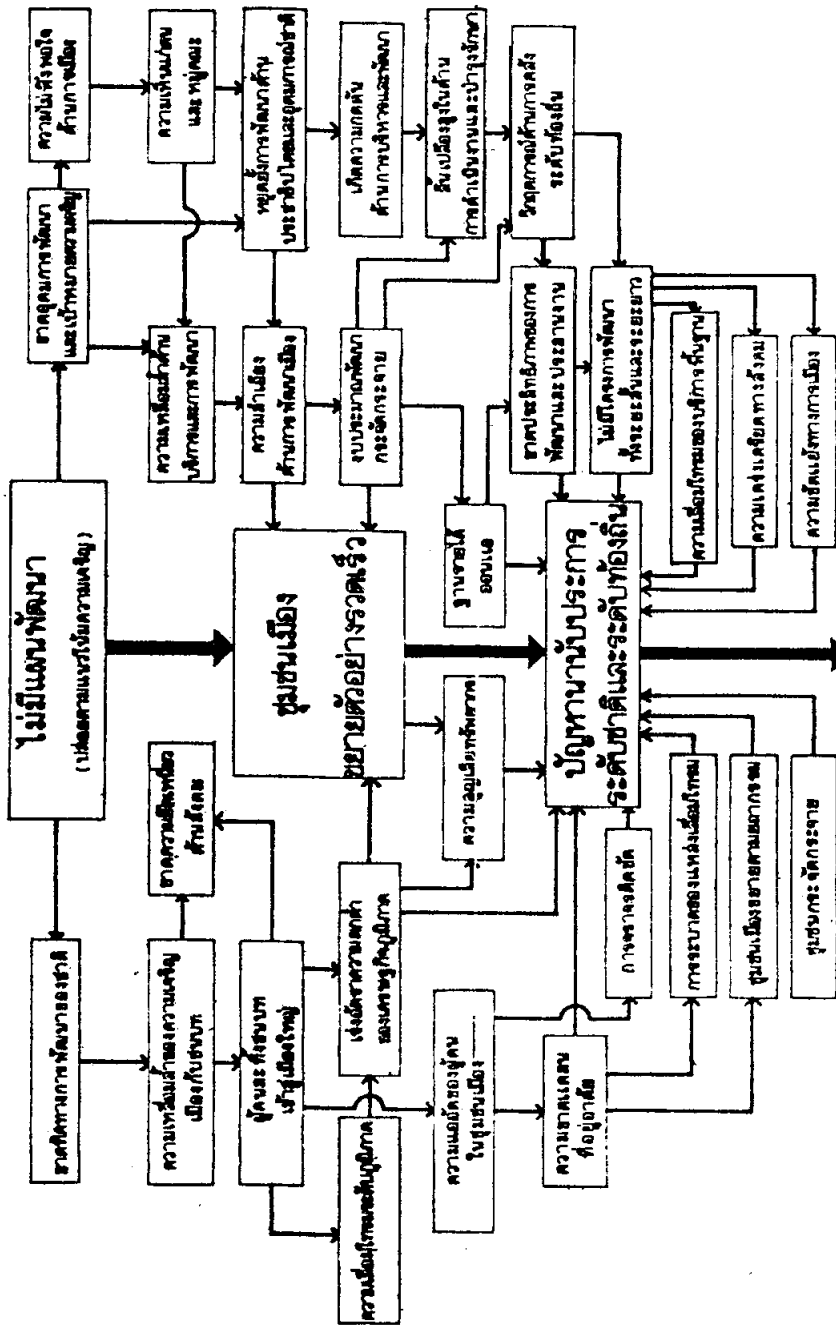


รูปที่ ๘.๓

นโยบายพัฒนาเมืองแบบ "ปล่อยตามสลาย"

