

กระบวนการนโยบายสาธารณะในการพัฒนาเมืองหาดใหญ่

Public Policy Process in Hatyai City Development

ชนิษฐา ชุสุข¹
พนาลี ชีวภิตการ²
จิตราวดี จิตินันทร³

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษานโยบายการพัฒนาของเมืองหาดใหญ่ในช่วง พ.ศ. 2520-2558 และ 2) เพื่อศึกษากระบวนการแปลงนโยบายสาธารณะของเมืองหาดใหญ่ไปสู่การปฏิบัติงานวิจัยนี้ใช้ทั้งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ ข้อมูลปฐมภูมิได้มาจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก 3 กลุ่ม อันได้แก่ พนักงานของเทศบาลนครหาดใหญ่ กรรมการชุมชน และตัวแทนภาคประชาสังคม และจากการบันทึกการสนทนากลุ่ม ข้อมูลทุติยภูมิได้มาจากเอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า นโยบายของเมืองหาดใหญ่สามารถแบ่งช่วงระยะเวลาออกได้เป็น 2 ช่วง คือ 1) พ.ศ. 2520-2538 หรือ ก่อนที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร และ 2) ในช่วงหลัง พ.ศ. 2538 ที่หาดใหญ่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนครแล้ว นโยบายในยุคแรกได้รับอิทธิพลมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 และฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2520-2529) หลังปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา ปัญหาและความต้องการของประชาชนได้เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของเมืองหาดใหญ่ ส่วนกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น พบว่าในยุคแรกประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก แต่ในช่วงหลัง พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา ประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผ่านทางแกนนำ หรือ คณะกรรมการชุมชน ทางเทศบาลได้มีการเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นต่อการพัฒนาเมืองในเวทีต่าง ๆ มากขึ้นกว่าในอดีต อีกทั้งเทศบาลได้ใช้ ICT เพื่อเป็นช่องทางในการสื่อสารกับประชาชนในชุมชนมากขึ้น ส่งผลให้ประชาชนในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ไม่เพียงแต่มีส่วนร่วมในการดูแลเมืองผ่านกระบวนการนโยบายสาธารณะ แต่ยังเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของเทศบาลนครหาดใหญ่ร่วมกัน

Abstract

This research has two objectives: 1) to study the urban development policies process of Hatyai Municipality from 1977 through 2015; and 2) to analyze the policy transformation and implementation processes of Hatyai Municipality. Both primary and secondary data sources were employed. The primary sources were from questionnaire interviews of three groups of key

¹ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

²รองศาสตราจารย์ ดร.คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

³นักศึกษาระดับปริญญาเอก คณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

informants - the employees of the municipality, community leaders, and members of a civic group – and from the notes of discussion groups. Secondary data were collected from official documents of the municipality and from previous research reports.

Over the years, policies of Hatyai Municipality can be grouped into two distinct periods. The first was between 1977 and 1995. The second period began in 1996, which was when Hatyai Municipality achieved the status of Nakorn (City) Municipality. Policies during the first period were largely influenced by the Fourth and the Fifth National Economic and Social Development Plans covering 1977-1986. After 1986, the needs and problems of citizens formed the basis for policy formulation. During the first period citizen participation in policy transformation and implementation processes was not clearly visible. It was not until after 1986 that key community leaders or members of the urban communities had significant roles to play in the process. It was also in the second period that Hatyai Municipality capitalized on the advancement and availability of Internet technology to solicit support from a wider range of residents. The net result was that people in the municipality not only had ample opportunity to participate in the policy process but shared a common sense of ownership of the city.

คำสำคัญ: กระบวนการนโยบายสาธารณะ การพัฒนาเมือง เทศบาลนครหาดใหญ่

Keywords: Public policy process, Urban development, Hatyai Municipality

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การขยายตัวของชุมชนเมืองเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลกและมีแนวโน้มจะขยายตัวเพิ่มมากขึ้น (Kjellstrom, 2007) องค์การสหประชาชาติได้คาดการณ์ว่าประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองจะเพิ่มจาก 3.6 พันล้านคน ใน ค.ศ. 2011 เป็น 6.3 พันล้านคนใน ค.ศ. 2050 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (Pisano, Lepuschitz and Berger, 2014) ดังที่ปรมาจารย์ด้านเมืองของโลก คือ David Satterwaite ได้กล่าวไว้ว่า “จำนวนประชากรโลกที่เพิ่มขึ้นเหล่านี้ จะส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์ความเป็นเมืองขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา” (Satterwaite, 2007 อ้างถึงใน Pisano, Lepuschitz and Berger, 2014)

เชื่อกันว่าความเป็นเมืองไม่เพียงแต่นำมาซึ่งความเจริญเติบโต คุณภาพชีวิตที่ดี และความเป็นอยู่ที่ดีของคนในชุมชน โดยมองข้ามไปว่า ในอีกด้านหนึ่งความเป็นเมืองมีผลทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมานานัปการ เช่น ปัญหาด้านกายภาพ อันได้แก่ การจราจรติดขัด ความแออัดของเมือง การขาดแคลนที่อยู่อาศัยของคนในเมือง สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาสังคมและอาชญากรรม รวมถึงปัญหาเศรษฐกิจหรือปากท้องของประชาชน (Satterwaite, 2005; We et al., 2015) จากปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้น ทำให้การจัดการเมืองได้รับความสนใจจากทั้งผู้บริหารเมือง และประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองทั่วโลก กล่าวคือ ประเด็นปัญหาเหล่านี้เองที่เป็นโจทย์ให้กับผู้บริหารเมืองและคนในเมือง ต้องตระหนักว่าควรทำอย่างไรจึงจะทำให้เมืองที่คนอาศัยอยู่มีวิธีการจัดการได้อย่างเหมาะสม และตอบโจทย์ผู้คนในเมืองนั้นได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่ในการดูแลจัดการเมืองในและบริการสาธารณะ แต่ปัญหาในเชิงนโยบาย ระเบียบ ข้อปฏิบัติ และกระบวนการนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ล้วนแต่ส่งผลต่อการให้บริการสาธารณะสำหรับคนเมืองทั้งในแง่ของการจะให้บริการสาธารณะอะไร อย่างไร และใครที่สามารถเข้าถึงบริการเหล่านั้นได้ (Wei et al., 2015; Mutisya and Yarime, 2014) และที่สำคัญ คือ แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่โดยตรงในการจัดการเมือง แต่ปัจจุบันบทบาทดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปจากผู้ให้บริการแก่ประชาชน มาเป็นผู้สนับสนุนให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทในการร่วมพัฒนาเมือง มากกว่าแต่ก่อน (Denhardt and Denhardt, 2007)

