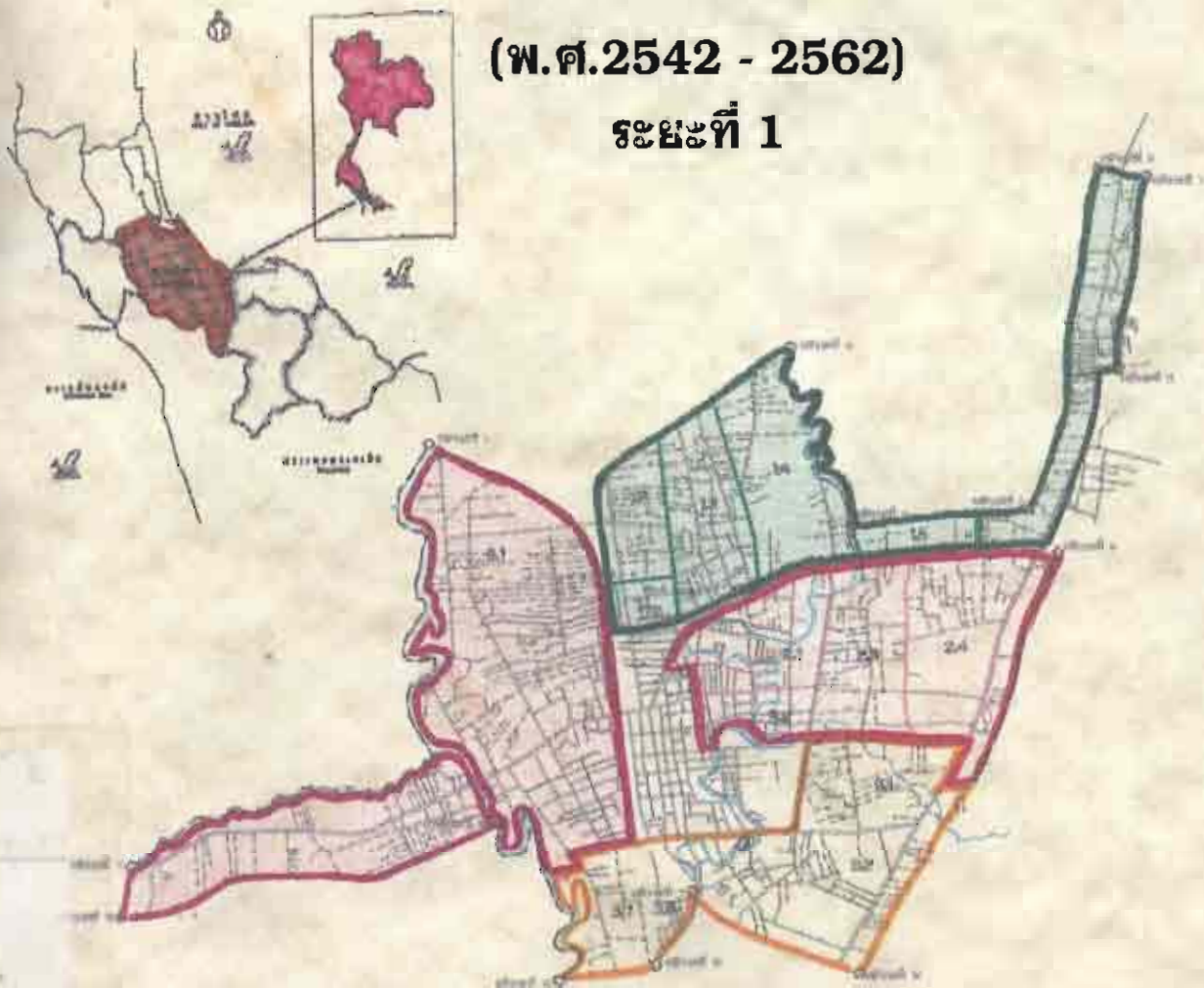


B 60

รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

การศึกษาโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
การพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมือง
นครหาดใหญ่และปริมณฑล

ใน 20 ปีข้างหน้า
(พ.ศ.2542 - 2562)
ระยะที่ 1



จัดทำและเสนอโดย



สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ

Thailand Innovative Administration Consultancy Institute

มูลนิธิพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ

กันยายน 2541

ที่ สปร. 18/2542

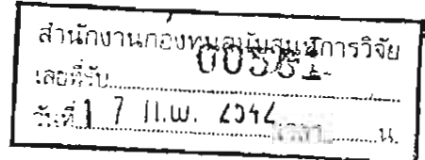


สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.)

สำนักงาน ก.พ. ถนนพิษณุโลก กรุงเทพฯ 10300

โทร. 280-1397, 280-1399, 281-3333 ต่อ 143

15 กุมภาพันธ์ 2542



เรื่อง รายงานฉบับสมบูรณ์ของการศึกษาโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑล ใน 20 ปีข้างหน้า

เรียน ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (ศาสตราจารย์นายแพทย์วิจารณ์ พานิช)

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานฉบับสมบูรณ์ ระยะที่ 1 จำนวน 1 เล่ม

ตามที่ได้มีการประชุมสภามหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2542 ซึ่งได้พิจารณาเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อดำเนินกิจการให้เกิดประโยชน์แก่สังคมเป็นส่วนรวม ท่านซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของ มอ. ได้กรุณาให้ความสนใจในโครงการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาลนครหาดใหญ่และปริมณฑล ซึ่งสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) เป็นผู้รับผิดชอบ และประสงค์ใคร่ขอรายงานดังกล่าวให้แก่ สกว. ด้วย นั้น

สปร. ขอเรียนว่าโครงการดังกล่าวริเริ่มโดยจังหวัดสงขลาซึ่งได้ให้ความเห็นชอบให้สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) ร่วมกับเทศบาลนครหาดใหญ่ดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2542-2562) ซึ่งการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวที่เสนอนั้น ต้องใช้เวลาการทำงานทั้งสิ้น 15 เดือน และในทางปฏิบัติได้แบ่งเวลาดำเนินการออกเป็น 2 ระยะ เพื่อให้สอดคล้องกับปีงบประมาณที่คาบเกี่ยวถึง 2 ปีงบประมาณ คือปีงบประมาณ 2541 และปีงบประมาณ 2542 และ สปร. ได้ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวในระยะที่ 1 ซึ่งเริ่มตั้งแต่เดือนมีนาคมถึงเดือนกันยายน 2541 รวม 7 เดือนเสร็จสิ้นตามสัญญาแล้วทุกประการ รายละเอียดปรากฏในรายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) การศึกษาโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2542-2562) ระยะที่ 1 ซึ่งได้ส่งมาพร้อมกับหนังสือฉบับนี้ด้วยแล้ว

สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการได้แจกจ่ายเอกสารรายงานฉบับสมบูรณ์ ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและประสานงาน ในการนี้ สปร. ได้พิจารณาเห็นว่า เอกสารรายงานดังกล่าวข้างต้นอาจจะเป็นประโยชน์ในเบื้องต้นต่อส่วนราชการของท่านอยู่บ้าง ในด้านการวางแผนพัฒนาเมืองในระดับพื้นที่และการพัฒนาการวางผังเมืองของนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา จึงขอมอบเอกสารรายงานการศึกษาตามโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2542-2562) ระยะที่ 1 จำนวน 1 เล่มให้แก่หน่วยงานของท่าน เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและประสานงานต่อไป ส่วนรายงานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ระยะที่ 2 ซึ่งจะเริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ 2542 จะจัดส่งเพิ่มเติมมาให้อีกในโอกาสต่อไป เมื่อได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วตามโครงการฯ แล้ว

ขอแสดงความนับถือ

(นายชิต นิลพานิช)

ผู้อำนวยการ

สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ

รับ ๒๐-๕๖

เพื่อไปตรวจพบ

กพ.

18 กพ 42

กพ. 16/๒๕๔๒-๒๕๔๓ สปร.หาดใหญ่

2/๒๕๔๒ 42

รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

การศึกษาโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
การพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมือง
นครหาดใหญ่และปริมณฑล
ใน 20 ปีข้างหน้า
(พ.ศ.2542 - 2562)
ระยะที่ 1

จัดทำและเสนอโดย



สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ
Thailand Innovative Administration Consultancy Institute

มูลนิธิพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ

กันยายน 2541

คำนำ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และ
ปริมณฑล ใน 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2542-2562) ฉบับนี้ เป็นความมุ่งมั่นของจังหวัดสงขลา
และเทศบาลนครหาดใหญ่ ที่จะกำหนดวิสัยทัศน์ และกลยุทธ์ทางการพัฒนาของเทศบาลนคร-
หาดใหญ่ และปริมณฑลในระยะยาวอย่างชัดเจนและเป็นระบบเพื่อให้สอดคล้องอย่างมีประสิทธิภาพ
กับบริบทและวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีภูมิภาค ที่เปลี่ยนแปลงไป
อย่างรวดเร็ว

ผมมีโอกาสรับราชการในพื้นที่จังหวัดสงขลามาตั้งแต่ตำแหน่ง ปลัดอำเภอ
นายอำเภอ ปลัดจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาในปัจจุบัน
ห้วงเวลาเหล่านั้น ผมคิดและคาดหวังตลอดเวลาว่า หากมีโอกาสจะสร้างสรรค์การพัฒนา
ทุกรูปแบบ เพื่อปูพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และการเมืองการปกครอง ให้กับ
จังหวัดสงขลา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งเปรียบเสมือนหัวใจทางเศรษฐกิจ
และหน้าตาของจังหวัดสงขลา หากสามารถจัดระบบการพัฒนา ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม
สภาพแวดล้อม และองค์ประกอบการพัฒนาทั้งหมด ได้อย่างเป็นระบบชัดเจนแล้ว ย่อมส่งผลต่อ
การพัฒนาจังหวัดสงขลาในภาพรวมอย่างน่าชื่นชมยิ่ง

ขอขอบคุณ สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) โดย
ท่านชิต นิลพานิช ผู้อำนวยการฯ นายเกรียง สุวรรณวงศ์ นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ และ
ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ที่ร่วมกันจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ฉบับนี้ อย่างต่อเนื่องและจริงจัง คาดหวัง
ว่า จักเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารนโยบาย และการพัฒนาสาธารณกิจของเทศบาลนคร-
หาดใหญ่ สู่ความเป็นเลิศทางการบริหารสาธารณะ และเอื้ออำนวยประโยชน์สูงสุดแก่พี่น้องชาว
สงขลา ชาวใต้ และส่งผลโดยรวมถึงประเทศชาติอันเป็นที่รักยิ่งในที่สุด



(นายบัญญัติ จันทน์เสนะ)
ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง โดยมีบทบัญญัติที่ว่ารัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลเป็นรูปแบบหนึ่งที่ส่งเสริมหลักการกระจายอำนาจมากที่สุด

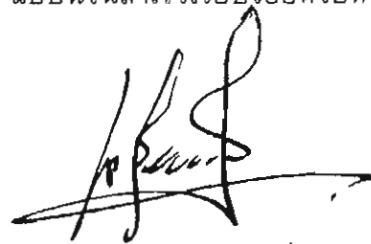
เทศบาลนครหาดใหญ่ในปัจจุบันมีความเป็นมาที่ยาวนาน ได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลหาดใหญ่ขึ้นเป็นเทศบาลตำบลหาดใหญ่ เมื่อ พ.ศ. 2478 ขณะนั้นมีเนื้อที่เพียง 5 ตารางกิโลเมตร ต่อมายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมืองหาดใหญ่ เมื่อ พ.ศ. 2492 และได้มีการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองหาดใหญ่จากเดิม 5 ตารางกิโลเมตรเป็น 8 ตารางกิโลเมตร เมื่อ พ.ศ. 2504 จากนั้นได้ขยายเป็น 21 ตารางกิโลเมตร เมื่อ พ.ศ. 2520 สุดท้ายหลังจากความเจริญได้รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งได้ยกฐานะเป็นเทศบาลนครหาดใหญ่เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2538 หรือเมื่อ 3 ปีที่ผ่านมา

ความผูกพันของผมกับเทศบาลนครหาดใหญ่หลายท่านคงทราบแล้วว่ามิใช่น้อยกว่า 30 ปีหรือประมาณครึ่งหนึ่งของอายุชีวิตของผม จึงอยู่ระหว่างบ้านกับเทศบาล เป็นอย่างนี้ทุกวันด้วยความทุ่มเททั้งร่างกายและจิตใจอย่างเต็มเปี่ยมในการบริหารงานเทศบาลตลอดมา ผลตอบแทนที่ได้รับทำให้เกิดความภูมิใจของผมและวงศ์ตระกูลเป็นอย่างมาก ได้แก่ การมีส่วนผลักดันให้เทศบาลนครหาดใหญ่ขึ้นเป็นเทศบาลอันดับหนึ่งของประเทศติดต่อกันมาตลอด ด้วยความพร้อมด้านการบริหาร ด้านการเงินการคลัง ด้านทรัพยากรบุคคล ทำให้สามารถฝ่าฟันอุปสรรคต่าง ๆ มาได้ด้วยดี อย่างไรก็ตาม ความเจริญและความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร ทำให้ปัญหาของเมืองมีรูปแบบแตกต่างออกไป กล่าวคือ จะมีความหลากหลายและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาทั้งหมดตลอดจนมีการวางแผนตั้งรับอย่างเป็นระบบ มีทิศทางที่ชัดเจน ถูกต้อง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและไร้ปัญหา แนวนอนสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัญหาที่รบกวนอยู่ในใจของผมตลอดมาว่าจะทำอย่างไรให้เทศบาลนครหาดใหญ่ในอนาคตมีความเติบโตบนรากฐานที่มั่นคงแข็งแรงตามที่ตั้งความหวังไว้ สุดท้ายก็มีคำตอบให้ตัวเอง 2 ประการ ประการแรก คือ เทศบาลนครหาดใหญ่ต้องมีแนวทางการบริหารที่ถูกต้อง ชัดเจน ประการที่สอง คือเทศบาลนครหาดใหญ่ต้องมีผังเมืองเป็นกรอบที่

ใช้งานได้อย่างสมบูรณ์ และทั้งสองประการต้องมองการณ์ไกลไป 20 ปีข้างหน้าเป็นอย่างน้อย และจะต้องทำให้สำเร็จในระหว่างที่ผมดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหาร เพื่อจะเป็นผลงานที่ผมเห็นว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะฝากไว้ต่อบ้านเมือง

ด้วยความปรารถนาอย่างแรงกล้าหรือเป็นความประจวบเหมาะก็ตาม ที่ผมได้มีโอกาสถ่ายทอดแนวคิดร่วมกันกับนายบัญญัติ จันทน์เสนะ ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา และ นายชิต นิลพานิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาและปัจจุบันเป็นผู้อำนวยการสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ หรือ สปร. ซึ่งทั้งสองท่านก็เป็นชาวสงขลา และมีความเห็นสอดคล้องกันที่จะพัฒนาหาดใหญ่ไปสู่เป้าหมายให้ได้และต้องรีบดำเนินการเพราะต้องการเห็นหาดใหญ่เป็นเมืองแรกที่มีแผนทิศทางในการพัฒนาเมือง หลังจากนั้นไม่นานจังหวัดสงขลา เทศบาลนครหาดใหญ่และสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ จึงได้จับมือร่วมกันจัดทำโครงการที่มีชื่อว่า “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า” โดยแยกการศึกษาเป็นสองส่วนทั้งในส่วนของการพัฒนาการบริหารและการพัฒนาด้านผังเมืองดังที่ปรากฏอยู่ในเอกสารเล่มนี้

ผลสำเร็จในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ครั้งนี้ แม้ว่าจะไม่สามารถประเมินให้เห็นเด่นชัดได้ในช่วงนี้ก็ตาม แต่ด้วยความพยายาม ความตั้งใจจริง การทุ่มเทพลังกาย พลังใจ พลังความคิดของทุก ๆ ฝ่าย คาดว่าน่าจะประสบผลสำเร็จมากพอควรและสามารถนำไปใช้เป็นคู่มือในการพัฒนาการบริหารของเทศบาลนครหาดใหญ่และปริมณฑลโดยรอบ อย่างมีทิศทางและระบบที่ชัดเจนแน่นอน เกิดประโยชน์ต่อชุมชนอย่างเต็มที่และสร้างความพึงพอใจแก่บุคคลทุกฝ่าย ขอขอบคุณนายบัญญัติ จันทน์เสนะ ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา และนายชิต นิลพานิช ผู้อำนวยการสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการและคณะผู้เชี่ยวชาญทุกท่าน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ฉบับนี้จนสำเร็จเรียบร้อยด้วยดี



(นายเกร่ง สุวรรณวงศ์)

นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่

คำนำ

ชุมชนเทศบาลนครหาดใหญ่ของจังหวัดสงขลา รวมทั้งกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีประชากรทั้งที่จดทะเบียนและไม่ได้จดทะเบียนเพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี พร้อมกับมีปัญหาต่างๆ ที่ต้องแก้ไขและติดตามมามากมาย จนบางครั้งยากที่จะแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปในเวลาอันสั้น

จังหวัดสงขลาและเทศบาลนครหาดใหญ่ได้พิจารณาเห็นว่า เทศบาลนครหาดใหญ่และปริมณฑลกำลังพัฒนาและขยายตัวอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับเมืองใหญ่อื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองและเทคโนโลยี ทั้งนี้นครหาดใหญ่และปริมณฑลกำลังจะกลายเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในภาคใต้ตอนล่างโดยปริยาย ปัญหาต่าง ๆ ที่ประสบอยู่มีหลายด้าน เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาการจัดบริการสาธารณะเพื่อชุมชน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาการบำบัดน้ำเสียและการระบายน้ำ ปัญหาการจัดเก็บขยะและกำจัดขยะมูลฝอย ปัญหาเกี่ยวกับการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาชุมชนแออัดและปัญหาอื่นๆ อีกมากมาย รวมทั้งปัญหาในการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวด้วย

นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ (คุณเกร่ง สุวรรณวงศ์) ได้นำเรื่องนี้ปรึกษากับผู้อำนวยการสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2538 ซึ่ง สปร. ได้นำเรื่องนี้ปรึกษาหารือเป็นการภายในกับคุณเจริญสุข ศิลาพันธุ์ ที่ปรึกษาอาวุโส สปร. คุณเฉลิม แก้วกังวาล อดีตผู้อำนวยการสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย Mr.Edward Anthony ผู้เชี่ยวชาญผังเมืองของอังกฤษ และ ดร.อุทิศ ขาวเรียร จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งทุกคนให้การสนับสนุนและให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ สปร. ได้ตอบให้เทศบาลนครหาดใหญ่ทราบเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2538 ซึ่งต่อมาในวันที่ 19 เมษายน 2539 เทศบาลนครหาดใหญ่โดยการสนับสนุนของจังหวัดสงขลาได้ขอรับรองเป็นทางการให้สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) ซึ่งเป็นหน่วยงานทางวิชาการ ไม่มุ่งหวังกำไร และเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงาน ก.พ. ได้เป็นหน่วยงานหลักที่จะไปศึกษาและเสนอแนะแผนงานและแนวทางในการพัฒนานครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า

สปร. รู้สึกยินดีและเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ได้ร่วมมือกับจังหวัดสงขลาและเทศบาลนครหาดใหญ่ดำเนินการตามโครงการนี้ ซึ่งนับว่าเป็นโครงการแรกที่สำคัญ ริเริ่มโดยท้องถิ่น และได้รับความร่วมมือจากจังหวัดและหน่วยงานในส่วนกลาง หากสามารถวางแผนพัฒนาด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลสำเร็จตามโครงการนี้ได้ก็จะเป็นแบบอย่างให้กับเทศบาลขนาดใหญ่แห่งอื่น ๆ ต่อไปได้ด้วย สปร. ได้เริ่มติดต่อประสานงานกับหน่วยราชการต่าง ๆ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น

รวมทั้งสถาบันการศึกษา องค์กรเอกชน และคณะผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งให้คำแนะนำและสนับสนุนร่วมมือในโครงการนี้เป็นอย่างยิ่ง คณะที่ปรึกษาตามโครงการนี้รวม 25 คน ได้เริ่มวางแผนดำเนินงานเป็นขั้นเป็นตอนเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลนครหาดใหญ่และปริมณฑล ตรงกับความต้องการ มีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน และสามารถร่วมมือจัดทำและนำแผนพัฒนาไปใช้เป็นประโยชน์ได้อย่างแท้จริง สปร. จึงได้ดำเนินการร่วมกับจังหวัดสงขลาและเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นขั้นตอนที่สำคัญ 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. โดยคำแนะนำของ Mr.Edward Antony หัวหน้าคณะผู้เชี่ยวชาญด้านผังเมืองจากประเทศอังกฤษ สปร. ได้ประสานงานกับเทศบาลนครหาดใหญ่ให้ส่งผู้บริหารระดับสูงจำนวน 6 คน เข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับการปรับปรุงการบริหารงานและการจัดทำผังเมืองของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2539 ณ ศาลาสันติธรรม ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงของเทศบาลนครหาดใหญ่ได้รับทราบว่าการกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีปัญหาอะไร และมีแนวทางการดำเนินงานทั้งระยะสั้นและระยะยาวที่จะแก้ไขอย่างไร ทั้งนี้โดยอาศัยผลการศึกษาและข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากผู้เชี่ยวชาญจาก MIT (Massachusetts Institute of Technology) ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ว่าจ้างให้มาวางแผนผังเมืองให้กับกรุงเทพมหานครและปริมณฑลร่วมกับผู้เชี่ยวชาญด้านการผังเมืองจากประเทศอังกฤษ โดยการนำของ Mr.Edward Antony และ Mr.Desmond Searle ภายใต้โครงการสนับสนุนช่วยเหลือจากประชาคมยุโรป (European Economic Community) ซึ่งให้แก่กรุงเทพมหานคร ระหว่างปี 2539-2540

หลังจากผู้บริหารระดับสูงของเทศบาลนครหาดใหญ่ฯ ได้รับทราบปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับปัญหาที่เกิดขึ้นในเทศบาลนครหาดใหญ่และปริมณฑล

2. ดังนั้นในวันที่ 10 มกราคม 2540 สปร. และเทศบาลนครหาดใหญ่จึงได้จัดการสัมมนาโดยผู้เชี่ยวชาญจากหลายสถาบัน รวม 9 คน เป็นผู้บรรยาย และให้ข้อเสนอแนะเพื่อเตรียมการจัดทำแผนกลยุทธ์ในการบริหารพัฒนาเทศบาลนครหาดใหญ่และปริมณฑล โดยมีผู้แทนทั้งจากภาครัฐและเอกชน รวมทั้งประชาชนเข้าร่วมการสัมมนา จำนวน 206 คนเศษ ในการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาได้เป็นประธานในการประชุม ผู้เข้าร่วมประชุมได้ให้ความเห็นชอบในความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองสำหรับเทศบาลนครหาดใหญ่และปริมณฑลระยะยาว และเห็นควรกำหนดทิศทาง แนวคิด และนโยบายในการพัฒนาในอนาคตให้ชัดเจน

3. วันที่ 25 มีนาคม 2540 สปร. ได้จัดทำรายงานสรุปผลการสัมมนาและชี้แจงข้อเสนอแนะ ตลอดจนรับฟังความคิดเห็นต่าง ๆ โดยตรงจากสมาชิกสภาเทศบาลนครหาดใหญ่และผู้บริหารเทศบาลนครหาดใหญ่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งที่ประชุมได้ยืนยันให้ความเห็นชอบในโครงการและแนวทางในการดำเนินการโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารเมืองและโครงการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้าขึ้นโดยด่วน

4. วันที่ 3 เมษายน 2540 เทศบาลนครหาดใหญ่เห็นชอบกับข้อเสนอแนะของ สปร. จึงได้มีหนังสือเป็นทางการแจ้งให้ สปร. จัดทำข้อกำหนดการศึกษา (TOR) เพื่อจัดเตรียมงบประมาณในการดำเนินการตามโครงการนี้ต่อไป

5. วันที่ 17 กรกฎาคม 2540 สปร. ได้ส่งข้อเสนอโครงการ (Proposal) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและแผนพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า โดยได้ตกลงในหลักการให้ทำการศึกษาและวิเคราะห์เป็นเวลา 15 เดือน ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2541 ถึงเดือนพฤษภาคม 2542 โดยแบ่งการดำเนินการเป็น 2 ระยะๆ แรกใช้เวลา 7 เดือน ระยะที่สองใช้เวลา 8 เดือน การศึกษาวิเคราะห์โครงการนี้ได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน หรือ 2 โครงการย่อยซึ่งเกี่ยวเนื่องกัน คือ

ส่วนที่ 1 การกำหนดทิศทางและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนานคร-
หาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า โดยมีจุดมุ่งหมาย
ที่จะให้เทศบาลนครหาดใหญ่และปริมณฑลมีกลยุทธ์ใน
การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง
ที่เกิดขึ้นในอนาคต

ส่วนที่ 2 การพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปี
ข้างหน้า โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้มีการจัดทำผังโครงสร้าง
และผังเมืองรวมที่มีประสิทธิภาพ และทันกับการเปลี่ยนแปลง
ในอนาคต

6. เพื่อให้การศึกษาและวิเคราะห์โครงการนี้ได้เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างคณะที่ปรึกษากับผู้ที่เกี่ยวข้องในโครงการ (Participative Analysis and Management) หลังจากได้ตกลงในหลักการของโครงการนี้แล้ว ในวันที่ 15 มีนาคม 2541 จังหวัดสงขลาได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 1 คณะ และอนุกรรมการขึ้นรวม 3 คณะ เพื่อให้ข้อมูล ให้คำแนะนำ และให้ข้อเสนอแนะแก่คณะที่ปรึกษาฯ ซึ่งมีความสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการเป็นอย่างมาก คณะกรรมการและอนุกรรมการดังกล่าว คือ คณะกรรมการจัดทำแผนทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑล คณะอนุกรรมการประเมินสภาพแวดล้อม (ภายนอก) คณะอนุกรรมการประเมินขีดสมรรถนะภายในองค์กร (ภายใน) และคณะอนุกรรมการจัดวางผังเมือง นอกจากนั้นในวันที่ 2 มิถุนายน 2541 จังหวัดสงขลาได้แต่งตั้งคณะทำงานโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและ

การพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้าอีกคณะหนึ่งเพื่อกำหนดให้ทำงาน โดยใกล้ชิด และร่วมประชุมกับคณะที่ปรึกษาของ สปร. ตลอดระยะเวลาของการจัดทำโครงการ ดังกล่าวด้วย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การศึกษาและวิเคราะห์โครงการพัฒนานครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า ได้ตกลงให้จัดทำเป็น 2 ระยะ ระยะแรกเริ่มตั้งแต่ 1 มีนาคม 2541 ถึง 30 กันยายน 2541 ส่วนระยะที่สองเริ่มตั้งแต่ 1 ตุลาคม ถึง 31 พฤษภาคม 2542 รายงานฉบับนี้เป็นเพียงผลการดำเนินงานของระยะแรกของทั้ง 2 ส่วน หรือ 2 โครงการย่อย ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ระยะแรกโดยโครงการกำหนดทิศทางและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนานครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า เป็นเพียงขั้นตอนแรกของการวิเคราะห์ข้อมูลจากสภาวะแวดล้อมภายนอก (Environment Analysis) ที่ส่งผลกระทบต่อบุคลากรนครหาดใหญ่และปริมณฑล รวมทั้งศึกษา วิเคราะห์ขีดสมรรถนะภายในเกี่ยวกับศักยภาพในการบริหารงาน (Organizational Analysis) ของเทศบาลนครหาดใหญ่และปริมณฑล หรือที่เรียกว่า SWOT Analysis ทำให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องทราบว่าจะอะไรเป็นภัยอันตรายหรือเป็นโอกาส และอะไรเป็นจุดอ่อนหรือจุดแข็งของเทศบาลนครหาดใหญ่และปริมณฑล รวมทั้งศึกษา วิเคราะห์สถานการณ์ของเทศบาลนครหาดใหญ่ฯ ในปัจจุบัน และมีวิสัยทัศน์ (Vision) ที่จะพัฒนาดตนเองในอนาคต 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2542-2562) เป็นอย่างไร และทุกคนสามารถกำหนดภารกิจหลักหรือพันธกิจหลัก (Mission) ของตนเองได้อย่างชัดเจน พร้อมทั้งสามารถกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ในการบริหารงาน (Strategic Issues) เพื่อให้สามารถรองรับผลสำเร็จตามภารกิจหลักที่กำหนดไว้ ส่วนการกำหนดกลยุทธ์ในการบริหารงานของแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งมีความสำคัญมากที่จะยึดถือประกอบในการบริหารงานแต่ละประเด็นปัญหาของทุกส่วนราชการจะเป็นได้ดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ในระยะสองต่อไป

ส่วนระยะแรกของโครงการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า นั้น เป็นการเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลจากชุมชนต่างๆ ของ 9 อำเภอ รวมทั้งของเทศบาลนครหาดใหญ่และปริมณฑลด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหารสามารถกำหนดกรอบรวมของการจัดทำผังโครงสร้าง (Structure Plan) ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานของทุกพื้นที่มีการพัฒนาที่สอดคล้องกัน ซึ่งถือว่ามีความสำคัญในการจัดทำผังเมืองรวม (Urban Development Plan) ในระยะที่ 2 การจัดทำผังโครงสร้างนี้จะมีการศึกษาระบบชุมชนทุกขนาดในพื้นที่ ระบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบการใช้ที่ดิน รวมทั้งมีการจำแนกศักยภาพในการพัฒนาของพื้นที่ต่าง ๆ ไว้ในโครงการ ตลอดถึงคำแนะนำที่จำเป็นสำหรับการนำผังโครงสร้างไปใช้ในทางปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย สำหรับระยะที่ 2 ซึ่งเป็นโครงการต่อเนื่องที่สำคัญมากต่อการจัดทำผังเมืองของนครหาดใหญ่และปริมณฑล ก็คือการศึกษาและวิเคราะห์กับแผนผังเมืองรวม (Urban Development Plan) และแผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan)