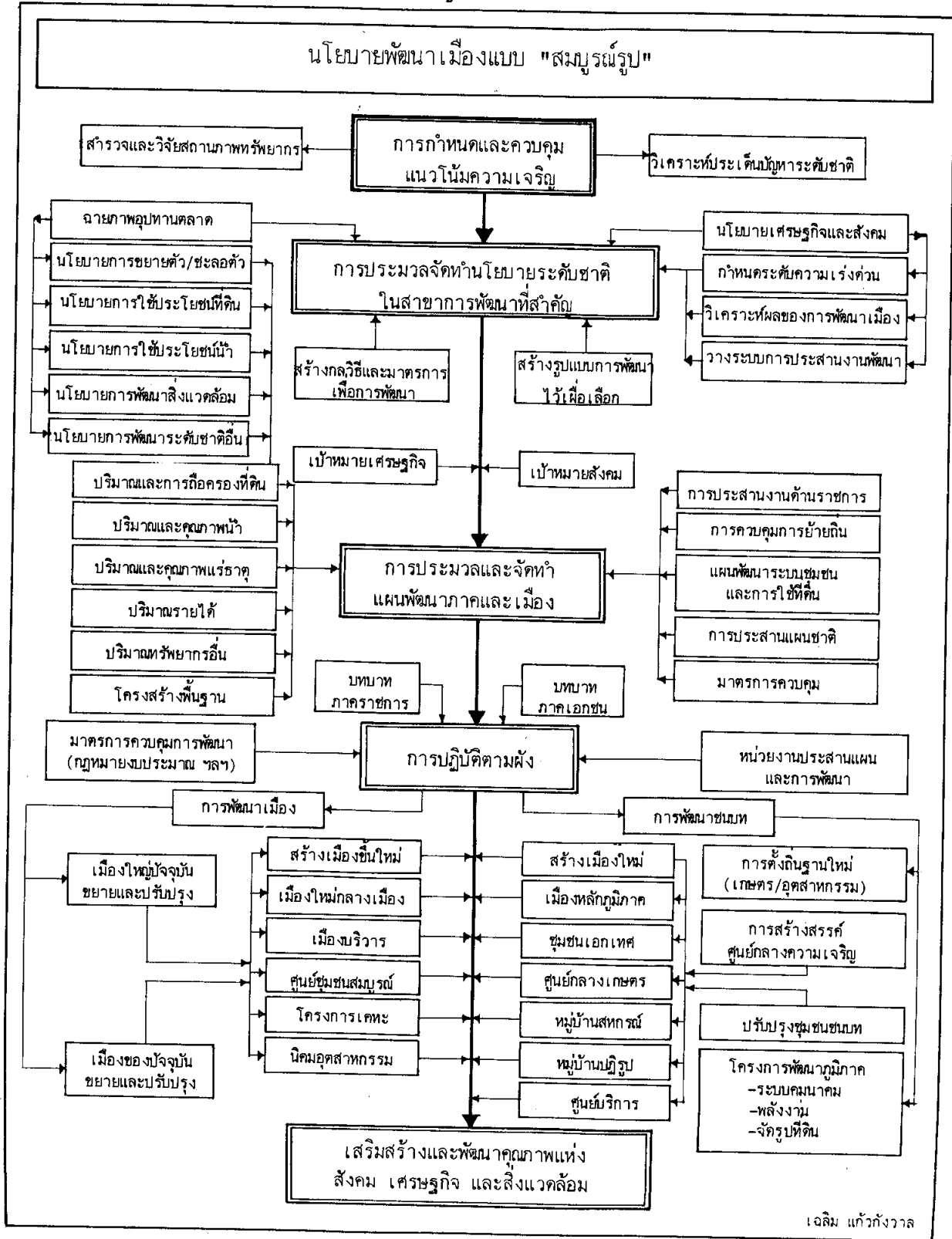


เพิ่มความสิ้นเปลืองของพลังงาน
เกิดความไม่มั่นคงทางการเมือง
เกิดการรวมศูนย์ที่ไม่ก้าวหน้า
เกิดความขัดแย้งทางด้านสังคม
ฉกฉวยผลประโยชน์โดยมิชอบ

สำหรับแผนภาพที่ 8.4 เป็นการประมวลแนวทางการพัฒนาต่างๆ ในทุกสาขาที่สำคัญซึ่งเกี่ยวข้องและมีผลเชื่อมโยงไปถึงการพัฒนาเมืองเข้ามาไว้ด้วยกันในรูปลักษณะที่แสดงให้เห็นเป็นภาพรวมของนโยบายการพัฒนาเมืองแบบสมบูรณ์ ในแผนภาพนี้ได้เรียบเรียงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของนโยบายแต่ละชั้นตอนตั้งแต่ชั้นกำหนดแนวนโยบายในระดับชาติ ซึ่งเป็นการดำเนินงานในชั้นสูงระดับรัฐบาลแล้วจึงแยกย่อยลงมาเป็นนโยบายในการพัฒนาภาค และพัฒนาเมืองตามลำดับ โดยที่นโยบายเฉพาะด้านการพัฒนาภาค และเมืองนี้เป็นแต่เพียงนโยบายสาขา (Sector policy) ประเภทหนึ่งในบรรดาโยบายการพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวมเท่านั้น ดังนั้น ในชั้นเริ่มต้นจึงเห็นได้ชัดแล้วว่าลักษณะการกำหนดนโยบายพัฒนาในเรื่องใดๆ ก็ดี จะต้องมีการรวบรวมของนโยบายพัฒนาระดับชาติตั้งขึ้นเป็นขอบเขตไว้เสียก่อน แล้วจึงจะเจาะลึกลงไปในรายละเอียดของนโยบายเฉพาะเรื่องนั้นๆ ตามลำดับไว้ ทั้งนี้เพราะการดำเนินการพัฒนาประเทศที่จะเกิดผลอย่างสมบูรณ์รูปจะต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมพร้อมเพรียงกันในทุกสาขา มิใช่จะมีการดำเนินการโคงนำเคนไปเพียงสาขาใดสาขาหนึ่งเพราะความพร้อมเพรียงในการปฏิบัติมีติดลบถวนแล้ว โดยปล่อยให้สาขาอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกัน และยังไม่อยู่ในสภาพที่พร้อมเพรียงกันในการดำเนินการเท่ากันอยู่ล้าหลัง ซึ่งผลที่ได้ในชั้นปลายจะเกิดความลักลั่นไม่เท่าเทียมกัน และอาจจะส่งผลกระทบต่อในด้านที่ไม่ถึงประสงค์ หรือภาคไม่ถึงหรือแม้แต่เกิดขัดแย้งหักล้างกันเองก็ได้ ลักษณะการก้าวไปไม่พร้อมกันนี้ยังปรากฏให้เห็นเด่นชัดอยู่ในขบวนการพัฒนาประเทศของเรา ทั้งๆ ที่เรามีแผนพัฒนาชาติเป็นกรอบกำกับไว้แล้วในช่วงระยะตั้งแต่แผนฉบับแรกจนถึงแผนฉบับที่ 5 นี้ และการได้รับผลที่มีมูลค่าเพียงสิบล้านถึงสิบล้านบาท รวมทั้งผลที่ไม่ถึงประสงค์บางประการก็ปรากฏให้เห็นอยู่ปัจจุบันนี้ เช่น นโยบายการกำหนดค่าแรงงานขั้นต่ำในเมืองเชียงใหม่ให้มีระดับเท่ากับกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

