

บริษัทพัฒนาเมือง: องค์การเอกชนกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย
สาธารณะ

City Development Company: Private Organizations and Participation in
Public Policy Formulation

ภูมิลักษณ์ เลิศรัตนนันท์ (Phumsan Lertratananan)¹

นวลน้อย ตรีรัตน์ (Nualnoi Tirat)²

¹นิสิตหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Student of Master of Art in Political Economy, Faculty of Economics, Chulalongkorn University

²รองศาสตราจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Associate Professor, Faculty of Economics, Chulalongkorn University

E-mail: ¹phumsan.real@gmail.com ²nualnoi.t@chula.ac.th

Received: 13 June 2022

Revised: 10 August 2022

Accepted: 12 August 2022

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษา “บริษัทพัฒนาเมือง” ในฐานะองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นมา และเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะของเมือง มีวัตถุประสงค์หลักในการศึกษาแนวคิดและบทบาทขององค์กรเอกชนที่เรียกว่าบริษัทพัฒนาเมือง และปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการเข้าไปสู่การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนบริษัทพัฒนาเมืองและนโยบายสาธารณะ ผลการศึกษาพบว่า บริษัทพัฒนาเมืองใช้แนวคิดเมืองเติบโตอย่างชาญฉลาด และแนวคิดเมืองอัจฉริยะ เข้ามาช่วยกำหนดทิศทางของการพัฒนาเมืองให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐส่วนกลาง โดยเกิดจากอุปสงค์ของนโยบายจากภาคประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ในเมือง ผ่านรูปแบบกิจกรรมที่สร้างปฏิสัมพันธ์ภายในเมือง ก่อให้เกิดงานที่เป็นผลประโยชน์หลักของเมือง และหาช่องทางทางกำหนัดใช้อำนาจในกฎหมายท้องถิ่นอย่าง พรบ. เทศบาล เพื่อให้เมืองสามารถขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะไปได้ รวมถึงการใช้วิธีการในการผลักดันนโยบายผ่านชนชั้นนำทางอำนาจ

ทั้งในระดับจังหวัดและระดับชาติ ใช้ข้อมูลจากการวิจัยมาสร้างน้ำหนักและเหตุผลของนโยบายสาธารณะ และสร้างความสัมพันธ์กับสื่อมวลชนอีกด้วย

คำสำคัญ: บริษัทพัฒนาเมือง, การพัฒนาเมือง, นโยบายสาธารณะ, องค์กรเอกชน

Abstract

This article studies “City Development Company” as a private organization established to take part in making the city's public policy. Its main objective is to study the concept and role of a private organization known as a city development company and the interactions that occur in the process of participating in public policy making by using a qualitative study method that collects data from people involved in the movement of the city development company and public policy. The results of the study found that city development company uses the smart growth city and smart city concept to help to determine the direction of city development in accordance with the policy of the central government which is caused by the demand for policies from the public sector and interest groups in the city through activities that create interactions within the city. This creates jobs that are the main interests of the city and finds a way to use the power in local laws such as the Municipality Act so that the city can drive public policy also including the use of methods for advocating policies through the power elite at both the provincial and national levels and use research data to build the weight and rationale of public policy and build relationships with the media as well.

Keywords: City Development Company, City Development, Public Policy, Private Organization

บทนำ

“เมืองคืออะไร ? ประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือ เมืองเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าไม่มี surplus คือ การผลิตสินค้าได้มากเกินการยังชีพพื้นฐานและเหลือจนนำมาขายได้ ต่างจากสังคมชนบท หรือสังคมเกษตรกรรมดั้งเดิมที่ผลิตเพื่อการยังชีพเป็นหลักเท่านั้น เมืองจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการบริหารส่วนเกินนี้ ...”

(พิชญ์ พงศ์สวัสดิ์, 2560, หน้า 24-25)

กระแสการพัฒนาของโลกในปัจจุบันโดยเฉพาะในประเทศด้อยพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนา วิถีชีวิตของผู้คนส่วนใหญ่กว่าครึ่งต่างพักอาศัยหรือดำเนินกิจกรรมอยู่ในพื้นที่ที่เรียกว่า “เมือง” การขยายตัวของความเป็นเมือง (urbanization) เกิดขึ้นในทั่วทุกมุมโลก ผลการสำรวจของสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) คาดการณ์ว่าในปี ค.ศ. 2050 โลกจะมีประชากรที่เป็นคนเมืองเพิ่มมากขึ้น คิดเป็นร้อยละ 66 ของประชากรโลก สำหรับประชากรไทยกว่าร้อยละ 73 จะกลายเป็นคนเมือง ซึ่งเมืองทั่วโลกในอนาคตจะเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจใหม่แห่งศตวรรษที่ 21 สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจอย่างน้อย 30 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ ในปี ค.ศ. 2025 หากนับเฉพาะเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในปี ค.ศ. 2030 จะสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจมากถึง 930 พันล้านเหรียญสหรัฐ ความเป็นเมืองจะเป็นตัวช่วยเร่งการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นตัวเพิ่มผลิตภาพการผลิต (productivity) แรงงานเกษตรกรรมในภาคชนบทจะย้ายเข้ามาสู่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการในเมือง มีการจ้างงาน และการลงทุนที่เพิ่มขึ้น การบริโภคในประเทศจะเพิ่มขึ้น และจะเป็นตัวเชื่อมต่อองค์ความรู้ เทคโนโลยีการค้า และการลงทุนระหว่างประเทศ (สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน), 2558)

นอกจากนี้กระแสการพัฒนาเมืองในยุคโลกาภิวัตน์ ยิ่งเห็นชัดและถูกให้ความสำคัญมากขึ้นจากการที่ประเทศอย่างสิงคโปร์ได้กำหนดให้แนวทางการแก้ไขปัญหาเมืองอย่างชาญฉลาด (smart urban solutions) เป็น 1 ใน 5 อุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ที่จะเติบโตในอนาคต (The Economist, 2015) ซึ่งเมืองทั่วโลกมีแนวโน้มที่จะขยายโอกาสและสร้างพื้นที่การเมืองและวัฒนธรรมใหม่ ๆ มากยิ่งขึ้น อาทิเช่น การพัฒนาสู่ความเป็นเมืองสร้างสรรค์ (Creative City) เมืองประชาธิปไตย (Democratic City) เมืองอัจฉริยะ (Smart City) เมืองสีเขียว (Green City) เมืองแห่งการเดิน (Walkable City) เป็นต้น จึงนับได้ว่าประเด็นการพัฒนาเมือง กำลังจะกลายเป็นสินค้าใหม่ของตลาดโลกในอนาคต และกลายเป็นอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสาธารณะทั้งในทางบวกและทางลบ

สำหรับในประเทศไทยการกล่าวถึงเรื่องของเป้าหมายการพัฒนาเมืองเพื่อรองรับการเจริญเติบโตในอนาคต มีการถกเถียงและข้อคิดเห็นมากมาย สถานการณ์การรวมศูนย์ของการบริหารจัดการประเทศ ยังคงเป็นอุปสรรคหนึ่งที่สำคัญในทางปฏิบัติสำหรับการพัฒนาเมือง หากไม่นับรวมกรุงเทพมหานคร จังหวัดที่มีอัตราการเจริญเติบโตโดดเด่นหรือเป็นหัวเมืองในภูมิภาคมักจะพยายามเสนอแนวทางการพัฒนาเมืองในบริบทของตนเองอย่างต่อเนื่อง และมีพัฒนาการของความคิดในการพยายามจัดการตนเองมาเป็นระยะ นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา แม้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศจะไม่มีคะแนนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ข้อถกเถียงและข้อเสนอของเมืองใหญ่ ๆ ในประเทศไทยที่มีความต้องการบริหารและพัฒนาเมืองด้วยตนเองก็ยังคงมีให้เห็นอยู่เสมอตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ด้วยเหตุนี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเกิดกระแสที่หัวเมืองในประเทศไทย พยายามใช้กลไกที่มีอยู่สร้างสรรค์นวัตกรรมหรือกลไกใหม่ ๆ เพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะสำหรับการพัฒนาเมืองของตนเอง

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ทั้งสองฉบับได้กำหนดการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตนเอง สำหรับประเด็นการพัฒนาเมืองเครื่องมือสำคัญของท้องถิ่นคือ การใช้กลไกเชิงสถาบันตามรัฐธรรมนูญ ผลักดันร่างพระราชบัญญัติจัดการตนเอง ดังที่เห็นได้ชัดในจังหวัดเชียงใหม่ที่มีการร่างพระราชบัญญัติระเบียบราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ. ขึ้น โดยมีการระบุแนวทางสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ไว้ว่า 1) ยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เหลือเพียงส่วนกลางและท้องถิ่น โดยแบ่งการปกครองเป็น 2 ระดับคือ เชียงใหม่มหานครและเทศบาล 2) การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีระบบตรวจสอบที่เข้มแข็ง โดยการสร้างดุลยภาพ 3 ส่วน คือ ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร สภาเชียงใหม่มหานคร และสภาพลเมือง ที่ทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง 3) การปรับโครงสร้างด้านภาษี โดยส่งคืนเงินภาษีที่เก็บได้ให้กับรัฐส่วนกลางร้อยละ 30 และนำมาใช้พัฒนาในจังหวัดร้อยละ 70 ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการได้มาของงบประมาณสำหรับการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น (เครือข่ายเชียงใหม่จัดการตนเอง, 2555) นอกจากนี้จังหวัดเชียงใหม่ แนวคิดเรื่องการจัดกาารตนเองรูปแบบดังกล่าวยังเกิดขึ้นกับจังหวัดอื่น ๆ เช่น ระยอง ภูเก็ต ยะลา พะเยา เป็นต้น

จากความพยายามที่ผ่านมาของหลายจังหวัด พบว่าปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นและนำมาสู่การผลักดันแนวทางจังหวัดจัดการตนเองคือ ปัญหาโครงสร้างการเก็บภาษีของประเทศไทยที่มีสัดส่วนไม่เป็นธรรม การเสนอแนวคิดจัดการตนเองจึงเป็นการปฏิรูปโครงสร้างทางภาษีที่ส่วนใหญ่นำมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดระยองเป็นจังหวัดที่มีการจัดเก็บภาษีส่งเข้ารัฐบาลส่วนกลางเป็นอันดับต้นของประเทศ ประมาณ 120,000 ล้านบาท แต่กลับได้รับเงินอุดหนุนลงมาพัฒนาท้องถิ่นเพียงร้อยละ 21.1 ของภาษีที่ส่งรัฐบาลส่วนกลาง จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นเป็นอย่างมาก และได้เกิดข้อเสนอการจัดการตนเองขึ้นโดยใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญ (วีระศักดิ์ เครือเทพ และภาวิณี ช่วยประครอง, 2557)

แต่ในปัจจุบันสถานการณ์การเมืองของประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลง จากเหตุการณ์รัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 สถานการณ์การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น เกิดการแทรกแซงการบริหารและจัดการระดับท้องถิ่นในหลายเรื่อง รวมถึงการกำหนดนโยบายที่อาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการและตรงกับหลักการกระจายอำนาจมากนัก (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2562) จนทำให้กระบวนการผลักดันข้อเสนอจังหวัดจัดการตนเองต้องหยุดชะงักลงไปด้วย แม้ว่ากฎหมายสูงสุดของประเทศฉบับล่าสุดคือ รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2560 ที่ประกาศบังคับใช้ยังคงไม่มีความชัดเจนของระยะเวลาที่จะกลับสู่การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น แต่แนวคิดการจัดการตนเองของท้องถิ่นตามหัวเมืองต่าง ๆ ยังคงเคลื่อนไหวอยู่ และได้พยายามสรรหากลไกการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ขึ้นมาภายใต้สถานการณ์ที่การปกครองของประเทศยังไม่อำนวย จึงทำให้เกิดแนวคิดในรูปแบบความร่วมมือของการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองขึ้น ที่เห็น

ผลการดำเนินงานเป็นแห่งแรกคือ “บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด” ที่ตักผลึกและสรุปหนทางการพัฒนาเมือง ผ่านการผลักดันกลไกการพัฒนาเมืองด้วยการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางให้เป็นเป้าหมายหลักในการพัฒนาจังหวัด และแพร่ขยายไปยังจังหวัดอื่น ๆ อีกหลายจังหวัด