หากแบ่งระดับเมืองให้ง่ายต่อความเข้าใจ จะเห็นว่า เมืองมีสองระดับหลัก ๆ คือ 1) เมืองหลักซึ่งก็คือ เมืองหลวงของประเทศนั้น ๆ และ 2) เมืองรอง (Secondary City) ซึ่งเป็นเมืองที่มีความสำคัญ กล่าวคือ มีหน้าที่ แบ่งเบาความแออัดและกระจุกตัวของเมืองหลัก โดยเมืองรองจะตั้งกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ทำหน้าที่เหมือนเมืองหลักขนาดย่อม โดยมีทั้งประชากรที่มีจำนวนมาก มีความเป็นศูนย์กลาง มีเมืองอื่น ๆ ล้อมรอบเป็นเมืองบริวาร และเติบโตจากการเป็นฐานเศรษฐกิจเป็นหลักและพัฒนาไปตามเส้นทางการคมนาคมขนส่งที่สำคัญ (Roberts, 2014) ในแนวคิดการจัดการเมืองแสดงให้เห็นว่า เมืองรองต้องแบกรับกับปัญหาที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ทั้งปัญหาด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของเมืองที่ล้นแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อผู้คนที่อยู่อาศัยในเมืองอย่างเลี่ยงไม่ได้ ในกรณีของเมืองหาดใหญ่ หาดใหญ่เป็นเมืองรองที่มีความสำคัญ มีจำนวนประชากรมากเป็นอันดับ 4 รองจากนนทบุรี นครราชสีมา และเชียงใหม่ตามลำดับ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558) นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520-2558 เมืองหาดใหญ่ได้มีการพัฒนาไปในทุก ๆ ด้านและกลายเป็นเมืองที่เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว

ที่ผ่านมางานวิจัยที่มีการศึกษาในประเด็นเฉพาะด้าน เช่น การจราจร การศึกษาด้านวัฒนธรรมชาวไทยเชื้อสายจีน พื้นที่สีเขียว อากาศ คุณภาพน้ำ สุขาภิบาลอาหาร และมีการศึกษาด้านการกำหนดนโยบายเท่านั้น แต่ไม่ได้มีการศึกษาเมืองโดยใช้กรอบของกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public policy process) ในการพัฒนาเมืองหาดใหญ่มาก่อนเลย

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีคำถามว่า เมืองหาดใหญ่มีกระบวนการนโยบายในเรื่องการพัฒนาเมืองหาดใหญ่อย่างไร คำตอบของงานวิจัยนี้ จะได้มาจากการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งองค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่ เทศบาลนคร เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรของเทศบาลนครหาดใหญ่ ชุมชน และประชาชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาลนครหาดใหญ่

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษานโยบายการพัฒนาเมืองหาดใหญ่ในช่วง พ.ศ. 2520-2558
2. เพื่อนำกรอบของกระบวนการนโยบายสาธารณะ มาวิเคราะห์การพัฒนาของเมืองหาดใหญ่

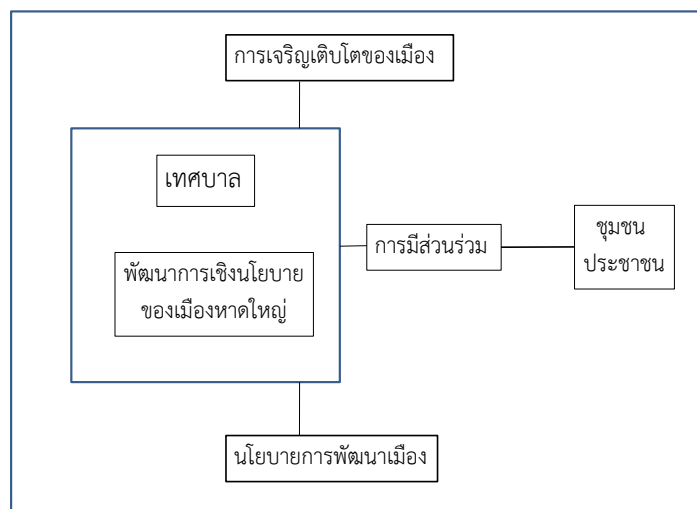
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

นโยบายสาธารณะเป็นเสมือนกลไกสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ โดยเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาว (วรเดช จันทรศร, 2552) ซึ่งใน “ที่มาของนโยบายสาธารณะที่” เป็นการระบุปัญหา หรือ Agenda setting ดังที่ Hayes (2004 อ้างถึงใน Thomas, 2007)

ได้อธิบายว่าเป็นการกำหนดให้เป็นวาระเพื่อแก้ปัญหา ซึ่งวาระเหล่านั้นจะเป็นประเด็นในนโยบายสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อเป็นเรื่องที่ “ผู้มีอำนาจตัดสินใจ” ให้ความสำคัญ ต้องให้มีการจัดการ โดยอาจเป็นเรื่องที่มีสภาพวิกฤติการณ์ที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วน หรือเป็นปัญหาที่เริ่มขยายวงกว้างออกไป

ส่วนขั้น “การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ” ถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถกระตุ้นให้มีการบริหารจัดการ การใช้ทรัพยากร และมีกลไกที่สามารถทำให้งานบรรลุผลตามนโยบายที่ระบุไว้ (วรเดช จันทรศร, 2552) แต่จะเห็นได้ว่า มีนโยบายจำนวนมากที่ไม่ประสบผลสำเร็จได้ ดังที่ Hogwood และ Gunn (1984) อันเนื่องมาจากหลายสาเหตุ เช่น เวลาและทรัพยากรที่ใช้ในการนำโครงการไปปฏิบัติ รวมทั้งการพึ่งพาหรือขึ้นตรงต่อองค์กรอื่น ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่อยู่เหนือการควบคุมของระบบบริหาร เป็นต้น อนึ่งการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ให้ความสำคัญกับ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” เนื่องจากประชาชนเหล่านั้นอยู่ในฐานะของการเป็นพลเมือง และเป็นหุ้นส่วนสำคัญในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนา (Denhardt and Denhardt, 2007 อ้างถึงใน นพพล อัครชาติ, 2559)