สำหรับกรณีนโยบายการพัฒนาเมืองหลักที่เป็นเป้าหมายสำคัญ เมื่อพิจารณาอยู่ในแผนภาพที่ 8.4 แล้วจะเห็นได้ว่ามีจุดที่ดำเนินการอยู่ในระดับตอนล่างของนโยบายซึ่งหมายความว่า เป็นลักษณะเพียงมาตรการของการปฏิบัติตามนโยบายประเภทหนึ่งของนโยบายพัฒนาระดับชาติเท่านั้น แต่ในการสำรวจสังเกตว่าการพัฒนาเมืองหลักนั้นปรากฏอยู่ทั้งในภาคของการพัฒนาเมือง (Urban Development Section) และภาคของการพัฒนาชนบท (Rural Development Section) ซึ่งการนี้แสดงให้เห็นได้ชัดว่า

รูปที่ 8.4



การพัฒนาทั้งเมืองและการพัฒนาชนบทจะต่องค์หนุนานกันไปเพราะทั้งสองภาคมีส่วนสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้ง การพัฒนาเมืองจะศูนย์เปล่าไม่เกิดผลหากการพัฒนาชนบทถูกละทิ้งหรือไม่เท่าเทียมกัน และผลของการพัฒนาชนบทอย่างขนานใหญ่เพียงด้านเดียวก็จะถูกดูดเข้าไปอยู่ในเมืองโดยผ่านขบวนการธนาคาร และพ่อค้าคนกลางซึ่งอยู่ในเมืองเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะเมืองมีพันธะกิจที่เป็นศูนย์กลางทางด้านบริการและกระจายนวัตกรรมต่อพื้นที่ชนบทโดยรอบ ดังที่ปรากฏในการบรรยายตอนต้น ดังนั้น หากไม่มีมาตรการควบคุมให้ปรากฏเป็นผลชัดเจนในด้านการเฉลี่ยรายได้ และการกำหนดบทบาทของการแปลงรูปผลิตผลทางการเกษตรอย่างแน่ชัดแล้ว ผลที่ไม่พึงประสงค์นี้จะปรากฏให้เห็น

5. นโยบายการพัฒนาเมืองหลักในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หากจะนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับสุดท้ายมาพิจารณาอย่างละเอียดในประเด็นของการพัฒนาเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่า นโยบายการพัฒนาเมืองหลักมีปรากฏอยู่ในทุกฉบับ เพียงแต่เรียกชื่อแตกต่างกันออกไปเท่านั้น ในแผนพัฒนาฉบับแรกปรากฏชัดถึงนโยบายการพัฒนาตัวเมืองขอนแก่นให้เป็นเมืองหลวงของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และในแผนพัฒนาฉบับที่สองก็มีการกำหนดให้มีการพัฒนาเมืองตากเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาภาคเหนือ และเมืองปัตตานีให้เป็นศูนย์กลางของภาคใต้ได้อย่างชัดเจน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ก็ได้เน้นถึงนโยบายในการพัฒนาภาคต่างๆ ให้มีความเจริญทัดเทียมซึ่งกันและกันเพื่อพยายามลดความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้ และความเป็นอยู่ของประชากรในชนบทกับในเมือง และได้กำหนดเมืองหลักของประเทศขึ้นเป็นครั้งแรกโดยเลือกมาจากเมืองต่างๆ ที่มีอยู่แล้วในภาคต่างๆ เช่น ลำปาง และเชียงใหม่ ในภาคเหนือ โดยให้ลำปางเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมเกษตร และเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางการบริหารภาคเหนือ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือกำหนดให้ขอนแก่น นครราชสีมา และอุดรธานีเป็นศูนย์เติบโต และเมืองหลัก โดยมีขอนแก่นเป็นศูนย์บริหาร นครราชสีมาเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมเกษตร และอุดรธานีเป็นเมืองชายแดน ส่วนภาคใต้ได้กำหนดสงขลา (หาดใหญ่) เป็นศูนย์กลางท่าเรือระหว่างประเทศ และนครศรีธรรมราชเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมเกษตร สำหรับภาคกลางนั้นมีชลบุรีเป็นเมืองหลัก เป็นศูนย์กลาง

อุตสาหกรรมหนักแถบชายฝั่งทะเลตะวันออก และเป็นเมืองท่าเรือน้ำลึก

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) เป็นแผนพัฒนาฉบับแรกที่ได้นำนโยบายการพัฒนาเมืองออกมาเป็นสาขาหนึ่งอย่างเด่นชัด โดยมีการเน้นให้เห็นว่าเป็นกลวิธีสำคัญในการกระจายความเจริญและลดการแก้ไขปัญหของกรุงเทพมหานคร พร้อมทั้งกำหนดเป้าประสงค์ (Objective) ขึ้นอย่างชัดเจนรวมสองประการด้วยกัน ได้แก่ การส่งเสริมให้พัฒนาชุมชนเมืองต่างๆ นอกกรุงเทพมหานครให้มีพันธกิจเป็นแหล่งของความเจริญเพื่อขยายมิให้ศูนย์กลางเข้าสู่กรุงเทพฯ เป็นประการแรก และฟื้นฟูสภาวะแวดล้อมให้ดีขึ้นได้เป็นประการหลัง สำหรับรายละเอียดของเป้าประสงค์ประการแรกได้กำหนดให้ปรับปรุงเมืองหลักจำนวน 10 เมือง ให้เป็นเมืองขนาดประชากรมากระหว่าง 100,000 - 300,000 คน เมืองหลักทั้ง 10 เมือง ได้แก่ เมืองขอนแก่น เมืองอุดรธานี, เมืองนครราชสีมา และเมืองอุบลราชธานี ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมืองเชียงใหม่ในภาคเหนือตอนบนและเมืองพิษณุโลกในภาคเหนือตอนล่าง สำหรับภาคใต้ ได้แก่ เมืองสงขลา-หาดใหญ่ และเมืองภูเก็ต สำหรับเมืองชลบุรีกำหนดให้เป็นเมืองหลักของภาคตะวันออกควบคู่กับเป้าประสงค์นี้ ได้มีการกำหนดนโยบายและมาตรการทางด้านการปฏิบัติประกอบกันไปด้วยรวม 4 ประการด้วยกัน ได้แก่

