ซึ่งอาจมากกว่าสองฝ่ายได้ (Harris, 2002) การวางแผนแบบรวมพลังจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน โดยใช้หลักการสื่อสาร ในขณะที่ประเทศไทย หลายโครงการที่วางแผนพัฒนาเมืองก็ได้นำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ รวมทั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่น เทศบาลนครขอนแก่นทำให้เกิดการพัฒนาเมืองที่มีประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว

เมืองขอนแก่นกับกระบวนการทัศน์ของการวางแผนแบบรวมพลัง

เทศบาลนครขอนแก่นนับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งที่น่าหลักการวางแผนแบบรวมพลังมาใช้ ภายใต้การยึดมั่นในแนวทางของกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน จากการทบทวนเอกสาร แผนงานโครงการนโยบายต่างๆ ที่ผ่านมาของเทศบาลนครขอนแก่น ประกอบกับการสอบถามความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเทศบาลฯ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนในการวางแผนเพื่อการพัฒนาเมือง รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้นำเมืองขอนแก่น คือนายพีระพล พัฒนพีระเดชและนายธีระศักดิ์ ธิมาบุญพันธุ์ที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลนครขอนแก่น ซึ่งมีความชัดเจนในการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและพยายามนำเอาการวางแผนแบบรวมพลังมาปรับใช้ในการวางแผนพัฒนาเมือง ทำให้เห็นกระบวนการทัศน์ของการวางแผนแบบรวมพลังที่มองผ่านผู้นำของเมืองขอนแก่นในยุคสมัยของนายพีระพล ที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี

นครขอนแก่น มีนวัตกรรมที่โดดเด่นคือ “สภาเมือง” โดยมีความพยายามให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะภาคประชาชนผู้เป็นเจ้าของพื้นที่ สภาเมืองขอนแก่นเป็นพื้นที่สาธารณะเพื่อการแสดงความคิดเห็นร่วมกันของคนขอนแก่นโดยการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม โปร่งใสและกระจายอำนาจ ตามแนวทางที่ว่า “หัวใจการปกครองของรัฐ คือ การกระจายอำนาจ หัวใจการกระจายอำนาจ คือ ประชาชน” (Khon Kaen Municipality, 2011) และพยายามปฏิบัติในกระบวนการวางแผนแบบรวมพลังทั้ง 3 ขั้นตอน ผู้เขียนได้ตรวจสอบและประเมินสถานการณ์กระบวนการสภาเมืองที่เป็น การดำเนินการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในเทศบาลนครขอนแก่นมาเทียบเคียงกับหลักการ ของกระบวนการวางแผนแบบรวมพลังทั้งสามขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนแรกคือก่อนการเจรจาต่อรองที่เป็นการวางแผนการทำงาน ขั้นตอนที่สองคือเจรจาต่อรอง และขั้นตอนที่สามคือหลังการเจรจาต่อรอง จากสถานการณ์ของการวางแผนแบบรวมพลังของเทศบาลนครขอนแก่นในรูปแบบของสภาเมืองพบว่า ในขั้นของหลังการเจรจาต่อรองโดยเฉพาะการประเมินผลโครงการพัฒนาที่ต้องกระทำโดยประชาชน จากการตรวจสอบพบว่าสภาเมืองไม่ได้ระบุให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าว รวมทั้งการตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายก่อนดำเนินโครงการ ยังคงเป็นเทศบาลนครขอนแก่นเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งไม่ใช่ภาคประชาชนเป็นผู้มีส่วนตัดสินใจร่วมกับภาครัฐ อย่างไรก็ตามจริงตลอดจนในระยะหลัง การประชุมสภาเมืองไม่ได้รับการตอบรับจากผู้เข้าร่วมการประชุมมากนัก ขาดความร่วมมือในการประชุม ผู้ที่เสนอความคิดเห็นมักเป็นกลุ่มเดิมๆ ระยะเวลาในการรับข้อมูลเพื่อการตัดสินใจลงประชามติสั้นเกินไป มีการประชาสัมพันธ์ที่ไม่ทั่วถึง สมาชิกให้ความสนใจเฉพาะประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และวิถีชีวิต และมองว่าสภาเมืองจัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างความชอบธรรมแก่การบริหารท้องถิ่น คือเป็นการประชุมที่มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้าแล้ว เป็นแค่การประชุมสมมติขึ้นมาเท่านั้น จากปัญหาดังกล่าวทำให้การเปิดวาระของสภาเมืองลดน้อยลงตามบริบทของปัญหาที่เกิดขึ้นดังที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อประชาชนไม่เข้าใจและไม่รับรู้กระบวนการตั้งแต่แรก เมื่อมาแสดงความคิดเห็นจึงมองว่าบางเรื่องไม่เกี่ยวข้องกับตนเองมากนัก และไม่เข้าใจในกระบวนการทั้งหมด เกิดความเบื่อหน่ายและไม่มาร่วมในที่สุด บ่อยครั้งที่การประชุมสภาเมืองไม่มีการลงประชามติเพื่อลดการความขัดแย้งทางความคิดเมื่อมีแฟ้มชนะแบ่งพรรคแบ่งพวก โดยจะรับหลักการและนำผลการประชุมเบื้องต้นทั้งหมดไปหารือ และส่งให้เทศบาลรับทราบต่อไป ซึ่งการลงประชามติ เพื่อให้เกิดฉันทามติ (Consensus) นั้นเป็นหัวใจสำคัญ



