

ความไม่เท่าเทียมของนโยบายการพัฒนาเมืองในภูมิภาค กรณีเมืองสงขลาและเมืองสตูล*

เกวลี่ เพชรศรีชาติ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Email: may.kewalee@gmail.com

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง นโยบายสาธารณะว่าด้วยการพัฒนาเมือง ซึ่งได้รับ
ทุนสนับสนุนจากสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

การพัฒนาเมืองสงขลาและเมืองสตูลในช่วงปี 2540-2560 ประเทศไทยได้มีความพยายามเชื่อมโยงการพัฒนาเมืองในระดับภูมิภาคมาโดยตลอด ทำให้การศึกษาครั้งนี้มีข้อสันนิษฐานเบื้องต้นที่ว่า หากใช้ทฤษฎีทำเลที่ตั้ง (location theory) เป็นกรอบในการวิเคราะห์ เมืองทั้งสองแห่งที่มีความคล้ายคลึงกัน หลายประการทั้งในแง่ของทำเลที่ตั้งเดียวกัน มีฐานเศรษฐกิจคล้ายคลึงกัน อีกทั้งยังคงเคยเป็นเมืองเก่าที่มีอายุของเมืองใกล้เคียงกัน ก็น่าจะมีโอกาสในการพัฒนาที่ไม่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษากลับชี้ว่า แม้เมืองสตูลและเมืองสงขลาจะมีความคล้ายคลึงกันในหลายประการ แต่การพัฒนาเมืองที่ผ่านมาได้ทำให้การพัฒนาเมืองเมืองสงขลาก้าวหน้ากว่าเมืองสตูลทั้งในเชิงกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นผลมาจากรัฐได้ดำเนินนโยบายการพัฒนาเมืองสงขลาที่ชัดเจนและต่อเนื่องมากกว่าเมืองสตูล ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาเมืองในภูมิภาคมีประสิทธิภาพ เกิดความเท่าเทียมและยั่งยืนมากกว่าที่เป็นอยู่ จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องปรับบทบาทใหม่ โดยการกระจายอำนาจผ่านเมืองให้ท้องถิ่นและภาคประชาชนก้าวขึ้นมามีบทบาทในการพัฒนาเมืองมากขึ้น

คำสำคัญ: บทบาทขององค์กรภาครัฐ, การพัฒนาเมือง, การกระจายอำนาจ

The Inequality of Urban Development Policy in the Region: A Case Study of Songkhla and Satun Cities*

Kewalee Phetsrichat

Faculty of Political Science Chulalongkorn University

Email: may.kewalee@gmail.com

* This research article is a part of thesis titled ‘Urban Development Policy’ with the financial support from King Prajadhipok’s Institute.

Abstract

Regarding the development of Songkhla city and Satun city during the period of 1997 – 2017, the Thai government had made continuously many efforts in harmonizing urban development at the regional level. This research is based on the hypothesis that, when ‘Location Theory’ is being used as the framework for the study, both Songkhla and Satun are similar in many aspects, including locations, economic base, and age of the cities, Hence, both should have similar development opportunities. Nevertheless, the result of the study suggested that even when Songkhla and Satun share many similarities, their development levels differ. Songkhla has become more advanced compared to Satun in terms of the physical, economic, social, and urban management aspects, all of which are the result of precise and consistent government policy. All in all, it is highly essential for the government to re-organize its role by decentralizing its power to local government sectors and encourage Citizen and local engagement in urban development in order to create an equal and sustainable city.

Keywords: The role of government, Urban Development, Decentralization

บทนำ

เมือง ได้กลายมาเป็นกลไกสำคัญของการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ในโลกยุคใหม่และมีแนวโน้มว่าสังคมทั่วโลกกำลังปรับตัวจากสังคมชนบทเข้าสู่สังคมเมืองมากขึ้น ดังรายงานของ UN World Urbanization Prospects report 2014 ได้รายงานการเติบโตของเมืองต่างๆ ทั่วโลกที่มีแนวโน้มการกลายเป็นเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะประเทศในแถบเอเชียที่มีอัตราการขยายตัวของพื้นที่เมืองสูงมาก เช่นเดียวกับประเทศไทยที่มีแนวโน้มการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง อีกทั้งยังมีจำนวนประชากรเมืองเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีประชากรเมืองถึงร้อยละ 49 ของประชากรทั้งหมดและคาดว่าในปี 2550 ประชากรเมืองจะเพิ่มขึ้นกว่า 11 ล้านคนหรือกล่าวได้ว่าในอนาคตประชากรไทยร้อยละ 73 จะกลายเป็นคนเมือง (อ้างอิงใน สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) 2558)

ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นสังคมเมืองภายหลังจากการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นในการรับเอาแนวคิดการพัฒนาสู่ความทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาประเทศ รัฐบาลได้ตระหนักถึงฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศที่จะพึ่งพาเพียงภาคการเกษตรอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพออีกต่อไป จึงได้หันมามุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม การค้าและการบริการ ซึ่งล้วนส่งผลต่อการพัฒนาและการเติบโตของเมืองเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ผลพวงของการพัฒนาที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมของการพัฒนาเชิงพื้นที่จนนำไปสู่ปัญหาของเมืองและการบริหารจัดการเมืองอย่างมาก งานวิจัยของ อภิวัฒน์ รัตนวราหะ เรื่องความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ.2524-2548 ได้ชี้ให้เห็นว่าทิศทางการพัฒนาประเทศไทยตั้งแต่ประกาศใช้แผนพัฒนา ฉบับแรกเป็นต้นมาได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ รัฐได้พยายามกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคผ่านนโยบายการพัฒนาเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค แต่ก็ไม่สามารถสร้างความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นได้ (อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2552) อีกทั้งยังทำให้เมืองขาดศักยภาพในการทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นแล้วเพื่อให้การพัฒนาเกิดความยั่งยืนมากกว่าที่

เป็นอยู่ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องปรับบทบาทใหม่ โดยการใช้ ‘เมือง’ เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ เพื่อกระจายความเจริญและสร้างความเท่าเทียมของการพัฒนาเมืองในภูมิภาค

ด้วยเหตุนี้ บทความขึ้นนี้จึงมุ่งที่จะชี้ให้เห็นว่านโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐไทยตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมานั้น ได้ส่งผลต่อสภาวะการพัฒนาเมืองในภูมิภาคอย่างไร ผ่านกรณีศึกษาเมืองสงขลาและเมืองสตูล โดยบทความนี้จะให้นิยามคำว่า “เมือง” ในความหมาย 2 นัยคือ นัยแรกหมายถึงเมืองในฐานะหน่วยการปกครอง หรือพื้นที่ในเขตเทศบาลนครสงขลาและเทศบาลเมืองสตูล ขณะที่อีกนัยหนึ่งนั้นเมืองคือหน่วยทางสังคม เป็นพื้นที่ที่มีผู้คนอาศัยอยู่รวมกันอย่างหนาแน่น มีลักษณะเป็นชุมชนเมืองที่หลากหลายและมืองค์ประกอบที่บ่งชี้ถึงความเป็นเมือง เช่น ขนาดประชากร ความหนาแน่น ลักษณะการประกอบอาชีพ หน่วยเศรษฐกิจ รวมถึงราคาประเมินที่ดิน เป็นต้น ดังนั้นเมืองจึงไม่ได้มีความหมายในเชิงกายภาพเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงพื้นที่ที่มีความเชื่อมโยงกันทางสังคมด้วย (Smith, 1975)

ทบทวนวรรณกรรมและแนวคิดทฤษฎี

เมือง ในปัจจุบันมีหน้าที่ที่หลากหลายขึ้นอยู่กับการจัดวางวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ที่ดินและนโยบายรัฐที่จะมาเป็นตัวกำหนดทิศทางของเมืองจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า การเกิดเมืองนั้นได้มีคำอธิบาย 2 แนวคิดคือ *แนวคิดแรก* มองว่า เมืองเกิดจากปัจจัยแหล่งที่ตั้งและทรัพยากรที่เหมาะสมจึงเอื้อต่อการเกิดเมือง ซึ่งการเกิดเมืองในลักษณะนี้ได้มีทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ อธิบายความสัมพันธ์ไว้ นั่นคือ *ทฤษฎีทำเลที่ตั้ง (location theory)* ที่มองว่าเมืองเกิดจากปัจจัยความสัมพันธ์เรื่องที่ดิน กิจกรรม และการคมนาคมขนส่งเนื่องจากในแต่ละพื้นที่มีทรัพยากรที่แตกต่างกันจึงก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ อีกทั้งยังก่อให้เกิดการจูงใจการใช้ทรัพยากรที่ดินในพื้นที่ที่แตกต่างกันด้วย ที่ดินที่มีทรัพยากรมากก็จะดึงดูดกิจกรรมหนึ่งหรือหลายๆ กิจกรรมให้มารวมตัวกันในพื้นที่ ทำให้ประหยัดต้นทุนจากการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ขณะเดียวกันสินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นมาในพื้นที่นั้นๆ ไม่สามารถเคลื่อนย้าย

