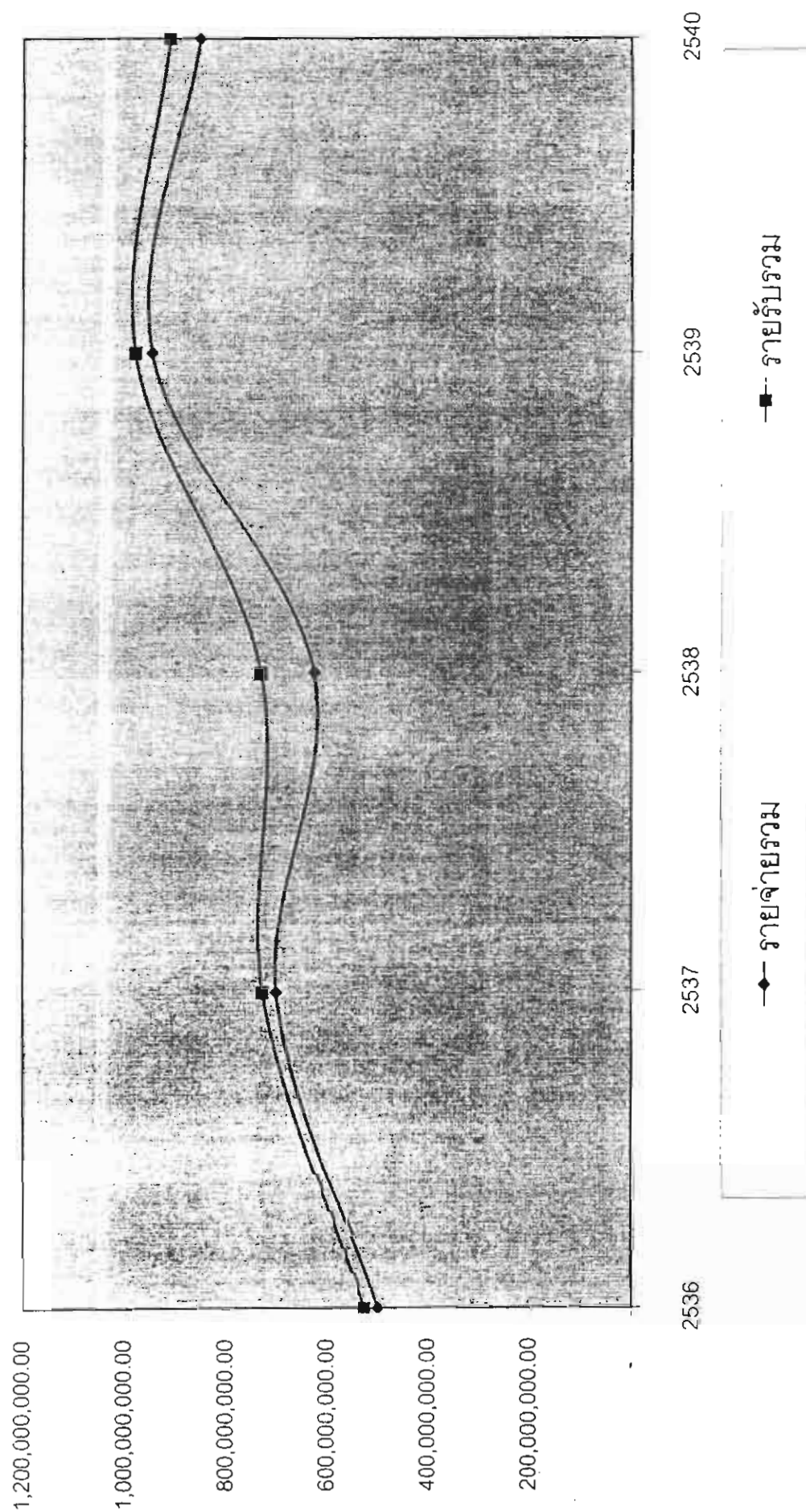


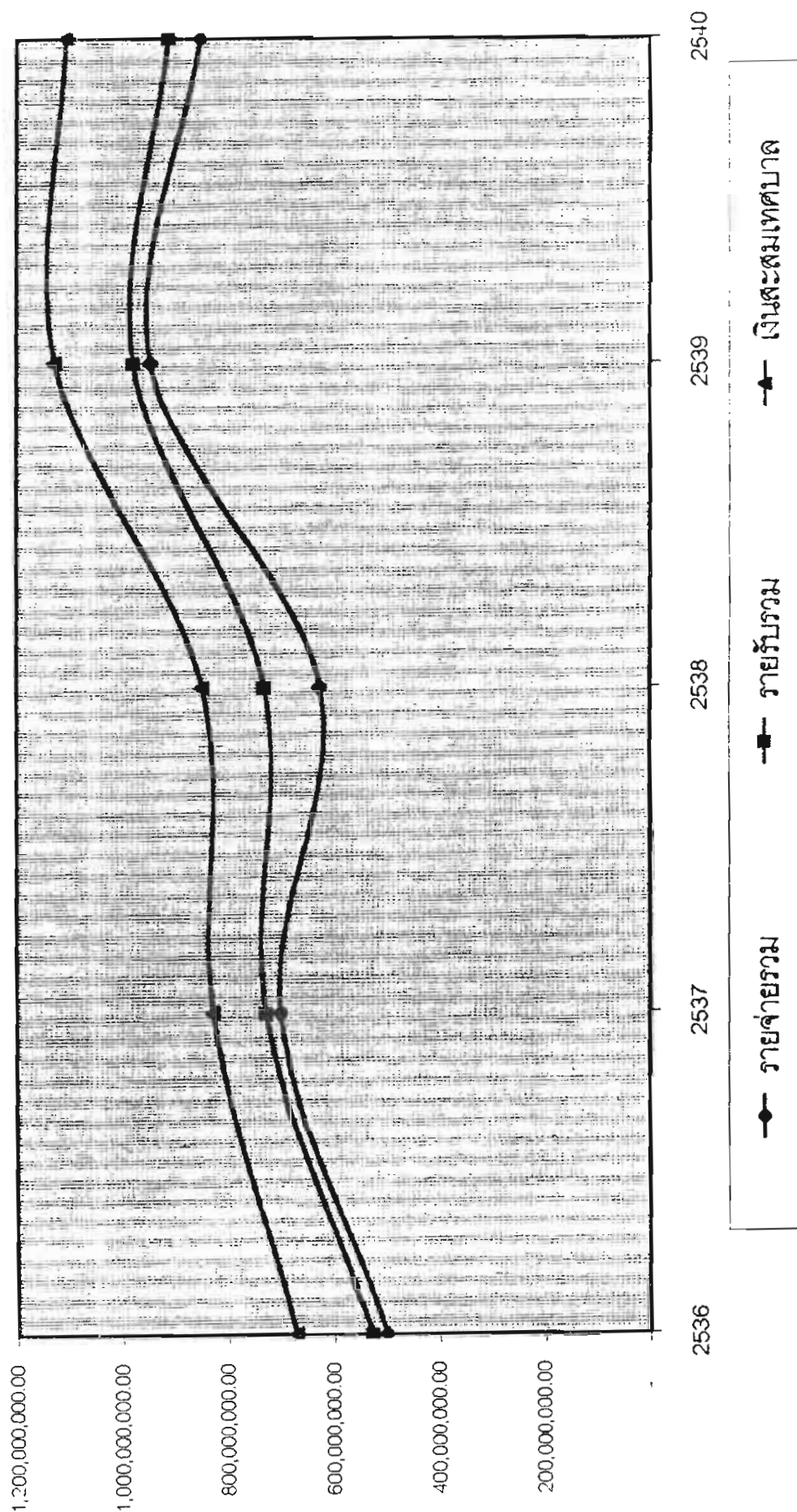
วิกฤติการทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา รายได้และรายจ่ายของเทศบาลนครหาดใหญ่อาจจะยังคงสูงขึ้นเรื่อยๆ จนถึงปี 2545 รายรับเทศบาลมีแนวโน้มว่าจะสูงถึงประมาณเกือบ 1,400,000,000 บาท ส่วนรายจ่ายก็จะสูงถึงประมาณเกือบ 1,300,000,000 บาท ที่น่าสนใจก็คือบนพื้นฐานของการวิเคราะห์และข้อสมมุติฐานตัวเลขทางบัญชีดังกล่าว เงินสะสมเทศบาลตามตัวเลขทางบัญชีอาจจะสูงขึ้นมากถึง 1,600,000,000 บาท

กล่าวโดยสรุป เทศบาลนครหาดใหญ่จัดเป็นเทศบาลที่มีสถานภาพทางการคลังที่ดีในระดับต้นๆของประเทศมาโดยตลอด และมีแนวโน้มที่จะมีสถานะดีมากยิ่งขึ้นตามลำดับ ขนาดทางการคลังที่ใหญ่ และมีเงินสะสมจำนวนมากดังกล่าวข้างต้น ทำให้เทศบาลนครหาดใหญ่มีขีดสมรรถนะในการจัดบริการพื้นฐานให้แก่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง นับเป็นจุดเด่นที่สำคัญประการหนึ่งของเทศบาลนครหาดใหญ่