- (1) นโยบายและมาตรการควบคุมการใช้ที่ดินในเมือง โดยจะเร่งรัดจัดทำแผนการใช้ที่ดินบริเวณส่วนรอบเมือง จัดทำผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ
- (2) นโยบายและมาตรการการพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานของเมืองทางด้านสาธารณูปการ การศึกษา การสาธารณสุข และฝึกอบรมที่อยู่อาศัยและอื่นๆ
- (3) นโยบายการมีงานทำ การที่จะพัฒนาเมืองในภูมิภาคให้เป็นเมืองหลักที่สามารถพึ่งตัวเองได้ ต้องมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะสร้างงานให้แก่ผู้อยู่อาศัยในตัวเมือง จึงจะเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมไปสู่เมืองหลัก พัฒนาทางด้านสาขาพาณิชย์ และบริการเศรษฐกิจเพื่อให้บริการเป้าหมายดังกล่าว รัฐจะใช้นโยบายภาษี และการเงินเป็นการดึงดูดอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม

และบริการไปสู่เมืองหลัก นอกจากนี้รัฐจะลงทุนจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและกำหนดเขตแปรรูปเพื่อการส่งออก

- (4) นโยบายและมาตรการสนับสนุนให้การพัฒนาเมืองหลักเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนาชนบท และการพัฒนาภาค การพัฒนาเมืองหลักเพียงอย่างเดียวอาจจะไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้เพราะเมืองหลักต้องพึ่งพาอาศัยเมืองและชนบทในภูมิภาคนั้นๆ ดังนั้นรัฐบาลจะเร่งการพัฒนาภาคและชนบทไปพร้อมๆ กัน เพื่อให้เป็นแหล่งป้อนวัตถุดิบและตลาดให้แก่เมืองหลัก

ครั้นเมื่อมาถึงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่จะใช้เป็นกรอบการพัฒนาประเทศในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2525 ถึงปี พ.ศ. 2529 นั้น ได้มีการหยิบยกปัญหาด้านการพัฒนาเมืองขึ้นมาวิเคราะห์กันอย่างจริงจังโดยระดมผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนี้ขึ้นมาพิจารณาาร่วมกันในรูปของคณะอนุกรรมการ ชื่อว่า "คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะ และพัฒนาเมือง" ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคณะอนุกรรมการกำกับการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีขอบเขตและประเด็นหลักของการปฏิบัติหน้าที่ว่า

"เพื่อเร่งกระจายความเจริญออกไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่นชนบท ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนพัฒนา "เฉพาะพื้นที่" ที่มีแนวทางการพัฒนาสูง หรือพื้นที่ที่มีปัญหาพิเศษหรือพื้นที่ล้าหลังควบคู่ไปกับ "การพัฒนาาระบบเมือง" ในภาคต่างๆ ให้มีฐานะเศรษฐกิจของตนเองขึ้นในแต่ละภาค ในลักษณะเป็นเมืองหลักประจำภาค

ดังนั้น ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ควรจะมีการวางแผนเฉพาะพื้นที่ขึ้นใน 8 บริเวณ ได้แก่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ หุบภูลาร่องไห ภาคเหนือตอนบน ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบนและลุ่มน้ำแม่กลอง หาดจังหวัดชายทะเลด้านมหาสมุทรอินเดีย บริเวณอีสานตอนกลาง สี่จังหวัดตอนล่าง พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ซึ่งในปัจจุบันได้มีการทำการศึกษาไว้แล้วหลายบริเวณที่จะเป็นฐานในการวางแผนต่อไป

สำหรับด้านการวางแผนพัฒนาเมืองนั้น การเน้นการพัฒนาเมืองหลักในภาคต่าง ๆ ดังคือ สงขลา-หาดใหญ่ นครราชสีมา ขอนแก่น เชียงใหม่ ชลบุรี กรุงเทพมหานคร และเขตภาคใต้ที่พิเศษด้วย" คำสั่งที่ 4/2523 ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ลงวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ.2523***

6. การดำเนินการในการพัฒนาเมืองหลักตามเป้าหมาย

การดำเนินการเพื่อการพัฒนาเมืองหลักให้มีความเจริญขึ้นเป็นแกนหลักการพัฒนาในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศเพื่อให้เกิดเป็นขั้วของความเจริญ (Growth Poles) ที่จะทำให้แพร่ขยายนวัตกรรมและความเจริญออกไปสู่บริเวณชนบทโดยรอบ (Spread effects) พร้อมๆ กับให้เกิดผลการพัฒนาด้านการคุกกลับ (Backwash effects) ในด้านการดึงดูดผู้คนและแรงงานส่วนเกิน (Surplus population) ในชนบทรอบเมืองและในภูมิภาคนั้น ให้เข้ามาประกอบอาชีพในตัวเมืองหลักแทนที่จะอพยพโดยตรงลงมาผจญภัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร นั้น ได้มีการดำเนินการมาแล้วตั้งแต่ปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 แต่เนื่องจากความสลับซับซ้อนของขบวนการดำเนินงาน ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมายทั้งทางคนระบบบริหารและระบบการปฏิบัติงานทั้งในหน่วยราชการส่วนกลาง และหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งทางการลงทุนพัฒนาภาครัฐและภาคเอกชน จึงทำให้การดำเนินงานในการพัฒนาเมืองหลักเป็นไปได้อย่างยากลำบากและล่าช้า ต้องแก้ปัญหาไปที่ละเรื่องทีละเปลาะ จนถึงปัจจุบันนี้ก็ยังคงดำเนินการกันอยู่ โดยที่ยังไม่เกิดผลทางด้านการพัฒนาตามที่หวังไว้เลย ปัญหาสำคัญต่างๆ ในด้านการดำเนินการพัฒนาเท่าที่จะประมวลมาได้จนถึงปัจจุบันอาจจะจัดเป็นกลุ่มหลักๆ ได้ดังนี้

ปัญหากลุ่มแรก : ควรจะเลือกพัฒนาที่เมืองใดให้เป็นเมืองหลัก จำนวนกี่เมืองจึงจะเหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจและความสามารถของประเทศไทย

สำหรับปัญหานี้เป็นปัญหาระดับนโยบายหลัก ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา

โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก 1.