การเกิดขึ้นของบริษัทพัฒนาเมืองในบริบทของประเทศไทยนี้ แสดงให้เห็นว่ากลไกเชิงสถาบันสำหรับการพัฒนาเมืองและการออกแบบหรือกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญนั้นไม่สามารถใช้งานได้อีกต่อไป ทำให้เกิดความพยายามในการพัฒนากลไกใหม่ขึ้นมาภายใต้สภาวะการณ์พิเศษของประเทศ ท่ามกลางการบริหารประเทศของรัฐบาลทหาร และการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ในการบังคับหรือยกเลิกกฎหมายบางส่วนที่ขัดต่อการทำงานของรัฐบาล กลไกการพัฒนาเมืองโดยการจัดตั้งเป็นบริษัทเอกชนมีความยืดหยุ่นกว่าเป็นอย่างมากในการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัด จึงทำให้แนวคิดนี้ได้รับความนิยมอย่างรวดเร็วในระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา

งานศึกษานี้จึงต้องการศึกษาและทำความเข้าใจ “บริษัทพัฒนาเมือง” ที่มีบทบาทและเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้อย่างไร ผ่านการศึกษาปฏิบัติการและปฏิสัมพันธ์ระหว่างบริษัทพัฒนาเมือง หน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาชนภายในพื้นที่ ซึ่งแต่ละพื้นที่ที่เกิดบริษัทพัฒนาเมืองก็ล้วนมีความแตกต่างกันในบริบท สภาพแวดล้อม ภูมิศาสตร์ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเมือง บริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชนที่มีรูปแบบการดำเนินงานแตกต่างจากภาครัฐได้เข้าไปมีส่วนในการต่อรอง สร้างพื้นที่ทางการเมืองในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะของเมือง โดยใช้วิธีการเครื่องมือ ตลอดจน ความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเมืองอย่างไร นโยบายสาธารณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างไรกับการพัฒนาเมืองและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเมือง ซึ่งจะช่วยให้ทำความเข้าใจและเห็นภาพของปฏิสัมพันธ์ของรูปแบบดังกล่าว ที่กำลังสร้างความเปลี่ยนแปลงท่ามกลางสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศไทย รวมถึงอาจจะทำให้เห็นคุณค่าของยุคสมัยปัจจุบันและทิศทางที่กำลังเป็นไปในอนาคตของการมีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยภาคเอกชนและภาคประชาชน

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาแนวคิด ปฏิสัมพันธ์และกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรเอกชนในรูปแบบบริษัทพัฒนาเมือง

แนวคิดและทฤษฎี

แนวคิดการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วม

ความหมายของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) โดยทั่วไปแล้วมักจะหมายถึง กิจกรรมของภาครัฐ เครื่องมือหรือตัวแบบสำหรับใช้ในการบริหารและพัฒนาประเทศของภาครัฐ ตามที่นักวิชาการได้

อธิบายและนิยามความหมายเอาไว้อย่างหลากหลาย โดยเฉพาะการมีจุดสำคัญในการวิเคราะห์อยู่ที่รัฐ ดังข้อสังเกตของเดชรีต สุขกำเนิด (2547) ที่เน้นย้ำว่า ฐานคิดดังกล่าวมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐ สถาบัน และกระบวนการทางการเมืองที่เป็นแบบทางการ ซึ่งเป็นฐานคิดกระแสหลักทางรัฐประศาสนศาสตร์ในสังคมไทย แต่ปัจจุบันนโยบายสาธารณะนั้นถูกให้ความหมายในลักษณะที่แตกต่างออกไป โดยเดชรีตได้อธิบายเพิ่มเติมคำว่า “นโยบายสาธารณะ” ในลักษณะที่มีความหมายถึงทิศทางที่ประชาชนหรือสังคมต้องการ และมีความมุ่งหวังที่จะดำเนินการไปในทิศทางดังกล่าว และมีวิธีการกระบวนการ หรือขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดในระดับต่าง ๆ เพื่อสร้างโครงข่ายความสัมพันธ์สำหรับการตัดสินใจของภาครัฐ อันจะมีผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน และสังคม

ซึ่งสอดคล้องกับสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) (ม.ป.ป.). ที่ได้อธิบายคำว่า นโยบายสาธารณะไว้ว่า ไม่จำเป็นต้องเป็นนโยบายของภาครัฐเท่านั้น แต่นโยบายสาธารณะสามารถเกิดขึ้นจากภาคประชาชน ภาคประชาสังคม หรือภาคเอกชนได้ด้วย นโยบายสาธารณะจึงเป็นทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยรวมเห็นว่าควรจะดำเนินไป โดยได้เน้นย้ำที่หัวใจสำคัญของกระบวนการได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะ ที่ต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จึงจะถือว่าเป็น “นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม” สช. ยังอธิบายขยายความถึงกระบวนการของนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ด้วยการใช้พื้นฐานของปัญญามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ กล่าวคือ เป็นกระบวนการใช้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ประสบการณ์และองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง มาแลกเปลี่ยนกันอย่างสันติวิธี โดยมีกติกา และเทคนิควิธีการ และจุดสำคัญคือ “กระบวนการมีส่วนร่วม”

ในส่วนของความเห็นชอบและการรับนำเอานโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น ก่อนไปถึงขั้นตอนดังกล่าว นโยบายสาธารณะที่มาจากความต้องการและการมีส่วนร่วมริเริ่มของภาคประชาชน ประชาสังคม หรือภาคเอกชน ต้องมีพลังมากพอจนสามารถนำประเด็นต่าง ๆ เหล่านั้น เข้าสู่ระบบการเมือง (political system) เพื่อการพิจารณาและกลั่นกรองให้เป็นนโยบาย ซึ่งก็คือ “ผลผลิตทางการเมือง” นั้นเอง (Dye, 2002, p. 39) หากมองจากกระบวนการของรัฐ กล่าวคือการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางกฎหมาย หรือการพิจารณาผ่านสภาทั้งในระดับท้องถิ่นหรือในระดับประเทศ ที่มีผู้แทนทางการเมืองของประชาชนเป็นผู้พิจารณา แล้วจึงนำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการอนุมัตินโยบายถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเป็นขั้นตอนสุดท้าย กล่าวคือ เป็นกระบวนการในการต่อรอง แข่งขัน ประนีประนอมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งจากส่วนราชการ นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพราะจะต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบ รวมถึงงบประมาณที่จะต้องนำมาขับเคลื่อนนโยบายในทางปฏิบัติ (ศราวุธ คชพงศ์ และคณะ, 2564, หน้า 275-279)

จากคำนิยามข้างต้น Keeley and Scoones (2003) ได้อธิบายปรากฏการณ์ของพัฒนาการนิยามนโยบายสาธารณะว่า เป็นการยกระดับไปสู่กรอบคิดที่เน้นสังคม (society-centered approach) จากเดิมที่เป็นการเข้าใจจากกรอบคิดที่เน้นรัฐ (state-centered approach) ซึ่งรัฐนั้นถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและมีความจำเป็นที่จะต้องสะท้อนความต้องการของสังคมออกมาในรูปของนโยบายสาธารณะ ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากความหมายของนโยบายสาธารณะดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า ไม่เพียงแต่รัฐเท่านั้นที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย แต่สังคมหรือภาคประชาชนก็สามารถเป็นผู้ริเริ่มในการออกแบบและกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อขับเคลื่อนอุดมการณ์หรือความต้องการไปในทิศทางที่ส่วนรวมเห็นว่าควรจะดำเนินไปได้ นโยบายสาธารณะ จึงมีความหมายโดยรวมถึง นโยบายของภาครัฐทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น กฎหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติ และปฏิบัติการสาธารณะของภาคประชาชนและภาคเอกชน

ตัวแบบของนโยบายสาธารณะ

การจัดทำนโยบายสาธารณะในแต่ละบริบทพื้นที่ สถานการณ์ และสภาพปัญหานั้น นโยบายสาธารณะที่ถูกผลิตออกมาและนำไปสู่การปฏิบัติต่างสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยม วัฒนธรรม ภูมิปัญญา นวัตกรรม รวมถึงโครงสร้างทางสังคมและสถาบันที่มีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างองค์กร ผ่านขั้นตอนในการกำหนดนโยบายสาธารณะและผลสัมฤทธิ์ของนโยบายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในงานของรังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (2546) ได้มีการตั้งสมมติฐานถึงการก่อเกิดนโยบายสาธารณะว่าเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มเหตุปัจจัยที่สำคัญ 4 กลุ่ม คือ

1. ระบบทุนนิยมโลก (World Capitalism) ที่ประกอบด้วยระเบียบของเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ บทบาทขององค์กรโลกบาล รวมถึงบทบาทของบรรษัทนานาชาติ รังสรรค์ชี้ว่าตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลต่อการก่อเกิดนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจโดยผ่านอุปทานและอุปสงค์

2. โครงสร้างส่วนบน (Super Structure) ที่ประกอบด้วยระบอบการเมืองการปกครอง จารีต ประเพณี ธรรมเนียม และวัฒนธรรมทางการเมือง รวมทั้งความสัมพันธ์ในสังคม โดยเฉพาะระบอบการเมืองการปกครองที่เป็นตัวกำหนดกติกาภายในตลาดนโยบาย อีกทั้งยังเป็นตัวชี้วัดว่า ภาคประชาชนจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายได้หรือไม่และมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ระบบความสัมพันธ์ในสังคมก็เป็นอีกตัวชี้วัดหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการแบ่งปันผลประโยชน์หรือทรัพยากร โดยเฉพาะความสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์

3. อุปทานของนโยบาย ผู้เล่นสำคัญที่มีบทบาทในการนำเสนออุปทานของนโยบายมีอยู่ด้วยกันอย่างน้อย 4 กลุ่ม คือ กลุ่มเทคโนโลยี กลุ่มชนชั้นนำทางอำนาจ พรรคการเมือง และรัฐสภา

4. อุปสงค์ของนโยบาย ผู้เล่นสำคัญที่มีบทบาทในการเรียกร้องและผลักดันนโยบายมีอยู่ด้วยกัน 4 กลุ่ม คือ ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน และนักเศรษฐศาสตร์

การศึกษาทำความเข้าใจในกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะนั้นขึ้นอยู่กับจุดเน้นที่ต่างกันของผู้ศึกษา จึงมีผู้เสนอรูปแบบเพื่อทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะไว้อย่างหลากหลาย แต่รูปแบบที่เห็นว่าสามารถอธิบายปรากฏการณ์และปฏิบัติการของบริษัทพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นได้ มีอยู่ด้วยกัน 5 ตัวแบบตามคำอธิบายของ Dye (2002) ดังนี้

1. ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของสถาบันหมายความว่ามันถูกกำหนดขึ้นจากสถาบันหลักของรัฐ ในการวิเคราะห์จึงต้องทำความเข้าใจว่าในบริบทหรือประเทศนั้น ๆ มีสถาบันใดบ้างเป็นสถาบันหลัก และมีบทบาทหน้าที่อย่างไรในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตัวอย่างเช่น ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย มักจะมีสถาบันหลัก 3 สถาบัน คือ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร และสถาบันตุลาการ

จากตัวอย่างนี้จะเห็นว่าสถาบันนั้นมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะอย่างไร แต่สำหรับในบริบทการเกิดขึ้นของบริษัทพัฒนาเมืองที่ก่อร่างเป็นสถาบันที่เข้ามามีบทบาทในการแย่งชิงพื้นที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะร่วมกับภาครัฐเช่นเดียวกับการก่อรูปของภาคเอกชนในรูปแบบหอการค้าที่ผ่านมางานศึกษานี้จึงนำตัวแบบสถาบันเข้ามาช่วยอธิบายรูปแบบและปฏิบัติการของบริษัทพัฒนาเมืองดังกล่าว ซึ่งบริษัทพัฒนาเมืองมีการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะทั้งที่มาจากฝ่ายบริหารในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น อาทิ แผนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะที่เป็นนโยบายของรัฐบาลกลาง นำมาสู่การปฏิบัติและวางแผนปรับใช้ในระดับท้องถิ่น เป็นต้น

2. ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) ถือได้ว่านโยบายสาธารณะเป็นผลของกิจกรรมทางการเมือง กล่าวคือในทุกขั้นตอนหรือกระบวนการได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะต่างมีการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเสมอ เป็นการสะท้อนให้เห็นว่านโยบายสาธารณะนั้นเป็นการต่อสู้และการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม และยังชี้ให้เห็นว่ากลุ่มใดที่มีอิทธิพลมากกว่ากลุ่มอื่น จากตัวแบบนี้สามารถนำมาอธิบายรูปแบบของกลุ่มทุนในลักษณะบริษัทพัฒนาเมืองที่เพิ่งเกิดขึ้นมาเป็นผู้เล่นใหม่ในสนามของการมีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบายสาธารณะในจังหวัดได้

3. ตัวแบบกลุ่ม (Group Model) เป็นการวิเคราะห์ที่สะท้อนให้เห็นถึงดุลยภาพระหว่างกลุ่มในสังคม ที่มีความต้องการอันหลากหลาย ผู้กำหนดนโยบายจึงต้องประนีประนอมผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่บางครั้งกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มมีพลังในการต่อรองมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ทำให้นโยบายสาธารณะถูกกำหนดมาเอียงไปหาผลประโยชน์ของกลุ่มนั้น ดุลยภาพระหว่างกลุ่มในสังคมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจะสามารถสะท้อนให้เห็นน้ำหนักและความสำคัญของนโยบายและอำนาจการต่อรองกับผู้กำหนดนโยบายดังกล่าว

ในบริบทของบริษัทพัฒนาเมืองเช่นเดียวกัน เนื่องจากรูปแบบดังกล่าวเกิดขึ้นจากการรวมกันของกลุ่มทุนภายในจังหวัดนอกจากอุดมการณ์และแนวคิดในการพัฒนาเมืองที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งแล้ว

การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะหรือประเด็นการพัฒนาได้ก็ตามย่อมมีเหตุผลของแต่ละกลุ่มในการประกอบการตัดสินใจ อาทิ กลุ่มเอกชนในลักษณะหอการค้า สมาอุตสาหกรรม จนถึงบริษัทพัฒนาเมืองที่เป็นการรวมกลุ่มรูปแบบใหม่ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มในลักษณะของภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มสถาปนิก กลุ่มนักสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ที่เข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นต่าง ๆ ผ่านเวทีสานเสวนาหรือการประชุมในพื้นที่

4. ตัวแบบผู้นำ (Elite Model) เป็นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการหรือรสนิยมของผู้นำ ซึ่งผู้นำ (elite) เป็นเพียงคนกลุ่มเล็ก ๆ ในสังคมที่มีอำนาจทางการเมือง แต่ประชาชนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในสังคมไม่ได้มีอำนาจทางการเมืองที่จะกำหนดนโยบายได้มากเพียงพอเท่ากลุ่มผู้นำ ดังนั้นผู้นำมักจะกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์หรือตอบสนองความต้องการของตนเอง การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติจึงอยู่ในลักษณะบนลงล่าง (Top-Down) โดยขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าแนวคิดการพัฒนาที่พัฒนามาสู่นโยบายสาธารณะหรือการพัฒนาเชิงพื้นที่ย่อมมีส่วนประกอบหนึ่งจากรสนิยมของผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในสถาบันหรือองค์กรในเมืองด้วย

สำหรับการศึกษานี้บริษัทพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มนักธุรกิจ โดยเฉพาะนักธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งต่างเคยมีบทบาทในพื้นที่ผ่านองค์กรรูปแบบเก่าอย่างหอการค้า และสมาคมอุตสาหกรรม และมีภูมิหลังทางด้านการศึกษา วงศ์ตระกูล ประสบการณ์ชีวิต ที่หล่อหลอมความเป็นผู้นำ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างพลังต่อรองในระดับพื้นที่

5. ตัวแบบมีเหตุผล (Rational Model) เป็นการวิเคราะห์ที่สะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์สูงสุดของสังคมส่วนรวม บนฐานของการตัดสินใจของเหตุและผล ที่ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรทั้งหมด เข้าใจในทุกปัญหาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น มีการคำนวณน้ำหนักเพื่อจะทราบว่าปัญหาใดมีความสำคัญมากกว่ากันอย่างไร และจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เตรียมทางเลือกในการแก้ไขปัญหาคิดครบทุกทางเลือก คาดการณ์ผลที่อาจจะเกิดขึ้น รวมถึงต้นทุนที่จะใช้ในแต่ละทางเลือก คำนวณผลสุดท้ายของแต่ละทางเลือก และเปรียบเทียบผลของแต่ละทางเลือก เพื่อให้ได้ทางเลือกที่เกิดประโยชน์สูงสุด และจะถูกนำไปกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ

สำหรับบริษัทพัฒนาเมือง โดยเฉพาะขอนแก่น ที่ใช้จุดเด่นในแง่ของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากรพื้นฐานทั้งด้านการศึกษาและสาธารณสุข มาเป็นข้อมูลประกอบในการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์และกำหนดทิศทางของการพัฒนาในพื้นที่ เช่นเดียวกับอุดรธานี แม้จะติดกับขอนแก่น แต่ก็มียุทธศาสตร์ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาแตกต่างจากขอนแก่น โดยที่อุดรธานีมีที่ตั้งใกล้เวียงจันทน์ เมืองหลวงของลาวมากกว่า จึงใช้ข้อได้เปรียบดังกล่าวในการวางทิศทางการพัฒนาที่เอื้อต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเมือง

การกำหนดนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง ซึ่งเป็นพื้นที่ศูนย์รวมของประชากรจำนวนมาก รวมทั้งกลุ่มคน สังคม และหน่วยงานต่าง ๆ นโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นในพื้นที่

เมืองจึงมีผลกระทบต่อทุกภาคส่วนที่ประกอบเข้าเป็นเมือง จากตัวแบบข้างต้นสะท้อนว่านโยบายสาธารณะส่วนใหญ่มีจุดเน้นอยู่ที่ภาครัฐเป็นอย่างมาก กระบวนการได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะในปัจจุบันจึงต้องสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของชนิษฐา ชูสุข และคณะ (2559) เรื่อง “กระบวนการนโยบายสาธารณะในการพัฒนาเมืองหาดใหญ่” ได้ชี้ให้เห็นว่า พัฒนาการของนโยบายสาธารณะของเมืองหาดใหญ่หลังจากมีจัดตั้งเทศบาลนครหาดใหญ่และหลังการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ ปัญหาและความต้องการของประชาชนได้เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของเมืองมากยิ่งขึ้น ในส่วนของกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น ในยุคแรกประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก แต่ในช่วงหลัง พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา ประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีการเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นต่อการพัฒนาเมือง อีกทั้งมีการใช้เทคโนโลยี เพื่อเป็นช่องทางในการสื่อสารกับประชาชนมากขึ้น ส่งผลให้ประชาชนในเมืองไม่เพียงแต่มีส่วนร่วมในการดูแลเมืองผ่านกระบวนการนโยบายสาธารณะแล้ว แต่ยังเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของของเมืองและหน่วยงานร่วมกันด้วย

แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์

งานศึกษานี้ นอกจากนำเสนอความคิดการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมมาประกอบการวิเคราะห์แล้ว อีกแนวคิดหนึ่งที่ปรากฏเป็นองค์ประกอบของการก่อเกิดนโยบายคือเรื่องของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการนำมาประกอบการวิเคราะห์และอธิบายปฏิบัติการของกลุ่มทุนในรูปแบบบริษัทพัฒนาเมืองในงานศึกษาชิ้นนี้ สำหรับผลประโยชน์ที่เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลของกลุ่มทุนหรือผู้เล่นในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน (2551) ได้อธิบายแนวคิดเรื่องผลประโยชน์ของ Habermas จากงานเขียนเรื่อง “Knowledge and Interest (1971)” ซึ่งเขาได้อธิบายกิจกรรมทางสังคมที่มีเป้าหมาย ผลประโยชน์ การใช้เหตุผล และชุดความรู้ที่แตกต่างกันผ่าน 3 ประเภทกิจกรรม กล่าวคือ

1. งาน (work) เป็นผลประโยชน์หลัก ที่มีเป้าหมายในการทำคือ ความพยายามที่จะทำงานการจัดการทรัพยากรทั้งที่เป็นวัตถุและตามธรรมชาติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่มองเห็นได้ และมีวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรม ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับงานจึงมีลักษณะเป็นผลประโยชน์เชิงเทคนิค (technical analytical sciences) ตามทัศนะของ Habermas

2. ปฏิสัมพันธ์ (interaction) ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้ภาษาและสัญลักษณ์ในระบบการสื่อสารเพื่อสร้างการรับรู้ ทำความเข้าใจ สร้างความรู้ร่วม หรือการระดมความร่วมมือ Habermas อธิบายว่ามนุษย์จะสามารถดำรงชีวิตหรือเผ่าพันธุ์ต่อไปได้ ก็ต่อเมื่อมีการสร้าง “ความร่วมมือกันทางสังคม” (social co-operation) ผลประโยชน์ในกิจกรรมประเภทนี้เป็น “ผลประโยชน์เชิงปฏิบัติการ” (practical interest)

ยกตัวอย่างเช่น การตั้งวงสนทนาพูดคุยกัน การปรึกษาหารือ การจัดประชุม การใช้ภาษาในการสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจระหว่างกัน เป็นต้น

3. การใช้อำนาจ (power) กล่าวคือเมื่อมนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคม ย่อมต้องมีการจัดระเบียบทางสังคม ที่มีการจัดแบ่งหน้าที่การงานระหว่างกัน เป็นการจัดวางโครงสร้างการกระจายอำนาจที่แสดงให้เห็นว่าใครมีอำนาจเหนือใคร ในทัศนะของ Habermas การใช้อำนาจมีผลประโยชน์อยู่ 2 แบบ คือเป็นอำนาจที่มีเป้าหมายเพื่อการครอบงำ และอำนาจที่มีเป้าหมายเพื่อการปลดปล่อยไปสู่เสรีภาพ

นอกจากแนวคิดดังกล่าวของ Habermas ที่สามารถนำมาวิเคราะห์ปรากฏการณ์และอธิบายปฏิบัติการของวิเทศพัฒนาเมืองแล้ว เมื่อลักษณะของ 3 ประเภทกิจกรรมข้างต้น มีการก่อตัวเป็นกลุ่มก้อนของกลุ่มผลประโยชน์ ก็จะยิ่งเพิ่มเติมอำนาจของการต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรหรือกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์กับกลุ่มต่าง ๆ งานของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546) ได้อธิบายถึงคุณลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้ดังนี้

1. ขนาดของกลุ่ม ที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการผลักดันนโยบายให้เกิดขึ้น หากมีขนาดกลุ่มที่ใหญ่ อาจเกิดปัญหาการจัดสรรผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัว แตกต่างจากกลุ่มขนาดเล็กที่สามารถจัดการได้ง่ายกว่า และมีต้นทุนในการรวมกลุ่มต่ำ

2. ความชัดเจนของขอบข่ายผลประโยชน์ การมีขอบข่ายที่ชัดเจนทำให้กลุ่มมีความเป็นเอกภาพ และมั่นคง และประสิทธิภาพในการผลักดันนโยบายมากกว่ากลุ่มที่มีขอบข่ายของผลประโยชน์ที่กระจาย

3. ฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่ม เพื่อแบกรับภาระต้นทุนในการผลักดันนโยบาย และไม่ใช่เพียงฐานะของสมาชิกในกลุ่มตั้งต้นเท่านั้น ฐานะโดยรวมของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีเป้าหมายที่ชัดเจนและมีอัตราการเจริญเติบโตในอนาคตย่อมมีผลเช่นเดียวกัน

4. พลังต่อรองทางการเมือง การสร้างความสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของกลุ่มผลประโยชน์กับชนชั้นนำที่มีอำนาจในการตัดสินใจนับว่าเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันนโยบายให้เกิดผลอย่าง ก้าวกระโดด