ในกระบวนการวางแผนแบบรวมพลังกลับไม่เกิดขึ้น เพราะไม่ต้องการให้เกิดความขัดแย้งทางความคิด ตามหลักการวางแผนแบบรวมพลังพบว่า การลดความขัดแย้งดังกล่าว สามารถกระทำได้โดยเริ่มที่ขั้นตอนแรกก่อนการเจรจาต่อรอง เป็นการเข้าไปพบกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียก่อนกระบวนการเจรจาต่อรอง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า สภาเมืองไม่ได้มีกระบวนการดังกล่าว จึงทำให้เกิดการสุมเสียงให้เกิดความขัดแย้ง ทางออกของสภาเมืองจึงไม่มีการลงประชามติหรือการสร้างฉันทามติตนเอง อีกทั้งการร่วมแสดงและนำเสนอความคิดของประชาชนมาเป็นแค่กรอบแนวทางการจัดทำโครงการ มีเพียงบางโครงการขนาดใหญ่ที่ใช้ฉันทามติจากประชาชนเท่านั้น และท้ายสุดเทศบาลนครขอนแก่นก็เป็นผู้ตัดสินใจและประเมินผลเอง ซึ่งไม่ใช่วิถีของกระบวนการวางแผนแบบรวมพลังและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างแท้จริง ตลอดจนการประชุมในระยะหลังๆ ผู้นำชุมชนที่เป็นตัวแทนมาประชุมด้วยภาระหน้าที่ ซึ่งได้รับมอบหมาย มิใช่มาเพื่อต้องการแสดงความคิดเห็นต่อการพัฒนาเมืองอย่างแท้จริง หลังจากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้ไปประชาสัมพันธ์ต่อคนในชุมชนแต่ไม่ได้ให้คนในชุมชนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อยอดออกไป ส่งผลให้กระบวนการสภาเมืองลดความสำคัญลงและแผ่วเบาไปในที่สุด สำหรับในยุคสมัยผู้นำอย่างนายธีระศักดิ์ ที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีกระบวนการวางแผนแบบรวมพลังก็มีความชัดเจนไป ตามสภาวาระระดับชาติ กล่าวคือ ในยุคสมัยของรัฐบาล คสช. เป็นรัฐบาลทหาร ซึ่งมีความพยายามดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอีกครั้ง หรือที่เรียกว่าเป็นแบบรัฐนิยม แต่เป็นลักษณะของระบอบ “รัฐนิยมใหม่” ที่เป็นการรวมศูนย์อำนาจไปที่รัฐบาลแบบใหม่ มีใช้แบบในอดีตที่ผ่านมาที่มีการปฏิบัติโดยทหาร โดยรัฐถูกทำให้เป็นศูนย์กลางอำนาจ ในความสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวสนใจเครือข่ายระหว่างรัฐกับสถาบันอื่นๆ โดยมีกรอบนโยบายของการเป็นสังคมแห่ง “ประชารัฐ” ที่มีการหาความร่วมมือและสร้างภาคีพันธมิตรใหม่ๆ กับภาคธุรกิจเอกชน และโครงข่ายประชาสังคม โดยรัฐพยายามผลักดันเครือข่ายใหม่ คือรัฐและทุนใหญ่ องค์กรภาคเอกชนบางกลุ่มเข้าร่วมหุ้นกันเป็นเครือข่ายประชารัฐ (Pongsawat, 2016) อีกทั้งในปัจจุบัน ได้รับการยอมรับจากหลายภาคส่วนว่าเป็นไปในลักษณะของ “ขอนแก่นโมเดล” ซึ่งเป็นที่มาจากรอบแนวคิดของการเป็นเมืองอัจฉริยะหรือ Smart City ครอบคลุมการพัฒนาคน การศึกษา เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การปกครอง ชีวิตความเป็นอยู่ และระบบคมนาคมขนส่ง ขอนแก่นโมเดลและขอนแก่นสมาร์ทซิตี้ มีปัจจัยสนับสนุนหลายประการ เช่น จังหวัดขอนแก่นมีตำแหน่งที่ตั้งอยู่ในระเบียงเศรษฐกิจที่สำคัญของภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (East-West Economic Corridor-EWEC)