เองได้ จึงจำเป็นต้องเกี่ยวโยงกับการคมนาคมขนส่ง (นิธินันท์ วิศเวศวร, 2552) ดังนั้นแล้วการเกิดเมืองตามทฤษฎีนี้จึงถูกกำหนดด้วยหลักเกณฑ์ของแหล่งที่ตั้งทางเศรษฐกิจ

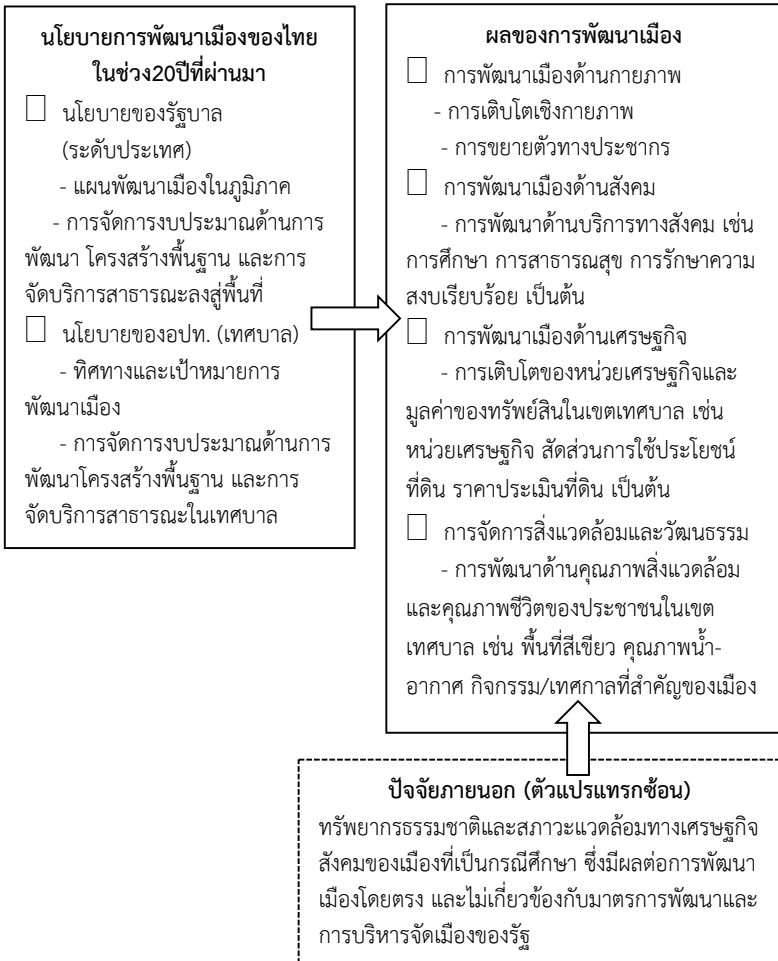
แนวคิดที่สอง มองว่าการเกิดเมืองนั้นไม่ได้เกิดจากปัจจัยแหล่งที่ตั้งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น เพราะการเกิดเมืองตามแหล่งที่ตั้งอาจก่อให้เกิดความไม่สมดุลของการพัฒนา เมืองที่เกิดขึ้นอาจเกิดการขยายตัวที่ไม่เป็นระเบียบ ไร้ทิศทาง จึงนำมาสู่การเกิดเมืองในแนวคิดที่สองคือ *เมืองที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐเข้าไปบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ* หรือกล่าวได้ว่า เป็นเมืองที่เกิดและเติบโตจากนโยบายรัฐหรือรัฐเป็นผู้สร้างเมืองขึ้นมา โดยอาศัยหลักการบริหารและการวางแผนสร้างเมือง มีการระบุพื้นที่เป้าหมาย และกำหนดจุดมุ่งหมายของเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น เช่น ในอดีตนั้นรัฐได้สร้างเมืองขึ้นมาเพื่อการปกครองและการป้องกันตัวเอง การสร้างเมืองหลวง การสร้างเมืองท่าเพื่อการติดต่อค้าขาย เป็นต้น ในยุคต่อมาการสร้างเมืองได้อาศัยหลักการบริหารและหลักการวางผังเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อให้การสร้างเมืองเป็นระบบมากขึ้น จึงเริ่มมีการระบุพื้นที่เพื่อการสร้างเมืองที่ชัดเจน ตลอดจนการวางแผนนโยบายยุทธศาสตร์ แผนงาน/โครงการตั้งแต่ระดับบนถึงระดับล่าง เพื่อนำไปสู่การสร้างเมืองที่มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น (ฉวีวรรณ เด่นไพบูลย์ 2554)

สำหรับการสร้างเมืองของไทยในยุคปัจจุบันได้มุ่งเน้นการลงทุนขนาดใหญ่ที่ศูนย์กลางหรือตัวเมืองที่เป็นแกนกลางในภูมิภาคให้สามารถกระจายความเจริญไปสู่พื้นที่อื่นๆ ดังปรากฏให้เห็นผ่านนโยบายเมืองหลักในภูมิกษณนอกจากนี้ยังมีงานศึกษาของ รวี หาญเผชิญ เรื่อง ผลกระทบของการลงทุนภาครัฐเพื่อการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้ชี้ให้เห็นว่า นโยบายดังกล่าวได้มีอิทธิพลต่อการเติบโตของเมืองอย่างมาก ส่งผลให้เมืองเติบโตแบบก้าวกระโดด เกิดการจ้างงานในพื้นที่ อีกทั้งยังส่งผลให้เกิดตัวทวีคูณที่ช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของเมืองให้เติบโตมากยิ่งขึ้น (รวี หาญเผชิญ, 2554) ดังนั้นนโยบายการพัฒนาของรัฐจึงเป็นตัวแปรสำคัญที่จะขับเคลื่อนการเติบโตของเมืองในภูมิภาค

นอกจากนี้งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองในภูมิภาคที่ผ่านมาได้สะท้อนให้เห็นสถานการณ์ความเป็นเมืองของไทยที่มีแนวโน้มการกลายเป็นเมืองเพิ่มขึ้น ดังปรากฏในงานศึกษาหลายชิ้น เช่น ความเป็นเมืองของเทศบาล (อรุณ สติตพงษ์สถาพร, 2558) ความเป็นเมืองของภาคใต้ (สินาด ตรีวรรมไชย, 2557) และการกระจายตัวของพื้นที่เมือง (พันธทิพย์ จงไกรยและชนมณี ทองใบ, 2557) เป็นต้น ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยมีแนวโน้มเข้าสู่สังคมเมืองมากขึ้น ขณะเดียวกันการขยายตัวของเมืองได้นำมาสู่ปัญหาของเมืองและผลกระทบที่เกิดจากการขยายตัวของเมืองมากมาย เช่น ปัญหาผังเมือง (สุธารัตน์ อุทธารัตน์, 2556) ปัญหาน้ำท่วม (เดชา บุญค้ำ, 2558) ปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ (อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2552) และปัญหาชุมชนแออัด (อคิน ระพีพัฒน์, 2542) จะเห็นได้ว่านโยบายพัฒนาเมืองของไทยที่ผ่านมาได้สะท้อนให้เห็นว่านโยบายของรัฐบาลมีผลต่อการพัฒนาเมืองในภูมิภาคและยังมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า นอกเหนือจากบทบาทและนโยบายของรัฐบาลกลางแล้ว ยังมีภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมได้เข้ามาเป็นพลังหนุนเสริมและมีบทบาทในการพัฒนามากขึ้นในยุคปัจจุบัน (ปิยะพงษ์ บุชบงก์, 2557)

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นนี้นำมาสู่กรอบการศึกษาวิจัยได้ว่า นโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐไทยในช่วงที่ผ่านมามุ่งเน้นบทบาทการพัฒนาเมืองโดยรัฐส่วนกลางเป็นหลัก ทั้งในแง่ของทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาเมือง กฎระเบียบ และการจัดสรรงบประมาณของรัฐ จึงส่งผลให้เมืองในภูมิภาคมีผลของการพัฒนาเมืองที่แตกต่างกัน ขณะเดียวกันนโยบายการพัฒนาเมืองของท้องถิ่นก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้เมืองในภูมิภาคมีผลของการพัฒนาเมืองที่แตกต่างกันด้วย นอกจากนี้ยังมีปัจจัยภายนอกอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ เช่น ทรัพยากร สภาวะเศรษฐกิจ สภาวะสังคม เป็นต้น ที่อาจส่งผลกระทบต่อผลของการพัฒนาเมืองโดยตรงได้เช่นเดียวกัน