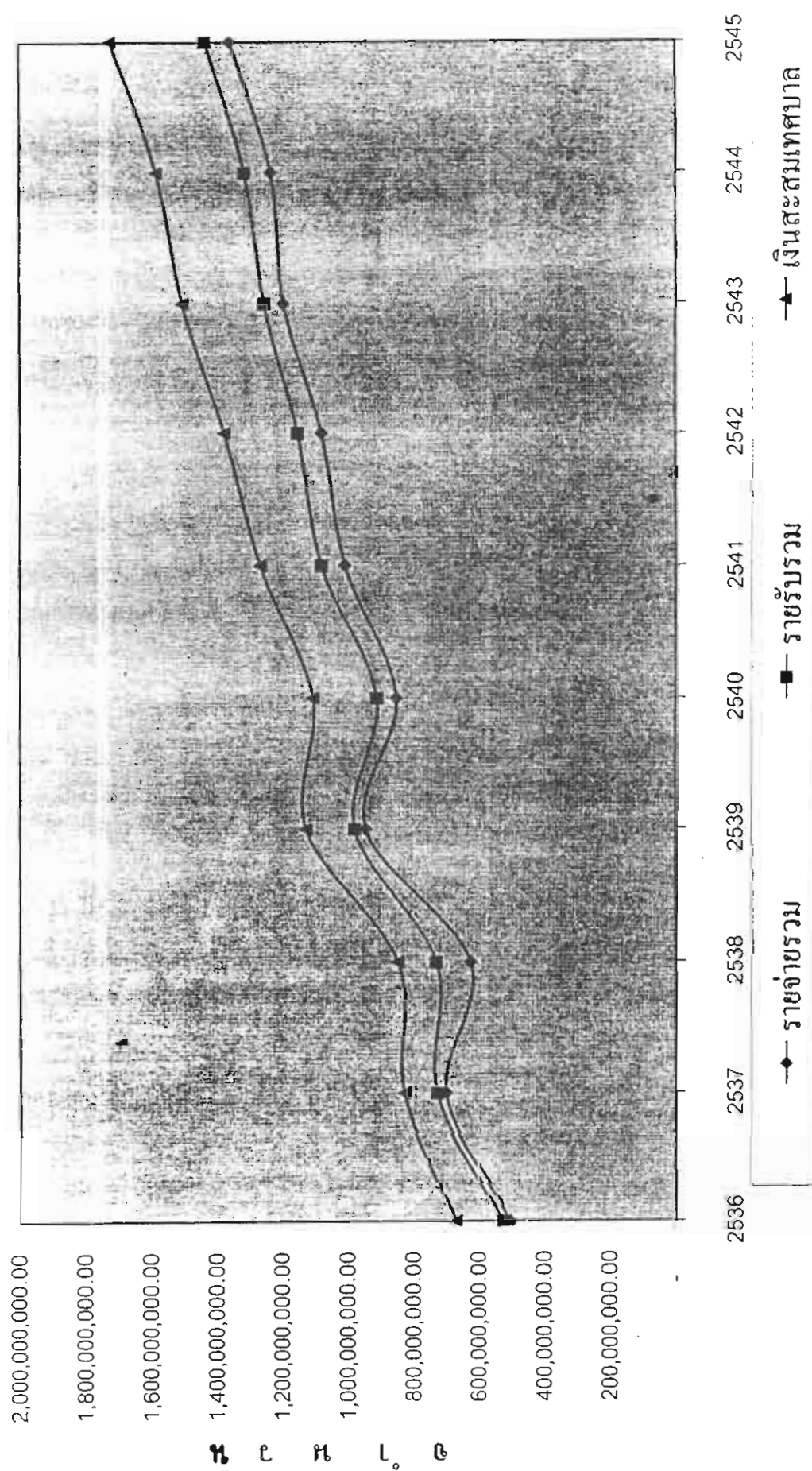
รูปที่ 3.1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบกับครหาต์ใหญ่ปี 2536-2540



รูปที่ 3.2 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบกับเงินสะสมเทศบาล ปี 2536 - 2540



รูปที่ 3.3 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบเงินสะสมเทศบาล (คาดการณ์ 5 ปีข้างหน้า)



3.4.4 สถิติสภาพและศักยภาพการคลังด้านรายได้

ในเมื่อภาพรวมของสถานภาพทางการคลังของเทศบาลนครหาดใหญ่แสดงให้เห็นจุดเด่นในด้านสถานะทางการคลัง ประเด็นวิเคราะห์ต่อมาก็คือองค์ประกอบภายในของรายรับและรายจ่ายเปรียบเทียบกับมีลักษณะโดยละเอียดอย่างไร? มีตัวแปรอะไรที่แฝงเร้นอยู่เบื้องหลังที่แสดงให้เห็นว่ามีศักยภาพและสถิติสภาพทางการคลังที่สอดคล้องกับสถานภาพที่ดีตามเห็นภายนอกนั้นมีอยู่หรือไม่? ในการนี้การวิเคราะห์ด้านรายรับจะเป็นจุดเริ่มต้น การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับตัวกำหนดภายในของศักยภาพทางการคลังที่สะท้อนให้เห็น สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น ฐานรายรับและภาษีในด้านต่างๆ และรวมถึงขีดจำกัดต่างๆ ที่เทศบาลกำลังเผชิญหน้าอยู่ อันจะช่วยให้เราสามารถเข้าใจและประเมินศักยภาพและสถิติสภาพทางการคลังที่แท้จริงของเทศบาลนครหาดใหญ่

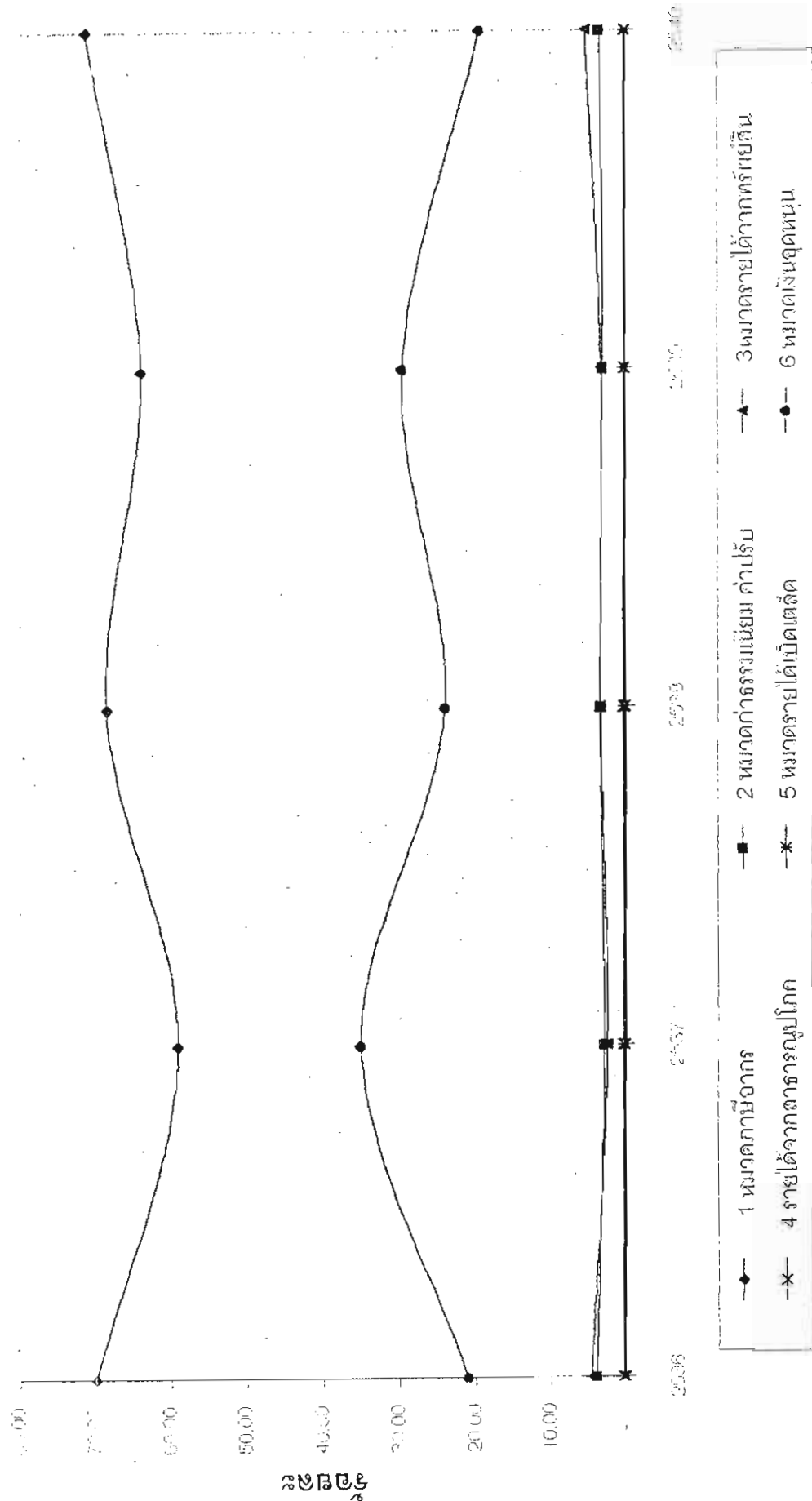
เพื่อให้ได้ภาพรวมที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ตารางที่ 3.4 แสดงให้เห็นว่ารายรับส่วนใหญ่ของเทศบาลนครหาดใหญ่ในห้วงเวลาดังแต่ปี 2536 ถึงปี 2540 มาจากหมวดภาษีอากรเป็นด้านหลัก ทั้งนี้อยู่ในสัดส่วนประมาณ ร้อยละ 60-70 ซึ่งนับได้ว่าเป็นระดับรายได้จากภาษีอากรที่ค่อนข้างจะสูงเมื่อเทียบกับเทศบาลอื่นๆ ตัวอย่างเช่น เชียงใหม่ มีรายได้ภาษีอากรปี 2534 ประมาณ ร้อยละ 61 (วรพิตร์ มีมาก 2539) เมื่อเปรียบเทียบกับหาดใหญ่ในปีที่ใกล้เคียงกันคือ 2536 มีรายได้จากภาษีอากรร้อยละ 69 หมวดรายได้ที่น่าสนใจอีกรายการคือเงินอุดหนุน นครหาดใหญ่มีรายได้จากเงินอุดหนุนประมาณร้อยละ 20-35 รองมาจากรายได้จากภาษีอากร ภาพของความห่างกันระหว่างแหล่งรายได้สองประเภทจะเห็นได้ชัดในรูปที่ 3.4 ในหน้าถัดไป

