

การวางแผนการขนส่งอย่างยั่งยืน: บทเรียนจากยุโรปสำหรับประเทศไทย Sustainable Transport Planning: Lessons from Europe for Thailand

สิทธา เจนศิริศักดิ์

ภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี จ.อุบลราชธานี 34190

Sittha Jaensirisak

Faculty of Engineering, Ubon Ratchathani University, Warin Chamrap, Ubon Ratchathani 34190

Tel : 0-4535-3336 E-mail: sittha.j@gmail.com

บทคัดย่อ

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งมีส่วนอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่การพัฒนาาระบบขนส่งที่ผ่านมายังไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการด้านขนส่งมากมาย เช่น การจราจรติดขัด มลพิษ และอุบัติเหตุ เป็นต้น ในประเทศไทย มีความพยายามในการแก้ปัญหาโดยการสร้างและขยายถนนเพิ่มเติม ซึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาได้และปัญหามีแนวโน้มมากขึ้น ดังนั้นบทความนี้จึงนำเสนอถึงแนวคิดและประสบการณ์วางแผนและพัฒนาระบบขนส่งอย่างยั่งยืนในยุโรป เพื่อเป็นบทเรียนการวางแผนสำหรับเมืองในประเทศไทย

คำหลัก การขนส่งอย่างยั่งยืน แผนแม่บทการขนส่งยุโรป

Abstract

Development of transport infrastructure is a key of economic development for every country. However, the transport development has not led to sustainable development. There are a number of transport problems, e.g. congestion, pollution, and accident. In Thailand, it has been attempted to build and expand road capacity, which cannot solve the problem. Therefore, this paper presents concept and experience of sustainable transport planning and development in Europe which could be lessons for transport planning in Thailand.

Keywords: Sustainable transport, transport masterplan, Europe

1. บทนำ

ประเทศต่างๆมีการเร่งขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานโดยการใช้ทรัพยากรของประเทศไปเป็นจำนวนมาก โดยปราศจากการคำนึงถึงผลกระทบในระยะยาว การพัฒนาลักษณะนี้สามารถเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้ในระยะสั้น แต่เป็นการทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในระยะยาวซึ่งนำไปสู่ปัญหาในด้านชีวิตความเป็นอยู่ของคนในประเทศในอนาคต ปัญหาคือว่า ทำอย่างไรประเทศเหล่านี้จะสามารถพัฒนาโดยมุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และไม่ทำให้เกิดผลกระทบในระยะยาว?

แนวคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน” (sustainable development) ถูกกล่าวถึงในรายงานของสหประชาชาติชื่อ “Our Common Future” (มักถูกเรียกว่า Brundtland report) [1] โดย World Commission on Environment and Development ในปี ค.ศ. 1987 โดยให้คำนิยาม การพัฒนาที่ยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่บรรลุความต้องการของคนในปัจจุบันโดยไม่เป็นการบั่นทอนความสามารถของคนในยุคต่อไป ที่จะบรรลุความต้องการของตน (“development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”)

กล่าวง่าย ๆ ได้ว่า หากคนในรุ่นนี้พัฒนาเพื่อให้ตนเองอยู่อย่างสุขสบาย โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบด้านลบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น ทำให้เกิดสิ่งแวดล้อมเป็น

พิษ หรือ ไข้ทรพิษากรอยฟุ่มเฟือย และไม่มีโครงสร้างทดแทน จะมีผลให้คนในรุ่นต่อไปไม่สามารถพัฒนาให้ตนได้อยู่อย่างสุขสบายเช่นเดียวกัน โดยสรุปแล้ว การพัฒนาที่ยั่งยืนนี้มีหลักการกว้างๆ คือ การพัฒนาไม่ว่าด้านใดๆ ก็ตาม ต้องมีความสมดุลทั้ง การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม นั่นหมายความว่า การพัฒนาในด้านต่างๆ ไม่ใช่เน้นให้บรรลุเป้าหมายเพื่อการกระตุ้นการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งมีส่วนอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่การพัฒนาาระบบขนส่งที่ผ่านมายังไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาด้านขนส่งมากมาย เช่น การจราจรติดขัด มลพิษ และอุบัติเหตุ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัญหาหลักของทุกๆ เมือง

ในประเทศไทย ปัญหาการขนส่งเป็นปัญหาหลักของทุกๆเมือง มีความพยายามในการแก้ปัญหาโดยการสร้างและขยายถนนเพิ่มเติม ซึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาได้ และปัญหามีแนวโน้มมากขึ้น ดังนั้น บทความวิชาการนี้จึงนำเสนอถึงแนวคิดและประสบการณ์วางแผนและพัฒนาระบบขนส่งอย่างยั่งยืนในยุโรป เพื่อเป็นบทเรียนการวางแผนสำหรับเมืองในประเทศไทย โดยในหัวข้อที่ 2 นำเสนอแนวคิดการวางแผนการขนส่งอย่างยั่งยืน หัวข้อที่ 3 กล่าวถึงการวางแผนการขนส่งอย่างยั่งยืนในยุโรป หัวข้อที่ 4 กล่าวถึงการจัดทำแผนแม่บทการขนส่งและจราจรของเมืองในประเทศไทย หัวข้อที่ 5 นำเสนอข้อเสนอแนะสำหรับการวางแผนการขนส่งอย่างยั่งยืนสำหรับประเทศไทย และ สรุปในหัวข้อที่ 6

2. แนวคิดการวางแผนการขนส่งอย่างยั่งยืน

การแก้ปัญหาการขนส่งและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง จะมีผลต่อพฤติกรรมการเดินทางของประชาชน และมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในทางกลับกัน การพัฒนาพื้นที่ใดๆ ก็ตาม จะเกิดผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงการเดินทางและการวางแผนการขนส่ง การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง ไม่ใช่เพียงเพื่อการแก้ปัญหาจราจรติดขัดเท่านั้น แต่เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเมือง ดังนั้น “ผู้มีส่วนในการตัดสินใจ” ต้องมีวิสัยทัศน์ชัดเจนว่าต้องการเมืองแบบใด

ที่ผ่านมา การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและการขนส่ง มักกระทำลำพังโดยนักการเมืองจากการเลือกตั้ง ปัจจุบันนี้ ระบบเศรษฐกิจ สังคม และการดำเนินชีวิตมีความซับซ้อนมากขึ้น ประชาชนโดยทั่วไปซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบในฐานะผู้อยู่อาศัย (และเป็นเจ้าของประเทศ) ควรเป็นส่วนสำคัญของ “ผู้มีส่วนในการตัดสินใจ” เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนที่ตนอยู่อาศัย รวมถึงการวางแผนระบบคมนาคมขนส่ง

หลักการพื้นฐานของการวางแผนเมืองและขนส่งนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องคำนึงถึง ทุกกลุ่มผู้เดินทาง (เดินเท้า รถจักรยาน รถจักรยานยนต์ รถขนส่งสาธารณะ และรถยนต์) และทุกกลุ่มคน (รวมทั้งผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เช่น ผู้มีรายได้น้อย ผู้สูงอายุ และคนพิการ เป็นต้น) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยไม่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม นั่นคือ ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนนั่นเอง

การจราจรติดขัดนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากมีรถยนต์มากเกินไปที่ระบบจะรองรับได้ ทำให้การเดินทางไม่สะดวกตามด้วยเกิดปัญหามลพิษและอุบัติเหตุ เป็นเหตุให้คุณชีวิตลดลง ในอดีตมักมีความเข้าใจว่า แนวทางการแก้ปัญหา คือ การขยายความจุของถนน โดยการสร้างถนนเพิ่มและขยายความกว้างของถนน เพื่อให้รองรับปริมาณจราจรได้มากขึ้น แต่จากงานวิจัยและประสบการณ์ทั้งในและต่างประเทศ พบว่า วิธีการนี้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน ยิ่งสร้างหรือขยายถนนมากขึ้น ปริมาณการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลยิ่งมากขึ้น และอัตราการเพิ่มขึ้นของการใช้รถยนต์สูงขึ้นเร็วกว่าที่จะสร้างหรือขยายถนนได้ทัน นอกจากนี้ ยังมี การขยายถนนมากขึ้น ความน่าอยู่ของเมืองจะยิ่งลดลง เนื่องจากพื้นที่สาธารณะลดลง สภาพภูมิทัศน์เสียไป ขาดความร่มรื่น ขาดพื้นที่ในการดำเนินกิจกรรมทางสังคม และอุบัติเหตุเพิ่มขึ้น เป็นต้น

เมื่อไม่สามารถขยายความจุของโครงข่ายถนนให้ทันกับการเพิ่มของการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล แนวคิดการวางแผนการขนส่งอย่างยั่งยืนที่เหมาะสม คือ (1) ควบคุมความต้องการในการเดินทางโดยรถยนต์ในพื้นที่ใจกลางเมือง โดยการควบคุมการเข้าออกและความเร็วของรถยนต์ (2) จัดให้มีระบบขนส่งสาธารณะที่เหมาะสมและปลอดภัย และ (3) ส่งเสริมการเดินทางระยะสั้นด้วยการ

เดินเท้าและจักรยาน เพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกในการเดินทาง และใช้พื้นที่ที่มีจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพ

3. การวางแผนการขนส่งอย่างยั่งยืนในยุโรป

การวางแผนการขนส่งและการใช้ที่ดินมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างมาก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ เมื่อมีการพัฒนาศูนย์การค้าขนาดใหญ่ขึ้นที่ชานเมือง ปัญหาการจราจรมักจะตามมาบนเส้นทางที่มุ่งไปสู่ศูนย์การค้านั้น ในทางกลับกัน เมื่อมีการพัฒนาเส้นทางคมนาคมขึ้น การพัฒนาที่ดินโดยรอบมักจะเกิดขึ้นตาม

กระบวนการวางแผนด้านการขนส่งและการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน ที่พัฒนาขึ้นในทวีปยุโรป (ซึ่งน่าจะมีประโยชน์สำหรับการวางแผนในประเทศไทย หากถูกนำมาปรับใช้อย่างเหมาะสม) กระบวนการวางแผนในยุโรปนี้ ได้มีการศึกษาในโครงการชื่อ PROSPECT (PROcedures for recommending Sustainable Planning of European City Transport Systems) [2] โดยมีฐานข้อมูล [3] และ คู่มือ ซึ่งเป็นรายงานหลักจากโครงการ ชื่อ "Developing Sustainable Urban Land Use and Transport Strategies: A Decision Makers' Guidebook" [4] สำหรับผู้มีส่วนในการตัดสินใจ (decision makers) ในด้านการขนส่งและการใช้ที่ดิน

เนื้อหาในส่วนต่อจากนี้เป็นสรุปกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการขนส่งและการใช้ที่ดินที่เสนอในยุโรป และ ประสบการณ์ของกรุงเวียนนา (Vienna) ประเทศออสเตรีย (Austria)

3.1 กระบวนการในการกำหนดยุทธศาสตร์ ด้านการขนส่งและการใช้ที่ดินที่เสนอในยุโรป

เมืองต่างๆแตกต่างกันในการตัดสินใจวางแผน ซึ่งสามารถแบ่งเป็น 3 วิธีกว้างๆ ได้แก่ วิธีที่นำโดยวิสัยทัศน์ (vision-led) วิธีที่นำโดยการวางแผน (plan-led) และ วิธีที่นำโดยประชาพิจารณ์ (consensus-led)

วิธีที่นำโดยวิสัยทัศน์ เป็นวิธีการที่ผู้นำ (โดยทั่วไปคือผู้ว่าหรือกรรมการบริหารเมือง) มีมุมมองที่ชัดเจนกับรูปแบบเมืองในอนาคตที่พวกเขาต้องการ ดังนั้นจึงได้ใช้เครื่องมือทางนโยบายที่ทำให้วิสัยทัศน์นั้นเป็นจริง

วิธีการที่นำโดยการวางแผนเกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์และชี้ประเด็นปัญหา แล้วเลือกวิธีการแก้ปัญหาที่ดีที่สุด ปัญหาจะถูกเน้นให้เห็น

เนื่องจากเป็นความล้มเหลวของสภาพการณ์ปัจจุบันและอนาคต

วิธีการที่นำโดยประชาพิจารณ์เกี่ยวข้องกับการอภิปรายร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียเพื่อบรรลุข้อตกลงในแต่ละขั้นของวิธีการที่นำโดยการวางแผน โดยหลักการแล้วข้อตกลงที่จำเป็น ได้แก่ วัตถุประสงค์ที่ต้องการและลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ ปัญหาที่ต้องจัดการและความหนักเบาของปัญหา เครื่องมือทางนโยบายและความเหมาะสม การเลือกใช้นโยบายที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ และวิธีการในการผสมผสานเครื่องมือทางนโยบายเข้าด้วยกันเป็นยุทธศาสตร์เพื่อนำไปปฏิบัติ

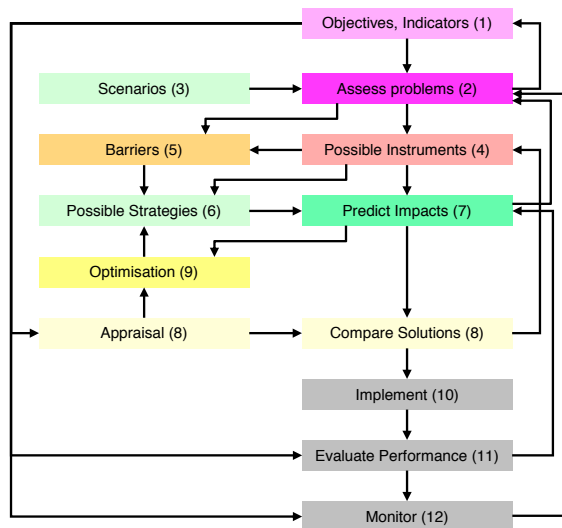
ไม่มีวิธีการใดที่ดีที่สุด วิธีการที่นำโดยวิสัยทัศน์ เป็นวิธีการที่ขึ้นโดยตรงกับบุคคลที่มีวิสัยทัศน์นั้นๆ ถ้าบุคคลนั้นไม่อยู่ในตำแหน่งอีกต่อไป ยุทธศาสตร์ที่ใช้อาจถูกยกเลิกโดยทั้งหมด วิธีการที่นำโดยการวางแผนสามารถเกิดขึ้นจากนักวางแผนมืออาชีพ ซึ่งอาจมองข้ามความต้องการของนักการเมืองและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย วิธีการที่นำโดยประชาพิจารณ์ อาจเกิดความล่าช้าและไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ (นอกจากเกิดความคิดเห็นร่วมกันโดยเร็วและมั่นคง) ดังนั้น วิธีการที่ดีที่สุด คือ การเลือกการผสมผสานวิธีการที่เหมาะสมกับสภาพของเมืองและการปรับปรุงพัฒนายุทธศาสตร์ต่อไป