การดำเนินการในระยะแรกของโครงการสำเร็จลุล่วงไปได้ก็โดยอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งจากส่วนกลางโดยเฉพาะหน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทย และจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และที่สำคัญยิ่ง คือ หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ของจังหวัดสงขลาโดยการนำของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา (คุณบัญญัติ จันทน์-เสนะ) และจากคณะผู้บริหารทุกระดับของเทศบาลนครหาดใหญ่ฯ โดยการนำของท่านนายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ฯ (คุณเคร่ง สุวรรณวงศ์) รวมทั้งผู้บริหารของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ของอำเภอต่างๆ องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมเป็นคณะกรรมการคณะอนุกรรมการ และคณะทำงานในโครงการนี้ ซึ่งทุกท่านที่กล่าวข้างต้นได้ให้ข้อมูล คำแนะนำ และข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์แก่โครงการเป็นอย่างมาก การปฏิบัติงานของคณะที่ปรึกษาของสปร. จำนวน 25 คน จะทำงานไม่สำเร็จอย่างแน่นอนถ้าหากไม่ได้รับความร่วมมือร่วมใจจากผู้ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมาข้างต้น สปร. จึงขอถือโอกาสนี้ขอบคุณทุกท่านไว้อีกครั้งหนึ่ง



(นายชิต นิลพานิช)

ผู้อำนวยการ

สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
(Executive Summary)
การศึกษาโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง
และการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑล
ใน 20 ปีข้างหน้า
(พ.ศ. 2542-2562)

1. สาระสำคัญในรายงาน

รายงานการศึกษาการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2542-2562) นี้ เป็นรายงานการศึกษาระดับสมบูรณ์ในระยะแรก (Phase I) เท่านั้น ซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่เดือนมีนาคม 2541 ถึงเดือนกันยายน 2541 รวม 7 เดือน

งานหลักที่ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ 2 งาน คือ

1. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในระยะแรก
2. การกำหนดผังการพัฒนาด้านผังเมืองในระยะแรก

รายงานดังกล่าวมีความสำคัญและเนื้อหาสาระแบ่งออกได้เป็น 8 ส่วนด้วยกัน ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ส่วนที่ 1 เรียกว่า ส่วน **ปฐมบท** ซึ่งเป็นการกล่าวทั่วไปถึงความสำคัญและวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิเคราะห์ประวัติความเป็นมาของเทศบาลนครหาดใหญ่และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 2 เป็นส่วนที่ว่าด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมภายนอกต่อเทศบาลนครหาดใหญ่และปริมณฑล ซึ่งได้แก่ตัวแปรทางการเมือง การปกครอง ทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี การวิเคราะห์ได้ชี้ให้เห็นว่าผลกระทบในภาพรวมจะมีลักษณะเป็นโอกาสแก่เทศบาลนครหาดใหญ่มากกว่า

ภาพประกอบผลการวิเคราะห์ปัจจัยด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมปรากฏในหน้า (10) (11) และ (12)

ปัจจัยภายนอกด้านการเมือง ที่มีผลกระทบต่อเทศบาลนครหาดใหญ่



ปัจจัยภายนอกด้านเศรษฐกิจ ที่มีผลกระทบต่อเทศบาลนครหาดใหญ่



ปัจจัยภายนอกด้านสังคม ที่มีผลกระทบต่อเทศบาลนครหาดใหญ่



ส่วนที่ 3 เป็นรายงานการประเมินศักยภาพภายในของเทศบาลนครหาดใหญ่ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้าง ระบบงาน การวางแผน/โครงการ บุคลากร การเงินการคลัง และงบประมาณของท้องถิ่น การใช้เทคโนโลยีในองค์กร ซึ่งผลสรุปของการศึกษาวิเคราะห์ได้ชี้ให้เห็นว่า การจัดระเบียบภายในองค์กรเทศบาลนครหาดใหญ่มีทั้งส่วนที่เรียกว่า จุดแข็ง และสิ่งที่เรียกว่า จุดอ่อน และในภาพรวมองค์กรยังมีจุดอ่อนมากกว่าจุดแข็ง

ส่วนที่ 4 เป็นส่วนที่กล่าวด้วยการวิเคราะห์ด้านกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การพัฒนาเมืองและผังเมือง ซึ่งในระยะแรกได้ศึกษาเฉพาะการรวบรวมกฎหมายและจัดกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้นก่อน

ส่วนที่ 5 เป็นรายงานการศึกษาวินิจฉัยเกี่ยวกับองค์การปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในปริมณฑลของการพัฒนานครหาดใหญ่ ซึ่งได้แก่ อบต.คอหงส์ อบต.คลองแห อบต.คลองอยู่ต๊ะ อบต.ควนลัง อบต.ท่าช้าง ซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับเทศบาลนครหาดใหญ่และอิทธิพลของความเจริญนครหาดใหญ่ขยายไปถึงได้ในบางส่วน นอกจากนี้ก็มี อบต.ฉลุง อบต.บ้านพรุ อบต.ทุ่งขมิ้น และเทศบาลตำบลบ้านพรุ ซึ่งแม้จะไม่มีเขตติดต่อกับเทศบาลนครหาดใหญ่โดยตรง แต่ก็มีกิจกรรมหรือบริการบางอย่างที่อาจทำหรือจัดการร่วมกันต่อไปในอนาคตด้วย

ส่วนที่ 6 ซึ่งเป็นส่วนสำคัญตามวัตถุประสงค์ของโครงการ คือ การจัดวางยุทธศาสตร์การพัฒนานครหาดใหญ่ ในบทนี้ได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงการแบ่งกลุ่มงานของเทศบาลนครหาดใหญ่ ผู้ใช้หรือผู้รับบริการ (ลูกค้า) หน่วยงานที่ทำหน้าที่เหมือนหรือคล้ายเทศบาลนครหาดใหญ่ (คู่แข่ง) การกำหนดสถานภาพองค์กร (Positioning) การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ภารกิจ (Mission) และประการสุดท้ายเป็นการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) ซึ่งเป็นการจบงานการศึกษาวินิจฉัยด้านการพัฒนาเมืองในระยะแรกตามข้อกำหนดการศึกษา (TOR)

ส่วนที่ 7 จะเป็นส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาวินิจฉัยด้านการจัดผังเพื่อพัฒนาผังเมืองโดยเฉพาะ และในระยะแรก (7 เดือน) จะเป็นการศึกษาเพียงจัดทำเป็นผังโครงสร้าง (Structure Development Plan) ก่อน โดยเน้นลงในพื้นที่ 9 อำเภอ มาพิจารณาเป็นหลัก คือ อำเภอเมืองสงขลา อำเภอหาดใหญ่ อำเภอกวนเนียง อำเภอรัตนภูมิ อำเภอสิงหนคร อำเภอนาหม่อม อำเภอบางกล่ำ อำเภอสะเตาะ และอำเภอคลองหอยโข่ง ผลสรุปโดยรวมจะชี้ให้เห็นว่าทั้งปัจจุบันและอนาคตนครหาดใหญ่จะเป็นศูนย์กลางความเจริญและการพัฒนาในหลายๆ ด้าน และผังโครงสร้างจะช่วยเป็นกรอบกำหนดพื้นที่และขนาดการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนที่ 8 ซึ่งเป็นส่วนสุดท้าย เป็นการสรุปผลการศึกษาที่ได้ทำมาแล้วทั้งหมดใน
ระยะแรก ทั้งในด้านการพัฒนาเมืองและการพัฒนาด้านผังเมือง และชี้ให้เห็นงานสำคัญที่จะต้องทำต่อ
ไปในระยะที่ 2 (Phase 2) คือการจัดทำกลยุทธ์ของประเด็นยุทธศาสตร์ทุกประเด็น และการจัดทำผัง
การพัฒนาผังเมืองรวมของนครหาดใหญ่ (Development Plan) และผังปฏิบัติการรวม (Action
Area Plan) ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมากหากไม่ดำเนินการต่อไปในระยะที่ 2 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
เมืองและผังเมืองของนครหาดใหญ่ก็จะเป็นแผนที่สมบูรณ์ไม่ได้

2. แนวทางและวิธีการในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา นครหาดใหญ่

ใช้แนวที่เรียกว่าการทำงานร่วมกันเป็นคณะ (Comprehensive Planning Team) โดย
ทำงานร่วมกันระหว่างคณะที่ปรึกษาและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรที่เรียกว่าวิธี Participative
Management ในรูปจัดตั้งเป็นคณะกรรมการหรือคณะทำงาน

ในการทำแผนยุทธศาสตร์นี้ทางจังหวัดสงขลาได้ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการ
จัดทำแผนทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑล โดยมีผู้
ว่าราชการจังหวัดสงขลา (นายบัญญัติ จันทน์เสนะ) เป็นประธาน และตั้งอนุกรรมการอีก 3 คณะ
คือ อนุกรรมการประเมินสภาพแวดล้อม อนุกรรมการประเมินขีดสมรรถนะภายในหรือศักยภาพของ
องค์การเทศบาลนครหาดใหญ่ และคณะอนุกรรมการจัดวางผังเมืองและแผนพัฒนาพื้นที่เป้าหมาย
โดยมีรองผู้ว่าราชการ (นายยงยุทธ แสงจันทร์) เป็นประธานของคณะอนุกรรมการทุกคณะ

ส่วนวิธีที่ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ได้นำวิธีการที่เรียกว่า SWOT Techniques มาใช้เป็นหลัก
(SWOT คือ Strength , Weakness , Opportunity และ Threat) ประกอบกับวิธีการวิจัย (Research
Methodology) เท่าที่จำเป็น

วิธีการสำคัญประการหนึ่งที่ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลก็คือ การประชุมเชิงปฏิบัติการ
แบบระดมสมอง (Brainstorming Workshops) และการสัมมนาโดยทำการประชุมเชิงปฏิบัติการทั้ง
สิ้น 9 ครั้ง และสัมมนาใหญ่ 3 ครั้ง

3. การพิจารณาวางยุทธศาสตร์ในการพัฒนานครหาดใหญ่

ก่อนการวางยุทธศาสตร์การพัฒนานครหาดใหญ่ จะต้องศึกษาหน้าที่หรืองานของเทศบาล
นครหาดใหญ่ว่ามีอะไรบ้าง และแบ่งออกเป็นกลุ่มงานอะไรบ้าง แล้วจึงนำผลการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลง
ของสภาวะแวดล้อมภายนอกและศักยภาพภายในมากำหนดสถานภาพ

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครหาดใหญ่แล้ว สามารถแบ่งกลุ่มงานเทศบาลนครหาดใหญ่ออกเป็น 6 กลุ่มงานหลัก คือ

1. งานรักษาความสงบเรียบร้อยและการบริหารการปกครอง
2. งานพัฒนาด้านการสาธารณสุข
3. งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค
4. งานพัฒนาทางการศึกษาและพัฒนาจิตใจ
5. งานบริการสาธารณะ การสังคมสงเคราะห์ และอื่นๆ
6. งานเทศพาณิชย์และสถานสินเชื่อก่อตั้ง

3.1 การกำหนดสถานภาพองค์การ (Positioning)

จากการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อมภายนอกทั้ง 4 ด้าน การวิเคราะห์ศักยภาพภายในของเทศบาลนครหาดใหญ่ และการประเมินสถานการณ์ทั่วไปขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่ติดต่อกับเทศบาลนครหาดใหญ่หรือให้บริการทำกิจกรรมร่วมกับเทศบาลนครหาดใหญ่ จะเห็นได้ว่าเทศบาลนครหาดใหญ่จะได้รับผลกระทบจากสภาวะแวดล้อมในลักษณะที่เป็นทั้งบวก และ ลบ หรือเป็นทั้ง โอกาส และภัยอุปสรรค และจากการประเมินร่วมกันระหว่างคณะที่ปรึกษาและคณะทำงานซึ่งได้จากการประชุมเชิงปฏิบัติการแบบระดมสมอง (Brainstorming Workshop) ในเรื่องนี้แล้วเห็นว่าผลกระทบในภาพรวมจะมีลักษณะเป็น โอกาส มากกว่า

ในด้านศักยภาพภายในของเทศบาลนครหาดใหญ่ แม้ผลการประเมินแต่ละด้านจะมีทั้ง จุดแข็ง และ จุดอ่อน ก็ตาม ผลประเมินเชิงวิชาการในภาพรวมจะมีจุดอ่อนที่ต้องปรับปรุงพัฒนา มากกว่า ซึ่งมักจะเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของหน่วยงานบริหารภาครัฐที่มีข้อจำกัดในการทำงานอยู่มาก

จากผลการประเมินดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงสถานภาพ (Positioning) ปัจจุบันของเทศบาลนครหาดใหญ่ และจะเห็นว่าในอนาคตเทศบาลนครหาดใหญ่มีโอกาที่จะทำงานและพัฒนาท้องถิ่นตามภารกิจได้อย่างสูงเพราะมีปัจจัยสนับสนุนอยู่มาก แม้จะมีจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องเกี่ยวกับศักยภาพภายในอยู่บ้างก็ตาม ซึ่งเป็นจุดที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนาต่อไป

พัฒนาระดับจังหวัด ระดับภาค และระดับชาติ โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ยินยอมและสมัครใจที่จะเข้ามาร่วมในการรับบริการหรือจัดการบริการร่วมกัน

ในการบริหารจัดการภารกิจดังกล่าว เทศบาลนครหาดใหญ่จะปรับปรุงการจัดองค์การให้ทันสมัย และพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อให้งานด้านบริการและงานพัฒนาท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ

3.3 ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues หรือ Emphases)

การพิจารณากำหนดประเด็นยุทธศาสตร์เป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นหนึ่งของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหาร โดยจะพิจารณาลักษณะโอกาส ภัยอุปสรรค จุดแข็ง จุดอ่อน ที่ได้ประเมินไว้แล้วเฉพาะที่เห็นว่ามีมีความสำคัญและสอดคล้องกับภารกิจ เพื่อมุ่งให้เห็นจุดเน้นอันสำคัญของภารกิจ ที่จะต้องทำในทิศทางอนาคต ซึ่งอาจจะกำหนดระยะเวลาเป็น 3 ปี, 5 ปี, 10 ปี หรือมากกว่านี้ และช่วยให้ทุกฝ่ายในองค์การเห็นและเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน ยอมรับร่วมกันเกี่ยวกับทิศทางในอนาคตขององค์การอันจะทำให้แต่ละฝ่ายผนึกและประสานสรรพกำลัง (Combined Efforts) ไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งจะช่วยให้การพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ของภารกิจได้ตรงประเด็น สามารถใช้เป็นแนวทางในการนำไปสู่การวางแผนปฏิบัติการได้ง่ายและตรงจุดยิ่งขึ้น

จากการวิเคราะห์โดยคณะที่ปรึกษาและจากการประชุมเชิงปฏิบัติการแบบระดมสมอง ซึ่งได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วเห็นว่าในระยะแรกนี้เทศบาลนครหาดใหญ่จำเป็นต้องกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ไว้ 11 ประเด็นยุทธศาสตร์ ดังต่อไปนี้

1. การเพิ่มศักยภาพการจัดบริการให้ประชาชนและชุมชน และการส่งเสริมสิทธิชุมชน
2. การเพิ่มศักยภาพการบริหารงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ความสะอาด และความเป็นระเบียบของท้องถิ่น
3. การพัฒนาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
4. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนการพัฒนาทุกระดับ
5. การส่งเสริมการใช้มาตรการของผังเมือง เพื่อการพัฒนาเมืองและควบคุมการขยายตัวของชุมชนเมือง

6. การพัฒนาและส่งเสริมการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น
7. การส่งเสริมความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนในการพัฒนาเมือง
8. การจัดการให้มีความสมดุลในการใช้ การป้องกัน รักษา และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
9. การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกัน
10. จัดให้มี ส่งเสริม และพัฒนาสวนสาธารณะ แหล่งท่องเที่ยว และกิจกรรมนันทนาการ
11. การพัฒนาศักยภาพขององค์กรและบุคลากร

4. การศึกษาวิเคราะห์ต่อไปเพื่อความสมบูรณ์ของโครงการ

งานที่ได้จัดทำเสร็จแล้วในวาระแรกนี้ ผู้บริหารยังไม่อาจนำไปใช้เพื่อวางแผนปฏิบัติการได้ต่อไป การศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องนี้จะต้องทำต่อไปในระยะที่ 2 เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์เป็นแผนที่เสร็จสมบูรณ์ งานที่จะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ต่อไปมีดังนี้

4.1 ด้านการพัฒนาเมือง

จะต้องมีการศึกษา วิเคราะห์ต่อไป ดังนี้

4.1.1 วิเคราะห์และการกำหนดกลยุทธ์ ของแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นงานศึกษาวิเคราะห์ที่ใช้เวลามาก

4.1.2 วิเคราะห์ประเด็นปัญหาทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานท้องถิ่น และการพัฒนาเมืองรวมต่อไปให้เสร็จ

4.1.3 จัดทำแผนปฏิบัติการด้านพัฒนาเมืองร่วมกับฝ่ายผังเมืองเป็นตัวอย่างประมาณ 3 กิจกรรม

4.1.4 จัดทำข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติเพื่อประโยชน์ในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ และแก้ปัญหาในการบริหารด้านพัฒนาเมือง

4.2 ด้านการพัฒนาผังเมือง

4.2.1 จะได้ดำเนินการศึกษาเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเมือง (Development Plan) ในอนาคต ตามกรอบแผนโครงสร้างที่ได้จัดทำไปแล้ว แผนผังระดับนี้จะเป็นแผนผังที่ใช้เป็นตัวชี้้นำการพัฒนาพื้นที่ในเขตเมือง การดำเนินงานครั้งนี้จะจัดทำแผนผังระดับนี้ที่ชุมชนนครหาดใหญ่แห่งเดียว โดยครอบคลุมพื้นที่ในเขตปริมณฑลโดยรอบที่มีความผูกพันประจำวัน (Daily Contact Area) กับศูนย์กลางของนครหาดใหญ่ไว้ด้วย แผนผังนี้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับ “ผังเมืองรวม” ที่ดำเนินการโดยกรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย แต่อาจจะมีเนื้อหาวิธีการและมาตรการในการใช้บังคับผังเมืองที่แตกต่างไป

4.2.2 จัดทำแผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) หรือโครงการพัฒนา (Development Project) แผนผังนี้จะมีลักษณะเป็นแผนงานโครงการพัฒนายันเป็นส่วนประกอบของแผนผังโครงสร้างภาคมหานครหรือแผนผังพัฒนาเมือง ซึ่งอาจจะเป็นผังเฉพาะจุดเฉพาะบริเวณที่จะต้องดำเนินการ หรือผังโครงสร้างพื้นฐานประเภทใดประเภทหนึ่งก็ได้ ซึ่งแล้วแต่ผลของการวิเคราะห์และคัดเลือกจากขบวนการวางผังโดยส่วนรวม แผนผังนี้อาจจะมีจำนวนระหว่าง 2-3 โครงการ และจะมีความละเอียดชัดเจนในระดับความเหมาะสมเบื้องต้น

การดำเนินการศึกษาตามข้อ 4.1 และ 4.2 เป็นงานที่สำคัญมากหากไม่ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ต่อไปเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่สมบูรณ์แล้ว สิ่งที่ทำมาทั้งหมดดังกล่าวมาแล้วตั้งแต่ต้นก็จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติของเทศบาลนครหาดใหญ่มากนัก ลำพังกำหนดให้มีแต่ วิสัยทัศน์ ภารกิจ และประเด็นยุทธศาสตร์ สำหรับการพัฒนาเมือง และมีเพียงผังโครงสร้าง (Structure Plan) ในกรณีศึกษาการพัฒนาผังเมืองเท่าที่ได้จัดทำไปแล้วในระยะที่ 1 เท่านั้น ยังไม่เป็นการเพียงพอและจะใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาเมืองหรือผังเมืองได้เลย จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องทำส่วนที่ยังขาดอยู่ในระยะที่ 2 ของโครงการให้เสร็จ โดยการจัดทำกลยุทธ์ของแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์และจัดทำผังเมืองรวม รวมทั้งสิ่งจำเป็นอื่นๆ ที่จะต้องทำในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของนครหาดใหญ่ต่อไป

สารบัญ

	หน้า
คำนำผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา	(1)
คำนำนายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่	(2)
คำนำผู้อำนวยการสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ	(4)
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)	(9)
1. ปฐมบท	
1.1 บทนำ	1-1
1.2 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของโครงการ	1-3
1.2.1 ความเป็นมาของโครงการ	1-3
1.2.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ	1-4
1.2.3 ขอบเขตงานที่ต้องทำ	1-6
1.2.4 ขอบเขตพื้นที่ที่ศึกษา	1-6
1.2.5 แนวทางและวิธีการที่ใช้ในการศึกษาและทำแผน	1-8
1.3 สถานภาพของแผน	1-12
1.4 ประวัติและวิวัฒนาการของเทศบาลนครหาดใหญ่	1-12

2. การวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลง ของสภาวะแวดล้อมภายนอกต่อเทศบาลนครหาด- ใหญ่และปริมณฑล	
2.1 การประเมินผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยภายนอกด้านการ เมืองการปกครอง	2-1
2.1.1 ความหมายและความสำคัญ	2-1
2.1.2 สภาพข้อเท็จจริง	2-2
2.1.3 การวิเคราะห์ผลกระทบ	2-15
2.2 การประเมินผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยภายนอกด้าน เศรษฐกิจและมีผลกระทบต่อการบริหารของเทศบาล นครหาดใหญ่	2-39
2.2.1 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจโลก	2-39
2.2.2 เศรษฐกิจภายในประเทศ	2-45
2.2.3 การวิเคราะห์ผลกระทบ	2-61
2.3 การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมภายนอกด้านสังคม ที่มีผลกระทบต่อการบริหารของเทศบาลนครหาดใหญ่....	2-74
2.3.1 การเปลี่ยนแปลงทางสังคมของไทย	2-74
2.3.2 สถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มของแต่ละปัจจัยทาง สังคม	2-76
2.3.3 การวิเคราะห์ผลกระทบ	2-106

	หน้า
2.4 การพัฒนาด้านเทคโนโลยีและผลกระทบที่เกิดขึ้น	2-113
2.4.1 เทคโนโลยีและบทบาทในการเปลี่ยนแปลงสังคม	2-113
2.4.2 การพัฒนาของเทคโนโลยีในอนาคต	2-113
2.4.3 การส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐบาล	2-136
2.4.4 แนวโน้มของการพัฒนาเทคโนโลยีภายในประเทศ	2-140
2.4.5 อิทธิพลของการพัฒนาเทคโนโลยีที่มีผลกระทบต่อการ ดำเนินงานของเทศบาลนครหาดใหญ่	2-142
2.4.6 การวิเคราะห์ผลกระทบ	2-151
2.5 ภาพรวมผลกระทบที่เกิดจากสภาวะแวดล้อมภายนอก.....	2-164
3. การประเมินศักยภาพภายในของเทศบาลนครหาดใหญ่	
3.1 ด้านโครงสร้าง	3-1
3.1.1 สภาพข้อเท็จจริง	3-1
3.1.2 การจัดโครงสร้างทางการบริหารของเทศบาล นครหาดใหญ่	3-3
3.1.3 การวิเคราะห์ด้านโครงสร้าง	3-35
3.2 ด้านระบบงานและระบบแผน/โครงการ	3-39
3.2.1 สภาพข้อเท็จจริง	3-39
3.2.2 การวิเคราะห์	3-52
3.3 ด้านบุคลากร	3-56
3.3.1 สภาพข้อเท็จจริง	3-56
3.3.2 การวิเคราะห์ด้านการบริหารงานบุคคล	3-85

	หน้า
3.4 ด้านการเงิน การคลังและงบประมาณ	3-100
3.4.1 ความสำคัญของการศึกษา	3-100
3.4.2 กรอบความคิดในการศึกษา	3-101
3.4.3 การวิเคราะห์สถานภาพทางการคลัง : องค์ประกอบ ของรายรับและรายจ่าย	3-103
3.4.4 เสถียรภาพและศักยภาพการคลังด้านรายได้	3-111
3.4.5 ปัญหาเสถียรภาพของรายได้	3-135
3.4.6 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในระดับรายได้จากเงินโอนฯ ตามนโยบายของรัฐบาล.....	3-136
3.4.7 เสถียรภาพและศักยภาพการคลังด้านรายจ่าย	3-144
3.4.8 การประเมินขีดความสามารถในการกู้เงินของเทศบาล นครหาดใหญ่	3-161
3.4.9 ประสิทธิภาพการใช้ทรัพย์สินของเทศบาล	3-166
3.4.10 สรุปจุดแข็งและจุดอ่อนทางการคลังเทศบาลนครหาด- ใหญ่	3-169
3.5 ด้านการใช้เทคโนโลยี	3-175
3.5.1 สภาพข้อเท็จจริงด้านเทคโนโลยี	3-175
3.5.2 การวิเคราะห์ด้านเทคโนโลยี	3-179
3.5.3 ปัญหาด้านการใช้เทคโนโลยี	3-181
4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและการ พัฒนาผังเมือง	
4.1 สภาพข้อเท็จจริงการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	4-1

4.1.1 กฎหมายที่กำหนดหลักการ นโยบาย หรือการบริหาร การเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น	4-2
4.1.2 กฎหมายที่กำหนดรูปแบบ ระบบบริหาร โครงสร้าง และ อำนาจหน้าที่	4-6
4.1.3 กฎหมายที่กำหนดรายได้ของท้องถิ่น	4-7
4.1.4 กฎหมายที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น	4-8
4.1.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมบุคลากรและบริหาร งานของท้องถิ่น	4-10
4.2 กฎหมายที่เทศบาลนครหาดใหญ่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน สามารถแบ่งออกตามประเภท การกิจ/งาน/บริการ ได้	
4.2.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยและการบริหารการ ปกครอง	4-10
4.2.2 งานพัฒนาด้านการสาธารณสุข	4-11
4.2.3 งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค	4-12
4.2.4 งานพัฒนาทางการศึกษาและพัฒนาจิตใจ	4-13
4.2.5 การบริการสาธารณะ การสังคมสงเคราะห์และอื่น ๆ	4-14
4.2.6 การเทศพาณิชย์และสถานสินเชื๋อส่วนท้องถิ่น	4-14
4.3 การวิเคราะห์	4-15
5. องค์การปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในปริมณฑลของการ พัฒนาเมือง	
5.1 องค์การบริหารส่วนตำบลโดยทั่วไป	5-1

5.1.1 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ใน ปริมณฑลของการพัฒนาเมือง	5-2
5.1.2 ปัญหาในการดำเนินงานโดยทั่วไปขององค์การบริหาร ส่วนตำบล	5-3
5.2 องค์การบริหารส่วนตำบลคองหงส์	5-4
5.3 องค์การบริหารส่วนตำบลคลองแห	5-7
5.4 องค์การบริหารส่วนตำบลคลองอยู่ตะเภา	5-10
5.5 องค์การบริหารส่วนตำบลควนลัง	5-13
5.6 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าช้าง	5-18
5.7 องค์การบริหารส่วนตำบลฉลุง	5-22
5.8 องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพรุ	5-25
5.9 องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งขมิ้น	5-28
5.10 เทศบาลตำบลบ้านพรุ	5-29
5.10.1 ข้อมูลทั่วไป	5-29
5.10.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่	5-30
5.11 การวิเคราะห์	5-33
6. การวางยุทธศาสตร์การพัฒนานครหาดใหญ่	
6.1 ประเด็นหลักที่เป็นองค์ประกอบในการวางยุทธศาสตร์ ...	6-1
6.1.1 การแบ่งกลุ่มงานของเทศบาลนครหาดใหญ่	6-1
6.1.2 หน่วยงานที่ทำหน้าที่เหมือนหรือคล้ายเทศบาลนคร- หาดใหญ่	6-4
6.1.3 ผู้ใช้หรือผู้รับบริการ	6-15

	หน้า
6.2 การกำหนดสถานภาพองค์การ	6-23
6.3 วิสัยทัศน์และการกิจ	6-24
6.4 ประเด็นยุทธศาสตร์	6-27
7. ผังโครงสร้างการพัฒนา	
7.1 ความเป็นมาของผังโครงสร้างการพัฒนา	7-1
7.1.1 ความหมายของผังโครงสร้างและวัตถุประสงค์	7-1
7.1.2 แนวคิดที่จะนำมาสู่ผังโครงสร้างการพัฒนา	7-2
7.1.3 คุณลักษณะของผังโครงสร้าง	7-7
7.1.4 ประโยชน์ที่น่าจะได้จากผังโครงสร้าง	7-8
7.1.5 ผังโครงสร้างในฐานะแม่บทของผังเมือง	7-9
7.2 ภาพรวมของสถานการณ์ ด้านกายภาพของกลุ่มพื้นที่- พัฒนา สงขลา-หาดใหญ่-สะเดา	7-10
7.2.1 ขอบเขตผังโครงสร้าง	7-10
7.2.2 สภาพพื้นที่ ภูมิประเทศ ภูมิอากาศ	7-11
7.2.3 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	7-17
7.2.4 โครงสร้างพื้นฐาน	7-24
7.3 ภาพรวมของสถานการณ์ ด้านการพัฒนาของกลุ่มพื้นที่- พัฒนา สงขลา-หาดใหญ่-สะเดา	7-38
7.3.1 การตั้งถิ่นฐาน ชุมชน และปัญหา	7-38
7.3.2 การใช้ประโยชน์ที่ดิน	7-42
7.3.3 แผนพัฒนาเมือง	7-44
7.3.4 สภาพด้านเศรษฐกิจ	7-60