5. การมีผู้นำที่เข้มแข็งและชาญฉลาด ผู้นำของกลุ่มผลประโยชน์ต้องมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับชนชั้นนำหรือภาครัฐ และมีกลยุทธ์ในการสร้างพลังการต่อรอง มีทักษะในการประเมินสถานการณ์ทางการเมืองและจังหวะที่เหมาะสมในการผลักดันนโยบาย

นอกจากคุณลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ที่อธิบายข้างต้นแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ต้องมีความระมัดระวังในการผลักดันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยพิจารณาถึงต้นทุนที่อาจเกิดขึ้นต่อทั้งกลุ่มและผู้มีอำนาจทางการเมือง รังสรรค์จึงได้อธิบายเพิ่มเติมถึงแบบแผนในการผลักดันนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ว่ามีอยู่อย่างน้อย 4 วิธี กล่าวคือ

ภูมิทัศน์ เลิศรัตนันท์ และนวนน้อย ตรีรัตน์

วิธีการที่ 1 คือการสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนำทางอำนาจและกลุ่มเทคโนโลยี ซึ่งวิธีการนี้เป็นวิธีการที่สำคัญที่สุด เพราะพลังทางอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำดังกล่าวครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบาย รวมถึงการออกกฎหมายที่กำหนดควบคุมการพัฒนาในด้านต่าง ๆ

วิธีการที่ 2 การว่าจ้างให้นักวิชาการศึกษาวิจัย และนำผลของการวิจัยมาสู่กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อสร้างน้ำหนักของข้อมูลและเหตุผลที่เพียงพอต่อการปรับเปลี่ยนหรือกำหนดนโยบาย

วิธีการที่ 3 การสร้างสายสัมพันธ์กับสื่อมวลชน ในรูปแบบความสัมพันธ์ต่างตอบแทน เป็นการขยายการรับรู้ของกลุ่มผลประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งผลตอบแทนอาจมีด้วยกันหลายรูปแบบทั้งการจ้างให้โฆษณาหรือการสนับสนุนทางอ้อม

วิธีการที่ 4 การสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมืองในระดับสมาชิกรัฐสภา ปราบปรามทั้งในรูปแบบการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้สมัคร และการส่งตัวแทนของกลุ่มเข้าไปเป็นสมาชิกรัฐสภาเอง

กล่าวโดยสรุปแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังคำอธิบายดังกล่าว จะช่วยให้เรามองของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทุนในรูปแบบบริษัทพัฒนาเมืองกับภาครัฐ รวมถึงกลุ่มอำนาจอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะในการพัฒนาเมืองได้ และยังช่วยให้เห็นวิธีการของบริษัทพัฒนาเมืองที่ใช้ในการต่อรองระหว่างกลุ่มอำนาจ เพื่อผลักดันนโยบายด้านการพัฒนาเมืองตามแนวคิดหรือทิศทางที่ตนเองกำหนดไว้ผ่านวิธีการในหลากหลายรูปแบบ

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยเป็นการศึกษาวิจัยแบบผสมผสาน แบ่งการได้มาของข้อมูลสำคัญออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1. ข้อมูลปฐมภูมิ ที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-dept interview) ในรูปแบบบันทึกคำให้สัมภาษณ์เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลจากบริษัทพัฒนาเมือง ประกอบด้วย ผู้แทนเครือข่ายบริษัทพัฒนาเมือง ผู้แทนภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมทั้งหมด 15 คน โดยเป็นการเลือกแบบเจาะจง (purpose sampling) ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เลือกมานั้นล้วนแต่มีส่วนเกี่ยวข้องในการมีส่วนร่วมกับการนโยบายสาธารณะ

2. ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นข้อมูลที่รวบรวมได้จากเอกสาร เช่น บทความ งานวิจัย กฎหมาย ระเบียบนโยบายที่เกี่ยวข้อง หนังสือ ข้อมูลข่าวสารทั้งสื่อสิ่งพิมพ์และอิเล็กทรอนิกส์ วรรณกรรมปริทัศน์ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับทั้งแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา และที่เกี่ยวกับประเด็นการพัฒนาเมืองและปฏิบัติการของบริษัทพัฒนาเมือง

ผลการวิจัย

บทบาทของกลุ่มทุนกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจย่อมหนีไม่พ้นจากการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ นอกเหนือจากภาครัฐ นั่นก็คือกลุ่มทุนหรือภาคเอกชน และภาคประชาชน ที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้น กระบวนการได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะในช่วงแรกของการมีรูปแบบการปกครองทั้งโดยรัฐส่วนกลางและรัฐส่วนท้องถิ่น นโยบายหลายด้านถูกผลิตออกมาจากผู้มีอำนาจรัฐ โดยที่ภาคประชาชนยังมีส่วนร่วมไม่มากนัก เมื่อแนวคิดการปกครองและการบริหารจัดการภาครัฐเป็นที่รับรู้โดยทั่วไปแล้ว กระบวนการกำหนดนโยบายที่ต้องยึดโยงกับความต้องการและพึงเสียงของภาคประชาชนก็เพิ่มมากขึ้น เป็นที่มาของการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดบริการสาธารณะของภาครัฐ อย่างไรก็ตามเมื่อพลวัตทางสังคมและเศรษฐกิจมีความซับซ้อนขึ้น กระบวนการออกแบบนโยบายของภาครัฐก็มิได้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมกำหนดหรือให้ข้อเสนอแนะเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะภาคธุรกิจหรือภาคเอกชน ซึ่งเป็นพื้นที่ของสำคัญของระบบเศรษฐกิจในการขับเคลื่อนเมืองไม่แพ้ภาคประชาชนผู้เป็นกำลังและแรงงานหลักของเมือง

เมื่อกล่าวถึงปัจจัยสำคัญปัจจุบันที่มีอิทธิพลในบริบทของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในที่นี้คือภาคเอกชน ในงานของ Crouch (2011) ที่ชื่อว่า “Giant Corporations: A Problem of Democracy” อธิบายถึงเหตุผลที่ภาคเอกชนเป็นผู้มีอิทธิพลสำคัญไว้ว่า เนื่องจากตัวแสดงในภาคเอกชนมีผลประโยชน์ส่วนบุคคลและความสามารถในการเติมเต็มกระบวนการการสร้างนโยบายผ่านการแบ่งปันความรู้ โดยผลประโยชน์จากองค์กรอื่น ๆ อาทิ พรรคการเมือง หรือกลุ่มสหภาพมีพลังและการผลักดันที่น้อยลง อิทธิพลและความสำคัญของภาคเอกชนที่ผนวกกับผลประโยชน์จึงเพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งในระบบเศรษฐกิจย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าภาคเอกชนนั้นเป็นผู้ขับเคลื่อนสายพานที่สำคัญร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะภาครัฐที่เป็นภาคส่วนหลักของนโยบายสาธารณะ ซึ่งอาจจะมีคำถามตามมาว่า การเข้าไปมีส่วนในการกำหนดหรือปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณะสามารถทำได้อย่างไร ดังเช่น บริษัทพัฒนาเมืองในขอนแก่น มีผู้ร่วมก่อตั้งดำเนินธุรกิจบริการออกแบบ ผลิต ประกอบ ติดตั้งระบบวิศวกรรมตัวถ่วงรถ ซึ่งมีบทบาทสำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนการพัฒนาของขอนแก่นผ่านรูปแบบของบริษัทพัฒนาเมือง

บทความของ Aiken (2014) ได้กล่าวถึงภาครัฐที่มีกลไกหรือช่องว่างเพื่อให้ภาคเอกชนเข้าไปมีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยภาคเอกชนใช้ 3 แนวทางหลัก ได้แก่ (1) การเข้าไปแบ่งปันความรู้ (2) การมีส่วนร่วมในการรณรงค์หาเสียงของพรรคการเมือง และ (3) ความพยายามในการล็อบบี้ แนวทางดังกล่าวคือกลไกหลักที่แสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์อย่างชัดเจนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการออกแบบและกำหนดนโยบายสาธารณะ สอดคล้องกับข้อเขียนของพิพัฒน์ เหลืองนฤมิตชัย (2018) ที่กล่าวถึงภาคเอกชนในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ว่า บ่อยครั้งที่อาจมีการล็อบบี้เพื่อเจรจา แลกเปลี่ยน หรือกดดันให้ภาครัฐออกนโยบายในแนวทางที่กลุ่มของตนได้รับประโยชน์ เมื่อการ

เจรจาอยู่บนโต๊ะ และทุกกลุ่มได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน การเจรจาผลประโยชน์ดังกล่าวก็อาจทำให้นโยบายได้รับการปรับปรุงจนเกิดประโยชน์อย่างสูงสุด

สอดคล้องกับการดำเนินงานของขอนแก่น ที่ให้คำนิยามว่าเป็น “สามเหลี่ยมเข็มนาฬิกา” กล่าวคือเริ่มสร้างฐานรากในระดับท้องถิ่นให้เข้มแข็ง ผ่านนวัตกรรมทางสังคมอย่าง “บริษัทพัฒนาเมือง” และใช้เครื่องมือสานเสวนาประเด็นปัญหาในการพัฒนาเมือง ควบคู่กับการพยายามผลักดันนโยบายกับรัฐบาลกลาง เพื่อเปิดช่องให้ขอนแก่นสามารถพัฒนาเมืองได้ตามแนวทางที่กำหนดไว้

“ขอนแก่นศึกษาและเตรียมข้อมูล โดยอาศัยช่องใน พรบ.เทศบาล พ.ศ. 2496 นำมาสู่การจัดตั้งบริษัทเอกชน KKTS ด้วยความร่วมมือของ 5 เทศบาล เราไปหารือในประเด็นด้านกฎหมายกับ รมต.มหาดไทย และยังมีการเข้าพบรองนายกรัฐมนตรี เพื่อหารือและขอการสนับสนุนผลักดันโครงการขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ และการเร่งรัดขับเคลื่อนโครงการ LRT”

(คุณสุรเดช ผู้ร่วมก่อตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด)

สำหรับบทบาทขององค์กรเอกชนต่อการเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทยที่ผ่านมาก่อนเกิดบริษัทพัฒนาเมือง งานของศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร (2552) ชี้ให้เห็นพัฒนาการว่า ภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจได้เข้ามาส่วนร่วมทางการเมืองไทยในช่วงสมัยของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523-2531) ในรูปแบบของการรวมตัวเป็นหอการค้า และสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. 2531-2534) ที่มีการเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ภายใต้การเมืองแบบ ธนาธิปไตย และวิสัยทัศน์เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า แต่การเมืองลักษณะดังกล่าวต้องหยุดลงเมื่อเกิดการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2534 และบทบาทภาคเอกชน รวมทั้งภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และองค์กรพัฒนาเอกชนได้กลับเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอีกครั้งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ตัวอย่างงานที่ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของภาคเอกชนระดับจังหวัดของประเทศไทย โดยเฉพาะในลักษณะของหอการค้าจังหวัด ต่อการมีส่วนร่วมและผลักดันนโยบายสาธารณะในฐานะภาคเอกชนที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์หลักนั้น ในงานของอัญมณี ปินใจ (2546) ที่ศึกษาบทบาทของหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ ต่อนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ พบว่า นอกจากบทบาทหลักด้านการแนะนำและส่งเสริมเกี่ยวกับการค้าการลงทุน การเพิ่มพูนความรู้ทางเศรษฐกิจแล้ว หอการค้ายังมีการให้ความร่วมมือกับทางภาครัฐและการแสวงหาความร่วมมือกับต่างประเทศ ในส่วนของการผลักดันนโยบายสาธารณะนั้น ยังเป็นเพียงบทบาทรอง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะดำเนินการผลักดันนโยบายผ่านองค์กร

คือ คณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชนจังหวัดเชียงใหม่ (กรอ. จังหวัดเชียงใหม่) หรือผ่านทางสายสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองภายในจังหวัดมากกว่าการเสนอแนะนโยบายต่อภาครัฐโดยตรง ซึ่งเหตุผลดังกล่าวมาจากมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 ที่ระบุว่า ห้ามหอการค้าดำเนินการในทางการเมืองเป็นปัจจัยกำกับอยู่ อีกทั้งการผลักดันนโยบายผ่าน กรอ. จังหวัด ยังเป็นวิธีการที่สามารถใช้ดำเนินการให้เห็นผลได้