การวิเคราะห์นโยบายการพัฒนาเมืองขนาดใหญ่ ในงานวิจัยนี้ จะพิจารณาใน 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนการกำหนดนโยบายและขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในทั้ง 2 ขั้นตอนนี้จะคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน ดังในแผนภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

ระเบียบวิธีวิจัย

พื้นที่ศึกษาในครั้งนี้ จำกัดอยู่เฉพาะในพื้นที่เขตเทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ในการวิจัยครั้งนี้ ได้ใช้ทั้งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ ข้อมูลปฐมภูมิได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 64 คนซึ่งประกอบด้วย 1) พนักงานของเทศบาลนครหาดใหญ่ จำนวน 20 คน 2) ตัวแทนชุมชน ได้แก่

กรรมการชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) รวมทั้งผู้รู้ในชุมชน จำนวน 26 คน และ 3) ตัวแทนภาคประชาสังคม ได้แก่ ตัวแทนนักวิชาการ ตัวแทนนักธุรกิจ และตัวแทนชมรมกลุ่มต่างๆ และตัวแทนสื่อในพื้นที่ จำนวน 18 คน ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการบันทึกข้อสนทนากลุ่มและการสังเกตตัวแทนเทศบาล ชุมชน ประชาสังคม และภาคธุรกิจ ในขณะที่แสดงความคิดเห็น ส่วนข้อมูลหัตถ์ภูมิได้จากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของเทศบาลนครหาดใหญ่ แผนพัฒนาเทศบาลนครหาดใหญ่ งานวิจัยและข้อมูลเชิงปริมาณที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้เก็บรวบรวมหรือทำการวิจัย ข้อมูลต่าง ๆ ที่เก็บรวบรวมมาได้นี้ ได้ถูกนำมาทำการตรวจสอบข้อมูลเป็นแบบสามเส้า (Data triangulation) โดยการตั้งคำถามประเด็นเดียวกัน โดยถามในเวลา สถานที่ และตัวบุคคลที่แตกต่างกัน (สุภางค์ จันทวานิช, 2553) จากนั้นจึงนำมาวิเคราะห์ร่วมกันผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้เก็บรวบรวมและได้ทำการตรวจสอบความน่าเชื่อถือ มาทำการแยกแยะ จัดหมวดหมู่ข้อมูล เขียนผลการศึกษาและอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์การศึกษา

ผลการศึกษา

ผู้วิจัยแบ่งการนำเสนอผลการศึกษาออกเป็น 1) พัฒนาการเชิงนโยบายของเมืองหาดใหญ่ และ 2) กระบวนการนำนโยบายสาธารณะเพื่อการพัฒนาเมืองหาดใหญ่ไปปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

1. พัฒนาการเชิงนโยบายของเมืองหาดใหญ่ในช่วง พ.ศ. 2520-2558 เมืองหาดใหญ่เติบโตจากการตั้งถิ่นฐานตามพัฒนาการของเส้นทางคมนาคมจากทางน้ำ ทางรถไฟ และถนนตามลำดับ จนกลายมาเป็นเมืองศูนย์กลางของภาคใต้ และเป็นเมืองรองที่สำคัญ ในระดับต้น ๆ ของไทย (ชนิษฐา ชูสุข และจิตราวดี จิตินันทร, 2557) นโยบายของเมืองหาดใหญ่จากอดีต จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2558) สามารถแบ่งช่วงเวลาออกเป็น 2 ช่วง คือ 1) พ.ศ. 2520-2538 หรือ ก่อนที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร และ 2) ในช่วงหลัง พ.ศ. 2538 ที่หาดใหญ่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนครแล้ว โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) นโยบายในช่วง พ.ศ. 2520-2538 เกิดขึ้นในสมัยที่นายเกร่ง สุวรรณวงศ์ (พ.ศ. 2520-2538) เป็นนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองหาดใหญ่ นโยบายการพัฒนาของเมืองหาดใหญ่ส่วนมากได้รับอิทธิพลตามกระแสนโยบายหลักจากส่วนกลาง ดังในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 และ 5 (พ.ศ. 2520-2529) ที่กำหนดให้พัฒนาเมืองหาดใหญ่เป็นเมืองหลักของภาคใต้ (สุรพงษ์ โสธนะเสถียร, 2528) การพัฒนาเมืองในช่วงแรกจึงเป็นการวางรากฐานของเมืองทั้งงานด้านสุขาภิบาล และสร้างสาธารณสมบัติที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของคนในเมือง

หลังจากเมืองมีการขยายตัวมากขึ้น ทำให้การเจริญเติบโตของเมืองหาดใหญ่เป็นไปอย่างไร้ทิศทางก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมือง เช่น ขยะ น้ำเสีย ผู้บริหารจึงเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการแก้ปัญหามลพิษ และปรับภูมิทัศน์ของเมืองในบริเวณที่เป็นแหล่งเสื่อมโทรมให้มีสภาพที่ดีขึ้น

2) นโยบายการพัฒนาเมืองในช่วงหลัง พ.ศ. 2538 เมื่อเทศบาลเมืองหาดใหญ่ได้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร ใน พ.ศ. 2538 ในเวลานั้น ผู้บริหารของเมือง ได้แก่ นายเกร่ง สุวรรณวงศ์ (พ.ศ. 2538-2545) และนายประสงค์ สุวรรณวงศ์ (พ.ศ. 2545-2547) ผู้บริหารทั้ง 2 ท่าน ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนเมือง โดยเฉพาะการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขสำหรับประชาชนในเขตเมือง ควบคู่กับการพัฒนาด้านสุขาภิบาลและโครงสร้างพื้นฐานของเมือง และเมื่อเมืองเผชิญกับเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งใหญ่เมื่อครั้ง พ.ศ. 2543