ภาพที่ 1 กรอบการศึกษาวิจัย



วิธีการวิจัย

การศึกษารั้วนี้อาศัยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผ่านกรณีศึกษาเมืองในภูมิภาค 2 แห่งคือ เมืองสงขลาและเมืองสตูล¹ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการเก็บข้อมูลเอกสารต่างๆ เช่น โครงการ/นโยบาย งบประมาณ และแผนงาน โดยมีขอบเขตช่วงเวลาในการศึกษาตั้งแต่ปี 2540-2560 เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการพัฒนาประเทศที่เริ่มหันมาให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน

สำหรับการคัดเลือกเมืองเพื่อเป็นกรณีศึกษานั้น ได้อาศัยหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผ่านตัวชี้วัดความเป็นเมือง ซึ่งถอดมาจากการทบทวนวรรณกรรม ได้แก่ ราคาประเมินที่ดิน ขนาดประชากร ความหนาแน่นประชากร รายได้ของท้องถิ่น ฐานเศรษฐกิจ และกลุ่มเมืองเป้าหมายการพัฒนา จากข้อมูลดังกล่าวทำให้ได้เมืองที่มีความเหมาะสมในการศึกษาจำนวน 2 เมืองคือ เมืองสตูลและเมืองสงขลา นอกจากนี้เมื่อพิจารณาข้อมูลอื่นๆ ประกอบการคัดเลือกเมืองพบว่าเมืองสงขลาและเมืองสตูล มีความน่าสนใจในการศึกษาหลายประการ โดยเมืองทั้งสองแห่งมีลักษณะทำเลที่ตั้งที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน มีฐานเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของเมืองที่คล้ายคลึงกัน อีกทั้งการพัฒนาเมืองตลอดเวลากว่า 20 ปีมานี้ ประเทศไทยได้มีความพยายามเชื่อมโยงการพัฒนาเมืองทั้งสองแห่งในระดับภูมิภาคมาโดยตลอด

อย่างไรก็ตามแม้ว่า ‘เมืองสตูลและเมืองสงขลา’ จะมีความน่าสนใจในการศึกษาหลายประการ แต่ก็มีประเด็นหนึ่งที่มีความน่าสนใจอย่างยิ่งคือ เหตุใดเมืองสตูลและเมืองสงขลาที่มีความคล้ายคลึงกันในหลายประการข้างต้น กลับมีการพัฒนาเมืองและการเติบโตของเมืองที่ความแตกต่างกัน ดังนั้นแล้วจึงนำมาสู่ความสนใจในการศึกษานโยบายการพัฒนาเมืองที่จะกล่าวถึงในส่วนตัวไป

¹ เมืองสงขลา หมายถึงเขตเทศบาลนครสงขลา มีขนาดพื้นที่ 9.27 ตารางกิโลเมตร
เมืองสตูล หมายถึงเขตเทศบาลเมืองสตูล มีขนาดพื้นที่ 6.8 ตารางกิโลเมตร

กรณีศึกษาการพัฒนาเมืองในภูมิภาค

การพัฒนาเมืองสงขลาและเมืองสตูลในช่วงเวลากว่า 20 ปีมานี้ พบว่าเมืองสงขลามีการเติบโตอย่างรวดเร็วมากกว่าเมืองสตูลทั้งในเชิงกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารจัดการเมือง โดยจะอธิบายรายละเอียดดังนี้

กรณีศึกษาเมืองสงขลา

การพัฒนาเมืองสงขลาในช่วง 20 ปีมานี้ได้ส่งผลให้เมืองเกิดการเติบโตอย่างมาก เนื่องจากได้รับอิทธิพลนโยบายการพัฒนาจากรัฐส่วนกลางลงมาอย่างต่อเนื่อง

1) นโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐส่วนกลาง

ตั้งแต่ปี 2540-2560 รัฐส่วนกลางได้ดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองสงขลาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4-5 รัฐได้กำหนดให้สงขลาเป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาเมืองในภูมิภาค จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้มีนโยบายพัฒนาของรัฐลงมาสู่พื้นที่สงขลาจำนวนมาก ผลจากนโยบายพัฒนาในยุคนั้นได้ทำให้เมืองสงขลาเกิดการพัฒนาเมืองอย่างก้าวกระโดด ซึ่งปรากฏเด่นชัดผ่านผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดที่มีอัตราเพิ่มสูงขึ้นทุกตัว อีกทั้งยังปรากฏให้เห็นการพัฒนาผ่านตัวเลขงบประมาณ ตั้งแต่ปี 2540-2560 ที่รัฐได้ทุ่มงบประมาณเพื่อการพัฒนาสงขลารวมทั้งสิ้นกว่า 1.6 หมื่นล้านบาท² ซึ่งนโยบายและโครงการส่วนใหญ่เน้นมุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่เพื่อให้สงขลากลายเป็นเมืองศูนย์กลางระดับภูมิภาค อีกทั้งยังเป็นเมืองศูนย์กลางทางด้านการศึกษา เศรษฐกิจ และศูนย์ราชการในระดับภูมิภาค เห็นได้จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบคมนาคมขนส่งอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนมีสถานที่ราชการและสถานศึกษาขนาดใหญ่ในพื้นที่สงขลาจำนวนมาก (ดังตารางที่ 1) นอกจากนี้การพัฒนาเมืองสงขลายังมีปัจจัยภายนอกที่เข้ามาผลักดันให้เกิดการพัฒนาเมืองโดยเฉพาะการผลักดันจากกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ต้องการให้สงขลาเป็นศูนย์กลางด้านโลจิสติกส์

² จากการประมวลผลข้อมูลงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรเพื่อการพัฒนาเมืองสงขลาและพื้นที่ใกล้เคียง ตั้งแต่ช่วงปี 2540-2560

และปิโตรเลียม จึงนำมาสู่โครงการพัฒนาของรัฐหลายโครงการ เช่น โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย การจัดทำแผนแม่บทเขตเศรษฐกิจสงขลา-ปีนัง และการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลา จนกระทั่งในช่วงปี 2550 เป็นต้นมา เมืองสงขลา ยังคงได้รับอิทธิพลนโยบายพัฒนาของรัฐลงมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีปัจจัยหนุนจากนโยบายรัฐส่วนกลางที่หันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่ภาคใต้ จนนำไปสู่จุดเปลี่ยนสำคัญของการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองสงขลาไปสู่การเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

ตารางที่ 1 บทบาทของภาครัฐในการพัฒนาเมืองสงขลา

เมืองสงขลา	
บทบาทของรัฐส่วนกลาง	บทบาทของท้องถิ่น
<ul style="list-style-type: none"> - สะพานติณสูลานนท์ - เมืองหลักในภูมิภาค (แผนฯ ฉ.4-5) - ท่าเรือน้ำลึกสงขลา - กฎหมายผังเมืองรวมท่าเรือน้ำลึก - ถนนเลียเมืองสงขลา (สายสงขลา-ปัตตานี, สงขลา-หาดใหญ่, สงขลา-หัวเขาแดง-ระโนด) - วิทยาลัยประมงสงขลา - โครงการท่อแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย - แผนแม่บท IMT-GT - ถนนสายแยกน้ำกระจาย - ทางหลวงพิเศษสงขลา-หาดใหญ่-มาเลเซีย - เชื้อเพลิงกันคลื่น/เขื่อนป้องกันชายหาด - กำหนดพื้นที่เมืองเก่า - แผนฟื้นฟูลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา - ถนนทางหลวงสงขลา-หาดใหญ่ - ถนนทางหลวงสงขลา-สิงหนคร 	<ul style="list-style-type: none"> - ถนนและทางเท้าในเขตเทศบาล - เส้นทางจักรยานและป้ายสัญลักษณ์ - ไฟส่องทาง/ไฟสัญญาณจราจร - สายไฟฟ้าลงดินบริเวณย่านเมืองเก่า - ระบบกำจัดขยะ-ระบบบำบัดน้ำเสีย - ท่าเรือในเขตเทศบาล - จัดระเบียบชุมชนในเขตเทศบาล - ศูนย์การเรียนรู้สงขลา - ศูนย์การเรียนรู้สถานีรถไฟสงขลา - ห้องสมุดเคลื่อนที่/ห้องสมุดชุมชน - พิพิธภัณฑท์ท้องถิ่น Historic center - รถรางชมเมือง - ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก - โรงเรียนเทศบาลระดับประถมศึกษา - โรงเรียนเทศบาลระดับมัธยมศึกษา - ศูนย์สุขภาพชุมชน / คลินิกนอกเวลา - ศูนย์บริการสาธารณสุข - ศูนย์พัฒนาครอบครัว