ก่อให้เกิดการพัฒนาศักยภาพให้กับเมืองขอนแก่นมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนากระบวนคมนาคมขนส่งทั้งรถไฟความเร็วสูง รถไฟฟ้ารางคู่ นำมาสู่การพัฒนาขนส่งสาธารณะ รถไฟฟ้ารางเบา (LRT) ที่มีการผลักดันจากหลายภาคส่วน เพื่อยุติการพัฒนาเมืองโดยอาศัยแนวคิดการเดินทางขับเคลื่อนเมือง (Mobility Drives City) มีการประสานงานที่เริ่มจากท้องถิ่น (Khon Kaen Municipality, 2018) ดำเนินโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบาเพื่อแก้ปัญหาจราจรและพัฒนาระบบขนส่งมวลชนแบบไม่รบกวนประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล การจดทะเบียนก่อตั้งบริษัทถือหุ้นร่วมกันเพื่อร่วมลงทุนในการประกอบกิจการขนส่งสาธารณะ จัดตั้งเป็นบริษัทขอนแก่นทรานซิฟ ซิสเต็ม จำกัด หรือ KKTS ถือได้ว่าเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาครัฐ ซึ่งถือเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเป็นแห่งแรกของประเทศไทยในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของเมือง นอกจากนี้ยังมีการรวมตัวของภาคเอกชน มีการจดทะเบียนร่วมกันและจัดตั้งเป็นบริษัทขึ้นในนามบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง (KKTT) จำกัด เพื่อร่วมกันกับภาครัฐเป็นการทำงานอย่างบูรณาการที่เกิดจากการร่วมมือร่วมใจของลูกหลานชาวขอนแก่นไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน เครือข่ายหน่วยงานองค์กรต่างๆ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพื่อพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะและระบบสาธารณูปโภค ตลอดจนพัฒนาความเจริญในทุกด้านให้กับจังหวัดขอนแก่น จากปรากฏการณ์ดังกล่าวพบว่า การวางแผนแบบรวมพลังเป็นเสมือนวิธีการที่เป็นภาพกว้างมากขึ้นจากบริบทเดิมๆ ข้ามขั้นตอนก่อนเจรจาต่อรอง การเจรจาต่อรองและหลังเจรจาต่อรองไป อีกทั้งการดำเนินโครงการยังไม่แล้วเสร็จ จึงยังไม่เห็นภาพในขั้นตอนสุดท้ายว่าจะสำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งใจของคณะทำงานได้หรือไม่ แต่การวางแผนแบบรวมพลังในลักษณะดังกล่าว ยังคงไว้ซึ่งแนวทางหลักของการรวมพลัง เมื่อพิจารณาจากความจากนิยามความหมายที่ราชบัณฑิตกำหนดเอาไว้ ซึ่งหมายถึงการวางแผนโดยอาศัยความร่วมมือกันจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องซึ่งมีทรัพยากรและความสามารถที่แตกต่างกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน การทำงานของคณะทำงานในรูปแบบของขอนแก่นโมเดลนี้ พยายามขับเคลื่อนโครงการ โดยการประสานความร่วมมือหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ (5 เทศบาล-KKTS) ภาคเอกชน (นักธุรกิจ-KKTT) ภาคประชาชนและภาควิชาการ ร่วมกันผลักดันวาระแห่งการเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart City) โดยใช้ระบบขนส่งสาธารณะ รถไฟฟ้ารางเบา เป็นโครงการนำร่องการพัฒนาเมือง จึงถือได้ว่า ปรากฏการณ์ดังกล่าวยังคงไว้ในหลักการของกระบวนการวางแผนแบบรวมพลังอยู่ แต่ยังคงมี

