

การวิเคราะห์นโยบายเมืองศูนย์กลางความเจริญ ศึกษาเฉพาะกรณีภาคเหนือตอนบน

วรพิตย์ มีมาก

1. ความสำคัญของการศึกษา

ผลของการพัฒนาที่ผ่านมาในอดีต ทำให้กรุงเทพมหานคร ยังคงลักษณะเป็นเมืองเอกนครขนาดใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางของประเทศทั้งการเป็นศูนย์กลางบริหารราชการ การบริการและการอุตสาหกรรม ดังนั้น จึงทำให้กรุงเทพนอกจากจะเป็นแหล่งของการสร้างความเจริญเติบโตแล้ว กรุงเทพฯ ยังเป็นแหล่งของปัญหาต่างๆอีกมากมาย เช่น การจราจรแออัด มลพิษ อาชญากรรม ฯลฯ รัฐบาลในแต่ละสมัยที่เข้ามาบริหารประเทศได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ ซึ่งหนึ่งในนโยบายที่นำมาจัดการได้แก่ การสร้างเมืองศูนย์กลางความเจริญขึ้นในภาคต่างๆ โดยได้เริ่มนำนโยบายนี้ไปสู่การปฏิบัตินับจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เป็นต้นมา

สำหรับภาคเหนือตอนบนได้กำหนดให้เชียงใหม่ เชียงราย และลำปางเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญ ทั้งนี้ เพื่อลดการเป็นเอกนคร (primate city) ของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งให้เป็นฐานการกระจายความเจริญออกสู่พื้นที่ในภูมิภาคโดยรอบอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม หลังผ่านการพัฒนาเมืองตามแผนพัฒนาฯ มาได้ 20 ปี ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้ระบุว่า การพัฒนาเมืองที่ผ่านมาเมืองมีการขยายตัวอย่างไร้ทิศทาง โดยไม่มีระบบผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสม และสิ่งนี้ได้นำไปสู่ความเสื่อมโทรมของสภาวะสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของคนในเมือง ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงได้มุ่งไปที่การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและการพัฒนาเมืองนำอยู่ แต่ผลลัพธ์จากการพัฒนาเมืองน่าจะไม่ได้เป็นไปตามแผน เพราะหลังการปฏิบัติตาม

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มาได้สองปี สำนักงานภาคเหนือของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รายงานว่าการใช้ที่ดินในเมืองศูนย์กลางความเจริญไม่เป็นไปตามผังเมืองและไม่เป็นระเบียบ โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมืองไม่เพียงพอต่อการรองรับความเจริญที่เกิดขึ้น และปัญหาสิ่งแวดล้อมในเมืองเริ่มส่งผลกระทบต่อชุมชน

ประเด็นที่น่าสนใจคือ จากผลของการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญที่ได้ดำเนินการติดต่อกันมา 5 แผนพัฒนาฯ แล้ว คำถามที่ยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจนคือ

1. เมืองศูนย์กลางความเจริญช่วยลดการเป็นเอกนครของกรุงเทพมหานครได้หรือไม่
2. เมืองศูนย์กลางความเจริญเป็นฐานการกระจายความเจริญจริงหรือไม่
3. มีผลกระทบอะไรเกิดขึ้นตามมาในการพัฒนาตามนโยบายเมืองศูนย์กลางความเจริญ
4. พฤติกรรมของประชาชนในเมืองศูนย์กลางความเจริญเป็นอย่างไร
5. ทิศทางการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในปัจจุบันเป็นอย่างไร

การศึกษาเพื่อตอบคำถามข้างต้นเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลได้มีแนวคิดการพัฒนาเมืองชายแดนโดยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2545 ซึ่งจะมีลักษณะเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญเช่นเดียวกัน โดยมีเป้าหมายจะให้ป็นฐานทางการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม และท่องเที่ยว รวมทั้งเป็นประตูการค้าภาคเหนือกับประเทศเพื่อนบ้าน (มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 กรกฎาคม และ 18 พฤศจิกายน 2546) ดังนั้น งานศึกษานี้จะช่วยทำให้การกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่ที่

ต้องการให้เป็นศูนย์กลางความเจริญทั้งที่เป็นอยู่เดิม และที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นมาในอนาคตมีทิศทางที่ชัดเจน และสามารถลดปัญหาที่จะเกิดมาจากการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ซ้ำรอยดังเช่นการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญที่ผ่านมา

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองศูนย์กลางความเจริญกับการเป็นเอกนครของกรุงเทพฯ

2.2 เพื่อวิเคราะห์การเป็นฐานกระจายความเจริญของเมืองศูนย์กลางความเจริญ

2.3 เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบจากการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญ

2.4 เพื่อวิเคราะห์พฤติกรรมของประชาชนในเมืองศูนย์กลางความเจริญ

2.5 เพื่อวิเคราะห์การบริหารงานของเมืองศูนย์กลางความเจริญ

2.6 เพื่อวิเคราะห์ทิศทางการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในปัจจุบัน

3. ขอบเขตของการศึกษา พื้นที่ศึกษาได้แก่เมืองศูนย์กลางความเจริญของภาคเหนือตอนบนที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย และลำปาง

4. สมมติฐานของการศึกษา

4.1 การลดความเป็นเอกนครของกรุงเทพมหานคร

เมืองศูนย์กลางความเจริญสามารถลดความเป็นเอกนครของกรุงเทพมหานครได้

4.2 สมรรถนะในการเป็นฐานกระจายความเจริญ

เมืองศูนย์กลางความเจริญมีสมรรถนะสูงในการเป็นฐานกระจายความเจริญออกสู่พื้นที่ในภาคเหนือตอนบน

4.3 ผลกระทบจากการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญ

4.3.1 คุณภาพของสิ่งแวดล้อมในเมืองศูนย์กลางความเจริญมีแนวโน้มที่ดี

4.3.2 การท่องเที่ยวให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ที่จะได้รับทางเศรษฐกิจมากกว่าคุณค่าทางวัฒนธรรม

4.3.3 การให้ความสำคัญกับเอกลักษณ์ของเมืองตามวิถีท้องถิ่นมีแนวโน้มจะลดน้อยลงไป

4.4 พฤติกรรมของประชาชนในเมืองศูนย์กลางความเจริญ

4.4.1 ประชาชนมีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของเมืองอยู่ในระดับสูง

4.4.2 ความตระหนักของประชาชนเกี่ยวกับการเกิดผลกระทบภายนอกมีอยู่ในระดับสูง

4.4.3 ความสำนึกของประชาชนในเรื่องของการเสียภาษีเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาเมืองมีอยู่ในระดับสูง

4.4.4 ประชาชนยังไม่เชื่อว่าตนเองมีศักยภาพที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้

4.5 การบริหารงานของเมืองศูนย์กลางความเจริญ

4.5.1 การเมืองเข้ามามีอิทธิพลในการพัฒนาเมืองเป็นอย่างมาก

4.5.2 กฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ไม่ทันสมัยมากพอสำหรับการพัฒนาเมือง