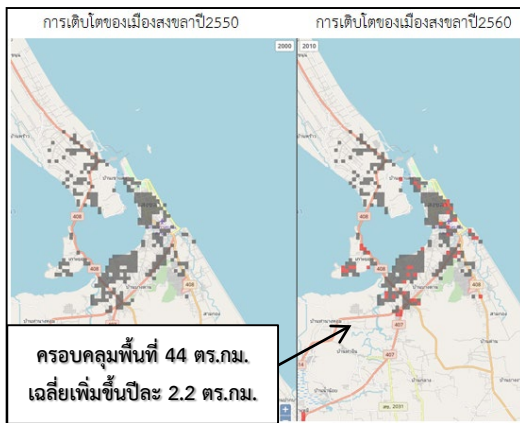
เมืองสงขลา	
บทบาทของรัฐส่วนกลาง	บทบาทของท้องถิ่น
<ul style="list-style-type: none"> - ทำเรือท่องเที่ยว/ทำน้ำสาธารณะ - ติดตั้งระบบสายไฟฟ้าลงดิน - จัดบริการน้ำประปา-กระแสไฟฟ้า - โรงเรียนระดับอนุบาล - โรงเรียนระดับประถม - โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา - มหาวิทยาลัย - อาชีวศึกษา/วิทยาลัยเทคนิค - สถานีตำรวจ - แผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน/ผังเมือง - สนามกีฬากลางจังหวัดสงขลา - ห้องสมุดประชาชน - โรงพยาบาลประจำจังหวัด 	<ul style="list-style-type: none"> - ศูนย์คอมพิวเตอร์เพื่อประชาชน - อุทยานบรรเทาสาธารณภัย - เทศกิจอาสา / ศูนย์ชาวบ้าน - ศูนย์บริการนักท่องเที่ยว - หอสังเกตการณ์ชายหาด - เทศบัญญัติควบคุมอาคาร - ตลาดชุมชน / ตลาดสด - โรงฆ่าสัตว์ / สุสานและฌาปนสถาน - สนามกีฬาเทศบาล - ชุมประตุมือง / อนุสาวรีย์ - ทางขึ้นหาดตั้งกวณและจุดชมวิว - ปะติมากรรมพญานาค - เทศกาลแข่งวาวสมิหลา/อาหารสองเล/สงขลาแต่แรก/วอลเลย์บอลชายหาด - จัดกิจกรรมวันสำคัญทางศาสนา - พัฒนายนเมืองเก่า - แผนพัฒนาและฟื้นฟูย่านเมืองเก่า - สวนสาธารณะ

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

ผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐส่วนกลางได้ส่งผลให้เมืองสงขลาเกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงกายภาพเป็นอย่างมาก จากข้อมูลการขยายตัวเชิงกายภาพของเมืองสงขลาในช่วงปี 2540-2560 ได้แสดงให้เห็นว่า เมืองสงขลามีการขยายตัวของพื้นที่ถนนเพิ่มขึ้น 37.5% (หรือมีสัดส่วนถนนมากกว่าเมืองสตูล 2.02 เท่า) มีความหนาแน่นของบ้านเรือนเพิ่มขึ้น 9.05% (หรือมีความหนาแน่นของบ้านเรือนมากกว่าเมืองสตูล 2.86 เท่า) นอกจากนี้ทิศทางการขยายตัวของ

เมืองสงขลาเชิงกายภาพได้ขยายตัวออกไปในแนวราบประมาณ 44 ตารางกิโลเมตรครอบคลุมพื้นที่เทศบาลเมืองเขารูปช้างทั้งหมด อีกทั้งยังครอบคลุมเทศบาลตำบลเกาะเต่าและเทศบาลตำบลพะวงประมาณ 1 ใน 4 ของพื้นที่ จึงทำให้ในช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมา เมืองสงขลามีการขยายตัวเชิงกายภาพเฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 2.2 ตารางกิโลเมตร (ดังภาพที่ 2) ดังนั้นการผลักดันนโยบายจากรัฐส่วนกลางจึงส่งผลอย่างมากต่อการพัฒนาเมืองในภูมิภาค ทำให้เมืองสงขลาเกิดการขยายตัวของเมืองในเชิงกายภาพ อีกทั้งยังดึงดูดให้เกิดการเติบโตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่และส่งผลให้เมืองสงขลามีความเป็นเมืองสูงขึ้น

ภาพที่ 2 แสดงการเติบโตในแนวราบของเมืองสงขลา



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

หมายเหตุ สีเทา คือการเติบโตของเมืองสงขลาในช่วงปี2550

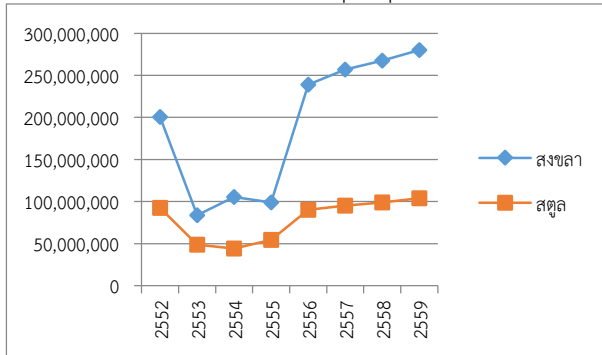
สีแดง คือการเติบโตของเมืองสงขลาในช่วงปี2560

2) นโยบายการพัฒนาเมืองของเทศบาลและบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม

ในช่วงก่อนปี 2540 นั้น เทศบาลได้มีบทบาทในการพัฒนาเมืองสงขลา มาอย่างต่อเนื่อง เมืองสงขลาในขณะนั้นมีฐานะเป็นเทศบาลเมืองสงขลา ยังไม่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนครสงขลา ทำให้บทบาทหน้าที่ของเทศบาลเป็นการบริหารจัดการเมืองตามขอบเขตหน้าที่ของเทศบาลเมือง อีกทั้งการจัดสรรงบประมาณยังเป็นไปตามโครงสร้างขนาดของท้องถิ่น ทำให้เมืองสงขลาในขณะนั้นได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับภายหลังจากการยกฐานะแล้ว

จนกระทั่งปี 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการพัฒนาเมือง เนื่องจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและส่งเสริมให้เกิดการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง อีกทั้งยังมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงนำมาสู่การบริหารจัดการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เมืองสงขลาได้ยกฐานะจากเทศบาลเมืองขึ้นเป็นเทศบาลนครสงขลา ทำให้ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มขึ้น หากพิจารณาตัวเลขรายได้ประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปตั้งแต่ปี 2552-2559 พบว่าเมืองสงขลาได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้นประมาณ 1.5 พันล้านบาท ขณะที่เมืองสตูลนั้นได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปประมาณ 630 ล้านบาท หรือกล่าวได้ว่า เมืองสงขลาได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากกว่าเมืองสตูลถึง 2.38 เท่า นั้นหมายถึงว่าเมืองสงขลาย่อมมีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะในเมืองที่มากกว่าเมืองสตูลด้วยเช่นกัน ดังแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 1 เปรียบเทียบรายได้ประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปไปเมืองสงขลาและเมืองสตูล



ที่มา: ประมวลข้อมูลจากงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนของเทศบาลนครสงขลาและเทศบาลเมืองสตูล ตั้งแต่ปี2552-2559

จะเห็นได้ว่านโยบายของท้องถิ่นมีส่วนสำคัญให้เกิดการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะการพัฒนาโครงสร้างกายภาพภายในเมืองและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งปรากฏให้เห็นผ่านโครงการ/กิจกรรมพัฒนาในระดับท้องถิ่นจำนวนมาก โดยโครงการ/กิจกรรมส่วนใหญ่เป็นการมุ่งเน้นการพัฒนา ด้านการศึกษาและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งเทศบาลนครสงขลา ได้จัดสรรงบประมาณกว่าร้อยละ 45.36 เพื่อจัดบริการด้านการศึกษาในท้องถิ่น (หรือคิดเป็น 3,926.25 บาท/ประชากร) ขณะที่การพัฒนาคุณภาพชีวิตนั้นได้ มุ่งเน้นการส่งเสริมอาชีพและรายได้ให้แก่ประชาชนโดยอาศัยการพัฒนา ด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และการพัฒนาย่านเมืองเก่าสงขลา