เมืองส่วนใหญ่ในยุโรป ได้ผสมผสานทั้ง 3 วิธีการข้างต้นเข้าด้วยกัน ในขณะที่กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวข้องกับวิธีการที่นำโดยการวางแผน จำเป็นที่จะต้องมีกระบวนการที่เป็นลำดับขั้นตอน จะเป็นผลดีหากใช้ร่วมกับวิธีการที่นำโดยประชาพิจารณ์และวิธีการที่นำโดยวิสัยทัศน์ โครงสร้างที่เป็นตรรกะ (รูปที่ 1) ช่วยให้การกำหนดยุทธศาสตร์เป็นไปอย่างเป็นขั้นตอนและยังสามารถบรรลุตามความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม

ในการพัฒนายุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์ (objectives) เป็นจุดเริ่มต้นของโครงสร้างที่เป็นตรรกะ วัตถุประสงค์แสดงถึงการพัฒนาที่เมืองต้องการจากระบบขนส่งและการใช้ที่ดิน วัตถุประสงค์เกิดจากการที่ผู้มีส่วนในการตัดสินใจ (decision makers) กำหนดวัตถุประสงค์ร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ (stakeholders) โดยมีดัชนีชี้วัด (indications) และเป้าหมาย (targets) เป็นตัวประเมินผลการดำเนินงาน

การระบุประเด็นปัญหา (problem identification) เป็นพื้นฐานในการกำหนดแนวทางการแก้ปัญหา วิธีการที่ช่วยระบุประเด็นปัญหา คือ (1) การอ้างอิงกับวัตถุประสงค์ เช่น วัตถุประสงค์ด้านประสิทธิภาพของระบบเกี่ยวข้องกับปัญหาจราจรติดขัด หรือ วัตถุประสงค์ด้านความปลอดภัยเกี่ยวข้องกับปัญหาอุบัติเหตุ และ (2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการชี้ประเด็นปัญหา (ประชาชนอาจมีข้อจำกัดในการมองปัญหาในอนาคต)

เครื่องมือทางนโยบาย (policy instruments) ช่วยในการแก้ปัญหาและช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ เครื่องมือทางนโยบายมีอยู่มากมาย ซึ่งแบ่งเป็นประเภทหลักๆ คือ นโยบายการใช้ที่ดิน การจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการโครงสร้างพื้นฐาน การจัดให้มีข้อมูลสารสนเทศ วิธีการทางทัศนคติ และ นโยบายการเก็บเงิน (ดูรายละเอียดที่ [3])



รูปที่ 1 โครงสร้างที่เป็นตรรกะในการกำหนดยุทธศาสตร์ [4]

กระบวนการวางแผนนี้สามารถ สรุปลงเป็นขั้นตอนโดยรวมได้ ดังนี้

1. กำหนดวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ ดัชนีชี้วัด และเป้าหมาย รวมทั้ง ระบุประเด็นปัญหา
2. พิจารณาเครื่องมือทางนโยบายที่น่าจะมีประโยชน์ พร้อมทั้ง ประเมินอุปสรรคของแต่ละนโยบาย
3. พัฒนาแบบจำลองสำหรับคาดการณ์ผลของยุทธศาสตร์ (ชุดนโยบาย) แบบต่าง ๆ

4. ประเมินผลของยุทธศาสตร์แบบต่าง ๆ เทียบกับวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย เพื่อหาชุดยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุด

5. ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุด พร้อมทั้ง ประเมินและติดตามผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เทียบกับวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เพื่อที่จะปรับปรุงยุทธศาสตร์ต่อไป

ยุทธศาสตร์ที่เป็นไปได้ (strategy formulation) ในการแก้ไขปัญหา ถูกพัฒนาขึ้นจากการผสมผสานกันของเครื่องมือทางนโยบายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และลดผลกระทบจากสิ่งกีดขวางต่างๆ เนื่องจากไม่มีนโยบายใดแก้ปัญหาได้เพียงลำพัง

มีเมืองไม่มากนักที่ทำตามโครงสร้างที่เป็นตรรกะนี้ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม พบบ่อยครั้งที่หากไม่ปฏิบัติตามโครงสร้างนี้จะเกิดจุดอ่อนกับยุทธศาสตร์โดยรวมที่ใช้ในการแก้ปัญหา เช่น

- เครื่องมือทางนโยบายที่แนะนำไม่ชัดเจนในการแก้ปัญหา หรือ อาจไม่ใช่แนวทางการแก้ปัญหาที่ดีที่สุด
- ยุทธศาสตร์ที่พัฒนาขึ้นมา ปราศจากการพิจารณาอุปสรรคที่น่าจะเกิดขึ้นในการนำมาปฏิบัติ
- การประเมินผลเทียบกับวัตถุประสงค์มองข้ามผลกระทบทางอ้อม
- การนำไปปฏิบัติปราศจากการตรวจสอบภายหลังว่ายุทธศาสตร์ดำเนินการไปตามแผนที่วางไว้หรือไม่

เพื่อที่จะจัดสิ่งเหล่านี้ เราควรที่จะทำตามขั้นตอนของโครงสร้างที่เป็นตรรกะนี้อย่างเคร่งครัดเท่าที่จะเป็นไปได้ แม้ว่าบางอย่างสามารถละเว้นได้

3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation)

ในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ข้างต้น ทุกๆ ขั้นตอนควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนการใช้ที่ดินและการขนส่ง ในหลายๆกรณี การมีการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางแผน ในบางประเทศ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมี การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นศูนย์กลางของวิธีการที่นำโดยประชาคมติในกระบวนการตัดสินใจ แต่สามารถเพิ่ม

ความสำเร็จให้กับวิธีการที่นำโดยวิสัยทัศน์และวิธีการที่นำโดยการวางแผนด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางทำให้:

- วัตถุประสงค์ได้รับการพิจารณาโดยครอบคลุมทุกด้าน
- เข้าใจปัญหาดีขึ้น
- เกิดนวัตกรรมในการแก้ไขปัญหา
- เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการสนับสนุนและการยอมรับยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหา
- ช่วยประหยัดเวลาและงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการดำเนินการ เนื่องจากวัตถุประสงค์มีจำนวนตามความต้องการอย่างแท้จริงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ผู้เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม คือ ผู้มีส่วนได้เสียในการพัฒนายุทธศาสตร์ ซึ่งควรประกอบด้วยองค์กรที่มีส่วนโดยตรงในการดำเนินการยุทธศาสตร์นั้น และผู้ซึ่งน่าจะมีอิทธิพลต่อยุทธศาสตร์นั้น คนกลุ่มนี้เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากยุทธศาสตร์ เป็นผู้ช่วยในกระบวนการมีส่วนร่วม หรือ เป็นผู้ที่มีความสามารถหรือมีทรัพยากรในการพัฒนายุทธศาสตร์หรือกระบวนการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมสามารถเกิดขึ้นได้หลายระดับ ได้แก่