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จึงได้เชิญธนาคารโลกให้เข้าร่วมในการกำหนด คำตอบสำหรับปัญหานี้ และในช่วงแรกนั้น (มีนาคม พ.ศ.2522) ได้กำหนดเลือกเมือง เชียงใหม่-ลำพูน, เมืองขอนแก่น, เมืองนครราชสีมา และเมืองสงขลา-หาดใหญ่ เป็น เป้าหมาย

ปัญหากลุ่มที่สอง : ควรจะกำหนดโครงการพัฒนาประเภทใดบ้างจึงจะมีผล และได้ผลตามที่ตั้งเป็นเป้าหมายไว้

สำหรับปัญหานี้มีความสำคัญมาก เพราะที่ผ่านมารัฐบาลมีบทบาทในการพัฒนา เมือง เฉพาะทางด้านการพัฒนาบริการสาธารณะ เช่น ถนนหนทาง ระบบประปา ไฟฟ้า การระบายน้ำ และการบำรุงรักษาเมืองให้แก่ชุมชนเมืองโดยถือว่าเป็นบริการสังคมที่จำเป็น เท่านั้น ไม่เคยจัดทำเพื่อเจตนาในการจัดทำให้เป็นพื้นฐานทางารพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม การค้าพาณิชย์ หรือการพัฒนางานด้านบริการเพื่อให้เกิด ความเจริญต่อมนุษย์และให้มีผลตาม เป้าหมายที่กำหนดไว้เลย ดังนั้น การเลือกประเภทโครงการพัฒนาและขนาดของโครงการ แต่ละชั้นจึงกลายเป็น เรื่องสำคัญไปซึ่งคงจะมีการประชุมคัดเลือกกันหลายครั้ง จนถึงต้องขอ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศมาทำการศึกษาที่เรียกว่า Pre-project preparation ขึ้นเพื่อกำหนดประเภท ชนิด และจำนวนโครงการพัฒนาขึ้นในแต่ละเมือง

ปัญหากลุ่มที่สาม : ปัญหาการจัดสรรเงินทุนพัฒนาโครงการ

ปัญหานี้เป็นปัญหาพื้นฐานของการพัฒนาประเทศมาทุกยุคทุกสมัย ทั้งนี้เพราะประเทศไทยยังเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา (Developing country) ยังมีฐานะทางการเงินและการคลังไม่มั่นคงพอที่จะทุ่มเททรัพยากรเพื่อวัตถุประสงค์ เฉพาะประเภทใดประเภทหนึ่งได้อย่าง ประเทศพัฒนาแล้ว (Developed country) จึงต้องอาศัยเงินกู้จากธนาคารระหว่าง ประเทศมาเพื่อการนี้ และประสบปัญหายุ่งยากพิเศษเพราะไม่สามารถกำหนดให้เทศบาลที่เป็นหน่วยบริหารพื้นที่โครงการพัฒนาตั้งอยู่ทำการชดใช้เงินกู้ได้ เนื่องจากฐานภาษีที่ต่ำมาก จนแม้แต่เลี้ยงตัวเองก็ยากอยู่แล้ว รัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้องเข้ารับหน้าที่นี้ และก่อให้เกิดระบบภาวควบคุม ตรวจสอบที่ยุ่งยากมากมาย ดังนั้น ปัญหาการบริหารรายได้และการ

คลังของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) จึงได้ถูกนำขึ้นมาพิจารณาและกำหนดมาตรการปรับปรุงใหม่เพื่อให้สามารถเลี้ยงตัวเองได้อีก รั้งหนึ่ง

ปัญหาคลุ่มที่สี่ : ปัญหาการจ้ดจ้กักรเพื่อพัฒนาและบริหารโครงการ

ปัญหานี้เป็นปัญหาที่น่าสนใจยิ่งเพราะมีผลกระทบต่อระบบการบริหารทุกระดับ ตั้งแต่ระดับนโยบายลงไปจนถึงระดับปฏิบัติการ ตั้งแต่ระดับสูงจนถึงระดับต่ำ ตั้งแต่ระดับการบริหารส่วนกลางลงไปจนถึงระดับบริหารส่วนท้องถิ่น และโดยเฉพาะเป็นการที่ทนายประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยราชการต่างกระทรวง ต่างกรมกอง และต่างระดับกันดังกล่าวแล้ว การที่ได้หยิบยกเอาปัญหาการจ้ดจ้กักรเพื่อการพัฒนา ขึ้นมากล่าวถึงเพราะเหตุที่ว่าการพัฒนาพื้นที่ใหม่มีความเจริญเกิดขึ้นนั้น รัฐบาลได้ปล่อยให้เป็นการระของภาค เอกชนมากกว่า โดยรัฐบาลสนับสนุนในโครงการพัฒนาที่เป็นพื้นฐานเท่านั้น เช่น ถนนหนทาง ไฟฟ้า ประปา ส่วนการใช้พื้นที่ที่มีระบบสาธารณูปโภค เหล่านี้แล้วให้เกิดประโยชน์ประการใดนั้น รัฐบาลไม่มีส่วนเข้ามาร่วมเลย ดังนั้น เมื่อมีการกำหนดเป้าหมายพัฒนาพื้นที่ชัดเจนขึ้น รัฐบาลก็ต้องเข้าไปมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการพัฒนาพื้นที่ การรับช่วงนโยบายและโครงการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะแต่ละหน่วยงานต่างมีสายงาน ความรับผิดชอบของงานตนเองในลักษณะ เป็นเอกเทศไม่สามารถจะมอบหมายกันได้ในระบบการทำงานตามปกติ ทำให้งานพัฒนาขาดตอน หรือไม่ต่อเนื่องกันได้และจะกระทบกับปัญหาอื่นๆ ทั้งหมด