4.5.3 การบริหารการคลังยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอ

4.5.4 ธรรมาภิบาลเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการบริหารเมือง

4.5.5 รูปแบบของการบริหารเมืองควรมีความยืดหยุ่นโดยไม่จำกัดไว้เฉพาะรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเท่านั้น

4.6 ทิศทางของการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในปัจจุบัน

4.6.1 การพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นไปตามยุทธศาสตร์

4.6.2 ส่วนกลางควรเป็นผู้กำหนดนโยบายและการวางแผนการพัฒนาเมือง

4.6.3 เมืองควรเป็นผู้กำหนดนโยบาย การคลังด้วยตนเอง

5. ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

5.1 ทฤษฎีและวรรณกรรมทางสังคมวิทยาเมือง นักสังคมวิทยาเมืองยุคบุกเบิกเสนอว่า เมืองเกิดมาจากเงื่อนไขทางด้านสังคมและจิตวิทยาสังคม โดยจะมีการก่อรูปของปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีลักษณะเฉพาะขึ้นมา เช่น การแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการจะเป็นไปโดยหลักของเหตุและผล มีการยึดกฎหมายเป็นหลักในการดำเนินงาน การติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในเมืองจะเป็นแบบทางการ การแบ่งงานกันทำอย่างสลับซับซ้อนจะมีเพิ่มมากขึ้นสำหรับประเด็นหลักที่ศึกษากันในช่วงเริ่มต้นจะเน้นที่การกำเนิดของเมือง ขนาด ความหนาแน่น และความแตกต่างที่หลากหลายในชุมชนเมือง(Savage, 2003; Bounds, 2004; Parker, 2004)

ต่อมาได้มีการพัฒนาขึ้นมาเป็นทฤษฎีสังคมวิทยาเมืองแนวใหม่โดยศึกษาในมิติของการเมือง มิติวัฒนธรรม มิติเศรษฐกิจ มิติพื้นที่ และนำเอาปัจจัยทางสังคมที่เกิดขึ้นใหม่เช่น เชื้อชาติ เพศ ความไม่เสมอภาค ฯลฯ มาศึกษาด้วย(Feagin, 1998; Gottdiener & Hutchison; 1999; Palen, 2002; Bounds, 2004; Parker, 2004) นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังได้มีการพัฒนาทฤษฎีสังคมวิทยาเมืองเชิงโพสต์โมเดิร์น โดยการวิพากษ์ทฤษฎีเมืองที่มีอยู่ว่า ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์เชิงสถาบันมากเกินไปและนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับเมืองในเชิงวัฒนธรรมว่า มีความหมายมากกว่าความสัมพันธ์เชิงสถาบันตามทฤษฎีที่มีอยู่ รวมทั้งได้อธิบายเมืองในแง่ของอารมณ์ความรู้สึก ประสบการณ์ การบริโภค และศิลปะ(Dear, 2000; Hutchison (ed.); 2000; Clarke, 2003; Bounds, 2004)

5.2 ทฤษฎีและวรรณกรรมทางนิเวศวิทยาเมือง นักวิชาการกลุ่มนี้สนใจศึกษากลุ่มคนในเชิงสัมพันธ์สภาพกับพื้นที่ที่พวกเขาอาศัยอยู่ ทฤษฎีสำคัญที่นำเสนอในช่วงแรกได้แก่ ทฤษฎีโครงสร้างของเมืองแบบศูนย์กลางเดียว(Concentric Zone Theory)

(Park & Burgess, 1925) ทฤษฎีโครงสร้างของเมืองแบบแบ่งส่วน(Sector Theory)(Hoyt, 1939) และทฤษฎีโครงสร้างของเมืองแบบหลายศูนย์กลาง(Multiple Nuclei Theory) (Harris & Ullman, 1945)ในปัจจุบันนี้ได้มีการศึกษานิเวศวิทยาเมืองแนวใหม่ โดยได้ศึกษากระบวนการในการดำเนินชีวิตของประชากรในพื้นที่ต่าง ๆ ของเมือง กระบวนการขยายตัวของเมือง การกำหนดขอบเขตของเมือง การวางแผนพัฒนาเมืองและการศึกษาปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนเมือง (Garreau, 1992; Leitmann, 1999; Fainstein & Campbell (eds.), 2002) นอกจากนี้ ได้มีการศึกษานิเวศวิทยาเมืองเชิงโพสต์โมเดิร์น โดยเห็นว่า ในพื้นที่เมือง จะมีความหลากหลายทางวัฒนธรรม มีหลายชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ร่วมกัน ดังนั้น การศึกษานิเวศวิทยาของเมืองจึงควรเจาะประเด็นเชิงพหุวัฒนธรรมให้ลึกซึ้งขึ้น(Dear, 2000; Minca (ed.), 2001; Fainstein & Campbell (eds.), 2002; Mitchell, 2003)

5.3 ทฤษฎีและวรรณกรรมทางเศรษฐศาสตร์เมือง ทฤษฎีที่มีความสำคัญในช่วงเริ่มต้นคือ ทฤษฎีแหล่งที่ตั้ง โดยจำแนกการศึกษาออกเป็น 4 กลุ่มคือ ศึกษาในเรื่องของการใช้ที่ดิน การกำหนดพื้นที่ตลาด การกำหนดค่าเช่า การกำหนดแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมที่เหมาะสม การกำหนดพื้นที่ศูนย์กลาง การกำหนดลำดับค้ำยกของชุมชน (Losch, 1954; Christaller, 1966; Blaug, 1997) นอกจากทฤษฎีแหล่งที่ตั้งแล้วยังได้มีการนำเสนอทฤษฎีที่สำคัญขึ้นมาอีก เช่น ทฤษฎีชั่วคราวพัฒนาหรือศูนย์กลางความเจริญ(Hirschman, 1958; Buttler, 1975; Higgins & Savoie (eds.), 1988) โดยเสนอว่า การพัฒนาจะต้องมีการเริ่มต้นพัฒนาจากพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งที่มีการเจริญเติบโตมากกว่าแห่งอื่นก่อน และพื้นที่นี้จะกระตุ้นให้เกิดความเจริญกระจายออกไปในพื้นที่อื่นที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของพื้นที่นั้น และทฤษฎีฐานเศรษฐกิจ (Tiebout, 1956) โดยเสนอว่า โครงสร้างทางเศรษฐกิจของเมืองแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ ภาคเศรษฐกิจหลัก และภาคเศรษฐกิจรอง การขยายตัวของภาคเศรษฐกิจหลักจะ

กระตุ้นการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจเมือง และจะส่งผลให้ภาคเศรษฐกิจรองขยายตัวตามไปด้วย ซึ่งก็จะเป็นผลทำให้ระบบเศรษฐกิจทั้งหมดของเมืองขยายตัวเติบโตขึ้น

