

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	การเมืองเรื่องการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่
ผู้เขียน	นางสาวปริญญช วัฒนกุล
ปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองและการปกครอง)
คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	รองศาสตราจารย์ ดร. ชเนศวร์ เจริญเมือง ประธานกรรมการ อาจารย์ ดร. จันทนา สุทธิจารี กรรมการ

บทคัดย่อ

การศึกษาการเมืองเรื่องการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อด้วยกัน คือ 1. เพื่อศึกษารูปแบบ และผลของการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่ 2. เพื่อศึกษาปัญหาการเมืองในการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่ และ 3. เพื่อสรุปบทเรียนในเรื่องการจ้ดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่ การศึกษาเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยอาศัยการศึกษาเอกสารและงานวิจัยต่าง ๆ รวมทั้งสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่

ผลของการศึกษาที่ได้ มีดังนี้

1.เมืองเชียงใหม่มีการบริการขนส่งด้วยรถสองแถว หรือที่รู้จักกันในนาม รถสี่ล้อแดง ของสหกรณ์นครลานนาเดินรถ จำกัด เป็นบริการหลัก และมีการบริการขนส่งด้วยรถโดยสารประจำทางเริ่มตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2522 แต่ไม่ต่อเนื่อง ปัจจุบันรถสี่ล้อแดงประสบปัญหาหลายประการ อาทิเช่น 1) ปัญหาการให้บริการทับเส้นทาง 2) ปัญหาที่จอดรถในเขตเทศบาลฯ 3) ปัญหาค่าคิว 4) ปัญหาจำนวนรถ 5) ปัญหาค่าโดยสาร 6) ปัญหาพฤติกรรมกรให้บริการของผู้ประกอบการ และ 7) ปัญหาค่าใช้จ่ายนอกระบบ ส่งผลให้ประสิทธิภาพของรถสี่ล้อแดงในฐานะผู้ให้บริการหลักตกต่ำลง แม้จะประสบปัญหาดังกล่าวแต่รถสี่ล้อแดงก็ยังเป็นตัวแปรสำคัญต่อการพัฒนาระบบขนส่งรูปแบบอื่น ๆ เพราะ 1) ความสามารถในการรวมตัวกันของกลุ่มสมาชิกผู้ประกอบการทำให้สหกรณ์ฯ มีลักษณะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความแข็งแกร่ง ในการต่อรองผลประโยชน์กับภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ส่งผลให้กิจการมีความต่อเนื่อง ปราศจากคู่แข่ง จึงมีลักษณะผูกขาด และมีเสถียรภาพมาก

2) หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแล ขาดความรับผิดชอบอย่างจริงจังต่อการบริหารจัดการระบบขนส่ง ระบบราชการบริหารขาดความต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่รัฐละเลยการปฏิบัติหน้าที่ บางหน่วยงานมีการเรียกรับผลประโยชน์จากรถสี่ล้อแดง และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับรถสี่ล้อแดง ด้วยวิธีการแบบผ่อนปรน และประนีประนอม ทำให้สภาพปัญหาเกิดความยืดเยื้อ และมีส่วนสร้างอำนาจการต่อรองให้แก่รถสี่ล้อแดงด้วย

2. ปัญหาในการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่แบ่ง ออกเป็น 2 ช่วง ด้วยกัน คือ

1) ช่วงก่อนปี พ.ศ.2544 เมืองเชียงใหม่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่ขาดระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพในการรองรับการเดินทาง รถสี่ล้อแดงที่ให้บริการอยู่เดิมก็มีประสิทธิภาพต่ำลงเรื่อย ๆ ภาคประชาชนในฐานะผู้ใช้บริการ ก็ขาดพลังในการเรียกร้องให้ราชการดำเนินการใด ๆ กลับหาทางออกให้ตนเอง โดยการหันไปใช้ยานพาหนะส่วนตัว ส่วนที่เรียกร้องให้ปฏิรูประบบขนส่งสาธารณะก็เป็นเพียงส่วนน้อย และขาดพลังในการรณรงค์ เกิดเป็นปัญหาการจราจรติดขัด และปัญหามลภาวะทางอากาศ ราชการระดับจังหวัดที่มีหน้าที่กำกับดูแล อาทิเช่น ผู้ว่าฯ สำนักงานขนส่ง ตำรวจ และเทศบาลฯ ขาดนโยบายและยุทธศาสตร์ที่จะแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เพราะเป็นระบบการบริหารแบบแยกส่วน ขาดเอกภาพ และขาดความต่อเนื่อง 2) ช่วงปี พ.ศ.2544 ถึง พ.ศ.2549 รัฐบาลกลางกับผู้บริหารเทศบาลฯ เป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันจึงต้องการเข้ามาปรับปรุงระบบขนส่งสาธารณะ คือ โครงการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะด้วยรถโดยสารประจำทาง (รถเมล์เทศบาลฯ) แต่ปรากฏว่า เกิดการประท้วงจากรถสี่ล้อแดงในปี พ.ศ.2546 ในที่สุดฝ่ายการเมืองก็เลือกที่จะไม่แก้ไขปัญหา ระบบขนส่งสาธารณะในเมืองเชียงใหม่ โดยเลือกเพียงจัดให้มีรถโดยสารประจำทางขึ้นบางสาย