- การให้ข้อมูล: เป็นการให้ข้อมูลทางเดียวเพื่อให้ผู้สนใจได้ทราบข้อมูลอย่างต่อเนื่อง
- การให้คำปรึกษา: เป็นขั้นที่ผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนโดยทั่วไปมีความคิดเห็นร่วมกันในระหว่างการศึกษาและใช้ความคิดเห็นนั้นในการกำหนดยุทธศาสตร์ต่อไป
- การตัดสินใจร่วมกัน: เป็นขั้นที่ผู้มีส่วนได้เสียทำหน้าที่เป็นผู้มีส่วนในการตัดสินใจและการทำงานร่วมกับผู้มีส่วนในการตัดสินใจและผู้เชี่ยวชาญเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์
- การทำงานร่วมกัน: เป็นขั้นที่ผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวข้องในการนำยุทธศาสตร์ไปลงมือปฏิบัติ
- การสนับสนุนกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย: เป็นขั้นที่เมืองอนุญาตให้กลุ่มผู้สนใจที่ผู้มีส่วนได้เสียมีการพัฒนายุทธศาสตร์ของตนเอง

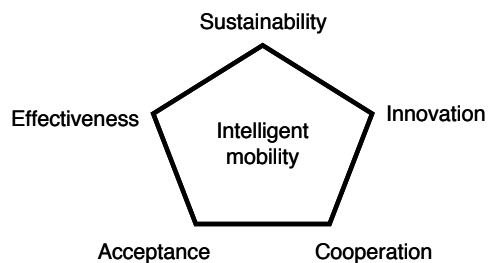
ไม่มีระดับการมีส่วนร่วมใดดีกว่าระดับอื่นๆ แต่ละระดับเหมาะสมกับแต่ละขั้นตอนในการพัฒนายุทธศาสตร์หรือเหมาะสมกับแต่ละขนาดของปัญหา สิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ คือ ระดับของการมีส่วนร่วมไหนที่มีความเหมาะสมและทำไมจึงต้องมีการมีส่วนร่วม

3.3 กรณีศึกษากรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย

ตัวอย่างหนึ่งของการวางแผนที่ดีสำหรับเมืองในยุโรป คือ เมืองเวียนนา (Vienna) ประเทศออสเตรีย (Austria) กรุงเวียนนา มีประชากรประมาณ 1.66 ล้านคน มีพื้นที่ประมาณ 415 ตารางกิโลเมตร ปริมาณของเวียนนาครอบคลุมพื้นที่ในรัศมีกว่า 40 – 50 กิโลเมตร โดยรอบกรุงเวียนนา มีประชากรรวม 2.2 ล้านคน

แนวคิดการวางแผนด้านขนส่ง มีการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อการลดผลกระทบการขนส่งต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การเพิ่มความปลอดภัยในการเดินทาง และการจัดสรรพื้นที่ในเมืองเพื่อคนเดินเท้าและผู้ใช้จักรยาน การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เหล่านี้ได้ จำต้องลดการขยายตัวของเมือง ลดปริมาณจราจร และเพิ่มสัดส่วนการเดินทางโดยขนส่งสาธารณะ ผู้เดินเท้าและผู้ใช้จักรยาน

รัฐบาลกรุงเวียนนาได้กำหนด “แผนการเดินทางในเมืองเวียนนา” (the urban mobility plan 2003) [5] โดยกำหนดวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ของการเดินทางที่ชาญฉลาด (intelligent mobility) 5 ด้าน คือ ความยั่งยืน (sustainability) ประสิทธิภาพ (effective) การยอมรับ (acceptance) ความร่วมมือ (cooperation) และนวัตกรรม (innovation) ดังแสดงในรูปที่ 2



รูปที่ 2 วิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ของการเดินทางที่ชาญฉลาดในแผนแม่บทเมืองเวียนนา [5]

แผนแม่บทนี้ได้กำหนดเป้าหมายหนึ่ง คือ สัดส่วนรูปแบบการเดินทาง สำหรับปี ค.ศ. 2020 ดังตารางที่ 1

เป้าหมายที่กำหนดนี้เป็นที่ท้าทายอย่างยิ่ง คือ การลดสัดส่วนการเดินทางของรถยนต์ลงเหลือร้อยละ 25 และเพิ่มสัดส่วนของรถขนส่งสาธารณะเป็นร้อยละ 45 ซึ่งตรงกันข้ามกับสภาพความเป็นจริงของเมืองส่วนใหญ่ คือ การเดินทางของรถยนต์กำลังเพิ่มขึ้น และการใช้รถขนส่งสาธารณะลดลง

ตารางที่ 1 เป้าหมายสัดส่วนรูปแบบการเดินทางของเมืองเวียนนา

รูปแบบการเดินทาง	ข้อมูลจริง		เป้าหมาย
	ค.ศ. 1994	ค.ศ. 2005	ค.ศ. 2020
รถยนต์	37%	34%	25%
รถขนส่งสาธารณะ	37%	34%	45%
เดิน	23%	28%	24%
รถจักรยาน	3%	4%	6%

มาตรการของกรุงเวียนนาที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนี้ได้กำหนดไว้ ดังนี้

- ขยายเส้นทางรถไฟฟ้าใต้ดิน
- ระบบสิทธิพิเศษในการเดินรถประจำทางและรถไฟฟ้า (bus and tram priority)
- ปรับปรุงการบริการของรถประจำทางและรถไฟฟ้า
- เพิ่มค่าจอดรถยนต์ (จากเดิมที่ค่อนข้างสูงอยู่แล้ว) และควบคุมพื้นที่จอดรถ
- ขยายโครงข่ายเส้นทางเฉพาะรถจักรยาน (รวมเป็นระยะทางกว่า 900 กิโลเมตร)
- ปรับปรุงทางเดินเท้ากว้างไม่น้อยกว่า 2 เมตร พร้อมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น สัญญาณไฟที่ทางข้าม เวลารอข้ามถนนไม่เกิน 40 วินาที
- กำหนดพื้นที่ชุมชนที่รถยนต์ใช้ความเร็วได้ไม่เกิน 30 กิโลเมตรต่อชั่วโมง

ระบบรถขนส่งสาธารณะในกรุงเวียนนาประกอบด้วย (1) รถรางไฟฟ้า (tram) 232 กิโลเมตร ซึ่งใช้ผิวจราจรร่วมกับรถยนต์ (2) รถไฟฟ้าใต้ดิน (underground) 61 กิโลเมตร และ (3) รถประจำทาง (bus) ซึ่งมีช่องทางเฉพาะรถประจำทาง (bus lane) ประมาณ 60 กิโลเมตร (10%) จากทั้งหมด 636 กิโลเมตร

จะเห็นว่า ระบบรางในกรุงเวียนนามีระยะทางบริการทั้งสิ้น เกือบ 300 กิโลเมตร (ในเมืองที่มีพื้นที่เพียง

