

ชื่อ นางสาวเกวลี เพชรศรีชาติ KEWALEE PHETSRICHAT  
วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2560

ชื่อเรื่อง นโยบายสาธารณะว่าด้วยการพัฒนาเมือง  
(Urban Development Policy)

### บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายการพัฒนาเมืองในภูมิภาคของไทย โดยพิจารณาบทบาทหน้าที่ขององค์กรภาครัฐในการพัฒนาเมืองในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว โดยมีคำถามวิจัยคือ นโยบายการพัฒนาเมืองของไทยในช่วงหลังปี 2540 มีสาระสำคัญอะไรบ้าง ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเมืองในภูมิภาคอย่างไร อีกทั้งยังมีปัจจัยแวดล้อมอื่นที่ส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาเมืองหรือไม่ โดยอาศัยกรอบแนวคิด 2 แนวคิดคือ ทฤษฎีทำเลที่ตั้ง (Location theory) และแนวคิดเมืองที่เกิดและเติบโตจากนโยบายรัฐ (รัฐเป็นผู้สร้างเมือง) การศึกษาครั้งนี้ได้อาศัยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพผ่านกรณีศึกษาเมืองในภูมิภาค จำนวน 2 แห่ง คือ เมืองสงขลาและเมืองสตูล

ผลการศึกษาพบว่า นโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐได้ส่งผลให้เมืองสงขลาและเมืองสตูลมีผลของการพัฒนาที่แตกต่างกัน นโยบายการพัฒนาส่วนใหญ่มุ่งที่จะพัฒนาเมืองสงขลามากกว่าเมืองสตูล เนื่องจากรัฐต้องการสร้างเมืองสงขลาให้เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคและศูนย์กลางการบริหารราชการ รวมไปถึงเป็นเมืองที่เชื่อมโยงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง จึงทำให้มีนโยบายการพัฒนาของรัฐลงมาสู่พื้นที่สงขลาอย่างต่อเนื่องและชัดเจน ขณะที่เมืองสตูลนั้นกลับพบว่า รัฐไม่ได้มีนโยบายพัฒนาเมืองที่มีความต่อเนื่องมากนัก นโยบายการพัฒนาเมืองสตูลจึงไม่มีความโดดเด่นและชัดเจนเท่าเมืองสงขลา เป็นเพียงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยทั่วไป ผลจากนโยบายการพัฒนาเมืองในช่วงที่ผ่านมาจึงส่งผลให้เมืองสตูลไม่ได้เติบโตเทียบเท่าเมืองสงขลา อีกทั้งยังส่งผลให้การพัฒนาเมืองสตูลด้อยกว่าเมืองสงขลา

## Abstract

This study explored urban development policies and their consequences in Thailand since 1997. A research question were (1) how urbanization had been affected by the urban development policies, and (2) had urbanization been influenced by other factors than the policy measures. The research framework, as well as the hypothesis, had been structured on two different theories of urbanization, the location, and the state intervention premises. Two cities had been selected as studied cases, Songkla, and Satun.

The research findings contended that urban development policies launched the national government strongly explained patterns of urbanization of the two cities. Songkla and Satun had more of commonalities than differences in terms of location and historical background. But Songkla appeared to be far more urbanized than Satun. This is due to the facts that the national government had adopted Songkla as a regional city since 1960s and had continuing allocated a large amount of budgets for infrastructure development in Songkla during the past decades. On the other hand, Satun was left behind until recently, and thus had gradually grown up on its own locational capacities. Thus, Songkla's urbanization can be explained by the government intervention, while that of Satun would be better explained by the location theory.

Theories of urbanization, however, cannot explain the whole story of the two cities. The progress of Songkla's urbanization had been significantly influenced by civil organizations. Satun did not appear to have civic roles in urban development. The role of civil organization thus was an important factor that explain differences between the two cities as well.



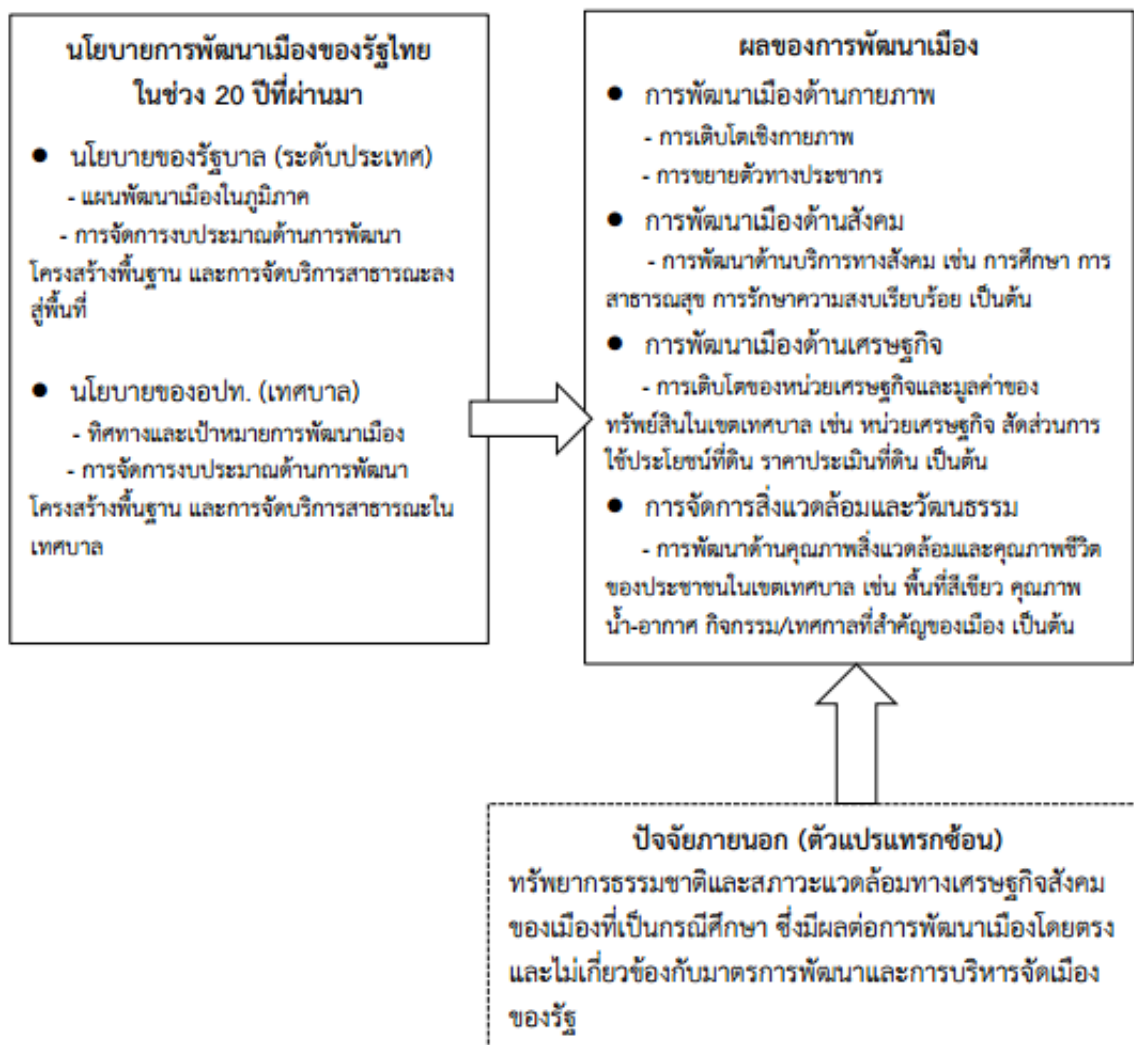
## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

- ชื่อเรื่อง : นโยบายสาธารณะว่าด้วยการพัฒนาเมือง
- Topic : Urban Development Policy
- คำสำคัญ : บทบาทของรัฐ / การพัฒนาเมือง / การกระจายอำนาจ
- Key Words : The Role of Government / Urban Development / Decentralization