7.4 การวิเคราะห์แนวโน้มการพัฒนาของกลุ่มพื้นที่พัฒนา สงขลา-หาดใหญ่-สะเดา	7-67
7.4.1 ปัจจัยสำคัญในการพิจารณาศักยภาพของพื้นที่เพื่อการพัฒนา	7-67
7.4.2 ศักยภาพการพัฒนาและแนวโน้ม	7-83
7.4.3 ทิศทางการขยายตัว	7-87
7.4.4 ปัญหาการพัฒนา	7-94
7.5 กรอบการพัฒนา	7-108
7.5.1 แนวคิดในการพัฒนา	7-108
7.5.2 วัตถุประสงค์การพัฒนา	7-109
7.5.3 ภาพอนาคตของกลุ่มพื้นที่พัฒนา สงขลา-หาดใหญ่- สะเดา	7-109
7.5.4 ข้อเสนอผังโครงสร้างการพัฒนา	7-118
7.5.5 สรุปสาระสำคัญและโอกาสการพัฒนาตามผังโครงสร้าง	7-131
7.6 แนวทางการใช้ประโยชน์จากผังโครงสร้าง	7-137
7.6.1 การใช้ประโยชน์ต้องให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้	7-137
7.6.2 ความสลับซับซ้อนกันระหว่าง “ลักษณะปัญหา” กับ “การแก้ปัญหา”	7-138
7.6.3 ลักษณะปัญหาในกรอบวัตถุประสงค์ของผังโครงสร้าง การพัฒนา	7-140
7.6.4 ความจำเป็นในการพัฒนาเมืองอย่างมีแบบแผน	7-141
7.6.5 หลักการที่สำคัญในการนำแผนผังไปสู่การปฏิบัติ	7-142
7.6.6 ศูนย์ประสานการพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จ	7-148

สารบัญรูป

	หน้า
รูปที่ 1.1 แสดงแผนที่จังหวัดสงขลา	1-2
รูปที่ 1.2 แสดงเขตเทศบาลนครหาดใหญ่	1-5
รูปที่ 1.3 แสดงการพิจารณาเขตผังพัฒนาเมืองนคร- หาดใหญ่และปริมณฑล	1-7
รูปที่ 2.1 แสดงปัจจัยภายนอกด้านการเมืองที่มีผล กระทบต่อเทศบาลนครหาดใหญ่	2-29
รูปที่ 2.2 แสดงพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้	2-30
รูปที่ 2.3 แสดงโครงการความร่วมมือการพัฒนาเขต เศรษฐกิจ 3 ฝ่าย (IMT-GT)	2-31
รูปที่ 2.4 แสดงปัจจัยภายนอกด้านเศรษฐกิจที่มีผล กระทบต่อเทศบาลนครหาดใหญ่	2-60
รูปที่ 2.5 แสดงแนวโน้มสภาวะแวดล้อมที่มีผลกระทบ ต่อการบริหารการพัฒนาเมืองในอนาคต	2-165
รูปที่ 3.1 แสดงรายรับรายจ่ายเปรียบเทียบเทศบาลนคร- หาดใหญ่ ปี 2536-2540	3-108
รูปที่ 3.2 แสดงรายรับรายจ่ายเปรียบเทียบกับเงินสะสม เทศบาล ปี 2536-2540	3-109
รูปที่ 3.3 แสดงรายรับรายจ่ายเปรียบเทียบกับเงินสะสม เทศบาล (คาดการณ์ 5 ปีข้างหน้า)	3-110

รูปที่ 3.4	แสดงแหล่งรายได้ของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปี 2536-2540	3-113
รูปที่ 3.5	แสดงสัดส่วนรายได้เทศบาลต่อผลผลิตมวล- รวม อำเภอหาดใหญ่ (คาดการณ์ 5 ปีข้างหน้า)	3-116
รูปที่ 3.6	แสดงสัดส่วนรายได้เทศบาลนครหาดใหญ่ต่อ ผลผลิตมวลรวมอำเภอ	3-117
รูปที่ 3.7	แสดงแหล่งรายได้จากภาษีอากรของเทศบาล นครหาดใหญ่	3-119
รูปที่ 3.8	แสดงเปรียบเทียบรายได้จากภาษี 4 ประเภทที่ สำคัญของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปี 2536- 2540	3-122
รูปที่ 3.9	แสดงภาษีโรงเรือนที่ดินที่เก็บได้เปรียบเทียบ การเพิ่มศักยภาพเดิมที่	3-126
รูปที่ 3.10	Hatyai Municipality : Efficiency Rates of Property Tax Collection	3-127
รูปที่ 3.11	แสดงคาดการณ์รายได้ค่าธรรมเนียม และค่า- ปรับที่สำคัญ 5 ปีข้างหน้า	3-131
รูปที่ 3.12	แสดงอัตราการเปลี่ยนแปลงต่อปีของรายได้ หลักเทศบาลนครหาดใหญ่	3-141
รูปที่ 3.13	แสดงสัดส่วนของเงินโอนต่อรายรับของเทศ- บาลนครหาดใหญ่ (คาดการณ์ 5 ปีข้างหน้า) ...	3-142

	หน้า
รูปที่ 3.14 แสดงเงินโอนกับรายได้ที่เก็บเองของเทศบาลนครหาดใหญ่ (คาดการณ์ 5 ปีข้างหน้า)	3-143
รูปที่ 3.15 แสดงเปรียบเทียบรายจ่ายด้านที่สำคัญของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปี 2536-2540	3-146
รูปที่ 3.16 แสดงเปรียบเทียบรายจ่ายลงทุนกับรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครหาดใหญ่	3-154
รูปที่ 3.17 แสดงสัดส่วนรายจ่ายลงทุนจากเงินอุดหนุนของเทศบาลนครหาดใหญ่	3-155
รูปที่ 3.18 แสดงรายรับ/รายจ่ายเทศบาลต่อหัวประชากรเทศบาลนครหาดใหญ่ คาดการณ์จนถึงปี พ.ศ. 2560	3-174
รูปที่ 5.1 แสดงแผนที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอหงส์ ..	5-5
รูปที่ 5.2 แสดงแผนที่องค์การบริหารส่วนตำบลคลองแห ..	5-8
รูปที่ 5.3 แสดงแผนที่องค์การบริหารส่วนตำบลคลองอยู่-ตะเภา	5-12
รูปที่ 5.4 แสดงแผนที่องค์การบริหารส่วนตำบลควนลัง ..	5-14
รูปที่ 5.5 แสดงแผนที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าช้าง ...	5-19
รูปที่ 5.6 แสดงแผนที่องค์การบริหารส่วนตำบลจลุง	5-23
รูปที่ 5.7 แสดงแผนที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพรุ ..	5-26
รูปที่ 5.8 แสดงองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ติดต่อกับเทศบาลนครหาดใหญ่	5-34

รูปที่ 5.9	แสดงประมาณการของประชากรตามกลุ่มอายุ และเพศ เทศบาลนครหาดใหญ่	5-37
รูปที่ 5.10	แสดงประมาณการของประชากรตามกลุ่มอายุ และเพศ ตำบลคอหงส์	5-38
รูปที่ 5.11	แสดงประมาณการของประชากรตามกลุ่มอายุ และเพศ ตำบลคลองแห	5-39
รูปที่ 5.12	แสดงประมาณการของประชากรตามกลุ่มอายุ และเพศ ตำบลควนลัง	5-40
รูปที่ 5.13	แสดงประมาณการของประชากรตามกลุ่มอายุ และเพศ ตำบลคลองอุตุเกา	5-41
รูปที่ 6.1	แสดงสภาพภาพปัจจุบันของเทศบาลนครหาด- ใหญ่	6-23
รูปที่ 6.2	แสดงแนวโน้มสภาวะแวดล้อมที่มีผลกระทบ ต่อการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์	6-26
รูปที่ 7.1	Regional Cluster City	7-3
รูปที่ 7.2	แสดงกลุ่มพื้นที่พัฒนา 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้	7-5
รูปที่ 7.3	แสดงพื้นที่ศึกษาผังโครงสร้างการพัฒนา	7-12
รูปที่ 7.4	แสดงปริมาณการจราจรเฉลี่ยต่อวัน	7-27
รูปที่ 7.5	แสดงระบบบำบัดน้ำเสียหาดใหญ่	7-35
รูปที่ 7.6	แสดงการกระจายบริการการศึกษา	7-36

รูปที่ 7.7	แสดงการกระจายบริการสาธารณสุข	7-37
รูปที่ 7.8	แสดงขนาดและการกระจายตัวประชากรราย ตำบล พ.ศ. 2540	7-39
รูปที่ 7.9	แสดงพื้นที่รองรับการเพิ่มประชากร	7-41
รูปที่ 7.10	แสดงการพัฒนาภาคใต้ตอนล่างตามผังเคา- โครงการพัฒนาประเทศ	7-50
รูปที่ 7.11	แสดงการพัฒนาพื้นที่ตามแผนพัฒนาลุ่มน้ำ ทะเลสาบสงขลา	7-52
รูปที่ 7.12	แสดงแนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัด สงขลา	7-55
รูปที่ 7.13	แสดงแหล่งท่องเที่ยวจังหวัดสงขลา	7-56
รูปที่ 7.14	แสดงแหล่งท่องเที่ยวกลุ่มเมืองสงขลา-สิงหนคร	7-57
รูปที่ 7.15	แสดงแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม	7-59
รูปที่ 7.16	แสดงการกระจายสถานประกอบการอุตสาหกรรม	7-62
รูปที่ 7.17	แสดงศักยภาพรวมของการพัฒนาพื้นที่เป็น ชุมชน	7-80
รูปที่ 7.18	แสดงแนวโน้มการกระจายตัวประชากรใน อนาคต พ.ศ. 2562	7-102
รูปที่ 7.19	แสดงทิศทางการขยายตัวของเมืองหาดใหญ่ ไปสู่ตำบลโดยรอบ	7-103

รูปที่ 7.20	แสดงการขยายตัวของชุมชนในกลุ่มหาดใหญ่- สงขลาไปยังพื้นที่ตอนใน	7-104
รูปที่ 7.21	แสดงการขยายตัวของชุมชนในกลุ่มหาดใหญ่- สงขลา	7-105
รูปที่ 7.22	แสดงทิศทางการขยายตัวของเมืองสงขลา- สิงหนคร	7-106
รูปที่ 7.23	แสดงทิศทางการขยายตัวในกลุ่มพื้นที่ชายแดน	7-107
รูปที่ 7.24	แสดงภาพอนาคต ที่ 1 (SCENARIO 1)	7-111
รูปที่ 7.25	แสดงภาพอนาคต ที่ 2 (SCENARIO 2)	7-113
รูปที่ 7.26	แสดงภาพอนาคต ที่ 3 (SCENARIO 3)	7-115
รูปที่ 7.27	ผังโครงสร้างการพัฒนากลุ่มพื้นที่ สงขลา- หาดใหญ่-สะเดา ระบบชุมชน	7-119
รูปที่ 7.28	ผังโครงสร้างการพัฒนากลุ่มพื้นที่ สงขลา- หาดใหญ่-สะเดา ระบบคมนาคม ขนส่งและ บริการพื้นฐานการพัฒนา	7-123
รูปที่ 7.29	ผังโครงสร้างการพัฒนากลุ่มพื้นที่ สงขลา- หาดใหญ่-สะเดา ระบบการใช้ที่ดิน	7-129
รูปที่ 7.30	ผังโครงสร้างการพัฒนากลุ่มพื้นที่ สงขลา- หาดใหญ่-สะเดา	7-133

สารบัญแผนภูมิ

หน้า

แผนภูมิที่ 3.1	การแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาลนคร- หาดใหญ่	3-4
แผนภูมิที่ 3.2	การแบ่งส่วนราชการของสำนักปลัด- เทศบาล	3-5
แผนภูมิที่ 3.3	การแบ่งส่วนราชการของกองวิชาการและ แผนงาน	3-7
แผนภูมิที่ 3.4	การแบ่งส่วนราชการของกองคลัง	3-9
แผนภูมิที่ 3.5	การแบ่งส่วนราชการของกองอนามัยและ สิ่งแวดล้อม	3-11
แผนภูมิที่ 3.6	การแบ่งส่วนราชการของกองสวัสดิการ- สังคม	3-14
แผนภูมิที่ 3.7	การแบ่งส่วนราชการของสำนักการศึกษา ...	3-15
แผนภูมิที่ 3.8	การแบ่งส่วนราชการของสำนักการช่าง	3-18
แผนภูมิที่ 3.9	การแบ่งส่วนราชการของกองควบคุม อาคารและผังเมือง.....	3-31
แผนภูมิที่ 3.10	การแบ่งส่วนราชการของกองควบคุมการ ก่อสร้าง	3-31
แผนภูมิที่ 3.11	การแบ่งส่วนราชการของกองการโยธา	3-32

		หน้า
แผนภูมิที่ 3.12	การแบ่งส่วนราชการของกองช่าง - สุขาภิบาล	3-32
แผนภูมิที่ 3.13	การแบ่งส่วนงานสถานธนาหุบาล	3-34
แผนภูมิที่ 3.14	การแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล- นครหาดใหญ่	3-66
แผนภูมิที่ 3.15	การแบ่งส่วนราชการของสำนักการช่าง	3-70
แผนภูมิที่ 3.16	การแบ่งส่วนราชการของสำนักการ- ศึกษา	3-72
แผนภูมิที่ 7.1	การประมาณการประชากรพื้นที่ศึกษา พ.ศ. 2542-2562	7-95
แผนภูมิที่ 7.2	นโยบายพัฒนาเมืองแบบ “สมบูรณ์รูป”	7-143
แผนภูมิที่ 7.3	นโยบายพัฒนาเมืองแบบ “ปล่อยตาม- สบาย”	7-144

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 แสดงสถิติการใช้สิทธิเลือกตั้ง ปี พ.ศ. 2533	2-11
ตารางที่ 2.2 แสดงสถิติการใช้สิทธิเลือกตั้ง ปี พ.ศ. 2538	2-11
ตารางที่ 2.3 แสดงสรุปการประเมินราคาที่ดินของจังหวัด สงขลา จำแนกเป็นรายอำเภอ	2-52
ตารางที่ 2.4 แสดงจำนวนโรงงานอุตสาหกรรม เงินทุน และ คนงาน จำแนกเป็นรายอำเภอ พ.ศ. 2538	2-55
ตารางที่ 2.5 Gross Provincial Product at Current Market Prices ..	2-57
ตารางที่ 2.6 Gross Amphoe Product at Constant 1988 Prices	2-58
ตารางที่ 2.7 Gross Amphoe Product at Current Market Prices	2-59
ตารางที่ 2.8 แสดงอัตราการเพิ่ม การเกิด การตาย อัตราเจริญ- พันธุ์รวม	2-76
ตารางที่ 2.9 แสดงแนวโน้มอายุขัยของประชากร	2-77
ตารางที่ 2.10 แสดงจำนวนประชากร คาดประมาณ รายเพศ 2535-2558	2-78
ตารางที่ 2.11 แสดงองค์ประกอบด้านเพศ	2-79
ตารางที่ 2.12 แสดงประมาณการของประชากรตามกลุ่ม อายุ และเพศ ฯ	2-80

ตารางที่ 2.13	แสดงจำนวนและอัตราส่วนร้อยละประชากรไทย พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2568	2-81
ตารางที่ 2.14	แสดงอัตราส่วนของประชากรในช่วงวัยต่าง ๆ ใน ปี 2538 กับปี 2568	2-82
ตารางที่ 2.15	แสดงอัตราส่วนการพึงพิงระหว่างปี พ.ศ. 2513 ถึง พ.ศ. 2568	2-83
ตารางที่ 2.16	แสดงการกระจายตัวของประชากรในเขตเมือง และชนบท (พ.ศ. 2533-2568)	2-84
ตารางที่ 2.17	แสดงอัตราความหนาแน่นของประชากรปี 2533- 2568	2-85
ตารางที่ 2.18	แสดงเป้าหมายจำนวนผู้เข้ารับบริการด้านการฝึก- อบรมจำแนกตามสังกัดปีการศึกษา 2535-2539	2-88
ตารางที่ 2.19	แสดงเป้าหมายจำนวนผู้รับบริการการศึกษานอก โรงเรียน จำแนกตามประเภทการจัดการศึกษา และหน่วยงาน ปีการศึกษา 2535-2539	2-89
ตารางที่ 2.20	จำนวนผู้ป่วยและผู้มีอาการสัมพันธ์กับโรคเอดส์ ในช่วงระหว่างปี 2527-2536	2-92
ตารางที่ 2.21	จำนวนและร้อยละของผู้ป่วย และผู้มีอาการสัม- พันธ์กับโรคเอดส์ทั้งหมด : จำแนกตามปัจจัยเสี่ยง	2-93
ตารางที่ 2.22	แสดงจำนวนผู้ป่วยโรคเอดส์ ผู้ติดเชื้อที่มีอาการ จำแนกรายปี (ตามปีที่ป่วย) จังหวัดสงขลา	2-95
ตารางที่ 2.23	แสดงจำนวนผู้ป่วยโรคเอดส์ จำแนกตามอำเภอใน จังหวัดสงขลา ตั้งแต่ มกราคม 2531-พฤษภาคม 2541	2-96

	หน้า
ตารางที่ 2.24 แสดงอัตราผู้ป่วยโรคเอดส์ต่อแสนประชากร จำแนกรายอำเภอ จังหวัดสงขลา ปี 2540	2-97
ตารางที่ 2.25 แสดงสถิติผู้ติดยาเสพติด	2-98
ตารางที่ 3.1 แสดงโครงสร้างและระดับตำแหน่งของผู้บริหาร ของเทศบาลชั้น 1	3-64
ตารางที่ 3.2 แสดงกรอบความคิดในการศึกษาด้านการเงินการ คลังของเทศบาลนครหาดใหญ่	3-102
ตารางที่ 3.3 แสดงสถานภาพทางการคลังของเทศบาลนคร- หาดใหญ่	3-104
ตารางที่ 3.4 แสดงรายรับของเทศบาลนครหาดใหญ่ (%)	3-111
ตารางที่ 3.5 แสดงเปรียบเทียบรายได้เทศบาลนครหาดใหญ่กับ ผลผลิตมวลรวมอำเภอ	3-115
ตารางที่ 3.6 แสดงแหล่งจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรของเทศ- บาลนครหาดใหญ่	3-118
ตารางที่ 3.7 แสดงเปรียบเทียบแหล่งรายได้จากภาษีอากรของ เทศบาลนครหาดใหญ่	3-123
ตารางที่ 3.8 แสดงการวิเคราะห์ศักยภาพในการจัดเก็บภาษี โรงเรือน	3-125
ตารางที่ 3.9 แสดงการวิเคราะห์ศักยภาพในการจัดเก็บภาษีป้าย	3-128
ตารางที่ 3.10 แสดงรายได้หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบ- อนุญาต	3-129
ตารางที่ 3.11 แสดงองค์ประกอบของเงินอุดหนุน	3-133
ตารางที่ 3.12 แสดงเงินอุดหนุนในการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อม	3-134

ตารางที่ 3.13	แสดงประมาณการรายได้ในระบบการจัดสรร แบบปัจจุบันและแบบใหม่	3-139
ตารางที่ 3.14	แสดงรายจ่ายเทศบาลนครหาดใหญ่ต่อหัว - ประชากร	3-144
ตารางที่ 3.15	แสดงเปรียบเทียบรายรับและรายจ่ายกับการ ประมาณการรายรับและรายจ่าย	3-147
ตารางที่ 3.16	แสดงเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมปี 2538-2540	3-149
ตารางที่ 3.17	แสดงสรุปผลการประเมินระบบงบประมาณของ เทศบาลนครหาดใหญ่	3-158
ตารางที่ 3.18	แสดงข้อสมมุติพื้นฐานในการกู้ยืมของเทศบาลนคร- หาดใหญ่	3-162
ตารางที่ 3.19	แสดง ทางเลือกที่ 1 : ใช้แหล่งรายได้ประจำของ เทศบาลเป็นฐานการประเมิน	3-163
ตารางที่ 3.20	แสดง ทางเลือกที่ 2 : ใช้รายได้จากดอกเบี้ยเงิน สะสมเทศบาลเป็นฐานการประเมิน	3-164
ตารางที่ 3.21	แสดง ทางเลือกที่ 3 : ใช้รายได้ประจำ และเงิน อุดหนุนทั่วไปเป็นฐานการประเมิน	3-165
ตารางที่ 3.22	แสดง ทางเลือกที่ 4 : ใช้ “รายได้ประจำสุทธิ” เป็นฐานการประเมิน	3-165
ตารางที่ 3.23	แสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพย์สินของเทศ- บาลนครหาดใหญ่	3-167
ตารางที่ 3.24	แสดงการพยากรณ์รายรับและรายจ่ายของเทศ- บาลนครหาดใหญ่ในอนาคต 20 ปี	3-168

ตารางที่ 3.25	แสดงสรุปจำนวนเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ ของเทศบาลนครหาดใหญ่	3-176
ตารางที่ 7.1	สรุปผลการตรวจวัดคุณภาพอากาศในเขตชุมชน-เมืองหาดใหญ่ ระหว่างเดือนธันวาคม 2538-พฤศจิกายน 2539	7-15
ตารางที่ 7.2	คุณภาพน้ำผิวดินในเขตอิทธิพลของโครงการปี พ.ศ. 2538-2539	7-20
ตารางที่ 7.3	สัดส่วนของน้ำอุปโภค-บริโภคจากแหล่งต่าง ๆ ในเขตชุมชนเมืองหาดใหญ่	7-29
ตารางที่ 7.4	ตารางแสดงสถิติและพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า ในช่วงปี พ.ศ. 2538-2555	7-31
ตารางที่ 7.5	การใช้ที่ดินในเขตผังเมืองรวมหาดใหญ่ พ.ศ. 2532 และสงขลา พ.ศ. 2536	7-43
ตารางที่ 7.6	การใช้ที่ดินในเขตผังเมืองรวมหาดใหญ่ พ.ศ. 2538	7-44
ตารางที่ 7.7	รายละเอียดคะแนนความเหมาะสมของปัจจัยหลักในการพิจารณาศักยภาพของพื้นที่ เพื่อการพัฒนา	7-82
ตารางที่ 7.8	การประมาณการจำนวนประชากรระดับตำบลในพื้นที่ศึกษา พ.ศ. 2542-2562 (รวมประชากรแฝง)	7-89
ตารางที่ 7.9	การประมาณการประชากรรวม ประชากรแฝงระดับเทศบาล สุขาภิบาลในพื้นที่ศึกษา พ.ศ. 2540-2562	7-92

ตารางที่ 7.10	การประมาณการจำนวนประชากรระดับตำบลในพื้นที่ศึกษา พ.ศ. 2542-2562 (รวมประชากรแฝง)	7-93
ตารางที่ 7.11	สรุปข้อมูลระดับตำบล จำแนกตามลักษณะพื้นที่ประชากรและปัญหา	7-96

ผนวก ข-12	การเปรียบเทียบขนาดพื้นที่และประชากรของ ชุมชนเมืองและเขตผังเมืองรวม ปี พ.ศ. 2538..	ผ-47
ผนวก ข-13	ข้อมูลโครงสร้างพื้นฐานของพื้นที่ศึกษา	ผ-48
ผนวก ข-14	ข้อมูลบริการพื้นฐานของพื้นที่ศึกษา	ผ-49
ผนวก ข-15	การประมาณการจำนวนประชากรในพื้นที่ศึกษา พ.ศ. 2542-2562 (ไม่รวมประชากรแฝง)	ผ-50
ผนวก ข-16	แบบสอบถาม การให้น้ำหนักความสำคัญแก่ ปัจจัยหลักในการพัฒนาพื้นที่	ผ-53
ผนวก ค.	บรรณานุกรม เอกสารทางวิชาการ และเอกสาร อ้างอิง	ผ-54
ผนวก ค-1	กฎหมาย	ผ-54
ผนวก ค-2	หนังสือ บทความ และเอกสารอ้างอิง	ผ-54
ผนวก ง.	ประกาศและคำสั่งต่าง ๆ	ผ-64
ผนวก ง-1	ประกาศจังหวัดสงขลาเรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาเมืองและผังเมืองนครหาดใหญ่และปริ- มณฑล ใน 20 ปีข้างหน้า ลงวันที่ 5 มีนาคม 2541	ผ-64

ผนวก ง-2	คำสั่งจังหวัดสงขลา ที่ 1003/2541 เรื่องแต่งตั้งคณะทำงานโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑล ใน 20 ปีข้างหน้า ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2541	ผ-71
ผนวก ง-3	คำสั่งจังหวัดสงขลา ที่ 1417/2541 เรื่องแต่งตั้งคณะทำงานโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2541	ผ-73
ผนวก จ.	ชื่อขององค์กรอาสาพัฒนาประชาชนหรือเอกชน (NGOs) ในภาคใต้	ผ-74
ผนวก ฉ.	อภิธานศัพท์	ผ-76
ผนวก ช.	บุคลากรหลักที่เป็นคณะที่ปรึกษาปฏิบัติตามโครงการ	ผ-83

1. ปฐมบท

1. ปฐมบท

1.1 บทนำ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมโลกอย่างรุนแรง และประเทศไทยก็ไม่พ้นจากผลกระทบดังกล่าว ซึ่งถ้าหากเข้ามาอย่างรุนแรงเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นกระแสความคิดเรื่องการค้าเสรี ซึ่งถือว่าโลกไร้พรมแดนทางเศรษฐกิจ เรื่องการขยายแนวคิดเสรีประชาธิปไตย เรื่องสิทธิมนุษยชน เรื่องการกระจายอำนาจการปกครองตนเอง รวมตลอดทั้งเรื่องการปฏิรูปทางการเมืองและระบบราชการ

แนวโน้มการบริหารและการพัฒนาประเทศภายใต้บริบทแห่งโลกาภิวัตน์ได้ชี้ให้เห็นว่าสังคมไทยได้มีการปรับเปลี่ยนตนเองตามจังหวะและขนาดของกระแสโลกาภิวัตน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ประชาชนชาวไทยมีความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองการปกครองตนเองดีขึ้น เข้าใจถึงสิทธิในการรับรู้ข่าวสารและเข้าใจถึงอิทธิพลของเทคโนโลยี เข้าใจแนวคิดใหม่ๆ ทางเศรษฐกิจ รู้ว่าตนเองจะปรับตัวอย่างไรบนเวทีการค้าแบบเสรี ในทางสังคมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต คนไทยมีความรู้และขีดความสามารถสูงขึ้น ต้องการบริการที่ดีและทำให้มีคุณภาพชีวิตดีกว่าจากรัฐมากขึ้น และรู้จักการปรับตัวเองให้เข้าได้กับวัฒนธรรมสากล

การที่สังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงและมีการเรียกร้องบริการจากรัฐมากขึ้นนี้ ทำให้เกิดแนวโน้มในการให้บริการและการพัฒนาหลายประการ ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

- รัฐจะเริ่มอ่อนแรงลง และตระหนักว่ารัฐควรจะมีบทบาทหน้าที่สำคัญอะไรบ้างและเรื่องใดบ้างที่รัฐไม่ควรทำแล้ว โดยมอบให้ท้องถิ่นและภาคเอกชนเป็นผู้ทำแทน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือแนวโน้มในอนาคต รัฐไม่สามารถดูแลเรื่องต่างๆ ได้อย่างครบถ้วนและทั่วถึงอย่างเช่นรัฐในอดีต บทบาทของรัฐในอนาคตจึงเป็นบทบาทของผู้อำนวยความสะดวก (Development Enabler) มากกว่า

- ภาคธุรกิจ เอกชนจะมีขีดความสามารถสูงขึ้น มีความสามารถในการปรับตัวและพร้อมที่จะเข้ามาสวมบทบาทแทนรัฐ

- ประชาชนจะมีความรู้ความสามารถมากขึ้น รู้จักการรวมตัวในรูปขององค์กรประชาชน องค์กรอาสาพัฒนาเอกชน หรือในรูปประชาสังคม (Civil Society) ที่จะร่วมมือกับท้องถิ่นของตนเองได้เป็นอย่างดี

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นและจะคงอยู่ต่อไปดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผลพวงที่จะเกิดขึ้นประการหนึ่งก็คือ ต่อไปเนื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทหน้าที่มากยิ่งขึ้น ยิ่งรัฐกระจายอำนาจลงมาให้ท้องถิ่นมากเท่าใด ท้องถิ่นก็มีความรับผิดชอบมากยิ่งขึ้นเท่านั้น และท้องถิ่นที่จะทำหน้าที่บริหารและพัฒนาท้องถิ่นให้ได้ดีกว่าผู้อื่นนั้นก็คือท้องถิ่นที่มีโอกาสเตรียมตัวก่อน มีวิสัยทัศน์และสามารถสร้างความพร้อมให้เกิดขึ้นกับตัวเองได้ก่อนผู้อื่น และที่สำคัญคือเป็นท้องถิ่นที่รู้จักการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารงานของตนเองไว้เป็นการล่วงหน้า

1.2 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของโครงการ

1.2.1 ความเป็นมาของโครงการ

จังหวัดสงขลาและเทศบาลนครหาดใหญ่ได้ร่วมกันพิจารณาเห็นว่าเทศบาลนครหาดใหญ่ซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางของภาคใต้ตอนล่างมีการขยายตัวของเมืองอย่างกว้างขวางและกำลังเป็นเขตอิทธิพลสำคัญในการพัฒนาเมืองในเขตพื้นที่สำคัญของเมืองที่เรียกว่า Hinterland อย่างกว้างขวางทั้งภายในตัวเมืองและปริมณฑล เนื่องจากได้รับผลกระทบที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และเทคโนโลยี เทศบาลนครหาดใหญ่และปริมณฑลจึงประสบปัญหาในการพัฒนาหลายด้าน ซึ่งหากไม่รีบแก้ไขก็อาจทำให้ไม่เกิดผลดีแก่ท้องถิ่นและจังหวัดเป็นส่วนรวมได้ ปัญหาหลายปัญหาเป็นปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้เรียบร้อยและสะสมมานานระหว่างท้องถิ่น เช่น ปัญหาการเก็บและกำจัดขยะ ปัญหาการบำบัดน้ำเสีย ปัญหาการระบายน้ำ ปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น หากไม่รีบแก้ไขให้เสร็จสิ้นหรือให้บรรเทาลงไปก็อาจจะนำไปสู่ความขัดแย้ง และเป็นอุปสรรคในการทำงานตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นที่มีอยู่และที่จะกำหนดขึ้นในอนาคต