นอกจากนี้ยังมีงานของธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์ (2550) ที่ศึกษาบทบาทของภาคเอกชนอย่างหอการค้าเช่นเดียวกัน โดยศึกษาบทบาททางการเมืองของหอการค้าจังหวัดนครศรีธรรมราชต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยพบว่า หอการค้าจังหวัดนครศรีธรรมราชอาศัยยุทธศาสตร์และช่องทางในการเข้าถึงภาครัฐเพื่อสร้างอิทธิพลและกดดันให้มีการกำหนดนโยบายสาธารณะตามที่ตนเองต้องการ โดยธีรภัทร์ได้จำแนกออกเป็น 8 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 การร้องเรียนหรือสื่อสารผ่านรูปแบบหนังสืออย่างเป็นทางการ

รูปแบบที่ 2 การใช้ยุทธศาสตร์ประสานความร่วมมือและประสานเข้าด้วยกัน

รูปแบบที่ 3 เดินทางเข้าพบและเจรจากับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการที่สำคัญโดยตรง

รูปแบบที่ 4 การสร้างเครือข่ายกับสื่อมวลชนทั้งในท้องถิ่นและในระดับประเทศ

รูปแบบที่ 5 การวางบทบาทเป็นตัวกลางในการเจรจาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบที่ 6 การใช้วาทศิลป์เพื่อสร้างความมั่นใจและความเชื่อถือต่อภาครัฐ

รูปแบบที่ 7 การสร้างความสัมพันธ์ทางเครือญาติและการเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับสูงในองค์กรสำคัญของจังหวัด

รูปแบบที่ 8 สร้างการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันทั้งกับภาคเอกชนด้วยกัน และกับภาครัฐ

โดยแต่ละรูปแบบ หอการค้าจะมีกลยุทธ์และช่องทางที่มีความแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ สภาพแวดล้อม ความสัมพันธ์ของนโยบายสาธารณะแต่ละประเด็นเป็นสำคัญ และแม้ว่าจะใช้กลยุทธ์และช่องทางที่หลากหลาย แต่ยังพบว่าผลสัมฤทธิ์ต่อการเรียกร้องผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะก็ยังไม่สำเร็จเท่าที่ควร เพราะผลประโยชน์และการเรียกร้องหลักมักเป็นด้านเศรษฐกิจ โดยไม่สามารถที่จะเรียกร้องนโยบายด้านการพัฒนาเมือง ชุมชน และสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดและระดับประเทศไทยได้อย่างเข้มแข็งพอ ซึ่งธีรภัทร์ชี้ว่าเป็นผลมาจากการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลไทย และไม่มีการกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่น ที่ทำให้ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในพื้นที่มีไม่เพียงพอ

ผลของการพัฒนาเมืองที่นำโดยภาคเอกชนร่วมมือกับภาครัฐท้องถิ่นนั้นไม่ได้เป็นแนวทางการพัฒนาที่เพิ่งเกิดขึ้นมาใหม่ จากบทเรียนของต่างประเทศที่มีการใช้รูปแบบความร่วมมือระหว่างกันดังกล่าว

ต่างมีผลสัมฤทธิ์ที่แตกต่างกัน แต่สิ่งหนึ่งที่หลายประเทศให้ความสำคัญคือการทำงานของสถาบันทางกฎหมายที่เป็นตัวกำหนดทิศทางและบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ การมีส่วนร่วมของภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง ด้วยการสร้างความร่วมมือของทั้งสองภาคส่วนนั้นมีผลสำเร็จอย่างดี แต่อย่างไรก็ตามกลไกเชิงสถาบันอย่างกฎหมายก็ยังคงเป็นสิ่งสำคัญในการควบคุมและกำหนดบทบาทหน้าที่ของทั้งสองภาคส่วน (Koppenjan and Enserink, 2009) ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ Heurkens (2012) ที่ได้ทำการศึกษาโครงการพัฒนาเมืองที่นำโดยภาคเอกชนในเนเธอร์แลนด์และสหราชอาณาจักร ซึ่งชี้ให้เห็นว่าต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดบทบาทของภาครัฐเชิงรุกและสร้างความเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเมือง ภาคเอกชนเองก็ต้องมีบทบาทนำในการร่วมบริหารจัดการกับภาครัฐ รวมถึงการแบ่งบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนของทั้งสองภาคส่วน ทำให้ปฏิเสธไม่ได้ว่ากลไกเชิงสถาบันทางกฎหมายมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดให้แต่ละฝ่ายปฏิบัติตามเป้าหมายหรือผลประโยชน์ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับนโยบายสาธารณะที่ว่าด้วยการพัฒนาเมืองนั้น โดยปกติแล้วรัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดและมีบทบาทสำคัญที่สุดในการออกแบบนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐส่วนกลางมักจะมองภาพการพัฒนาในระดับมหภาค หน่วยของการพัฒนาจึงเน้นไปที่ภาพรวมของประเทศและจุลยุทธศาสตร์สำคัญตามตำแหน่งที่ตั้งของจังหวัดเป็นสำคัญ งานศึกษาของเกรลี เพชรศรีชาติ (2560) ได้ช่วยเน้นย้ำมุมมองดังกล่าว โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบนโยบายสาธารณะว่าด้วยการพัฒนาเมืองใน 2 จังหวัด คือ จังหวัดสงขลาและจังหวัดสตูล พบว่า นโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐส่วนกลางได้ส่งผลให้ทั้งสองจังหวัดมีการพัฒนาและทิศทางการพัฒนาที่แตกต่างกัน นโยบายการพัฒนาส่วนใหญ่มุ่งไปที่การพัฒนาจังหวัดสงขลามากกว่าจังหวัดสตูล เนื่องจากรัฐส่วนกลางมีความต้องการที่จะสร้างให้จังหวัดสงขลาเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคและศูนย์กลางการบริหารราชการ รวมไปถึงเป็นเมืองที่เชื่อมโยงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง ซึ่งแตกต่างจากจังหวัดสตูลที่พบว่า รัฐไม่ได้มีนโยบายพัฒนาเมืองที่มีความต่อเนื่องมากนัก มีแต่เพียงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั่วไป ผลจากนโยบายการพัฒนาเมืองดังกล่าวจึงสร้างความแตกต่างของการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของทั้งสองจังหวัด แสดงให้เห็นว่าการที่แต่ละจังหวัดจะออกแบบนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับทิศทางและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จะต้องยึดนโยบายการพัฒนาของรัฐส่วนกลางเป็นหลัก

ส่วนของสถานการณ์การพัฒนาท้องถิ่นของประเทศไทยปัจจุบัน แม้จะมีกฎหมายกระจายอำนาจการพัฒนางานสู่ท้องถิ่นอย่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การพัฒนาท้องถิ่นของประเทศไทยก็ยังไม่มีประสิทธิภาพนัก แม้การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 โดยรัฐบาลทหาร ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นสืบทอดมาด้วยเช่นกัน แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เกิดประสิทธิผลจากการบังคับใช้เท่าที่ควร แต่ภายในช่วงระยะเวลา 10 ปี จากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้เกิด

การตื่นตัวขึ้นตามหัวเมืองในภูมิภาคของประเทศไทย ที่เห็นได้ชัดคือจังหวัดขอนแก่น ภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจในจังหวัดขอนแก่นเริ่มมีการพูดคุยถึงแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและการกำหนดนโยบายการพัฒนาเมืองด้วยตนเอง โดยเริ่มตกลึกแนวคิดและภาพของการพัฒนาเมืองขอนแก่นเด่นชัดขึ้น ผ่านการใช้ระยะเวลาสานเสวนาระหว่างกันกว่า 10 ปี นับแต่ตั้งปี พ.ศ. 2548 ทั้งในระดับวงเล็ก วงที่มีประเด็นเฉพาะเจาะจง และเวทีเสวนาใหญ่ ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ Denhardt and Denhardt (2007) ที่กล่าวว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการจัดการเมือง แต่ปัจจุบันบทบาทดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปจากผู้ให้บริการแก่ประชาชน มาเป็นผู้สนับสนุนให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทในการร่วมพัฒนาเมืองมากกว่าแต่ก่อนดังเช่นที่เกิดขึ้นในจังหวัดขอนแก่น รวมถึงการใช้กิจกรรมทางสังคมที่มีเป้าหมาย ผลประโยชน์ การใช้เหตุผล และชุดความรู้อย่างกิจกรรมปฏิสัมพันธ์ในรูปแบบวงสนทนา การปรึกษาหารือ หรือการจัดประชุม ด้วยการใช้ภาษาในการสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจระหว่างกันในเมือง

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษาบทบาทของภาคเอกชนในฐานะกลุ่มทุนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะพบว่า มีรูปแบบที่แตกต่างกันตามแต่ละบริบทของพื้นที่ มีการใช้กลไกขององค์กรที่มีอยู่รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนด้วยกัน ในการแสดงบทบาทของกลุ่มและสร้างอำนาจต่อรองเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ ตลอดจนจนถึงการใช้วิธีการลobbyหรือเจรจาเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ต้องการ จึงแสดงให้เห็นว่าหัวใจสำคัญของภาคเอกชนคือกำไรหรือผลประโยชน์ที่จะต้องสร้างการเติบโตในเชิงธุรกิจ ทำให้เห็นทิศทางของรูปแบบปฏิสัมพันธ์ที่บริษัทพัฒนาเมืองในรูปแบบขององค์กรเอกชนนั้น นำมาใช้กำหนดทิศทางและเป้าหมายเช่นเดียวกับกลุ่มทุนอย่างเช่นหอการค้าตามงานที่ศึกษาด้วย และมีเป้าหมายที่จะพยายามผลักดันโดยใช้รูปแบบขององค์กรที่ปฏิบัติงานได้ง่ายกว่าภาครัฐในการขับเคลื่อนประเด็นหรือนโยบายสาธารณะที่ต้องการในการพัฒนาเมือง

จุดเริ่มต้นและปฏิสัมพันธ์ของบริษัทพัฒนาเมือง

แนวคิดการพัฒนาเมืองโดยการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศไทยมีจุดเริ่มต้นจากจังหวัดขอนแก่นเป็นต้นแบบสำคัญ และแพร่ขยายแนวคิดไปยังจังหวัดต่าง ๆ ผ่านความสัมพันธ์ภายในสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมผังเมืองไทย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (ปัจจุบัน คือ สกสว.) ที่ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันจนแต่ละจังหวัดที่มีความพร้อมสามารถนำรูปแบบของขอนแก่นไปพัฒนาต่อ และรวมตัวกันผ่านสมาคมผู้ค้าอสังหาริมทรัพย์จังหวัดหอการค้าจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ นำมาสู่การจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองในหลายพื้นที่ซึ่งเบื้องต้นเป็นการรวมทุนกันระหว่างเอกชนท้องถิ่นของจังหวัดนั้น ๆ จัดตั้งขึ้นเป็นบริษัทจำกัด บางแห่งสามารถร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำมาสู่การขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองในทิศทางที่เหมาะสมตามแต่ละบริบทของพื้นที่ จากจุดเริ่มต้นของบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด มาสู่บริษัทพัฒนาเมืองกว่า 18 แห่งทั่วประเทศ และมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายกิจการพัฒนาเมืองในการร่วม

ผลักดันนโยบายสาธารณะต่อภาครัฐ โดยในปัจจุบันสามารถจัดกลุ่มบริษัทพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้น แบ่งตาม ปัจจัยและศักยภาพของพื้นที่และกลุ่มสังคม ความสามารถในการจัดการและการทำงานร่วมกันของพื้นที่ และศักยภาพและความเข้มแข็งของบริษัทพัฒนาเมือง