นอกจากนี้เมืองสงขลายังมีองค์กรภาคประชาสังคมที่เติบโตอย่าง เข้มแข็งและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเทศบาล จึงส่งผลให้เมืองสงขลาเกิดการ พัฒนาเมืองที่ก้าวหน้ามากกว่าเมืองสตูล โดยองค์กรภาคประชาสังคมได้อาศัย ความเป็นเมืองเก่าสงขลาในการดึงกลุ่ม/องค์กรต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการ พัฒนาเมืองและกำหนดนโยบายภาคประชาชน เช่น โรงสีแดง ภาศึคนรักเมือง สงขลาสมาคม กิจกรรมลานดนตรีและวัฒนธรรม พิพิธภัณฑ์บ้านนครใน และการสร้าง street art อีกทั้งยังมีเครือข่ายนักวิชาการและสถาบันการศึกษาใน เมืองสงขลาให้การสนับสนุนและเชื่อมโยงการพัฒนาเมืองของภาคประชาสังคม

ให้เป็นระบบมากขึ้นทั้งในเชิงองค์ความรู้และเชิงปฏิบัติการ ผลที่ตามมาได้ทำให้เมืองสงขลาเกิดกลไกและพลังของภาคประชาชนที่เข้มแข็งในการพัฒนาเมือง ส่งผลให้เมืองสงขลาเติบโตอย่างมีทิศทางมากขึ้น

จากนโยบายการพัฒนาเมืองของเทศบาลนครสงขลาและบทบาทของภาคประชาสังคมเมืองสงขลา ได้สะท้อนให้เห็นการใช้ฐานทรัพยากรของเมืองอย่างชาญฉลาด โดยการพัฒนาจากต้นทุนดั้งเดิมของเมืองในการดึงทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนดทิศทางของเมือง ส่งผลให้ทุกส่วนของเมืองสงขลาเติบโตและได้รับการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน เกิดการกระจายผลประโยชน์ของทรัพยากรอย่างเสมอภาค และตอบสนองต่อผู้คนที่หลากหลายในเมือง ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ดังผลสำเร็จของการพัฒนาเมือง ดังนี้

ตารางที่ 2 ผลสำเร็จของการพัฒนาเมืองสงขลาในช่วงปี 2540-2560

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

ตัวชี้วัดการพัฒนาเมือง	ผลสำเร็จของการพัฒนาเมืองสงขลา
	ศาสนาอิสลาม 32.84% ศาสนาคริสต์ 2.37% และศาสนาอื่นๆ 0.76% - สมาคมคนไทยเชื้อสายจีน 5 สมาคม - จำนวนชุมชนที่จัดตั้งในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้น 44.12%
2.2 การศึกษา	- ศูนย์การเรียนรู้ 6 แห่ง - สถานศึกษาสังกัดอปท. 10 แห่ง - สถานศึกษาสังกัดส่วนกลาง 16 แห่ง - อาชีวศึกษา/วิทยาลัย 6 แห่ง - มหาวิทยาลัย 4 แห่ง
2.3 สาธารณสุข	- ศูนย์บริการสาธารณสุขของเทศบาล 7 แห่ง - โรงพยาบาลสังกัดส่วนกลาง 2 แห่ง สามารถรองรับผู้ป่วยต่อวัน ประมาณ 1400-2,400 คน มีจำนวนเตียง 300-500 เตียง - โรงพยาบาลสังกัดค่ายทหาร 1 แห่ง สามารถรองรับผู้ป่วยต่อวัน ประมาณ 60 คน มีจำนวนเตียง 15 เตียง - คลินิกทุกประเภท 28 แห่ง - ร้านขายยา 15 แห่ง
2.4 การรักษาความสงบและการบรรเทาสาธารณภัย	- สถานีตำรวจ 1 แห่ง - จำนวนคดีอุกฉกรรจ์เพิ่มขึ้น 23.33% - อัตราอาชญากรรมเพิ่มขึ้น 40.7%
3. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ	
3.1 ฐานเศรษฐกิจ	- ฐานเศรษฐกิจระดับจังหวัด คือ สาขาอุตสาหกรรม เหมืองแร่ และการเกษตร - ฐานเศรษฐกิจระดับท้องถิ่น คือ ภาคการค้าและบริการ ส่วนภาคการเกษตรนั้นอยู่นอกเขตเทศบาล - รายได้เฉลี่ยต่อหัวเพิ่มขึ้น 51.11% - ราคาประเมินที่ดินเพิ่มขึ้น 21.83% ถนนเพชรศรี มีราคาประเมินที่ดินสูงที่สุด - จำนวนร้านค้าเพิ่มขึ้น 54.23% - จำนวนโรงแรมเพิ่มขึ้น 11.76% - จำนวนธนาคารเพิ่มขึ้น 6.67% - จำนวนตลาดชุมชนเพิ่มขึ้น 3 แห่ง
3.2 สัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดิน	- สัดส่วนสถานที่ราชการเพิ่มขึ้น 1.3% - ที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมเพิ่มขึ้น 3.93% - สถานที่นันทนาการลดลง 5.13%

ตัวชี้วัดการพัฒนาเมือง	ผลสำเร็จของการพัฒนาเมืองสงขลา
	- อุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น 2.2%
4. การจัดการสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม	
4.1 การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและนันทนาการ	- พื้นที่สีเขียว 450.02 ไร่ - พิพิธภัณฑ์เอกชนเพิ่มขึ้น 2 แห่ง - คุณภาพอากาศ ระดับดี 34 ไมครอน - คุณภาพน้ำ - คลองขวาง ระดับเสื่อมโทรม - คลองสำโรง ระดับเสื่อมโทรม - ทะเลสาบสงขลา ระดับพอใช้ - จำนวนชายหาด 3 แห่ง
5. ทิศทางการพัฒนาเมืองด้านการเมืองการปกครอง	
5.1 การบริหารจัดการการเมือง	- รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองโดยเฉลี่ยประมาณปีละ 92,919,364 บาท รายได้เพิ่มขึ้น 14% - รายจ่ายท้องถิ่นโดยเฉลี่ยประมาณปีละ 504,232,500 บาท มีรายจ่ายเพิ่มขึ้น 17% - หน่วยงานราชการในพื้นที่ หน่วยงานภาครัฐในจังหวัด 570 หน่วยงาน หน่วยงานที่ตั้งในเทศบาล 74 หน่วยงาน - หน่วยงานส่วนกลาง 36 หน่วยงาน - หน่วยงานส่วนภูมิภาค 31 หน่วยงาน - หน่วยงานส่วนท้องถิ่น 2 หน่วยงาน - องค์กรอิสระ 2 หน่วยงาน - รัฐวิสาหกิจ 3 หน่วยงาน

ที่มา: ประมวลผลจากฐานข้อมูลของเทศบาลนครสงขลา ตั้งแต่ปี 2540-2560

กรณีศึกษาเมืองสตูล

การพัฒนาเมืองสตูลในช่วง 20 ปีมานี้ได้ส่งผลให้เมืองเกิดการเติบโตมากขึ้น แต่เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองสงขลาแล้วพบว่า เมืองสตูลมีการเติบโตที่น้อยกว่าเมืองสงขลา

1) นโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐส่วนกลาง

ตั้งแต่ปี 2540-2560 การพัฒนาเมืองสตูลได้รับอิทธิพลน้อยมากจากนโยบายการพัฒนาของรัฐส่วนกลาง นโยบายส่วนใหญ่ที่ลงมานั้นเป็นเพียงการเร่งรัดพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาเส้นทางคมนาคมของเมืองสตูลให้

เชื่อมต่อกับพื้นที่ภายนอกมากขึ้น เนื่องจากเมืองสตูลมีข้อจำกัดทางกายภาพของเมืองที่มีลักษณะเป็นเมืองปิด เช่น การก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินเชื่อมเมืองสตูลไปสิ้นสุดที่อำเภอปะเหลียน จังหวัดตรัง การก่อสร้างเส้นทางเชื่อมต่อระหว่างสตูลกับรัฐปะลิส ประเทศมาเลเซีย การก่อสร้างท่าเทียบเรือ รวมไปถึงการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 406 จากเมืองสตูลไปสู่อำเภอรัตนภูมิ จังหวัดสงขลา เมื่อพิจารณาตัวเลขงบประมาณที่รัฐได้ใช้เพื่อการพัฒนาสตูลตั้งแต่ปี 2540-2560 รวมทั้งสิ้นประมาณ 3.5 พันล้านบาท³ งบประมาณส่วนใหญ่มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดสตูลและการก่อสร้างเส้นทางเพื่อเปิดเมืองสตูลให้เชื่อมต่อกับจังหวัดข้างเคียงมากขึ้น