ด้วยเหตุผลดังกล่าว เทศบาลนครหาดใหญ่และหน่วยการปกครองในปริมณฑลจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงการบริหารงานให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงและสนองตอบความต้องการของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องมีการรอบในการบริหารที่ชัดเจนและทันสมัยเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอย่างน้อยก็ในระยะ 20 ปีข้างหน้าในทุกด้าน โดยทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีแผนงานพัฒนาที่สอดคล้องกันและร่วมมือกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลเสียหายหรือเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตในอนาคตของเมืองใหญ่ที่อยู่ใกล้กัน

จากการตระหนักถึงความสำคัญในการเตรียมการพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จังหวัดสงขลาและเทศบาลนครหาดใหญ่จึงได้พิจารณาที่จะให้มีการกำหนดแนวทางการบริหารและการพัฒนาเมืองไว้เป็นการล่วงหน้า โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนที่เรียกว่า แผนทิศทางหรือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและการพัฒนามังเมืองในอนาคต เพื่อเป็นแผนแม่บทที่ครอบคลุมถึงความเจริญเติบโตของเมืองและปริมณฑลที่เชื่อมโยงกันในอนาคตหรือภายในระยะเวลา 20 ปีข้างหน้าเป็นอย่างน้อยโดยได้ขอให้สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนา-

ประสิทธิภาพในราชการ หรือ สปร. (Thailand Innovative Administration Consultancy Institute - TIA) ซึ่งเป็นหน่วยประสานการดำเนินการในเรื่องนี้มาตั้งแต่ต้น เป็นที่ปรึกษาและเป็นผู้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินงานร่วมกับทางจังหวัดสงขลา เทศบาลนครหาดใหญ่ และท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยได้เริ่มจากการจัดให้มีการสัมมนาเพื่อเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารการพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑล ตลอดจนพิจารณาติดต่อกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีส่วนร่วมและระดมความคิดเพื่อหาข้อมูลและแนวทางการพัฒนาเรื่องดังกล่าวก่อน เมื่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเห็นชอบในหลักการและแนวทางในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองแล้ว จึงได้เริ่มจัดทำข้อกำหนดการศึกษาโครงการ (Terms of Reference : TOR) เรียกว่า “โครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า” ซึ่งเป็นโครงการศึกษา วิเคราะห์พร้อมกันไปถึง 2 เรื่อง

ในที่สุดเทศบาลนครหาดใหญ่ โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาได้มอบหมายให้สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) เป็นที่ปรึกษาจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า ซึ่งเป็นแผนระยะยาวตามข้อกำหนดการศึกษา (Terms of Reference - TOR) ที่ได้จัดทำขึ้นโดยได้แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ระยะ (Phases) ระยะแรกใช้เวลาดำเนินการ 7 เดือนก่อน ซึ่งเริ่มตั้งแต่เดือนมีนาคม 2541 ถึงเดือนกันยายน 2541 ส่วนระยะที่ 2 จะได้ดำเนินการต่อไปหลังจากระยะแรกได้เสร็จสิ้นแล้ว

1.2.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

โครงการจัดทำแผนแม่บทว่าด้วยการกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลัก ๆ ไว้ดังนี้

1.2.2.1 เพื่อกำหนดทิศทางหรือยุทธศาสตร์การพัฒนานครหาดใหญ่และปริมณฑลในอนาคต 20 ปีข้างหน้าให้ชัดเจนเป็นการล่วงหน้า โดยกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ภารกิจหลัก (Mission) ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) วัตถุประสงค์ (Objectives) และกลยุทธ์ (Strategies) แนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับบทบาทที่จะเปลี่ยนไปตามผลกระทบที่จะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสถานะแวดล้อมภายนอกทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี โดยเฉพาะผลกระทบซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากโครงการความร่วมมือการพัฒนาเขตสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ (Indonesia- Malaysia-Thailand - Growth Triangle) รวมทั้งสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดสงขลา แผนพัฒนา 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งเป็นพื้นฐานของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปัจจุบันและฉบับต่อไป

รูปที่ 1.2 เขตเทศบาลนครหาดใหญ่



1.2.2.2 เพื่อกำหนดแผนผังการพัฒนาผังเมืองของนครหาดใหญ่และ
ปริมณฑลสำหรับรองรับความเจริญเติบโตที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นใน 20 ปีข้างหน้าในรูปของผังการ
พัฒนาพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินที่จำแนกเป็นย่าน (Zone) และเขต (District) ของการใช้ที่ดิน
ประเภทต่างๆ ผังระบบการคมนาคมขนส่ง ผังการพัฒนาบริการสาธารณะ ผังการอนุรักษ์และ
คุ้มครองสภาพแวดล้อม ผังระบบสาธารณูปโภคที่สำคัญ ๆ และกลยุทธ์ในการแปลงแผนสู่การ
ปฏิบัติทั้งในเขตเมืองและนอกเมืองในปริมณฑล รวมทั้งพื้นที่เป้าหมายในการเร่งรัดพัฒนาตาม
ศักยภาพของความเจริญ

1.2.3 ขอบเขตงานที่ต้องทำ

งานที่ต้องทำตามข้อกำหนดการศึกษา (TOR) คือ การทำแผนยุทธศาสตร์
การพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองในระยะแรก (7 เดือน) ระหว่างเดือนมีนาคม 2541 ถึงวันที่
28 เดือนกันยายน 2541 ซึ่งแยกออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

**ส่วนที่ 1 การกำหนดทิศทางและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนานครหาดใหญ่
และปริมณฑล ใน 20 ปีข้างหน้า**

ในระยะแรก ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2541 ถึงเดือนกันยายน 2541 จะทำ
การศึกษา วิเคราะห์ถึงขั้นกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองก่อนเท่านั้น

ส่วนที่ 2 การพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า

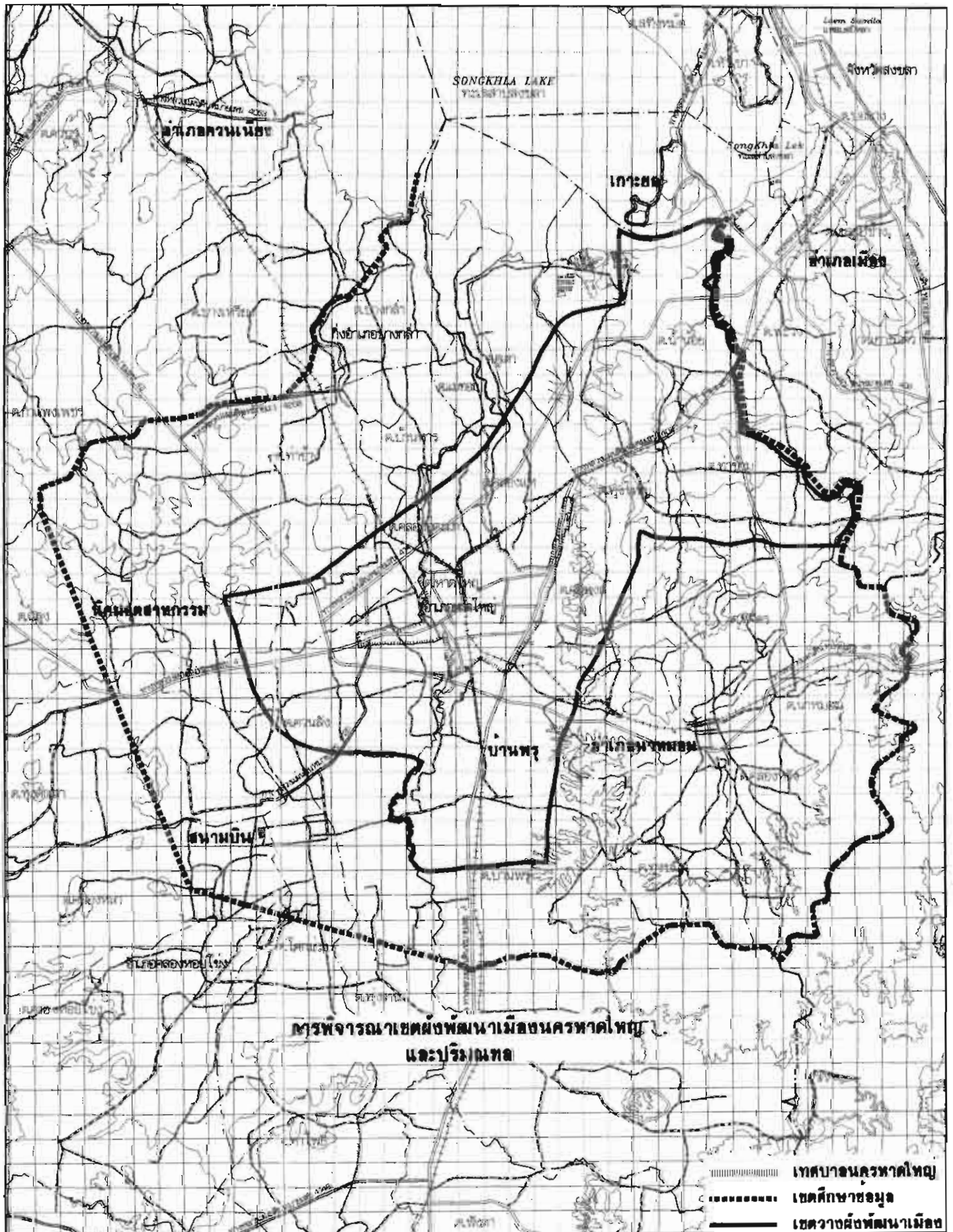
ในระยะแรกของการศึกษา วิเคราะห์จะดำเนินการถึงขั้นการจัดทำผังโครง
สร้าง (Structure Plan) ก่อนเท่านั้น

1.2.4 ขอบเขตพื้นที่ที่ศึกษา

ขอบเขตพื้นที่ที่ศึกษาตามโครงการนี้ได้แก่ พื้นที่ในเขตเทศบาลนครหาด-
ใหญ่และพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกับเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ และ
รวมถึงเขตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแม้ไม่ได้มีเขตติดต่อกับเทศบาลนครหาดใหญ่ แต่มี
กิจกรรมหรือบริการที่ทำร่วมกันกับเทศบาลนครหาดใหญ่ด้วย

ดังนั้น ขอบเขตพื้นที่ที่ศึกษาตามโครงการนี้ ซึ่งได้พิจารณาแล้วนอกจาก
เขตของเทศบาลนครหาดใหญ่จึงได้แก่พื้นที่ต่อไปนี้

รูปที่ 1.3



1. พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคองหงส์ อำเภอหาดใหญ่
2. พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคลองแห อำเภอหาดใหญ่
3. พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคลองอู่ตะเภา อำเภอหาดใหญ่
4. พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลควนลัง อำเภอหาดใหญ่
5. พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าช้าง อำเภอบางกล่ำ
6. พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่
7. พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพรุ อำเภอหาดใหญ่
8. พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งขมิ้น อำเภอหาดใหญ่
9. พื้นที่ในเขตเทศบาลตำบลบ้านพรุ อำเภอหาดใหญ่

1.2.5 แนวทางและวิธีการที่ใช้ในการศึกษาและทำแผน

ในการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองของเทศบาลนครหาดใหญ่นี้ นอกเหนือจากวิธีการที่ใช้ในการวิจัยตามปกติแล้ว คณะผู้ศึกษาได้กำหนดแนวทางและวิธีการที่ใช้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ดังนี้

1.2.5.1 ใช้วิธีการทำงานร่วมกัน (Comprehensive Planning Team)

โดยทำงานร่วมกันระหว่างคณะผู้ศึกษาและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรตามหลักการที่เรียกว่า Participative Management

เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของการดำเนินการตามหลัก Participative Management นี้ ได้แก่ การที่จะให้ท้องถิ่นทุกระดับมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานการศึกษา วิเคราะห์ด้วยทุกระยะ ทั้งในระยะเริ่มต้น ระยะดำเนินการ และระยะสุดท้ายหรือที่เรียกว่ามีส่วนร่วมอย่างเบ็ดเสร็จทุกขั้นตอนเพื่อจะได้เข้าใจและสามารถปฏิบัติต่อเนื่องได้ การมีส่วนร่วมแบบเบ็ดเสร็จนั้นนอกจากจะเป็นการให้ท้องถิ่นรับรู้รับทราบงานตลอดเวลาแล้ว ยังหวังว่าจะเป็นการถ่ายทอดแนวคิด หลักการ และวิธีการทำงานให้แก่ผู้ร่วมงานในท้องถิ่นให้สามารถขยายผลการดำเนินการนี้ไปในพื้นที่อื่น (เช่น แผนผังพัฒนาเมืองที่เหลือหรือโครงการพัฒนาอื่น ๆ) และสามารถทำการปรับปรุง (Update) แผนทิศทางหรือแผนยุทธศาสตร์และแผนผังที่ทำไว้แล้วนี้ให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีที่จะเปลี่ยนแปลงในอนาคตด้วย เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามวิธีการดังกล่าว จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการต่าง ๆ ดังนี้

1) ตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑล

ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาเป็นประธาน คณะกรรมการ มีหัวหน้าส่วนราชการทั้งระดับจังหวัดและระดับเทศบาลนครหาดใหญ่และผู้ทรงคุณวุฒิและภาคเอกชนจำนวนหนึ่งเป็นกรรมการ

คณะกรรมการมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้

- กำกับหลักการและวัตถุประสงค์ของโครงการ
- กำหนดขั้นตอนการดำเนินงานโครงการ
- ตั้งคณะกรรมการฯ (อย่างน้อย 3 คณะ)
- กำหนดขอบเขตการทำงานของคณะกรรมการฯ และมอบหมายงานให้แต่ละคณะกรรมการฯ ดำเนินการต่อไป
- พิจารณารายงานและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการทั้ง 3 คณะ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของผลงานทุกด้าน
- พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการดำเนินงานตามเงื่อนไขข้อตกลงในโครงการ (Terms of Reference :TOR) ดังกล่าว
- ดำเนินการเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับโครงการฯ

2) คณะอนุกรรมการประเมินสภาพแวดล้อม

มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาคนหนึ่งเป็นประธานคณะ
อนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการประเมินสภาพแวดล้อม มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้

- พิจารณาให้ความเห็นชอบผลการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อหาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม แนวโน้มในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและเทคโนโลยี เพื่อทำการประเมินโอกาส (Opportunity) หรือ ภัยอุปสรรค (ภัยอันตราย) (Threat) ที่จะมีผลกระทบต่ออนาคตใหญ่และปริมณฑล
- ให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะการศึกษาแนวโน้มบทบาทที่ควรจะเป็นของอนาคตใหญ่และปริมณฑล
- มีอำนาจตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- พิจารณาดำเนินการเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3) คณะอนุกรรมการประเมินขีดสมรรถนะภายในหรือศักยภาพขององค์กรของเทศบาลนครหาดใหญ่และองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องในปริมณฑล

มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาคนหนึ่งเป็นประธาน
อนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการประเมินขีดสมรรถนะฯ มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้

- พิจารณาให้ความเห็นชอบผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในปัจจุบันด้านโครงสร้าง นโยบาย ระบบงาน บุคลากร การเงิน การประสานงาน เครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ เพื่อประเมินจุดแข็ง (Strength) หรือจุดอ่อน (Weakness) หรือข้อจำกัดของเทศบาลนครหาดใหญ่ และศึกษาวิเคราะห์เช่นเดียวกันนี้โดยภาพรวมกว้าง ๆ องค์การที่เกี่ยวข้อง
- ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และผลการศึกษาวิเคราะห์ขีดสมรรถนะหรือศักยภาพของเทศบาลนครหาดใหญ่ในทางลึก (In-Depth Analysis) และขององค์การที่เกี่ยวข้องในภาพรวมกว้าง ๆ ที่จะรองรับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต 20 ปีข้างหน้า
- มีอำนาจตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่คณะอนุกรรมการฯ มอบหมาย
- พิจารณาดำเนินการเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4) คณะอนุกรรมการจัดวางผังเมืองและแผนพัฒนาพื้นที่

เป้าหมาย

มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาคนหนึ่งเป็นประธานคณะ

อนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการจัดวางผังเมืองและแผนพัฒนาพื้นที่เป้าหมาย มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้

- ปฏิบัติงานต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการจัดทำแผนฯ มอบหมาย
- พิจารณาให้ความเห็นชอบในงานต่าง ๆ ในด้านการวางผังเมืองที่คณะทำงานนำเสนอ เช่น ขอบเขตผังแต่ละประเภท เนื้อหาประเด็นการพัฒนาผังเมือง การฉายอนาคต นโยบายการใช้พื้นที่ แนวทางอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรการและกติกากการใช้บังคับผังเมือง ฯลฯ
- ช่วยเหลือสนับสนุนคณะทำงานหรือทีมงานวางผังที่ร้องขอ
- พิจารณาให้ความคิดเห็นขององค์การและประชาชนในท้องถิ่นที่มีต่อประเด็นต่าง ๆ ในการวางผังเมือง
- ร่วมในการพิจารณาคัดเลือกประเภท/ชนิดของโครงการพัฒนาที่จะเป็นผังปฏิบัติการ
- ร่วมในการชี้แจงประเด็นต่าง ๆ ที่ให้ความเห็นชอบแล้วต่อคณะกรรมการร่วมกับทีมงานวางผัง
- จัดตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานเฉพาะกิจของคณะอนุกรรมการ

1.2.5.2 ใช้วิธีการที่เรียกว่า SWOT Techniques เป็นวิธีการเพื่อวิเคราะห์ (Diagnosis) ผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะการณ์ภายนอกจะทำให้เกิดโอกาส (Opportunity) อย่างไร หรือเป็นภัยอุปสรรค (Threat) อย่างไร ต่อดังกล่าว และวิเคราะห์ศักยภาพภายในขององค์กรเพื่อหาจุดแข็ง (Strength) และส่วนที่เป็นจุดอ่อน (Weakness) เพื่อนำผลที่วิเคราะห์ได้มาวิเคราะห์รวมต่อไปว่าองค์กรนั้นจะต้องปรับปรุงแก้ไขอะไรบ้าง และจะมีวิธีใดที่จะทำให้้องค์การนั้นสามารถแข่งขันกับเขาได้ จะมียุทธศาสตร์อะไรและจะทำอย่างไรจึงจะทำให้้องค์การสามารถบริหารงานประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วิธีที่ใช้ประกอบกับ SWOT Techniques ตลอดโครงการศึกษา ได้แก่ วิธีการที่เรียกว่า ประชุมเชิงปฏิบัติแบบระดมสมอง (Brain Storming Workshops) ซึ่งตลอดโครงการได้ประชุมแบบระดมสมองนี้ 9 ครั้ง และสัมมนาทั่วไป 3 ครั้ง

1.2.5.3 การหาข้อมูลด้วยวิธีการสอบถาม การสัมภาษณ์

การรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประกอบข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมทางเอกสาร ได้ใช้วิธีการทอดแบบสอบถาม (Questionnaires) การออกสัมภาษณ์

1) การทอดแบบสอบถาม

ได้ออกแบบสอบถาม (Questionnaires) จำนวน 420 ชุด โดยสอบถามไปยังบุคคลหลากหลายอาชีพ ดังต่อไปนี้

- ข้าราชการฝ่ายปกครอง คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา รองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ปลัดจังหวัดสงขลา
- เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคจังหวัดสงขลาที่เกี่ยวข้อง
- นายอำเภอทุกอำเภอในจังหวัดสงขลา (16 คน)
- หัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางที่ส่งมาประจำทำงานที่จังหวัดสงขลา
- คณะเทศมนตรีเทศบาลนครหาดใหญ่
- สมาชิกสภาเทศบาลนครหาดใหญ่และสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านพรุ
- พนักงานเทศบาลนครหาดใหญ่ระดับหัวหน้างาน
- ผู้นำภาคเอกชน
- พ่อค้า
- นักธุรกิจ
- ผู้นำกลุ่มหรือองค์กรอาสาพัฒนาประชาชนหรือเอกชน (NGOs)

ได้รับแบบสอบถามกลับมา 292 ชุด หรือประมาณร้อยละ 70
แบบสอบถามปรากฏในภาคผนวก

2) การสัมภาษณ์

ได้ออกแบบสัมภาษณ์และทำการสัมภาษณ์บุคคลกลุ่มเป้าหมาย
ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและเก็บข้อมูลเพิ่มเติมจากบุคคลดังกล่าวข้างต้น

นอกจากนี้ ยังได้ปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการกับคณะกรรมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์นี้และสัมภาษณ์กลุ่มบุคคลเป้าหมายเพิ่มเติมบางส่วน เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัย นักธุรกิจ ผู้บริหาร และพนักงานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลเพิ่มเติม

1.3 สถานภาพของแผน

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองของเทศบาลนครหาดใหญ่
และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า นี้มีสถานภาพตามบทบาทของแผน ดังนี้

1. เป็นแผนแม่บทการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management Plan) ของเทศบาลนครหาดใหญ่ที่กำหนดกรอบยุทธศาสตร์การทำงานหรือทิศทางการบริหารงานของเทศบาลนครหาดใหญ่
2. เป็นแผนระยะยาว ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ถึง พ.ศ. 2562 เป็นเวลา 20 ปี
3. เป็นแผนพัฒนาระดับท้องถิ่นของเทศบาลนครหาดใหญ่และพื้นที่ใกล้เคียง
4. เป็นแผนพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และชุมชนในท้องถิ่น และเน้นการจัดการพัฒนาร่วมกับประชาคมในพื้นที่
5. เป็นแผนพัฒนาเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาทุกระดับของรัฐบาล โดยเฉพาะแผนพัฒนาพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

1.4 ประวัติและวิวัฒนาการของเทศบาลนครหาดใหญ่

เทศบาลนครหาดใหญ่มีประวัติและวิวัฒนาการมาอย่างน่าสนใจ จากหมู่บ้านเล็กๆ ที่มีชื่อว่า โศกเสม็ดซุน ในปี พ.ศ. 2428 ในพื้นที่ซึ่งเป็นป่ากร้าง มีทั้งหนอง คลอง บึง ประชาชนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างๆ กันบนที่ดอนหรือ โศก ในภาษาถิ่นใต้และส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางเก็บหาของป่าและเกษตรกรรม

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) พระองค์ได้โปรดฯ ให้กระทรวงคมนาคมประกาศเวนคืนที่ดินในบริเวณหมู่บ้านนี้ส่วนหนึ่ง เพื่อก่อสร้างทางรถไฟผ่านไปยังบ้านป่าดงเบขาร์ แหลมมลายูและสิงคโปร์ เมื่อมีโครงการก่อสร้างทางรถไฟขึ้นมาแล้วจึงได้มีประชาชนจากต่างถิ่นอพยพเข้ามาจับจองก่อสร้างทางรถไฟและประกอบอาชีพอื่น ๆ ซึ่งต่อมาได้ยึดเป็นที่อยู่อาศัยที่ถาวรต่อไป ในระยะหลังต่อมาผู้รับเหมาก่อสร้างทางรถไฟรายหนึ่งมองเห็นความสำคัญของพื้นที่ที่ก่อสร้างเป็นชุมทางรถไฟ จึงได้จับจองที่ดินไว้เป็นจำนวนมากและชักชวนประชาชนให้ร่วมกันหักล้างถางพงเพื่อก่อสร้างเป็นชุมชนเมืองขึ้นมา และทางราชการก็ได้เข้าไปจัดให้มีหน่วยงานขึ้นในชุมชนนั้น เพื่อให้บริการและอำนวยความสะดวกในสิ่งที่มีความต้องการพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่นในเมือง (Urban Community) รวมทั้งความต้องการพัฒนาและบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า ก่อนจะยกฐานะท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของเทศบาลนครหาดใหญ่ขึ้นเป็นเทศบาลทางราชการได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นสุขาภิบาลหาดใหญ่ เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2471 แต่ชุมชนยังมีลักษณะเป็นชนบทอยู่

ต่อมาเมื่อสุขาภิบาลหาดใหญ่เจริญเติบโต เนื่องจากมีประชาชนอพยพเข้ามาอยู่มากขึ้น และกลายเป็นศูนย์กลางการคมนาคมและการพาณิชย์ โดยมีสถานีชุมทางรถไฟหาดใหญ่เป็นศูนย์กลางการคมนาคมและขนส่งสินค้า มีการก่อสร้างสิ่งบริการพื้นฐาน อาคารที่อยู่อาศัยและอาคารพาณิชย์เพิ่มมากขึ้น รัฐบาลจึงได้ยกฐานะสุขาภิบาลหาดใหญ่ขึ้นเป็นเทศบาลตำบลหาดใหญ่ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2479 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลหาดใหญ่ มีพื้นที่ 5 ตารางกิโลเมตรและในระยะเริ่มแรกที่มีการจัดตั้ง มีประชากรประมาณ 5,000 คน และมีรายได้เทศบาลต่อปีประมาณ 60,000 บาท

เทศบาลตำบลหาดใหญ่ เป็นศูนย์กลางการคมนาคมและการพาณิชย์ โดยมีสถานีชุมทางรถไฟหาดใหญ่เป็นศูนย์กลาง สามารถส่งสินค้าออกไปยังประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ ในขณะเดียวกันก็เป็นศูนย์กลางรับสินค้าเข้าจากประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย ส่งต่อไปยังจังหวัดใกล้เคียงและกรุงเทพมหานคร นักธุรกิจและประชาชนทั่วไปจึงได้เข้าไปประกอบอาชีพในเขตเทศบาลตำบลหาดใหญ่และพื้นที่ใกล้เคียงเพิ่มมากขึ้น ความเจริญทางธุรกิจจึงขยายออกไปนอกเขตเทศบาลด้วย เทศบาลตำบลหาดใหญ่มีรายได้เพิ่มมากขึ้นและความเจริญเข้าหลักเกณฑ์ที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ จึงได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเทศบาลตำบลหาดใหญ่เป็น เทศบาลเมืองหาดใหญ่ เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2492 มีพื้นที่ 5 ตารางกิโลเมตรเท่าเดิม ต่อมาได้มีการขยายเขตเทศบาลออกไป โดยขยายเขตพื้นที่ให้กว้างขึ้นจากเดิมเป็น 8 ตารางกิโลเมตร ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2504 และต่อมาในปี พ.ศ. 2520 ก็ได้มีการขยายเขตพื้นที่ออกไปอีกครั้งหนึ่งเป็น 21 กิโลเมตร มีประชากรในขณะนั้น 68,142 คน รายได้ปีละ 49,774,588 บาท

จากการที่เป็นเมืองศูนย์กลางการพาณิชย์และการคมนาคม ทำให้มีการก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นทั้งในเขตเทศบาลและปริมณฑล เช่น โรงงานอุตสาหกรรมยางพารา (ทั้งน้ำยางและต้นยาง) อุตสาหกรรมเกี่ยวกับสัตว์น้ำ อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมท่องเที่ยว ฯลฯ ประกอบกับได้มีการขยายสนามบินหาดใหญ่ ซึ่งตั้งอยู่ในเขตปริมณฑลเป็นสนามบินพาณิชย์นานาชาติ สามารถรองรับการขึ้นลงของเครื่องบินพาณิชย์ขนาดใหญ่ของไทย และเครื่องบินของต่างประเทศได้ด้วยอันเป็นส่วนสำคัญที่ส่งเสริมให้เกิดการขยายความเจริญของเทศบาลเมืองหาดใหญ่

พร้อม ๆ กับการเจริญเติบโตของเมืองนี้ ในเขตปริมณฑลของเทศบาลเมืองหาดใหญ่ได้มีการจัดตั้งสถาบันการศึกษาระดับสูง เช่น มหาวิทยาลัย วิทยาลัย ขึ้นอีกหลายแห่ง รวมทั้งโรงเรียนสายสามัญศึกษาและสายอาชีวศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน ทำให้เทศบาลเมืองหาดใหญ่เป็นศูนย์กลางการศึกษาเพิ่มขึ้นอีกด้านหนึ่ง

ทางด้านสาธารณสุข ในเขตเทศบาลและเขตปริมณฑลมีโรงพยาบาลของรัฐ 3 แห่ง โรงพยาบาลและสถานพยาบาลเอกชนอยู่หลายแห่ง ทำให้บริการทางด้านการรักษาพยาบาลและการสาธารณสุขในเมืองและปริมณฑลอยู่ในระดับที่น่าพอใจ

เทศบาลเมืองหาดใหญ่มีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและเข้าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลนครได้แล้ว รัฐบาลจึงได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศยกฐานะเทศบาลเมืองหาดใหญ่ขึ้นเป็น เทศบาลนครหาดใหญ่ ตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน 2538 ปัจจุบันเทศบาลนครหาดใหญ่มีพื้นที่ 21 ตารางกิโลเมตร ประชากรจำนวน 157,881 และมีรายได้เมื่อปี พ.ศ. 2540 จำนวน 978,796,627 บาท

เทศบาลนครหาดใหญ่ได้เจริญเติบโตมาโดยลำดับและกำลังจะเติบโตก้าวหน้าต่อไปด้วยปัจจัยของการพัฒนาหลายประการ นครหาดใหญ่กำลังจะเป็นศูนย์แห่งการพัฒนาทางด้านธุรกิจ การพาณิชย์ การศึกษาและกีฬา การสาธารณสุข การสื่อสารคมนาคมและขนส่ง การท่องเที่ยวของภาคใต้ตอนล่างตามแผนพัฒนาพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และด้วยผลที่เกิดจากโครงการพัฒนาสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ (IMT-GT)