415 ตารางกิโลเมตร) รองรับปริมาณผู้โดยสาร ประมาณ 2 ล้านคนต่อวัน

รถไฟฟ้าใต้ดินเป็นหัวใจหลักของระบบรถขนส่งสาธารณะในกรุงเวียนนา ให้บริการในเส้นทางหลัก เพื่อเชื่อมโยงศูนย์กลางต่างๆ ของเมืองเข้าด้วยกัน (กรุงเวียนนาถูกพัฒนาแบบหลายศูนย์กลาง (polycentric)) และมีโครงข่ายไฟฟ้าและรถโดยสารประจำทาง ซึ่งมีระยะทางรวมถึง 870 กิโลเมตร ทำหน้าที่เสริมระบบขนส่งสาธารณะให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วถึงทุกพื้นที่ ทำให้การเข้าถึงระบบมีความสะดวกมาก ตัวรถรางไฟฟ้าและรถโดยสารประจำทางเป็นรุ่นที่ทันสมัย เป็นแบบพื้นต่ำ (low floor) เพื่อการบริการสำหรับคนพิการที่ใช้รถเข็นและผู้เดินทางกับรถเข็นเด็ก

นอกจากระบบรถขนส่งสาธารณะที่ช่วยให้การเดินทางสะดวกสบายแล้ว โครงข่ายทางเดินเท้าและเส้นทางเฉพาะจักรยาน (bike lane) ก็ถูกพัฒนาครอบคลุมทุกพื้นที่ ในใจกลางเมืองเป็นพื้นที่คนเดินและเป็นพื้นที่ค้าขาย (pedestrian area and shopping street) ที่ห้ามรถยนต์เข้า มีทางเดินเท้าที่กว้างขวาง ร่มรื่น พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกในการข้ามถนน มีทางเฉพาะจักรยานกว่า 1,000 กิโลเมตร ส่วนใหญ่เป็นทางจักรยาน (bike path) ที่แยกเด็ดขาดจากทางรถยนต์ ส่วนบนช่วงถนนที่แคบ มีการทำช่องทางจักรยาน (bike lane) ที่ชัดเจน เพื่อความปลอดภัยของผู้ขับขี่

เห็นได้ว่า กรุงเวียนนามีการออกแบบโครงสร้างพื้นฐานและจัดสรรพื้นที่โดยให้ความสำคัญกับทุกรูปแบบการเดินทาง

นอกเหนือจากการวางแผนสำหรับผู้เดินทางโดยรถขนส่งสาธารณะ ผู้ใช้จักรยาน และผู้เดินเท้า กรุงเวียนนาได้มี การวางแผนจัดการที่จอดรถ (parking management) ไปพร้อมกันด้วย โดยมีการควบคุมอย่างเข้มงวดในศูนย์กลางเมือง มีการควบคุมปริมาณที่จอดรถและค่าจอดรถ ทั้งที่จอดรถสาธารณะริมถนนและที่จอดรถที่เป็นของส่วนบุคคลและเอกชน มาตรการควบคุมที่จอดรถนี้ทำให้การใช้รถยนต์ลดความสะดวกลงและมีค่าใช้จ่ายสูง มีผลให้ผู้ที่มีรถยนต์ใช้รถยนต์เท่าที่จำเป็น และใช้รถขนส่งสาธารณะมากขึ้น ทำให้ปัญหาการจราจรลดลง

4. การจัดทำแผนแม่บทการขนส่งและจราจรของเมืองในประเทศไทย

เมืองหลักในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้น ทำให้ยานพาหนะและปริมาณการเดินทางเพิ่มขึ้นด้วย แม้ว่าสภาพการจราจรขนส่งในเมืองภูมิภาคยังไม่คับคั่งเท่ากับกรุงเทพมหานคร แต่หากไม่ป้องกันและแก้ไขอย่างจริงจังแล้ว สภาพการจราจรและขนส่งในอนาคตจะมีสภาพเช่นเดียวกับในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้

4.1 กระบวนการจัดทำแผนแม่บท

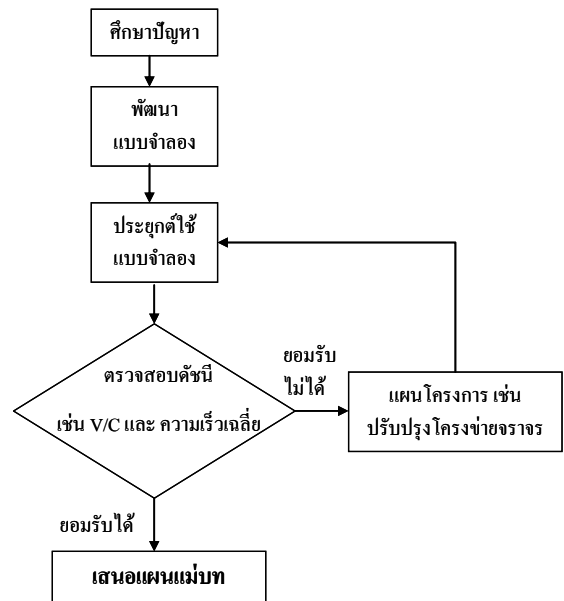
แผนหลักการพัฒนาระบบการจราจรและขนส่งได้เริ่มต้นตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งกำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บทด้านการจราจรและขนส่งในจังหวัดในภูมิภาค จังหวัดที่เป็นพื้นที่เศรษฐกิจเมืองใหม่หรือเมืองบริวารและจังหวัดอื่นๆ ที่มีปัญหาการจราจร

ที่ผ่านมาสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) กระทรวงคมนาคม (เดิมสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ได้มีการจัดทำแผนแม่บทด้านการจราจรและขนส่งในเมืองภูมิภาคเสร็จเรียบร้อยแล้วทุกจังหวัด [6] แต่ยังคงติดปัญหาในเรื่องการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

การจัดทำแผนแม่บทได้มีการศึกษาถึง (1) สภาพและระบบการจราจรและขนส่ง (2) ปัญหาการจราจรและขนส่ง (3) ลักษณะการเดินทางในปัจจุบันและอนาคต (4) แนวทางการแก้ปัญหาด้านการจราจรและขนส่ง และ (5) เสนอแผนแม่บทด้านการจราจรและขนส่ง

โครงสร้างของแผนแม่บทด้านการจราจรและขนส่งประกอบด้วย แผน (กลุ่มแผนงานโครงการ/มาตรการ) ที่กำหนด กรอบเวลาของการนำไปปฏิบัติ (Time-frame) โดยทั่วไปในช่วงแรกจะแบ่งออกเป็น 3 กรอบเวลา คือ แผนระยะสั้น (1-5 ปี) แผนระยะกลาง (5-10 ปี) และแผนระยะยาว (10-20 ปี) ในภายหลังตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2546 ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากระยะสั้น (1-2 ปี) ระยะกลาง (3-5 ปี) ระยะยาว (6-10 ปี) ซึ่งจะนำไปปฏิบัติต่อเนื่องกัน

การจัดทำแผนแม่บทในเมืองภูมิภาคต่างๆ มีรูปแบบการดำเนินการศึกษาจัดทำเช่นเดียวกัน สรุปได้ดังรูปที่ 3