ช่องว่างของกระบวนการ นั่นคือ ในด้านของกลุ่มที่มีใช้ภาครัฐที่มาร่วมขับเคลื่อนในกระบวนการดังกล่าว ส่วนใหญ่ยังคงเป็นกลุ่มของภาคเอกชนที่เป็นแนวหน้าในการขับเคลื่อน มากกว่าภาคประชาชนคนทั่วไป แท้จริงแล้ว ภาคประชาชนถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในกระบวนการวางแผนแบบรวมพลัง ที่จำเป็นต้องใช้พลังจากประชาชนมาเป็นแรงสำคัญในการขับเคลื่อน จากการศึกษาพบว่ากระบวนการของหน่วยงานภาครัฐยังคงไม่เปิดช่องว่างให้ประชาชนพลเมือง ที่แท้จริงเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ดังนั้นจากคำกล่าวอ้างต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐที่พยายามประกาศว่ากระบวนการพัฒนาเมืองขอนแก่นที่ผ่านมาจบจนถึงปัจจุบันมีกระบวนการมีส่วนร่วมและเกิดการวางแผนแบบรวมพลังที่มีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวเนื่องทุกขั้นตอนเป็นเพียงแค่มายาคติและเป็นวาทกรรมที่ถูกทำให้มองอย่างผิวเผินว่าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองอย่างแข็งขันและผลผลิตที่ได้จากการพัฒนาเมืองนั้นเกิดจาก ความต้องการของภาคประชาชนอย่างแท้จริง เมื่อพิจารณาโดยหลักการจึงพบว่าประชาชนยังไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ ทำให้เกิดการตีความได้ว่าหน่วยงานภาครัฐที่เป็นผู้ขับเคลื่อนกระบวนการดังกล่าวยังขาดความเข้าใจในหลักการของวางแผนแบบรวมพลังที่มีภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นสำคัญในทุกขั้นตอนและทุกกระบวนการ หรืออาจเข้าใจในเชิงหลักการแต่ขาดความเข้าใจในเชิงปฏิบัติ จึงทำให้ภาคประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมที่แท้จริง และไม่เกิดความยั่งยืนของกระบวนการในระยะยาว

กระบวนการทัศน์ใหม่กับการวางแผนแบบรวมพลังอย่างยั่งยืน

เห็นได้ว่ากระบวนการทัศน์ของการวางแผนแบบรวมพลังภายใต้การให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นสำคัญในกรณีเมืองขอนแก่นพบว่า หน่วยงานภาครัฐ หรือเทศบาลนครขอนแก่นที่เป็นหน่วยงานหลัก ในการขับเคลื่อนกระบวนการดังกล่าว ยังคงมีกระบวนการที่ยึดติดในกรอบราชการดั้งเดิม โดยยังคงใช้อำนาจของตน ในการตัดสินใจ และไม่ได้ให้อำนาจกับภาคประชาชน โดยแท้จริงและสมบูรณ์แบบตลอดทั้งกระบวนการ ดังนั้นการให้สิทธิกับประชาชนหรือการให้อำนาจกับประชาชน เพื่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนพัฒนาเมืองภายใต้กระบวนการทัศน์ของเทศบาลนครขอนแก่นจึงควรมีการปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ โดยให้อำนาจหรือให้เสรีภาพของการแสดงความคิดเห็นการมีฉันทามติในกระบวนการ เพื่อก่อให้เกิดความสมบูรณ์แบบของกระบวนการวางแผนแบบรวมพลัง ภายใต้กระบวนการทั้งสามขั้นตอน ซึ่งภาคประชาชนเองต้องเข้าไปมีบทบาทหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นตอนก่อน