ตารางที่ 3.4 แสดงรายรับของเทศบาลนคร หาดใหญ่ (%)

	2536	2537	2538	2539	2540
1. หมวดภาษีอากร	69.91	59.14	68.59	63.98	71.29
2. หมวดค่าธรรมเนียมค่าปรับ	4.00	2.92	3.53	3.03	3.47
3. หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	4.63	2.48	3.35	3.22	5.40
4. รายได้จากสาธารณูปโภค	0.16	0.10	0.13	0.11	0.15
5. หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	0.33	0.29	0.37	0.18	0.28
6. หมวดเงินอุดหนุน	20.97	35.07	24.02	29.48	19.42
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

สิ่งที่ควรสังเกตก็คือ จากตารางที่ 3.4 และรูปที่ 3.4 จะเห็นได้ว่ารายได้จากภาษีอากรมีแนวโน้มไปในทางคงที่และอาจจะเพิ่มระดับขึ้นในปีหลายๆ ในปี 2540 สูงขึ้นถึงระดับร้อยละ 71 ในขณะที่รายได้จากหมวดเงินอุดหนุนที่มีระดับสูงรองลงมาเป็นอันดับสอง มีแนวโน้มไปในทางลดระดับลงเล็กน้อย จากปี 2536 ประมาณร้อยละ 20.97 ในปี 2540 มีประมาณร้อยละ 19 ข้อมูลนี้อาจจะมีนัยสำคัญบางอย่างที่บอกชี้ให้เห็นศักยภาพทางการเงินการคลังของเทศบาลนครหาดใหญ่ เพราะการมีรายได้จากภาษีอากรเป็นด้านหลักนั้นเป็นตัวชี้ว่าเทศบาลนครหาดใหญ่สามารถที่จะเข้าถึงและพึ่งพาฐานทรัพยากรภายในชุมชน (local economy) ได้ดี ลักษณะเช่นนี้จะส่งผลดีต่ออนาคตของการพัฒนาศักยภาพทางการเงินการคลังได้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามเรายังอาจจะต้องอาศัยการวิเคราะห์แยกแยะองค์ประกอบทางการเงินการคลังที่ซับซ้อนกว่านี้เพื่อพิจารณาในแง่อื่นๆ ด้วยว่าเทศบาลนครหาดใหญ่มีแนวโน้มการพัฒนาศักยภาพทางการเงินการคลังของตัวเองได้จริงและมีประสิทธิภาพทางการเงินการคลังมากน้อยขนาดไหน?

รูปที่ 3.4 แหล่งรายได้ของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปี 2536-2540



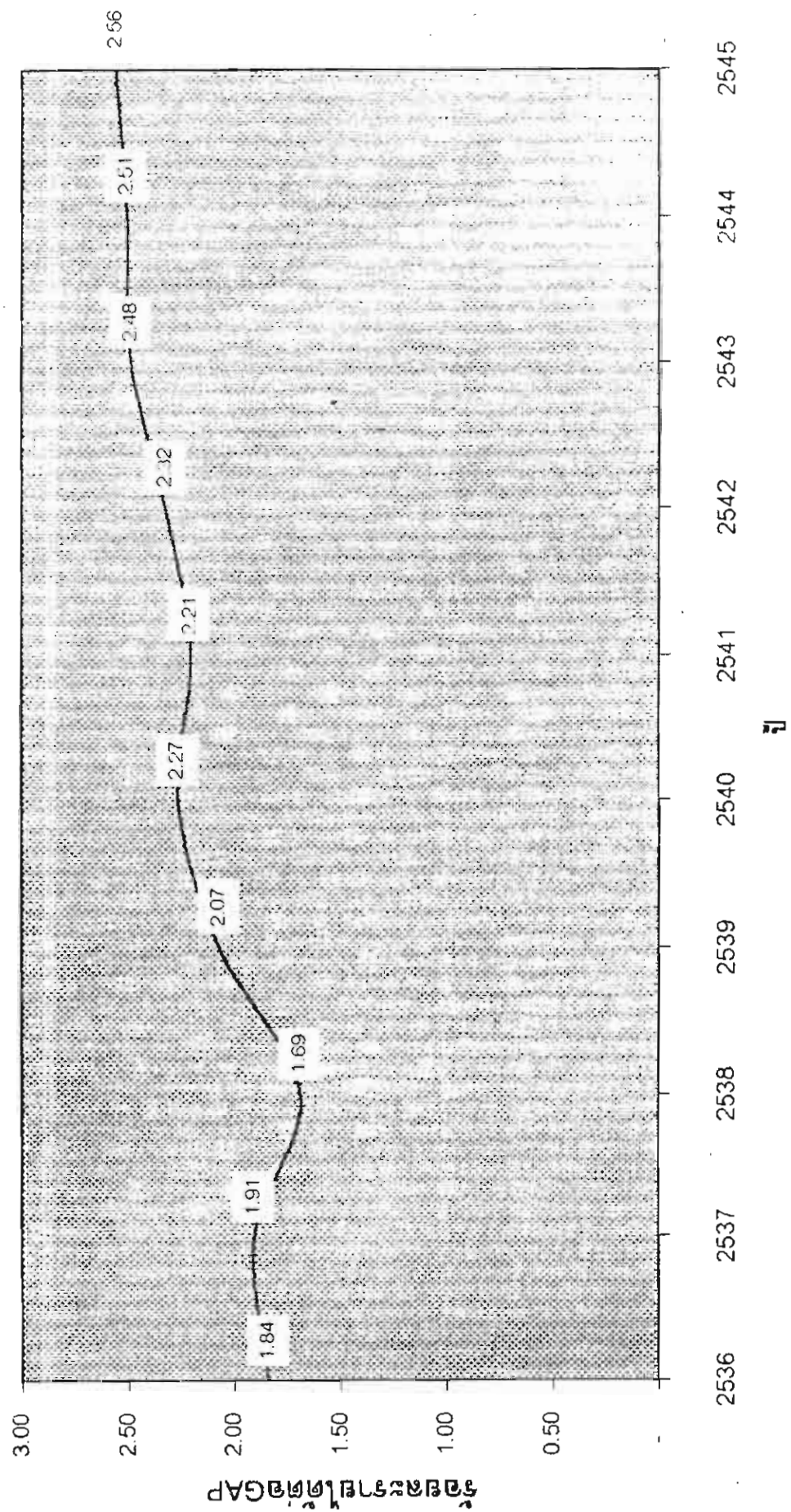
ตารางที่ 3.5 และรูปที่ 3.5 แสดงให้เห็นศักยภาพที่แท้จริงของเทศบาลนครหาดใหญ่ด้วยการนำเอารายได้จริงซึ่งหมายความว่ารายได้จากฐานการจัดเก็บในท้องถิ่นอันประกอบไปด้วยรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน และจากสาธารณูปโภค โดยไม่รวมรายได้ในหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง มาเปรียบเทียบกับผลผลิตมวลรวมอำเภอ (gross Ampoe products-GAP) อัตราส่วนเปรียบเทียบแสดงให้เห็นว่า เทศบาลนครหาดใหญ่มีความสามารถในการเข้าถึงแหล่งรายได้จากผลผลิตมวลรวมของอำเภอหาดใหญ่ในระดับที่ค่อนข้างสูงจากปี 2536 ที่มีประมาณร้อยละ 1.8 มาจนถึงปี 2540 เก็บรายได้ประมาณร้อยละ 2.27 ของผลผลิตมวลรวมอำเภอ ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับระดับมาตรฐานโดยทั่วไป

ประเด็นที่ควรสนใจก็คือในนโยบายการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นของกระทรวงการคลังตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2540 ซึ่งมอบให้กระทรวงการคลังร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปยกร่างกฎหมายกลางเพื่อรวมเรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้นนั้น มีการประมาณการว่าหากได้มีการปรับปรุงภาษีอากรตามพระราชบัญญัติรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นแล้วจะทำให้อัตราส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อ GDP สูงขึ้น โดยประมาณว่าในปี 2541 จะมีสัดส่วนร้อยละ 2.2 จนถึงปี 2544 อัตราส่วนจะสูงถึงร้อยละ 3.3 การที่หาดใหญ่สามารถเก็บรายได้ท้องถิ่นได้ประมาณร้อยละ 2.7 ของผลผลิตมวลรวมอำเภอในปี 2540 จัดได้ว่าเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงในระดับมาตรฐานตามการคาดการณ์ดังกล่าวทั้งๆที่การเปลี่ยนแปลงตามนโยบายนี้ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น เมื่อใช้ฐานข้อมูลดังกล่าวมาสร้างตัวแบบในการคาดการณ์แนวโน้ม (trend) อีก 5 ปีข้างหน้า ตามข้อมูลที่ปรากฏในรูปที่ 3.6 สัดส่วนรายได้เทศบาลนครหาดใหญ่ต่อผลผลิตมวลรวมอำเภอในอนาคตจะสูงขึ้นจนถึง ร้อยละ 2.85 ในปี 2545 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงใกล้เคียงกับการประมาณการของกระทรวงการคลังดังกล่าว ที่ประมาณไว้ประมาณ ร้อยละ 3.3