ดังนั้น โครงการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะด้วยรถโดยสารประจำทางซึ่งเป็นนโยบายของฝ่ายการเมือง โดยมีเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นผู้รับผิดชอบ จึงกลายเป็นความพยายามที่ล้มเหลวอีกครั้งหนึ่ง อันเกิดจาก 1) ฝ่ายการเมืองไม่เอาจริงเอาจึงต่อโครงการฯ ที่นำเข้ามาไม่สามารถประสานความร่วมมือกับกลุ่มผลประโยชน์ คือ สหกรณ์นครลานนาเดินรถ จำกัด ได้ลงตัว 2) การประท้วงอย่างแข็งขันของรถสี่ล้อแดง โดยที่รัฐบาลเสียงข้างมากของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรไม่สามารถจัดการได้ สะท้อนให้เห็นผลประโยชน์มหาศาลที่อยู่ในกลุ่มรถสี่ล้อแดง สำนักงานขนส่งจังหวัด ตำรวจ และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ และ 3) ขาดพลังสนับสนุนและการเรียกร้องให้แก้ไขปัญหาอย่างจริงจังจากภาคประชาชน

3. บทเรียนที่ผ่านมาของการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่ นั้น พบว่า ความล้มเหลวในการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่ที่ผ่านมา มาจากปัจจัยพื้นฐาน คือ 1) การขาดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนอันเนื่องมาจากระบบราชการที่มีการรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจายนำไปสู่การขาดเจ้าภาพหรือผู้นำในการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่ และการมีระบบราชการที่ขาดความต่อเนื่อง มีการโยกย้ายข้าราชการบ่อยเกินไป 2) เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและส่วนรวมของทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่มีส่วนสำคัญต่อการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่ อาทิเช่น สำนักงานขนส่ง ตำรวจ เทศบาลฯ และสหกรณ์ฯ แต่ละฝ่ายล้วนคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่ม แต่ไม่มีใครคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก 3) ขาดพลังเรียกร้องและแรงผลักดันจากประชาชนผู้ใช้บริการอย่างแข็งขัน ที่จะทำให้ฝ่ายการเมืองและภาคราชการเร่งเข้ามาแก้ไขปัญหา

Thesis Title	Politics of Chiang Mai Mass Transportation System		
Author	Miss. Preeyanuch Watthanakul		
Degree	Master of Arts (Political Science)		
Thesis Advisory Committee	Associate Professor Dr. Tanet Charoenmuang	Chairperson	
	Lecturer Dr. Jantana Suthijaree	Member	

ABSTRACT

The study of Politics of Chiang Mai Mass Transportation System has three objectives: first, to study the characteristics of Chiang Mai mass transportation system; second, to study the political problems of Chiang Mai mass transportation system; and third, to draw lessons of Chiang Mai mass transportation system. This study was conducted by qualitative method through interviewing insiders of Chiang Mai mass transportation system.

The results found are as follows.

1. Chiang Mai has a main transit service by the minibus called red minibuses (See Loh Daeng) from Nakornlanna Co., Ltd. and the bus system since 1979 and with discontinuity. Nowadays, red minibuses have many problems, for instance, 1) with overlapping of routes; 2) parking in the municipality area; 3) the queue fee; 4) too many buses; 5) high fare; 6) service manners of drivers; and 7) fees for undisclosed figures. These problems have reduced efficiency of the red minibuses. Despite of these problems, the red minibuses factor continue to play an important role; due to 1) the strength, unity, and thus monopoly of the red minibuses group which gives it stability and bargaining power; and 2) state agencies lacked commitment and continuity to manage the transportation system. The authorities ignored their duties; some have called for money from red minibuses and have compromised on legal enforcement. These problems have protracted and thus strengthened the bargaining of red minibuses.