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายการพัฒนาเมืองในภูมิภาคของไทย โดยพิจารณาบทบาทหน้าที่ขององค์กรภาครัฐในการพัฒนาเมืองในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ตลอดจนผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายพัฒนาเมือง โดยมีคำถามวิจัยคือ นโยบายการพัฒนาเมืองของไทยในช่วงหลังปี 2540 มีสาระสำคัญอะไรบ้าง ส่งผลต่อการพัฒนาเมืองในภูมิภาคอย่างไร อีกทั้งยังมีปัจจัยอื่นที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเมืองหรือไม่ โดยอาศัยกรอบแนวคิด 2 แนวคิดคือ ทฤษฎีทำเลที่ตั้ง (location theory) และแนวคิดเมืองที่เกิดขึ้นและเติบโตจากนโยบายรัฐ (หรือรัฐเป็นผู้สร้างเมือง) การศึกษาครั้งนี้ได้อาศัยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพผ่านกรณีศึกษาเมืองในภูมิภาคจำนวน 2 แห่งคือ เมืองสงขลาและเมืองสตูล

จากข้างต้นนี้ผู้วิจัยสามารถสร้างกรอบการวิจัยได้ว่า นโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐไทยในช่วงที่ผ่านมา นั้นมุ่งเน้นบทบาทการพัฒนาเมืองโดยรัฐส่วนกลางเป็นหลัก ทั้งในแง่ของทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาเมือง กฎระเบียบและการจัดสรรงบประมาณของรัฐ จึงส่งผลให้เมืองในภูมิภาคมีผลของการพัฒนาเมืองที่แตกต่างกัน ขณะเดียวกันนโยบายการพัฒนาเมืองของท้องถิ่นก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้เมืองในภูมิภาคมีผลของการพัฒนาที่แตกต่างกันด้วย นอกจากนี้ยังมีปัจจัยภายนอกอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ เช่น ทรัพยากร สภาวะเศรษฐกิจ สภาวะสังคม เป็นต้น ที่อาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเมืองโดยตรงได้เช่นเดียวกัน

รูปที่ 1 กรอบการวิจัย



### สรุปผลการศึกษา

การพัฒนาเมืองสงขลาและเมืองสตูลตั้งแต่ปี 2540-2560 ได้ส่งผลให้เมืองทั้งสองมีผลของการพัฒนาที่แตกต่างกัน นโยบายการพัฒนาส่วนใหญ่เน้นมุ่งเน้นที่จะพัฒนาเมืองสงขลามากกว่าเมืองสตูล เนื่องจากรัฐต้องการสร้างเมืองสงขลาให้เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคและเป็นเมืองศูนย์กลางด้านการบริหารราชการ รวมถึงเป็นเมืองที่เชื่อมโยงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง จึงทำให้มีนโยบายการพัฒนาของรัฐลงมาสู่พื้นที่สงขลาอย่างต่อเนื่องและชัดเจน ขณะที่เมืองสตูลนั้นกลับพบว่า รัฐไม่ได้มีนโยบายพัฒนาเมืองที่มีความต่อเนื่องมากนัก นโยบายการพัฒนาเมืองสตูลจึงไม่มีความโดดเด่นและชัดเจนเท่าเมืองสงขลา การพัฒนาเมืองสตูลจึงเป็นเพียงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยทั่วไป ผลจากนโยบายการพัฒนาเมืองในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้ส่งผลให้เมืองสตูลไม่ได้เติบโตเท่าเมืองสงขลา อีกทั้งยังส่งผลให้ระดับการพัฒนาเมืองของสตูลด้อยกว่าเมืองสงขลาอีกด้วย โดยจะอธิบายรายละเอียด ดังนี้

**1. กรณีศึกษาเมืองสงขลา :** การพัฒนาเมืองสงขลาในช่วง 20 ปีมานี้ได้ส่งผลให้เมืองสงขลาเกิดการเติบโตอย่างมาก เนื่องจากได้รับอิทธิพลนโยบายการพัฒนาจากรัฐส่วนกลางลงมาอย่างต่อเนื่อง โดยผู้วิจัยจะอธิบายให้เห็นภาพปรากฏการณ์ของนโยบายใน 3 ส่วน คือ นโยบายของรัฐส่วนกลาง นโยบายของเทศบาล และบทบาทของภาคประชาสังคม

**1.1 นโยบายของรัฐส่วนกลาง** รัฐส่วนกลางได้ดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองสงขลา มาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2540-2560 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4-5 รัฐได้กำหนดให้สงขลาเป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาเมืองในภูมิภาค ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้มีนโยบายพัฒนาของรัฐลงมาสู่พื้นที่สงขลาจำนวนมาก ผลจากนโยบายพัฒนาในยุคนั้นได้ทำให้เมืองสงขลาเกิดการพัฒนาเมืองอย่างก้าวกระโดด ซึ่งปรากฏเด่นชัดผ่านผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดที่มีอัตราเพิ่มสูงขึ้นทุกตัว อีกทั้งยังปรากฏให้เห็นการพัฒนาผ่านตัวเลขงบประมาณตั้งแต่ปี 2540-2560 ที่รัฐได้ทุ่มงบประมาณเพื่อการพัฒนาสงขลา รวมทั้งสิ้นกว่า 1.6 หมื่นล้านบาท (ดังตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบงบประมาณของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองในพื้นที่สงขลาและสตูล

ช่วงปี	สงขลา	สตูล
	งบประมาณ	งบประมาณ
ก่อนปี 2540	900 ล้านบาท	11.9 ล้านบาท
ช่วงปี 2540-2550	9.77 พันล้านบาท	1.09 พันล้านบาท
ช่วงปี 2550-2560	4.76 พันล้านบาท	2.29 พันล้านบาท
รวมทั้งสิ้น	1.6 หมื่นล้านบาท	3.5 พันล้านบาท

ที่มา : จากการประมวลผลข้อมูลงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรเพื่อการพัฒนาพื้นที่สงขลาและสตูล ปี2540-2560

หมายเหตุ : ตัวเลขโดยประมาณ

ขณะที่นโยบายและโครงการส่วนใหญ่ที่ลงมานั้นมุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่เพื่อให้สงขลากลายเป็นเมืองศูนย์กลางระดับภูมิภาค อีกทั้งยังเป็นเมืองศูนย์กลางทางด้านการศึกษา เศรษฐกิจ และศูนย์ราชการในระดับภูมิภาค เห็นได้จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบคมนาคมขนส่งอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนมีสถานที่ราชการและสถานศึกษาขนาดใหญ่ในพื้นที่สงขลาจำนวนมาก นอกจากนี้การพัฒนาเมืองสงขลา ยังมีปัจจัยภายนอกที่เข้ามาผลักดันให้เกิดการพัฒนาเมืองโดยเฉพาะการผลักดันจากกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ต้องการให้สงขลาเป็นศูนย์กลางด้านโลจิสติกส์และปิโตรเลียม จึงนำมาสู่โครงการพัฒนาของรัฐหลายโครงการ เช่น โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย การจัดทำแผนแม่บทเขตเศรษฐกิจสงขลา-ปันง และการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลา จนกระทั่งในช่วงปี 2550 เป็นต้นมา เมืองสงขลา ยังคงได้รับอิทธิพลนโยบายพัฒนาของรัฐลงมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีปัจจัยหนุนจากนโยบายรัฐส่วนกลางที่หันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่ภาคใต้ จนนำไปสู่จุดเปลี่ยนสำคัญของการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองสงขลาไปสู่การเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