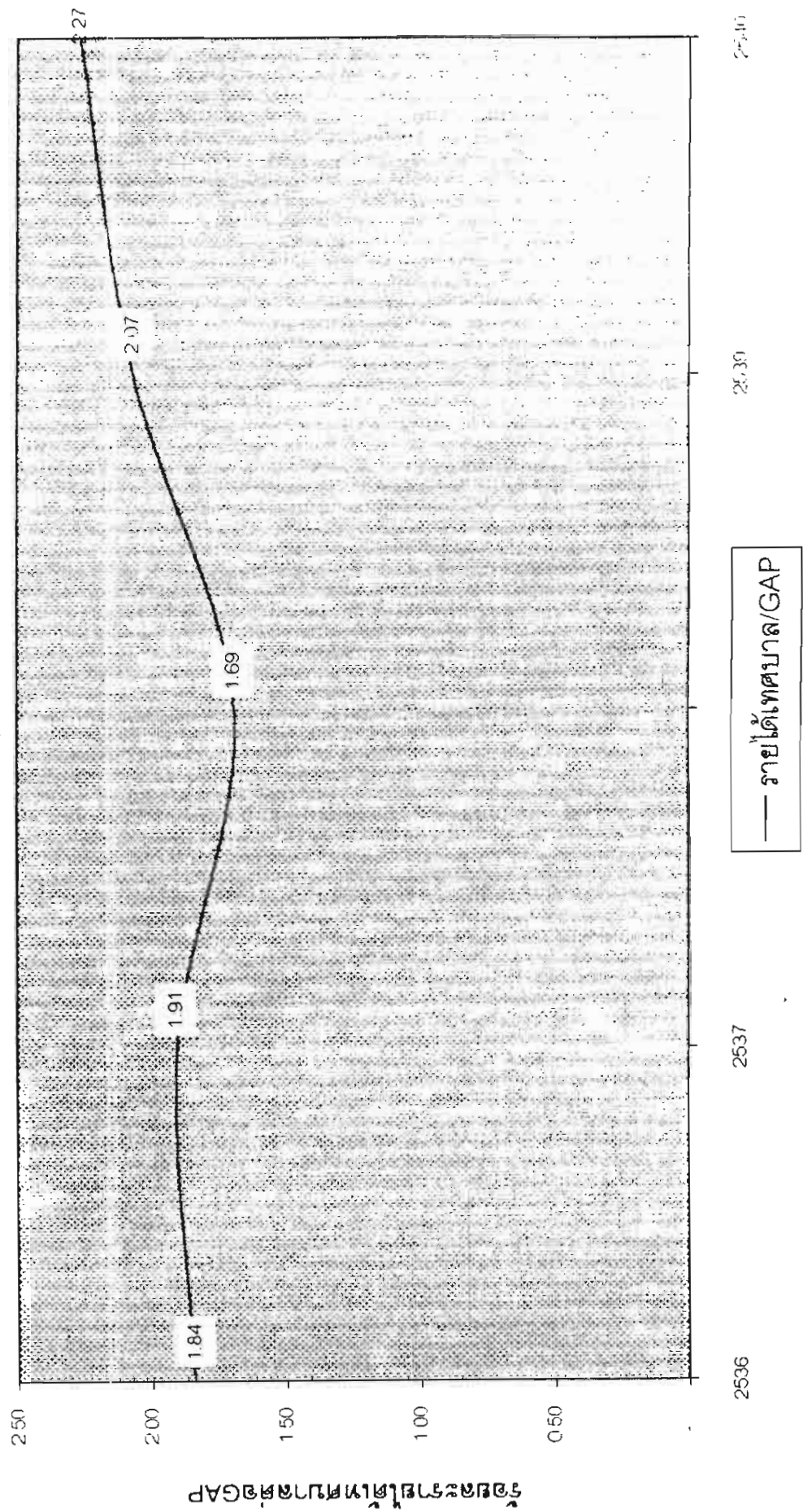
ตารางที่ 3.5 เปรียบเทียบรายได้เทศบาลนครหาดใหญ่กับผลผลิตมวลรวมอำเภอ

	รายได้เทศบาล	ผลผลิตมวลรวมอำเภอ	รายได้ต่อ ผลผลิตอำเภอ
2536	417,215,396	22,675,312,000	1.84
2537	472,310,183	24,780,760,000	1.91
2538	554,405,933	32,772,642,000	1.69
2539	690,254,411	33,373,420,000	2.07
2540	734,906,590	32,418,588,212	2.27
2541	829,818,487	37,627,911,170	2.26
2542	924,995,100	39,796,740,042	2.42
2543	1,011,098,427	40,688,665,861	2.64
2544	1,087,745,966	43,383,655,723	2.72
2545	1,183,800,522	46,280,379,116	2.85

รูปที่ 3.5 ส่วนรายได้เทศบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมอำเภอหาดใหญ่ (ภาคการณ 5 ปีข้างหน้า)



รูปที่ 3.6 สัดส่วนรายได้เทศบาลนครหาดใหญ่ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมอำเภอ



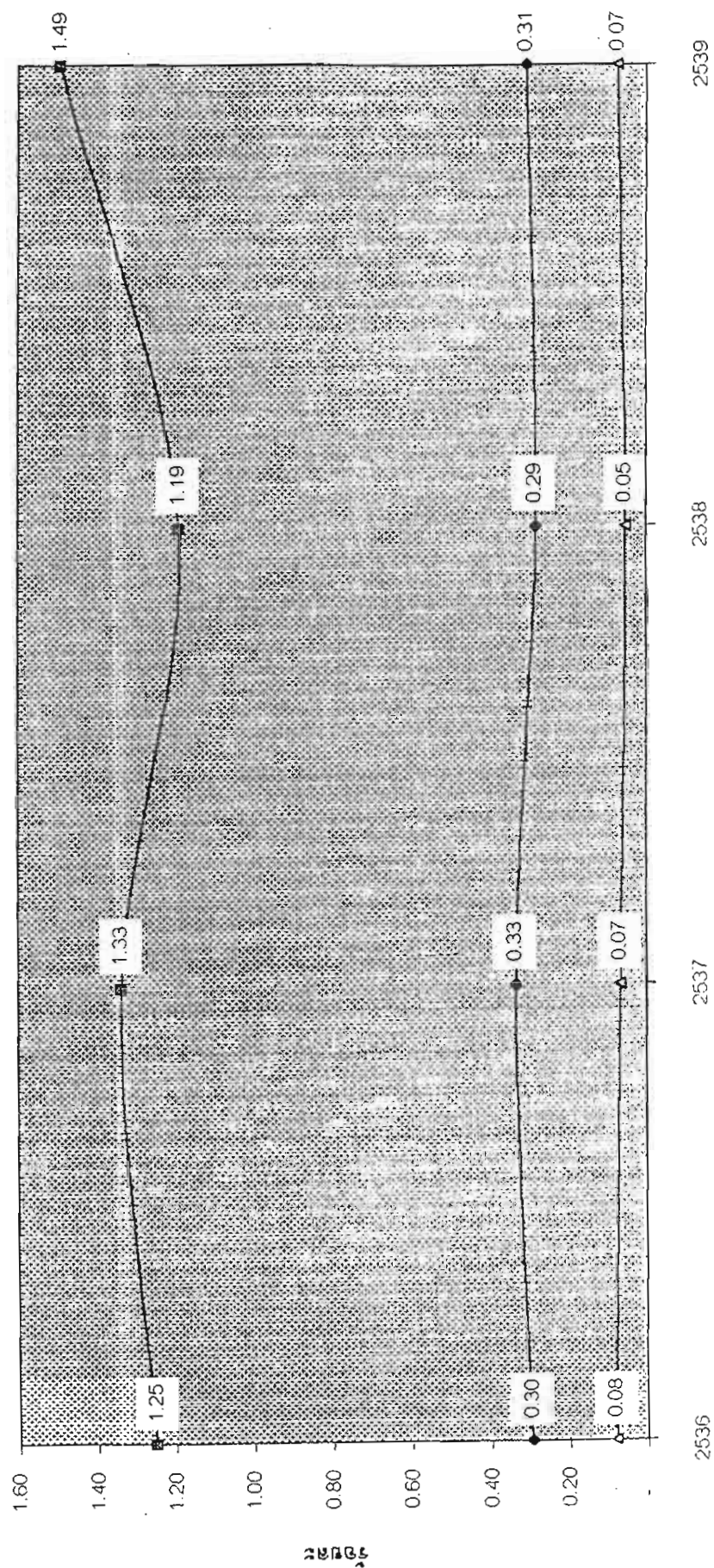
ตารางที่ 3.6 แสดงแหล่งจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรของเทศบาลนครหาดใหญ่

(ร้อยละ)

ที่มาของการจัดเก็บภาษี	2536	2537	2538	2539	2540
เทศบาลจัดเก็บเอง	18.26	19.24	18.72	16.51	16.67
รัฐจัดเก็บแล้วจัดสรรให้	76.74	76.88	77.77	79.52	79.24
รัฐบาลจัดเก็บให้ทั้งจำนวน	4.99	3.89	3.51	3.97	4.10
รวมเป็นเงิน (บาท)	309,049,645	430,174,501	500,495,356	626,278,238	650,185,092