ต่อมาได้พัฒนาการศึกษาเพื่อสร้างองค์ความรู้เชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของเมือง โดยนำทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาคและเศรษฐศาสตร์มหภาคเข้ามาศึกษาประเด็นเกี่ยวกับเมืองเพิ่มขึ้น เช่น การจ้างงาน การตลาด การจรรยา การวางแผนเศรษฐกิจ การเคหะ การศึกษา อาชญากรรม การคลัง ฯลฯ นอกจากนี้ได้มีการศึกษาเมืองเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง ทั้งนี้เพื่อต้องการจะอธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลังทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีอิทธิพลต่อปรากฏการณ์ต่างๆ ของเมือง เช่น ความเสมอภาค ความยุติธรรม ความยากจน การเมืองในการพัฒนาเมือง การจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะ ฯลฯ (Paddison (ed.), 2001; O Sullivan, 2002; Henderson & Thisse (eds.), 2004)

5.4 ทฤษฎีและวรรณกรรมทางการเมืองและการบริหารของเมือง การศึกษาจะให้ความสำคัญใน 3 ประเด็นได้แก่ โครงสร้าง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับเมือง อำนาจ กลุ่มผลประโยชน์ การเมืองท้องถิ่น ระบบราชการ ฯลฯ) พฤติกรรม เช่น ภาวะผู้นำของเมือง การตัดสินใจ ธรรมาภิบาล การฉ้อราษฎร์บังหลวง การเข้าไปมีส่วนร่วม ฯลฯ และกระบวนการ เช่น การเลือกตั้ง การจัดสรรและการกระจายทรัพยากร กระบวนการบริหารงาน ฯลฯ (Goldsmith, 1997; Judge et al (eds.), 1997;

Leitmann, 1999; Paddison (ed.), 2001; Judd & Swanstrom, 2003)

6. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาใช้การวิจัยแบบสำรวจ (survey research) ประชากรที่นำมาศึกษาได้แก่ บุคคลที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลของ 3 จังหวัดคือ เชียงใหม่ ลำปาง และเชียงราย การสุ่มตัวอย่างใช้วิธีการสุ่มแบบชั้นภูมิ โดยจำแนกออกเป็น 5 กลุ่มคือ ข้าราชการส่วนภูมิภาค ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ประชาชน นักเรียนและนักศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ แบบสอบถามที่ผ่านการทดสอบความเชื่อถือได้ สำหรับข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จะนำมาวิเคราะห์โดยใช้สถิติไควสแควร์ การวิเคราะห์ความแปรปรวนและการวิเคราะห์ถดถอยพหุ

7. ผลการวิจัย

7.1 การลดการเป็นเอกนครของกรุงเทพมหานคร ประเด็นนี้จะทดสอบโดยใช้ primacy index

ผลการทดสอบพบว่า กรุงเทพฯ มีขนาดของผลิตภัณฑ์จังหวัด ประชากร และรายได้ต่อประชากร สูงกว่าเชียงใหม่ เชียงราย และลำปางอย่างมาก และเมื่อเทียบกับทั้งสามจังหวัด กรุงเทพฯ ยังมีขนาดของผลิตภัณฑ์จังหวัดสูงกว่าประมาณ 10 เท่า ส่วนประชากรและรายได้ต่อประชากรสูงกว่าประมาณ 2 เท่า

สรุปได้ว่า เมืองศูนย์กลางความเจริญไม่สามรถลดการเป็นเอกนครของกรุงเทพฯ ได้

7.2 สมรรถนะในการเป็นฐานกระจายความเจริญออกสู่พื้นที่ในภาคเหนือตอนบน ประเด็นนี้ จะทดสอบโดยใช้ Location Quotient (LQ)

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบสัดส่วนผลิตภัณฑ์จังหวัด ประชากร และรายได้ต่อประชากร ระหว่างกรุงเทพฯ กับเชียงใหม่ เชียงราย และลำปาง

รายการ	เฉลี่ยปี 2540-2547			
	กรุงเทพฯ/เชียงใหม่	กรุงเทพฯ/เชียงราย	กรุงเทพฯ/ลำปาง	กรุงเทพฯ/3จังหวัด
ผลิตภัณฑ์จังหวัด	18.889	44.610	44.054	10.198
ประชากร (1,000 คน)	4.256	5.529	8.270	1.863
รายได้ต่อประชากร	4.437	8.076	5.320	1.862

ตารางที่ 2 Location Quotient ของภาคการผลิตในเชียงใหม่ เชียงรายและลำปาง

ภาคการผลิต	เฉลี่ยปี 2540-2547		
	LQ เชียงใหม่	LQ เชียงราย	LQ ลำปาง
ภาคเกษตร	0.884	1.530	0.581
- เกษตรกรรม การล่าสัตว์และการป่าไม้	0.889	1.526	0.579
- การประมง	0.603	1.766	0.724
ภาคนอกเกษตร	1.020	0.909	1.072
- การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	0.197	0.187	5.152
- การผลิตอุตสาหกรรม	0.628	0.215	0.509
- การไฟฟ้า ก๊าซ และการประปา	0.916	0.766	2.146
- การก่อสร้าง	1.289	0.916	1.109
- การขายส่ง การขายปลีกฯ	0.960	1.327	1.096
- โรงแรมและภัตตาคาร	2.464	0.748	0.264
- การขนส่ง คลังสินค้า และการคมนาคม	1.415	1.208	1.011
- การบริการทางการเงิน	1.253	1.216	1.085
- การบริการด้านอสังหาริมทรัพย์ฯ	1.002	1.435	0.876
- การบริหารราชการแผ่นดินฯ	1.022	0.895	1.000
- การศึกษา	1.143	1.068	0.929
- การบริการด้านสุขภาพฯ	1.118	1.130	0.915
- การให้บริการชุมชนฯ	0.795	0.885	0.816
- ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	1.736	1.260	0.597

ผลการทดสอบพบว่า

1. ภาคการผลิตที่เชียงใหม่สามารถส่งออกไปยังพื้นที่อื่น ๆ ในภาคเหนือตอนบน ได้แก่ การก่อสร้าง โรงแรมและภัตตาคาร การขนส่ง คลังสินค้าและการคมนาคม การบริการทางการเงิน การศึกษา การบริการด้านสุขภาพฯ และลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล

2. ภาคการผลิตที่เชียงรายสามารถส่งออกไปยังพื้นที่อื่น ๆ ในภาคเหนือตอนบน ได้แก่ การเกษตร การขายส่ง การขายปลีกฯ การขนส่ง คลังสินค้าและการคมนาคม การบริการทางการเงิน การบริการด้านอสังหาริมทรัพย์ฯ การบริการด้านสุขภาพฯ และลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล

3. ภาคการผลิตที่ลำปางสามารถส่งออกไปยังพื้นที่อื่น ๆ ในภาคเหนือตอนบน ได้แก่ การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน การไฟฟ้า ก๊าซและการประปา และการก่อสร้าง