2. The problems of Chiang Mai mass transportation system were divided into 2 periods: 1) pre – 2001 period; the rapid growth of Chiang Mai city, without well efficient mass transit services. As the minibuses failed to perform their duties. Consumers had no power to pressure the bureaucracy to deal with this issue, but solved their problems by using private vehicles. Thus, the traffic jam and air pollution followed. Authorities such as the governor, transportation officer, police and municipality had no policies and strategies to mend these problems because of a fragmented centralism in a bureaucracy system. 2) 2001 – 2006 period; the central government and the Chiang Mai municipality were from the same political organization had an idea to develop a transit service, called “Project of Chiang Mai Mass Transit” (municipality bus), but encountered protests from red minibuses in 2003. At last, they decided to conduct the transit development project only on some bus routes.

Therefore, the project of Chiang Mai mass transit by the Chiang Mai municipality failed to service the whole city because 1) the government and municipality did not have a commitment to develop a mass transportation system; campaigned at the general election in 2001. They compromised by not solving the red minibuses problems; 2) strong protests form red minibuses and the compromise of the government reflected power and interests among red minibuses, the provincial transportation office, police and other interest groups; and 3) lack of strong campaign and demand from local people.

3. the failure of the mass transportation system in Chiang Mai is due to 1) lack of clear visions and strategies of leaders and a discontinuity of the bureaucracy as a result of the fragmented centralism; 2) the conflict of interests among government sectors and private sector in mass transportation management such as, the provincial transportation office, police, municipality, and red minibuses; and 3) weak campaign of local consumers to push the local government and the government to deliver an efficient service for public interests.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ระยะเวลาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา พื้นที่เขตเทศบาลนครเชียงใหม่ 41 ตารางกิโลเมตร ซึ่งแออัดไปด้วยประชากรกว่า หนึ่งแสนห้าหมื่นคน (1.5 แสนคน) กำลังเผชิญกับภาวะวิกฤตสำคัญ คือ การขาดระบบขนส่งมวลชนที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับการเดินทางภายในเขตเมือง และเข้า - ออก เขตเมืองของผู้คนจำนวนมากในแต่ละวัน กล่าวคือ เชียงใหม่ขาดระบบรถประจำทางที่สามารถขนส่งคนคราวละมาก ๆ แต่กลับผูกขาดการเดินทางอยู่ที่รถยนต์ขนาดเล็กหรือรถสองแถว (โดยเฉพาะรถสี่ล้อแดง) เมื่อไม่มีทางเลือกในการเดินทางที่เหมาะสม จึงส่งผลให้การใช้พาหนะส่วนตัวเข้ามามีบทบาทสำคัญ โดยมีอัตราการใช้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ช่วง ปี พ.ศ. 2544 ถึง ปี พ.ศ. 2548 รถยนต์นั่งส่วนบุคคล (รถเก๋ง) รถยนต์บรรทุกส่วนบุคคล (รถกระบะ) และรถจักรยานยนต์ เป็นกลุ่มยานพาหนะที่มีอัตราการจดทะเบียนเพิ่มขึ้นสูงที่สุด ซึ่งคิดเป็น ร้อยละ 99 ของรถจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาจราจรติดขัดและมลภาวะทางอากาศในปัจจุบัน