ทำให้การพัฒนาหลังจากนั้นมุ่งเน้นการแก้ปัญหาน้ำท่วม โดยมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วมมากขึ้น (เทศบาลนครหาดใหญ่, 2559)

เมื่อถึงสมัยของนายไพโร พัฒโน (พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน) วิสัยทัศน์ในการพัฒนาเทศบาลนครหาดใหญ่ ได้มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจของเมือง โครงการส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาเมืองด้านกายภาพและกิจกรรมกระตุ้นเศรษฐกิจเมือง เช่น การปลูกต้นไม้ตามโครงการทำเมืองหาดใหญ่ ให้เป็นเมืองในสวน (City in The Garden) การปรับปรุงทัศนียภาพบริเวณหอนาฬิกา โครงการสายไฟฟ้าลงดินบริเวณย่านการค้าใจกลางเมือง กิจกรรมถนนคนเดิน กิจกรรมงานปีใหม่ เทศกาลสงกรานต์ เพื่อให้เทศบาลนครหาดใหญ่กลายเป็นมหานครแห่งความสุข (City of Happiness) และเป็นแหล่งท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2547 รวมถึงเหตุระเบิดในเมืองหาดใหญ่ ทำให้เทศบาลนครหาดใหญ่ ได้หันมาริเริ่มโครงการที่เกิดขึ้นเพื่อดูแลความปลอดภัยของเมือง และยังคงมีการดำเนินอยู่จนถึงปัจจุบัน เช่น ศูนย์ควบคุมสั่งการ CCTV สายตรวจนครหาดใหญ่ (Hatyai City Cops) และการจัดตั้งเครือข่ายการแจ้งเตือนภัย หรือโครงการตาสับปะรด เป็นต้นในปัจจุบัน (พ.ศ. 2559) ได้มีนโยบายเร่งด่วนสำหรับการจัดการเมืองได้แก่ ด้านการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย และการแก้ปัญหาการจราจร ซึ่งเป็นปัญหาที่คนในเมืองต้องการให้เทศบาลเร่งแก้ไข เพราะปัญหานี้ได้ทวีความรุนแรงขึ้นทุกขณะ (เทศบาลนครหาดใหญ่, 2559)

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่านโยบายในการพัฒนาเมืองหาดใหญ่ในปัจจุบันได้มีวิวัฒนาการมาจากในอดีตที่ยึดเอานโยบายในการพัฒนาประเทศจากส่วนกลาง ที่กำหนดให้เมืองหาดใหญ่เป็นเมืองหลักของภาคใต้ มาเป็นนโยบายที่ให้ความสำคัญกับปัญหาของท้องถิ่น นโยบายที่เกิดขึ้นในยุคหลัง แม้จะมีความแตกต่างกันไปตามสถานการณ์และกระบวนทัศน์หรือมุมมองของผู้บริหารก็ตาม แต่มีจุดร่วมกัน คือ การมุ่งไปที่การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นเป็นหลัก

นโยบายของเมืองหาดใหญ่ในยุคหลัง จึงมิได้เกิดจากนโยบายของส่วนกลาง และมีได้เกิดจากวิสัยทัศน์ของผู้บริหารตามลำพัง แต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่น ในแต่ละปีทางเทศบาลนครหาดใหญ่จะมีการจัดทำประชาคม ซึ่งเป็นกระบวนการเชิงนโยบายและเป็นกระบวนการหนึ่งในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล โดยประชาชนจะได้มีโอกาสเสนอความคิดเห็นที่เป็นความต้องการเพื่อแก้ปัญหาในชุมชน อนึ่ง ในการสะท้อนปัญหาในระดับชุมชน สมาชิกสภาเทศบาล (สท.) มีหน้าที่ในการรับฟังความต้องการของคนในชุมชน ประกอบกับข้อมูลในพื้นที่รับผิดชอบของตน แล้วทำการผลักดันเข้าสู่ที่ประชุมสภาเพื่อให้เกิดการแก้ไขต่อไป เช่น การเสนองบประมาณเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในชุมชน เช่น ถนนและระบายน้ำ เป็นต้น

ในปัจจุบันนโยบายการพัฒนาเมืองได้ให้ความสำคัญคนเมืองกลุ่มต่าง ๆ มากขึ้น เช่น การปรับปรุงพื้นที่ในเมืองเพื่อให้คนได้ใช้ประโยชน์มากขึ้น การพัฒนาสถานศึกษาของเทศบาลเพื่อให้มีมาตรฐานทัดเทียมกับสถานศึกษาอื่น ๆ การจัดสวัสดิการสังคมให้แก่เด็ก สตรีมีครรภ์ และผู้สูงอายุ รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานที่คำนึงถึงผู้พิการ รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเมือง โดยการแสดงความคิดเห็นต่อการกำหนดทิศทางเมืองและการเสนอความต้องการของภาคส่วนต่าง ๆ ผ่านเวทีสมัชชาประชาชนนครหาดใหญ่ (เทศบาลนครหาดใหญ่, 2559)

2. การแปลงจากนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของเทศบาลนครหาดใหญ่ จะเริ่มต้นจากบริบทที่ว่า เทศบาลนครหาดใหญ่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการดูแลเมืองตามกฎหมาย โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552) ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การบำรุงทางบกและทางน้ำ ความสะอาดของเมืองที่รวมถึงการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล ระเบียบโรคติดต่อ มีอุปกรณ์ดับเพลิง ประชาชนได้รับการศึกษา พัฒนาประชาชนในวัยต่าง ๆ บำรุงศิลปะ ประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา, 2554)

เทศบาลนครหาดใหญ่มีการแบ่งโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลออกเป็นสำนักและกองต่าง ๆ โดยแต่ละสำนักและกองจะนำนโยบายที่มาจากส่วนกลางและนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นมาปรับให้เข้ากับภารกิจและความรับผิดชอบของตนเอง ในบางโครงการหรือกิจกรรมขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากสำนัก/กองต่าง ๆ จะมีการระดมความคิดเห็นเพื่อออกแบบกิจกรรมและวางแผนการปฏิบัติงานร่วมกัน เช่น การจัดสมัชชาสุขภาพ⁴

ในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในรูปของโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ โดยจะพิจารณาจากความเร่งด่วน ความสำคัญของประเด็นปัญหา และงบประมาณที่มีอยู่หรือที่จะต้องจัดสรร หากโครงการหรือกิจกรรมใดไม่มีการใช้งบประมาณ หรือได้รับงบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกจะสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันที⁵ ทั้งนี้ ในการตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจกรรมจะมีการพิจารณาจากข้อมูลรวมทั้งข้อสรุปจากมติที่ประชุม⁶หนึ่ง จากงบประมาณที่จำกัด ประกอบกับการขยายตัวอย่างรวดเร็วของชุมชนเมืองหาดใหญ่ทำให้บางครั้งไม่สามารถดำเนินโครงการหรือกิจกรรมได้ทั่วถึงทุกชุมชน ซึ่งเจ้าหน้าที่เทศบาลได้ปรับแนวทางโดยสับเปลี่ยนหมุนเวียนชุมชนเพื่อให้ได้ดำเนินการทั่วถึงกัน⁷

โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นจะต้องมีการความเข้าใจและสร้างการยอมรับจากชุมชน เทศบาลนครหาดใหญ่มีวัฒนธรรมมองคร่าว ๆ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องคิดหาวิธีสร้างแรงจูงใจให้ชุมชนมีส่วนร่วมดำเนินโครงการหรือกิจกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีการชี้แจงข้อมูลให้ชัดเจนว่าการดำเนินงานดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและชุมชนอย่างไรและมากน้อยเพียงใด ที่สำคัญ คือจะต้องทำให้ประชาชนรู้สึกว่ามันเองได้รับสิ่งเหล่านี้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อให้ได้รับความร่วมมือในการดำเนินงานอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่เทศบาลมองว่าการเป็นที่ปรึกษา รับข้อร้องเรียน และการพูดคุยกับคนในชุมชนให้รู้สึกดีแล้วมีผลต่อการให้ความร่วมมือ เนื่องจากเทศบาลไม่มีค่าตอบแทนแก่ชุมชน มีเพียงอุปกรณ์สนับสนุนในการทำกิจกรรมเท่านั้น⁹

⁴ หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป สำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครหาดใหญ่ (สัมภาษณ์), 25 มกราคม 2556

⁵ ผู้อำนวยการส่วนช่างสุขาภิบาล สำนักงานช่างและผังเมือง เทศบาลนครหาดใหญ่ (สัมภาษณ์), 16 มีนาคม 2556, ตัวแทนนักพัฒนาชุมชน กองสวัสดิการสังคม เทศบาลนครหาดใหญ่ (สัมภาษณ์), 27 มีนาคม 2556

⁶ ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา เทศบาลนครหาดใหญ่ (สัมภาษณ์), 30 มกราคม 2556, ปลัดเทศบาลนครหาดใหญ่ สำนักปลัด เทศบาลนครหาดใหญ่ (สัมภาษณ์), 18 เมษายน 2556

⁷ ตัวแทนนักพัฒนาชุมชน กองสวัสดิการสังคม เทศบาลนครหาดใหญ่ (สัมภาษณ์), 27 มีนาคม 2556

⁸ ตัวแทนนักพัฒนาชุมชน กองสวัสดิการสังคม เทศบาลนครหาดใหญ่ (สัมภาษณ์), 27 มีนาคม 2556, ตัวแทนนักพัฒนาชุมชน กองสวัสดิการสังคม เทศบาลนครหาดใหญ่ (สัมภาษณ์), 18 เมษายน 2556

⁹ ตัวแทนนักพัฒนาชุมชน กองสวัสดิการสังคม เทศบาลนครหาดใหญ่ (สัมภาษณ์), 18 เมษายน 2556

เมื่อมองย้อนหลังไปในอดีตจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันประชาชนมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการจัดการเมืองมากกว่าในอดีต โดยในอดีตนั้นการพัฒนาเมืองและการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับการดำเนินงานของเทศบาลเพียงฝ่ายเดียว ในปัจจุบันนี้เช่นกันแกนนำชุมชนมีส่วนสำคัญในการดูแลคนเมืองและชุมชน เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน (อสม.) มีบทบาทในงานด้านสุขภาพของชุมชน อาทิ การสำรวจข้อมูลด้านสุขภาพของประชาชน และการประชาสัมพันธ์¹⁰นอกจากการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของศูนย์บริการสาธารณสุขแล้ว ในบางครั้ง อสม. มีการจัดกิจกรรมในชุมชนด้วยตัวเอง เช่น กิจกรรมตรวจเยี่ยมบ้าน การจัดกิจกรรมออกกำลังกาย การวัดความดันโลหิต และเยี่ยมผู้สูงอายุที่ช่วยตัวเองไม่ได้ รวมทั้งเป็นผู้ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ได้แก่ การเข้าร่วมกิจกรรมกีฬาของจังหวัด โรงพยาบาลขนาดใหญ่ และสาธารณสุขอำเภอ¹¹

นอกจากนี้ยังพบว่า ในปัจจุบันประชาชนมีความสนใจและพร้อมที่จะเสนอความต้องการผ่านที่ประชุม และการทำประชาคม รวมถึงการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล¹²นอกจากนี้ ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเมืองมากขึ้น อาทิ ภาครัฐกิจให้การสนับสนุนงบประมาณและการบริจาคสิ่งของให้กับชุมชนเพื่อทำกิจกรรม¹³ บทบาทของสถานศึกษาและนักศึกษาที่来帮助กิจกรรมในชุมชน¹⁴ การรวมตัวของสมาคมและมูลนิธิในพื้นที่เพื่อสร้างห้องสมุด เป็นต้น¹⁵