อย่างไรก็ตาม ค่า LQ ของสาขาการผลิตที่ส่งออกไปยังไม่สูงมากนัก สำหรับเชียงใหม่คงมีเฉพาะสาขาโรงแรมและภัตตาคารเท่านั้นที่จัดว่าอยู่ในระดับดี ส่วนเชียงรายความชำนาญสูงจะไปที่การเกษตร ขณะที่ลำปางนั้น สาขาที่มีความชำนาญสูงจะได้แก่การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน รวมทั้งการไฟฟ้า ก๊าซและการประปา

สรุปได้ว่า เมืองศูนย์กลางความเจริญยังไม่มีความสมารถที่จะเป็นฐานกระจายความเจริญไปสู่

พื้นที่ภาคเหนือตอนบนได้

7.3 ผลกระทบจากการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญ ผลวิเคราะห์โดยใช้ ANOVA พบว่า

7.3.1 ด้านคุณภาพของสิ่งแวดล้อม คุณภาพของสิ่งแวดล้อมในเมืองศูนย์กลางความเจริญต่อไปนี้มีแนวโน้มที่ไม่ดี ได้แก่ อากาศ น้ำในคูคลอง น้ำในแม่น้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย การกำจัดขยะ ความสะอาดของถนนใหญ่ ความสะอาดของถนนตามซอย ความสะอาดของตลาด สวนสาธารณะ คุณภาพเสียง การรักษาสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ การอนุรักษ์คูเมืองและกำแพงเมือง

7.3.2 ด้านการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ที่จะได้รับทางเศรษฐกิจมากกว่าคุณค่าทางวัฒนธรรม

7.3.3 ด้านเอกลักษณ์ของเมือง เอกลักษณ์ของเมืองตามวิถีท้องถิ่นเริ่มหมดไป ประชาชนไม่ค่อยให้ความสำคัญในการอนุรักษ์มากนัก

7.4 พฤติกรรมของประชาชนในเมืองศูนย์กลางความเจริญ ผลวิเคราะห์โดยใช้ ANOVA พบว่า

7.4.1 ด้านการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนมีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของเมืองอยู่ในระดับสูง

7.4.2 ด้านผลกระทบภายนอก ความตระหนักของประชาชนเกี่ยวกับการเกิดผลกระทบภายนอกมีอยู่ในระดับสูง กล่าวคือ ผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษต้องรับภาระค่าใช้จ่ายจากการกระทำของตน และโรงงานทุกประเภทต้องจัดทำระบบขจัดมลพิษต่างๆ ก่อนเปิดดำเนินการ

7.4.3 ด้านการเสียภาษี ความสำนึกของประชาชนในเรื่องของการเสียภาษียังอยู่ในระดับต่ำ กล่าวคือ ประชาชนยังไม่ตระหนักถึงความรับผิดชอบในการเสียภาษีให้แก่ท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาเมือง ความสนใจในการเสียภาษีอากรของประชาชนยังมีน้อย และยังมีกรณีหลีกเลี่ยงภาษี

7.4.5 ด้านความเชื่อในศักยภาพของตน ประชาชนยังไม่เชื่อว่าตนเองตามลำพังมีศักยภาพ

ที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองได้

7.5 การบริหารงานของเมืองศูนย์กลางความเจริญ ผลวิเคราะห์โดยใช้ ANOVA พบว่า

7.5.1 ด้านการเมือง การเมืองเข้ามามีอิทธิพลในการพัฒนาเมืองเป็นอย่างมาก

7.5.2 ด้านกฎหมาย กฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ไม่ทันสมัยมากพอสำหรับการพัฒนาเมือง

7.5.3 ด้านการบริหารการคลัง การบริหารการคลังยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอ การประชาสัมพันธ์ด้านการคลังมีน้อย นักการเมืองที่บริหารงานไม่กล้าขึ้นภาษีเพราะกลัวเสียคะแนนนิยมการจัดเก็บภาษีมีการปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาค และยังไม่มีการบังคับใช้กฎหมายในการจัดเก็บภาษีอย่างจริงจัง

7.5.4 ด้านธรรมาภิบาล การทำประชาพิจารณ์และความโปร่งใสเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารงาน

7.5.5 ด้านรูปแบบของเมือง รูปแบบของการบริหารเมืองควรมีความยืดหยุ่นโดยไม่จำกัดไว้เฉพาะรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเท่านั้น

7.6 ทิศทางการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญ ผลวิเคราะห์โดยใช้ ANOVA พบว่า การพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในปัจจุบันเป็นไปตามยุทธศาสตร์ ส่วนกลางไม่ควรกำหนดนโยบายและการวางแผนการพัฒนาเมือง และเมืองควรเป็นผู้กำหนดนโยบายการคลังด้วยตนเอง

8. การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ผลการวิเคราะห์ทั้งผลกระทบจากการพัฒนาและการบริหารงานของเมืองศูนย์กลางความเจริญ ล้วนมีแนวโน้มเป็นไปในทางลบ ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาฉบับที่ 9 ที่ระบุว่า เมืองมีการขยายตัวอย่างไร้ทิศทาง และรายงานของสำนักงานภาคเหนือของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่สรุปว่า สภาพแวดล้อมในเมืองศูนย์กลางความเจริญเสื่อมโทรม และการบริหารเมืองไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวได้ว่าข้อมูลนี้มีความสอดคล้องกันกับข้อสรุปที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบันว่าเป็นไปตามยุทธศาสตร์

สำหรับการแก้ไขปัญหของเมืองนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะให้ความสำคัญไปที่ด้านกายภาพได้แก่ การพัฒนาแหล่งน้ำและโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ(เช่น ไฟฟ้า ประปา ถนน โทรศัพท์ ฯลฯ) เป็นหลัก และงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้จะมีแนวโน้มไปในทางเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงปัญหาของเมืองไม่ได้มีเฉพาะปัญหาทางเศรษฐกิจเท่านั้น ผลการศึกษา จากกลุ่มตัวอย่างพบว่า ปัญหาสำคัญของเมืองในปัจจุบันและอนาคต มีดังนี้

ตารางที่ 3 ปัญหาสำคัญในปัจจุบันและอนาคตของเมืองศูนย์กลางความเจริญ

ปัญหา	ลำดับความสำคัญ	
	ปัจจุบัน	อนาคต
ขยะ	1	4
อากาศเสีย	2	1
โรคเอดส์	3	3
อาชญากรรม	4	2
น้ำเสีย	5	5
ระบบระบายน้ำ	6	7
โสเภณีเด็ก	7	8
วัฒนธรรม	8	6
การทำลายโบราณสถาน	9	9
อาคารสูง	10	10