ตารางที่ 2 บทบาทของภาครัฐในการพัฒนาเมืองสงขลา

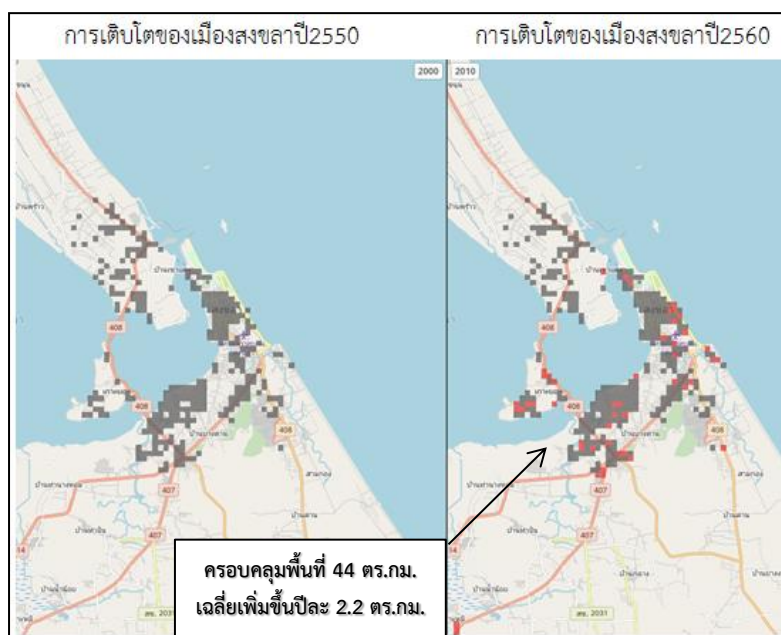
เมืองสงขลา	
บทบาทของรัฐส่วนกลาง	บทบาทของท้องถิ่น
<ul style="list-style-type: none"> <li>- สะพานติณสูลานนท์</li> <li>- เมืองหลักในภูมิภาค (แผนฯ ฉ.4-5)</li> <li>- ท่าเรือน้ำลึกสงขลา</li> <li>- กฎหมายผังเมืองรวมท่าเรือน้ำลึก</li> <li>- ถนนเลียขเมืองสงขลา (สายสงขลา-ปัตตานี, สงขลา-หาดใหญ่, สงขลา-หัวเขาแดง-ระโนด)</li> <li>- วิทยาลัยประมงสงขลา</li> <li>- โครงการท่อแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย</li> <li>- แผนแม่บท IMT-GT</li> <li>- ถนนสายแยกน้ำกระจ่าย</li> <li>- ทางหลวงพิเศษสงขลา-หาดใหญ่-มาเลเซีย</li> <li>- เชื้อนกันคลื่น/เขื่อนป้องกันชายหาด</li> <li>- กำหนดพื้นที่เมืองเก่า</li> <li>- แผนฟื้นฟูลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา</li> <li>- ถนนทางหลวงสงขลา-หาดใหญ่</li> <li>- ถนนทางหลวงสงขลา-สิงหนคร</li> <li>- ท่าเรือท่องเที่ยว/ทำน้ำสาธารณสุข</li> <li>- ติดตั้งระบบสายไฟฟ้าลงดิน</li> <li>- จัดบริการน้ำประปา-กระแสไฟฟ้า</li> <li>- โรงเรียนระดับอนุบาล</li> <li>- โรงเรียนระดับประถม</li> <li>- โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา</li> <li>- มหาวิทยาลัย</li> <li>- อาชีวศึกษา/วิทยาลัยเทคนิค</li> <li>- สถานีตำรวจ</li> <li>- แผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน/ผังเมือง</li> <li>- สนามกีฬาากลางจังหวัดสงขลา</li> <li>- ห้องสมุดประชาชน</li> <li>- โรงพยาบาลประจำจังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ถนนและทางเท้าในเขตเทศบาล</li> <li>- เส้นทางจักรยานและป้ายสัญลักษณ์</li> <li>- ไฟส่องทาง/ไฟสัญญาณจราจร</li> <li>- สายไฟฟ้าลงดินบริเวณย่านเมืองเก่า</li> <li>- ระบบกำจัดขยะ-ระบบบำบัดน้ำเสีย</li> <li>- ท่าเรือในเขตเทศบาล</li> <li>- จัดระเบียบชุมชนในเขตเทศบาล</li> <li>- ศูนย์การเรียนรู้สงขลา</li> <li>- ศูนย์การเรียนรู้สถานีรถไฟสงขลา</li> <li>- ห้องสมุดเคลื่อนที่/ห้องสมุดชุมชน</li> <li>- พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น Historic center</li> <li>- รถรางชมเมือง</li> <li>- ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก</li> <li>- โรงเรียนเทศบาลระดับประถมศึกษา</li> <li>- โรงเรียนเทศบาลระดับมัธยมศึกษา</li> <li>- ศูนย์สุขภาพชุมชน / คลินิกนอกเวลา</li> <li>- ศูนย์บริการสาธารณสุข</li> <li>- ศูนย์พัฒนาครอบครัว</li> <li>- ศูนย์คอมพิวเตอร์เพื่อประชาชน</li> <li>- อุปกรณ์บรรเทาสาธารณภัย</li> <li>- เทศกิจอาสา / ศูนย์ชาวบ้าน</li> <li>- ศูนย์บริการนักท่องเที่ยว</li> <li>- หอสังเกตการณ์ชายหาด</li> <li>- เทศบัญญัติควบคุมอาคาร</li> <li>- ตลาดชุมชน / ตลาดสด</li> <li>- โรงฆ่าสัตว์ / สุสานและฌาปนสถาน</li> <li>- สนามกีฬาเทศบาล</li> <li>- ชุมประตุมือง / หอนาฬิกา</li> <li>- ทางขึ้นเขาตั้งกวนและจุดชมวิว</li> <li>- ปะติมากรรมพญานาค</li> <li>- เทศกาลแข่งว่าวสมิหลา/อาหารสองเล/สงขลาแต่แรก/วอลเลย์บอลชายหาด</li> <li>- จัดกิจกรรมวันสำคัญทางศาสนา</li> <li>- พัฒน่าย่านเมืองเก่า</li> <li>- แผนพัฒนาและฟื้นฟูย่านเมืองเก่า</li> <li>- สวนสาธารณะ</li> </ul>

ที่มา : ประมวลผลข้อมูลจากนโยบาย-โครงการของรัฐส่วนกลางที่ดำเนินกิจกรรมในพื้นที่สงขลา และนโยบาย-โครงการของเทศบาลนครสงขลา ตั้งแต่ปี 2540-2560



ผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐส่วนกลางได้ส่งผลให้เมืองสงขลาเกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงกายภาพเป็นอย่างมาก จากข้อมูลการขยายตัวเชิงกายภาพของเมืองสงขลาในช่วงปี 2540-2560 ได้แสดงให้เห็นว่า เมืองสงขลา มีการขยายตัวของพื้นที่ถนนเพิ่มขึ้น 37.5% (หรือมีสัดส่วนถนนมากกว่าเมืองสตูล 2.02 เท่า) มีความหนาแน่นของบ้านเรือนเพิ่มขึ้น 9.05% (หรือมีความหนาแน่นของบ้านเรือนมากกว่าเมืองสตูล 2.86 เท่า) นอกจากนี้ทิศทางการขยายตัวของเมืองสงขลาเชิงกายภาพได้ขยายตัวออกไปในแนวราบประมาณ 44 ตารางกิโลเมตรครอบคลุมพื้นที่เทศบาลเมืองเขารูปช้างทั้งหมด อีกทั้งยังครอบคลุมเทศบาลตำบลเกาะเต่าและเทศบาลตำบลพะวงประมาณ 1 ใน 4 ของพื้นที่ จึงทำให้ในช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมา เมืองสงขลา มีการขยายตัวเชิงกายภาพเฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 2.2 ตารางกิโลเมตร (ดังภาพที่ 1) ดังนั้นการผลักดันนโยบายจากรัฐส่วนกลางจึงส่งผลอย่างมากต่อการพัฒนาเมืองในภูมิภาค ทำให้เมืองสงขลาเกิดการขยายตัวของเมืองในเชิงกายภาพ อีกทั้งยังดึงดูดให้เกิดการเติบโตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่และส่งผลให้เมืองสงขลาเป็นเมืองสูงชัน

ภาพที่ 1 แสดงการเติบโตในแนวราบของเมืองสงขลา



(ที่มา: puma.worldbank.org, สืบค้นวันที่ 25 พฤศจิกายน 2560)

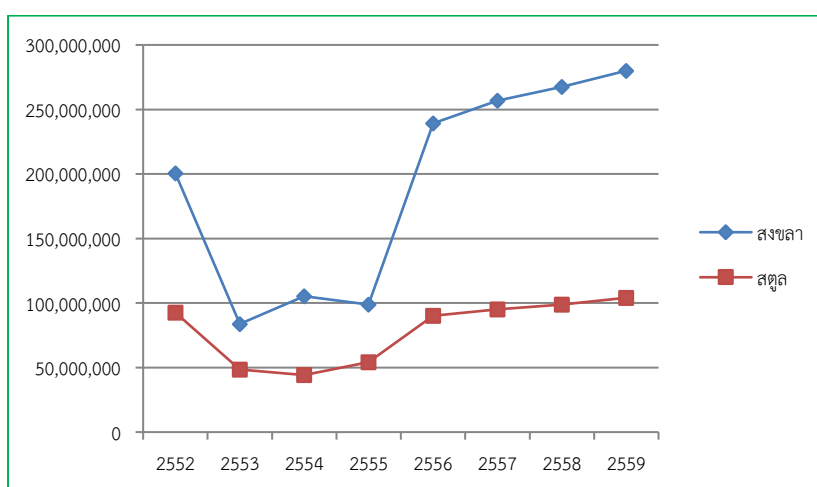
หมายเหตุ สีเทา คือการเติบโตของเมืองสงขลาในช่วงปี2550