อย่างไรก็ตาม ความเป็นสังคมเมืองที่มากขึ้นนับว่ามีผลต่อความร่วมมือของประชาชนเช่นกัน กล่าวคือ การมีวิถีชีวิตที่ต่างคนต่างอยู่¹⁶ทำให้ประชาชนมีการช่วยเหลือกันน้อยลง เนื่องจากต้องประกอบอาชีพและไม่มีเวลา แต่ส่วนหนึ่งพบว่า ประชาชนเหล่านั้นแม้ไม่ได้ให้ความร่วมมือในกิจกรรม แต่ก็ไม่ขัดขวางหากมีการทำกิจกรรมในชุมชน¹⁷การมีส่วนร่วมของคนเมืองขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละคน ดังนั้น ด้วยบริบทสังคมเมืองดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ทำให้การมีส่วนร่วมของคนเมืองส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มแกนนำชุมชน เนื่องจากมีความพร้อมทั้งระยะเวลา ความเป็นอยู่ ไม่มีภาระผูกพันในการเลี้ยงดูครอบครัว อยู่ในวัยเกษียณจากการทำงาน ตลอดจนคุณลักษณะส่วนตัวที่มีจิตอาสา มีใจรัก และมีความศรัทธาต่อผู้บริหารเมือง¹⁸อาจกล่าวได้ว่า ชุมชนและประชาชนมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปแปลงสู่การปฏิบัติ

สรุปผลการศึกษา

นโยบายการพัฒนาเมืองขนาดใหญ่ในช่วงแรก เป็นช่วงที่เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นสาธารณะประโยชน์ ซึ่งรวมถึงงานด้านสุขภาพได้ รับอิทธิพลทางแนวความคิดจากส่วนกลาง ต่อมาภายหลังนโยบายการพัฒนาของเมืองขนาดใหญ่ ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเน้นการพัฒนาแบบ

¹⁰ ประธานชุมชนศิรินทร์ (สัมภาษณ์), 16 มกราคม 2556

¹¹ ตัวแทนฝ่ายส่งเสริมสุขภาพ สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครหาดใหญ่ (สัมภาษณ์) 13 กุมภาพันธ์ 2556

¹² ประธานชุมชนศิรินทร์ (สัมภาษณ์), 16 มกราคม 2556

¹³ ตัวแทนชุมชนจิระนคร (สัมภาษณ์), 11 ธันวาคม 2555, ประธานชุมชนท่าไทร (สัมภาษณ์), 27 พฤศจิกายน 2555

¹⁴ ประธานชุมชนท่าเคียน (สัมภาษณ์), 21 พฤศจิกายน 2555

¹⁵ ประธานชุมชนทุ่งเขยเชียงตึง (สัมภาษณ์), 6 กุมภาพันธ์ 2556

¹⁶ ตัวแทนชุมชนทุ่งรี (สัมภาษณ์), 6 ธันวาคม 2555, ประธานชุมชนไทยใต้ (สัมภาษณ์), 14 กุมภาพันธ์ 2556,

ผู้อำนวยการส่วนช่างสุขาภิบาล สำนักการช่างและผังเมือง เทศบาลนครหาดใหญ่. (สัมภาษณ์), 16 มีนาคม 2556

¹⁷ ประธานชุมชนวัดหาดใหญ่ใน (สัมภาษณ์), 27 พฤศจิกายน 2555

¹⁸ ผู้อำนวยการส่วนช่างสุขาภิบาล สำนักการช่างและผังเมือง เทศบาลนครหาดใหญ่. (สัมภาษณ์), 16 มีนาคม 2556

บริการสาธารณสุขสำหรับประชาชนในเขตเมือง ควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านสุขภาพและโครงสร้างพื้นฐานของเมือง ผู้บริหารยุคหลังของเมืองหาดใหญ่ นอกจากจะคงดำรงการพัฒนาที่ทำอยู่โดยผู้บริหารยุคก่อนหน้าแล้ว ยังได้แก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามสถานการณ์ที่เมืองใหญ่อย่างเช่นหาดใหญ่ต้องเผชิญ ปัญหาที่แก้ไขได้แก่ ปัญหาอุทกภัย ปัญหาการจราจร และความปลอดภัย ข้อแตกต่างที่เด่นชัดระหว่างนโยบายทางการพัฒนาของเมืองหาดใหญ่ในยุคแรกและยุคหลัง คือ นโยบายในระยะหลังจะมีความสัมพันธ์และมีจุดกำเนิดมาจากปัญหาและความต้องการของประชาชนมากกว่านโยบายในยุคแรก ๆ นับว่าพัฒนาการเชิงนโยบายของเมืองหาดใหญ่ มีพัฒนาการตามวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะที่ดีขึ้น

เมื่อวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเห็นได้เช่นกันว่า มีพัฒนาการเชิงวิชาการที่ดีขึ้น โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่ทางเทศบาลนครหาดใหญ่ได้จัดทำขึ้นนอกจากมีความสอดคล้องกับตัวนโยบายและปัญหาของประชาชนแล้ว ยังจะเห็นได้ว่า ในกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นอกจากจะได้รับความร่วมมือและมีการทำงานเชิงประสานกันด้วยดีของทุกฝ่ายและบุคลากรแล้ว ยังได้เปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งในแง่ของการจัดทำโครงการและนำความคิดเห็นของประชาชนมาประกอบในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นตัวอย่างหนึ่งที่น่าสนใจที่จะชี้ให้เห็นว่า นโยบาย กระบวนทัศน์และศักยภาพทางการบริหารของผู้บริหาร นอกจากจะเชื่อมโยงกันแล้ว ยังชี้ให้เห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและความสามารถในการกำหนดนโยบายที่ตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นหน่วยงานหลักหน่วยงานหนึ่งที่ต้องทำหน้าที่กำหนดนโยบายในการพัฒนาพื้นที่ของตนตามที่ผู้บริหารของเมืองได้แสดงวิสัยทัศน์ไว้ รวมถึงมีบทบาทในการนำนโยบายภาครัฐจากส่วนกลางมาดำเนินงานในพื้นที่ ส่วนการแปลงนโยบายไปสู่แนวทางปฏิบัติถือว่าเป็นเรื่องที่ต้องเร่งให้มีการดำเนินการโดยเร่งด่วน ให้ออกทันกับสถานการณ์หรือปัญหาที่เมืองต้องเผชิญ ในหลาย ๆ ท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าปัญหาที่กลายมาเป็นประเด็นที่ต้องกำหนดนโยบายนั้น อาจจะไม่ได้รับการแก้ไข ทำให้มีผลกระทบต่อสาธารณะอย่างกว้างขวาง (Hayes, 2004 อ้างถึงใน Thomas, 2007) ส่วนในกรณีเมืองหาดใหญ่ ซึ่งมีปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง ทั้งการจัดการขยะ การจัดการน้ำ การจัดการจราจร เป็นตัวอย่างที่ดีของกระบวนการเชิงนโยบาย