การเจรจา ที่ต้องเข้าไปร่วมกำหนดนโยบายวางแผน กำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้เพื่อลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในขั้นตอนที่สอง คือ การเจรจาต่อรอง ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญและหน่วยงานภาครัฐที่เป็นผู้ดำเนินการมองเพียงว่าขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดและ นำประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมเพียงแค่ขั้นตอนนี้ขั้นตอนเดียวก็ได้ ซึ่งขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่ต้อง มีการตกลงในฉันทามติเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อตกลงร่วมกัน แต่เทศบาลนครขอนแก่นพยายามเลี่ยงการออกฉันทามติ สืบเนื่องจากต้องการลดความขัดแย้งลง ดังนั้นกระบวนการทัศน์ดังกล่าวจึงต้องถูกปรับเปลี่ยนใหม่ ต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมวางแผนตั้งแต่แรก จะสามารถลดความขัดแย้งในการลงประชามติในขั้นตอนที่สองนี้ได้ และขั้นตอนสุดท้าย คือ ขั้นตอนหลังการเจรจา ที่เป็นการประเมินและติดตามผลโครงการหน่วยงานภาครัฐต้องไม่ติดตามและประเมินผลเองเพียงฝ่ายเดียว ควรให้ภาคประชาชนผู้เป็นเจ้าของพื้นที่ในโครงการดังกล่าวร่วมเข้ามามีส่วนร่วมและประเมินผลด้วย ทั้งนี้เนื่องจากการร่วมมือประสานการทำงานกับภาครัฐมาตั้งแต่ต้น และประชาชนผู้เป็นเจ้าของพื้นที่ที่จะเข้าใจในบริบทของพื้นที่มากกว่าหน่วยงานภาครัฐอย่างแน่นอน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามาประเมินและติดตามผล ตลอดจนรายงานผลการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดการติดตามผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นและทำการปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้นเมื่อมีแผนงานโครงการในอนาคต ทำให้เกิดความยั่งยืนในกระบวนการวางแผนแบบรวมพลัง ที่ต้องการให้หน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทุกขั้นตอน เป็นกระบวนการพัฒนาเมืองที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ เกิดเป็นกระบวนการวางแผนแบบรวมพลัง ที่ให้ความสำคัญกับภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอน

สรุป

กระบวนการทัศน์ของการวางแผนแบบรวมพลัง เพื่องานวางแผนพัฒนาเมืองในระดับท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่น พบว่า กระบวนการทัศน์ที่มีต่อกระบวนการวางแผนแบบรวมพลังที่ให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานวางแผนของ ภาคประชาชน ทั้งสองยุคสมัยของสองผู้นำที่มีวาระการบริหารเมืองที่มีความแตกต่างกัน ทั้งในยุคสภาเมืองและยุคขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ ตลอดจนบริบทแวดล้อมของประเทศชาติที่ผันแปรไป ซึ่งทั้งสองยุคสมัยนี้ ผู้นำทางการเมืองได้มีความพยายามนำเอากระบวนการวางแผนแบบรวมพลังที่ให้ความสำคัญ



กับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมาปรับใช้ แต่กระบวนการที่
ดังกล่าวที่ถูกรับรองผ่านหน่วยงานภาครัฐยังคงถูกตีกรอบอยู่ใน
แนวความคิด หรือมุมมองในลักษณะดั้งเดิม เป็นแบบระบบราชการ
แบบเก่า ไม่สามารถหลุดจากกรอบแนวความคิดเดิมไปได้ อำนาจ
การตัดสินใจในนโยบายหรือแผนงานต่างๆ ยังคงอยู่ในหน่วยงาน
โครงสร้างภาครัฐทั้งหมด ถึงแม้จะมีประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วม
ในกระบวนการ แต่ท้ายสุด อำนาจในการตัดสินใจที่แท้จริงยังคง
เป็นโครงสร้างภาครัฐ ตลอดจนขั้นตอน การดำเนินการโครงการ
โดยเฉพาะการติดตามและประเมินผล ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง
ทั้งหมด โดยมิได้ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาติดตามและ
ประเมินผลด้วยตัวเอง จึงไม่เกิดเป็นกระบวนการวางแผนแบบ
รวมพลังที่สมบูรณ์แบบ รวมทั้งการมีเพียงแค่คนไม่กี่กลุ่มที่เป็น
ตัวแทนในการวางแผนพัฒนาเมือง ก็จะเป็นการทิ้งประชาชน