ระบบขนส่งมวลชนของจังหวัดเชียงใหม่เริ่มต้นประมาณ 30 กว่าปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ช่วงที่พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พุทธศักราช 2497 ใช้บังคับอยู่ มีรูปแบบการให้บริการที่สำคัญ ๆ อยู่ 2 ลักษณะ คือ การขนส่งโดยสารประจำทาง และการขนส่งโดยรถยนต์ขนาดเล็ก หรือรถสองแถว ซึ่งเป็นการให้บริการในรูปแบบบริษัทเอกชน ระหว่างอำเภอเมืองกับอำเภอรอบนอก และภายในพื้นที่เขตเมือง ซึ่งการให้บริการรถโดยสารประจำทางดำเนินการอยู่ในช่วงระยะเวลาประมาณ 10 ปี เท่านั้น คือ ช่วง ปี พ.ศ. 2528 ถึง ปี พ.ศ. 2538 บริษัทต่าง ๆ ก็ทยอยเลิกสัมปทานกับสำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงใหม่ไป จนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2541 การบริการรถโดยสารประจำทางก็ยุติลง จึงทำให้ระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่ โดยเฉพาะในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เหลือเพียงการให้บริการของรถโดยสารขนาดเล็ก หรือ รถสองแถว (รถสี่ล้อแดง) ซึ่งจัดเป็นเพียงการขนส่งสาธารณะ เพราะไม่ได้ให้บริการเป็นเส้นทาง และให้บริการขนส่งประชาชนครั้งละไม่มาก ดังนั้นการที่เมืองหลวงอันดับสองของประเทศไทย และเป็นศูนย์กลางความเจริญในทุกด้านของภูมิภาคขาดระบบขนส่งมวลชนที่เหมาะสมจึงเป็นเรื่องที่น่าคิดพิจารณาหาสาเหตุต่าง ๆ จึงทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาหาคำตอบ ในประเด็นที่เพิ่มเติมขึ้นจากการศึกษาวิจัยที่ ผ่านมา โดยแยกความสนใจเป็น 2 ประการ ดังนี้ คือ

ประการแรก ผู้ศึกษามีแนวความคิดที่ว่า การจัดให้มีระบบขนส่งมวลชนซึ่งเป็นบริการสาธารณะ (Public Service) นอกจากจะเป็นการแก้ปัญหาการจราจรที่คับคั่งระหว่างเมืองกับชานเมือง หมายถึง อัตราส่วนระหว่างพื้นที่และปริมาณยานยนต์ที่ไม่สัมพันธ์กัน ระบบขนส่งมวลชนยังมีความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรงอีกด้วย กล่าวคือ เมืองต้องการระบบขนส่งมวลชนที่ดีเพื่อรองรับประชากรที่ไม่มียานพาหนะส่วนตัวด้วยเหตุผลต่าง ๆ เช่น รายได้ อายุ สุขภาพ ฯลฯ ถ้าปราศจากรถโดยสาร รถสองแถว รถสามล้อ ฯลฯ ที่จะให้บริการได้อย่างต่อเนื่องแล้ว กลุ่มประชากรเหล่านี้ก็จะสูญเสียโอกาสในการเข้าถึงกิจกรรม (Activities Accessibility) ด้านต่าง ๆ

สำหรับเมืองเชียงใหม่ที่มีเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ด้านการอนุรักษ์พลังงาน และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับสภาพทางภูมิศาสตร์ของเมือง ซึ่งมีลักษณะเป็นแอ่งกระทะ และมีภูเขาล้อมรอบ ทำให้ไม่สามารถระบายอากาศได้ดี นอกจากนี้ในช่วงฤดูหนาวสภาพอากาศจะนิ่ง และแห้งเป็นเวลานาน ก่อให้เกิดการสะสมสารมลพิษที่ไม่สามารถแพร่กระจายได้

ความสนใจดังกล่าวข้างต้นส่งผล ต่อความสนใจ ประการที่สอง เนื่องจากการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่เท่าที่ผ่านมา เกี่ยวข้องกับตัวแสดง (Actors) สำคัญ 5 กลุ่ม ด้วยกัน คือ

1. หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงใหม่ และตำรวจภูธรจังหวัดเชียงใหม่

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลนครเชียงใหม่

ซึ่งตัวแสดงทั้งสองกลุ่มเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการจัดให้มีบริการสาธารณะด้านการขนส่งให้กับประชาชน

3. ผู้ประกอบการขนส่งต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยเมื่อพิจารณาในกลุ่มผู้ประกอบการขนส่ง สหกรณ์นครลานนา เคนรถ จำกัด มีบทบาทในการเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ชัดเจนที่สุด เนื่องจากเป็นผู้ถือสัมปทานเส้นทาง และให้บริการรถสองแถวเป็นหลักในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่และเป็นกลุ่มที่แสดงตนในการปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มอย่างชัดเจน ในขณะที่ผู้ประกอบการอื่นๆ มีบทบาทต่อการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่อยู่ในระดับต่ำ