อย่างไรก็ตาม การมองภาพรวมศักยภาพของรายได้ข้างต้นยังไม่เพียงพอ เราจะต้องอาศัยการวิเคราะห์อีกชั้นหนึ่งเพื่อดูแหล่งที่มาของวิธีการจัดเก็บภาษีอากรด้วย ตารางที่ 3.6 และรูปที่ 3.7 ชี้ให้เห็นว่าภาษีอากรประเภทที่เทศบาลจัดเก็บเอง อันได้แก่เงินที่ทางรัฐบาลกลางมอบหมายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บเองและไม่ต้องนำส่งเข้ากรมบัญชีกลาง หรือกระทรวงการคลังเลย ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติอากรฆ่าสัตว์ พ.ศ. 2535 ปรากฏว่ารายได้จากรายการนี้มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 19 ถึง 16.67 แต่ว่าภาษีที่เรียกกันว่าภาษีเสริม อันเป็นภาษีที่ส่วนราชการส่วนกลางและเทศบาลร่วมกันเก็บเงิน แต่ท้องถิ่นจะต้องนำเงินภาษีจัดส่งให้กับทางกระทรวงการคลังเต็มจำนวน ส่วนการจัดสรรคืนให้กับท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ภาษีนี้นี้ได้แก่ภาษีการค้าและสรรพสามิต หรือภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นที่น่าสังเกตว่าภาษีชนิดนี้ มีสัดส่วนประมาณเกือบจะเท่ากับร้อยละ 80 ของรายได้จากภาษีอากรทั้งหมด ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่า แม้จะมีรายรับส่วนใหญ่มาจากหมวดภาษีอากร แต่เทศบาลนครหาดใหญ่ยังต้องพึ่งพาภาษีทางอ้อม อาศัยกลไกการจัดเก็บและการโอนทรัพยากรจากรัฐบาลกลางและระบบราชการส่วนกลางในการรักษาเสถียรภาพทางการคลัง ปัญหาที่จะคุกคามความเข้มแข็งทางการเงินของหาดใหญ่ในปัจจุบันก็คือ รัฐบาลกลางกำลังถูกบีบจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจให้ต้องปรับโครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่ม สิ่งนี้อาจจะยิ่งกระทบฐานของรายได้ที่สำคัญของเทศบาลนครหาดใหญ่ในอนาคต

รูปที่ 3.7 แหล่งรายได้จากภาษีอากรของเทศบาลนครหาดใหญ่



ทัศนคติของประชาชน (Public Opinion)

 ทัศนคติของข้าราชการ (Civil Servants' Opinion)

 ทัศนคติของนักธุรกิจ (Businessmen's Opinion)

ประเด็นที่กล่าวข้างต้นซึ่งชี้ให้เห็นจุดอ่อนเปราะบางภายในโครงสร้างของรายได้จากหมวดภาษีอากร จะเห็นได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นโดยพิจารณาจากข้อมูลในตารางที่ 3.7 ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบรายละเอียดของแหล่งรายได้จากหมวดภาษีอากรของเทศบาลนครหาดใหญ่ในรอบห้าปีที่ผ่านมา ยอดรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มและธุรกิจเฉพาะสูงเป็นอันดับแรกมาโดยตลอด เริ่มตั้งแต่ข้อมูลในปี 2536 ที่ภาษีประเภทนี้สูงถึง 259,184,863 บาท และในปี 2540 ยอดเงินรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มและธุรกิจเฉพาะสูงขึ้นไปถึง 479,430,632 บาท โดยเปรียบกับยอดภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งเก็บได้สูงเป็นอันดับสองของรายได้ ในปี 2536 เก็บได้ 52,771,869 บาท ในปี 2540 เก็บได้ 91,062,394 บาท ส่วนอันดับที่สามคือภาษีสรรพสามิต ซึ่งก่อให้เกิดรายได้ในปี 2540 จำนวน 27,053,747 บาท ควรสังเกตด้วยว่าภาษีสรรพสามิตก็เป็นภาษีทางอ้อมซึ่งต้องอาศัยกลไกการจัดเก็บและการโอนกำไรขยายจากรัฐบาลกลางและระบบราชการส่วนกลางในการจัดการ

นอกจากนี้แล้ว รูปที่ 3.8 ชี้ให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมว่ารายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มนั้นมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆในรอบห้าปีที่ผ่านมา ทั้งนี้เกิดจากการปรับอัตราภาษีโดยกระทรวงการคลัง ในขณะที่ยอดรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินค่อนข้างจะคงที่หรือสูงขึ้นเล็กน้อยมาก ถึงที่ควรระวังสำหรับเทศบาลนครหาดใหญ่ก็คือ การพึ่งพาต่อภาษีมูลค่าเพิ่มมากเกินไปนั้นอาจจะส่งผลด้านลบในระยะยาว เพราะตามร่างพระราชบัญญัติรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับใหม่ที่กำลังอยู่ในการพิจารณานั้นจะมีการให้ อบจ. จัดสรรรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 60 ให้แก่เทศบาล สุขาภิบาลและ อบต. ในจังหวัดตามสัดส่วนประชากรและความหนาแน่นของประชากรในแต่ละเขตการปกครองท้องถิ่น จากข้อมูลที่มีการประมาณการขึ้นต้น ถ้าหากรัฐบาลปรับปรุงเกณฑ์การจัดสรรใหม่ตามสูตรใหม่นี้ อาจจะส่งผลให้เทศบาลนครหาดใหญ่มีรายได้จากที่รัฐบาล จัดเก็บและแบ่งให้ท้องถิ่นน้อยลงถึงประมาณครึ่งหนึ่งของรายได้จากแหล่งดังกล่าว ในกรณีดังกล่าวจะมีผลกระทบอย่างมากต่อสถานภาพทางการคลังของเทศบาลนครหาดใหญ่ รายละเอียดของการวิเคราะห์ผลกระทบการเปลี่ยนแปลงรายได้จากเงินโอนของรัฐบาลนี้เป็นสิ่งที่น่าสนใจและจะนำเสนอต่อไปหลังจากการวิเคราะห์รายได้ในส่วนนี้

เมื่อได้วิเคราะห์สภาพปัญหาทั่วไปของรายได้เทศบาลแล้ว สิ่งที่น่าสนใจก็คือการที่รายได้ส่วนใหญ่ต้องพึ่งพิงกับภาษีอากรประเภทที่จัดเก็บโดยรัฐบาลและจัดสรรคืนให้กับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มและธุรกิจพิเศษ และสรรพสามิต โอกาสของการพัฒนาศักยภาพทางการคลังของเทศบาลนครหาดใหญ่จึงขึ้นอยู่กับการยกระดับความสำคัญของรายได้ภาษีและค่าธรรมเนียมที่เก็บเองโดยท้องถิ่น ตัวหลักในที่นี้ก็คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้น จะต้องมีการวิเคราะห์ประเมินการดำเนินงานเกี่ยวกับแหล่งรายได้แต่ละแหล่ง (*analysis of performance of individual revenue sources*) ของเทศบาลนครหาดใหญ่เพื่อดูว่าที่ผ่านมาเทศบาลนครหาดใหญ่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีอื่นๆอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่? และมีโอกาสที่จะพัฒนาศักยภาพดังกล่าวได้หรือไม่? อย่างไรในอนาคต?

สิ่งที่ควรพิจารณาในอันดับแรกสำหรับการวิเคราะห์รายได้ภายในก็คือ แหล่งรายได้จากฐานภายในที่สำคัญของเทศบาลมาจากเงื่อนไขอำนาจตามกฎหมายต่างๆดังต่อไปนี้

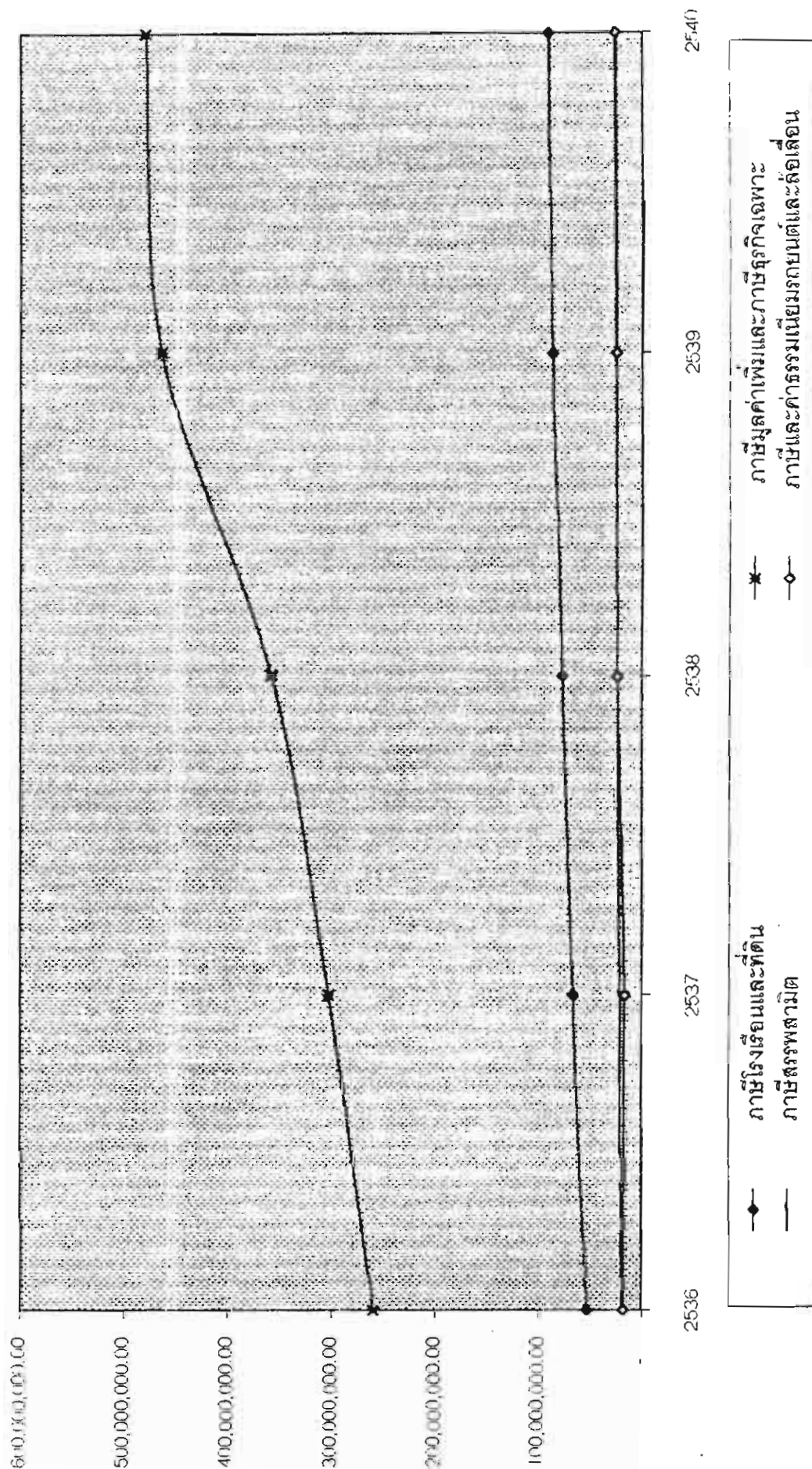
1) อำนาจเก็บภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง

ประเภทภาษี	กฎหมายที่ให้อำนาจเทศบาล
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
ภาษีบำรุงท้องที่	พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
ภาษีป้าย	พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
อากรฆ่าสัตว์	พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535

2) ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บเพิ่มแล้วจัดสรรให้ เป็นภาษีเสริมที่หน่วยราชการส่วนกลางจัดเก็บและเทศบาลร่วมกันจัดเก็บเงิน

ประเภทภาษี	กฎหมายที่ให้อำนาจเทศบาล
ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	พระราชบัญญัติจัดสรรภาษีการค้าประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534
ภาษีสุรา	พระราชบัญญัติจัดสรรภาษีสุรา พ.ศ. 2527
ภาษีสรรพสามิต	พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527
อากรมหรสพ	

รูปที่ 3.8 เปรียบเทียบรายได้จากภาษี 4 ประเภทที่สำคัญของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปี 2536-2540



ตารางที่ 3.7 เปรียบเทียบแหล่งรายได้จากภาษีอากรของเทศบาลนครหาดใหญ่

ประเภท	2536	2537	2538	2539	2540
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	52,771,869	66,890,829	77,276,154	87,065,039	91,062,394
ภาษีบำรุงท้องที่	3,449,021	4,025,871	4,086,289	4,197,946	3,936,429
ภาษีป้าย	10,520,431	11,207,450	11,757,314	11,700,108	12,955,647
อากรฆ่าสัตว์	665,414	633,378	566,324	455,542	399,830
ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	259,184,863	302,853,500	358,067,709	464,064,208	479,430,632
ภาษีสุรา	4,731,527	6,176,711	7,270,359	8,383,319	8,703,537
ภาษีบำรุงเทศบาลเก็บจากบรรดาข้าว					
ภาษีสรรพสามิต	19,308,311	21,670,175	23,912,855	25,570,398	27,053,747
อากรมหรศพ					
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	18,418,209	16,716,587	24,000,000	24,841,678	26,642,876

3) ภาษีแบ่งจากรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นภาษีที่หน่วยราชการส่วนกลางจัดเก็บให้ (เช่นกรมการขนส่งทางบก) เงินภาษีที่จัดเก็บได้ ทางสำนักงานไม่ต้องส่งส่วนกลางแต่จะจัดสรรให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนที่จะหักเงินไว้บางส่วนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายประจำของสำนักงานตามจำนวนเปอร์เซ็นต์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ. 2478

อำนาจเก็บภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองจึงน่าจะมีความสำคัญที่สุดต่อการพัฒนาความเข้มแข็งทางการคลังของท้องถิ่นซึ่งเกี่ยวข้องกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และยังรวมความถึงค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตต่างๆ (license fees and user charges) จากข้อมูลในตารางที่ 3.5 เราพบว่ารายได้ภาษีโรงเรือนและที่ดินมีจำนวนมากเป็นอันดับสองรองลงมาจากรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ในการประเมินการปฏิบัติงานนี้จึงควรจะได้มีการวิเคราะห์การดำเนินการของรายได้จากภาษีเกี่ยวกับทรัพย์สิน (property tax revenue performance)

ตารางที่ 3.8 แสดงให้เห็นการเปรียบเทียบรายได้จริงจากการจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ ตั้งแต่ปี 2536 ถึง 2540 การประเมินประสิทธิภาพของเทศบาลนครหาดใหญ่ จะอาศัยเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบและกฎหมายที่มีอยู่เป็นแนวทาง อัตราค่าเช่ารายปีของเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ ถูกกำหนดโดย “คณะกรรมการพิจารณากันกรองการประเมินค่ารายปี” ซึ่งเทศบาลนครหาดใหญ่ตั้งขึ้นตามคำสั่งเทศบาลเมืองหาดใหญ่ ที่ 688/2536 การกำหนดอัตราค่าเช่ารายปีของคณะกรรมการชุดนี้ยังใช้อยู่จนกระทั่งถึงปัจจุบัน (2541) เพื่อให้ได้เกณฑ์การประเมิน อย่างคร่าวๆแต่อาศัยจากพื้นฐานที่น่าจะใกล้เคียงความเป็นจริงเท่าที่จะเป็นไปได้ เกณฑ์ราคากลางที่ใช้จะเป็นของเขตสี่สั้ม หรือย่านการค้าที่เจริญปานกลาง เป็นประเภทของตึก 2 ชั้น ราคากลางของค่าภาษีคือประมาณ 3,750 บาท จำนวนของบ้านที่ใช้เป็นฐานคำนวณได้รับข้อมูลจากสำนักทะเบียนราษฎร เทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งได้บันทึกจำนวนบ้านไว้เป็นรายปี ข้อมูลดังกล่าวถูกนำมาใช้ในการคาดการณ์แบบ *Baseline Projection Technique* ในลักษณะที่ดัดแปลงให้เข้ากับข้อมูลที่มีอยู่และความเป็นจริงของพื้นที่ ข้อมูลที่ปรากฏในตารางที่ 3.7 ในส่วนของภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ถ้าเก็บเต็มที) มาจากฐานการวิเคราะห์ดังกล่าว

รูปที่ 3.9 แสดงการเปรียบเทียบความสัมพันธ์แบบคู่ขนานของรายได้ภาษีโรงเรือนและที่ดินที่เก็บจริงและที่ควรจะได้เต็มที่ โดยเพิ่มการวิเคราะห์แนวโน้มในอนาคต (Trend Analysis) อีก 5 ปีข้างหน้าจนถึงปี 2545 เข้าไปอีก เห็นได้ชัดจากการคาดการณ์ว่าในปี 2545 รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินจะเป็นจำนวน 138,451,713.82 บาท ทั่วๆไปที่ถ้าใช้ศักยภาพเต็มที่ควรจะได้ประมาณ 200,081,953.70 บาทหรือมากกว่านั้น เพื่อให้เห็นภาพสัดส่วนที่ชัดเจนยิ่งขึ้น จะมีการหาค่าสัดส่วนของประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี (Total efficiency of tax collection) โดยคำนวณจาก

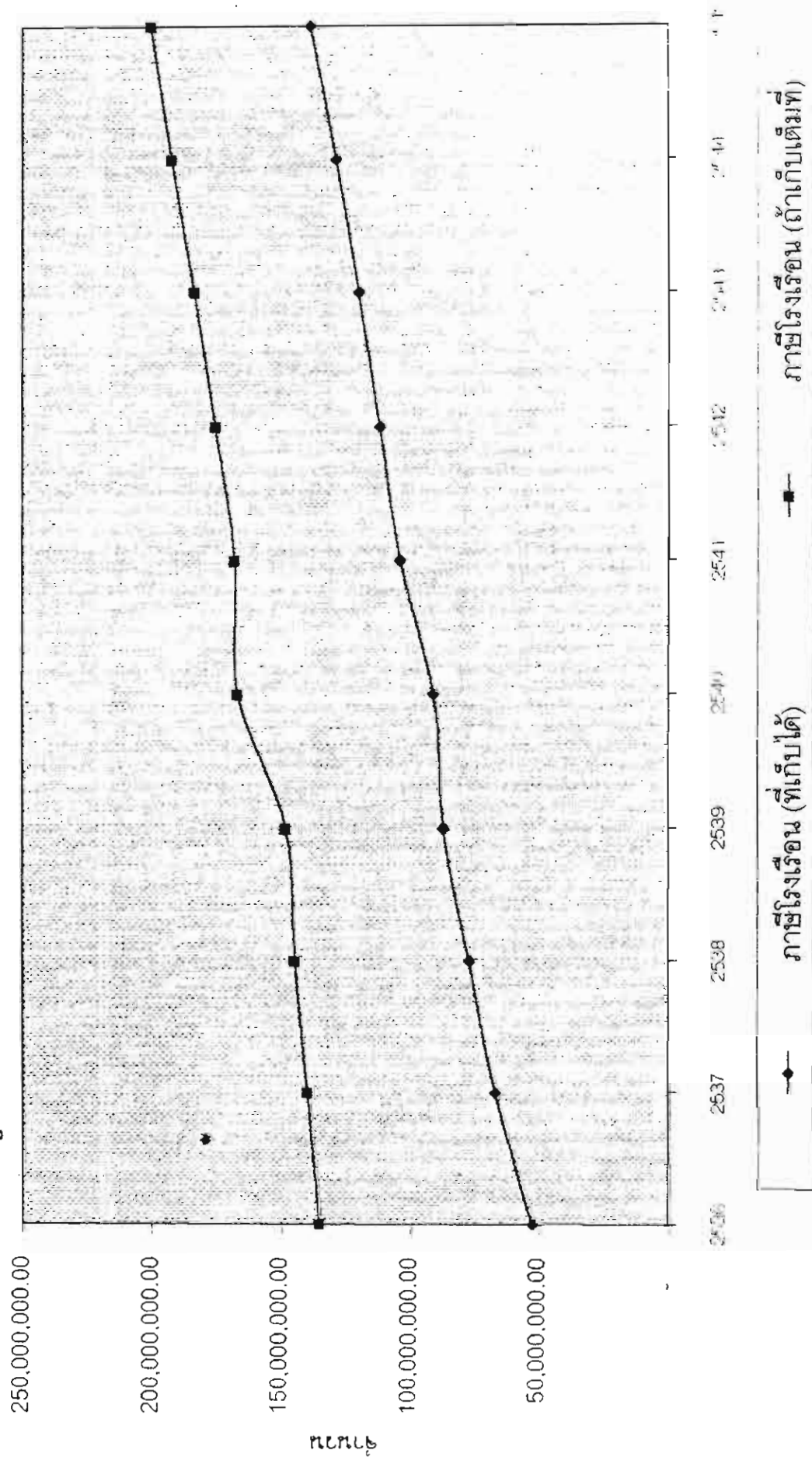
จำนวนของภาษีที่เก็บได้จริงหารด้วยจำนวนที่คาดว่าจะเก็บได้ตามพันธะ (Amounted Collected/ Real Liability) แสดงในรูปที่ 3.10