ที่เหลือไว้ข้างหลัง ทั้งที่พวกเขาเหล่านั้นเป็นเจ้าของพื้นที่ด้วยเช่นกัน
จึงไม่ทำให้เกิดความยั่งยืน ในความเป็นจริงแล้ว เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนผ่าน
ในโลกแห่งสังคมประชาธิปไตย การมีเสรีภาพทางความคิด กระบวนทัศน์
เหล่านี้ย่อมมีการผันแปรและเคลื่อนย้ายไปสู่กระบวนทัศน์ใหม่
ตามกระแสสังคมแห่งการยอมรับความแตกต่างและ เปิดกว้าง
ทางความคิดมากกว่าในอดีต หากผู้นำในการพัฒนาเมืองโดยเฉพาะ
หน่วยงานภาครัฐที่เป็นตัวขับเคลื่อนกระบวนการยังคงอยู่ในกรอบ
แนวความคิดดั้งเดิม ไม่มีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์เหล่านี้
ให้สอดคล้องกับยุคสมัย กระบวนการวางแผนแบบรวมพลังที่หวังให้
เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์แบบที่ให้เสรีภาพกับประชาชนและทุกภาคส่วน
ที่เกี่ยวข้องมาร่วมแสดงความคิดเห็นและพัฒนาเมือง ก็คงเป็นไปได้ยาก
ส่งผลให้เมืองไม่เกิดกระบวนการพัฒนาตามที่กำหนดไว้และ
ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนที่แท้จริง

References

- Barrantes, C. & Yagüe, J. (2012). *Planning theory in postmodernity*. Migdely, James Cazorla and Adolfo (ed.). Planning and community development : case studies. Madrid : Graficas Ulzama. 18-19.
- Burirakul, T. (2009). *Phonlawat kānmi sūānruām khōng prachāchon : chāk 'adit chonhung ratthammanūn hæng ratcha ānāchak* [Thai Phutthasakkarat sōngphanhārojhasip The dynamics of public participation: From the past to the Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2550]. Bangkok : A.P Graphic Design and Printing.
- Foucault, M. (1982). *Discipline and Punish: The Birth of Prison*. Harmondsworth : Penguin Books Ltd..
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action 1 : Reason and the Rationalisation of Society*. London : Polity Press.
- Harris, N. (2002). *Collaborative planning: from theoretical foundations to practice forms*. *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. London : Routledge.
- Harper, T. L. & Stein, S. M. (2006). *Dialogical planning in a fragmented society*. New Brunswick, NJ : Center for Urban Policy Research.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Canada : University of Columbia.
- Khon Kaen Municipality. (2011). *Saphā mūāng wethī khōmūn khwāmkhithen læ kāntatsinchai* [Municipal Council Information forum, opinions and decisions]. Khon Kaen : Khon Kaen Municipality
- _____. (2018). *Theṭsabanī nakhō Khō Khēn kitchakam theṭsabanī* [Khon Kaen Municipality activities]. Retrieved on November, 2018, from <https://www.facebook.com/kkmuni.Activity/posts/1871407036414820>.
- McGee, G. J. A. (2006). *Evaluating collaborative planning: A case study of the north coast land and resource management plan*. MRM Report 399. Burnaby, BC : Simon Fraser University, School of Resource and Environmental Management.
- Morton, C. A. J. (2007). *Evaluating Collaborative planning : A case study of the Morice land and Resource management*. School of Resource and Environmental Management. Simon Fraser University.
- Office of the Royal Society. (2017). *Collaborative Planning : kānwāngphān bāp rūāmphalang* [Collaborative Planning]. Retrieved February, 2017, from ripub@royin.mail.go.th.



- Phetpradup, C. & Meesang, M. (2013). *Chāk Khōn Kæn thotsawat nā læ samatchā patirūp chāngwat Khōn Kæn thun thāng sangkhom sū kānsāng phalang phonlamūāng. samatchā phonlamūāng krabūānkān phatthana prachāthipatai læ kānmī sūānrūām khōng prachāchon. Krung Thēp Mahā Nakhōn* From "Khon Kaen Decade" and "General Assembly Khon Kaen province reform "Social capital to create. "Citizen Power". *Citizens' Assembly Democratic Development Process And public participation*. Bangkok : Printing office Office of the Secretary of the House of Representatives.
- Pongsawat, P. (2016). *Prathēt Thai nai yuk rat niyom mai Thailand in the era "New State"*. Retrieved February 2017, from https://www.matichon.co.th/columnists/news_138762
- Sandercock, L. (1998). The death of modernist planning: Radical praxis for a post modern age, in Douglass, M. and J. Friedman (eds.) *Cities for Citizens*, New York : J. Wiley.
- Taylor, N. (1998). *Urban Planning Theory since 1945*. London : Sage.
- Yagüe, O. L. & Barrantes, C. (2012). *Planning theory in postmodernity*. Adolfo Cazorla & James Midgley, Planning and community development : case studiesuc berkeley–Technical University of Madrid. Madrid (Spain) : grupo gesplan-upm.