รูปที่ 3 สรุปแนวทางการจัดทำแผนแม่บทด้านการจราจรและขนส่ง

การจัดทำแผนแม่บทเริ่มจากการศึกษาสภาพการจราจรและปัญหาของแต่ละเมือง เก็บข้อมูลเพื่อพัฒนาแบบจำลอง โดยที่ทุกเมืองใช้แบบจำลองที่คล้ายคลึงกัน คือ แบบจำลอง 4 ขั้นตอน (4-step model) ซึ่งใช้ในการคาดการณ์ผลกระทบด้านการจราจรและขนส่งในอนาคต และใช้ในการประเมินโครงการที่เสนอในช่วงเวลาต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดและการเข้าถึงได้ของเมือง โดยมีการคาดการณ์ทั้งกรณีที่ไม่มีการดำเนินการอะไรเลย (do nothing) และ กรณีที่มีโครงการต่างๆ ซึ่งถูกจำแนกเป็นโครงการผูกมัด (committed projects) และโครงการที่เสนอเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการจราจรและขนส่ง (proposed projects) ในช่วงเวลาต่างๆ ผลลัพธ์ที่ได้จากแบบจำลองถูกใช้ในการประเมินประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของโครงการต่างๆ โดยปกติแล้ว ดัชนีที่นิยมใช้ คือ อัตราส่วนปริมาณจราจรต่อความจุ (V/C) ซึ่งบ่งบอกถึงระดับการบริการ (level of service) ระยะทางในการเดินทางเฉลี่ย (คัน-กิโลเมตร) เวลาในการเดินทางเฉลี่ย (คัน-ชั่วโมง) และ ความเร็วเฉลี่ย (กิโลเมตร/ชั่วโมง) หากโครงการหรือชุดโครงการสามารถทำให้ดัชนีนี้อยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้ โครงการนั้นก็จะถูกรรจนาในแผนแม่บท

เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการจัดทำแผนแม่บทในประเทศไทยกับที่แนะนำในยุโรป แม้ว่าแผนแม่บทของไทยจะมีการพัฒนาแบบจำลองเพื่อช่วยทดสอบโครงการและคาดการณ์และประเมินผลของโครงการ แต่เป็นการดำเนินงานที่เน้นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นหลัก ซึ่งมีความแตกต่างจากในยุโรปที่เริ่มต้นจากการกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมายของเมืองก่อน

4.2 แนวทางการจัดการกับปัญหาของแผนแม่บท

แนวทางการแก้ปัญหาที่แผนแม่บทการขนส่งและจราจรของเมืองในประเทศไทยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญได้แก่ ความปลอดภัย การปรับปรุงและขยายโครงข่ายถนน การจัดการและควบคุมการจราจร และระบบรถขนส่งสาธารณะ แต่แผนแม่บทส่วนใหญ่ ไม่ได้ให้ความสำคัญมากนักกับการลดความต้องการในการเดินทาง (ลดจำนวนเที่ยวและระยะทางการเดินทาง) และการควบคุมความต้องการเดินทางโดยรถยนต์ส่วนบุคคล

อีกทั้ง ยังไม่ได้ให้ความสำคัญมากนักกับการเดินทางโดยการเดินเท้าและการใช้รถจักรยาน ซึ่งเป็นรูปแบบการเดินทางที่สำคัญต่อการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน ตัวอย่างการกำหนดและดำเนินงานนโยบายเกี่ยวกับการเดินและการใช้รถจักรยานนี้สามารถดูรายละเอียดใน Gaffron [7] ซึ่งแสดงตัวอย่างเมืองในประเทศอังกฤษ ที่พบอุปสรรคในการดำเนินงาน คือ องค์การปกครองท้องถิ่นมักคิดว่า “ประชาชนไม่ชอบเดินในสภาพอากาศแบบอังกฤษ” ผู้กำหนดนโยบายในประเทศไทยก็มีความคิดคล้ายกัน แต่ Jaensirisak และ Paksarsawan [8] ทำการศึกษาในกรุงเทพฯ พบว่า การปรับปรุงทางเดินเท้าที่ “เหมาะสม” สำหรับการเข้าออกสถานีรถไฟฟ้า BTS สามารถช่วยให้เกิดการเปลี่ยนรูปแบบการเดินทาง (mode shift) จากรถยนต์มาใช้รถไฟฟ้ามากขึ้น

นอกจากนั้นแล้ว ส่วนใหญ่แผนแม่บทของเมืองภูมิภาคยังขาดการบูรณาการของนโยบาย (แผนงาน) ทำให้แผนงานต่างๆ ยังไม่ประสานกันอย่างดี (เช่นเดียวกับผลศึกษาแผนจราจร-ขนส่ง 2540-2544 เพื่อการพัฒนากรุงเทพมหานคร โดย ศ. วิโรจน์ ฐโงปการ [9])

จะเห็นว่า แนวทางการแก้ปัญหาและพัฒนาเมืองเสนอในแผนแม่บทการขนส่งและจราจรของเมืองในประเทศไทยนั้น เน้นที่การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และ ขาด

การบูรณาการแผนงานและนโยบาย เนื่องจากขาดการกำหนดวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน

5. ข้อเสนอแนะสำหรับการวางแผนการขนส่งอย่างยั่งยืน

จากการนำเสนอในหัวข้อก่อนหน้านี้ แนวคิดการวางแผนการขนส่งอย่างยั่งยืน (ส่วนที่ 2) กระบวนการวางแผนในยุโรป ที่ประสบความสำเร็จอย่างมาก เช่น กรุงเวียนนา (ส่วนที่ 3) และ การวางแผนแม่บทการขนส่งและจราจรในประเทศไทย (ส่วนที่ 4) ทำให้ทราบถึงช่องว่างของการวางแผนในประเทศไทย

ประเด็นสำคัญที่สุดอันดับแรก คือ การกำหนดวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน และต้องเป็นวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับความต้องการและเป้าหมายของเมือง รวมทั้ง สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของประชาชนในเมืองนั้นๆ ซึ่งสามารถดำเนินการผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับประเทศไทย ทุกเมืองเน้นที่วิสัยทัศน์เกี่ยวกับความเป็นเมืองน่าอยู่ แต่ควรศึกษาในรายละเอียดว่า ประชาชนในแต่ละเมืองต้องการเมืองน่าอยู่ลักษณะใด เช่น เชียงใหม่ กำหนดวิสัยทัศน์กว้างๆ ว่า ต้องการเป็น “เมืองน่าอยู่แห่งเอเชีย” แต่เมืองน่าอยู่ของคนเชียงใหม่ไม่น่าจะเหมือนกับเมืองอื่นๆ เนื่องจากแต่ละเมืองย่อมมีความแตกต่างกันไปตามศักยภาพและทรัพยากรที่มีอยู่ อีกทั้งยังมีความแตกต่างกันในส่วนของวัฒนธรรมและค่านิยมท้องถิ่น ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญในการผลักดันให้เกิดการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมืองน่าอยู่

ประเด็นในกระบวนการแผนแม่บทของเมืองในประเทศไทยนั้น ควรพิจารณาปรับปรุง ดังนี้

1. ควรกำหนดวิสัยทัศน์ (ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน) ก่อนหรือพร้อมกับการประเมินปัญหาของแต่ละเมือง การกำหนดวิสัยทัศน์ให้ชัดเจน จะทำให้แต่ละเมืองมีแผนแม่บทที่ทำให้เมืองพัฒนาตามที่ต้องการ
2. ควรกำหนดวัตถุประสงค์ ทัศนวิสัย และเป้าหมาย ที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ หากเลือกใช้ทัศนวิสัยและเป้าหมายที่ไม่เหมาะสม อาจนำไปสู่แผนงานที่ไม่เหมาะสมในระยะยาว ตัวอย่างเช่น ทัศนวิสัยที่ใช้อย่าง