ตารางที่ 3.8 การวิเคราะห์ศักยภาพในการจัดเก็บภาษีโรงเรียน

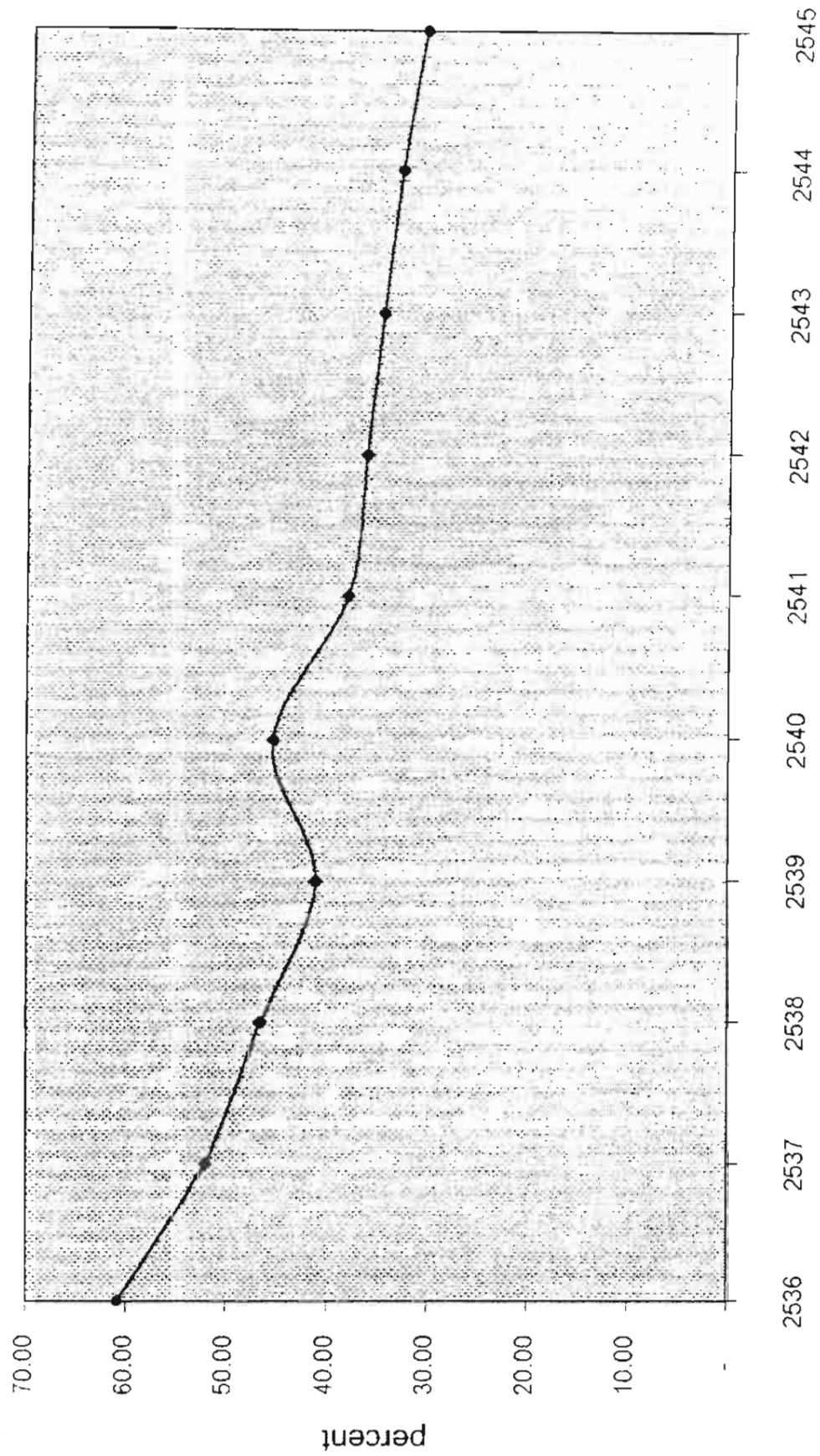
	ภาษีโรงเรียนฯ (ที่จัดเก็บได้)	ภาษีโรงเรียนฯ (ถ้าจัดเก็บได้เต็มที่)
2536	52,771,869.00	134,906,250.00
2537	66,890,829.00	139,736,250.00
2538	77,276,154.00	144,671,250.00
2539	87,065,039.00	148,016,250.00
2540	91,062,394.00	166,803,750.00
2541	104,039,835.00	167,808,750.00
2542	111,692,125.80	175,229,750.00
2543	119,969,131.44	183,611,083.33
2544	128,697,080.05	192,091,272.22
2545	138,451,713.82	200,081,953.70

จากรูปที่ 3.9 และรูปที่ 3.10 จะเห็นว่าประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินของเทศบาลนครหาดใหญ่มีแนวโน้มลดลงตามลำดับในรอบห้าปีข้างหน้า จาก ประมาณร้อยละ 60 ในปี 2536 เป็นจำนวนประมาณร้อยละ 30 ในปี 2545 (นี้เป็นตัวเลขที่ไม่รวมค่าเงินเฟ้อ) อย่างไรก็ตาม ควรสังเกตด้วยว่าอัตราประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในช่วงระหว่างร้อยละ 25 ถึง 40 เป็นเรื่องธรรมดาในบรรดาประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายในโลก แม้ว่าเทศบาลนครหาดใหญ่จะมีจุดอ่อนในด้านการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ แต่โอกาสการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นกว่านี้ก็มีมากเช่นกันเมื่อพิจารณาจากความเป็นจริงที่ว่าอัตราประสิทธิภาพการจัดเก็บยังอยู่ในระดับที่ใช้ได้เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศด้อยพัฒนาอื่นๆ แต่ถ้าหากไม่มีการปรับปรุง แนวโน้มในอนาคต ความไร้ประสิทธิภาพก็จะมีแนวโน้มรุนแรงมากยิ่งขึ้นอย่างแน่นอน

รูปที่ 3.9 ภาษีโรงเรือนที่ดินที่เก็บได้เปรียบเทียบกับการเพิ่มศักยภาพเดิมที่



รูปที่ 3.10 Hatyai Municipality: Efficiency Rates of Property Tax Collection



ตารางที่ 3.9 การวิเคราะห์ศักยภาพในการจัดเก็บภาษีป้าย

	ภาษีป้าย (จัดเก็บจริง)	ภาษีป้าย (เก็บเต็มที่)	Efficiency Rate
2536	10,520,431.00	30,000,000.00	35.06
2537	11,207,450.00	37,500,000.00	29.88
2538	11,757,314.00	41,496,000.00	28.33
2539	11,700,108.00	41,550,000.00	28.15
2540	12,955,647.00	41,725,500.00	31.04
2541	13,237,117.00	46,704,600.00	28.34
2542	13,748,827.30	47,386,830.00	29.01
2543	14,335,813.34	48,853,464.00	29.34
2544	15,014,879.82	51,324,556.20	29.25
2545	15,423,605.49	53,603,082.96	28.77

จากตารางที่ 3.9 ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีป้ายของเทศบาลนครหาดใหญ่มีแนวโน้มลดลงตามลำดับ จากประมาณร้อยละ 35 ในปี 2536 เป็นจำนวนประมาณร้อยละ 28 ในปี 2545 การวิเคราะห์ฐานการเก็บภาษีในที่นี้ได้ประมาณการจากตัวเลขจำนวนป้ายที่มีการสำรวจรายปีของฝ่ายแผนที่ภาษี กองคลัง ในการสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2541 ทั้งนี้จากรายงานดังกล่าวมีป้ายอยู่จำนวน 27,664 ป้าย ในปี 2539 จำนวน 27,818 ป้าย ในปี 2540 จำนวน 30,260 ป้าย ในปี 2541 แต่อัตราการจัดเก็บจริงค่อนข้างต่ำมาก ตัวอย่างเช่นตามรายงานการใช้ทะเบียนทรัพย์สินในการจัดเก็บรายได้ ในงวดที่สามของปี 2540 มีผู้ชำระเงินภาษีป้ายรวมทั้งสิ้น 2504 ราย นี่อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประสิทธิภาพของการจัดเก็บค่อนข้างต่ำ ดังนั้น *Baseline Projection Technique* ในที่นี้จะอาศัยการประมาณการจากจำนวนป้ายที่มีการสำรวจจริงดังกล่าว ส่วนอัตรากลางของการคำนวณค่าภาษีใช้ประมาณการประมาณป้ายละ 1,500 บาท โดยตั้งข้อสมมุติฐานว่าอัตราเก็บจริงจะขึ้นอยู่กับขนาดของป้ายตามที่กฎหมายว่าด้วยภาษีป้ายกำหนดไว้ แต่ถ้าโดยประมาณการในลักษณะเมืองใหญ่อย่างหาดใหญ่น่าจะอยู่ในระดับปานกลางโดยเฉลี่ยป้ายละ 1,500 บาท จะเห็นได้ว่าถ้าเทศบาลนครหาดใหญ่สามารถจะเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีป้ายเต็มที่ ร้อยเปอร์เซ็นต์ จะทำรายได้เพิ่มขึ้นประมาณปีละไม่ต่ำกว่า 30 ล้านบาท