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณางบประมาณของรัฐตั้งแต่ปี 2540-2560 ที่ใช้เพื่อการพัฒนาระหว่างสงขลากับสตูลนั้น พบว่ารัฐได้ทุ่มงบประมาณเพื่อการพัฒนาสงขลามากกว่าสตูล หรือกล่าวได้ว่า รัฐใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาสงขลาคิดเป็น 4.6 เท่าของการพัฒนาสตูล จึงทำให้เมืองสงขลามีผลของการพัฒนาเมืองที่มากกว่าเมืองสตูล

ตารางที่ 3 บทบาทของภาครัฐในการพัฒนาเมืองสตูล

เมืองสตูล	
บทบาทของรัฐส่วนกลาง	บทบาทของรัฐท้องถิ่น
<ul style="list-style-type: none"> - ถนนเลียเมืองสตูล - ถนนทางหลวงเชื่อมตอสตูล-ตรัง - ถนนเชื่อมตอสตูล-รัฐปะลิสมาเลเซีย - ท่าเรือขนส่ง/ท่าเรือท่องเที่ยวสตูล-ลังกาวิ, สตูล-เกาะตะรุเตา - ถนนเชื่อมต่อระหว่างเทศบาลเมืองสตูล-อบต.เจ๊ะบิลัง - ถนนสายวังจั่นเชื่อมตอรรัฐปะลิส มาเลเซีย - เชื้อนป้องกันตลิ่ง 	<ul style="list-style-type: none"> - ท่าเรือในเขตเทศบาล - ถนนและทางเท้าในเขตเทศบาล - สถานีขนส่ง - ไฟส่องทาง/ไฟสัญญาณจราจร - ระบบกำจัดขยะ-ระบบบำบัดน้ำเสีย - คุรระบายน้ำ - จัดระเบียบชุมชนในเขตเทศบาล - ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก - โรงเรียนเทศบาลระดับประถมศึกษา

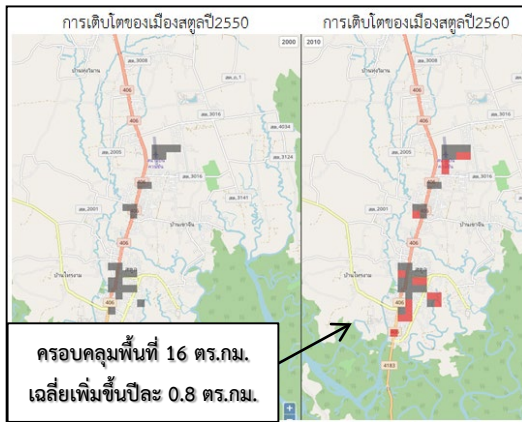
³ จากการประมวลผลข้อมูลงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรเพื่อการพัฒนาเมืองสงขลาและพื้นที่ใกล้เคียง ตั้งแต่ช่วงปี 2540-2560

เมืองสตูล	
บทบาทของรัฐส่วนกลาง	บทบาทของรัฐท้องถิ่น
<ul style="list-style-type: none"> - จัดบริการน้ำประปา-กระแสไฟฟ้า - เสาไฟสัญลักษณ์รูปพระสมุทรวเอรา - ห้องสมุดประชาชน - ชุตลอกคลองตายาย - เส้นทางรอบสวนสาธารณะเขาโต๊ะพญาวัง - สถานีตำรวจ - โรงเรียนระดับอนุบาล - โรงเรียนระดับประถม - โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา - วิทยาลัยเทคนิคสตูล - โรงพยาบาลประจำจังหวัด - แผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน/ผังเมือง - จัดรูปที่ดินในเขตเทศบาล - กำหนดเขตพื้นที่เมืองเก่าสตูล - สนามกีฬาากลางเมืองสตูล - งานแข่งว้าวประเพณีจังหวัดสตูล - มัสยิดมาบัง 	<ul style="list-style-type: none"> - โรงเรียนเทศบาลระดับมัธยมศึกษา - ศูนย์วิทยาศาสตร์และดาราศาสตร์ - ห้องสมุดเพื่อการเรียนรู้ - ศูนย์การเรียนรู้ TKPark - จัดตั้งสภาเด็กและเยาวชน - โครงการถนนเด็กเดิน - ศูนย์การเรียนรู้อาเซียน - ติดตั้งอุปกรณ์สนามเด็กเล่น - ศูนย์สุขภาพชุมชน - อุปกรณ์บรรเทาสาธารณภัย - ตลาดชุมชน/ตลาดสด - ตลาดน้ำเมืองสตูล - โรงฆ่าสัตว์ - สุสานและฌาปนสถาน - สนามกีฬารักษากิจการ/ศูนย์กีฬา - ชุมชนสัมพันธ์/นำร่องเครือข่ายภาคประชาชน - กลุ่มออมทรัพย์ชุมชน - ศูนย์นันทนาการผู้สูงอายุ - สวนสาธารณะเขาโต๊ะพญาวัง - walkway ทางเดินเลียบบคลองมาบัง - ชุมประตุมือง / หอนาฬิกา - รูปปั้นมังกร สัญลักษณ์เมืองสตูล - เทศกาลของดีเมืองสตูล - ตลาดนัดคืนวันเสาร์ - ตลาดนัดสี่เลนทุกคืนวันจันทร์ - มหกรรมอาหารจานเด็ด - จัดกิจกรรมวันสำคัญทางศาสนา

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 3 แสดงการเติบโตในแนวราบของเมือง



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

หมายเหตุ สีเทา คือการเติบโตของเมืองสตูลในช่วงปี 2550

สีแดง คือการเติบโตของเมืองสตูลในช่วงปี 2560

2) นโยบายการพัฒนาเมืองของเทศบาลและบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม

เทศบาลเมืองสตูลมีบทบาทในการพัฒนาเมืองอย่างต่อเนื่อง บทบาทหน้าที่ของเทศบาลเป็นการบริหารจัดการเมืองตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง มีการจัดบริการสาธารณะในด้านต่างๆ เช่น การจัดให้มีน้ำสะอาด การจัดให้มีแสงสว่าง การบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การจัดบริการด้านการศึกษา เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการบริหารจัดการเมืองโดยท้องถิ่น จนกระทั่งปี 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการพัฒนาเมือง เนื่องจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและส่งเสริมให้เกิดการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง อีกทั้งยังมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงนำมาสู่การบริหารจัดการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

เมื่อพิจารณางบประมาณรายได้ประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปตั้งแต่ปี 2552-2559 พบว่าเมืองสตูลได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้นประมาณ 630 ล้านบาท เมื่อเทียบกับเมืองสงขลาเป็นรายปีก็พบว่า เมืองสตูลได้รับเงินอุดหนุนเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่าเมืองสงขลาโดยตลอด (ดังแผนภูมิที่ 1) นั่นหมายถึงว่า เมืองสตูลจะมีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะในเมืองที่น้อยลงด้วย

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

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเมืองสตูลยังขาดกลไกภาคประชาชนที่เข้มแข็งในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่น จึงทำให้การ

พัฒนาเมืองสตูลมีเพียงกลไกภาครัฐเท่านั้นที่มีบทบาทหลักในการพัฒนาเมือง ส่งผลให้เมืองสตูลมีโอกาสประสบผลสำเร็จในการพัฒนาเมืองที่ค่อนข้างน้อย ดังนั้นหากเมืองสตูลจะพัฒนาเมืองให้ประสบผลสำเร็จเกิดการพัฒนามากขึ้น จำเป็นจะต้องสร้างกลไกภาคประชาชนที่เข้มแข็งให้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเมืองร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นโดยอิงกับต้นทุน/ฐานทรัพยากรดั้งเดิมของเมือง เป็นกลไกในการดึงภาคประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในเมืองให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองร่วมกัน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจัยหลักที่ส่งผลให้เมืองสงขลาและเมืองสตูลมีผลของการพัฒนาเมืองที่แตกต่างกันอย่างมาก คือ นโยบายการพัฒนาของรัฐ ส่วนกลางที่สนับสนุนและพัฒนาพื้นที่ทั้งสองแห่งแตกต่างกัน ขณะที่ปัจจัยนโยบายการพัฒนาเมืองของท้องถิ่นและภาคประชาสังคมนั้นเป็นเพียงปัจจัยเสริมในการพัฒนาซึ่งมีความสำคัญน้อยกว่านโยบายการพัฒนาของรัฐอย่างชัดเจน