เทศบาลนครหาดใหญ่ ตั้งแต่เริ่มมีฐานะเป็นเทศบาลเป็นต้นมามีนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีมาแล้ว 21 คณะ ปัจจุบันเป็นคณะที่ 22 มีนายเกร่ง สุวรรณวงศ์ เป็นนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มและสนับสนุนให้เทศบาลนครหาดใหญ่มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารและพัฒนาเป็นครั้งแรก

อนึ่ง เป็นที่น่ายินดีที่ เทศบาลนครหาดใหญ่ภายใต้การบริหารงานของนายเคร่ง สุวรรณวงศ์ นายกเทศมนตรีปัจจุบันและคณะ ได้ประสบความสำเร็จในการบริหารงานจนได้รับโล่พระราชทานรางวัลดีเด่นและรางวัลชนะเลิศในการปฏิบัติงานหลายรางวัลจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและสภานิติบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ดังนี้

1. ได้รับรางวัลที่ 1 ประเภท ก. ด้านการประกวดตามโครงการคัดเลือกสำนักทะเบียนดีเด่น สำหรับเทศบาลที่มีราษฎรตั้งแต่ 80,001 คนขึ้นไป ได้รับรางวัลที่ 1 ในปี พ.ศ. 2539 และ พ.ศ. 2540 2 ปีติดต่อกันจนได้รับโล่เกียรติยศจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และจากการได้รับรางวัลที่ 1 ติดต่อกัน 2 ปี ทำให้เทศบาลหมดสิทธิที่จะเข้าประกวดต่อไปตามหลักเกณฑ์ที่สภานิติบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยและกรมการปกครองกำหนดไว้

2. ได้รับรางวัลที่ 1 ประเภท ก. ด้านการประกวดตามโครงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วประเทศ ได้รับรางวัลที่ 1 ในปี พ.ศ. 2537, พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2539 3 ปีติดต่อกัน จนได้รับโล่พระราชทานในปี พ.ศ. 2540 และเทศบาลหมดสิทธิที่จะส่งเข้าประกวดต่อไป ตามที่สภานิติบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยและกรมการปกครองกำหนดไว้

3. ได้รับรางวัลที่ 1 ประเภท ก. ด้านการประกวดตามโครงการการประกวดการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้รับรางวัลที่ 1 ในปี พ.ศ. 2537, พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2539 3 ปีติดต่อกันเช่นเดียวกัน ซึ่งเทศบาลนครหาดใหญ่จะได้เข้ารับโล่พระราชทานในโอกาสต่อไป และเทศบาลหมดสิทธิที่จะเข้าประกวดตามโครงการนี้อีกต่อไป ตามหลักเกณฑ์ที่สภานิติบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยและกรมการปกครองกำหนดไว้

4. นอกจากนี้ ในด้านการประกวดตามโครงการประกวดเทศบาลจัดการศึกษาและส่งเสริมกิจกรรมเด็กและเยาวชนดีเด่น เทศบาลได้รับรางวัลชนะเลิศ รองชนะเลิศ และรางวัลชมเชย สลับกันไปเสมอมา

จะเห็นได้ว่าการประกวดการปฏิบัติงานเทศบาลดีเด่นทั้งหมด 4 ประเภท เทศบาลนครหาดใหญ่ได้รับรางวัลชนะเลิศสูงสุดถึง 3 ประเภท นับเป็นเกียรติประวัติ และชื่อเสียงของเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นอย่างยิ่ง ยากที่เทศบาลใดจะทำได้

**2. การวิเคราะห์ผลกระทบ
ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลง
ของสภาวะแวดล้อมภายนอก
ต่อเทศบาลนครหาดใหญ่
และปริมณฑล**

2. การวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลง ของสภาวะแวดล้อมภายนอกต่อเทศบาลนครหาด- ใหญ่และปริมณฑล

ได้กล่าวมาแล้วว่า ในการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองนั้นจำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาวะแวดล้อมภายนอก (Environmental Scanning and Analysis) ที่เป็นอยู่และที่จะเปลี่ยนแปลงว่ามีอะไรบ้าง ซึ่งได้แก่

- ด้านการเมือง
- ด้านเศรษฐกิจ
- ด้านสังคม
- ด้านเทคโนโลยี

2.1 การประเมินผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยภายนอกด้านการเมือง การปกครอง

2.1.1 ความหมายและความสำคัญ

การศึกษาปัจจัยแวดล้อมทางด้านการเมือง การปกครองที่มีผลกระทบต่อการบริหารของเทศบาลนครหาดใหญ่นี้ จะทำให้ทราบถึงอิทธิพลอันอาจเป็นไปได้ที่จะส่งผลที่เป็นอุปสรรคหรือโอกาสต่อการบริหารงานของเทศบาลนครหาดใหญ่ และในการนี้จะช่วยให้มีการปรับตัวในลักษณะของการวางแผนเพื่อรับสถานการณ์ที่จะพึงเกิดขึ้นทั้งปัจจุบันและอนาคตให้เป็นผลดีต่อไป

คำว่าการเมือง (Politics) หมายถึงอำนาจ (Power) และเป็นที่ยอมรับกันในหลักการเมืองระบอบประชาธิปไตยว่าการที่จะได้มาซึ่งอำนาจไม่ว่ารัฐระดับชาติหรือท้องถิ่นจะต้องมาจากการแข่งขัน การต่อสู้ด้วยมิตติกา และเมื่อได้อำนาจเป็นอำนาจรัฐแล้วก็มีสิทธิที่จะทำการปกครองสังคมหรือรัฐนั้นๆ ด้วย สถานะภาพ (Status) การเป็นรัฐบาลซึ่งระบอบการปกครองท้องถิ่นหรือเทศบาลก็จะยึดถือกติกาเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี การศึกษาถึงการเมืองหรือระบอบการเมือง (Political System) ในระบอบประชาธิปไตยก็จำเป็นต้องศึกษาระบบย่อย (Sub System) ต่างๆ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ รัฐบาล รัฐสภา ข้าราชการ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน ซึ่งเป็นสถาบัน

ทางการเมือง (Political Institution) และการศึกษาที่จะเกิดผลดีก็ต้องศึกษาทั้งในด้านโครงสร้างรูปแบบ (Structure and Form) และที่สำคัญต้องศึกษาถึงพฤติกรรม (Behavior) ด้วย

ปัจจุบันการศึกษการเมือง การปกครอง จะกล่าวกันมากถึงการเมือง การปกครองที่ดี (Good Governance) เพราะฉะนั้นการเมืองที่ดีก็ต้องเป็นการเมืองที่ปกครองโดยยึดกฎหมาย (Rule of Law) เคารพกติกา (Rule of the Game) ปกครองหรือบริหารด้วยคำนึงความรับผิดชอบต่อประชาชน (Public Responsibility) ผู้บริหารหรือการใช้อำนาจจอร์ปด้วย จริยธรรม (Ethics) และที่สำคัญคือต้องเป็นการเมืองการบริหารที่พร้อมจะให้มีการตรวจสอบได้ (Accountability)

เรื่องของการเมืองจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและมีความหมายต่อประชาชนโดยตรงที่ประชาชนจะมีส่วนอันสำคัญที่จะทำให้เกิด Good Governance และประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation) ด้วยการใช้อำนาจในการตรวจสอบควบคุมตนเอง

การศึกษาปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองที่จะมีผลต่อการบริหารการปกครองของเทศบาลนครหาดใหญ่นี้ จึงจะทำการศึกษถึงสถาบันทางการเมืองต่างๆ เช่น รัฐธรรมนูญ รัฐบาล ในขั้นตอนต่างๆ ของการกำหนดนโยบาย (Policy Making) การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัตินับตั้งแต่เรื่องกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาล (Legislative Process) กฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อกเทศบาล โดยเฉพาะเทศบาลนครหาดใหญ่

ไม่เพียงแต่เท่านั้นการศึกษาถึงปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองนี้ จะยังศึกษาถึงกลุ่มหรือบทบาทของพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มองค์กรเอกชนหรือที่เรียกว่าองค์กรอาสาพัฒนาเอกชนหรือประชาชน (NGOs) ต่างๆ ที่จะมามีบทบาททางการเมืองและมีผลกระทบต่อการบริหารการปกครองนครหาดใหญ่

อนึ่ง การศึกษาถึงปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองเพื่อเกิดประโยชน์จำเป็นที่จะต้องศึกษาสถาบันหรือองค์กรทางการเมือง การปกครองที่จะมีผลกระทบต่อการบริหารปกครองของเทศบาลนครหาดใหญ่ นั่นคือ การศึกษาถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะมีผลกระทบต่อกเทศบาลนครหาดใหญ่ และส่งผลสำคัญถึงการเป็นโอกาส (Opportunity) และอุปสรรค (Threat)

2.1.2 สภาพข้อเท็จจริง

การศึกษาปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อการปกครองและการบริหารนครหาดใหญ่ โดยเฉพาะเทศบาลนครหาดใหญ่นั้นจากสภาพข้อเท็จจริงที่ศึกษาจากข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) และการสังเกตการณ์ (Observation) พบว่าสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่สำคัญมีดังนี้

2.1.2.1 สถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศ

1) กระแสโลกาภิวัตน์

ในระบอบประชาธิปไตยที่ผ่านมา นอกจากกระแสโลกาภิวัตน์ การค้าเสรี เศรษฐกิจไร้พรมแดนแล้ว กระแสโลกาภิวัตน์ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานความคิด การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจก็นับว่าเป็นกระแสที่ค่อนข้างรุนแรงมาก อิทธิพลของกระแสดังกล่าวมีอยู่ทั่วสามโลก โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนา

ประเทศไทยก็ไม่พ้นจากผลกระทบที่เกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์นี้ แต่สังคมไทยเป็นสังคมที่ปรับตัวเองให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปได้ดี และปรับแนวคิด เรื่องการกระจายในระบอบประชาธิปไตยออกเป็นรูปภาพได้หลายประการ การผ่านกฎหมายให้สภา ตำบลเป็นนิติบุคคลให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในปี พ.ศ. 2537 ก็นับว่า การปรับ บทบาทของ อบจ. เสียใหม่ตาม พ.ร.บ. จัดระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ก็นับว่า ก็นับว่ามาจากกระแสดังกล่าวด้วย และเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

กระแสโลกาภิวัตน์นี้ยังรวมไปถึงการสนับสนุนความเข้ม- แข็งขององค์กรอาสาพัฒนาประชาชนในทางการเมืองด้วย และแรงสนับสนุนจะยิ่งเพิ่มขึ้น

2) องค์การ สมาคม หรือกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ ก็นับว่ามีบทบาทไม่น้อยต่อสังคมการเมืองไทย เช่น องค์การการค้าโลก (World Trade Organization) กลุ่มการค้าเสรีอาเซียน (AFTA)

3) สถานการณ์ชายแดนด้านมาเลเซีย

แม้จะมีเครื่องชี้ให้เห็นหลายประการว่าความเคลื่อนไหว ของขบวนการก่อการร้าย (ขจก.) จะน้อยลงไป แต่ก็มิได้หมายความว่าสถานการณ์ชายแดนภาคใต้ ได้สงบลงแล้ว เพียงแต่มีแนวโน้มให้เห็นว่าการก่อการร้ายไม่เพิ่มขึ้น

ผลการวิจัยได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาที่เกี่ยวกับการผสมกลม- กลืนระหว่างไทยพุทธกับไทยมุสลิมยังคงมีอยู่ การเชื่อมโยงทางศาสนา ภาษา วัฒนธรรม เชื้อชาติ ระหว่างไทยมุสลิมและชาวมลายูในมาเลเซียยังคงอยู่อย่างใกล้ชิด ประกอบกับระดับการพัฒนาของ มาเลเซียตามบริเวณชายแดนหลายแห่งมีลักษณะสูงกว่าไทย จึงเป็นแรงดึงดูดให้ชาวไทยมุสลิม หันความสนใจไปสู่มาเลเซียในบางครั้ง นอกจากนี้ปัญหาด้านการประมง การลักลอบค้าสินค้าหนี ภาษีตามพรมแดนยังคงมีอยู่เสมอ

เนื่องจากจังหวัดสงขลามีเขตพื้นที่ติดต่อกับมาเลเซีย จึงมีคนไทยและมาเลย์เข้าออกมาทำธุรกิจ การค้า และท่องเที่ยวเป็นประจำ โดยเฉพาะการเข้ามาเที่ยวพักในนครหาดใหญ่ทำให้เศรษฐกิจในพื้นที่โดยเฉลี่ยดีขึ้น โดยเฉพาะรายได้ของโรงแรม ภัตตาคาร สถานบริการ

2.1.2.2 สถานการณ์การเมือง การปกครองภายในประเทศ

สถานการณ์การเมือง การปกครองภายในประเทศที่สำคัญๆ สมควรที่จะนำมาวิเคราะห์ดังนี้

1) นโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลเกี่ยวกับการกระจาย

อำนาจ

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ จะเห็นได้ว่าการที่รัฐบาลได้มีนโยบายในการกระจายอำนาจด้วยเรื่องการจัดตั้งองค์การบริหารท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล และการปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นได้มีผลกระทบต่อเทศบาล ซึ่งผลกระทบดังกล่าวนี้กล่าวได้ว่าเป็นอุปสรรค (Threat) แก่เทศบาลซึ่งได้กล่าวถึงต่อไป

(1) นโยบายการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นั้น สาระสำคัญที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงก็คือ องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีเขตพื้นที่รับผิดชอบในการบริหารที่แน่นอน และมีอิสระตามนัยของความอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) เมื่อเป็นเช่นนี้ผลกระทบที่มีต่อเทศบาลโดยเฉพาะกรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งปัจจุบันมีเขตพื้นที่ 21 ตารางกิโลเมตร ประชากร 157,881 คน และรายได้ 978,796,62.15 บาท นั้น แนวโน้มจะต้องมีประชากรเพิ่มมากขึ้นตามลักษณะของ City Growth และมีความจำเป็นจะต้องมีเขตพื้นที่รองรับกับหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหาร และการจัดการให้บริการ โดยนัยนี้ควรจะต้องมีการขยายเขตพื้นที่ออกไป แต่ในทางปฏิบัติกระทำได้ยาก เพราะเป็นข้อจำกัดโดยกฎหมาย และเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในทางปฏิบัติเทศบาลหลายแห่งก็ประสบปัญหานี้ และเป็นข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threat) อันสำคัญต่อเทศบาลนครหาดใหญ่ เช่น กรณีเขตพื้นที่ อบต. คอหงส์ ก็สร้างปัญหาให้กับเทศบาลนครหาดใหญ่หลายกรณี เช่น การจัดเก็บรายได้ของเทศบาล การจัดการสาธารณสุข การทะเบียนราษฎร การจัดสาธารณูปโภค รวมถึงการจัดทำข้อมูลเพื่อวางแผนในการจัดการศึกษา เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ก็ยังเป็นโอกาส (Opportunity) และจุดแข็งให้กับเทศบาลได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 73 ก็ได้เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำการในหน้าที่ร่วมกับองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ทั้งนี้เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาองค์การปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

ในส่วนนี้นับว่าเป็นผลดีหรือจุดแข็งของเทศบาลนครหาดใหญ่ที่จะทำงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลได้ และก็สามารถที่จะแก้ปัญหาของปริมาณงานที่จะต้องดำเนินการนอกเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ได้

จากการวิเคราะห์ด้วยแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งโดยรอบเทศบาลนครหาดใหญ่ ก็เห็นด้วยในการดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างการบริหารส่วนตำบล เช่น อบต.คอหงส์ อบต.ควนลัง อบต.คลองแห และ อบต.บ้านพรุกับเทศบาลนครหาดใหญ่ และเป็นความต้องการอย่างแท้จริงที่ อบต. โดยรอบเหล่านั้นจะสามารถดำเนินกิจกรรมตามหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพได้ด้วยความร่วมมือกับเทศบาลนครหาดใหญ่

(2) นโยบายการปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จะเห็นว่า นโยบายของรัฐบาลในเรื่องการกระจายอำนาจหรือการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นอันสืบเนื่องจากนโยบายทางการเมืองนั้น รัฐบาลยังมุ่งประสงค์ที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบด้วยฐานะขององค์การปกครองท้องถิ่น และมีสภาพเป็นนิติบุคคลแล้ว ไม่น่าที่จะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่ซ้อนซ้ำกับองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น และองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็กลายเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่ไม่มีรายได้เป็นของตนเอง

ในกรณีนี้เห็นได้ว่า นโยบายหรือความต้องการของรัฐบาลและพรรคการเมือง ซึ่งเห็นชอบด้วยที่จะคงให้มืองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองอย่างหนึ่งที่จะมีผลกระทบต่องค์การปกครองท้องถิ่นอื่นๆ เช่น เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ประเด็นเฉพาะเทศบาลนครหาดใหญ่นั้น ปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง โดยเฉพาะนโยบายของรัฐบาลและรัฐสภาได้กำหนดให้มืองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีผลทำให้เกิดจุดอ่อนต่อเทศบาลนครหาดใหญ่ที่นับว่าสำคัญมาก ได้แก่ ผลกระทบเรื่องรายได้

เรื่องรายได้นี้ นโยบายของรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังได้กำหนดแนวทางในการจัดสรรเงินและโอนรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่รัฐบาลเคยจัดสรรให้กับเทศบาลทุกปีนั้นจะโอนรายได้ประเภทนี้ไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็หมายความว่าทุกๆ เทศบาลรายได้จะต้องลดลงจากเดิมซึ่งน้อยอยู่แล้ว โดยเฉพาะเทศบาลนครหาดใหญ่จะได้รับผลกระทบคือ เงินรายได้จะลดลงปีละ 500 ล้านบาท ผลกระทบเช่นนี้เป็นจุดวิกฤตเป็นอุปสรรค (Threat) ต่อเทศบาลทั่วประเทศ ซึ่งในขณะนี้เทศบาลทั่วประเทศและสมาคมสันนิบาตเทศบาลกำลังต่อต้านนโยบายในเรื่องนี้อยู่

ในส่วนอื่นนอกจากรายได้แล้วตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ด้วยการปรับสถานภาพองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีลักษณะเป็นสถาบัน หรือองค์การปกครองท้องถิ่นระดับใหญ่ครอบคลุมเขตพื้นที่จังหวัด ถึงแม้สภาพความเป็นจริงก็ไม่เข้ามามีบทบาทรับผิดชอบในเขตเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง แต่ก็ยังเป็นสภาพที่ไม่ชัดเจนจุดประหนึ่งจะมุ่งหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรท้องถิ่นเหนือกว่าท้องถิ่นอื่น (Super Structure) จะสร้างความสับสนและสร้างความขัดแย้งให้กับองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ในอนาคตได้ ดังจะเห็นได้ว่าได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบในโครงการใหญ่ๆ ซึ่งท้องถิ่นอื่นไม่อาจจัดทำหรือไม่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่นใด เช่น ถนนหรือทางหลวง ระบบชลประทาน การศึกษาระดับสูง เช่นนี้แนวโน้มขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็อาจจะสร้างความขัดแย้งให้กับองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ได้ และโดยตรงที่สุดก็คือเรื่องรายได้ ซึ่งทำให้เทศบาลรายได้ลดลงเพราะรัฐบาลต้องการนำรายได้จากประเภทภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ภาษีธุรกิจเฉพาะและภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์ล้อเลื่อนที่รัฐเคยจัดสรรให้กับเทศบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็เป็นการเปิดประเด็นให้เทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นแล้ว

(3) นโยบายของรัฐบาลในการปฏิรูประบบราชการ

นโยบายของรัฐบาลในการบริหารราชการนั้นถือได้ว่าเป็นปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการปกครองท้องถิ่น

โดยทั่วไปแล้วนโยบายสำคัญของรัฐบาลก็คงจะยึดหลัก Good Governance ซึ่งหมายถึง การบริหารราชการที่จะต้องมีความโปร่งใส มีการเคารพกฎหมายและกติกา มีการบริหารที่ก่อรูปด้วยคุณธรรม และรับผิดชอบต่อประชาชน ที่สำคัญก็จะต้องมีการตรวจสอบ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง

นโยบายทางการเมืองดังกล่าวนี้คงจะหมายความว่าทั้งระบบการบริหารของประเทศ ทั้งในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลปัจจุบันได้เน้นนโยบายการกระจายอำนาจ ซึ่งความสำคัญข้อนี้ย่อมเป็นโอกาส (Opportunity) และจุดแข็งให้กับเทศบาล ทั้งนี้โดยหลักการนั้นการกระจายอำนาจจะต้องทำให้รัฐบาลเล็กลงหรือลดขนาด (Scale) ลงนั้น หมายถึงภาระของรัฐบาลในส่วนกลางต้องแบ่งหรือถ่ายโอนไปให้องค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการ รัฐบาลในส่วนกลางจะต้องลดโครงการ ลดงบประมาณ ลดคนหรือข้าราชการ เมื่อลดก็คือถ่ายโอนหรือไปเพิ่มให้องค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งในการนี้ก็ถือได้ว่าเป็นจุดแข็งให้กับท้องถิ่น

ในหลักการปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของ
หน่วยงานตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2544) นั้น ได้กำหนดไว้
ชัดเจนในการกระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการตระหนักใน
ประสิทธิภาพ (Efficiency) ของงานการให้บริการสาธารณะต่างๆ และคำนึงถึงจุดคืนทุนหรือคุ้มทุน
(Cost Recovery) ด้วยการให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการ (Privatization)

นโยบายในการปฏิรูประบบราชการดังกล่าวนี้ก็นับ
ว่าเป็นปัจจัยที่จะมีผลกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาลที่จะต้องถือเป็นวิธีการบริหารที่คำนึงถึง
ประสิทธิภาพ ซึ่งเทศบาลหลายแห่งก็ได้ดำเนินการให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการนับว่าได้ผลดี

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2540

กล่าวโดยทั่วไปรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันทางการเมือง
(Political Institution) ที่สำคัญในระบบการเมือง (Political System) ระบอบประชาธิปไตย
และเป็นกติกาที่พึงถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.
2540 นี้ นับว่าได้มีผลกระทบต่อการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ

นอกเหนือไปจากบทบัญญัติในหมวดการปกครอง
ท้องถิ่นแล้ว บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น เช่น มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วน
ร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และในการ
คุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพออยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่ง
แวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนเองย่อมได้
รับความคุ้มครอง และสิทธิของบุคคลดังกล่าวนี้บุคคลมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานรัฐ
วิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติ

จากความในมาตรา 56 จะเห็นได้ว่าเป็นได้ทั้งจุด
แข็งและจุดอ่อนที่เกิดขึ้นกับเทศบาล เพราะถ้าเทศบาลจะดำเนินการได้ตามที่ต้องการงบประมาณ
เครื่องมือดำเนินการจะต้องได้รับการสนับสนุนนับว่าเป็นจุดแข็ง แต่ในทางกลับกันอาจเป็นจุดอ่อน
เพราะเทศบาลอาจจะมิงงบประมาณน้อยอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจน ก็นับว่าจะเกิดปัญหาในการปฏิบัติ
หน้าที่ได้

นอกจากนี้ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่จะมีผล
กระทบต่อการบริหารงานของเทศบาล เช่น มาตรา 58,59 ที่กำหนดให้บุคคลมีสิทธิได้รับข้อมูลหรือ
ข่าวสาร ตลอดจนคำชี้แจงเพราะเหตุผลจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และ
มาตรา 62 ยังได้บัญญัติต่อไปอีกว่าบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ
รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ
การ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

บทบัญญัติเหล่านี้กล่าวได้ว่าเป็นวิธีการให้
ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง หรือให้อำนาจแก่ประชาชนในการตรวจสอบ
กิจกรรมของรัฐและการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

การให้อำนาจแก่ประชาชนในการตรวจสอบควบคุม
กิจการของรัฐและท้องถิ่นนี้ รัฐธรรมนูญโดยมาตรา 276 ยังได้บัญญัติให้มีศาลปกครอง ซึ่งนับว่าเป็น
หลักสากลที่จะให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงาน
ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ
ส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ

ศาลปกครองดังกล่าวนี้จะเข้ามามีบทบาทมากและ
เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งการปกครองท้องถิ่นหรือเทศบาลจะต้องเพิ่มความรับผิดชอบ
และยิ่งภาระหน้าที่ของเทศบาลมากขึ้นเท่าใดการที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น และ
ในประเด็นนี้อาจเป็นจุดอ่อน ในขณะเดียวกันเกี่ยวกับการที่จะมีการกล่าวหาการกระทำของเทศบาล
อันเป็นการกลั่นแกล้งกันก็เป็นได้

เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.
2540 อันเป็นปัจจัยแวดล้อมการเมืองที่มีผลกระทบต่อเทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งหากจะพิจารณาต่อ
ไปถึงหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นนับตั้งแต่มาตรา 282-290 แล้วจะเห็นได้ว่ามีผลกระทบ
โดยตรงต่อการปกครองท้องถิ่นหรือเทศบาล เช่น มาตรา 286 ที่บัญญัติว่าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน
องค์กรการบริหารไม่ควรดำรงตำแหน่งต่อไป ก็ให้สมาชิกหรือผู้บริหารนั้นพ้นตำแหน่งไป

ความในมาตรานี้เป็นการบัญญัติให้อำนาจแก่
ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในสิทธิในการถอดถอน (Recall) อันเป็นวิธีการควบคุมตามวิถีทางระบอบ
ประชาธิปไตย และอาจเป็นจุดอ่อนต่อการบริหารงานของเทศบาล

มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองท้องถิ่นใด จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองท้องถิ่นนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประชาชน สภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

ความตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวมานี้ เป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น และเช่นเดียวกันนับว่าเป็นจุดแข็งของเทศบาลก็ได้ที่จะทำให้การปกครองท้องถิ่นสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน และเป็นการเมืองการปกครองของประชาชนมากยิ่งขึ้น แต่ก็อาจจะเป็นจุดอ่อนได้เช่นเดียวกันที่อาจทำให้เกิดลักษณะของการล้มล้างหรือทำลายล้างเสถียรภาพของการบริหารท้องถิ่นได้ ในเมื่อสังคมหรือประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตนเองได้อย่างแท้จริง และการเมืองดังกล่าวนี้ก็ต้องมีจริยธรรมด้วย มิฉะนั้นก็อาจสร้างปัญหาหรือการเมืองการปกครองที่ขาดเสถียรภาพได้

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติที่เกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับองค์การปกครองท้องถิ่นโดยตรง เช่นมาตรา 289 ที่บัญญัติว่าองค์การปกครองท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และองค์การปกครองท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น

สำหรับมาตรา 290 ได้บัญญัติว่า เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมองค์การปกครองท้องถิ่นต้องดำเนินการ คือ

1. การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา-ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวมานั้นนับเป็นจุดแข็งหรือเป็นการให้โอกาส (Opportunity) แก่เทศบาลในกรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ ที่จะได้รับความร่วมมือหรือให้ความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในเขตพื้นที่ของตนด้วยกันได้ ซึ่งเป็นกรณีที่เป็นจุดแข็งของทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะร่วมมือกันเพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร และเพื่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในเขตการปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย

3) บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการ

ปกครองท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญมากสำหรับระบบการปกครองท้องถิ่น (Local Government) และเป็นสภาพแวดล้อมทางการเมืองภายนอกองค์การที่จะมีผลกระทบต่องค์การมากที่สุด

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น Cumming and David Wise ให้ทัศนะว่าประกอบด้วยเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ คือ

1. การเลือกตั้ง (Election)
2. การมีกิจกรรมในพรรคการเมือง (Party Activity)
3. การแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ (Public Opinion)
4. การรวมกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups)
5. การแสดงออก การกระทำต่างๆ (Direct Action)

อย่างไรก็ดี การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นก็ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมทางการเมือง (Political Behavior) วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) ของสังคมนั้นๆ และที่สำคัญคือขึ้นอยู่กับศักยภาพและขีดความสามารถ หรือความต้องการของประชาชน

การศึกษาถึงปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อเทศบาลนครหาดใหญ่ จากสภาพข้อเท็จจริงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งปรากฏตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 แสดงสถิติการใช้สิทธิเลือกตั้ง
ปี พ.ศ. 2533
การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองหาดใหญ่
เขตเลือกตั้งที่ 3

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	จำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง	คิดเป็นร้อยละ
244,130 คน	7,829 คน	32.45

หมายเหตุ การเลือกตั้งปี 2533 มีการเลือกตั้งเฉพาะเขตเลือกตั้งที่ 3 เขตเดียว เนื่องจากเขตเลือกตั้งที่ 1 และที่ 2 ไม่มีการเลือกตั้ง เพราะมีผู้สมัครเท่ากับจำนวนสมาชิก

ตารางที่ 2.2 แสดงสถิติการใช้สิทธิเลือกตั้ง
ปี พ.ศ. 2538
การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครหาดใหญ่

เขตเลือกตั้ง	จำนวนผู้มีสิทธิ	จำนวนผู้มาใช้สิทธิ	คิดเป็นร้อยละ
เขตเลือกตั้งที่ 1	20,545 คน	8,314 คน	40.54
เขตเลือกตั้งที่ 2	25,158 คน	8,364 คน	32.22
เขตเลือกตั้งที่ 3	14,331 คน	5,294 คน	37.54
เขตเลือกตั้งที่ 4	27,970 คน	10,903 คน	38.29

เป็นที่น่าสังเกตว่าการสมัครรับเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้ลงสมัครเลือกตั้งเพียง 2 กลุ่มเท่านั้น คือ กลุ่มเก่าได้ 21 คน และกลุ่มอิสระได้รับเลือกตั้ง 3 คน