ปัญหาเหล่านี้ได้มีการนำมาประชุมถกเถียงหาทางแก้ไขกันตลอดเรื่อยมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2522 และในที่สุดได้มีการจัดตั้งเป็นรูปคณะกรรมการ และคณะทำงานขึ้นหลายคณะ โดยคณะกรรมการพัฒนาเมืองหลักแห่งชาติขึ้นรับผิดชอบ มีอนุกรรมการ 2 คณะคือ

- (1) คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดนโยบาย มาตรการ และโครงการพัฒนาเมือง มี สศช. เป็นแกนกลางดำเนินการ
- (2) คณะอนุกรรมการจัดเตรียมโครงการพัฒนาเมืองหลัก มีกระทรวงมหาดไทยเป็นแกนกลาง

คณะอนุกรรมการทั้งสองนี้ได้ดำเนินการประชุมโดยมีหน่วยราชการต่างๆ เข้ามา ร่วมในการพิจารณา วางกลยุทธ์และวิธีการพัฒนาเมืองหลักถึงเกือบ 20 หน่วยงาน รวมทั้ง

สำนักผังเมืองและกรุงเทพมหานคร สำหรับทางด้านกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทมากที่สุด เพราะหน่วยงานบริหารเมืองหลักก็คือ เทศบาลทุกแห่งขึ้นตรงอยู่กับกระทรวงมหาดไทยกระทรวงมหาดไทยจึงได้จัดระบบการบริหารงานขึ้นในรูปคณะกรรมการต่างๆ มีการประสานงานกันด้วยรูปโค รงสร้างการบริหารงานในหน้าถัดไปนี้

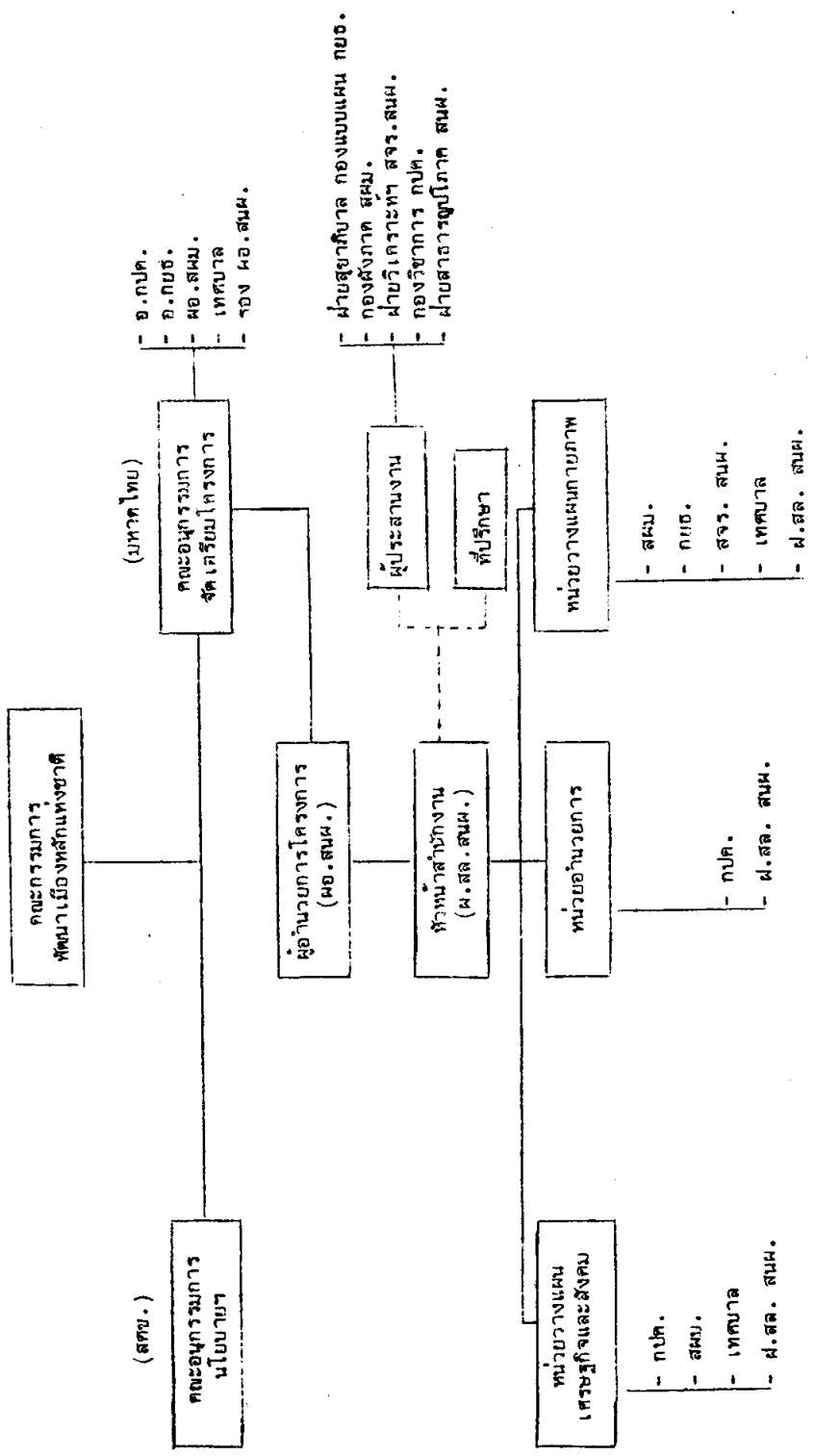
เนื่องจากงานการพัฒนาเมืองหลักเป็นงานใหญ่ต้องการเวลาเพื่อการเตรียมงานแต่ละขั้นแต่ละตอนสำหรับโค รงการพัฒนาแต่ละขั้นให้ได้มาตรฐานตามที่ธนาคารโลกต้องการสำหรับการพิจารณาให้เงินกู้สนับสนุน ดังนั้น ในขั้นต้นจึงได้แบ่งงานออกเป็น 2 ระยะเวลา คือ ระยะแรก เป็นการระดมข้อมูลและจัดเตรียมโค รงการต่างๆ ซึ่งจะมีทั้งการศึกษา สํารวจและวิเคราะห์ตลอดจนประเมินความเป็นไปได้เบื้องต้นของโค รงการพัฒนา (Pre-project preparation) และจัดทำข้อกำหนดในการศึกษาพัฒนาโค รงการต่างๆ ทางวิชาการโดยละเอียด ซึ่งปัจจุบันงานในระยะแรกนี้เสร็จสิ้นลงแล้ว โดยได้มีการจัดทำเอกสารเสนอรายงานโค รงการพัฒนาแต่ละด้านในแต่ละเมืองหลักขึ้นแล้ว ซึ่งจะได้มีการวิเคราะห์ความเหมาะสมอย่างละเอียดต่อไป ขณะนี้การดำเนินงานตามโค รงการพัฒนาเมืองหลักนี้กำลังเข้าสู่ ระยะที่สอง อันเป็นขั้นการออกแบบโค รงการ และรายละเอียดทางวิศวกรรม รวมทั้งการศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility Study and Engineering Design) ของโค รงการแต่ละโค รงการโดยยึดถือเอาข้อกำหนดในโค รงการตามระยะแรกเป็นมูลฐานของการดำเนินงาน ซึ่งในระยะการดำเนินงานนี้ได้มีการจัดตั้งขยายองค์กรเดิมโดยเพิ่มเติมสำนักงานขึ้นอีก 4 สำนักงาน ตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2524 ซึ่งได้แก่