ตารางที่ 4 ผลสำเร็จของการพัฒนาเมืองสตูลในช่วงปี2540-2560

ตัวชี้วัดการพัฒนาเมือง	ผลสำเร็จของการพัฒนาเมืองสงขลา
1. การพัฒนาเมืองด้านกายภาพ	
1.1 การเติบโตของเขตเมือง	<ul style="list-style-type: none"> - พื้นที่เทศบาล 6.8 ตร.กม. - ลักษณะพื้นที่เป็นเนินเขาสลับเป็นแนวยาว บางพื้นที่เป็นที่ราบและป่าชายเลน - พื้นที่ถนนเพิ่มขึ้น 30.22% - ความหนาแน่นของบ้านเรือนเพิ่มขึ้น 18.98% - ในช่วง 20 ปีเมืองสตูลเติบโตในแนวราบประมาณ 16 ตร.กม. ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของเทศบาลตำบลคลองขุด และคาดว่าในอนาคตจะขยายไปถึงเทศบาลตำบลลุง
1.2 ลักษณะทางประชากร	<ul style="list-style-type: none"> - ปี40 ประชากรตามทะเบียนบ้าน 21,286 คน - ปี59 ประชากรตามทะเบียนบ้าน 23,861 คน - ความหนาแน่นของประชากรเพิ่มขึ้น 6% - อัตราการย้ายเข้าคงที่ - อัตราการย้ายออกเพิ่มขึ้น 46.17%
1.3 สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ	<ul style="list-style-type: none"> - ปริมาณการใช้น้ำประปาเพิ่มขึ้น 37.5% - ปริมาณใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้น 34.26% - ปริมาณขยะเพิ่มขึ้น 16.66%

ตัวชี้วัดการพัฒนาเมือง	ผลสำเร็จของการพัฒนาเมืองสงขลา
	- ปริมาณน้ำเสียเพิ่มขึ้น 27.79%
2. การพัฒนาด้านสังคม	
2.1 โครงสร้างชุมชน	- สัดส่วนการนับถือศาสนาอิสลาม62.84% ศาสนาพุทธ34.56% และศาสนาคริสต์2.60% - สมาคมคนไทยเชื้อสายจีน 1 สมาคม - จำนวนชุมชนที่จัดตั้งในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้น 55%
2.2 การศึกษา	- ศูนย์การเรียนรู้ 3 แห่ง - สถานศึกษาสังกัดอปท. 6 แห่ง - สถานศึกษาสังกัดส่วนกลาง 10 แห่ง - อาชีวศึกษา/วิทยาลัย 1 แห่ง - โรงเรียนสอนศาสนา 4 แห่ง
2.3 สาธารณสุข	- ศูนย์บริการสาธารณสุขของเทศบาล 2 แห่ง - โรงพยาบาลสังกัดส่วนกลาง 1 แห่ง สามารถรองรับผู้ป่วยต่อวันประมาณ 1,500 คน มีจำนวนเตียง 366 เตียง - คลินิกทุกประเภท 17 แห่ง - ร้านขายยาเพิ่มขึ้น 18 แห่ง
2.4 การรักษาความสงบและการบรรเทาสาธารณภัย	- สถานีตำรวจ 1 แห่ง - จำนวนคดีอุกฉกรรจ์เพิ่มขึ้น 30% - อัตราออปพร.เพิ่มขึ้น 36%
3. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ	
3.1 ฐานเศรษฐกิจ	- ฐานเศรษฐกิจระดับจังหวัด คือ สาขาการเกษตร การประมง และค้าส่งค้าปลีก - ฐานเศรษฐกิจระดับท้องถิ่น คือ ภาคการค้าและบริการ ส่วนภาคการเกษตรนั้นอยู่นอกเขตเทศบาล - รายได้เฉลี่ยต่อหัวเพิ่มขึ้น 47.93% - ราคาประเมินที่ดินเพิ่มขึ้น 18.30% ถนนสตูลธานี มีราคาประเมินที่ดินสูงที่สุด - จำนวนร้านค้าเพิ่มขึ้น 42.33% - จำนวนโรงแรมคงที่ (4 แห่ง) - จำนวนธนาคารลดลง 2 แห่ง (22.22%) - จำนวนตลาดชุมชนคงที่ (1 แห่ง)
3.2 สัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดิน	N/A (สถานศึกษา/สถานที่ราชการ 43.00% ที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม 39.87%

ตัวชี้วัดการพัฒนาเมือง	ผลสำเร็จของการพัฒนาเมืองสงขลา
	สถานที่นันทนาการ 15.13% (อุตสาหกรรม 2.00%)
4. การจัดการสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม	
4.1 การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและนันทนาการ	- พื้นที่สีเขียว 931.25 ไร่ - คุณภาพอากาศ ระดับดี 26.5 ไมครอน - คุณภาพน้ำ – คลองตายาย ระดับพอใช้
5. ทิศทางการพัฒนาเมืองด้านการเมืองการปกครอง	
5.1 การบริหารจัดการการเมือง	- รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองโดยเฉลี่ยประมาณ ปีละ 20,753,404 บาท มีรายได้เพิ่มขึ้น 4.19% - รายจ่ายท้องถิ่นโดยเฉลี่ยประมาณปีละ 177,887,500 บาท มีรายจ่ายเพิ่มขึ้น 24.3% - หน่วยงานราชการในพื้นที่ หน่วยงานภาครัฐในจังหวัด 212 หน่วยงาน หน่วยงานที่ตั้งในเทศบาล 52 หน่วยงาน - หน่วยงานส่วนกลาง 18 หน่วยงาน - หน่วยงานส่วนภูมิภาค 24 หน่วยงาน - หน่วยงานส่วนท้องถิ่น 1 หน่วยงาน - องค์การอิสระ 2 หน่วยงาน - รัฐวิสาหกิจ 7 หน่วยงาน

ที่มา: ประมวลผลจากฐานข้อมูลของเทศบาลเมืองสตูล ตั้งแต่ปี2540-2560

บทสรุปของกรณีศึกษาการพัฒนาเมืองในภูมิภาค

การพัฒนาเมืองในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา เมืองสงขลาและเมืองสตูลมีผลของการพัฒนาเมืองที่ไม่เท่าเทียมกัน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายการพัฒนาเมืองในภูมิภาคของรัฐส่วนกลางที่มุ่งพัฒนาและทุ่มงบประมาณเป็นจำนวนมากมหาศาลเพื่อการพัฒนาเมืองสงขลามากกว่าเมืองสตูลมาโดยตลอด จึงส่งผลให้เมืองสงขลามีผลของการพัฒนาเมืองที่ก้าวหน้ามากกว่าเมืองสตูล กรณีเมืองสงขลาที่รัฐมีนโยบายที่จะพัฒนาเมืองสงขลาให้เป็นเมืองศูนย์กลางภูมิภาค ศูนย์บริหารราชการ และศูนย์กลางการเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง เนื่องจากพื้นที่สงขลามีทรัพยากรที่เอื้อต่อการพัฒนาจำนวนมาก จึงทำให้รัฐเลือกลงทุนในพื้นที่สงขลาดีกว่าพื้นที่

สตูล และมุ่งหวังให้เมืองที่อยู่ในอาณาบริเวณโดยรอบเกิดการพัฒนาตามไปด้วย แต่ผลจากการพัฒนาดังกล่าวกลับยิ่งทำให้เมืองสงขลาที่มีทรัพยากรและศักยภาพมากอยู่แล้วก็ยิ่งเติบโตมากขึ้น ขณะที่เมืองสตูลที่มีศักยภาพด้อยกว่ากลับไม่ได้เติบโตตามไปด้วย มีหน้าซำยังคงด้อยพัฒนาและขาดศักยภาพในการทำหน้าที่ของเมืองได้อย่างเต็มที่ ผลที่ตามมาย่อมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ทั้งสองจึงนำมาสู่ข้อค้นพบ ดังนี้