จากตารางแสดงสถิติการเลือกตั้งจะเห็นได้ว่าประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งอยู่ในระดับที่พอใจ และเป็นไปตามการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะอยู่ในระหว่าง 30-40% แต่ที่น่าสังเกตก็จะอยู่ที่การแข่งขันในการเลือกตั้งนั้นมีเพียง 2 กลุ่มเท่านั้น

อย่างไรก็ดีการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวนี้ ก็นับว่าเป็นจุดแข็งที่เอื้ออำนวยต่อเสถียรภาพของกลุ่มที่มีเสียงข้างมาก (Majority) ในการบริหารงานของท้องถิ่นที่จะมีโอกาส (Opportunity) ที่จะบริหารงานต่อเนื่องในแผนและโครงการต่างๆ ของเทศบาลได้

4) พฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มพ่อค้านักธุรกิจ

อนึ่ง ในการศึกษาปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง โดยเฉพาะการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองที่น่าสนใจทางการศึกษา ก็ได้แก่กลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะมีบทบาทอันสำคัญ และมีผลกระทบต่อการบริหารการปกครองนครหาดใหญ่ ก็คือ กลุ่มพ่อค้านักธุรกิจกับกลุ่มองค์กรเอกชน (NGOs) ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

โดยสภาพข้อเท็จจริงนั้น หาดใหญ่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เป็นเมืองการท่องเที่ยวที่หาสถิติรายได้สูงให้กับเทศบาลนครหาดใหญ่ และมีการประกอบธุรกิจการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การเงิน การธนาคาร นับว่าเป็นเมืองซึ่งน่าจะมีโอกาสสูงในการพัฒนาเมืองและพัฒนาประเทศต่อไป

อย่างไรก็ดีเมืองหาดใหญ่เป็นเมืองที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ แล้วจึงกล่าวได้ว่า ผู้ประกอบการหรือพ่อค้า จะต้องมีบทบาทอันสำคัญในการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม แต่โดยที่แท้จริงในหาดใหญ่ที่รวมตัวกันนี้ได้มีมานานแล้ว และเป็นกลุ่มเพื่อดำเนินการและปรับตัวให้เข้าสู่สภาวะที่เปลี่ยนแปลงไป และรักษาสถานภาพผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญมากกว่าจะเป็นกลุ่มผลักดัน หรือมีบทบาทในทางการเมืองช่วงชิงอำนาจ ทั้งนี้ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้คงจะเป็นจุดแข็งของเทศบาลนครหาดใหญ่ที่จะมีเสถียรภาพทางการเมืองท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่อง และยังเป็นที่ยอมรับของนักธุรกิจต่าง ๆ ไปโดยปริยาย

อย่างไรก็ตามบทบาทของนักธุรกิจในหาดใหญ่นี้ อาจจะมีแนวโน้มไปตามการเจริญเติบโตของภาคธุรกิจ และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะธุรกิจการเงิน การธนาคาร ธุรกิจอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว กิจการโรงแรมจะเปลี่ยนแปลงบทบาทเป็นความต้องการในการเข้ามามีส่วนร่วมหรือต้องการเป็นผู้มีส่วนอันสำคัญในการบริหารเมืองหรือนครต่อไป เมื่อเป็นเช่นนี้ นักธุรกิจเหล่านี้ก็อาจจะเข้าสู่เส้นทางการเมืองระดับท้องถิ่นด้วย 2 ลักษณะคือ

1. การเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนครหาดใหญ่ และถ้าหากรูปแบบเทศบาลเปลี่ยนแปลงไปเป็นการให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และ

2. การให้การสนับสนุนกลุ่มที่รณรงค์การเลือกตั้ง
มิได้สมัครรับเลือกตั้งโดยตรง

จากกรณีข้อเท็จจริงและแนวโน้มการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของนักธุรกิจนี้อาจจะเป็นโอกาส Opportunity และเป็นจุดแข็งสำหรับการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะการบริหารเทศบาลนครหาดใหญ่ที่จะมีการแข่งขัน และเกิดผลดีในประสิทธิภาพของการบริหารของระบบการเมืองโดยทั่วไป

5) กลุ่มองค์กรอาสาพัฒนาประชาชนหรือเอกชน (NGO)

องค์กรอาสาพัฒนาประชาชนหรือเอกชน (Non-Governmental Organizations) กำลังมีบทบาทอันสำคัญทั้งการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น เช่น กลุ่มพิทักษ์สิทธิสตรีเด็กและเยาวชน กลุ่มส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย และกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

กลุ่มต่างๆ เหล่านี้โดยเฉพาะข้อเท็จจริงจะมีแนวโน้มของการมีบทบาทมากยิ่งขึ้น และหาดใหญ่มีสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นเมืองที่มีชนชั้นกลางมาก โดยเฉพาะข้าราชการ นักธุรกิจ ซึ่งการเคลื่อนไหวต่างๆ ของปัญญาชนเหล่านี้จะเป็นแรงผลักดันในการแสดงความคิดเห็น การเรียกร้องความต้องการต่างๆ อันอาจมีผลกระทบต่อการปกครองการบริหารงานเทศบาลนครหาดใหญ่ ถือว่าเป็นเรื่องธรรมดาและนับว่าเป็นจุดแข็งที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานนครหาดใหญ่ได้ และในทางกลับกันอาจจะเป็นอุปสรรค (Threat) หรือจุดอ่อนทำให้การบริหารหรือการตัดสินใจด้านต่างๆ ชะงักงันหรือล่าช้าก็เป็นได้

อย่างไรก็ดีแนวโน้มขององค์การพัฒนาประชาชนหรือเอกชนจะมีบทบาทมากขึ้น ก็อาจจะมีผลกระทบต่อการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ไม่เพียงแต่เทศบาลนครหาดใหญ่เท่านั้นยังมีผลกระทบต่องค์การบริหารส่วนตำบล และจุดนี้จะเป็นอุปสรรคหรือจุดอันตราย (Threat) ต่อการบริหารงานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือองค์กรเอกชนเหล่านี้อาจจะสร้างความขัดแย้งกับองค์กรการปกครองท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติมาตรา 289 และ 290 ที่บัญญัติให้ท้องถิ่นต้องดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ตลอดจนการอนุรักษ์ธรรมชาติ ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นนั้นจะเป็นจุดหนึ่งที่กลุ่มอาสาพัฒนาประชาชนหรือเอกชนเข้ามามีบทบาทได้ง่ายยิ่งขึ้น ซึ่งการดำเนินงานของกลุ่มเอกชนนี้ก็ต้องระมัดระวังถึงความโปร่งใสในการดำเนินงาน ต้องคำนึงถึงจริยธรรมและความรับผิดชอบด้วย มิฉะนั้นจะสร้างความสับสนให้กับประชาชนหรือเกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐหรือท้องถิ่นได้

6) สภาพแวดล้อมของการเมืองการปกครองของ

ประเทศเพื่อนบ้าน

สภาพแวดล้อมทางการเมืองการปกครองระหว่างประเทศจะเป็นตัวแปรที่สำคัญอันจะมีผลกระทบต่อการเมืองการปกครองของประเทศและท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลนครหาดใหญ่

การศึกษาถึงระบบการเมืองการปกครองที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดต้องเป็นการศึกษาทั้งด้านสภาพแวดล้อมองค์การภายนอก (External Factors) สภาพแวดล้อมภายในองค์การ (Internal Factors) ทั้งสองส่วนนี้เป็นความสัมพันธ์ที่จะนำไปสู่ความเข้าใจ และสามารถปรับ (Adaptation) ให้การเมืองการปกครองมีประสิทธิภาพได้

ได้กล่าวมาแล้วถึงสภาพแวดล้อมทางการเมืองการปกครองที่มีผลกระทบต่อการบริหารเทศบาลนครหาดใหญ่โดยลำดับ แล้วต่อไปนี้จะได้กล่าวอธิบายถึงปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองการปกครองของประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงกับประเทศไทย โดยเฉพาะหาดใหญ่

ในส่วนอันสำคัญเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของประเทศมาเลเซียนั้นจะผูกพันกับระบบเศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทยมากที่สุด

การเมืองภายในของมาเลเซียมี นายมหาธีร์ เป็นนายกรัฐมนตรีที่อยู่ในตำแหน่งอันยาวนาน และมีพรรคพันธมิตร UMNO เป็นแกนนำ และนายกรัฐมนตรีผู้นี้เป็นผู้ที่รู้จักกับบุคคลสำคัญของไทย เข้าใจประเทศไทยดี ยังมีนโยบายที่ดีต่อประเทศไทยทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ โดยเฉพาะความผูกพันในด้านเศรษฐกิจ โอกาสในการร่วมมือระดับอนุภาคลุ่มเศรษฐกิจสามฝ่ายระหว่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย (IMT-GT) ซึ่งเป็นโครงการอันสำคัญที่จะก่อให้เกิดสัมพันธภาพอันดีระหว่างไทยและมาเลเซีย และมีผลส่งต่อการเมืองและเศรษฐกิจที่ดี

อย่างไรก็ดีวิธีการศึกษาสภาพแวดล้อมทางการเมืองการปกครองที่สำคัญก็จะต้องศึกษาสภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงด้วยอันเป็นองค์ประกอบอันสำคัญทางการเมืองการปกครองที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะที่จะมีผลกระทบต่อจังหวัดสงขลา

ความไม่สงบหรือความยุ่งยากที่ยังเป็นปัญหาอยู่บ้าง เพราะรัฐบาลไทยและมาเลเซียที่ยังมีสัมพันธภาพอันดีต่อกันอยู่ ตลอดจนความสามารถของรัฐบาลไทยในการปกครองที่สร้างสัมพันธภาพความเข้าใจอันดีกับประชาชนได้คลี่คลายปัญหาไปมาก

7) ความเคลื่อนไหวของผู้ก่อการร้าย

ความไม่สงบที่หลงเหลืออยู่บ้างก็จะมาจากขบวนการก่อการร้ายที่มีนโยบายการแบ่งเขตดินแดน คือ ขบวนการ บี อาร์ เอ็น รวมทั้งขบวนการโจรก่อการร้าย และกลุ่มแอบอ้างพฤติกรรมลอบซุ่มโจมตีเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการก่อวินาศกรรมต่อทรัพย์สินของประชากรและประชาชนยังมีปรากฏอยู่เสมอ

ความไม่สงบเหล่านี้นับเป็นอุปสรรค (Threat) ของการบริหารการปกครองประเทศและอาจมีผลต่อการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะเขตเทศบาลนครหาดใหญ่เข้าใจว่าการเมืองการปกครองไทยที่พยายามดำเนินการทุกวิถีทางที่จะให้เกิดความสงบร่มเย็นต่างๆ ก็จะสามารถคลี่คลายปัญหานี้ไปได้ โดยเฉพาะหากการบริหารภาครัฐและท้องถิ่นจะได้สร้างระบบการปกครองและการบริหารที่ดี (Good Governance) ก็จะทำให้เกิดสภาพแวดล้อมทางการเมืองการปกครองเป็นประโยชน์เป็นโอกาส (Opportunity) แก่การบริหารประเทศ และโดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่น คือ เทศบาลนครหาดใหญ่ได้ในโอกาสต่อไป

2.1.3 การวิเคราะห์ผลกระทบ

2.1.3.1 การกำหนดเกณฑ์ขนาดความรุนแรงของผลกระทบ

การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมภายนอกจะมีผลกระทบต่อหน่วยการบริหาร และในที่นี้หมายถึงเทศบาลนครหาดใหญ่จะมีอยู่ 2 ลักษณะๆ แรก คือ ผลกระทบที่เป็นลักษณะสนับสนุนหรือที่เรียกว่าเป็นโอกาส (Opportunity) และตรงกันข้ามถ้าการกระทบเป็นผลให้เกิดอุปสรรคในการทำงานหรือเป็นผลเชิงลบเราเรียกผลกระทบนี้ว่าภัยอุปสรรค (Threat) และตรงนี้เองที่นักวางแผนเชิงยุทธศาสตร์จะต้องรู้จักปรับใช้ผลกระทบให้เป็นประโยชน์ในการบริหารองค์การ และรู้จักปรับใช้ภัยอุปสรรคให้เป็นโอกาสขึ้นมาเหมือนดังที่พูดกันทั่วไปในบรรดานักวางแผนทั้งหลายว่าให้เปลี่ยนวิกฤติเป็นโอกาสให้ได้ อย่างไรก็ตาม ผลกระทบไม่ว่ามีลักษณะเป็นโอกาสหรือภัยอุปสรรค ย่อมมีขนาดของการกระทบอยู่ด้วย

เนื่องจากข้อมูลตัวแปรเป็นข้อมูลที่ไม่อาจนับเป็นปริมาณและจำนวนได้ การวิเคราะห์จึงใช้วิธีพิจารณาที่เรียกว่าวิธี วิสัย (Subjectivity) เป็นหลัก คือการใช้ที่ปรึกษา หรือบุคคลที่มีความรู้ ประสบการณ์ หรือมีความชำนาญเป็นผู้วิเคราะห์ กล่าวง่ายๆ ก็คือเป็นการใช้ดุลยพินิจของผู้เชี่ยวชาญ (Expert Judgement)

การวิเคราะห์โดยใช้ดุลยพินิจ (Expert Judgement) ของที่ปรึกษา และผู้เชี่ยวชาญที่รับผิดชอบโดยอาศัยข้อมูลการวิเคราะห์ที่ได้มาประกอบการพิจารณาในทางที่เป็นไปได้ โดยมีการชี้แจงเหตุผลประกอบทางเลือกนั้นๆ ด้วย และจัดประชุมเชิงปฏิบัติการแบบระดมสมองเพื่อวิเคราะห์และตรวจทานผลการวิเคราะห์ร่วมกัน รวมทั้งจัดสัมมนาเพื่อหาความเห็นร่วม (Consensus) โดยได้จัดให้มีการประชุมอภิปรายเชิงปฏิบัติการรวมทั้งสิ้น 8 ครั้ง และสัมมนาเพื่อหาข้อสรุปอีก 3 ครั้ง

ในการวิเคราะห์นี้ ผู้ศึกษา (คณะที่ปรึกษา) ได้กำหนดขนาดความรุนแรงของผลกระทบไว้ 3 ระดับ คือ ระดับต่ำ ระดับปานกลาง และระดับสูง และกำหนดค่าเป็นตัวเลขที่ 1, 2 และ 3 ตามลำดับ

ขนาดผลกระทบในระดับต่ำ หมายถึง ผลกระทบที่มีขนาดเล็กไม่รุนแรง และไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงในภารกิจนั้นมากนัก หรือไม่เป็นปัญหาต่อภารกิจนั้นๆ มากนัก และใช้ตัวเลข 1 แทนในการวิเคราะห์ต่อไป

ขนาดผลกระทบในระดับปานกลาง หมายถึง ผลกระทบที่มีขนาดระดับปานกลางหรือมีขนาดระหว่างระดับต่ำ และระดับสูง และใช้ตัวเลข 2 แทนในการวิเคราะห์

ขนาดผลกระทบในระดับสูง หมายถึง การกระทบที่มีขนาดรุนแรงและผู้เกี่ยวข้องควรให้ความสนใจเป็นพิเศษในการวางแผนปฏิบัติ และในตัวเลข 3 แทนในการวิเคราะห์

ตัวอย่างผลกระทบที่เป็นโอกาส

ในการวิเคราะห์ด้านการเมือง ตัวแปรเรื่องกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้รัฐจัดการให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ย่อมมีผลกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาลนครหาดใหญ่ และได้วิเคราะห์ออกมาแล้วจะมีผลกระทบมีขนาดเป็น 3 ซึ่งหมายถึงความว่ามีขนาดการกระทบเป็นระดับสูง (รุนแรง) และลักษณะของผลกระทบเป็น “โอกาส”

ตัวอย่างผลกระทบทางที่เป็นภัยอุปสรรค

การวิเคราะห์ทางด้านการเมือง ตัวแปรเรื่องการปฏิรูปทางการเมืองซึ่งจะทำให้หน่วยงานของรัฐปรับขนาดเล็กลง (Down Sizing) ให้เหมาะสมและลดปริมาณเจ้าหน้าที่จะมีผลกระทบมีขนาดเป็น 3 ซึ่งหมายความว่ามีความเสี่ยงขนาดการกระทบเป็นระดับสูง (รุนแรง) และลักษณะผลการกระทบเป็นภัยอุปสรรค

ในทำนองเดียวกันการกำหนดเกณฑ์ขนาดความรุนแรงของผลกระทบในทางการเมืองนี้จะนำไปใช้ในการพิจารณาผลกระทบที่เกิดจากสภาวะแวดล้อมภายนอกด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีในบทต่อไปด้วย

2.1.3.2 สถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ

1) กระแสโลกาภิวัตน์ (ด้านประชาธิปไตยการกระจายอำนาจ และสิทธิมนุษยชน)

กระแสโลกาภิวัตน์ที่เข้ามาในสังคมไทยอย่างรุนแรงทำให้เกิด

1. รัฐเร่งจัดการให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง
2. การเพิ่มบทบาทให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะของรัฐ
3. สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานจะได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างใกล้ชิดจากหน่วยงานของรัฐ
4. การส่งเสริมความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนจะทำให้การทำงานของหน่วยงานรัฐและเอกชนมีความโปร่งใส และอาจจะทำงานได้ง่ายขึ้น
5. กลุ่มอาสาพัฒนาประชาชนหรือเอกชนจะมีบทบาทมาก และกว้างขวางยิ่งขึ้น

2) กลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ

ผลกระทบที่มีต่อระดับรัฐจะสูง แต่ในระดับท้องถิ่นจะได้รับผลกระทบผ่านองค์กรของรัฐ และช่วยทำให้ท้องถิ่นได้รับความรู้และข่าวสาร และเข้าใจการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศได้อย่างรวดเร็ว

ขนาดผลกระทบปานกลาง และมีลักษณะเป็นโอกาส

2.1.3.3 สถานการณ์ทางการเมืองการปกครองภายในประเทศ

1) ขอบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดกรอบและหลักการสำคัญในการปกครองประเทศไว้หลายประการ

(1) การจัดตั้งศาลปกครอง

แนวความคิดเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย มีมานานแล้ว และเพิ่งจะปรากฏเป็นความจริงขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2540 และขณะนี้กำลังอยู่ในการออกเป็นกฎหมายเพื่อจัดตั้งศาลปกครองอยู่ ผลจากการจัดให้มีศาลปกครองขึ้นมานี้ย่อมกระทบต่อการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐเป็นอย่างมาก ทั้งในระดับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และระดับท้องถิ่น

การจัดตั้งศาลปกครองจะมีผลกระทบต่อภารกิจของมหาดไทยอย่างสูง ทั้งในด้านการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งหน่วยราชการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ศาลปกครองจะเป็นศาลที่มีอิสระแยกจากศาลยุติธรรมของกระทรวงยุติธรรม และรับผิดชอบในคดีที่เอกชนได้รับความเสียหายอันเกิดจากคำสั่งของรัฐที่ไม่อนุมัติหรือไม่ระงับการกระทำของเอกชน หรือคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแกล้งประชาชนจนได้รับความเสียหาย หรือคดีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ผู้ได้บังคับบัญชากับผู้ได้บังคับบัญชา เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีความคิดที่จะให้ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างสถาบันต่อสถาบันอีกด้วย

สำหรับเทศบาลนครหาดใหญ่ย่อมได้รับผลกระทบโดยตรง เพราะงานของเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง การทำงานของเจ้าหน้าที่ของเทศบาลจะต้องเพิ่มความระมัดระวังยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่าข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจำนวนไม่น้อยและมีความหลากหลายมากขึ้น ในอนาคตข้อพิพาทมีแนวโน้มมากขึ้นและการฟ้องร้องของประชาชนต่อศาลปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการจะเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่ต้องคำนึงถึงอย่างมาก

ผลกระทบที่มีต่อเทศบาลนครหาดใหญ่จะมีขนาดปานกลาง ไปจนถึงขนาดสูง และมีลักษณะเป็นทั้งโอกาส (Opportunity)

(2) การกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหารให้แก่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาเลย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในมาตรา 78 และในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่มาตรา 282 จนถึงมาตรา 290 ซึ่งเกือบจะกล่าวได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจแบบสุดๆ กันเลย

สำหรับเทศบาลซึ่งเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์มากที่สุดในประเทศไทย ก็ยังได้รับความเป็นอิสระในการทำงานมากยิ่งขึ้นทั้งในด้านงานพัฒนาตามอำนาจหน้าที่และงานบริหารบุคคล การขยายส่วนแบ่งภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่เทศบาลมากกว่าที่

เป็นอยู่ในปัจจุบัน และนับวันจะมากยิ่งขึ้น นับว่าเป็นผลกระทบที่ดีหรือเป็นโอกาสแก่เทศบาลนคร-
หาดใหญ่

พรรคการเมืองต่างๆ มีแนวนโยบายสนับสนุนให้มีการเลือก
ตั้งผู้บริหารท้องถิ่นสำหรับองค์การบริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบและทำให้มีอิสระมากขึ้น การเลือกตั้งผู้ว่า
ราชการจังหวัดสำหรับราชการภูมิภาคยังมีอยู่ในแนวความคิด

ประชาชนและชุมชนมีแนวโน้มสนใจการกระจายอำนาจมาก
ขึ้น ชุมชนมีการตื่นตัวในการเข้ามามีส่วนดูแลทรัพยากรในชุมชนของตนมากขึ้น จากงานวิจัยที่ได้เคย
ทำมาแล้วมีข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด 8 ท่าน มี
ความเห็นตรงกันว่าในช่วง 5-10 ปีข้างหน้า ประชาชนต้องการการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น
และท้องถิ่นควรจะมีความเป็นอิสระมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การขยายตัวเป็นเมืองมีแนวโน้มสูงมากขึ้น และทำให้การ
ปกครองท้องถิ่นในรูปบางรูปไม่อาจสนองรับความเติบโตได้

ในเรื่องนี้จะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานส่วนท้องถิ่นเป็น
อย่างสูง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนกลางทั้งหมดต่อ
ไปด้วย และจะมีผลทำให้เกิดการปรับความสัมพันธ์การบริหารการงานทั้ง 3 ระดับเสียใหม่

แนวทางที่เหมาะสมของการกระจายอำนาจและจัดรูปแบบ
การบริหารราชการแผ่นดินใหม่ จะทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่มากขึ้นในด้านที่เกี่ยวข้องกับชีวิต
ความเป็นอยู่ของประชาชน และการดูแลสุขภาพสิ่งแวดล้อม การรักษาความสะอาด ที่อยู่อาศัย ศิลปวัฒนธรรม
ความสงบเรียบร้อย การคมนาคมในพื้นที่ และการบริการสาธารณสุขทุกทั้งหลาย รวมทั้งการ
พัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่นด้วย

ราชการส่วนกลางรับผิดชอบงานที่มีความสำคัญต่อส่วน
รวมทั้งประเทศในด้านความมั่นคง การต่างประเทศ ความสงบเรียบร้อย การเงินและการคลังของ
ประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น ตลอดจนเป็นผู้วางนโยบายในการบริหารงานของ
รัฐบาลส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแลงานของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับส่วนกลางและรัฐธรรมนูญ

สำหรับส่วนภูมิภาคมีแนวโน้มลดขนาดลง งานของ
ภูมิภาคควรจะเป็นผู้ประสานงานของราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัดและเป็นผู้กำกับดูแลงานส่วน
ท้องถิ่นแทนราชการบริหารส่วนกลาง

การจัดรูปแบบราชการส่วนท้องถิ่นจะเน้นความสำคัญของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้เทศบาลเน้นการบริหารส่วนท้องถิ่นในเขตเมือง ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการบริหารท้องถิ่นในเขตชนบท และสุขาภิบาลมีแนวโน้มถูกยกเลิกหรือลดจำนวนลงโดยเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาล

ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรทำหน้าที่เป็นผู้วางแผนและประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัด และดำเนินงานโครงการที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด จัดสร้างทางหลวงจังหวัด หรือการศึกษาในระดับสูงกว่ามัธยมศึกษา หรือการศึกษาด้านอาชีวะ เป็นต้น

สำหรับที่มาของผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นนั้น การบริหารในระดับจังหวัดจะยังไม่มีปัญหาที่ซับซ้อนมากนักเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ปัญหาได้แย้งกันคงเป็นเรื่องการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งในที่สุดมหาดไทยได้จัดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การฯ โดยทางอ้อมแล้วตาม พ.ร.บ. จัดระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

ในส่วนอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นได้ว่า อบต. มีภาระหน้าที่ในการดูแลชุมชนพอสมควร คือ มีหน้าที่ดูแลการคมนาคมทางน้ำ ทางบก รักษาความสะอาดและป้องกันโรค งานด้านการศึกษา การพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และยังสามารรถดำเนินการด้านการพาณิชย์ และการหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต. นอกจากนี้ยังสามารถออกข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล มาบังคับใช้ในตำบลด้วย ที่สำคัญคือ อบต. มีอำนาจทางด้านการจัดเก็บภาษีต่างๆ อีก จัดเก็บภาษีธุรกิจและค่าธรรมเนียมต่างๆ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากการควบคุมของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วจะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีอิสระไม่มากนัก เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจไม่อนุมัติร่างงบประมาณของ อบต. ได้ สามารถยุบ อบต. ได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ ถ้ากระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือปฏิบัติการไม่ชอบต่อหน้าที่ ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่า อบต. เพิ่งเกิดใหม่ยังขาดความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ที่แท้จริงก็ได้

ในอนาคต อบต. และกลุ่มพลังงานทางการเมืองก้าวหน้า อาจเรียกร้องให้ อบต. มีอิสระมากขึ้น ให้จังหวัดมีอำนาจควบคุม อบต. น้อยลง อาจเรียกร้องให้ อบต. มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีมากขึ้น อันจะทำให้มีความขัดแย้งระหว่าง อบต. กับนายอำเภอและจังหวัดได้มากขึ้น ความขัดแย้งอีกมิติหนึ่ง คือ อาจมี อบต. ที่มีความเจริญแล้วไม่ยอมยกฐานะเป็นเทศบาล เพราะจะทำให้กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของผู้บริหาร อบต. หหมดอำนาจหน้าที่ไป และถ้าอยากมีบทบาทอีกก็ต้องลงมามีมติรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล แต่ปัญหาคือตอนนี้

จะยุติได้ หากต่อไปกำหนด ผู้ใหญ่บ้านจะไม่มีสิทธิเป็นฝ่ายบริหาร หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของ อบจ. นั้น ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 75 แห่ง ตามจำนวนจังหวัด และในอนาคตอาจมีการเรียกร้องให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่มากขึ้น ซึ่งจะทำให้งานราชการบริหารส่วนภูมิภาคลดน้อยลง เมื่อมีการจัดตั้ง อบต. งานบางส่วนที่ อบจ. จัดทำอยู่คงต้องโอนให้ อบต. หรือไม่ก็ทำร่วมกับ อบต. ทำให้ อบจ. จำต้องแสวงหาบทบาทอื่นๆ เพิ่มขึ้น โดยไปดึงเอางานส่วนภูมิภาคมาทำ และในขณะเดียวกันอาจมีการเสนอแนะให้ อบจ. มีบทบาทในการกำกับดูแล อบต. ด้วยฐานะที่ อบจ. เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นสูงกว่า อบต. ซึ่งเท่ากับเป็นการรื้อถอนอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดลงโดยปริยาย

การขยายตัวของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นข้างต้นจะมีผลต่อการจัดสรรรายได้ในรูปของเงินอุดหนุน และการจัดเก็บภาษี ตลอดจนการประสานงานในการบริหารงานระหว่างหน่วยงานเหล่านี้ด้วยกัน โดยเฉพาะมีการคาดคะเนว่าภายใน 1-2 ปี สภาตำบลจะได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเกือบทั้งหมด ความยุ่งยากในเรื่องการบริหารงานให้บรรลุตามเป้าหมาย และงานหลายอย่างจำเป็นต้องทำร่วมกันระหว่างท้องถิ่นหลายหน่วยด้วยกันจึงจะเกิดผลดี ซึ่งจำเป็นต้องมีการวางระบบประสานงานกันให้ได้ เช่น งานการดูแลสิ่งแวดล้อม การบำรุงรักษาทางน้ำ และงานรักษาความสะอาดที่เกี่ยวข้องกับการเก็บขยะมูลฝอย เป็นต้น ที่สำคัญคือการจัดสรรบุคลากรให้เพียงพอกับบทบาทและหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นของหน่วยงาน เหล่านี้จะเป็นปัญหาสำคัญเพราะมีแนวโน้มว่าจะไม่สามารถสรรหาบุคลากรได้ตามที่ต้องการ

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจนี้จะมีต่อเทศบาลนครหาดใหญ่โดยตรงและขนาดผลกระทบอยู่ในระดับสูง ลักษณะของผลกระทบจะเป็นโอกาสที่จะทำให้มีความสมบูรณ์ของการเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นยิ่งขึ้น

(3) การเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งและสิทธิเลือกตั้งของประชาชน

ระบบการเลือกตั้งเดิมใช้วิธีแบ่งเขตตามเขตจังหวัดเขตละไม่เกิน 3 คน โดยถือตามจำนวนประชากร 150,000 คนต่อผู้แทน 1 คน แต่ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งเสียใหม่ โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้ง 2 รูปแบบ กล่าวคือรูปแบบที่หนึ่งให้แบ่งเขตการเลือกตั้งแบบเขตละ 1 คน โดยให้แบ่งประเทศไทยออกเป็น 400 เขต ซึ่งก็จะได้ผู้แทนรวมกัน 400 คน ส่วนรูปแบบที่สองให้มีการเลือกตั้งแบบเลือกตามบัญชีพรรคหรือเรียกว่าแบบ Party จำนวน 100 คน ซึ่งแต่ละพรรคจะเป็นผู้เสนอให้ผู้มีสิทธิทั้งประเทศได้เลือก โดยถือว่าประเทศไทยเป็นเขตเลือกตั้งเดียว

การเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานของจังหวัด อำเภอ และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่จะเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง และเทศบาลนครขนาดใหญ่ก็จะมีไม่พ้นจากผลกระทบนี้ โดยจะต้องปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งผลกระทบอาจจะเป็นทั้งบวกหรือลบก็ได้ ระบบการเลือกตั้งที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่ง คือ การเลือกตั้งวุฒิสมาชิกซึ่งถือว่าเป็นเรื่องใหม่ของไทย จึงถือว่ามีผลกระทบต่อเทศบาลนคร-ขนาดใหญ่โดยตรงเช่นเดียวกัน

ในด้านการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีการขยายการใช้สิทธิไปถึงคนไทยที่อยู่ในต่างประเทศ และผู้ที่ออกไปประกอบอาชีพนอกภูมิสำเนาที่ตนเองอยู่ให้มีความสะดวกในการใช้สิทธิ

(4) สิทธิเสรีภาพของประชาชนขยายกว้างขวางออกไป ประชาชนคนไทยได้ขยายกว้างออกไป เช่น สิทธิการรับรู้ข่าวสารของทางราชการ รวมทั้งคลุ่มไปถึง ศักดิ์ศรีการเป็นมนุษย์ด้วย ดังที่ปรากฏในมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

2) พฤติกรรมการเมืองของภาคธุรกิจ

จากผลการวิจัยได้ชี้ให้เห็นว่าแนวโน้มโครงสร้างอำนาจทางการเมืองจะมีความเด่นชัดในการเปลี่ยนแปลง โดยนักธุรกิจจะเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น และความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจกับการเมืองในช่วง 10 ปีข้างหน้าจะมีแนวโน้มแนบแน่นยิ่งขึ้น นโยบายของพรรคการเมืองจะตอบสนองความต้องการของกลุ่มธุรกิจมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างทางอำนาจหน้าที่เห็นเด่นชัดขึ้นก็คือ การที่ผู้นำธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น จากการที่ประเทศมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระบบทุนนิยม นายทุนกับนักการเมืองมีความรู้จักสนิทสนมกันแนบแน่นมากขึ้น และเข้าไปยึดกุมอำนาจทางการเมืองแทนผู้นำในระบบราชการก่อนเดือนกรกฎาคม 2540 เศรษฐกิจของไทยมีอัตราการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องในอัตราร้อยละ 8 ต่อปี ทำให้ผู้นำทางเศรษฐกิจเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น แม้ขณะนี้เศรษฐกิจของประเทศไทยจะอยู่ในสภาวะเศรษฐกิจขาลง ภาพดังกล่าวคงยังเปลี่ยนแปลงไปไม่มากนัก

ความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจกับภาคการเมืองในช่วง 10 ปีข้างหน้าจะมีความแนบแน่นมากขึ้น ค่านิยมทางวัตถุนิยมจะขยายตัวกว้างขวางตามไปด้วยพร้อมๆ กับการขยายตัวของชนชั้นกลางในเมือง ดังนั้นนอกจากจะมี ส.ส. ที่มีภูมิหลังทางธุรกิจแล้ว วุฒิสมาชิกมีแนวโน้มจะมาจากภาคธุรกิจมากขึ้นเช่นกัน

กลุ่มผู้นำใหม่จะมีแกนเป็นนักธุรกิจและนักบริหารมืออาชีพจากภาคเอกชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น กลุ่มผู้นำเหล่านี้จะมีแนวความคิดหรือค่านิยมทางการเมืองคล้ายๆ กัน คือ ต้องการส่งเสริมบทบาทของเอกชน ลดความสำคัญและบทบาทของรัฐ ต้องการให้เศรษฐกิจเป็นตัวนำ ดังนั้น ความขัดแย้งในกลุ่มผู้นำจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของค่านิยมหรืออุดมการณ์ แต่เป็นเรื่องของผลประโยชน์

อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้นำจากระบบราชการทั้งพลเรือนและทหารยังคงมีอิทธิพลในทางการเมืองอยู่บ้าง แม้ว่าจะไม่มีบทบาทที่เข้มข้นในทางการเมืองอย่างแต่ก่อน แนวความคิดของพวกนี้เป็นฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่ต้องการให้การเมืองและสังคมเปลี่ยนแปลงอย่างช้าๆ แต่ยังต้องการให้คงไว้ซึ่งความสำคัญและบทบาทของระบบราชการ

ผลกระทบที่มีต่อเทศบาลนครหาดใหญ่จะอยู่ในระดับปานกลางและมีลักษณะเป็นได้ทั้งโอกาส (Opportunity) และภัยอุปสรรค (Threat)

3) การปฏิรูปทางการเมืองที่นำไปสู่การเป็นประชาธิปไตย

(Good Governance)

แม้ว่ารัฐธรรมนูญปัจจุบันจะเป็นผลที่เกิดขึ้นจากแนวคิดและความต้องการของประชาชนที่ต้องการปฏิรูปการเมืองก็ตามแต่ก็ยังไม่เพียงพอ ความต้องการของการปฏิรูปการเมืองคงจะมากกว่านี้ รัฐจะต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมืองที่เป็นรูปธรรม การรับรองฐานะและบทบาทขององค์กรประชาชน (NGOs) จะต้องชัดเจน และการปฏิรูปทางการเมืองในขั้นต่อไปนี้จะต้องเน้นหนักในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารและพัฒนาประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง กระบวนการของการนำไปสู่การเป็นประชาธิปไตย (Good Governance) จะต้องชัดเจนและแน่นอน

แนวคิดการปฏิรูปด้านการเมืองนี้ยังครอบคลุมไปถึงเรื่องการจัดตั้งชั่วคราวออกไปจากระบบราชการ เช่น การทุจริต คอร์รัปชัน ซึ่งเป็นปัจจัยที่บ่อนทำลายระบบราชการด้วย เป็นต้น

ผลกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาลนครหาดใหญ่จะอยู่ในระดับสูง แต่ต้องใช้เวลาอยู่บ้าง และลักษณะผลกระทบจะเป็นได้ทั้งโอกาส (Opportunity) และภัยอุปสรรค (Threat)

4) การปฏิรูประบบราชการ

แนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการนี้ได้กล่าวไว้บ้างในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน แต่ที่เห็นได้ชัดก็คือการกำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะนโยบายของรัฐบาลในปัจจุบัน (รัฐบาล ฯพณฯ ชวน หลีกภัย) และรัฐบาลก่อนหน้า (รัฐบาล ฯพณฯ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ)

ตามนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันได้มีการยอมรับความสำคัญและบทบาทของภาคเอกชนมากขึ้น รัฐบาลยอมรับให้มีการลดขนาดและบทบาทภาครัฐหรือของทางราชการลง (Down Sizing หรือ Right Sizing) โดยยอมให้นำเอางานบางอย่างไปให้ภาค เอกชนทำ (Privatization) ในรูปของการให้สัมปทานการทำสัญญา (Contracting-out) หรือการ ร่วมทุน (Joint Venture) โดยรัฐจะพยายามลดขั้นตอนในการทำงาน โดยลดกฎระเบียบปฏิบัติลง (Deregulation)

การปฏิรูประบบราชการที่จะเห็นได้ชัดอีกประการหนึ่งก็คือ การเขียนนโยบายไว้ชัดว่าราชการบริหารส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) จะต้องทำงานให้น้อยลง และโอนถ่าย (Transfer) อำนาจหน้าที่บางอย่างหรือหลายอย่างให้แก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น) ทำแทน หากท้องถิ่นใดมีอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและเอกชนอย่างเต็มที่ โดยรัฐจะกลายเป็นผู้กำกับ สนับสนุนการทำงานของท้องถิ่นและภาคเอกชนแทน หรือเรียกว่าเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) มากกว่าเป็นผู้ลงมือปฏิบัติ (Doer) เสียเอง

การปฏิรูประบบราชการนี้จะขยายการกระทำลงไปถึงการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ด้วย เช่น อาจมีการจัดตั้งกระทรวงหรือทบวงกีฬา โดยแยกออกจากกระทรวงศึกษาธิการ

ผลของการปฏิรูประบบราชการที่มีขึ้นจะกระทบต่อการบริหารงานของท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ เทศบาลนครหาดใหญ่ก็ต้องรับผลกระทบที่เกิดขึ้นด้วย จากการวิเคราะห์ผลกระทบต่อเทศบาลนครหาดใหญ่จะมีขนาดค่อนข้างมาก และมีลักษณะเป็นโอกาสมากกว่า เพราะต่อไปท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่สูงขึ้น และมีงานที่อยู่ในความรับผิดชอบมากขึ้น

5) บทบาทของภาคเอกชนโดยเฉพาะองค์กรอาสาพัฒนา

เอกชน (NGOs)

นักวิจัยบางท่านได้ทำการศึกษาวิจัยบทบาทของภาคเอกชนและองค์กรอาสาพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organizations : NGOs) และสรุปว่าในอนาคตภาคเอกชนจะมีบทบาทในสังคมและภาครัฐมากขึ้น โดยเฉพาะองค์กรอาสาพัฒนาเอกชน (NGOs) เช่น กลุ่มองค์กร สิทธิมนุษยชน กลุ่มส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย กลุ่มองค์กรพิทักษ์สิทธิสตรี เด็กและเยาวชน กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Green Peace) เป็นต้น และได้ชี้ให้เห็นว่าบทบาทในอนาคตของกลุ่มองค์กรเหล่านี้จะเข้มแข็งขึ้น เพราะมีการรวมตัวที่ดี (Well Organized) เป็นพวกมีความรู้ดีและรู้จักการใช้สติปัญญา มีเหตุผลมากขึ้น การเจรจาจะอยู่ในเหตุผลมากขึ้น และจะอยู่ในระเบียบวินัยที่ดีกว่า

จากผลการวิเคราะห์นี้ ภาครัฐและเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะต้องตระหนักในการทำงานไม่ว่าจะเป็นด้านบริหาร ด้านการพัฒนาหรือด้านการเมืองให้รอบคอบยิ่งขึ้น และควรพิจารณาว่าจะนำทรัพยากรบุคคลเหล่านี้มาใช้เป็นประโยชน์ต่อสังคมและชุมชน โดยการสนับสนุนให้มีประชาสังคม (Civil Society) ที่มั่นคงเกิดขึ้น

ผลกระทบดังกล่าวที่มีต่อเทศบาลนครหาดใหญ่จะมีขนาดค่อนข้างสูง และมีลักษณะทั้งที่เป็นโอกาส (Opportunity) และภัยอุปสรรค (Threat)

6) การเคลื่อนไหวของขบวนการก่อการร้าย

ความเคลื่อนไหวของขบวนการก่อการร้ายเป็นปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ แม้ว่าในปัจจุบันนี้ความเคลื่อนไหวของผู้ก่อการร้ายจะน้อยลงมากก็ตาม โดยระดับแกนนำมีการเข้ามาพบกับทางบ้านเมืองเป็นระยะๆ ก็ตาม แต่ปัญหาความมั่นคงภายในทางพื้นที่ภาคใต้ของประเทศไทยก็ยังไม่เป็นที่วางใจนัก ยังมีการใช้เงื่อนไขที่เกี่ยวกับศาสนาเป็นชนวนสร้างความขัดแย้งอยู่ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีคนไทยนับถือศาสนาอิสลาม

การยังมีความเคลื่อนไหวของผู้ก่อการร้ายอยู่ ย่อมกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรภาครัฐทั้งฝ่ายทหาร ตำรวจ และพลเรือน การจัดสรรงบประมาณเพื่อประโยชน์ของรัฐในด้านนี้ก็ยังคงมีความจำเป็นอยู่ มาตรการพิเศษในทางปกครองและบริหารยังคงต้องมีอยู่ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการสรรหาบุคลากรไปทำงานในพื้นที่ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการปลูกฝังความรู้ รักสามัคคีให้แก่ประชาชนในพื้นที่

ผลกระทบที่เกิดจากการเคลื่อนไหวของขบวนการก่อการร้ายที่ยังหลงเหลืออยู่ ย่อมส่งผลที่เป็นภัยอุปสรรค (Threat) ต่อหน่วยงานภาครัฐมากกว่าจะเป็นโอกาส (Opportunity)

7) การพัฒนาประชาธิปไตย

ปัจจัยเป็นตัวแปรสำคัญทางการเมืองอีกประการหนึ่ง ก็คือ การสร้างความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ให้เกิดขึ้น ซึ่งเป็นความเคลื่อนไหวที่มาตามกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งสังคมประเทศแต่ละประเทศไม่ว่าจะหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธได้

การขยายความคิดในเรื่องประชาธิปไตยนี้เป็นการสอดคล้องและสนับสนุนความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ด้วย

สิทธิเสรีภาพในทางการเมืองการเลือกตั้งของประชาชนจะต้องมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ในทางบริหารรัฐจะต้องเปิดกว้างให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด และตัดสินใจในเรื่องสำคัญและสนับสนุนส่งเสริมให้เป็นประชาสังคม (Civil Society) ที่มั่นคงแข็งแรง รัฐจะต้องให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสาร (Public Information) อย่างกว้างขวางและเปิดเผย

และทำนองเดียวกันประชาชนย่อมมีสิทธิได้รับรู้ข่าวสารและการกระทำใดๆ จากรัฐบาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อร้องขอ และมีสิทธิที่จะขอให้มีการกระทำที่เรียกว่า ประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ด้วย

ขอบเขตเรื่องประชาธิปไตยนี้มีอยู่กว้างขวาง และเป็นผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรภาครัฐเป็นอย่างมาก

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลนคร-หาดใหญ่ย่อมได้รับผลกระทบโดยตรงและรุนแรงในระดับสูง และผลกระทบนี้มีลักษณะเป็นได้ทั้งโอกาส (Opportunity) และภัยอุปสรรค (Threat)

8) การขยายตัวของเมือง

จากการวิเคราะห์ในเอกสารเรื่อง “ยุทธศาสตร์มหาดไทย” (พ.ศ. 2540-2549) ได้ชี้ให้เห็นว่าการขยายตัวของเมืองในอนาคตจะเป็นปัจจัยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองและการบริหารเป็นอย่างมาก ชนชั้นกลางในเมืองมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น คนในชนบทจะมีการอพยพเข้าสู่เมืองมากขึ้น (แต่หลังจากเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การหลั่งไหลของคนชนบทได้เปลี่ยนแปลงจากการไหลเข้าสู่กรุงเทพมหานคร เป็นการย้ายเข้าสู่เมืองในจังหวัดต่างๆ แทน และส่วนหนึ่งได้เดินทางกลับภูมิลำเนาในชนบท) เขตเมืองจะมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น และการแบ่งชั้นของเมืองใหม่ตามความเจริญของเศรษฐกิจและสังคม และแน่นอนชุมชนที่ขยายตัวและที่เกิดขึ้นใหม่ย่อมมีความต้องการการบริการที่มีคุณภาพจากรัฐ และในจำนวนที่เพียงพอด้วย

ผลของการวิจัยยังได้ชี้ให้เห็นอีกว่า สิ่งก็ตามมาก็คือ การเรียกร้องให้รัฐบาลกระจายอำนาจให้กับชุมชนซึ่งเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับการเรียกร้องในด้านการพัฒนาประชาธิปไตยที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

เรื่องนี้เทศบาลนครหาดใหญ่ย่อมได้รับผลกระทบโดยตรง และในขนาดค่อนข้างสูง และลักษณะผลกระทบจะเป็นทั้งโอกาส (Opportunity) และภัยอุปสรรค (Threat)

9) การพัฒนาพื้นที่ตามแผนการพัฒนาในพื้นที่ 5 จังหวัด

ชายแดนภาคใต้

แผนพัฒนาพื้นที่ใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นแผนระยะกลางและระยะยาว ซึ่งมีลักษณะพิเศษตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผน ตามแผนดังกล่าวมีงานที่แยกเป็นโครงการออกไปแล้ว สามารถแบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ

1. แผนการพัฒนาคูณาภพคน ซึ่งมีแผนย่อย 5 แผน
2. แผนการจัดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ซึ่งมีแผนย่อย 3 แผน
3. แผนการขยายเศรษฐกิจของอนุภาค ซึ่งมีแผนย่อย 5 แผน
4. แผนพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง
ซึ่งมีแผนย่อย 4 แผน
5. แผนการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน
ซึ่งมีแผนย่อย 5 แผน

การปฏิบัติงานตามแผนและโครงการดังกล่าวมีทั้งหน่วยงานส่วนกลางลงมาปฏิบัติร่วมกับภูมิภาค และมีทั้งงานที่มอบให้ท้องถิ่นดำเนินการเองโดยได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง

ผลกระทบที่เกิดขึ้นที่สำคัญ มีดังนี้

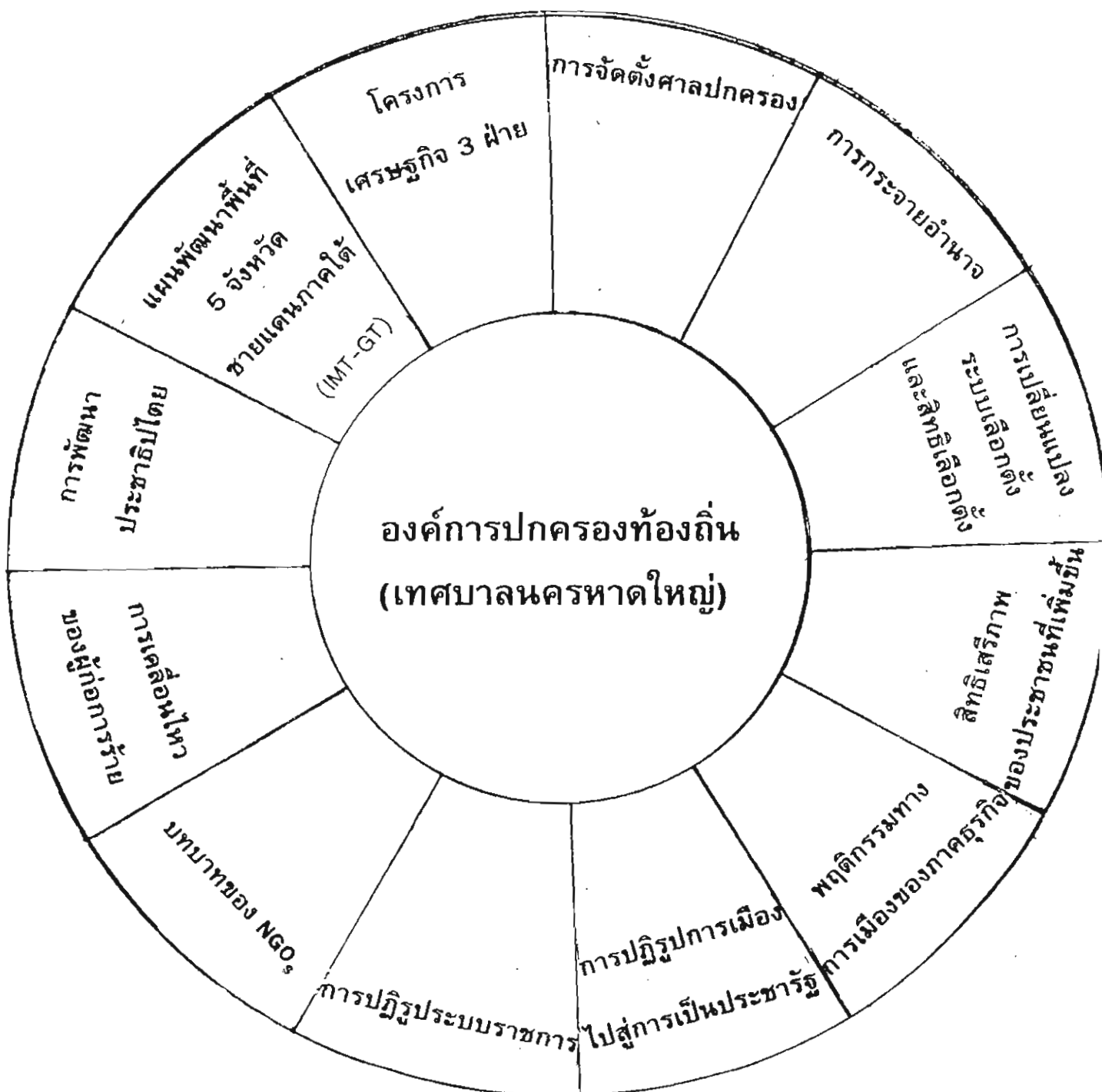
1. เกิดการสร้างงานในพื้นที่ ทำให้แรงงานในพื้นที่มีงานทำ และแรงงานจากแหล่งอื่นเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงาน ทำให้เกิดปัญหาติดตามาหลายประการ เช่น ปัญหาอาชญากรรม โรคติดต่อ รวมทั้งโรคเอดส์ ความขัดแย้งในการดำรงชีวิต ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย (Housing) เป็นต้น
2. การพัฒนาด้านสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เป็นไปตามกำหนดเวลาที่แน่นอน และทำให้เมืองได้รับการพัฒนาเป็นระบบ

3. คุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนา
ไปสู่มาตรฐานของคุณภาพชีวิตหรือสูงกว่ามาตรฐาน

ผลจากโครงการพัฒนาจะทำให้องค์กรภาครัฐทุกระดับ รวมทั้งเทศบาลนครหาดใหญ่จะมีการกิจเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่นภารกิจในด้านการจัด
บริการที่มีคุณภาพ และเพียงพอให้แก่ชุมชนที่ขยายตัวตามผลการพัฒนาย่อมจะหนีไม่พ้นเทศบาล
นครหาดใหญ่

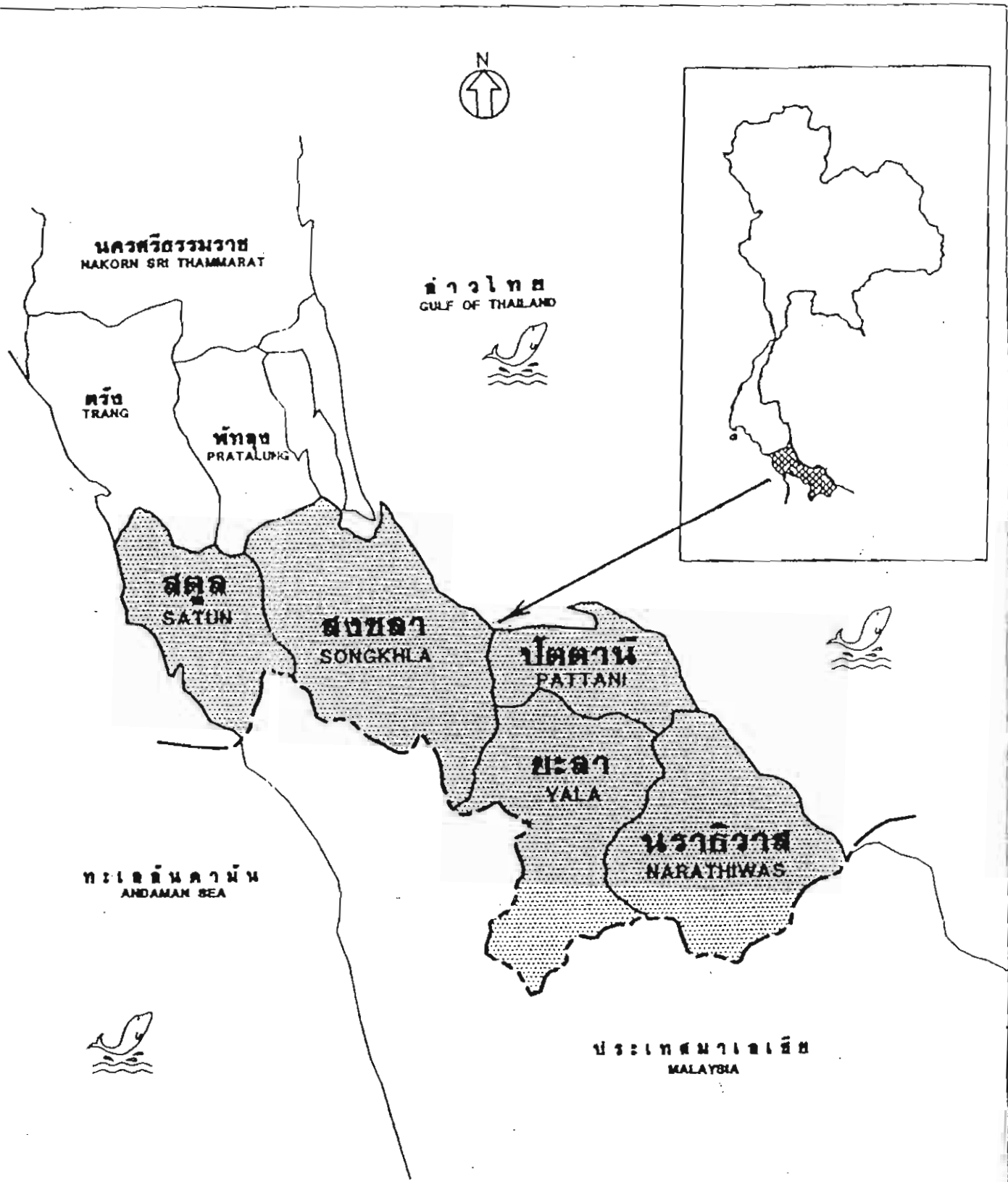
ผลกระทบที่มีต่อเทศบาลนครหาดใหญ่ในฐานะเป็นหน่วย
การปกครองท้องถิ่นจะมีค่อนข้างสูง และมีลักษณะเป็นโอกาสมากกว่า (ดูรูปที่ 2.1)

รูปที่ 2.1 แสดงปัจจัยภายนอกด้านการเมือง ที่มีผลกระทบต่อเทศบาลนครหาดใหญ่



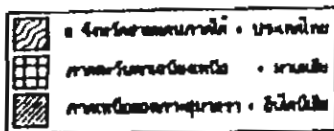
รูปที่ 2.2

พื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้



ที่มา : แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



ท • เล ๓ น ต ๑ ม ๓ น

โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เพื่อนบ้าน

10) สภาพแวดล้อมของการเมืองการปกครองของประเทศ

ในการวิเคราะห์นี้จะเน้นการวิเคราะห์เฉพาะการเมืองการปกครองของประเทศในกลุ่มเศรษฐกิจสามฝ่าย (IMT-GT) เท่านั้น เพราะอยู่ใกล้ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และอยู่ในเขตอิทธิพลของโครงการ IMT-GT ดังรูปที่ 2.3

จากข้อเท็จจริงที่ได้ศึกษาและได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น จะเห็นได้ว่าโครงการเศรษฐกิจสามฝ่าย (IMT-GT) อำนวยประโยชน์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองแก่ประเทศไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซียเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และการสร้างความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกัน ผลกระทบในภาพรวมที่เกิดขึ้นในเรื่องนี้จึงเป็นโอกาสแก่ภาคใต้ของประเทศไทย เทศบาลนครหาดใหญ่ก็ได้รับผลกระทบทางที่เป็นโอกาสเช่นเดียวกัน ขนาดผลกระทบอยู่ในระดับค่อนข้างสูง

การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรภายนอกด้านการเมืองการปกครองดังกล่าวสามารถวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อเทศบาลนครหาดใหญ่ในลักษณะที่เป็นโอกาส (Opportunity) หรือ ภัยอุปสรรค (Threat) และขนาดของผลกระทบตามแนวทางการวินิจฉัยของผู้เชี่ยวชาญ (Experts Judgement) สรุปได้ดังนี้

ตัวแปร	ผลกระทบ	ลักษณะผลกระทบ		ขนาดผลกระทบ	หมายเหตุ
		โอกาส	ภัยอุปสรรค		
1. กระแสโลกาภิวัตน์ (ด้านการกระจายอำนาจและสิทธิมนุษยชน)	กระแสโลกาภิวัตน์ที่เข้ามาอย่างรุนแรงทำให้เกิด 1. รัฐเร่งจัดการให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง 2. การเพิ่มบทบาทให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะของรัฐ 3. สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานจะได้รับการคุ้มครอง ดูแลอย่างใกล้ชิดจากหน่วยงานของรัฐ 4. การส่งเสริมความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนจะทำให้การทำงานของหน่วยงานรัฐและเอกชนมีความโปร่งใส และอาจจะทำงานได้ยากขึ้น 5. กลุ่มอาสาพัฒนาประชาชนหรือเอกชนจะมีบทบาทมาก และกว้างขวางยิ่งขึ้น	✓		3	
		✓		2	
		✓		2	
			✓	2	
			✓	2	
2. กลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ	ผลกระทบที่มีต่อระดับรัฐจะสูง แต่ในระดับท้องถิ่นจะได้รับผลกระทบผ่านองค์กรของรัฐ และช่วยทำให้ท้องถิ่นได้รับความรู้และข่าวสารและเข้าใจการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศได้อย่างรวดเร็ว	✓		2	มีผลเป็น-อุปสรรคอยู่บ้างจึงไม่จำเป็นต้องประเมิน

ตัวแปร	ผลกระทบ	ลักษณะผลกระทบ		ขนาดผลกระทบ	หมายเหตุ
		โอกาส	ภัยอุปสรรค		
3. การจัดตั้งศาลปกครอง	ผลของการจัดตั้งศาลปกครองย่อมทำให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และกระทบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจและจะกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาต่อผู้ใต้บังคับบัญชามากยิ่งขึ้นด้วย	✓		2	
	- ทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานระมัดระวังและรอบคอบมากยิ่งขึ้น - แนวโน้มที่จะทำให้กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาสูงขึ้น		✓	2	
4. การกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญและตามนโยบายของรัฐบาล	- ทำให้ราชการบริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารและดูแลท้องถิ่นของตนเองได้เต็มที่ (Autonomy) สูง และนำไปสู่ความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ที่สุดในที่สุด - ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นและจัดการทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวางและเต็มที่ - การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และการปรับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ทำให้ความสัมพันธ์และประสานประโยชน์ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันอาจจะได้รับผลกระทบและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้	✓		3	
		✓	✓	3	
				2	