สีแดง คือการเติบโตของเมืองสงขลาในช่วงปี2560

**1.2 นโยบายของเทศบาล** ในช่วงก่อนปี 2540 นั้นพบว่าเทศบาลได้มีบทบาทในการพัฒนาเมืองสงขลาอย่างต่อเนื่อง เมืองสงขลาในขณะนั้นมีฐานะเป็นเทศบาลเมืองสงขลา ยังไม่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนครสงขลา ทำให้บทบาทหน้าที่ของเทศบาลจึงเป็นการบริหารจัดการเมืองตามขอบเขตหน้าที่ของเทศบาลเมือง อีกทั้งการจัดสรรงบประมาณยังเป็นไปตามโครงสร้างขนาดของท้องถิ่น ทำให้เมืองสงขลาในขณะนั้นได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับภายหลังจากการยกฐานะแล้ว จนกระทั่งปี 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการพัฒนาเมือง เนื่องจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

และส่งเสริมให้เกิดการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง อีกทั้งยังมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ให้นายกเทศมนตรีมาจาก การเลือกตั้งของประชาชน จึงนำมาสู่การบริหารจัดการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เมืองสงขลาได้ยกฐานะจากเทศบาล เมืองขึ้นเป็นเทศบาลนครสงขลา ทำให้ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มขึ้น หากพิจารณาตัวเลขรายได้ประเภทเงิน อุดหนุนทั่วไปตั้งแต่ปี 2552-2559 พบว่าเมืองสงขลาได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้นประมาณ 1.5 พันล้านบาท ขณะที่เมืองสตูลนั้นได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปประมาณ 630 ล้านบาท หรือกล่าวได้ว่า เมืองสงขลาได้รับ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากกว่าเมืองสตูลถึง 2.38 เท่า นั่นหมายความว่าเมืองสงขลาย่อมมีขีดความสามารถในการ จัดบริการสาธารณะในเมืองที่มากกว่าเมืองสตูลด้วยเช่นกัน ดังแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 1 เปรียบเทียบรายได้ประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปเมืองสงขลาและเมืองสตูล



ที่มา : ประมวลผลข้อมูลจากงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนของเทศบาลนครสงขลา และเทศบาลเมืองสตูล ตั้งแต่ปี 2552-2559

จะเห็นได้ว่านโยบายของท้องถิ่นมีส่วนสำคัญให้เกิดการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะการพัฒนาโครงสร้าง ภายภาพภายในเมืองและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งปรากฏให้เห็นผ่านโครงการ/กิจกรรมพัฒนา ในระดับท้องถิ่นจำนวนมาก โดยโครงการ/กิจกรรมส่วนใหญ่เป็นการมุ่งเน้นการพัฒนาด้านการศึกษาและการ พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งเทศบาลนครสงขลาได้จัดสรรงบประมาณกว่าร้อยละ 45.36 เพื่อจัดบริการ ด้านการศึกษาในท้องถิ่น (หรือคิดเป็น 3,926.25 บาท/ประชากร) ขณะที่การพัฒนาคุณภาพชีวิตนั้นได้มุ่งเน้น การส่งเสริมอาชีพและรายได้ให้แก่ประชาชนโดยอาศัยการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และการพัฒนา ย่านเมืองเก่าสงขลา

**1.3 บทบาทของภาคประชาสังคม** เมืองสงขลายังมีองค์กรภาคประชาสังคมที่เติบโตอย่างเข้มแข็ง และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับเทศบาล จึงส่งผลให้เมืองสงขลาเกิดการพัฒนาเมืองที่ก้าวหน้ากว่าเมืองสตูล โดยองค์กรภาคประชาสังคมได้อาศัยความเป็นเมืองเก่าสงขลาในการดึงกลุ่ม/องค์กรต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วม ในการพัฒนาเมืองและกำหนดนโยบายภาคประชาชน เช่น โรงสีแดง ภาศิคนรักเมืองสงขลาสมาคม กิจกรรม ลานดนตรีและวัฒนธรรม พิพิธภัณฑสถานนครใน และการสร้าง street art อีกทั้งยังมีเครือข่ายนักวิชาการและ



สถาบันการศึกษาในเมืองสงขลาให้การสนับสนุนและเชื่อมโยงการพัฒนาเมืองของภาคประชาสังคมให้เป็นระบบมากขึ้น ทั้งในเชิงองค์ความรู้และเชิงปฏิบัติการ ผลที่ตามมาได้ทำให้เมืองสงขลาเกิดกลไกและพลังของภาคประชาชนที่เข้มแข็งในการพัฒนาเมือง ส่งผลให้เมืองสงขลาเติบโตอย่างมีทิศทางมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า นโยบายการพัฒนาเมืองของเทศบาลนครสงขลาและบทบาทของภาคประชาสังคมเมืองสงขลา ได้สะท้อนให้เห็นการใช้ฐานทรัพยากรของเมืองอย่างชาญฉลาด โดยการพัฒนาจากต้นทุนดั้งเดิมของเมืองในการดึงทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนดทิศทางของเมือง ส่งผลให้ทุกส่วนของเมืองสงขลาเติบโตและได้รับการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน เกิดการกระจายผลประโยชน์ของทรัพยากรอย่างเสมอภาค และตอบสนองต่อผู้คนที่หลากหลายในเมือง ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ดังผลสำเร็จของการพัฒนาเมือง

ตารางที่ 3 ผลสำเร็จของการพัฒนาเมืองสงขลาในช่วงปี2540-2560

ตัวชี้วัดการพัฒนาเมือง	ผลสำเร็จของการพัฒนาเมืองสงขลา
<b>1. การพัฒนาเมืองด้านกายภาพ</b>	
1.1 การเติบโตของเขตเมือง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พื้นที่ขนาด 9.27 ตร.กม. ลักษณะพื้นที่เป็นแหลมตั้งอยู่ระหว่างทะเลอ่าวไทยและทะเลสาบสงขลา</li> <li>- พื้นที่ถนนเพิ่มขึ้น 37.5%</li> <li>- ความหนาแน่นของบ้านเรือนเพิ่มขึ้น 9.05%</li> <li>- ในช่วง 20 ปี เมืองสงขลาเติบโตในแนวราบประมาณ 44 ตร.กม. ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของท.เขารูปช้าง และครอบคลุมพื้นที่ 1 ใน 4 ของท.เกาะแต้ว และท.พะวง</li> </ul>
1.2 ลักษณะทางประชากร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปี 40 ประชากรตามทะเบียนบ้าน 80,980 คน</li> <li>- ปี 59 ประชากรตามทะเบียนบ้าน 69,325 คน</li> <li>- ความหนาแน่นของประชากรลดลง 16.81%</li> <li>- อัตราการย้ายเข้าลดลง 58.79%</li> <li>- อัตราการย้ายออกลดลง 45.51%</li> </ul>
1.3 สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปริมาณการใช้น้ำประปาเพิ่มขึ้น 49.73%</li> <li>- ปริมาณการใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้น 40.57%</li> <li>- ปริมาณขยะเพิ่มขึ้น 37.5%</li> <li>- ปริมาณน้ำเสียเพิ่มขึ้น 32%</li> </ul>
<b>2. การพัฒนาด้านสังคม</b>	
2.1 โครงสร้างชุมชน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สัดส่วนการนับถือศาสนาพุทธ 64.03%</li> <li>ศาสนาอิสลาม 32.84% ศาสนาคริสต์ 2.37% และศาสนาอื่นๆ 0.76%</li> <li>- สมาคมคนไทยเชื้อสายจีน 5 สมาคม</li> <li>- จำนวนชุมชนที่จัดตั้งในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้น 44.12%</li> </ul>