และจากการเห็นผลการขับเคลื่อนของขอนแก่นโมเดลที่เป็นต้นแบบให้กับจังหวัดอื่น ๆ แสดงให้เห็นอีกว่าการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองโดยบริษัทพัฒนาเมืองที่มีความยืดหยุ่นกว่าการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พยายามเคลื่อนตัวออกจากวาทกรรม “จังหวัดจัดการตนเอง” และการใช้คำว่า “การกระจายอำนาจ” โดยมุ่งเน้นไปใช้คำว่า “เมืองอัจฉริยะ (Smart City)” ซึ่งเป็นแนวนโยบายของรัฐ ส่วนกลางที่บริหารงานโดยรัฐบาลทหารเห็นชอบ เพราะมีความสอดคล้องกับนโยบาย Thailand 4.0 ประกอบกับกระแสการพัฒนาจากสถาบันในระดับโลกที่หันมาให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนาเมือง ด้วยเทคโนโลยี ยิ่งทำให้รัฐบาลทหารต้องดำเนินนโยบายตามกระแสดังกล่าว เพื่อให้ทันกับแนวโน้มการพัฒนาของโลกปัจจุบัน

จากวิธีการดังกล่าวยังคงพบกับปัญหาในการตัดสินใจที่ต้องรอความเห็นชอบจากหน่วยงานส่วนภูมิภาค และรัฐบาลกลางในการดำเนินกิจกรรมพัฒนาเมือง ทั้งจากปัจจัยเชิงสถาบันไม่ว่าจะเป็น รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของหน่วยงานระดับภูมิภาค อาทิ กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมทางหลวง สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร เป็นต้น ซึ่งยังคงเป็นอุปสรรคในการพัฒนาจังหวัดของ บรรดาบริษัทพัฒนาเมือง ความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน บริบทปัจจุบันยังไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานพัฒนาเมือง

บริษัทพัฒนาเมืองจึงต้องร่วมมือกับรัฐบาลส่วนกลางผ่านการใช้ช่องทางเชิงกฎหมายที่มีอยู่ เพื่อผลักดันการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย อาทิ การลงนามบันทึกข้อตกลงระหว่างกันในการพัฒนาเมืองให้เป็นสมรรถนะที่ดีร่วมกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล ภายใต้กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม การเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของอนุกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อผลักดันหลักการพัฒนาเมืองให้เข้าไป อยู่ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี การผลักดันพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม และพระราชบัญญัติ ส่งเสริมกิจการพัฒนาเมือง ตลอดจนชักจูงภาคประชาสังคมเข้ามาเกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น เป็นต้น จะเห็นว่ ลักษณะการดำเนินงานดังกล่าวมีความลื่นไหลไปตามบริบทของการปกครอง ซึ่งอาจนำมาสู่การตั้งคำถาม ถึงความเป็นพื้นที่ของเมืองที่ควรส่งเสริมคุณค่าประชาธิปไตย หรือเป็นเพียงการเอาตัวรอดในการพัฒนา ของผู้กระทำการหรือกลุ่มผลประโยชน์ในแวดวงการพัฒนาเมือง

แนวคิดการพัฒนาเมืองของบริษัทพัฒนาเมือง

แนวคิดเมืองเติบโตอย่างชาญฉลาด (smart growth city) หลักการของ Smart Growth เป็นหลักการที่บรรดาบริษัทพัฒนาเมืองในประเทศไทยส่วนใหญ่ใช้เป็นแนวทางหลักในการพัฒนาเมือง ผ่านการเผยแพร่จากสมาคมการผังเมืองไทย โดย Smart Growth เป็นการสรุปบทเรียนการพัฒนาเมืองจาก

ทั่วโลก เป็นแนวคิดในการวางผังเมืองและระบบคมนาคมที่เน้นการพัฒนาการใช้พื้นที่เมืองให้เต็มประสิทธิภาพแทนการกระจายการพัฒนาเมืองออกไปอย่างไม่ที่สิ้นสุด แนวคิดนี้ได้รับความนิยมในสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก ซึ่ง The Urban Land Institute (2004) ได้กล่าวถึงการพัฒนาเมืองตามหลักการ Smart Growth ไว้ จำนวน 10 ข้อ ได้แก่

- 1) การใช้ที่ดินแบบผสมผสาน
- 2) การออกแบบอาคารให้เกาะกลุ่มกันและใช้ประโยชน์ในการออกแบบอาคารอย่างกระชับ
- 3) การสร้างโอกาสและทางเลือกของที่อยู่อาศัยสำหรับประชากรทุกระดับรายได้
- 4) การสนับสนุนการเชื่อมต่อย่านและชุมชนด้วยการเดิน
- 5) การเสริมสร้างชุมชนให้เป็นสถานที่พิเศษ และมีแรงดึงดูดด้วยความผูกพันอย่างเข้มแข็ง
- 6) การรักษาที่โล่ง พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ธรรมชาติ พื้นที่อนุรักษ์ประวัติศาสตร์ และพื้นที่ที่มีความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม
- 7) สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและมุ่งพัฒนาชุมชนที่มีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอยู่แล้ว
- 8) การจัดหาทางเลือกการเดินทางและคมนาคมขนส่งที่หลากหลาย
- 9) การสร้างระบบการตัดสินใจในการพัฒนาเมืองที่คาดการณ์ได้ ชัดเจน ยุติธรรม และมีประสิทธิภาพ
- 10) การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและประสานความร่วมมือระหว่างชุมชนกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่

หากยกตัวอย่างการพัฒนาเมืองโดยใช้หลักการ Smart Growth เช่น การพัฒนาพื้นที่ท่าเรือที่เน้นถึงการให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม (green port) ควบคู่กันไปกับแนวคิดเมืองชาญฉลาด (smart city) กล่าวคือ เป็นต้นแบบของหลักการระบบเมืองแยกส่วนแบบซ้อนทับ (grade separated system) โดยนำเอามาเป็นองค์ประกอบหลักของเมือง มีการแยกระบบการเดินทางของสององค์ประกอบคือ คนและสินค้าแยกออกจากกัน และในจุดที่ต้องตัดกันให้ใช้ทางข้ามทางลอดหรือระบบที่แยกจากกันทำให้เกิดความปลอดภัยและความสะดวกในการเดินทาง เนื่องจากเมืองศูนย์กลางคมนาคมขนส่งทางน้ำและโลจิสติกส์มีการขนส่งสินค้าที่ต้องการยานพาหนะขนาดใหญ่สำหรับใช้ขนส่งสินค้า จึงต้องมีความสะดวก รวดเร็ว มั่นคง และสามารถให้บริการได้ตลอด 24 ชั่วโมง ต้องมีเส้นทางระดับสายประธานและสายหลักรองรับ และต้องมียุทธศาสตร์ประกอบสนับสนุนที่ใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย ในส่วนของการเดินทางของประชากรในเมืองทั้งพลเมืองและแรงงาน ต้องการเพียงถนนสายรองและสายท้องถิ่น โดยใช้ยานพาหนะขนาดเล็กและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีการให้ความสำคัญกับระบบขนส่งมวลชนรางเบา การเดินเท้า และยานพาหนะแบบไม่มีเครื่องยนต์ เช่น จักรยาน นอกจากนี้ยังต้องมีพื้นที่กันชน (buffer zone) ที่สามารถแยกองค์ประกอบหลักของการขนส่งทั้งสองประเภทออกจากกันได้โดยเด็ดขาดเพื่อป้องกันผลกระทบระหว่างกัน

นอกจากนี้หลักการ Smart Growth ยังสามารถนำมาใช้สำหรับการวางแผนปรับปรุงฟื้นฟูพื้นที่พาณิชยกรรมดั้งเดิม โดยหลักเกณฑ์ตัวแรกที่ Smart Growth กำหนดคือ การมองหาอัตลักษณ์ของพื้นที่ที่เกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สืบทอดมาจากอดีต แล้วสร้างกลยุทธ์ในการปรับปรุงฟื้นฟูทางกายภาพให้มีความโดดเด่น เช่นเดียวกับรักษาธุรกิจดั้งเดิมที่ยังคงดำเนินอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนั้นต้องทำควบคู่ไปกับการเพิ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบใหม่ เพื่อเพิ่มนวัตกรรมเข้าไปในพื้นที่ และสร้างควมมีชีวิตชีวาให้กับเมือง แต่ต้องมีการกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสม ไม่ให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งสองกลืนกลายหรือทำลายระหว่างกัน

หลักการ Smart Growth ได้ถูกนำมาปรับใช้ในหลายพื้นที่ของการพัฒนาเมืองในประเทศไทย ทั้งผ่านทางสมาคมการผังเมืองไทยที่ทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผ่านทางบริษัทพัฒนาเมืองที่ได้รับอิทธิพลของแนวคิดการพัฒนาเมืองดังกล่าว จากการเป็นพื้นที่ศึกษาวิจัยของสมาคมการผังเมืองไทย โดยได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (ปัจจุบัน คือ สกสว.) ตัวอย่างเช่น การสร้างให้เกิดการเข้าถึงและเชื่อมต่อพื้นที่ด้วยการเดินเท้า มีการทดลองเปลี่ยนแปลงกายภาพของเมืองเพื่อกระตุ้นให้เกิดข้อถกเถียงเชิงพฤติกรรมการสัญจรในเมือง โดยมีเป้าหมายสำคัญคือการสร้างทางเลือกในการเดินทางและการคมนาคมขนส่งที่มีความหลากหลาย ซึ่งจะพบได้ว่าบริษัทพัฒนาเมืองกว่าครึ่งเริ่มต้นการพัฒนาเมืองด้วยการสร้างระบบขนส่งสาธารณะให้เกิดขึ้นในเมือง โดยปรากฏให้เห็นทั้งจากการลงทุนเส้นทางเดินรถ Smart Bus และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการพัฒนาขนส่งสาธารณะในจังหวัด

แนวคิดเมืองอัจฉริยะ (smart city) ปัจจุบันกระแสธารของการพัฒนาเมืองในหลายประเทศทั่วโลกกำลังให้ความสำคัญกับแนวคิดการพัฒนาที่นำการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมสมัยใหม่เข้ามาใช้ในบริบทการพัฒนาเมือง แนวคิดเมืองอัจฉริยะซึ่งมีการกล่าวถึงมาตั้งแต่ช่วงปี 1990 ได้รับการกล่าวถึงและได้รับการนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองอย่างแพร่หลาย และมักถูกสื่อสารว่า เทคโนโลยีเป็นแกนหลักของแนวคิดเมืองอัจฉริยะ แต่ทว่าอาจจะไม่ถูกต้องเสมอไป

ขอนแก่นเป็นหนึ่งในจังหวัดแรก ๆ ที่นำแนวคิดการพัฒนาเมืองอัจฉริยะมาใช้ในการวางรากฐานของการพัฒนาเมืองก่อนการขับเคลื่อนโดยรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งหลักการของเมืองอัจฉริยะในต่างประเทศนั้นมีตัวชี้วัดและการแบ่งประเภทที่หลากหลายขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละพื้นที่ ในงานของศุภวัฒนากร วงศ์วนสุ และคณะ (2562) ได้อธิบายนิยามของการเป็น “เมืองอัจฉริยะขอนแก่น” ไว้ว่า คือการที่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคการศึกษา และสื่อมวลชน ร่วมกันคิด วิเคราะห์ปัญหา หาทางออกในการพัฒนาขอนแก่นร่วมกันอย่างมีวิสัยทัศน์ เพื่อสร้างระบบนิเวศของเมืองที่เอื้อต่อการพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยี ที่ช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ และนำมาสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนขอนแก่น โดยมีการกำหนดองค์ประกอบการพัฒนาเมืองอัจฉริยะขอนแก่นไว้ 7 ด้านหลัก ได้แก่

- 1) การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งอัจฉริยะ (smart mobility)
- 2) การพัฒนาคุณภาพชีวิตอัจฉริยะ (smart living)
- 3) การพัฒนาพลเมืองอัจฉริยะ (smart citizen)
- 4) การพัฒนาเศรษฐกิจอัจฉริยะ (smart economy)
- 5) การพัฒนาสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ (smart environment)
- 6) การพัฒนาการจัดการภาครัฐอัจฉริยะ (smart governance)
- 7) การบริหารจัดการพลังงานอัจฉริยะ (smart energy)

ซึ่งการกำหนดองค์ประกอบข้างต้นของขอนแก่นเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้รัฐบาลส่วนกลางเห็นความสำคัญของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ และพัฒนาไปสู่การกำหนดนโยบายระดับประเทศตามมา