ตัวแปร	ผลกระทบ	ลักษณะผลกระทบ		ขนาดผลกระทบ	หมายเหตุ
		โอกาส	ภัยอุปสรรค		
5. การเปลี่ยนแปลงระบบและวิธีการเลือกตั้งและสิทธิเลือกตั้งของประชาชน	- การให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีหน้าที่ในการจัดสรรรายได้บางประเภทแก่เทศบาลและท้องถิ่นรูปอื่น หากไม่มีมาตรการที่เป็นธรรมกำหนดให้ชดเชยย่อมมีปัญหาขัดแย้งได้ - การเพิ่มจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ยิ่งทำให้รายได้ท้องถิ่นน้อยลง โดยเฉพาะการเงินอุดหนุนจะถูกเจือจางหรือน้อยลง - ทำให้การใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนกว้างขวางและได้รับความคุ้มครองมากยิ่งขึ้น - ทำให้ระบบและวิธีการเลือกตั้งรัดกุมและอำนวยความสะดวกต่อผู้ใช้สิทธิมากยิ่งขึ้น ป้องกันการทุจริตดีขึ้น - การมีคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น แม้จะดูเป็นผลทางบวกแต่ก็จะทำให้การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยเคร่งครัดและใกล้ชิด	✓	✓	2	
		✓	✓	2	
		✓		3	
		✓		3	
			✓	✓	2

ตัวแปร	ผลกระทบ	ลักษณะผลกระทบ		ขนาดผลกระทบ	หมายเหตุ
		โอกาส	ภัยอุปสรรค		
6. พฤติกรรมทางการเมืองของภาคธุรกิจมีแนวโน้มสูงขึ้น	- ทำให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งระดับท้องถิ่นด้วย เทศบาลจะต้องเพิ่มความสนใจและดูแลให้ความเป็นธรรมระหว่างกลุ่มธุรกิจขึ้น - กลุ่มธุรกิจที่มุ่งประโยชน์ทางอุดมการณ์ทางการเมือง จะช่วยให้การบริหารงานของท้องถิ่นราบรื่นและมีประสิทธิภาพขึ้น	✓	✓	2	
	7. การปฏิรูปทางการเมือง	- ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของรัฐได้รับการยอมรับมากขึ้นอย่างแท้จริง และทำให้เกิดกระบวนการประชาธิปไตย (Good Governance) - ทำให้หน่วยงานของรัฐปรับขนาดลง (Right Sizing) ให้เหมาะสมและลดปริมาณเจ้าหน้าที่ภาครัฐลงด้วย - ทำให้รัฐมีแผนพัฒนาการเมืองที่แน่นอน และท้องถิ่นบริหารงานเพื่อประโยชน์ชุมชนท้องถิ่นได้กว้างขวางและแน่ชัดยิ่งขึ้น และทำให้การเมืองมีทิศทางพัฒนาเป็นระบบ	✓	3	
				3	
				3	

ตัวแปร	ผลกระทบ	ลักษณะผลกระทบ		ขนาด ผลกระทบ	หมายเหตุ
		โอกาส	ภัยอุปสรรค		
8. การปฏิรูประบบราชการ	- ทำให้หน่วยงานภาครัฐได้รับการปรับขนาด (Right Sizing) - ทำให้กระบวนการทำงานได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น - หน่วยงานของรัฐ รวมทั้งระดับท้องถิ่นจะเปลี่ยนบทบาทจากผู้บริหารปฏิบัติ (Doer) มาเป็นผู้ประสานงาน คอบคุม ดูแล (Facilitator) - ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการปฏิรูประบบราชการมากยิ่งขึ้น	✓	✓	3	
9. บทบาทขององค์กรอาสาพัฒนาเอกชน (NGOs)	บทบาทขององค์กรอาสาพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่เข้มแข็งขึ้นในอนาคตจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ โดยเฉพาะงานด้านการพัฒนา	✓	✓	2	
10. การเคลื่อนไหวของขบวนการก่อการร้าย	ทำให้เกิดผลกระทบต่อการระดมทุนการบริหารและการปกครองงานด้านความมั่นคงภายใน และทำให้เกิดการขัดแย้งในกระบวนการพัฒนา		✓	3	
11. การขยายตัวของเมือง (Urbanization)	ทำให้เกิดผลกระทบต่อยุทธศาสตร์การบริหารและการปกครองและกระบวนการพัฒนาเมืองทุกด้าน	✓		3	

ตัวแปร	ผลกระทบ	ลักษณะผลกระทบ		ขนาดผลกระทบ	หมายเหตุ
		โอกาส	ภัยอุปสรรค		
12. การพัฒนาประชาธิปไตย	ทำให้การบริหารงานของหน่วยงานของรัฐทุกระดับต้องคำนึงถึงกระแสความคิดของความเป็นประชาธิปไตยด้วยความระมัดระวัง ต้องปรับกระบวนการบริหารให้สอดคล้องกับกระบวนการประชาธิปไตย โดยเฉพาะในด้านสิทธิมนุษยชน	✓		3	
13. การพัฒนาพื้นที่ตามแผนการพัฒนาในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้	แผน/โครงการพัฒนาในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ย่อมกระทบต่องานพัฒนาเมืองของเทศบาลนครหาดใหญ่ในด้านการส่งเสริมสนับสนุนที่ได้รับจากรัฐบาล ทำให้ท้องถิ่นกำหนดแผนการพัฒนาของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนระดับสูงได้ง่ายและถูกต้อง	✓		3	
14. การพัฒนาตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ 3 ฝ่าย (IMT-GT)	ผลกระทบมีโดยตรงต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตอนล่างส่งผลให้แผน/โครงการพัฒนาของหน่วยงานทั้งของรัฐและเอกชนในภาคใต้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาตามโครงการนี้ สำหรับเทศบาลนครหาดใหญ่สามารถวางแผน/โครงการพัฒนารองรับโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ 3 ฝ่าย เพื่อประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง	✓		2	

2.2 การประเมินผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยภายนอกด้านเศรษฐกิจ และมีผลกระทบต่อการบริหารของเทศบาลนครหาดใหญ่

2.2.1 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจโลก

การทำนายอนาคตเศรษฐกิจของโลกหรือของภาคพื้นและภายในประเทศ ไปถึง 10-20 ปีข้างหน้าเป็นสิ่งที่อาจจะไม่แม่นยำนัก เพราะการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ตามปัจจัยสภาวะแวดล้อมในระดับโลกและประเทศโดยทั่วไปนั้นไม่อาจจะเปลี่ยนแปลงไปมากเกินกว่าระดับหนึ่งในระยะ 10 ปีได้และสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นผลพวงจากอดีตและปัจจุบันทั้งสิ้นซึ่งไม่อาจปรับเปลี่ยนไปได้มากนัก

เป็นที่น่าสังเกตว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. 2540 ได้แสดงให้เห็นความเติบโตทางเศรษฐกิจที่น่าพึงพอใจมาก การทำนายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคตของไทยยิ่งเห็นภาพที่สดใสและพอใจกับผลของการก้าวไปสู่ความเป็น NIC_s ยิ่งขึ้น นักวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจมักจะมองเห็นไปในทางเดียวกันว่าการก้าวไปสู่ความเป็นเสือตัวที่ 5 ในเอเชียอยู่ไม่ไกลเกินจริง แต่หลังจากเดือนกรกฎาคม 2540 ภาพที่มองเห็นก็เลือนลางไป วิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยประสบทำให้ต้องปรับแผนและกระบวนการพัฒนาเกือบหมด

ฉะนั้น การวิเคราะห์สถานการณ์เศรษฐกิจที่ปรากฏในเอกสารนี้จะเป็นการมองเศรษฐกิจไทยในสถานการณ์ปัจจุบันที่จะส่งผลให้เห็นต่อไปในอนาคต และอาศัยข้อมูลจากการวิเคราะห์สถานการณ์เศรษฐกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหลัก

ก่อนจะกล่าวถึงสถานการณ์เศรษฐกิจไทย จะขอกล่าวเรื่องที่เกี่ยวข้องด้านเศรษฐกิจทั่วไปของโลก 2 เรื่อง คือ

1. ภาวะเศรษฐกิจโลกกับกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)
2. กลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

2.2.1.1 ภาวะเศรษฐกิจโลกและอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)

รองศาสตราจารย์ ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ ได้สรุปไว้ในเอกสารการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องการจัดทำยุทธศาสตร์มหาดไทยระหว่าง พ.ศ. 2540-2549 ในตอนหนึ่งว่าเศรษฐกิจของโลกย่อมเกี่ยวกับกระแสโลกาภิวัตน์เป็นอย่างมากด้วย

กระแสโลกาภิวัตน์ คือ กระแสของการที่โลกมีสภาพไร้พรมแดน
ใน 4 ด้านด้วยกัน กล่าวคือ

1) เศรษฐกิจไร้พรมแดน (Borderless Economy) กล่าวคือโลก
ในปัจจุบันเป็นโลกแห่งการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ลงทุน และการค้า โดยไม่ใช่ขอบเขต
ภูมิศาสตร์ของประเทศเป็นตัวกำหนดอีกต่อไป ผู้ผลิตอาศัยปัจจัยการผลิตจากหลายประเทศ
ดำเนินการและทำการค้าในหลายประเทศ

2) การขยายตัวของระบบทุนนิยม ระบบทุนนิยมได้เป็นที่ยอมรับ
ไปทั่วโลกทำให้ภาคเอกชนมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจสูงขึ้น และแต่ละประเทศได้เปิดกว้างรับการ
เข้ามาของทุนต่างชาติมากขึ้น พร้อม ๆ กับแนวความคิดในการลดบทบาทของภาครัฐทางด้าน
เศรษฐกิจและสนับสนุนกระแสความคิดของการ Privatization

3) การมีแบบแผนการดำรงชีวิตที่คล้ายคลึงกันทั่วโลกอันเกิดจาก
อิทธิพลของการพัฒนาด้านสื่อสารโทรคมนาคมที่ทำให้โลกทั้งโลกแคบลงจนกลายเป็นหมู่บ้านโลก
(Globalization) เกิดการเลียนแบบพฤติกรรมซึ่งกันและกัน เกิดการผสมผสานในด้านวัฒนธรรม
และแบบแผนในการดำรงชีวิต

4) Globalization ทำให้ความคิดเห็นคล้ายคลึงกันไปทั่วโลก เกิด
มีมติโลกที่มีผลต่อการตัดสินใจภายในประเทศ มีหลายมติในโลกที่ได้กลายเป็นมติมหาชนของโลก
เช่น สิทธิมนุษยชน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และบทบาทสตรี เป็นต้น

กระแสโลกาภิวัตน์ที่เชื่อกันว่าส่งผลต่อประเทศไทยในหลาย
ด้านโดยเฉพาะในด้าน

- ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เทคโนโลยีมีการพัฒนาในระดับ
สูงอย่างไม่เคยมีมาก่อนนำไปสู่วิวัฒนาการด้านคอมพิวเตอร์และสื่อสารโทรคมนาคม เทคโนโลยีที่
ทันสมัยได้หลั่งไหลเข้าสู่ประเทศพร้อมทุนต่างชาติ เกิดโอกาสใหม่ๆ ทางเศรษฐกิจ เช่น ธุรกิจด้าน
การคมนาคม สารสนเทศ นอกจากนั้นยังส่งผลต่อการประกอบการ ธุรกิจใดที่ไม่สามารถปรับตัวให้
เข้ากับเทคโนโลยีสมัยใหม่จะล้าหลังมีประสิทธิภาพด้อยกว่า กลายเป็นผู้แพ้ ภาครัฐบาล หากไม่
ปรับปรุงให้ทันสมัยก็จะไม่สามารถสนองบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- การเกิดประเทศทุนนิยมใหม่ กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ระบบ
ทุนนิยมขยายตัวไปทั่วโลก พร้อมกับการล่มสลายของระบบสังคมนิยมเกิดมีประเทศทุนนิยมใหม่
ในดินแดนยุโรปตะวันออกและอดีตสหภาพโซเวียตและในภูมิภาคอินโดจีน แม้แต่จีนซึ่งถือเป็นเสา
หลักแห่งสังคมนิยมก็มีการนำเอาระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเข้ามาใช้มากขึ้น ผลต่อไทยก็คือทำให้
ไทยมีแหล่งการค้าและแหล่งลงทุนใหม่ๆ เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ภาคการค้าระหว่างประเทศของไทย

ขยายตัว เกิดการใช้ปัจจัยการผลิตที่ถูกกว่าจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น เกิดผลโดยตรงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมและบริการของไทย

นอกจากนั้น การพัฒนาทุนนิยมยังส่งผลให้ประเทศกำลังพัฒนาเป็นจำนวนไม่น้อยกลายเป็นประเทศพัฒนา โดยเฉพาะในกลุ่ม 4 Asian Tigers ที่ประกอบด้วย ไต้หวัน เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และฮ่องกง และที่ตามมาคือ ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จีน และบางประเทศในอเมริกาใต้ เป็นต้น ความสำเร็จทางเศรษฐกิจนี้ส่งผลให้เศรษฐกิจโลกพัฒนามาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น รวมถึงอำนาจในการซื้อและช่องทางธุรกิจที่เพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลต่อการขยายตัวของการค้าต่างประเทศและเศรษฐกิจของประเทศไทย

- สังคมเกิดการเปลี่ยนแปลง จากการที่วัฒนธรรมและความคิดเห็นมีลักษณะไร้พรมแดนส่งผลให้เกิดการหลั่งไหลเข้ามาของความคิดวัฒนธรรมจากต่างชาติ โดยเฉพาะจากตะวันตกและจากญี่ปุ่น ทำให้แบบแผนการดำรงชีวิตของคนไทยโดยเฉพาะของเยาวชนไทยเปลี่ยนแปลงไป เอกลักษณ์และวัฒนธรรมไทยได้รับความสนใจน้อยลง มีการรับเอาวัฒนธรรมที่ไม่เหมาะสมมากขึ้น โดยเฉพาะผ่านมาทางสื่อที่ทันสมัยที่ยากต่อการควบคุมป้องกัน

ระบบทุนนิยมที่พัฒนาทำให้สังคมมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงขึ้น การชิงดีชิงเด่นทำให้แบบแผนการดำรงชีวิตอันดั้งเดิมที่เน้นการเอื้อเฟื้อช่วยเหลือกันเสื่อมถอยลง การแข่งขันเน้นชัยชนะ ทำให้ผู้คนมีเวลาให้ครอบครัวน้อยกว่าเดิม ความแน่นแฟ้นของระบบสังคมไทยแต่เดิมลดลงเกิดปัญหาสังคมตามมา เช่น การใช้สารเสพติดของเยาวชน นอกจากนี้ยังพบว่าคนไทยเป็นโรคอันเกิดจากความเครียดมากขึ้น เช่น โรคประสาท โรคหลอดเลือดหัวใจ

- ต่างชาติเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจและการปฏิบัติงานภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น จากการที่เกตมีมติโลกในด้านสิทธิมนุษยชนและด้านอื่น ๆ ทำให้ต่างชาติเข้ามาแทรกแซงในกิจการภายในเพิ่มมากขึ้น เช่น การปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและผู้ต้องขัง การอำนวยความสะดวก และด้านสิ่งแวดล้อมเกิดแรงกดดันให้ไทยต้องมีการปรับปรุงกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ให้เป็นที่ยอมรับของสากล

2.2.1.2 การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

จากเอกสารการวิจัยของรองศาสตราจารย์ ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ ได้สรุปว่ากระแสการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเริ่มขึ้นกว่า 20 ปีมาแล้วเมื่อมีการก่อตั้งตลาดร่วมยุโรป เมื่อการรวมกลุ่มดังกล่าวประสบความสำเร็จพอสมควรก็มีอำนาจต่อรองมากขึ้น กลุ่มประเทศอื่น ๆ ก็จำเป็นต้องมีการรวมกลุ่มกันบ้างเพื่อสร้างเสริมฐานะในการต่อรองระหว่างกลุ่มและส่งเสริมการค้าลงทุนในกลุ่มของตน ซึ่งสามารถหาข้อตกลงการค้าลงทุนได้ง่ายกว่ากรณีการค้าเสรี ไม่แบ่งกลุ่มการค้า

คำโลก มีดังนี้

ปัจจุบันกลุ่มทางเศรษฐกิจที่กำลังมีบทบาทสำคัญต่อปริมาณการค้าโลก มีดังนี้

1) กลุ่มสหภาพยุโรป (European Union) ประกอบด้วยสมาชิก 12 ประเทศ คือ เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ เยอรมัน ฝรั่งเศส อิตาลี สหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ เดนมาร์ก ลักเซมเบิร์ก กรีซ สเปน และโปรตุเกส มีประชากรรวมทั้งสิ้น 344 ล้านคน การรวมตัวของกลุ่มนี้ได้ผ่านขั้นตอนการเป็นตลาดเดียว (Single Market) ซึ่งมีการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตภายในกลุ่มได้อย่างเสรี และกำลังจะก้าวไปสู่การเป็นสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน (Economic and Monetary Union) โดยจะมีการใช้นโยบายการเงินและนโยบายเศรษฐกิจในทิศทางเดียวกัน พร้อมทั้งพยายามสร้างหน่วยเงินตราแห่งยุโรป (ECU-European Currency Unit) เมื่อผ่านขั้นตอนนี้แล้วก็จะไปถึงเป้าหมายสุดท้าย คือ การเป็นสหภาพยุโรป ซึ่งรวมถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกันในบางเรื่อง ขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการรวมตัวกับกลุ่มสมาคมการค้าเสรียุโรป (EFTA-European Free Trade Association) และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวไปยังกลุ่มยุโรปตะวันออกอีกด้วย

2) กลุ่มการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA-North America Free Trade Agreement) ประกอบด้วยสมาชิก 3 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และ เม็กซิโก มีประชากรรวมทั้งสิ้น 360 ล้านคน มีจุดมุ่งหมายเพื่อขจัดอุปสรรคทางการค้า การลงทุน และการบริการ รวมทั้งการจัดตั้งกลไกการยุติข้อพิพาทระหว่างกัน เพื่อให้มีการค้าเสรีระหว่างกันภายใน 10 ปี โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2537 เป็นต้นไป และขณะนี้แนวโน้มที่จะขยายครอบคลุมไปยังลาตินอเมริกาในบางประเทศ

3) กลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชียและแปซิฟิก (APEC - Asia-Pacific Economic Cooperation) ประกอบด้วยสมาชิกรวม 18 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา เม็กซิโก ญี่ปุ่น แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ จีน ฮองกง ไต้หวัน ซิลิ ปาปัวนิวกินี ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และบรูไน มีประชากรรวมกันกว่า 2,000 ล้านคน มีวัตถุประสงค์ในการร่วมมือทางเศรษฐกิจและลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกัน และพยายามผลักดันให้เป็นกลุ่มการค้าเสรีในอนาคต

4) เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA-Asean Free Trade Area) ประกอบด้วยสมาชิกรวม 9 ประเทศ คือ ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ลาว บรูไน เขมร และเมียนมาร์ มีประชากรรวมทั้งสิ้น 330 ล้านคน ประเทศสมาชิกได้ตกลงร่วมกันในการยกเลิกกีดกันอัตราภาษีศุลกากรและมาตรการกีดกันทางการค้าอื่น ๆ ที่มีใช้ภาษีศุลกากรระหว่างกัน โดยจะมีการปรับลดอัตราภาษีอากรนำเข้าระหว่างประเทศสมาชิกให้เหลือร้อยละ 0-5 ภายในระยะเวลา 15 ปี นับตั้งแต่ 1 มกราคม 2536 เป็นต้นไป แต่ภายหลังจากที่ได้มีการประชุมคณะ

รัฐมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียนให้แล้วเสร็จภายใน 10 ปี คือ ภายในวันที่ 1 มกราคม 2546 ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนแล้ว

เป็นที่เชื่อได้ว่า การรวมกลุ่มของ AFTA จะมีผลต่อไทยมากกว่าการเป็นสมาชิกกลุ่ม APEC ที่เพิ่งจะเริ่มตั้ง ผลกระทบที่สำคัญจะได้แก่การขยายขอบเขตการค้าระหว่างประเทศสมาชิกและสร้างแรงกดดันต่ออุตสาหกรรมในประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีต้นทุนต่ำลง เพราะต้องแข่งกับสินค้าอย่างเดียวกันที่มาจากประเทศสมาชิกด้วยอัตราภาษีศุลกากรที่ลดลงไปมาก

5) องค์การค้าโลก (World Trade Organization-WTO)

กลุ่มการค้าที่มีขนาดใหญ่ที่สุดเห็นจะได้แก่ WTO (World Trade Organization) อันเป็นผลจากการประชุมว่าด้วยข้อตกลงเกี่ยวกับภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ซึ่งไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิก นอกจาก WTO ไทยยังคงเข้าร่วมเป็นสมาชิกในกลุ่ม AFTA (Asian Free Trade Area) และกลุ่ม APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation)

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ประเมินผลกระทบที่สำคัญของข้อตกลง GATT ต่อเศรษฐกิจไทย ดังนี้

- การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เงินเฟ้อ การส่งออก และการนำเข้า จะมีอัตราเพิ่มที่สูงขึ้น
- ประชากรโดยทั่วไปจะมีรายได้เพิ่มขึ้นโดยประชากรที่มีรายได้ต่ำ โดยเฉพาะในชนบทจะเป็นกลุ่มที่มีรายได้เพิ่มมากขึ้นที่สุด
- พืชเกษตรหลักส่วนใหญ่ เช่น ข้าว ยางพารา ข้าวโพด อ้อย จะมีปริมาณการผลิตมากขึ้น และมีราคาสูงขึ้น ส่วนพืชบางชนิด เช่น กาแฟ ปาล์มน้ำมัน ใบยาสูบ ถั่วเหลือง จะมีการผลิตน้อยลงและมีราคาลดลง
- ข้อตกลง GATT จะทำให้ไทยต้องปรับโครงสร้างภาษีของสินค้าอุตสาหกรรมครั้งใหญ่และต่อเนื่อง การปกป้องอุตสาหกรรม และการส่งเสริมอุตสาหกรรม โดยอาศัยภาษีศุลกากรจะทำได้ยากขึ้นทำให้โครงสร้างอุตสาหกรรมไทยต้องมีการปรับตัว

ส่วน AFTA ก็มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกับ WTO คือ เพื่อให้การค้าภายในอาเซียนเป็นไปโดยเสรี มีอัตราภาษีต่ำที่สุด และปราศจากข้อจำกัดที่ใช้ภาษี โดยจะทำการลดอัตราภาษีระหว่างกันเหลือร้อยละ 0-5 ผลกระทบของ AFTA ต่อไทยนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ทาง ดังนี้

ผลทางบวก

- ขยายตลาดอาเซียน
- ขยายการลงทุนในอาเซียน
- เพิ่มความสามารถในการแข่งขันและสร้างอุตสาหกรรมใหม่
- เพิ่มอำนาจต่อรองทางการค้า
- รักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคคนไทย

ผลทางลบ

- อุตสาหกรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มี Comparative Advantage จะไม่สามารถแข่งขันได้
- วัตถุดิบบางอย่างอาจจะขาดแคลนจากการขยายการผลิต

ผลกระทบของการรวมกลุ่มนี้ จะมีผลต่อสถานะเศรษฐกิจของไทย ทั้งทางตรงและทางอ้อม

การรวมกลุ่มทางการค้าและเศรษฐกิจ หมายถึง การรวมกลุ่มของประเทศต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน โดยมีเจตนารมณ์ที่วางรากฐานความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อเสริมสร้างและรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน โดยเฉพาะในด้านการค้า โดยการลดหรือยกเลิกอุปสรรคและข้อกีดขวางทางการค้าในรูปพิกัดอัตราศุลกากร และมีใช้พิกัดอัตราศุลกากร (Tariff and Non-Tariff Barriers) หรือมีการปฏิบัติที่แตกต่างระหว่างประเทศในกลุ่มและประเทศนอกกลุ่ม

6) โครงการพัฒนาเศรษฐกิจเฉพาะพื้นที่การพัฒนาโครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจและหกเหลี่ยมเศรษฐกิจ (ปัจจุบันได้เปลี่ยนจากสี่เหลี่ยมเป็นหกเหลี่ยมเศรษฐกิจ โดยผนวกประเทศเขมรและเวียดนามเข้าไปด้วย) กล่าวได้ว่าสอดคล้องกับการคิดเชิงโลกาภิวัตน์ กล่าวคือ การเป็นโลาไร้พรมแดน (Borderless Economy) ที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจมิได้ถูกขีดจำกัดด้วยพรมแดนทางภูมิศาสตร์อีกต่อไป

- โครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ (Indonesia-Malaysia-Thailand-Growth Triangle - IMT-GT)

เป็นโครงการที่รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนส่งเสริมทางการลงทุนการค้าระหว่างประเทศ การส่งออก การท่องเที่ยว และด้านอุตสาหกรรมต่างๆ โดยความร่วมมือระหว่าง 3 ประเทศ ซึ่งครอบคลุมบริเวณพื้นที่ภาคเหนือของเกาะสุมาตราในอินโดนีเซีย บริเวณ 4 รัฐทางตะวันตกเฉียงใต้ของมาเลเซีย และพื้นที่ 5 จังหวัดภาคใต้ ได้แก่ สงขลา ปัตตานี สตูล ยะลา และนราธิวาส

โครงการนี้ได้รับเริ่มเมื่อปี 2536 โดยสนับสนุนให้มีการร่วมมือทั้งภาครัฐและภาคเอกชนทั้ง 3 ประเทศ ในการทบทวนระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการ อีกทั้งส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมร่วมกัน โดยพัฒนาระบบโทรคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐานให้เชื่อมโยงกัน ซึ่งนับว่าเป็นโอกาสดีสำหรับประเทศไทยในการที่จะพัฒนาพื้นที่ 5 จังหวัดภาคใต้เป็นประตูเปิดไปสู่นานาชาติ

- โครงการหกเหลี่ยมเศรษฐกิจ

โครงการหกเหลี่ยมเศรษฐกิจเกิดขึ้นโดยอาศัยแนวความคิดของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ที่ได้รับเริ่มโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ ได้แก่ ไทย ลาว กัมพูชา เวียดนาม พม่า และจีน ซึ่งทั้ง 6 ประเทศมีความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศ เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ การลงทุน การท่องเที่ยวและด้านอื่นๆ

2.2.2 เศรษฐกิจภายในประเทศ

2.2.2.1 สถานการณ์เศรษฐกิจไทยก่อนปี 2539 โดยสรุป

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้สรุปถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่สำคัญในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา (2504-2538) ไว้ดังนี้

1) มีการเปิดประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการค้าและการลงทุน

- สัดส่วนการค้าระหว่างประเทศต่อ GDP เพิ่มจากร้อยละ 37.3 ในปี 2504 มาเป็นร้อยละ 93.6 ในปี 2537
- สัดส่วนการลงทุนโดยตรง (Direct Investment) ของชาวต่างประเทศต่อการลงทุนภาคเอกชนทั้งหมด (Total Private Investment) เพิ่มจากร้อยละ 2 ในปี 2504 มาเป็นร้อยละ 10.9 ในปี 2537

2) กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรม

- สัดส่วนของภาคเกษตรต่อ GDP ลดลงจากร้อยละ 39.4 ในปี 2504 มาเป็นร้อยละ 11.3 ในปี 2537 ขณะเดียวกัน สัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมเพิ่มจากร้อยละ 12.4 เป็นร้อยละ 31.3 ในช่วงเวลาเดียวกัน

- สัดส่วนการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม เพิ่มจากร้อยละ 2.4 เป็นร้อยละ 80.9 ขณะที่การส่งออกสินค้าเกษตร ลดจากร้อยละ 86.4 เป็นร้อยละ 17.5 ในช่วง 2504-2537

3) การขยายตัวของระบบเงินตรา (Increased Magnetization) เศรษฐกิจมีความเป็นทุนนิยมมากขึ้น โดยดูจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินในระบบเมื่อเทียบกับ GDP พบว่า เพิ่มจากร้อยละ 28.4 ในปี 2513 เป็นร้อยละ 78 ในปี 2537

4) บทบาทภาคเอกชนเพิ่มขึ้น โดยพิจารณาจากสัดส่วนของการลงทุนภาคเอกชนต่อ GDP ที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.2 ในปี 2504 เป็นร้อยละ 32 ในปี 2537

จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าวเกิดผลต่อเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ

- เศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัวในอัตราที่สูงอย่างต่อเนื่อง ประชาชนมีรายได้สูงขึ้น
- ภาคอุตสาหกรรมมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ภาคเกษตรยังมีการพัฒนาในอัตราที่ต่ำ
- การพัฒนาเศรษฐกิจระบบทุนนิยม ทำให้เขตเมืองขยายตัวแบบแผนการดำรงชีวิตเป็นแบบตะวันตกมากขึ้น เน้นการแข่งขันมากขึ้น ชนชั้นกลางเพิ่มจำนวนมากขึ้นความคาดหวังในชีวิตสูงขึ้น
- การเปิดประเทศและการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้เศรษฐกิจไทยผูกพันกับเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ต้องอาศัยทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศมากขึ้น ต้องอาศัยการส่งออกสู่ตลาดโลกมากขึ้น
- ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมลงในอัตราที่เร็ว

2.2.2.2 สถานการณ์เศรษฐกิจของไทยภายใต้โครงการ IMF

เศรษฐกิจไทยในปี 2540 ได้เผชิญกับปัญหาที่รุนแรงถึงขั้นวิกฤติ ซึ่งเป็นผลมาจากการเติบโตของเศรษฐกิจแบบฟองสบู่และปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเงินที่สะสมมานาน และไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังจากผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ การหลั่งไหลเข้ามาของเงินลงทุนจากต่างประเทศในระยะสั้นแล้วนำไปลงทุนในกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูง เช่น การเก็งกำไร