แพร่หลาย คือ V/C และ ความเร็วเฉลี่ย โครงการที่มีประสิทธิภาพสำหรับ 2 ดัชนีนี้ มักจะเป็นการปรับปรุงและขยายโครงข่ายการจราจร แต่ปัญหาที่ตามมาในอนาคต คือ ปริมาณการใช้รถยนต์เพิ่มขึ้น การจราจรติดขัด อุบัติเหตุ และการขยายตัวของเมืองมากขึ้น ซึ่งทำให้ระยะทางเดินทางมากขึ้นและใช้พลังงานในการเดินทางมากขึ้นด้วย (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับความสำคัญของการกำหนดดัชนีชี้วัดและเป้าหมาย พร้อมตัวอย่างที่ดีและไม่ดีของประเทศอังกฤษ ใน Marsden และ Bonsall [10])

3. พิจารณาความเหมาะสมของแบบจำลอง เนื่องจากแบบจำลองการจราจร (traffic model) ที่ใช้กับทุกแผนแม่บทนั้น ใช้ศึกษารายละเอียดของโครงข่ายการจราจร อาจไม่สามารถศึกษาภาพรวมของเมืองได้อย่างกว้างขวางสำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์ของเมือง แบบจำลองทางเลือกอื่น ๆ ที่สามารถใช้ร่วมกับแบบจำลองการจราจร เช่น แบบจำลองปฏิสัมพันธ์ระหว่างการขนส่ง การใช้ที่ดิน และสิ่งแวดล้อม (transport, land use and environment model) ซึ่งรวมผลกระทบของการใช้ที่ดินและสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย แบบจำลองสำหรับการวางแผนโดยรวม (sketch planning model) และแบบจำลองยุทธศาสตร์ (strategic model) ซึ่งเหมาะสำหรับการวางแผนยุทธศาสตร์ในแผนแม่บท และแบบจำลองพฤติกรรมการเดินทาง (travel behaviour model) ซึ่งเหมาะสำหรับการศึกษาการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้เดินทางที่ตอบสนองต่อนโยบายต่างๆ อุปสรรคของการพัฒนาแบบจำลองเหล่านี้ ได้แก่ ความซับซ้อนของแบบจำลอง ค่าใช้จ่าย และความชำนาญการของผู้พัฒนาแบบจำลอง (ดูรายละเอียดข้อแนะนำแบบจำลองสำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นใน Shepherd และคณะ [11])
4. พิจารณานโยบายที่จะนำมาใช้ให้ครอบคลุมอย่างกว้างขวาง เช่น มาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดิน (land use measures) การเพิ่มโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure provision) การจัดการโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure management) การมีข้อมูลสารสนเทศ (information provision) มาตรการเชิงทัศนคติ (attitudinal measures) และ มาตรการเก็บเงิน (pricing) [3-4]

5. สร้างยุทธศาสตร์ (strategy formulation) จากการบูรณาการนโยบายที่เหมาะสม ซึ่งจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการเลือกใช้แต่ละนโยบายเพียงลำพัง การเกื้อหนุนซึ่งกันและกันของแต่ละนโยบายสามารถเกิดขึ้นได้ ซึ่งผลประโยชน์ของนโยบายทั้งหมดโดยรวมจะมากกว่าผลลัพธ์ของแต่ละนโยบายรวมกัน การระบุดูกลุ่มของนโยบายที่จะเกื้อหนุนซึ่งกันและกันถือเป็นหัวใจสำคัญในการวางแผนระบบขนส่งให้ประสบผลสำเร็จ อีกทั้ง ยังเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการขัดแย้งกันเองระหว่างนโยบาย

ในการสร้างยุทธศาสตร์นั้น เนื่องจากนโยบายต่างๆ มักจะมีผลต่อกันและกัน บางนโยบายส่งเสริมซึ่งกันและกัน อีกทั้ง ยังอาจช่วยขจัดอุปสรรคของนโยบายอื่นด้วย เช่น การปรับปรุงระบบรถขนส่งสาธารณะให้ดีและได้มาตรฐานต้องการเงินลงทุนมาก หากดำเนินการร่วมกับนโยบายการเก็บเงิน (pricing) เช่น ค่าจอดรถหรือค่าใช้ถนน สามารถสร้างรายได้เป็นงบลงทุนได้ (ช่วยขจัดอุปสรรค) อีกทั้ง ยังเป็นการควบคุมการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล และทำให้มีการใช้รถสาธารณะมากขึ้นได้ (ส่งเสริมกันและกัน)

แต่หากไม่คำนึงถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างนโยบายแล้ว เมื่อนำไปปฏิบัติ บางนโยบายส่งผลขัดแย้งกันได้ เช่น การปรับปรุงและขยายโครงข่ายถนนมักถูกดำเนินการเร่งด่วนเพื่อแก้ปัญหาหระยะสั้น ทำให้การเดินทางโดยรถยนต์ส่วนตัวมีความสะดวกมาก ส่วนการปรับปรุงระบบรถขนส่งสาธารณะดำเนินการได้ช้า เมื่อเริ่มดำเนินการจะมีผู้โดยสารน้อย (เนื่องจากเดินทางโดยรถส่วนตัวสะดวกกว่า) ทำให้ไม่คุ้มกับการลงทุน ดังนั้น ควรมีนโยบายการควบคุมและจัดการกับการเดินทางโดยรถยนต์ควบคู่กันกับการพัฒนาทางเลือกการเดินทาง

วิธีการบูรณาการนโยบายด้านการขนส่ง ได้ถูกกล่าวถึงในยุโรปมานานกว่า 20 ปีแล้ว (ดู [12-14]) และภาครัฐได้นำไปใช้ในการวางแผนค่อนข้างแพร่หลาย [15-18] แต่ในขณะนั้น ยังไม่ชัดเจนนักว่า เราจะสามารถทำให้เกิดการบูรณาการที่ดีที่สุดได้อย่างไร ซึ่ง May และคณะ [19] ได้แนะนำหลักการของการ บูรณาการ 2 ข้อ ได้แก่

- การส่งเสริมซึ่งกันและกันของนโยบาย (synergy) เช่น การจัดให้มีที่จอดแล้วจร (park and ride) ร่วมกับการปรับปรุงการบริการรถประจำทางหรือรถไฟฟ้า การใช้มาตรการสงบการจราจร (traffic calming) ในเมืองเพื่อเสริมประโยชน์ของการสร้างถนนเลี้ยวเมือง หรือการปรับปรุงระบบขนส่งสาธารณะ เพื่อเพิ่มผลของมาตรการควบคุมการจราจร (traffic restraint)
- การขจัดอุปสรรค (removal of barriers) คือ การใช้นโยบายหนึ่งเพื่อขจัดอุปสรรคของการดำเนินนโยบายอื่น ซึ่งอุปสรรคที่สำคัญที่พบเสมอ ได้แก่ การเงิน การยอมรับของประชาชน และ ผลกระทบทางอ้อม ตัวอย่างการบูรณาการเพื่อขจัดอุปสรรคเหล่านี้ เช่น การใช้มาตรการเก็บเงิน (ค่าจอดรถ หรือค่าใช้ถนน) เพื่อสนับสนุนการเงินแก่โครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน หรือ การใช้รายได้จากการเก็บเงินค่าใช้ถนน ในการปรับปรุงระบบรถขนส่งสาธารณะ เพื่อเพิ่มการยอมรับของประชาชนต่อนโยบายการเก็บเงิน