สำหรับในประเทศไทยแนวคิดเมืองอัจฉริยะได้ถูกทำให้แพร่หลายและเป็นนโยบายหลักที่นำมาขับเคลื่อนภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลทหาร ภายหลังจากรัฐประหาร พ.ศ. 2557 โดยมีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (ดีป้า) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ด้านการพัฒนาประเทศให้มีความก้าวหน้าด้านอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัล นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 ภายใต้การบริหารงานขององค์กรดังกล่าวมีการจัดตั้งสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทยขึ้น เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อจัดทำแผนนโยบายและการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะในระดับพื้นที่ ซึ่งได้มีการนิยามคำว่า “เมืองอัจฉริยะ” สำหรับประเทศไทยไว้ว่า “เมืองที่ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ทันสมัยและชาญฉลาด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการและการบริหารจัดการเมือง ลดค่าใช้จ่ายและการใช้ทรัพยากรของเมืองและประชากรเป้าหมาย โดยเน้นการออกแบบที่ดี และการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจและภาคประชาชนในการพัฒนาเมือง ภายใต้แนวคิดการพัฒนาเมืองน่าอยู่ เมืองทันสมัย ให้ประชาชนในเมืองมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุขอย่างยั่งยืน” และได้มีการกำหนดประเภทเมืองอัจฉริยะออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่

- 1) สิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ (smart environment)
- 2) เศรษฐกิจอัจฉริยะ (smart economy)
- 3) พลังงานอัจฉริยะ (smart energy)
- 4) การบริหารภาครัฐอัจฉริยะ (smart governance)
- 5) การดำรงชีวิตอัจฉริยะ (smart living)
- 6) การเดินทางและขนส่งอัจฉริยะ (smart mobility)
- 7) พลเมืองอัจฉริยะ (smart people)

จากแนวคิดดังกล่าวพบว่า เป็นแนวคิดการพัฒนาเมืองที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล โดยเฉพาะแนวคิดการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ซึ่งได้กลายเป็นนโยบายของรัฐส่วนกลางที่นำมาเร่งพัฒนาประเทศ ทำให้บริษัทพัฒนาเมืองนำแนวคิดดังกล่าวมาเป็นแนวคิดหลัก โดยทำงานร่วมกับองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานปกครองระดับภูมิภาค เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของประเทศ และเพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงงบประมาณจากส่วนภูมิภาคและส่วนกลางมากขึ้น

อย่างไรก็ตามแนวทางการพัฒนาเมืองอัจฉริยะดังกล่าวของรัฐบาลที่รับผิดชอบ ดีบ้างมีความแตกต่างกันกับขอนแก่น โดยมีลักษณะของการเน้นการพัฒนาเมืองโดยใช้เทคโนโลยีเป็นตัวนำ (technological-centric method) รวมถึงบทบาทของ ดีบ้างก็ไม่ได้เน้นกระบวนการทางสังคมเป็นตัวนำ (social-centric method) อย่างเช่นที่ขอนแก่นใช้ในการขับเคลื่อนตามแนวทางของขอนแก่นโมเดล (ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ และคณะ, 2562, หน้า 77)

บริษัทพัฒนาเมืองกับการผลักดันนโยบายสาธารณะ

สำหรับการผลักดันนโยบายสาธารณะให้เกิดการรับรู้และกระจายสู่วงกว้างในสังคม จากกรณีขอนแก่นเริ่มต้นด้วยภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนเวทีสาธารณะในการหาทางออกของปัญหาในจังหวัดขอนแก่น ที่พยายามระดมความคิดเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ ในการทำให้ขอนแก่นหลุดพ้นจากปัญหาและสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยมีคนขอนแก่นเป็นศูนย์กลาง จึงเกิดเวทีสานเสวนานับพันครั้ง และนำมาสู่การจัดตั้งมูลนิธิขอนแก่นทศวรรษหน้า ที่เป็นผู้ขับเคลื่อนและสร้างเวทีเมืองในการพูดคุย ทำให้เกิดวิสัยทัศน์ในการมองจังหวัดไปในทิศทางเดียวกัน

“ขอนแก่นได้จัดทำสภาเมืองเพื่อกำหนดอนาคตขอนแก่นว่าจะไปอย่างไร แต่เป็นเพียงความหวัง แต่ยังไม่มีการกำหนดว่าจะทำอย่างไร (How) ซึ่งบริษัทพัฒนาเมืองเข้ามาช่วยเสริมในส่วนนี้ ใช้เวลาในการอดทนฟังกันมากกว่าสิบปี โดยการใช้เทคนิคในการสานเสวนา สร้างเวทีขึ้นมาพูดคุยในทุกประเด็น”

(คุณสุรเดช ผู้ร่วมก่อตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด)

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมมาจากฝั่งความต้องการของภาคประชาชน (demand side) โดยขับเคลื่อนผ่านองค์กรภาคประชาสังคม (มูลนิธิขอนแก่นทศวรรษหน้า) และจัดตั้งบริษัทเอกชน (บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด) ขึ้นมาเป็นปรากฏหน้าในการสื่อสารกับทั้งภาครัฐ ส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนในจังหวัด รวมถึงภาคประชาชนในขอนแก่นเอง ทำให้นำมาสู่การร่วมกลุ่ม และส่งผลการรับรู้เป็นวงกว้างในระดับประเทศ ผสมกับพลังของสื่อมวลชนที่เข้ามามีส่วนร่วมเช่นในเวทีสานเสวนาเช่นเดียวกัน แสดงให้เห็นว่า ขอนแก่นมองว่ารูปแบบของความร่วมมือของเอกชนแบบหอการค้า สภาอุตสาหกรรม หรือคณะกรรมการบูรณาการจังหวัดร่วมภาครัฐและภาคเอกชนที่ต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งยังคงพึ่งพาอำนาจจากรัฐส่วนกลางในการพัฒนาเมืองอยู่ รูปแบบดังกล่าวจึง

อาจจะไม่มีพลังเพียงพอในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะได้ทันและเกิดผลสำเร็จในสถานการณ์ปัจจุบันที่บริบทของสังคมโลก และบริบททางการเมืองของประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก

นอกจากการร่วมกลุ่มข้างต้นแล้ว จากผลของการใช้เครื่องมือผ่านเวทีสานเสวนา นำมาสู่การกำหนดทิศทางโดยการผลักดันนโยบายด้านขนส่งสาธารณะของขอนแก่น ที่เป็นแม่เหล็กสำคัญในการสร้างพลังดึงดูดและเกิดแรงกระตุ้นการพัฒนาในระดับท้องถิ่นขึ้นมา

“โมเดลขอนแก่น คือ การเป็นบริษัทพัฒนาเมือง ที่เข้าไปช่วยจังหวัดคิด และทำงานร่วมกับภาคการศึกษาอย่างวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น ม.ขอนแก่น จนเกิดการจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทราฟฟิค ซิสเต็ม จำกัด เป็นบริษัทฯ ของเทศบาลขึ้นมาได้ ตาม พรบ.เทศบาล พ.ศ. 2496 มาขับเคลื่อนระบบขนส่งสาธารณะในขอนแก่น ซึ่งต้องขอรับการอนุมัติและเห็นชอบจากรัฐบาลส่วนกลาง คือกระทรวงมหาดไทย”

(คุณสุรเดช ผู้ร่วมก่อตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด)

รูปแบบดังกล่าวปรากฏในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในมาตรา 57 ตรี ระบุว่า “เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด...(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย” ซึ่งรูปแบบดังกล่าวมีความคล้ายกับการจัดตั้งบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ของกรุงเทพมหานคร เพื่อดำเนินกิจการสาธารณะนั่นเอง จะเห็นได้ว่าองค์ความรู้ดังกล่าวเกิดจากการทำงานร่วมกันระหว่างภาคเอกชนและภาคการศึกษาอย่างมหาวิทยาลัยขอนแก่น ในการสร้างความน่าเชื่อถือและสนับสนุนเหตุผลในการสร้างแนวทางใหม่ในการพัฒนาท้องถิ่น

นอกจากความสัมพันธ์ที่เกิดความร่วมมือในภาคส่วนระดับจังหวัดแล้ว บริษัทพัฒนาเมืองยังมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกับองค์กรที่มีอิทธิพลทางความคิดด้านการพัฒนาเมืองและกลุ่มภาคประชาสังคมด้วยการศึกษานโยบายสาธารณะที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งนำมาสู่การเปิดพื้นที่ทดลองกิจกรรมสาธารณะในลักษณะงานวิจัยที่จะพัฒนาไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น รวมถึงการสำรวจทิศทางความคิดของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเมือง ดังเช่นที่จังหวัดอุดรธานี

“ที่อุดรธานีเราได้จัดกิจกรรม Walkable City ทดลองปฏิบัติการเมืองแห่งการเดินทางบนพื้นที่จริง ที่แยกทองใหญ่ หรือ “ชีบูย่าอุดร” ร่วมกับ เทศบาลนครอุดรธานี สมาคมการผังเมืองไทย Smart Growth Thailand เครือข่าย UDON2029 กลุ่มมาดีอีสาน และได้รับการสนับสนุนจาก สกว. การทดลองนี้เป็นเพียงตุ๊กตา เพื่อเก็บข้อมูลและความคิดเห็นไปใช้ในการทดลองในครั้งต่อไป และเพื่อกำหนดทางเดินหรือรูปแบบให้สอดคล้องการเติบโต

การออกแบบกิจกรรม การกำหนดพื้นที่จอดรถในเมือง ให้การเดินมีการนั่ง-แวะ ซึ่งการเดินจะเพิ่มกำลังซื้อมากกว่านั่งรถ ก่อให้เกิดเศรษฐกิจและสุขภาพ ซึ่งก็มีความเห็นเข้ามาทั้งบวกและลบ ได้ทั้งก่อนหินและดอกไม้ รวมถึงกลุ่มตรงข้าม แต่เราก็พยายามชวนเขามาร่วมวงพูดคุย”

(คุณวราวุธ นักธุรกิจอสังหาริมทรัพย์หนึ่งในผู้ก่อตั้งบริษัทพัฒนาเมือง)

จะเห็นได้ว่าการทดลองปฏิบัติการในพื้นที่จริงหรือพื้นที่สาธารณะเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบาย แม้ดำเนินการภายใต้การศึกษาวิจัย ทำให้เห็นถึงผลตอบรับทั้งทางบวกและลบจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเมือง นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองฝ่ายตรงข้ามที่เข้ามาแสดงออกต่อการทดลองนโยบายสาธารณะดังกล่าวที่เกิดขึ้นด้วย โดยในบริบทของอุดรธานี ผู้ก่อตั้งบริษัทพัฒนาเมืองมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติกับผู้บริหารท้องถิ่นของเทศบาลนคร จึงแสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผู้ออกแบบนโยบาย กลุ่มผู้ร่วมมือ และกลุ่มคัดค้านในเมือง และการพยายามสื่อสารวิธีการออกแบบนโยบายสาธารณะผ่านเครื่องมือสานเสวนา รวมถึงช่องทางออนไลน์ที่ทำให้เกิดการรับรู้และแสดงความคิดเห็นเป็นวงกว้าง

จากการเริ่มต้นของขอนแก่น และพื้นที่ใกล้เคียงอย่างอุดรธานี ที่พยายามสร้างกระบวนการออกแบบนโยบายสาธารณะภายใต้แนวคิดการพัฒนาเมืองสากล ไม่ว่าจะเป็นนโยบายระดับโครงการใหญ่ อย่างการพัฒนาขนส่งสาธารณะ หรือนโยบายระดับย่อยอย่างการพัฒนาทางเดินเท้าและทางม้าลาย จนนำมาสู่การเผยแพร่แนวคิดและนำรูปแบบของการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองไปใช้ ดังปรากฏบริษัทพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นตามมาอีกกว่า 20 แห่ง กระจายไปทั่วประเทศ

“บริษัทพัฒนาเมืองต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามมา เกิดจากเครือข่ายของสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย ที่มองเห็นถึงโอกาสในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองผ่านการจัดตั้งบริษัทจำกัด อย่างที่มีขอนแก่นเป็นต้นแบบ และได้รับการสนับสนุนแนวคิดในการพัฒนาเมืองจากสมาคมการผังเมืองไทย และสนับสนุนการศึกษาวิจัยจาก สกว. ในประเด็นที่แต่ละเมืองสนใจ”

(คุณภูษิต นักธุรกิจอสังหาริมทรัพย์หนึ่งในผู้ก่อตั้งบริษัทพัฒนาเมือง)

เครือข่ายของสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทยเป็นหนึ่งในกลุ่มผลประโยชน์สำคัญ ที่เกิดจากการรวมตัวของนักธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศไทย ซึ่งทางสมาคมฯ มีการประชุมและพบปะพูดคุยกันอย่างสม่ำเสมอ และนำมาสู่การมองเห็นถึงโอกาสในการพัฒนาท้องถิ่นให้เติบโตผ่านการนำรูปแบบขอนแก่นโมเดลมาใช้ นอกจากนี้ยังมีสมาคมการผังเมืองไทยในฐานะองค์กรที่มีองค์ความรู้

ด้านแนวคิดการพัฒนาเมือง และเป็นผู้นำแนวคิด “เมืองเติบโตอย่างชาญฉลาด (smart growth city)” เข้ามาเผยแพร่ในประเทศไทย และด้วยการสนับสนุนการพัฒนาเครือข่ายด้วยงานวิจัย เพื่อนำแนวคิดดังกล่าวไปปรับใช้ ผ่านการสนับสนุนงบประมาณจาก สกว.