4. ประชาชนผู้ใช้บริการ ซึ่งมีบทบาทต่อการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่อยู่ในระดับต่ำ

และหากพิจารณาเฉพาะในช่วงเวลา ปี พ.ศ. 2544 ถึง ปี พ.ศ. 2549 เราจะพบตัวแสดงลำดับต่อมาที่เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญ นั่นคือ

5. รัฐบาลกลาง และกลุ่มนักการเมือง ประกอบด้วย กลุ่มการเมืองพรรคไทยรักไทย ช่วงปี พ.ศ.2544 ถึง ปี พ.ศ. 2549

ปัญหาในการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่ นั้น เกี่ยวข้องกับตัวแสดงหลัก 5 กลุ่มดังที่กล่าวมาในข้างต้น เมื่อพิจารณาช่วงหลัง ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา ตัวแสดงทั้งห้า ดังกล่าว แสดงความสัมพันธ์ในลักษณะของการเจรจา ต่อรอง และประนีประนอมผลประโยชน์ในเรื่องของการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่มาโดยตลอด ดังจะเห็นภาพของสหกรณ์นครลานนาเดินรถ จำกัด ในลักษณะของการเป็นกลุ่มที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐ และกลุ่มนักการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ และภาพของนักการเมืองของพรรครัฐบาลขณะนั้นเข้ามามีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการเจรจา ไกล่เกลี่ยปัญหา เมื่อเกิดประเด็นที่ไม่อาจตกลงผลประโยชน์กันได้กันได้

กล่าวได้ว่า สหกรณ์นครลานนาเดินรถ จำกัด ถูกใช้เป็นกลไกในการสร้างเสถียรภาพและรักษาผลประโยชน์ส่วนบุคคล และกลุ่มบุคคล ผู้ควบคุมอำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549 ขณะที่สหกรณ์นครลานนา เดินรถ จำกัด ก็ได้อาศัยเรื่องเดียวกันนี้เป็นเครื่องมือในการต่อรองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ การแสดงตัวเข้าเป็นแนวร่วมของพรรคการเมือง (พรรคไทยรักไทย) ในลักษณะการเป็นฐานเสียงทางการเมืองในการเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้อิทธิพลทางการเมืองต่อนโยบาย และการบริหารงานสาธารณะ ไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่ม

ความสนใจของผู้ศึกษา ดังกล่าว จึงนำมาซึ่งคำถามในการศึกษาวิจัยที่ต้องการค้นคว้าหาคำตอบ 3 ข้อ ดังนี้ คือ

1. เหตุใดหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายบริหารจัดการเมือง และมีส่วนรับผิดชอบโดยตรงต่อการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ จึงไม่สามารถจัดการให้เชียงใหม่มีระบบขนส่งมวลชนที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานะสังคมและสิ่งแวดล้อมโลกได้

2. กลุ่มผลประโยชน์ อันหมายถึง สหกรณ์ลานนาเดินรถ จำกัด ผู้ให้บริการรถสองแถว มีการต่อรองผลประโยชน์กับหน่วยงานรัฐ และ/หรือ กลุ่มนักการเมืองอย่างไร เพื่อคงกิจการเดินรถสองแถวให้เป็นบริการขนส่งหลักในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

3. รัฐบาลกลาง และกลุ่มนักการเมืองเข้ามามีบทบาทเพื่อประนีประนอมผลประโยชน์ในการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่ นี้อย่างไรบ้าง

ทั้งนี้เพื่อตอบว่า การจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่ได้กลายเป็นพื้นที่ทางการเมือง ซึ่งถูกกลุ่มผลประโยชน์นำมาใช้เป็นเครื่องมือต่อรองทางการเมือง กับ หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มการเมืองที่สนับสนุนพรรครัฐบาล เพื่อรักษาผลประโยชน์

ส่วนบุคคล และกลุ่มบุคคล มากจนเกินไป อันเป็นสาเหตุนำมาสู่ความล้มเหลวในการจัดบริการ สาธารณะด้านการขนส่ง ที่มีประสิทธิภาพให้แก่ประชาชนเชียงใหม่

การศึกษา การเมืองเรื่องการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่ จึงมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ข้อด้วยกัน คือ

1. เพื่อศึกษารูปแบบ และผลของการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาปัญหาการเมืองในการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่
3. เพื่อสรุปบทเรียนในเรื่องการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่

โดยการศึกษาเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) การคัดเลือกตัวอย่างใช้ การเลือกตัวอย่างแบบอิงจุดมุ่งหมาย (Purposive Sampling) ใช้วิธีการเลือกกรณีตรงตามประเด็น การศึกษาวิจัยมากกว่าปกติ (Intensity Sampling) คือ เลือกบุคคล หรือกลุ่มคน เฉพาะรายที่จะให้ ข้อมูลเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาของการศึกษานี้ได้มากที่สุด ขอบเขตการศึกษาจะอยู่ในระหว่างปี พ.ศ.2544 ถึง พ.ศ.2549

การเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ซึ่ง เป็นการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารที่มีอยู่ก่อนแล้ว อาทิเช่น แผนงาน นโยบาย แผนพัฒนา รวมทั้ง เอกสารสิ่งพิมพ์ ทั้งตำรา บทความ วารสาร หนังสือพิมพ์ วิทยานิพนธ์ รายงานการค้นคว้าอิสระ รายงานผลการศึกษาวิจัย และข้อมูลจากสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ ในช่วงปี พ.ศ. 2544 ถึง ปี พ.ศ. 2549 และก่อน-หลังระยะเวลาที่กำหนดเป็นขอบเขตเวลาในการศึกษา รวมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก ภาคสนาม (Field Research) อาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูล จากการสัมภาษณ์ (Interview) ผู้มีส่วน เกี่ยวข้องกับการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) ใช้ชุดคำถามในการสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นมาจากการทบทวนวรรณกรรมและ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การสังเกตการณ์ (Observe) สถานการณ์การบริการขนส่ง รวมทั้งการเข้าร่วมใน การประชุม และสัมมนาเกี่ยวกับเรื่องระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่

ผลของการศึกษาที่ได้ มีดังต่อไปนี้

1.เมืองเชียงใหม่มีการบริการขนส่งด้วยรถสองแถว หรือที่รู้จักกันในนาม รถสี่ล้อแดง ของสหกรณ์นครลานนาเดินรถ จำกัด เป็นบริการหลัก และมีการบริการขนส่งด้วยรถโดยสารประจำทางเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 และไม่ต่อเนื่อง ปัจจุบันรถสี่ล้อแดงประสบปัญหาหลายประการ อาทิเช่น

- 1) ปัญหาการให้บริการทับเส้นทาง
- 2) ปัญหาที่จอดรถในเขตเทศบาลฯ
- 3) ปัญหาค่าคิว
- 4) ปัญหาจำนวนรถ
- 5) ปัญหาค่าโดยสาร
- 6) ปัญหาพฤติกรรมกรให้บริการของผู้ประกอบการ
- 7) ปัญหาค่าใช้จ่ายนอกระบบ

ส่งผลให้ประสิทธิภาพของรถสี่ล้อแดงในฐานะผู้ให้บริการหลักตกต่ำลง แม้จะประสบปัญหาดังกล่าวแต่รถสี่ล้อแดงก็ยังเป็นตัวแปรสำคัญต่อการพัฒนาระบบขนส่งรูปแบบอื่น ๆ เพราะประการแรก ความสามารถในการรวมตัวกันของกลุ่มสมาชิกผู้ประกอบการทำให้สหกรณ์ฯ มีลักษณะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความแข็งแกร่ง ในการต่อรองผลประโยชน์กับภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ส่งผลให้กิจการมีความต่อเนื่อง ปราศจากคู่แข่ง จึงมีลักษณะผูกขาด และมีเสถียรภาพมาก และประการต่อมา หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแล ขาดความรับผิดชอบอย่างจริงจังต่อการบริหารจัดการระบบขนส่ง ระบบราชการบริหารขาดความต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่รัฐละเลยการปฏิบัติหน้าที่ บางหน่วยงานมีการเรียกรับผลประโยชน์จากรถสี่ล้อแดง และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับรถสี่ล้อแดงด้วยวิธีการแบบผ่อนปรน และประนีประนอม ทำให้สภาพปัญหาเกิดความยืดเยื้อ และมีส่วนสร้างอำนาจการต่อรองให้แก่รถสี่ล้อแดงด้วย

2.ปัญหาในการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่แบ่ง ออกเป็น 2 ช่วง ด้วยกัน คือ