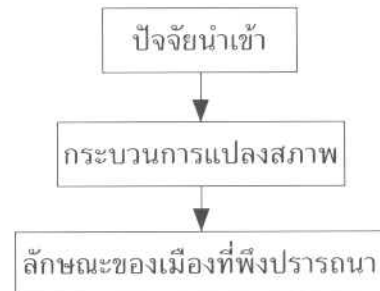
Spearman's rho = 0.879 Sig. = 0.05

จากตาราง ปัญหาของเมืองในปัจจุบันจะสอดคล้อง กับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ประเด็นที่น่าสนใจคือ นอกจากปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ(ขยะ อากาศเสีย น้ำเสีย ระบบระบายน้ำ และอาคารสูง)แล้ว ปัญหาทางสังคมก็เป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อเมืองอย่างรุนแรงเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะโรคเอดส์และอาชญากรรม ซึ่งมีความสำคัญในลำดับสูง

ดังนั้น การกำหนดนโยบาย และการจัดสรรงบประมาณที่มุ่งเน้นไปเฉพาะเศรษฐกิจเป็นหลัก นอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้แล้ว ยังจะส่งผลทำให้เกิด

ปัญหาเรื้อรังและลุกลามขยายตัวได้ ดังที่กำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน

ข้อเสนอใหม่สำหรับการกำหนดนโยบายเมืองคือ การนำการวิเคราะห์เชิงระบบเข้ามาพิจารณา ดังนี้



การวิเคราะห์เชิงระบบจะเริ่มต้นจากการพิจารณาลักษณะของเมืองที่พึงปรารถนา ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบองค์ประกอบหลักของเมืองที่ควรเป็น หลังจากนั้น จะนำองค์ประกอบดังกล่าว มาเป็นปัจจัยนำเข้าเพื่อวิเคราะห์ว่าปัจจัยใดมีอิทธิพลต่อการพัฒนาเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และในที่สุดท้ายจะเป็นการวิเคราะห์กระบวนการแปลงสภาพ เพื่อหาปัจจัยสำคัญอันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเพื่อให้ได้มาซึ่งเมืองที่พึงปรารถนาต่อไป

1. ลักษณะของเมืองที่พึงปรารถนา กลุ่มตัวอย่างให้ภาพของเมืองที่พึงปรารถนา ดังนี้

ตารางที่ 4 ลักษณะของเมืองที่พึงปรารถนา

รายการ	เชียงใหม่	เชียงราย	ลำปาง	ลำดับที่เฉลี่ย
A	1	1	1	1
B	6	6	6	6
C	10	10	9	10
D	3	5	4	4
E	2	3	3	2
F	4	2	2	3
G	5	4	5	5
H	7	7	7	7
I	8	9	8	8
J	11	11	11	11
K	9	8	10	9

หมายเหตุ: A = ผู้บริหารรับฟังเหตุผลและปัญหาต่างๆของประชาชนด้วยดี B = มีความร่วมมือ C = ปลอดภัย D = มีสภาพแวดล้อมและธรรมชาติที่ดี E = ปลอดภัย F = ประชาชนมีวินัย G = ประชาชนมีบทบาทอย่างเต็มที่ในการพัฒนาเมืองของตนเอง H = รักษาเอกลักษณ์ด้านศิลปวัฒนธรรมของชุมชน I = เป็นเมืองเล็กๆไม่ใหญ่มากนัก J = ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของเมืองของตน K = มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูง

กลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติสอดคล้องกัน สรุปได้ว่าลักษณะของเมืองที่พึงปรารถนาจะมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการแรก ได้แก่ ผู้บริหารรับฟังเหตุผลและปัญหาต่างๆของประชาชนด้วยดี ปลอดภัย ประชาชนมีวินัย มีสภาพแวดล้อมและธรรมชาติที่ดี และประชาชนมีบทบาทอย่างเต็มที่ในการพัฒนาเมืองของตนเอง

จากองค์ประกอบข้างต้น กล่าวได้ว่า เมืองที่พึงปรารถนาควรให้ความสำคัญทางด้านสังคม ระบบนิเวศ และการเมืองการบริหารเป็นหลักมากกว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งข้อสรุปเช่นนี้จะแตกต่างจากนโยบายที่รัฐบาลได้ดำเนินการอย่างมาก

2. ปัจจัยนำเข้า การพัฒนาเมืองตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง (เช่น มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 กรกฎาคม 2540, 22 กรกฎาคม 2546, 29 มิถุนายน 2547 เป็นต้น)จะใช้ตัวแปรโครงสร้างพื้นฐาน และเศรษฐกิจเป็นหลัก ส่วนในพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 10 และ 11 ได้กำหนดให้ประชากรและรายได้เป็นตัวแปรที่จะกำหนดความเป็นเมือง อย่างไรก็ตาม การใช้ตัวแปรดังกล่าวมากำหนดการพัฒนาเมืองไม่ประสบผลสำเร็จ ดังจะเห็นได้จากการที่แผนพัฒนาฉบับที่ 9 ได้เปลี่ยนทิศทางของการพัฒนาเมือง โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและเพิ่มบทบาทของท้องถิ่นในการพัฒนาตนเองมากขึ้น

อนึ่ง เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการแรกของเมืองที่พึงปรารถนาแล้ว ผลลัพธ์ที่ได้

จะสอดคล้องกับสิ่งที่แผนพัฒนาฉบับที่ 9 คาดหวัง ดังนั้น ถ้าต้องการที่จะพัฒนาเมืองในปัจจุบันซึ่งเป็นไปตามยุทธศาสตร์ให้มีสภาพที่ดี ปัจจัยนำเข้าที่สำคัญจะ ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจ ความทันสมัยของกฎหมาย และอิทธิพลของการเมือง การทราบปัจจัยใดข้างต้นเป็นสาเหตุ ย่อมจะนำไปสู่ข้อสรุปสำหรับการแก้ไขปัญหาของเมืองในปัจจุบัน อันจะนำไปสู่การทำให้เกิดเมืองที่พึงปรารถนาได้

ตารางที่ 5 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน

ตัวแปร	B	SE B	BETA	T	Sig. T
A	0.133	0.040	0.102	3.300	0.001
B	-0.043	0.013	-0.099	-3.190	0.002
C	0.097	0.047	0.064	2.050	0.041
F = 12.579 Sig. F = 0.000 R ² = 0.034					

หมายเหตุ : A = อิทธิพลของการเมือง B = การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน C = ความทันสมัยของกฎหมาย

ปัจจัยที่มีอิทธิพลทำให้การพัฒนาเมืองในปัจจุบันซึ่งเป็นไปตามยุทธศาสตร์คือ อิทธิพลของการเมือง การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน และความทันสมัยของกฎหมาย

3. กระบวนการแปลงสภาพ ใน 3 ปัจจัยนำเข้าที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาเมืองในปัจจุบันนั้น ด้านการเมืองและกฎหมายจะมีกระบวนการแปลงสภาพที่ชัดเจน คือ การเมืองจะมีกระบวนการเลือกตั้งและกระบวนการบริหารงาน ส่วนกฎหมายจะมีกระบวนการนิติบัญญัติ ส่วนด้านประชาชนยังไม่มีกระบวนการแปลงสภาพที่ชัดเจน ดังนั้น เพื่อให้การนำเสนอเกี่ยวกับการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม การวิเคราะห์หาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ

การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญมี 2 ประการคือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการของเมือง และ

การเสียภาษีเพื่อพัฒนาเมือง (Hoggart & Clark (eds.), 2000; McFarlane, 1999; Simonsen & Robbins, 2000; Carley et al (eds.), 2001; Gibson, 2003)

3.1 การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการของเมือง ปัจจัยที่นำมาวิเคราะห์ได้แก่ ประชาพิจารณ์ ความโปร่งใส ความเชื่อในศักยภาพของตนเอง และความยืดหยุ่นของรูปแบบการบริหารเมือง ผลลัพธ์ที่ได้จากการวิเคราะห์มีดังนี้

ตารางที่ 6 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน

ตัวแปร	B	SE B	BETA	T	Sig. T
A	0.787	0.133	0.176	5.935	0.000
B	0.907	0.181	0.152	4.999	0.000
C	0.448	0.082	0.154	5.447	0.000
D	0.587	0.115	0.148	5.084	0.000
F = 54.142 Sig. F = 0.000 R ² = 0.165					

หมายเหตุ: A = ประชาพิจารณ์ B = ความโปร่งใส C = ความเชื่อในศักยภาพของตนเอง D = ความยืดหยุ่นของรูปแบบการบริหารเมือง

ผลการวิเคราะห์พบว่า ปัจจัยทั้งหมดมีอิทธิพลต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน

3.2 การเสียภาษีเพื่อพัฒนาเมือง ตัวแปรตามที่นำมาใช้คือ การหลบเลี่ยงภาษีของประชาชน ส่วนปัจจัยที่นำมาวิเคราะห์ได้แก่ การกระจายอำนาจทางการคลัง การประชาสัมพันธ์ทางการคลัง ความรับผิดชอบในการเสียภาษี ความสมัครใจในการเสียภาษี การตัดสินใจขึ้นภาษีของนักการเมือง ความโปร่งใส ความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ ผลลัพธ์ที่ได้จากการวิเคราะห์มีดังนี้

ตารางที่ 7 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการหลบเลี่ยงภาษีของประชาชน

ตัวแปร	B	SE B	BETA	T	Sig. T
A	0.279	0.032	0.254	8.761	0.000
B	0.125	0.027	0.134	4.710	0.000
C	0.152	0.042	0.102	3.583	0.000
D	-0.093	0.027	-0.095	-3.404	0.001
E	-0.073	0.026	-0.081	-2.825	0.005
F = 39.006 Sig. F = 0.000 R ² = 0.149					

หมายเหตุ: A = ความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี B = การไม่กล้าตัดสินใจขึ้นภาษีของนักการเมือง C = การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ D = ความรับผิดชอบในการเสียภาษี E = การกระจายอำนาจทางการคลัง

ผลการวิเคราะห์พบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการหลบเลี่ยงภาษีของประชาชนคือ ความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี การไม่กล้าตัดสินใจขึ้นภาษีของนักการเมือง การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบในการเสียภาษี และการกระจายอำนาจทางการคลัง

จากผลการวิเคราะห์ข้างต้นทั้งหมด สรุปภาพรวมได้ว่า ปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณาเพื่อการพัฒนาไปสู่เมืองที่พึงปรารถนาได้แก่ อิทธิพลของการเมือง ความทันสมัยของกฎหมาย และการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนมีปัจจัย 2 กลุ่มที่พึงพิจารณาคือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการของเมือง (ปัจจัยที่มีอิทธิพลได้แก่ ประชาพิจารณ์ ความโปร่งใส ความเชื่อในศักยภาพของตนเอง และความยืดหยุ่นของรูปแบบการบริหารเมือง) และการเสียภาษี (ปัจจัยที่มีอิทธิพลได้แก่ ความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี การไม่กล้าตัดสินใจขึ้นภาษีของนักการเมือง การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่

ความรับผิดชอบในการเสียภาษี และการกระจายอำนาจทางการคลัง)

ข้อเสนอแนะเพื่อจัดการปัจจัยอิทธิพลของการเมือง ความทันสมัยของกฎหมาย และการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้

1. **อิทธิพลทางการเมือง** การเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องมี 2 ระดับคือ ระดับชาติและระดับท้องถิ่น ระดับชาติจะต้องลดการแทรกแซงของรัฐบาลกลางให้น้อยลง โดยการจำแนกบทบาทและภารกิจระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน และกระจายอำนาจไปให้แก่ท้องถิ่นตามมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ส่วนระดับท้องถิ่น แก้ไขโดยให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการปกครองตนเองของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นผ่านทางทำประชามติ และการเข้าไปตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารเมือง

2. **ความทันสมัยของกฎหมาย** ทำได้โดยการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่หรือตราขึ้นมาใหม่ให้สอดคล้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวด 9 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

3. การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน

3.1 การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการของเมือง ข้อเสนอแนะ ได้แก่

3.1.1 ด้านประชาพิจารณ์ และความโปร่งใส ให้ปฏิบัติตามมาตรา 56, 58, 62, 76 และ 284 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

3.1.2 ด้านความเชื่อมั่นในศักยภาพของตนเอง ทำได้โดยการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้มากขึ้น สนับสนุนและส่งเสริมให้องค์กรเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเมืองมากขึ้น และสร้างโอกาสให้แก่คนด้อยโอกาสในเขตเมืองได้เข้ามามีส่วนในการพัฒนาเมืองมากขึ้น

3.1.3 ด้านความยืดหยุ่นของรูปแบบการบริหารเมือง รูปแบบการบริหารเมืองที่สำคัญได้แก่นายกเทศมนตรี-สภา (Mayor-Council) สภา-ผู้จัดการ (Council-Manager) คณะกรรมการเมือง

(City Commission) และเขตพิเศษ (Special District) ในการบริหารเมืองควรให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ไม่ควรใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียวตลอดไป

3.2 การเสียภาษี ข้อเสนอแนะ ได้แก่

3.2.1 ด้านความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ให้น้อยลง อบรมเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บภาษีให้ตระหนักตนในฐานะของผู้ให้บริการ และเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชนในการตรวจสอบนักการเมืองที่เป็นผู้บริหารของท้องถิ่น ซึ่งอาจมีพฤติกรรมที่จะสร้างความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีขึ้นได้

3.2.2 ด้านการไม่กล้าตัดสินใจขึ้นภาษีของนักการเมือง ข้อเสนอแนะคือ

(1) ทำการชี้แจงให้ประชาชนผู้เสียภาษีเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการเสียภาษี

(2) ทำการชี้แจงรายรับและรายจ่ายเกี่ยวกับโครงสร้างและกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่นให้ประชาชนทราบอย่างสม่ำเสมอ