ตัวชี้วัดการพัฒนาเมือง	ผลสำเร็จของการพัฒนาเมืองสงขลา
2.2 การศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ศูนย์การเรียนรู้ 6 แห่ง</li> <li>- สถานศึกษาสังกัดอปท. 10 แห่ง</li> <li>- สถานศึกษาสังกัดส่วนกลาง 16 แห่ง</li> <li>- อาชีวศึกษา/วิทยาลัย 6 แห่ง</li> <li>- มหาวิทยาลัย 4 แห่ง</li> </ul>
2.3 สาธารณสุข	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ศูนย์บริการสาธารณสุขของเทศบาล 7 แห่ง</li> <li>- โรงพยาบาลสังกัดส่วนกลาง 2 แห่ง สามารถรองรับผู้ป่วยต่อวันประมาณ 1400-2,400 คน มีจำนวนเตียง 300-500 เตียง</li> <li>- โรงพยาบาลสังกัดค่ายทหาร 1 แห่ง สามารถรองรับผู้ป่วยต่อวันประมาณ 60 คน มีจำนวนเตียง 15 เตียง</li> <li>- คลินิกทุกประเภท 28 แห่ง</li> <li>- ร้านขายยา 15 แห่ง</li> </ul>
2.4 การรักษาความสงบและการบรรเทาสาธารณภัย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สถานีตำรวจ 1 แห่ง</li> <li>- จำนวนคดีอุกฉกรรจ์เพิ่มขึ้น 23.33%</li> <li>- อัตราอปพร.เพิ่มขึ้น 40.7%</li> </ul>
<b>3. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ</b>	
3.1 ฐานเศรษฐกิจ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ฐานเศรษฐกิจระดับจังหวัด คือ สาขาอุตสาหกรรม เหมืองแร่ และการเกษตร</li> <li>- ฐานเศรษฐกิจระดับท้องถิ่น คือ ภาคการค้าและบริการ</li> <li>ส่วนภาคการเกษตรนั้นอยู่นอกเขตเทศบาล</li> <li>- รายได้เฉลี่ยต่อหัวเพิ่มขึ้น 51.11%</li> <li>- ราคาประเมินที่ดินเพิ่มขึ้น 21.83%</li> <li>ถนนเพชรศรี มีราคาประเมินที่ดินสูงที่สุด</li> <li>- จำนวนร้านค้าเพิ่มขึ้น 54.23%</li> <li>- จำนวนโรงแรมเพิ่มขึ้น 11.76%</li> <li>- จำนวนธนาคารเพิ่มขึ้น 6.67%</li> <li>- จำนวนตลาดชุมชนเพิ่มขึ้น 3 แห่ง</li> </ul>
3.2 สัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดิน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สัดส่วนสถานที่ราชการเพิ่มขึ้น 1.3%</li> <li>- ที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมเพิ่มขึ้น 3.93%</li> <li>- สถานที่นันทนาการลดลง 5.13%</li> <li>- อุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น 2.2%</li> </ul>

4. การจัดการสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม	
4.1 การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและนันทนาการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พื้นที่สีเขียว 450.02 ไร่</li> <li>- พิพิธภัณฑ์เอกชนเพิ่มขึ้น 2 แห่ง</li> <li>- คุณภาพอากาศ ระดับดี 34 ไมครอน</li> <li>- คุณภาพน้ำ - คลองขวาง ระดับเสื่อมโทรม                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- คลองสำโรง ระดับเสื่อมโทรม</li> <li>- ทะเลสาบสงขลา ระดับพอใช้</li> </ul> </li> <li>- จำนวนชายหาด 3 แห่ง</li> </ul>
5. ทิศทางการพัฒนาเมืองด้านการเมืองการปกครอง	
5.1 การบริหารจัดการการเมือง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองโดยเฉลี่ยประมาณปีละ 92,919,364 บาท รายได้เพิ่มขึ้น 14%</li> <li>- รายจ่ายท้องถิ่นโดยเฉลี่ยประมาณปีละ 504,232,500 บาท มีรายจ่ายเพิ่มขึ้น 17%</li> <li>- หน่วยงานราชการในพื้นที่                             <ul style="list-style-type: none"> <li>หน่วยงานภาครัฐในจังหวัด 570 หน่วยงาน</li> <li>หน่วยงานที่ตั้งในเทศบาล 74 หน่วยงาน                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- หน่วยงานส่วนกลาง 36 หน่วยงาน</li> <li>- หน่วยงานส่วนภูมิภาค 31 หน่วยงาน</li> <li>- หน่วยงานส่วนท้องถิ่น 2 หน่วยงาน</li> <li>- องค์กรอิสระ 2 หน่วยงาน</li> <li>- รัฐวิสาหกิจ 3 หน่วยงาน</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

ที่มา : ประมวลผลจากฐานข้อมูลของเทศบาลนครสงขลา ตั้งแต่ปี 2540-2560

**2. กรณีเมืองสตูล :** การพัฒนาเมืองสตูลในช่วง 20 ปีมานี้ได้ส่งผลให้เมืองเกิดการเติบโตมากขึ้น แต่เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองสงขลาแล้วพบว่า เมืองสตูลมีการเติบโตที่น้อยกว่าเมืองสงขลา โดยผู้วิจัยจะอธิบายให้เห็นภาพปรากฏการณ์ของนโยบายใน 3 ส่วน คือ นโยบายของรัฐส่วนกลาง นโยบายของเทศบาล และบทบาทของภาคประชาสังคม ดังนี้

**2.1 นโยบายของรัฐส่วนกลาง** ตั้งแต่ปี 2540-2560 การพัฒนาเมืองสตูลได้รับอิทธิพลน้อยมากจากนโยบายการพัฒนาของรัฐส่วนกลาง นโยบายส่วนใหญ่ที่ลงมานั้นเป็นเพียงการเร่งรัดพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาเส้นทางคมนาคมของเมืองสตูลให้เชื่อมต่อกับพื้นที่ภายนอกมากขึ้น เนื่องจากเมืองสตูลมีข้อจำกัดทางกายภาพของเมืองที่มีลักษณะเป็นเมืองปิด เช่น การก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินเชื่อมเมืองสตูลไปสู่สิ้นสุดที่อำเภอปะเหลียน จังหวัดตรัง การก่อสร้างเส้นทางเชื่อมต่อระหว่างสตูลกับรัฐปะลิส ประเทศมาเลเซีย การก่อสร้างท่าเทียบเรือ รวมไปถึงการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 406 จากเมืองสตูลไปสู่อำเภอรัตนภูมิ จังหวัดสงขลา เมื่อพิจารณาตัวเลขงบประมาณที่รัฐได้ใช้เพื่อการพัฒนาสตูลตั้งแต่ปี 2540-2560 รวมทั้งสิ้นประมาณ 3.5 พันล้านบาท (ดังตารางที่ 1) งบประมาณส่วนใหญ่มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดสตูลและการก่อสร้างเส้นทางเพื่อเปิดเมืองสตูลให้เชื่อมต่อกับจังหวัดข้างเคียงมากขึ้น อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณางบประมาณของรัฐ

ตั้งแต่ปี 2540-2560 ที่ใช้เพื่อการพัฒนาระหว่างสงขลา กับสตูลนั้น พบว่ารัฐได้ทุ่มงบประมาณเพื่อการพัฒนาสงขลา มากกว่าสตูล หรือกล่าวได้ว่า รัฐใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาสงขลา คิดเป็น 4.6 เท่าของการพัฒนาสตูล จึงทำให้เมืองสงขลามีผลของการพัฒนาเมืองที่มากกว่าเมืองสตูล