1. สำนักงานประสานโค รงการพัฒนาเมืองหลักระยะสอง
2. สำนักงานคานเคาน์ตี
3. สำนักงานคานกิจการเทศบาล
4. สำนักงานจัดเตรียมโค รงการพัฒนาระยะสองระดับเทศบาล

ขณะนี้อำนาจการไปอย่างเต็มที่โดยกรมการปกครองเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโค รงการพัฒนาในระยะนี้ มีการจัดสัมมนาขนาดประเด็นปัญหาต่างๆ และกำหนดมาตรการการแก้ไขกันอย่างถี่ถ้วนซึ่งผลที่เกิดขึ้นตามมต จะเป็นการปฏิรูปงานการพัฒนาและบทบาทของหน่วยราชการระดับท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง และจะจะได้ทราบผลลัพธ์

รูปที่ 8.5

โครงสร้างการบริหารสำนักงานโครงการพัฒนาเมืองหลัก (สทล.)



ตารางที่ 8.1

โครงการพัฒนาเมืองหลักและงบประมาณเบื้องต้น (ล้านบาท)

ประเภทโครงการพัฒนา	เมือง เชียงใหม่	เมือง ขอนแก่น	เมือง นครราชสีมา	เมือง ภาคใหญ่	เมือง สงขลา	ยอดรวม
โครงการระบายน้ำ และป้องกันท่วม	๒๔๖.๐	๑๔๕.๕	๑๐๕.๕	๑๕๗.๓	๗.๕	๖๖๕.๖
โครงการปรับปรุงทั้งบริเวณทั่วไป (ท่อระบายน้ำ, ถนน, ฯลฯ)	๑๗๕.๕	๑๑๑.๑	๑๑๖.๓	๑๑๕.๐	๒๐๕.๖	๗๓๕.๕
โครงการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำ	๑๑๓.๕	-	-	-	-	๑๑๓.๕
โครงการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ	๑๓๕.๕	-	-	-	-	๑๓๕.๕
โครงการอนุรักษ์และบูรณะโบราณสถาน	๕๓.๕	-	-	-	-	๕๓.๕
โครงการตลาด	-	๑๐.๕	-	-	-	๑๐.๕
โครงการโรงฆ่าสัตว์	-	๕๒.๕	๕๒.๕	*	๓.๐	(๕๕.๓)
โครงการประปา	-	-	*	-	-	*
โครงการกำจัดขยะมูลฝอย	-	๒๓.๖	๗.๗	-	๓๘.๓	๕๙.๖
โครงการสถานีขนส่ง	-	-	*	-	-	*
โครงการท่าเทียบเรือ	-	-	-	-	๓๒๓.๕	๓๒๓.๕
โครงการสร้างทางลวดรถไฟ	-	-	-	-	๖๕.๕	๖๕.๕
โครงการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด	๕๕.๐	-	๒๐.๖	-	๓๖.๕	๑๑๒.๑
โครงการระบบกำจัดน้ำโสโครก	-	๒๓.๕	*	-	-	(๒๓.๕)
ยอดรวมแต่ละเมือง	๗๕๐.๓	๓๖๑.๐	(๓๖๖.๓)	(๓๕๐.๗)	๖๑๕.๑	(๒,๓๕๗.๕)