(3) ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับโครงการที่จัดทำ รวมทั้งขอการสนับสนุนจากประชาชนให้ช่วยกันดูแลรักษาสาธารณสมบัติที่สร้างขึ้นมาจากภาษีของตน

(4) นักการเมืองต้องมีสาธารณประโยชน์จิต การตัดสินใจของนักการเมืองต้องไม่มีอคติหรือมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง

3.2.3 ด้านการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ ข้อเสนอแนะคือ

(1) ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับทางด้านภาษีอย่างแท้จริง

(2) ใช้มาตรการทางศาลอย่างจริงจังกับผู้ค้างชำระภาษี

3.2.4 ด้านความรับผิดชอบในการเสียภาษี ข้อเสนอแนะคือ

(1) ปลุกฝังจิตสำนึกให้เห็นคุณค่าและ

ประโยชน์ของการเสียภาษี

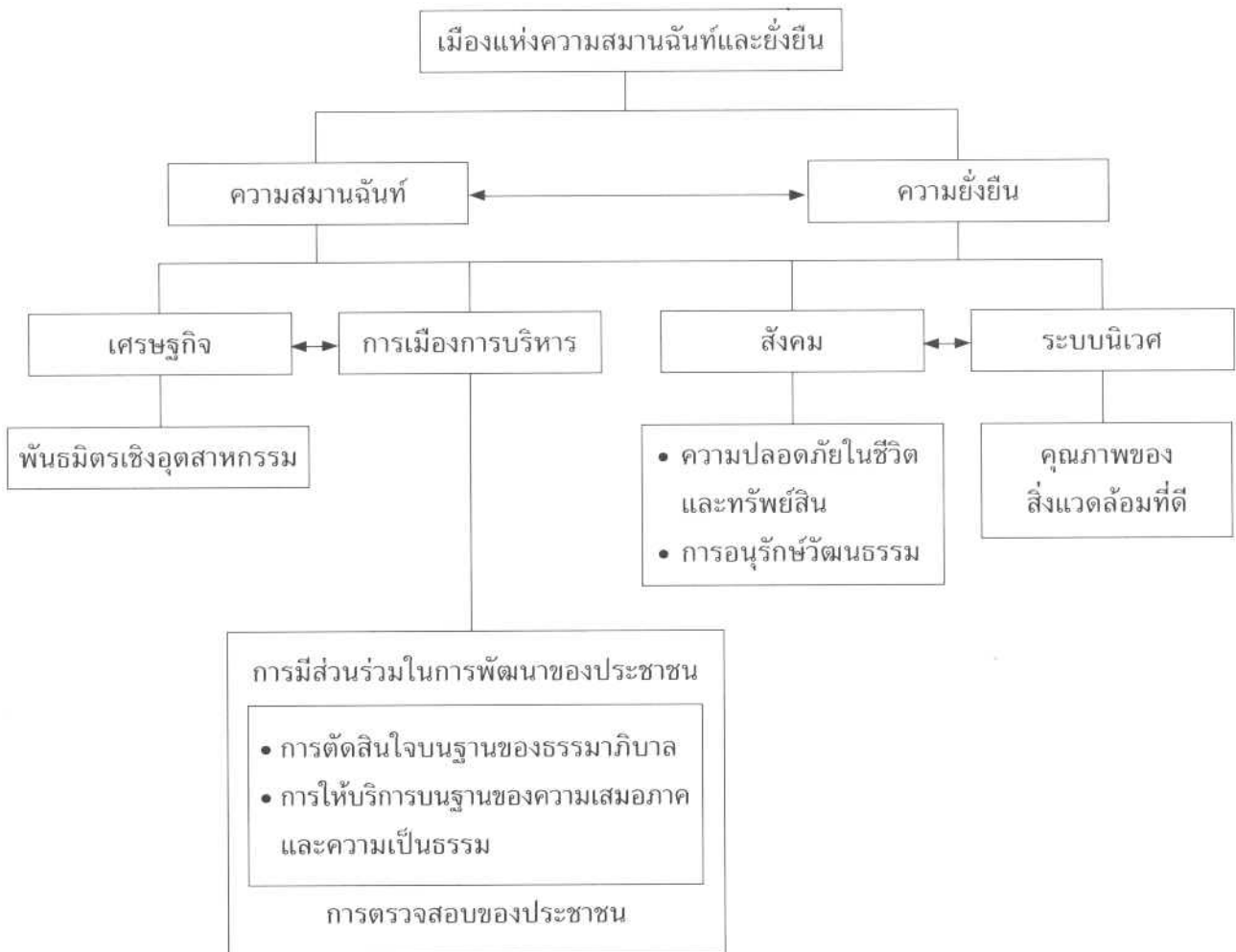
(2) เปิดเผยแพร่การเสียภาษีของนักการเมืองท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี

(3) เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงในการเสียภาษีของนักการเมืองท้องถิ่นได้

3.2.5 ด้านการกระจายอำนาจทางการคลัง ให้เมืองสามารถกำหนดนโยบายการคลังได้ตามมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

กล่าวได้ว่า ตัวแบบสำหรับการพัฒนาเมืองแนวใหม่ ควรเปลี่ยนรูปแบบจากการเป็นชั่วคราวพัฒนา

หรือศูนย์กลางความเจริญที่มุ่งเน้นการสร้างพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งให้เจริญเติบโต หลังจากนั้นจึงกระจายความเจริญออกไปยังพื้นที่อื่นโดยรอบ ซึ่งนโยบายเช่นนี้ได้ก่อปัญหามากมายดังได้วิเคราะห์มาแล้ว มาเป็นการพัฒนาเมืองที่พึงปรารถนาในรูปแบบเมืองแห่งความสมานฉันท์และยั่งยืน (Sustainable and Consociational City: SCC) โดยมีการเจริญเติบโตแบบพึ่งพาอาศัยกันทั้งในพื้นที่เดียวกันและระหว่างพื้นที่ใกล้เคียง และเน้นการพัฒนาแบบผสมผสานระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการบริหาร และระบบนิเวศอย่างสมดุล ดังแผนภูมิ



เมืองแห่งความสมานฉันท์และยั่งยืนประกอบด้วย ความสมานฉันท์และยั่งยืน ซึ่งทั้งสองด้านจะมีความสัมพันธ์ระหว่างกันและกันอย่างมีคุณภาพ การกระทำที่ทำให้ด้านใดด้านหนึ่งมีผลในทางลบ จะส่งผลทำให้อีกด้านหนึ่งเกิดผลในทางลบด้วย