เมื่อเกิดการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองอย่างแพร่หลาย ผ่านปฏิสัมพันธ์ของเครือข่ายนักธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว จากนั้นได้มีการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ในรูปแบบของ “เครือข่ายกิจการพัฒนาเมือง” โดยมีখনแก่นและภูเก็ตเป็นผู้นำสำคัญ และสมาคมการผังเมืองไทยในฐานะผู้มีอิทธิพลทางด้านแนวคิดการพัฒนาเมือง ซึ่งในเวลาต่อมานายกสมาคมการผังเมืองไทยได้รับการแต่งตั้งให้เป็นหนึ่งในอนุกรรมการวางแผนแม่บทเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ กลุ่มที่ 4 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (ฐานเศรษฐกิจ, 2561) แสดงให้เห็นว่านอกจากการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นแล้ว ยังมีการใช้วิธีการผลักดันผ่านผู้มีอำนาจในระดับชาติควบคู่กันไปด้วย

สรุปและอภิปรายผล

จากการศึกษาองค์กรเอกชนในรูปแบบบริษัทพัฒนาเมือง พบว่า เกิดขึ้นจากผลของการติดขัดในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะในระดับท้องถิ่น ซึ่งขาดการกระจายอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณและอำนาจในการตัดสินใจในการพัฒนาเมืองของตนเอง แม้ที่ผ่านมาจะมีรูปแบบของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนอย่างเช่น หอการค้า สมาคมอุตสาหกรรม หรือ กรอ.จังหวัด ก็ตาม ซึ่งปัจจุบันไม่สามารถตอบโจทย์การพัฒนาและความต้องการของภาคประชาชนได้อย่างทันท่วงที จากกรณีখনแก่นจึงทำให้เกิดรูปแบบขององค์กรเอกชนในลักษณะ “บริษัทจำกัด” หรือเรียกว่า “บริษัทพัฒนาเมือง” ขึ้นมา เป็นตัวแทนแบบใหม่ในการทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม ภาคการศึกษา ภาคเอกชน ภาครัฐท้องถิ่น รวมถึงภาครัฐส่วนกลางและภูมิภาค เป็นกลุ่มผลประโยชน์ในเมืองระดับท้องถิ่น ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะของเมืองตามมา กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การสร้างอุปสงค์ของนโยบายจากภาคท้องถิ่น (demand side) ผ่านรูปแบบกิจกรรมที่สร้างปฏิสัมพันธ์ภายในเมืองอย่างเวทีสานเสวนาสารธารณะ

โดยบริษัทพัฒนาเมืองมีแนวคิดเบื้องหลังในการนำมาปรับใช้เพื่อพัฒนาเมือง ด้วยการใช้นโยบายเมืองเติบโตอย่างชาญฉลาด (smart growth) ที่มีสมาคมการผังเมืองไทยเป็นผู้นำเข้ามาเผยแพร่ในประเทศไทย และแนวคิดเมืองอัจฉริยะ (smart city) ที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของรัฐส่วนกลางหลังเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2557 ทั้งสองแนวคิดมีส่วนสำคัญในการช่วยกำหนดทิศทางของการพัฒนาเมืองให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐส่วนกลางอย่างมาก

นอกจากแนวคิดการพัฒนาเมืองและการสร้างอุปสงค์ของนโยบายจากภาคท้องถิ่นแล้ว ยังเกิดการรวมเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในรูปแบบ “เครือข่ายกิจการพัฒนาเมือง” ผ่านความสัมพันธ์เดิมจากสมาคม

อสังหาริมทรัพย์ไทย โดยใช้วิธีการในการผลักดันนโยบายผ่านชนชั้นนำทางอำนาจทั้งในระดับจังหวัดและระดับชาติ ผนวกกับใช้ผลการศึกษาวิจัยมามีส่วนช่วยในการสร้างน้ำหนักและเหตุผลรองรับของนโยบายสาธารณะ ผ่านปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่มองเห็นโอกาสและให้การสนับสนุน เพื่อผลักดันประเด็นนโยบายสาธารณะและความสำคัญของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระดับท้องถิ่น ให้เกิดการยอมรับและถูกขับเคลื่อนในระดับนโยบายชาติ เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงในวงกว้างอีกด้วย

การศึกษาในกรณีนี้ได้ช่วยให้เห็นถึงการปรับตัวของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับท้องถิ่นที่พัฒนาจากองค์กรรูปแบบเก่า อาทิ หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด กรอ.จังหวัด เป็นต้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของการพัฒนา และสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศ โดยก่อเกิดเป็นองค์กรความร่วมมือรูปแบบใหม่ในการพัฒนาเมืองที่มีความคล่องตัวกว่ารูปแบบเก่า รวมถึงใช้วิธีการในการสร้างการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายจากแนวคิดการพัฒนาเมืองที่แพร่หลายในต่างประเทศ ผนวกเข้ากับเทคโนโลยีและองค์ความรู้ใหม่มาช่วยเพิ่มน้ำหนักของนโยบายสาธารณะมากขึ้น จึงเกิดเป็นความต้องการจากฝั่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเมืองชัดเจนมากกว่าองค์กรรูปแบบเก่า ที่ช่วยสะท้อนไปถึงหน่วยงานรัฐระดับส่วนภูมิภาคและส่วนกลางให้สามารถปรับทิศทางการพัฒนาและการตัดสินใจให้ตรงความต้องการของประชาชนในเมืองได้อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

งานศึกษาชิ้นนี้สามารถต่อยอดไปสู่การศึกษาเครื่องมือหรือเทคโนโลยีในอนาคตที่อาจจะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงให้เกิดการมีส่วนร่วมจัดสรรทรัพยากรสาธารณะอย่างคุ้มค่าและกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เช่น การใช้เทคโนโลยีบล็อกเชนที่ต้องการความถูกต้องของข้อมูล หรือองค์กรอัตโนมัติแบบกระจายศูนย์ (Decentralized Autonomous Organization: DAO) เป็นต้น นอกเหนือจากรูปแบบขององค์กรที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อให้นำมาสู่การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในการจัดการทรัพยากรสาธารณะอย่างโปร่งใสและมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในอนาคต

งานศึกษาชิ้นนี้สามารถต่อยอดไปสู่การศึกษากระบวนการกระจายอำนาจหรือการบริหารจัดการทรัพยากรสาธารณะในยุคสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยเฉพาะหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 โดยศึกษาจากการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการพัฒนาเมือง เช่น ภาครัฐส่วนกลาง ภาครัฐส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและประชาชน

รวมถึงการศึกษาขบวนการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองในพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ที่มีความแตกต่างในเชิงบริบทและพื้นที่ยุทธศาสตร์เพิ่มเติม เพื่อให้เห็นภาพวิธีการสร้างการมีส่วนร่วม ปฏิสัมพันธ์ และองค์ประกอบต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่มากยิ่งขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

งานศึกษานี้ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก “ทุนอุดหนุนวิทยานิพนธ์สำหรับนิสิต” บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้วิจัยขอขอบคุณมา ณ ที่นี้

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กระทรวงศึกษาธิการ. (2540). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา.

กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน. (2551). สายธารแห่งนักคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองกับสื่อสารศึกษา. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.

เกวลี เพชรศรีชาติ. (2560). นโยบายสาธารณะว่าด้วยการพัฒนาเมือง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เครือข่ายเชียงใหม่จัดการตนเอง. (2555). (ร่าง) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ. เชียงใหม่: วนิตาการพิมพ์.

ชนิษฐา ชูสุข และคณะ. (2559). กระบวนการนโยบายสาธารณะในการพัฒนาเมืองขนาดใหญ่. วารสารการบริหารท้องถิ่น, 9(2), 35-47.

ฐานเศรษฐกิจ. (2561). ดึง 15 บริษัทพัฒนาเมืองร่วมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไทย. วันที่ค้นข้อมูล 12 พฤษภาคม 2562, เข้าถึงได้จาก <https://www.thansettakij.com/business/314382>

เดชรัตน์ สุขกำเนิด. (2547). นโยบายสาธารณะกับสุขภาพของคนไทย. กรุงเทพฯ: อุษากการพิมพ์.

ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์. (2550). บทบาททางการเมืองของหอการค้าจังหวัดนครศรีธรรมราชต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

พิชญ์ พงศ์สวัสดิ์. (2560). เมือง-กิน-คน (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง มหาวิทยาลัยรังสิต.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2546). กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และภาวิณี ช่วยประคอง. (2557). รายงานการวิจัยการติดตามและประเมินผลการกระจาย อำนาจของไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

- ศรายุทธ คชพงศ์ และคณะ. (2564). การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *Journal of Modern Learning Development*, 6(5), 274-288.
- ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร. (2552). นโยบายสาธารณะไทย: กำเนิด พัฒนาการและสถานภาพของศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฑทอง.
- ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนาสุ และคณะ. (2562). ขอนแก่นโมเดล: *Khon Kaen Model*. ขอนแก่น: คลังนาโนวิทยา.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2562). พลวัตการกระจายอำนาจในประเทศไทย จาก พ.ศ. 2535 – 2561. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม. วันที่ค้นข้อมูล 12 พฤษภาคม 2562, เข้าถึงได้จาก <https://infocenter.nationalhealth.or.th/node/119>
- สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน). (2558). รายงานผลสำรวจและศึกษาวิจัยชุดความรู้ ส่องโอกาส สร้างอาชีพ การขยายตัวของความเป็นเมือง (urbanization). กรุงเทพฯ: ดี วันโอวัน เปอร์เซนต์.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2554). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2 พุทธศักราช 2554). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- อัญมณี ปินใจ. (2546). บทบาทของหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ต่อนโยบายสาธารณะ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภาษาอังกฤษ

- Aiken, M. (2014). *Private corporations shaping public policy: How can third sector organizations influence for profit organizations?*. Retrieved May 10, 2019, from www.istr.org/resource/resmgr/MunsterAbstracts/Aiken,_Mike.pdf
- Crouch, C. (2011). Giant corporations: A problem of democracy. in *The strange non-death of neo-liberalism*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Dye, T. R. (2002). *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2007). *The new public service: Serving, not steering*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Heurkens, E. (2012). *Private sector-led urban development projects: management, partnerships & effects in the Netherlands and the UK*. Rotterdam, NL: Sirene Ontwerpers.

- Keeley, J., & Scoones, I. (2003). *Understanding environmental policy processes: cases from Africa*. London: Earthscan Publications.
- Koppenjan, Joop F. M., & Enserink, B. (2009). *Public-private partnerships in urban infrastructures: Reconciling private sector participation and sustainability*. Delft, NL: Delft University of Technology.
- The Economist. (2015). *Special report Singapore: The Singapore exception*. Retrieved December 28, 2018, from http://www.economist.com/sites/default/files/20150718_singapore.pdf
- The Urban Land Institute. (2004). *Ten principles for smart growth on the suburban fringe*. Washington, D.C.: The Urban Land Institute.