ยิ่งไปกว่านั้น การบูรณาการนโยบายนี้ ไม่เฉพาะส่งผลดีในด้านการเดินทางและการขนส่งเท่านั้น แต่ควรพิจารณาหรือประเมิน ผลดีที่เกิดกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมด้วย เช่น Jones และคณะ [20] ประเมินผลการดำเนินงานการบูรณาการนโยบายด้านการขนส่งต่อคุณภาพชีวิตของคนในเมือง ในโครงการ “เมืองศิวิลีย” (civillising cities)

นอกจากนี้ ในส่วนของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น การดำเนินการจัดทำแผนแม่บท มีการจัดสัมมนารับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานภาครัฐ (เช่น กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมการขนส่งทางบก และตำรวจ เป็นต้น) และหน่วยงานภาคเอกชนและชุมชนต่างๆ 2 ครั้ง โดยครั้งที่ 1 จะเป็นการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องการกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์ของเมือง และรับทราบสภาพปัญหาในปัจจุบัน การสัมมนาครั้งที่ 2 จะเป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์และพยากรณ์สภาพการจราจรและปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จากนั้นจะนำเสนอแผนงาน/โครงการ ตามวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในระยะสั้น กลาง และยาวตามลำดับ

จะเห็นว่า การมีส่วนร่วมในแผนแม่บทในประเทศไทยนั้น ผู้จัดทำได้ให้ข้อมูล และ รับฟังความคิดเห็น โดยที่ผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนโดยทั่วไปยังไม่มีส่วนในการตัดสินใจ การทำงานร่วมกัน หรือ การสนับสนุนให้มีการพัฒนายุทธศาสตร์ด้วยตนเอง (ดังเสนอแนะในหัวข้อ 3.2) แต่การที่จะสามารถมีส่วนร่วมในขั้นตอนเหล่านี้ได้ ประชาชนต้องได้รับข้อมูล ความรู้ และมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการวางแผนด้านการขนส่งและการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนเสียก่อน [21] ดังนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนควรปรับปรุงให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียร่วมกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ด้วย

6. สรุป

บทความนี้นำเสนอถึงแนวคิดและประสบการณ์วางแผนและพัฒนาระบบขนส่งอย่างยั่งยืนในยุโรป และการจัดทำแผนแม่บทการขนส่งและจราจรของเมืองในประเทศไทย แล้วเสนอข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาและปรับปรุงการวางแผนการขนส่งอย่างยั่งยืนสำหรับประเทศไทย

ประเด็นหลักที่ต้องพิจารณาปรับปรุงในการบูรณาการวางแผนการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน และการกำหนดยุทธศาสตร์แบบบูรณาการที่ช่วยให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งการบูรณาการทำให้เกิดการส่งเสริมซึ่งกันและกันของนโยบาย ช่วยขจัดอุปสรรคของนโยบายอื่น และไม่เกิดการขัดแย้งกันระหว่างนโยบาย

เพื่อให้การวางแผนมีความต่อเนื่อง กระบวนการวางแผน พื้นฐานการคิด มุมมองต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และแนวทางการพัฒนาเมือง ควรถูกถ่ายทอดสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบ และประชาชนโดยทั่วไป เพื่อให้สามารถวางแผนได้ด้วยตนเองและเกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การกำหนดแนวทางการแก้ปัญหา ควรคำนึงถึงว่า รูปแบบการเดินทางในเมืองมีหลากหลายรูปแบบ ได้แก่ การเดินเท้า รถจักรยาน รถสามล้อ รถจักรยานยนต์ รถขนส่งสาธารณะ และรถยนต์ และ ผู้เดินทางยังมีหลากหลายกลุ่มที่มีข้อจำกัดบางประการ เช่น เด็ก สตรี คนชรา ผู้มีรายได้น้อย และผู้พิการ เป็นต้น

ดังนั้น การกำหนดนโยบายด้านการขนส่งในเขตเมือง จำเป็นต้องคำนึงถึงทุก ๆ รูปแบบการเดินทาง และทุก ๆ กลุ่มคนเดินทาง เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคม (equity)

6. เอกสารอ้างอิง

- [1] World Commission on Environment and Development. 1987. Our Common Future. Oxford: Oxford University Press.
- [2] PROSPECT. 2003. Procedures for Recommending Sustainable Planning of European City Transport Systems. Online: <http://www-ivv.tuwien.ac.at/projects/prospects.html>.
- [3] KonSULT. 2003. The KonSULT Knowledgebase. Online:<http://www.transportconnect.net/konsult/index.html>.
- [4] May, A.D., Karlstrom, A., Marler, N., Matthews, B., Minken, H., Monzon, A., Page, M., Pfaffenbichler, P., Shepherd, S. 2005. Developing sustainable urban land use and transport strategies: A decision makers' guidebook, second ed. Institute for Transport Studies, Leeds.
- [5] The Urban Mobility Plan. 2003. Masterplan Verkehr 2003, Vienna, Austria.
- [6] สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.). กระทรวงคมนาคม 2539-2555. รายงานโครงการศึกษาจัดทำแผนแม่บทด้านการจราจรและขนส่งเมืองภูมิภาค จังหวัดต่างๆ.
- [7] Gaffron, P. 2003. The implementation of walking and cycling policies in British local authorities. Transport Policy, 10(3).
- [8] Jaensirisak, S., Paksarsawan, S. 2004. The effect of accessibility on mode choice for shopping trips. Access to Destination Conference, 8-9 November 2004, University of Minnesota, USA.
- [9] วิโรจน์ รุโจปการ. 2545 บทเรียนจากแผนจราจร-ขนส่ง 2540-2544 เพื่อการพัฒนากรุงเทพมหานคร เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ วิศวกรรมโยธาแห่งชาติ ครั้งที่ 8: เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อการพัฒนา ด้านวิศวกรรมโยธา, Volume 3, หน้า TRP-35 – TRP- 40.
- [10] Marsden, G., Bonsall, P. 2006. Performance targets in transport policy. Transport Policy 13(4).
- [11] Shepherd, S., Timms, P.M., May, A.D. 2006. Modelling requirements for local transport plans: An assessment of English experience. Transport Policy 13(4).
- [12] May, A.D., Gardner, K.E. 1990. Transport policy for London in 2001: the case for an integrated approach. Transportation 16(3).
- [13] May, A.D. 1991. Integrated transport strategies: a new approach to urban transport policy formulation in the UK. Transport Reviews 11(2).
- [14] May, A.D., Roberts, M. 1995. The design of integrated transport strategies. Transport Policy 2(2).
- [15] Department of Environment, Transport and the Regions. 1998. A new deal for transport: better for everyone. The Stationery Office, London.
- [16] Department of Environment, Transport and the Regions. 2000. Transport 2010: the 10 year plan. DETR, London.
- [17] European Commission. 2001. European Transport policy for 2010: time to decide. EC, Brussels.
- [18] European Conference of Ministers of Transport 1998. Urban travel and sustainable Development. ECMT, Paris.
- [19] May, A.D., Kelly, C., Shepherd, S. 2006. The principles of integration in urban transport strategies. Transport Policy 13(4).
- [20] Jones, P., Lucas, K., Whittles, M. 2003. Evaluating and implementing transport measures in a wider policy context: the Civilising Cities initiative. Transport Policy 10(3).

- [21] Emberger G, Pfaffenbichler, P, Jaensirisak S and Timms P. 2008. Ideal decision making processes for transport planning: a comparison between Europe and South East Asia, Transport Policy, 15, 341-349.