1) ช่วงก่อนปี พ.ศ.2544 เมืองเชียงใหม่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่ขาดระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพในการรองรับการเดินทาง รถสี่ล้อแดงที่ให้บริการอยู่เดิมก็มีประสิทธิภาพต่ำลงเรื่อย ๆ ภาคประชาชนในฐานะผู้ใช้บริการ ก็ขาดพลังในการเรียกร้องให้ราชการดำเนินการใด ๆ กลับหาทางออกให้ตนเองโดยการหันไปใช้ยานพาหนะส่วนตัว ส่วนที่เรียกร้องให้ปฏิรูประบบขนส่งสาธารณะก็เป็นเพียงส่วนน้อย และขาดพลังในการรณรงค์ เกิดเป็นปัญหาการจราจรติดขัด และ

ปัญหาหมอกควันทางอากาศ ราชการระดับจังหวัดที่มีหน้าที่กำกับดูแล อาทิเช่น ผู้ว่าฯ สำนักงานขนส่ง ตำรวจ และเทศบาลฯ ขาดนโยบายและยุทธศาสตร์ที่จะแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เพราะเป็นระบบการบริหารแบบแยกส่วน ขาดเอกภาพ และขาดความต่อเนื่อง

2) ช่วงปี พ.ศ.2544 ถึง พ.ศ.2549 รัฐบาลกลางกับผู้บริหารเทศบาลฯ เป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันจึงต้องการเข้ามาปรับปรุงระบบขนส่งสาธารณะ คือ โครงการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะด้วยรถโดยสารประจำทาง (รถเมล์เทศบาลฯ) แต่ปรากฏว่า เกิดการประท้วงจากรถสี่ล้อแดงในปี พ.ศ.2546 ในที่สุดฝ่ายการเมืองก็เลือกที่จะไม่แก้ไขปัญหาระบบขนส่งสาธารณะในเมืองเชียงใหม่ โดยเลือกเพียงจัดให้มีรถโดยสารประจำทางขึ้นบางสาย

ดังนั้นโครงการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะด้วยรถโดยสารประจำทางซึ่งเป็นนโยบายของฝ่ายการเมือง โดยมีเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นผู้รับผิดชอบ จึงกลายเป็นความพยายามที่ล้มเหลวอีกครั้งหนึ่ง อันเกิดจาก 1) ฝ่ายการเมืองไม่เอาจริงเอาจังต่อโครงการฯ ที่นำเข้ามาไม่สามารถประสานความร่วมมือกับกลุ่มผลประโยชน์ คือ สหกรณ์นครลานนาเดินรถ จำกัด ได้ลงตัว 2) การประท้วงอย่างแข็งขันของรถสี่ล้อแดง โดยที่รัฐบาลเสียงข้างมากของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ไม่สามารถจัดการได้ สะท้อนให้เห็นผลประโยชน์มหาศาลที่อยู่ในกลุ่มรถสี่ล้อแดง สำนักงานขนส่งจังหวัด ตำรวจ และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ และ 3) ขาดพลังสนับสนุนและการเรียกร้องให้แก้ไขปัญหาอย่างจริงจังจากภาคประชาชน

3. บทเรียนที่ผ่านมาของการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่ นั่น พบว่า ความล้มเหลวในการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่ที่ผ่านมา มาจากปัจจัยพื้นฐาน คือ

1) การขาดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนอันเนื่องมาจากระบบราชการที่มีการรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจายนำไปสู่การขาดเจ้าภาพหรือผู้นำในการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่ และการมีระบบราชการที่ขาดความต่อเนื่อง มีการโยกย้ายข้าราชการบ่อยเกินไป

2) เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและส่วนรวมของทั้งหน่วยงานภาคภาครัฐและภาคเอกชนที่มีส่วนสำคัญต่อการจัดระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่ อาทิเช่น สำนักงานขนส่ง ตำรวจ เทศบาลฯ และสหกรณ์ฯ แต่ละฝ่ายล้วนคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่ม แต่ไม่มีใครคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก

3) ขาดพลังเรียกร้องและแรงผลักดันจากประชาชนผู้ใช้บริการอย่างแข็งขัน ที่จะทำให้ฝ่ายการเมืองและภาคราชการเร่งเข้ามาแก้ไขปัญหา