ด้านความสมานฉันท์ประกอบด้วย เศรษฐกิจและการเมืองการบริหาร กล่าวคือ การประกอบการทางเศรษฐกิจให้พัฒนาตามรูปแบบของพันธมิตรเชิงอุตสาหกรรม (industry cluster) ทั้งนี้เพราะนโยบายอุตสาหกรรมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะมุ่งเน้นการเลือกส่งเสริมอุตสาหกรรมเฉพาะด้าน ที่มีพื้นฐานแนวคิดว่าคุณอุตสาหกรรมบางประเภทจะสร้างความเจริญเติบโตได้มากกว่าประเภทอื่น ซึ่งนโยบายนี้ได้สร้างปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ขณะที่พันธมิตรเชิงอุตสาหกรรมจะเน้นไปที่การเชื่อมโยงผลผลิต ความสามารถในการแข่งขันและกลไกตลาด โดยไม่ให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมใดอุตสาหกรรมหนึ่งโดยเฉพาะ สำหรับพันธมิตรเชิงอุตสาหกรรมในเชิงใหม่จากผลการวิเคราะห์ ได้แก่ การโรงแรมและภัตตาคาร ส่วนของเชียงรายได้แก่ การเกษตร ขณะที่ของลำปางจะเป็นด้านเหมืองแร่และเหมืองหิน การไฟฟ้า ก๊าซและการประปา) โดยพันธมิตรเชิงอุตสาหกรรมจะสร้างการผลิตร่วมระหว่างกลุ่มของธุรกิจและสถาบันที่เกี่ยวข้อง (เช่น สมาคมการค้า สถาบันการศึกษา สถาบันวิจัยและพัฒนาหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น)ที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน

บนพื้นฐานของความร่วมมือ เชื่อมโยงและเสริมกิจการซึ่งกันและกัน

ในด้านการเมืองการบริหาร การตัดสินใจของฝ่ายบริหารจะอยู่บนฐานของธรรมาภิบาล ขณะที่การให้บริการของเจ้าหน้าที่จะอยู่บนฐานของความเสมอภาคและความเป็นธรรม โดยการกระทำต่างๆ จะอยู่ภายใต้การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบของประชาชน

ทั้งเศรษฐกิจและการเมืองการบริหาร จะมีความสัมพันธ์ระหว่างกันและกันอย่างมีคุณภาพ การกระทำที่ทำให้ด้านใดด้านหนึ่งมีผลในทางลบ จะส่งผลทำให้อีกด้านหนึ่งเกิดผลในทางลบด้วย

ด้านความยั่งยืนประกอบด้วย สังคมและระบบนิเวศ องค์ประกอบสำคัญของสังคมที่ยั่งยืนคือ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และการอนุรักษ์วัฒนธรรม ส่วนองค์ประกอบสำคัญของระบบนิเวศที่ยั่งยืนคือ การมีคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่ดี ทั้งสังคมและระบบนิเวศจะมีความสัมพันธ์ระหว่างกันและกันอย่างมีคุณภาพ การกระทำที่ทำให้ด้านใดด้านหนึ่งมีผลในทางลบ จะส่งผลทำให้อีกด้านหนึ่งเกิดผลในทางลบด้วย

กล่าวได้ว่า เพื่อทำให้การพัฒนาเมืองในอนาคตมีทิศทางที่ชัดเจน และสามารถลดปัญหาที่จะเกิดมาจากการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในแผนพัฒนาฉบับที่ 10 และนโยบายของรัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองในรูปแบบเมืองแห่งความสมานฉันท์และยั่งยืนแทนที่การพัฒนาเมืองดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา

บรรณานุกรม

- Blaug, M. (1997). **Economic Theory in Retrospect**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bounds, M. (2004). **Urban Social Theory**. Oxford: Oxford University Press.
- Buttler, F. (1975). **Growth Pole Theory and Economic Development**. New York: Lexington.
- Carley, M. et al (eds.). (2001). **Urban Development and Civil Society**. London: Earthscan.
- Christaller, W. (1966). **The Central Places of Southern Germany**. Englewood: Prentice-Hall.
- Clarke, D. (2003). **Consumer Society and the Postmodern City**. New York: Routledge.
- Dear, M. J. (2000). **The Postmodern Urban Condition**. Oxford: Blackwell.
- Fainstein, S. S. & S. Campbell (eds.). (2002). **Readings in Urban Theory**. Oxford: Blackwell.

- Feagin, J. R. (1998). **The New Urban Paradigm**. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Garreau, J. **Edge City**. (1992). New York: Random House.
- Gibson, D. (2003). "Neighborhood characteristics and the targeting of tax increment financing in Chicago". **Journal of Urban Economics**. 54: 309-327.
- Goldsmith, S. **The Twenty-First Century City**. (1997). Chicago: Henry Regnery.
- Gottdiener, M. & R. Hutchison. (1999). **The New Urban Sociology**. New York: McGraw-Hill.
- Harris, C. D. & E. L. Ullman. (1945). "The Nature of Cities". **Annals of the American Academy of Political and Social Science**. 242: 7-17.
- Henderson, J. V. & J. F. Thisse (eds.). (2004). **Handbook of Regional and Urban Economics**. Amsterdam: Elsevier.
- Higgins, B & D. J. Savoie (eds.). (1988). **Regional economic development**. Boston: Unwin Hyman.
- Hirschman A.O. (1958). **The Strategy of Economic Development**. New Haven: Yale University Press.
- Hoggart, K. & T. N. Clark (eds.). (2000). **Citizen Responsive Government**. New York: Elsevier Science.
- Hoyt, H. (1939). **The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities**. Washington, DC: Federal Housing Administration, U.S. Government Printing Office.
- Hutchison, R. (ed.). (2000). **Constructions of Urban Space**. Stamford: JAI Press.
- Judd, D. R. & T. Swanstrom. (2003). **City Politics**. New York: Longman.
- Judge, D. et al (eds.). (1997). **Theories of Urban Politics**. London: Sage.
- Kurt Wolff (Trans.). (1950). **The Sociology of Georg Simmel**. New York: Free Press.
- Leitmann, J. (1999). **Sustaining Cities**. New York: McGraw-Hill.
- Losch, A. (1954). **The Economics of Location**. New Haven: Yale University Press.
- McFarlane, A. (1999). "Taxes, Fees, and Urban Development". **Journal of Urban Economics**. 46: 416-436.
- Minca, C. (ed.). (2001). **Postmodern Geography**. Oxford: Blackwell Publishers.
- Mitchell, D. (2003). **The Right to the City**. New York: Guilford.
- O'Sullivan, A. (2002). **Urban Economics**. New York: McGraw-Hill.
- Palen, J. J. (2002). **The Urban World**. New York: McGraw-Hill.
- Park, R. E. & E. W. Burgess. (1925). **The City**. Mass.: University of Chicago Press.
- Parker, S. (2004). **Urban Theory and the Urban Experience**. New York: Routledge.
- Savage, M. et al. (2003). **Urban Sociology, Capitalism and Modernity**. New York: Macmillan.
- Simonsen, W. & M. D. Robbins. (2000). **Citizen Participation in Resource Allocation**. Boulder: Westview Press.
- Tiebout, C. M. (1956). "Exports and Regional Growth." **Journal of Political Economy**. 64: 160-164.