หมายเหตุ * มีโครงการแต่ยังไม่ได้ประมาณค่าใช้จ่าย
() ตัวเลขเบื้องต้น ยังไม่ครบทุกโครงการ

ที่มา :
เอกสารประกอบการประชุมคณะอนุกรรมการฝ่ายเทคนิค
๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖

ในช่วงระยะเวลาตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 นี้ว่า แนวนโยบายการพัฒนาเมืองหลักที่นำมาใช้นี้จะให้ผลอย่างไรต่อการพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวม ตารางที่ 8.1 เป็นบัญชีสรุปชื่อโครงการพัฒนาที่สำคัญที่จะดำเนินการในเมืองหลักต่างๆ ในระยะที่สองและระยะต่อไป

7. สรุป

เรื่องราวของการพัฒนาเมืองหลักนี้ยังไม่จบ เพราะถึงขณะนี้กิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาโดยตรง ที่จะดำเนินในสนามยังมีได้เริ่มจริงๆ เลย การวัดผลใดๆ หักทางคำนวณกและคำนวณที่จะเกิดขึ้นในภาค รัฐบาลผู้กำกับนโยบายและในภาค เอกชนผู้ปฏิบัติสนองนโยบายยังไม่ได้ทำ วัฏจักรของการพัฒนาเมืองที่ได้บรรยายมาแล้วเป็นการบอกกล่าวให้เห็นภาพว่า อะไรจะเกิดขึ้นได้บ้างในสังคมเมืองหลักที่กำลังเป็นเป้าหมายนี้ ขั้นตอนแต่ละขั้นที่เกิดขึ้นจะเกิดเร็วหรือช้าและคงรูปอยู่นานหรือจะเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการวางแผนการดำเนินการและการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ผู้วางแผนไปจนถึงผู้ปฏิบัติการในทุกภาค ของการพัฒนา ผู้ที่เกี่ยวข้องคงจะต้องอาศัยติดตามและประเมินผลกันเรื่อยๆ และปรับปรุงแผนต่างๆ ให้สอดคล้องกับสภาวะการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถทำนายได้ว่าจะเปลี่ยนเป็นรูปใด เพื่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนาให้มากที่สุด โดยมีผลที่ไม่ถึงปรารถนาเกิดขึ้นน้อยที่สุดอยู่เป็นเวลานานปีๆ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

8. คำศัพท์และประเด็นที่ควรทบทวน

- Primary City and Secondary City Development
- Location Theory
- Central Place Theory
- Rank - Size Rule
- Regional Development Theory
- Leading Industry
- Regional Development Process

- Growth Pole
- Center-periphery relationship
- Agrimetro
- Backwash effects
- Development Spiral
- Urban ecology

9. ข้อที่ควรนำมาพิจารณาและถกเถียง

- (1) แนวคิดและทฤษฎีที่เป็นฐานกำเนิดของนโยบายการพัฒนาเมืองหลักอาจแบ่งออกเป็นกลุ่มได้อย่างไรบ้าง จงอธิบายโดยสังเขป
- (2) จงอธิบายถึงขั้นตอนการพัฒนาของเมืองในภูมิภาคทั้ง 4 ขั้นตอน พร้อมทั้งเขียนภาพประกอบการอธิบายให้ละเอียด
- (3) ประเทศกำลังพัฒนาที่ได้นำแนวทางการพัฒนาเมืองหลักตามแบบประเทศที่เจริญแล้วมาใช้กลับไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ตั้งเป้าหมายไว้ และยังคงให้เกิดปัญหาตามมาอย่างไรบ้าง?
- (4) วัฏจักรของการพัฒนาเมืองดำเนินไปอย่างไร จงอธิบายพร้อมทั้งเขียนแผนภาพประกอบ
- (5) เพราะเหตุใด การพัฒนาเมืองหลักของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาจึงเรียกว่าเป็นนโยบายการพัฒนาเมืองแบบ "ปล่อยตามสบาย"
- (6) จงบรรยายถึงแนวนโยบายการพัฒนาเมืองแบบ "สมบูรณ์แบบ" ประกอบด้วยอะไรบ้าง
- (7) นโยบายพัฒนาเมืองในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ มีใจความอย่างไรบ้าง จงอธิบายให้ชัดเจน
- (8) จงเปรียบเทียบภาพรวมของนโยบายพัฒนาเมืองที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 5
- (9) จงอธิบายถึงปัญหาสำคัญในด้านการดำเนินการพัฒนาเมืองหลักที่ส่งผลให้การดำเนินการในปัจจุบันยังไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนด

(10) จงบรรยายถึงโครงสร้างองค์กรของคณะกรรมการและคณะทำงานในคณะกรรมการพัฒนาเมืองหลักแห่งชาติของประเทศไทย

10. หนังสืออ่านประกอบ

_____ . "การพัฒนาและการขยายเมือง : แนวความคิด ทฤษฎี และระเบียบวิธีวิจัย", การศึกษาวิจัยทางประชากรและสังคม. เอกสารทางวิชาการหมายเลข 74: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-5.

Glasson, J. An Introduction to Regional Analysis.

Losch, A. The Economics of Location : New Haven, 1954.

Christaller, W., Central Places in Southern Germany : Englewoods, 1933.

Niles, M.H. , Growth Centers in Regional Economic Development., New York : Free Press, 1972.

Myrdal, G., Economic Theory and Under developed Regions. London, 1957.

Hirshman, A., The Strategy of Economic Development. New Haven, 1958.

Friedmann, J., Regional Development Policy : A Case Study of Venaznela. Cambridge, Mass, 1966.

UNCRD. Growth Pole Strategy and Regional Development Planning in Asia Nagoya : UNCRD, 1976.