ประการแรก ความไม่เท่าเทียมกันในเชิงพื้นที่ระหว่างเมืองสงขลาและเมืองสตูล กล่าวคือ ในแต่ละพื้นที่นั้นมีทรัพยากรที่แตกต่างกัน จึงก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบซึ่งกันและกัน อีกทั้งทรัพยากรในแต่ละพื้นที่ยังจงใจให้เกิดกิจกรรมและการลงทุนในพื้นที่ที่แตกต่างกันด้วย ขณะเดียวกันรัฐก็ไม่ได้พัฒนาทุกพื้นที่อย่างเท่าเทียมกัน รัฐเลือกที่จะพัฒนา/ลงทุนในพื้นที่ที่มีทรัพยากรและศักยภาพมากให้เป็นศูนย์กลางเพื่อการพัฒนา ซึ่งหากมองผ่านกรอบทฤษฎีทำเลที่ตั้ง (location theory) จะเห็นว่ากรณีของเมืองสงขลานั้นมีความได้เปรียบของทรัพยากรมากกว่าเมืองสตูล จึงถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาของภูมิภาค ทำให้มีนโยบายพัฒนาจากรัฐส่วนกลางลงมาสู่สงขลามากกว่าเมืองสตูลมาโดยตลอด เมืองสงขลาที่มีความได้เปรียบของทรัพยากรและทำเลที่ตั้งอยู่แล้วก็ยิ่งมีความได้เปรียบมากขึ้น ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่เมืองสงขลาและเมืองสตูลมากขึ้น

ประการที่สอง การพัฒนาเมืองของไทยที่ผ่านมาไม่ได้มีความพยายามอย่างยิ่งที่จะกระจายความเจริญไปสู่เมืองในภูมิภาค โดยรัฐได้อาศัยเครื่องมือสำคัญประการหนึ่ง นั่นคือ ทฤษฎี Growth pole ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศควบคู่กับการพิจารณาแหล่งทำเลที่ตั้ง ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวเชื่อว่า การมุ่งเน้นลงทุนขนาดใหญ่ที่ตัวเมืองที่เป็นแกนกลางจะสามารถกระจายความเจริญไปสู่ส่วนอื่นๆ ของพื้นที่ได้ ดังเช่น ในยุคหนึ่งทฤษฎีดังกล่าวได้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในการวางแผนพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาคของไทย ซึ่งเมืองสงขลาก็ได้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาคด้วยเช่นกัน แต่ผลจากการพัฒนาดังกล่าวกลับสะท้อนให้เห็นว่า เครื่องมือที่รัฐมุ่งหวังให้เกิดการกระจายความเจริญในภูมิภาคกลับไม่สามารถสร้างความเจริญ

ได้จริงในทางปฏิบัติ ซึ่งข้อมูลจากการศึกษาในครั้งนี้ได้เป็นหลักฐานสำคัญที่ชี้ให้เห็นว่า เมืองสงขลาที่ถูกกำหนดให้เป็นชั่วคราวพัฒนานั้นได้ดูดกลืนทรัพยากรจำนวนมากเข้ามาสู่พื้นที่ ทำให้เมืองสงขลากลายเป็นศูนย์รวมของทรัพยากรในทุกด้าน และไม่ได้ก่อให้เกิดการแพร่กระจายความเจริญไปสู่พื้นที่เมืองโดยรอบได้จริงในทางปฏิบัติ อีกทั้งการเติบโตของเมืองสงขลาได้แผ่ขยายความเป็นเมืองออกไปในแนวราบครอบคลุมพื้นที่อาณาบริเวณโดยรอบเพียง 44 ตารางกิโลเมตรเท่านั้น ซึ่งไม่ได้ครอบคลุมไปถึงพื้นที่เมืองสตูล หรือกล่าวได้ว่านโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐที่พยายามกระจายความเจริญไปสู่เมืองในภูมิภาคตลอดช่วงเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา นั้น ไม่สามารถสร้างความเจริญในพื้นที่เมืองในภูมิภาคได้จริง อีกทั้งยังก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในเชิงพื้นที่ของการพัฒนาเมืองในภูมิภาคอีกด้วย ดังนั้นจึงนำมาสู่ข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) รัฐควรคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างพื้นที่สงขลาและสตูล โดยการพัฒนาชนวนโยบายการพัฒนาเมืองที่ผ่านมาเสียใหม่ เนื่องจากการพัฒนาเมืองที่ผ่านมาได้ทำให้เมืองทั้งสองแห่งเกิดความแตกต่างกัน อีกทั้งความแตกต่างของการพัฒนาดังกล่าวยังทำให้ประชาชนในพื้นที่ทั้งสองแห่งได้รับโอกาสที่ไม่เท่าเทียมกันด้วย ทั้งที่โดยหลักการแล้วนั้นทุกพื้นที่ควรที่จะได้รับโอกาสในการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน รวมไปถึงประชาชนในทุกพื้นที่ก็ควรที่จะได้รับโอกาสที่เท่าเทียมด้วยเช่นกัน เพื่อไม่ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบซึ่งกันและกัน ดังนั้นรัฐจำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกัน ลดความเหลื่อมล้ำในแง่ของคุณภาพชีวิต อีกทั้งจะต้องให้ความสำคัญกับการเพิ่มโอกาสและความได้เปรียบของเมืองที่ด้อยกว่าให้สามารถทำหน้าที่ของเมืองได้อย่างเต็มที่

2) การพัฒนาเมืองในภูมิภาคให้สามารถกระจายความเจริญไปสู่พื้นที่ในอาณาบริเวณโดยรอบได้จริง จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ของเมืองในอาณาบริเวณโดยรอบให้มีประสิทธิภาพใกล้เคียงกับเมืองที่เป็นชั่วคราวพัฒนา โดยการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานและคมนาคมของเมืองสตูลให้มีความก้าวหน้ามากขึ้น เพิ่มโอกาสในการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ในเมืองสตูลซึ่ง

จะส่งผลให้ลดช่องว่างระหว่างพื้นที่เมืองทั้งสองแห่งและเกิดการกระจายความเจริญไปสู่เมืองโดยรอบได้จริง

3) รัฐควรคำนึงถึงต้นทุนของแต่ละเมือง เนื่องจากแต่ละเมืองมีต้นทุนของเมืองที่ต่างกัน การใช้นโยบายที่มุ่งเน้นการสร้างเมืองเพื่อการผลิต มุ่งสร้างเมืองทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคเหมือนกันในทุกพื้นที่นั้นย่อมไม่ตอบสนองต่อการพัฒนาเมืองได้จริง ดังนั้นรัฐจะต้องทบทวนนโยบายการพัฒนาเมืองเสียใหม่ ควรคำนึงถึงต้นทุนของเมือง และส่งเสริมให้เมืองแต่ละเมืองสามารถกำหนดทิศทางและการพัฒนาเมืองจากต้นทุนและศักยภาพของตนเอง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ฉวีวรรณ เต่นไพบุลย์. (2554). การวางแผนเมืองกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยร่วมสมัย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เดชา บุญค้ำ. (2558). การพัฒนาเมืองของไทยในอนาคต: อุปสรรค กลไก นโยบายและทางออก. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง.
- นิธินันท์ วิทเวศวรร. (2552). เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยเมืองและภูมิภาค. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์.
- ปิยะพงษ์ บุชบงก์. (2557). นโยบายพัฒนาเมืองในประเทศไทยในทศวรรษที่ผ่านมา. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง.
- พันธ์ทิพย์ จงโกเรีย และชนมณี ทองใบ. (2557). “รูปแบบการกระจายเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองในประเทศไทย.” วารสารเกษตรศาสตร์ (สังคม) 35, 1 (มกราคม – เมษายน): 30-44.
- รวี ชาญเผชิญ. (2554). ผลกระทบของการลงทุนภาครัฐเพื่อการพัฒนาเมือง ศูนย์กลางความเจริญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจเมืองขอนแก่น. วิทยานิพนธ์หลักสูตรการวางแผนภาคและเมืองดุสิตบัณฑิต, ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน). (2558). **Now Urbanized วิถีชีวิต เมือง โอกาส**. กรุงเทพฯ: โคคูณ แอนด์ โคจำกัด.
- สินาด ตรีวรรณไชย. (2557). **สถานการณ์ความเป็นเมืองของภาคใต้และจังหวัดสงขลา**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง
- สุดารัตน์ อุทธารัตน์. (2556). **โครงการวิจัยการศึกษาผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น กรณีการขาดอายุบังคับทางกฎหมายของผังเมืองรวมของเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อคิน ระพีพัฒน์, ม.ร.ว. (2542). **ชุมชนแออัด องค์ความรู้กับความเป็นจริง**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อภิวัฒน์ รัตนวราหะ. (2552). **ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ.2524-2548, บทความอภิปราย 2552-1**. กรุงเทพฯ: ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อรุณ สถิตพงศ์สถาพร. (2558). **การกระจายตัวของความเป็นเมือง: เทศบาลเมืองและเทศบาลนครที่ติดชายแดน**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง.

ภาษาอังกฤษ

- Smith, W.F. 1975. **Urban Development : The Process and The Problems**. New Jersey: University of California Press.