นโยบายของเทศบาลนครหาดใหญ่มีความชัดเจน ส่งผลให้ผู้รับผิดชอบในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจในตัวนโยบายและเป้าหมายของนโยบายที่ตั้งไว้ ส่งผลให้สามารถนำไปปฏิบัติได้ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ ในกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่ เจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครหาดใหญ่สามารถมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างงานที่ตนทำเป็นประจำหรือภารกิจที่ตนเองรับผิดชอบ ทำให้ผู้ปฏิบัติแต่ละคนต้องมีความเอาเอง จึงไม่เกิดปัญหาในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิชาการทางด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังเช่นผลงานของ Stevens and Steven (1970) Meranto (1967) Halperin (1974 อ้างถึงใน สมบัติ อารังธยวงศ์, 2550) และสอดคล้องกับงานวิชาการของ Mintzberg (1994) และของ Thomas (2007) ที่ชี้ให้เห็นถึงความชัดเจนของนโยบายที่จะมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้ซึ่งก็คล้ายกันกับที่ Hogwood and Gunn (1984) ได้สะท้อนไว้ว่า “บางครั้งทีมนโยบายสาธารณะไม่ประสบผลสัมฤทธิ์ มิใช่เพราะปัญหาของการนำนโยบาย

ไปปฏิบัติ แต่อาจจะอยู่ที่ตัวนโยบายนั้นไม่มีความชัดเจนส่งผลให้ผู้ปฏิบัติขาดความเข้าใจที่เพียงพอต่อปัญหาที่ต้องแก้ไข

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น ผลงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่เทศบาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การจัดระบบการทำงานในองค์กรเจ้าหน้าที่เทศบาลต้องอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาซึ่งเป็นไปตามกรอบของราชการ แต่คุณลักษณะส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ อาทิ การมีทัศนคติที่ดีในการทำงาน การค้นหาแนวทางการดำเนินงานให้เข้ากับบริบทชุมชนเมือง และการใช้เทคนิคสื่อสารด้วยวิธีการต่าง ๆ มีส่วนทำให้นโยบายสามารถดำเนินไปได้

นอกจากนี้เราจะมองเห็นได้ว่า ในส่วนของตัวผู้บริหารก็มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ ผู้บริหารสูงสุดของเทศบาลนครหาดใหญ่ ได้ยึดมั่นในพันธะสัญญาที่ตนมีต่อตัวนโยบาย (Policy Commitment) อย่างเคร่งครัดโดยสามารถดูได้จากการที่การจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงาน อันได้แก่เงินทุน เวลา บุคลากร และเทคโนโลยีที่ใช้ในการทำงานอย่างเหมาะสม ถือเป็นปัจจัยสนับสนุนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังที่ Hogwood and Gunn (1984) ได้สรุปว่า เงื่อนไขด้าน “เวลาและทรัพยากร” ที่ใช้ในการนำโครงการปฏิบัติก็มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีการผสมผสานการใช้ทรัพยากรหลาย ๆ ส่วนเข้าด้วยกัน แต่ในความเป็นจริงกลับเกิดปัญหา “คอขวด” หรือ Bottleneck ในการผสมผสานการใช้ทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็น เงิน บุคลากร ที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ หรือ อาจจะเป็นสิ่งปลูกสร้าง ที่ต้องนำมาใช้ร่วมกันด้วย แต่ในกรณีของจำนวนชุมชนในเมืองหาดใหญ่ที่มีเป็นจำนวนมากและจากงบประมาณที่มีจำกัด ผู้บริหารของเทศบาลได้ทำการปรับโครงการและงบประมาณต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายและเอื้อต่อการทำงาน

ส่วนรูปแบบการทำงานของหน่วยงานระดับท้องถิ่นจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปรับตัวในการทำงาน โดยการพัฒนาการบริหารจัดการและพัฒนาบุคลากรให้เตรียมพร้อมกับสภาพปัญหาของเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงไปปัจจุบันเมืองหาดใหญ่เป็นเมืองที่เผชิญกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้งจากข้อจำกัดของระบบราชการ ในบางครั้งก็ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจในช่วงเวลาฉุกเฉินที่ยังต้องดำเนินการตามระเบียบและขั้นตอน ทำให้เหลือเวลาในการดำเนินงานที่จำกัด¹⁹ เช่น การจัดการน้ำท่วมของเมืองที่ต้องมีการจัดการงบประมาณในสถานการณ์เร่งด่วน การทำงานของบุคลากรภายใต้ความกดดัน และการตัดสินใจของผู้บริหาร นอกจากนี้ ข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือมีความสำคัญต่อการตัดสินใจ เนื่องจากสามารถนำมาใช้ในการคาดการณ์และเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ที่กำลังจะเกิดขึ้น รวมถึงการมีแผนงานสำหรับรับมือกับปัญหาของเมือง เช่น แผนชุมชนรับมือภัยพิบัติ แผนป้องกันการก่อการร้าย และวินาศกรรม เป็นต้น (เทศบาลนครหาดใหญ่, 2550)

ที่ผ่านมาการจัดการเมืองถูกมองว่าเป็นหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อดูแลเมืองและดูแลคุณภาพชีวิตของคนในเมือง แต่ปัจจุบันประชาชนมีบทบาทมากขึ้นในฐานะเจ้าของเมืองเนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับผลโดยตรงจากการพัฒนาเมืองทั้งด้านที่เป็นความเจริญและผลกระทบของเมือง การจัดการเมืองจึงไม่ใช่หน้าที่ของใครคนใดคนหนึ่ง หรือของนักการเมืองคนใดคนหนึ่ง ขณะเดียวกันนั้นบทบาทของประชาชนจึงไม่ได้เป็นเพียงผู้รับผลจากการพัฒนาเท่านั้น แต่ควรมีส่วนร่วมทั้งการระบุนความต้องการ