ตารางที่ 4 บทบาทของภาครัฐในการพัฒนาเมืองสตูล

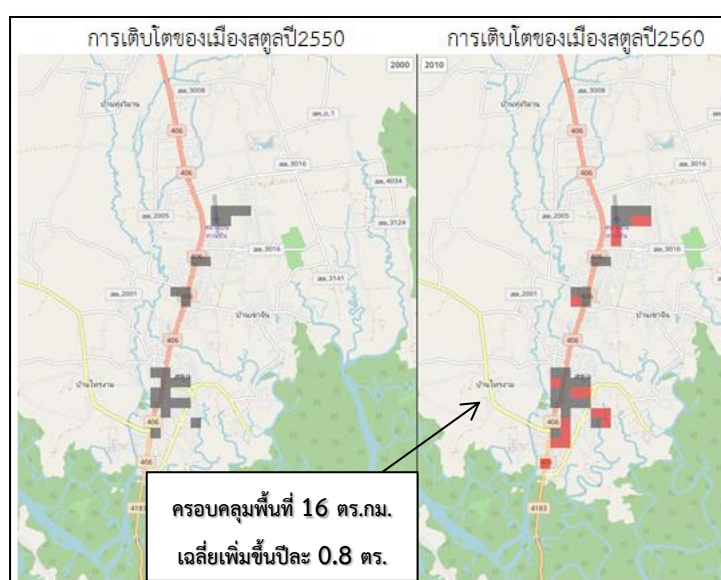
เมืองสตูล	
บทบาทของรัฐส่วนกลาง	บทบาทของรัฐท้องถิ่น
- ถนนเลียยมืองสตูล	- ท่าเรือในเขตเทศบาล
- ถนนทางหลวงเชื่อมต่อสตูล-ตรัง	- ถนนและทางเท้าในเขตเทศบาล
- ถนนเชื่อมต่อสตูล-รัฐปะลิสมาเลเซีย	- สถานีขนส่ง
- ท่าเรือขนส่ง/ท่าเรือท่องเที่ยวสตูล-ลังกาวิ, สตูล-เกาะตะรุเตา	- ไฟส่องทาง/ไฟสัญญาณจราจร
- ถนนเชื่อมต่อระหว่างเทศบาลเมืองสตูล-อบต.เจ๊ะบิลัง	- ระบบกำจัดขยะ-ระบบบำบัดน้ำเสีย
- ถนนสายวังปะจันเชื่อมต่อกับรัฐปะลิส มาเลเซีย	- คุรระบายน้ำ
- เชื้อนป้องกันตลิ่ง	- จัดระเบียบชุมชนในเขตเทศบาล
- จัดบริการน้ำประปา-กระแสไฟฟ้า	- ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
- เสาไฟสัญญาณรูปพระสมุทรเทวา	- โรงเรียนเทศบาลระดับประถมศึกษา
- ห้องสมุดประชาชน	- โรงเรียนเทศบาลระดับมัธยมศึกษา
- ชุดลอกคลองตายาย	- ศูนย์วิทยาศาสตร์และดาราศาสตร์
- เส้นทางรอบสวนสาธารณะเขาโต๊ะพะญาวัง	- ห้องสมุดเพื่อการเรียนรู้
- สถานีตำรวจ	- ศูนย์การเรียนรู้ TKPark
- โรงเรียนระดับอนุบาล	- จัดตั้งสภาเด็กและเยาวชน
- โรงเรียนระดับประถม	- โครงการถนนเด็กเดิน
- โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา	- ศูนย์การเรียนรู้อาเซียน
- วิทยาลัยเทคนิคสตูล	- ติดตั้งอุปกรณ์สนามเด็กเล่น
- โรงพยาบาลประจำจังหวัด	- ศูนย์สุขภาพชุมชน
- แผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน/ผังเมือง	- อุปกรณ์บรรเทาสาธารณภัย
- จัดรูปที่ดินในเขตเทศบาล	- ตลาดชุมชน/ตลาดสด
- กำหนดเขตพื้นที่เมืองเก่าสตูล	- ตลาดน้ำเมืองสตูล
- สนามกีฬากลางเมืองสตูล	- โรงฆ่าสัตว์
- งานแข่งว่าวประเพณีจังหวัดสตูล	- สุสานและฌาปนสถาน
- มัสยิดมำบัง	- สนามกีฬารักษาจิตประการ/ศูนย์กีฬาฯ
	- ชุมชนสัมพันธ์/นำร่องเครือข่ายภาคประชาชน
	- กลุ่มออมทรัพย์ชุมชน
	- ศูนย์นันทนาการผู้สูงอายุ
	- สวนสาธารณะเขาโต๊ะพะญาวัง
	- walkway ทางเดินเลียบบคลองมำบัง
	- ชุมประตุมือง / หอนาฬิกา
	- รูปปั้นมังกร สัญลักษณ์เมืองสตูล

เมืองสตูล	
บทบาทของรัฐส่วนกลาง	บทบาทของรัฐท้องถิ่น
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เทศกาลของดีเมืองสตูล</li> <li>- ตลาดนัดคืนวันเสาร์</li> <li>- ตลาดนัดสี่เลนทุกคืนวันจันทร์</li> <li>- มหกรรมอาหารจานเด็ด</li> <li>- จัดกิจกรรมวันสำคัญทางศาสนา</li> </ul>

ที่มา : ประมวลผลข้อมูลจากนโยบาย-โครงการของรัฐส่วนกลางที่ดำเนินกิจกรรมในพื้นที่สตูล และนโยบาย-โครงการของเทศบาลเมืองสตูล ตั้งแต่ปี 2540-2560

ผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐส่วนกลางที่ผ่านมาได้ส่งผลให้เมืองสตูลเกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงกายภาพ เมืองสตูลเกิดการขยายตัวมากขึ้นประมาณ 10 ตารางกิโลเมตร หรือขยายออกไปสู่เทศบาลคลองขุด จนกระทั่งปี 2550 จนถึงปัจจุบัน เมืองสตูลมีการขยายตัวของเมืองเพิ่มขึ้นประมาณ 16 ตารางกิโลเมตร ซึ่งกล่าวได้ว่าในช่วงเวลา 20 ปีมานี้เมืองสตูลมีการขยายตัวของเมืองเพิ่มขึ้น 37.5% หรือมีการขยายตัวของเมืองเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณปีละ 0.8 ตร.กม. แต่พื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองสตูลนั้นมีข้อจำกัดเรื่องพื้นที่ป่าชายเลนและพื้นที่อุทยาน ทำให้เมืองขยายตัวไม่ต่อเนื่องกันและเกิดการเติบโตของเมืองเป็นหย่อมๆ ซึ่งการขยายตัวของเมืองสตูลในปัจจุบันได้ขยายตัวไปถึงเทศบาลตำบลคลองขุด และในอนาคตคาดว่าจะขยายตัวออกไปสู่เทศบาลตำบลฉลุง ดังแสดงตามภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 2 แสดงการเติบโตในแนวราบของเมืองสตูล



(ที่มา: puma.worldbank.org, สืบค้นวันที่ 25 พฤศจิกายน 2560)

หมายเหตุ สีเทา คือ การเติบโตของเมืองสตูลในช่วงปี 2550

สีแดง คือ การเติบโตของเมืองสตูลในช่วงปี 2560

**2.2 นโยบายของเทศบาล** เทศบาลเมืองสตูลมีบทบาทในการพัฒนาเมืองอย่างต่อเนื่อง บทบาทหน้าที่ของเทศบาลเป็นการบริหารจัดการเมืองตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง มีการจัดบริการสาธารณะในด้านต่างๆ เช่น การจัดให้มีน้ำสะอาด การจัดให้มีแสงสว่าง การบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การจัดบริการด้านการศึกษา เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการบริหารจัดการเมืองโดยท้องถิ่น จนกระทั่งปี 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการพัฒนาเมือง เนื่องจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และส่งเสริมให้เกิดการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง อีกทั้งยังมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ให้นายกเทศมนตรีมาจาก การเลือกตั้งของประชาชน จึงนำมาสู่การบริหารจัดการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

เมื่อพิจารณางบประมาณรายได้ประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปตั้งแต่ปี 2552-2559 พบว่า เมืองสตูลได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้นประมาณ 630 ล้านบาท เมื่อเทียบกับเมืองสงขลาเป็นรายปีก็พบว่าเมืองสตูลได้รับเงินอุดหนุนเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่าเมืองสงขลาโดยตลอด (ดังแผนภูมิที่ 1) นั่นหมายถึงว่าเมืองสตูลจะมีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะในเมืองที่น้อยลงด้วย

ขณะที่นโยบายการพัฒนาเมืองของเทศบาลเมืองสตูลนั้นได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านการศึกษาและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเมืองอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเทศบาลเมืองสตูลได้มีการจัดสรรงบประมาณกว่าร้อยละ 49.40 (หรือคิดเป็น 5,047 บาท/ประชากร) ขณะที่การพัฒนาคุณภาพชีวิตนั้น เทศบาลเมืองสตูลได้มีการส่งเสริมอาชีพและส่งเสริมรายได้ให้แก่ประชาชนในรูปแบบของการจัดตั้งกลุ่มอาชีพในเขตเทศบาล การพัฒนาตลาดสดแห่งใหม่ และการพัฒนาทางเดินเลียบบulongมาบังให้เป็นตลาดน้ำ (walk way) เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของเมืองสตูล

**2.3 บทบาทของภาคประชาสังคม** การพัฒนาเมืองสตูลยังขาดกลไกภาคประชาชนที่เข้มแข็งในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่น จึงทำให้การพัฒนาเมืองสตูลมีเพียงกลไกภาครัฐเท่านั้นที่มีบทบาทหลักในการพัฒนาเมือง ส่งผลให้เมืองสตูลมีโอกาสประสบความสำเร็จในการพัฒนาเมืองที่ค่อนข้างน้อย

ดังนั้นหากเมืองสตูลจะพัฒนาเมืองให้ประสบผลสำเร็จเกิดการพัฒนามากขึ้น จำเป็นจะต้องสร้างกลไกภาคประชาชนที่เข้มแข็งให้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเมืองร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นโดยอิงกับต้นทุน/ฐานทรัพยากรดั้งเดิมของเมือง เป็นกลไกในการดึงภาคประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในเมืองให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองร่วมกัน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจัยหลักที่ส่งผลให้เมืองสงขลาและเมืองสตูลมีผลของการพัฒนาเมืองที่แตกต่างกันอย่างมาก คือ นโยบายการพัฒนาของรัฐส่วนกลางที่สนับสนุนและพัฒนาพื้นที่ทั้งสองแห่งแตกต่างกัน ขณะที่ปัจจัยนโยบายการพัฒนาเมืองของท้องถิ่นและภาคประชาสังคมนั้นเป็นเพียงปัจจัยเสริมในการพัฒนาซึ่งมีความสำคัญน้อยกว่านโยบายการพัฒนาของรัฐอย่างชัดเจน

ตารางที่ 4 ผลสำเร็จของการพัฒนาเมืองสตูลในช่วงปี 2540-2560

ตัวชี้วัดการพัฒนาเมือง	ผลสำเร็จของการพัฒนาเมืองสงขลา
<b>1. การพัฒนาเมืองด้านกายภาพ</b>	
1.1 การเติบโตของเขตเมือง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พื้นที่เทศบาล 6.8 ตร.กม.</li> <li>- ลักษณะพื้นที่เป็นเนินเขาสลับเป็นแนวยาว บางพื้นที่เป็นที่ราบและป่าชายเลน</li> <li>- พื้นที่ถนนเพิ่มขึ้น 30.22%</li> <li>- ความหนาแน่นของบ้านเรือนเพิ่มขึ้น 18.98%</li> <li>- ในช่วง 20 ปีเมืองสตูลเติบโตในแนวราบประมาณ 16 ตร.กม. ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของเทศบาลตำบลคลองขุด และคาดว่าในอนาคตจะขยายไปถึงเทศบาลตำบลฉลุง</li> </ul>
1.2 ลักษณะทางประชากร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปี40 ประชากรตามทะเบียนบ้าน 21,286 คน</li> <li>- ปี59 ประชากรตามทะเบียนบ้าน 23,861 คน</li> <li>- ความหนาแน่นของประชากรเพิ่มขึ้น 6%</li> <li>- อัตราการย้ายเข้าคงที่</li> <li>- อัตราการย้ายออกเพิ่มขึ้น 46.17%</li> </ul>
1.3 สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปริมาณการใช้น้ำประปาเพิ่มขึ้น 37.5%</li> <li>- ปริมาณใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้น 34.26%</li> <li>- ปริมาณขยะเพิ่มขึ้น 16.66%</li> <li>- ปริมาณน้ำเสียเพิ่มขึ้น 27.79%</li> </ul>
<b>2. การพัฒนาด้านสังคม</b>	
2.1 โครงสร้างชุมชน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สัดส่วนการนับถือศาสนาอิสลาม62.84% ศาสนาพุทธ34.56% และศาสนาคริสต์2.60%</li> <li>- สมาคมคนไทยเชื้อสายจีน 1 สมาคม</li> <li>- จำนวนชุมชนที่จัดตั้งในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้น 55%</li> </ul>
2.2 การศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ศูนย์การเรียนรู้ 3 แห่ง</li> <li>- สถานศึกษาสังกัดอปท. 6 แห่ง</li> <li>- สถานศึกษาสังกัดส่วนกลาง 10 แห่ง</li> <li>- อาชีวศึกษา/วิทยาลัย 1 แห่ง</li> <li>- โรงเรียนสอนศาสนา 4 แห่ง</li> </ul>
2.3 สาธารณสุข	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ศูนย์บริการสาธารณสุขของเทศบาล 2 แห่ง</li> <li>- โรงพยาบาลสังกัดส่วนกลาง 1 แห่ง สามารถรองรับผู้ป่วยต่อวันประมาณ 1,500 คน มีจำนวนเตียง 366 เตียง</li> <li>- คลินิกทุกประเภท 17 แห่ง</li> <li>- ร้านขายยาเพิ่มขึ้น 18 แห่ง</li> </ul>
2.4 การรักษาความสงบและการบรรเทาสาธารณภัย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สถานีตำรวจ 1 แห่ง</li> <li>- จำนวนคดีอุกฉกรรจ์เพิ่มขึ้น 30%</li> <li>- อัตราอปพร.เพิ่มขึ้น 36%</li> </ul>



ตัวชี้วัดการพัฒนาเมือง	ผลสำเร็จของการพัฒนาเมืองสงขลา
<b>3. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ</b>	
3.1 ฐานเศรษฐกิจ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ฐานเศรษฐกิจระดับจังหวัด คือ สาขาการเกษตร การประมง และค้าส่งค้าปลีก</li> <li>- ฐานเศรษฐกิจระดับท้องถิ่น คือ ภาคการค้าและบริการ ส่วนภาคการเกษตรนั้นอยู่นอกเขตเทศบาล</li> <li>- รายได้เฉลี่ยต่อหัวเพิ่มขึ้น 47.93%</li> <li>- ราคาประเมินที่ดินเพิ่มขึ้น 18.30%</li> </ul> <p>ถนนสตูลธานี มีราคาประเมินที่ดินสูงที่สุด</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จำนวนร้านค้าเพิ่มขึ้น 42.33%</li> <li>- จำนวนโรงแรมคงที่ (4 แห่ง)</li> <li>- จำนวนธนาคารลดลง 2 แห่ง (22.22%)</li> <li>- จำนวนตลาดชุมชนคงที่ (1 แห่ง)</li> </ul>
3.2 สัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดิน	<p style="text-align: right;">N/A</p> <p>(สถานศึกษา/สถานที่ราชการ 43.00% ที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม 39.87% สถานที่นันทนาการ 15.13% อุตสาหกรรม 2.00%)</p>
<b>4. การจัดการสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม</b>	
4.1 การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและนันทนาการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พื้นที่สีเขียว 931.25 ไร่</li> <li>- คุณภาพอากาศ ระดับดี 26.5 ไมครอน</li> <li>- คุณภาพน้ำ – คลองตายาย ระดับพอใช้</li> </ul>
<b>5. ทิศทางการพัฒนาเมืองด้านการเมืองการปกครอง</b>	
5.1 การบริหารจัดการการเมือง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองโดยเฉลี่ยประมาณ ปีละ 20,753,404 บาท มีรายได้เพิ่มขึ้น 4.19%</li> <li>- รายจ่ายท้องถิ่นโดยเฉลี่ยประมาณปีละ 177,887,500 บาท มีรายจ่ายเพิ่มขึ้น 24.3%</li> <li>- หน่วยงานราชการในพื้นที่ <ul style="list-style-type: none"> <li>หน่วยงานภาครัฐในจังหวัด 212 หน่วยงาน</li> <li>หน่วยงานที่ตั้งในเทศบาล 52 หน่วยงาน <ul style="list-style-type: none"> <li>- หน่วยงานส่วนกลาง 18 หน่วยงาน</li> <li>- หน่วยงานส่วนภูมิภาค 24 หน่วยงาน</li> <li>- หน่วยงานส่วนท้องถิ่น 1 หน่วยงาน</li> <li>- องค์กรอิสระ 2 หน่วยงาน</li> <li>- รัฐวิสาหกิจ 7 หน่วยงาน</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

ที่มา : ประมวลผลจากฐานข้อมูลของเทศบาลเมืองสตูล ตั้งแต่ปี 2540-2560

## บทสรุปของกรณีศึกษาการพัฒนาเมืองในภูมิภาค

การพัฒนาเมืองในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา เมืองสงขลาและเมืองสตูลมีผลของการพัฒนาเมืองที่ไม่เท่าเทียมกัน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายการพัฒนาเมืองในภูมิภาคของรัฐส่วนกลางที่มุ่งพัฒนาและทุ่มงบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อการพัฒนาเมืองสงขลา มากกว่าเมืองสตูลมาโดยตลอด จึงส่งผลให้เมืองสงขลา มีผลของการพัฒนาเมืองที่ก้าวหน้ามากกว่าเมืองสตูล กรณีเมืองสงขลา นั้น รัฐมีนโยบายที่จะพัฒนาเมืองสงขลาให้เป็นเมืองศูนย์กลางภูมิภาค ศูนย์บริหารราชการ และศูนย์กลางการเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง เนื่องจากพื้นที่สงขลามีทรัพยากรที่เอื้อต่อการพัฒนาจำนวนมาก จึงทำให้รัฐเลือกลงทุนในพื้นที่สงขลา มากกว่าพื้นที่สตูล และมุ่งหวังให้เมืองที่อยู่ในอาณาบริเวณโดยรอบเกิดการพัฒนาตามไปด้วย แต่ผลจากการพัฒนาดังกล่าวกลับยิ่งทำให้เมืองสงขลาที่มีทรัพยากรและศักยภาพมากอยู่แล้วก็ยิ่งเติบโตมากขึ้น ขณะที่เมืองสตูลที่มีศักยภาพด้อยกว่ากลับไม่ได้เติบโตตามไปด้วย มิหนำซ้ำยังคงด้อยพัฒนาและขาดศักยภาพในการทำหน้าที่ของเมืองได้อย่างเต็มที่ ผลที่ตามมาย่อมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ทั้งสองจึงนำมาสู่ข้อค้นพบ ดังนี้

**ประการแรก** ความไม่เท่าเทียมกันในเชิงพื้นที่ระหว่างเมืองสงขลาและเมืองสตูล กล่าวคือ ในแต่ละพื้นที่นั้นมีทรัพยากรที่แตกต่างกัน จึงก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบซึ่งกันและกัน อีกทั้งทรัพยากรในแต่ละพื้นที่ยังจูงใจให้เกิดกิจกรรมและการลงทุนในพื้นที่ที่แตกต่างกันด้วย ขณะเดียวกันรัฐก็ไม่ได้พัฒนาทุกพื้นที่อย่างเท่าเทียมกัน รัฐเลือกที่จะพัฒนา/ลงทุนในพื้นที่ที่มีทรัพยากรและศักยภาพมากให้เป็นศูนย์กลางเพื่อการพัฒนา ซึ่งหากมองผ่านกรอบทฤษฎีทำเลที่ตั้ง (location theory) จะเห็นว่ากรณีของเมืองสงขลา นั้นมีความได้เปรียบของทรัพยากรมากกว่าเมืองสตูล จึงถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาของภูมิภาค ทำให้มีนโยบายพัฒนาจากรัฐส่วนกลางลงมาสู่สงขลา มากกว่าเมืองสตูลมาโดยตลอด เมืองสงขลาที่มีความได้เปรียบของทรัพยากรและทำเลที่ตั้งอยู่แล้วก็ยิ่งมีความได้เปรียบมากขึ้น ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่เมืองสงขลาและเมืองสตูลมากขึ้น

**ประการที่สอง** การพัฒนาเมืองของไทยที่ผ่านมา นั้นได้มีความพยายามอย่างยิ่งที่จะกระจายความเจริญไปสู่เมืองในภูมิภาค โดยรัฐได้อาศัยเครื่องมือสำคัญประการหนึ่ง นั่นคือ ทฤษฎี Growth pole ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศควบคู่กับการพิจารณาแหล่งทำเลที่ตั้ง ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวเชื่อว่า การมุ่งเน้นลงทุนขนาดใหญ่ที่ตัวเมืองที่เป็นแกนกลางจะสามารถกระจายความเจริญไปสู่ส่วนอื่นๆ ของพื้นที่ได้ ดังเช่นในยุคหนึ่งทฤษฎีดังกล่าวได้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในการวางแผนพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาคของไทย ซึ่งเมืองสงขลา ก็ได้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาคด้วยเช่นกัน แต่ผลจากการพัฒนาดังกล่าวกลับสะท้อนให้เห็นว่า เครื่องมือที่รัฐมุ่งหวังให้เกิดการกระจายความเจริญในภูมิภาคกลับไม่สามารถสร้างความเจริญได้จริงในทางปฏิบัติ ซึ่งข้อมูลจากการศึกษาในครั้งนี้ได้เป็นหลักฐานสำคัญที่ชี้ให้เห็นว่า เมืองสงขลาที่ถูกกำหนดให้เป็นขั้วการพัฒนานั้นได้ดูดกลืนทรัพยากรจำนวนมากเข้ามาสู่พื้นที่ ทำให้เมืองสงขลา กลายเป็นศูนย์รวมของทรัพยากรในทุกด้าน และไม่ได้ก่อให้เกิดการแพร่กระจายความเจริญไปสู่พื้นที่เมืองโดยรอบได้จริงในทางปฏิบัติ อีกทั้งการเติบโตของเมืองสงขลาได้แผ่ขยายความเป็นเมืองออกไปในแนวราบครอบคลุมพื้นที่อาณา

บริเวณโดยรอบเพียง 44 ตารางกิโลเมตรเท่านั้น ซึ่งไม่ได้ครอบคลุมไปถึงพื้นที่เมืองสตูล หรือกล่าวได้ว่า นโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐที่พยายามกระจายความเจริญไปสู่เมืองในภูมิภาคตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา 20 ปีที่ผ่านมาไม่สามารถสร้างความเจริญในพื้นที่เมืองในภูมิภาคได้จริง อีกทั้งยังก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในเชิงพื้นที่ของการพัฒนาเมืองในภูมิภาคอีกด้วย ดังนั้นจึงนำมาสู่ข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) รัฐควรคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างพื้นที่สงขลาและสตูล โดยการทบทวนนโยบายการพัฒนาเมืองที่ผ่านมาเสียใหม่ เนื่องจากการพัฒนาเมืองที่ผ่านมาได้ทำให้เมืองทั้งสองแห่งเกิดความแตกต่างกัน อีกทั้งความแตกต่างของการพัฒนาดังกล่าวยังทำให้ประชาชนในพื้นที่ทั้งสองแห่งได้รับโอกาสที่ไม่เท่าเทียมกันด้วย ทั้งที่โดยหลักการแล้วพื้นที่ควรที่จะได้รับโอกาสในการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน รวมไปถึงประชาชนในทุกพื้นที่ก็ควรที่จะได้รับโอกาสที่เท่าเทียมด้วยเช่นกัน เพื่อไม่ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบซึ่งกันและกัน ดังนั้นรัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกัน ลดความเหลื่อมล้ำในแง่ของคุณภาพชีวิต อีกทั้งจะต้องให้ความสำคัญกับการเพิ่มโอกาสและความได้เปรียบของเมืองที่ด้อยกว่าให้สามารถทำหน้าที่ของเมืองได้อย่างเต็มที่

2) การพัฒนาเมืองในภูมิภาคให้สามารถกระจายความเจริญไปสู่พื้นที่ในอาณาบริเวณโดยรอบได้จริง จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ของเมืองในอาณาบริเวณโดยรอบให้มีประสิทธิภาพใกล้เคียงกับเมืองที่เป็นขั้วการพัฒนา โดยการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานและคมนาคมของเมืองสตูลให้มีความก้าวหน้ามากขึ้น เพิ่มโอกาสในการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ในเมืองสตูลซึ่งจะส่งผลให้ลดช่องว่างระหว่างพื้นที่เมืองทั้งสองแห่งและเกิดการกระจายความเจริญไปสู่เมืองโดยรอบได้จริง

3) รัฐควรคำนึงถึงต้นทุนของแต่ละเมือง เนื่องจากแต่ละเมืองมีต้นทุนของเมืองที่ต่างกัน การใช้ นโยบายที่มุ่งเน้นการสร้างเมืองเพื่อการผลิต มุ่งสร้างเมืองทางเศรษฐกิจในระดับภาคเหมือนกันในทุกพื้นที่นั้นย่อมไม่ตอบสนองต่อการพัฒนาเมืองได้จริง ดังนั้นรัฐจะต้องทบทวนนโยบายการพัฒนาเมืองเสียใหม่ ควรคำนึงถึง ต้นทุนของเมือง และส่งเสริมให้เมืองแต่ละเมืองสามารถกำหนดทิศทางและการพัฒนาเมืองจากต้นทุนและ ศักยภาพของตนเอง