¹⁹ ประธานชุมชนหน้าค่ายเสนาณรงค์ (สัมภาษณ์), 23 พฤศจิกายน 2555

แสดงความคิดเห็น รวมทั้งสะท้อนมุมมองการพัฒนาเมืองในแบบของตนเองในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อจัดการเมืองที่ตนอาศัยอยู่

ด้วยเหตุที่การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจถือเป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ และโดยเหตุที่ในปัจจุบันนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นของตน ในบทความนี้ให้ข้อเสนอแนะว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดึงประชาชนในฐานะเจ้าของเมืองให้เข้ามามีส่วนร่วม โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย ด้วยกระบวนการรวมกลุ่มโดยสมัครใจและให้ประชาชนมีอิสระในการทำกิจกรรมที่คิดว่า จะเป็นประโยชน์ต่อตนเอง โดยความมีจิตอาสาของประชาชนจะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนกว่าการดำเนินการพัฒนาโดยกลุ่มที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาเอง

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณเทศบาลนครหาดใหญ่ อันได้แก่ คณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เทศบาล รวมทั้งตัวแทน ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่สละเวลาอันมีค่าเพื่อให้ข้อมูลแก่นักวิจัย และขอขอบคุณสำนักวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ที่สนับสนุนทุนในการทำวิจัย ตลอดจน Institute for Social and Environmental Transition (ISET), และ International Institute for Environment and Development (IIED) ที่สนับสนุน งบประมาณเพิ่มเติมเพื่อใช้ในการวิจัยครั้งนี้

เอกสารอ้างอิง

- กาญจนา แก้วเทพ (2552). *สื่อเล็ก ๆ ที่นำไปใช้ในงานพัฒนา*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2558). *สรุปข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ*. สืบค้นเมื่อ 7 ธันวาคม 2558, จาก <http://www.dla.go.th/>.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชนิษฐา ชูสุข และจิตราวดี จิตินันทร. (2557). *ความเป็นเมืองของเทศบาลนครหาดใหญ่*. รายงาน ฉบับสมบูรณ์. สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยภายใต้ทุนสนับสนุนของ Thailand Environment Institute Foundation (TEI), Institute for Social and Environmental Transition (ISET), International Institute for Environment and Development (IIED) และ Asian Cities Climate Change Resilience Network (ACCCRN).
- เทศบาลนครหาดใหญ่. (2559). *แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2559-2561)*. สืบค้นเมื่อ 7 ธันวาคม 2558, จาก http://www.hatyaicity.go.th/develop_plan.
- เทศบาลนครหาดใหญ่. (2550). *เทศบาลนครหาดใหญ่ จัดซ่อมแผนป้องกันภัยการร้ายและวินาศกรรม*. ข่าวประชาสัมพันธ์. สืบค้นเมื่อ 7 ธันวาคม 2558, จาก <http://www.hatyaicity.go.th/news/detail/529>

- นพพล อัครชาติ. (2559). กระบวนการขับเคลื่อนการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับคณะทำงานชุมชนบนพื้นฐานแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่: กรณีศึกษาโครงการชุมชนตัวอย่างวัฒนธรรมสันติวิธีตำบลสวะถี อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 9(1), 59-82.
- ผจงจิต ไกรถาวร, นพวรรณ เปียชื่อ และสุวัจนาน น้อยแนม. (2556). ปัจจัยทำนายความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน. *วารสารพยาบาลสาธารณสุข*, 27(1). สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2558, จาก <http://www.prd.go.th>.
- วรเดช จันทรศร (2552). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.
- สถานวิจัยสารสนเทศภูมิศาสตร์ฯ. (2553). *แผนที่เทศบาลนครหาดใหญ่*. สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- สมบัติ อารังค์ธัญวงศ์. (2550). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมาธรรม.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2554). *พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496*. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2559, จาก <http://thongthinlaw.blogspot.com/2015/03/2496-13-2552.html>.
- สุภาภักดิ์ จันทวานิช. (2553). *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรพงษ์ โสธนะเสถียร. (2528). *เมืองใหญ่และรูปแบบที่ควรเป็น: การบริหารงานมหาดใหญ่*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- Choosuk, C. and Thitinantakorn, J. (2015). *Smart secondary cities: Research project, Full report*. Lee Kuan Yew School of Public Policy: LKYSPP. National University of Singapore. (Draft).
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2007). *The new public service: Serving, not steer*, New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Hogwood, B.W., & Gunn, L.A. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Kjellstrom, T. (2007). *Our cities, our health, our future: Acting on social determinants for health equity in urban settings. Report of the Knowledge Network on Urban Settings*, WHO Commission on Social Determinants of Health. The WHO Centre for Health Development, Kobe, Japan.
- Mutisya, E., & Yarime, M. (2014). Moving towards urban sustainability in Kenya: A framework for integration of environmental, economic, social and governance dimensions. *Sustainability Science*, 9(2), 205-215.
- Pisano, U., Lepuschitz, K., & Berger, G. (2014). Framing urban sustainable development: Features, challenges and potentials of urban SD from a multi-level governance perspective. *European Sustainable Development Network (ESDN)*. ESDN Quarterly Report No 31. January 2014.

- Roberts, B. (2014). *The Systems of Secondary Cities: The neglected drivers of urbanising economies*. Land Equity International and Rene Peter Hohmann, Cities Alliance. CIVIS Sharing Knowledge and Learning from Cities No. 7 — 2014. Retrieved December 7, 2015 from https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/civis_secondary_cities_final.pdf.
- Satterwaite, D. (2005). Meeting the MDGS in urban areas: The forgotten role of local organizations. *Journal of international affairs, Spring, 58*(2). pp. 90-128.
- Thomas, I. (2007). *Environmental Policy: Australian Practice in the Context of Theory*. The Federation Press.
- Wei, Y., Huang, C., T. I. Lam, P., Sha, Y., & Feng, Y. (2015). Using urban-carrying capacity as a benchmark for sustainable urban development: An empirical study of Beijing. *Sustainability, 7*(3), pp 3244-3268.