ในอีกด้านหนึ่งของการวิเคราะห์การดำเนินการด้านรายได้ รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาตก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่นเช่นกัน ค่าธรรมเนียมและค่าปรับเป็นรายได้ที่เรียกเก็บจากปัจเจกบุคคลหรือธุรกิจบนพื้นฐานของอัตราการเก็บแบบเสมอหน้ากันทุกคน (the flat rate) โดยขึ้นอยู่กับประเภทกิจกรรมเฉพาะในการบริการ ปกติแล้วอัตราเก็บจะไม่ขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาหรือเงินเฟ้อ ดังนั้นการปรับอัตราการจัดเก็บเป็นช่วงๆจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อเพิ่มรายได้ของท้องถิ่น ตารางที่ 3.10 แสดงรายได้หมวดค่าธรรมเนียมค่าปรับ และใบอนุญาตของเทศบาลนครหาดใหญ่ในรอบห้าปี ค่าธรรมเนียมที่มาเป็นอันดับหนึ่งคือ ค่าธรรมเนียมการจอดยานยนต์ ซึ่งสูงถึง 11,021,550 บาทในปี 2540 อันดับสองคือ ค่าธรรมเนียมกำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งจัดเก็บได้ 6,776,500 บาทในปี 2540 ค่าปรับผิดสัญญามาเป็นอันดับสาม เป็นที่น่าสังเกตที่ว่าใบอนุญาตเป็นส่วนที่ไม่สำคัญของรายได้ในหมวดนี้ทั้งๆที่เมืองหาดใหญ่เป็น ศูนย์กลางธุรกิจทางการพาณิชย์และบริการ

ตารางที่ 3.10 รายได้หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต

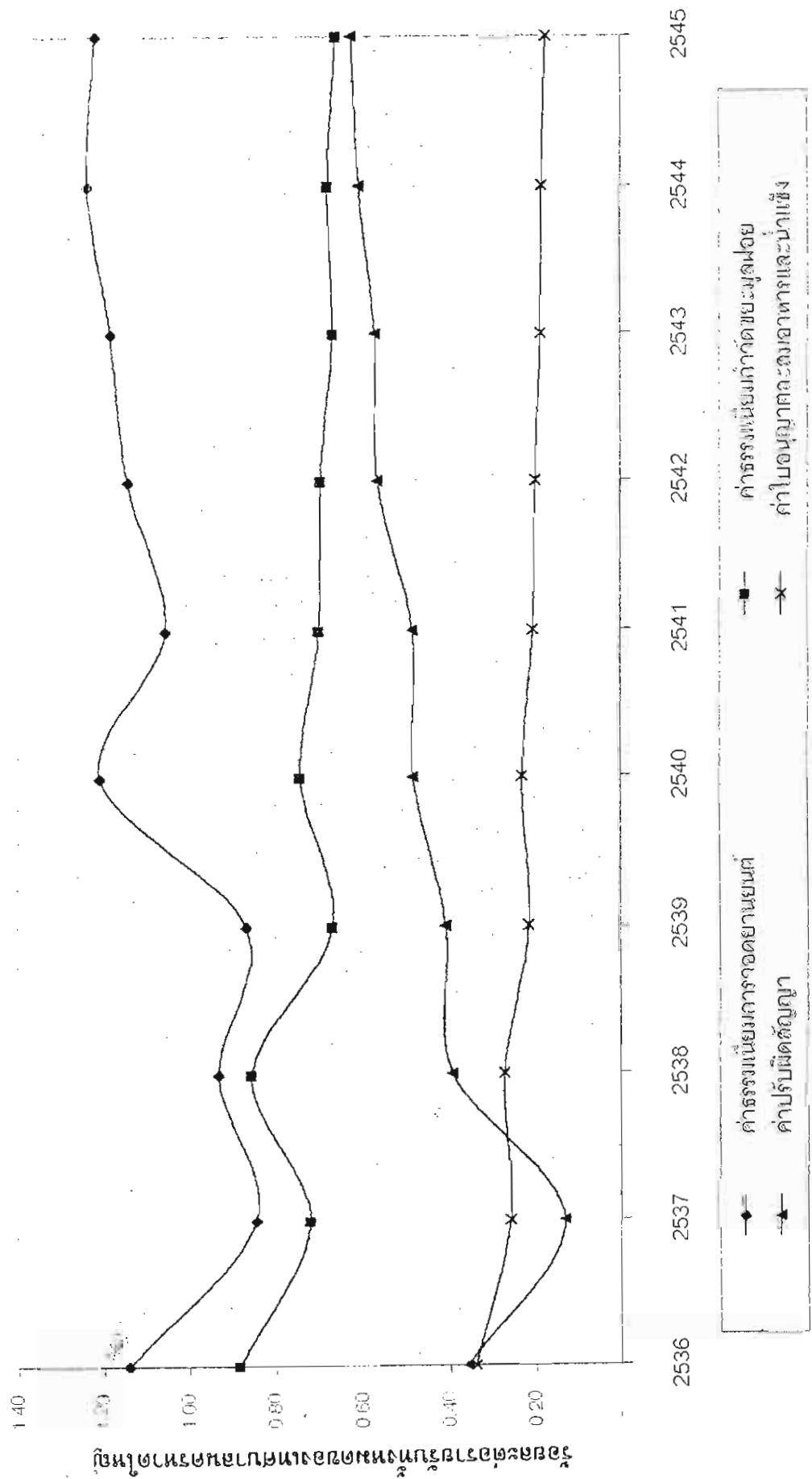
	2536	2537	2538	2539	2540
ค่าธรรมเนียมการ จอดยานยนต์	6,030,038	6,157,210	6,806,222	8,497,531	11,021,550
ค่าธรรมเนียมกำจัด ขยะมูลฝอย	4,670,140	5,235,960	6,246,350	6,536,650	6,776,500
ค่าปรับผิดสัญญา	1,890,470	958,428	2,854,897	3,994,201	4,384,995
ค่าใบอนุญาตสะสม อาหารและน้ำแข็ง	1,789,300	1,887,080	1,984,500	2,100,000	2,105,400
ค่าใบอนุญาตประกอบ กิจการค้าซึ่งเป็น ที่รังเกียจ	1,804,450	1,784,450	1,925,050	1,948,000	1,916,300
ค่าใบอนุญาตอื่นๆ	4,921,210	5,210,417	5,939,972	6,555,502	5,459,548
รวม	21,105,608	21,233,545	25,756,991	29,631,884	31,664,293

การคาดการณ์แนวโน้มอนาคตของรายได้ในหมวดนี้เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ที่น่าสนใจ รูปที่ 3.12 แสดงการเปรียบเทียบแนวโน้มในอนาคตของรายได้รายการต่างๆในหมวดค่าธรรมเนียม และค่าปรับ ฯ โดยดูจากสัดส่วนของรายได้ในรายการเหล่านี้ต่อรายรับของเทศบาล

นครหาดใหญ่ เห็นได้ชัดว่ารายได้จากค่าจอดรถจะยังคงสูงขึ้นเรื่อยๆตามลำดับจนถึงประมาณร้อยละ 1.2 ของรายรับทั้งหมดของเทศบาล แนวโน้มที่สูงขึ้นนี้จะต่างจากรายได้ประเภทอื่นๆในหมวดเดียวกัน ตัวอย่างเช่นรายได้จากการเก็บขยะมูลฝอยที่ไม่ได้แสดงว่ามีแนวโน้มที่สูงขึ้นในระยะยาวทั้งๆที่น่าจะเป็นอีกแหล่งรายได้หนึ่ง เนื่องจากเมืองหาดใหญ่ก็มีแนวโน้มขยายตัวมากขึ้นตามธรรมชาติของเมืองใหญ่บริการด้านเก็บขยะน่าจะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญมากกว่านี้ ในด้านค่าธรรมเนียมการจอดรถนั้น เป็นอำนาจในการจัดเก็บที่ได้มาตามกฎหมายคือ “พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503” อาศัยอำนาจตามกฎหมายนี้เทศบาลนครหาดใหญ่ได้ออกเทศบัญญัติในปี พ.ศ. 2535 กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ในอัตราที่ค่อนข้างต่ำจากที่กำหนดโดยกฎกระทรวงที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2535 โดยกฎกระทรวงให้อำนาจเทศบาลและสุขาภิบาลกำหนดค่าธรรมเนียมการจอดยานยนต์ได้ไม่เกินอัตราดังต่อไปนี้คือ รถจักรยานยนต์ชั่วโมงแรกไม่เกินคันละ 5 บาทในชั่วโมงต่อไปไม่เกิน 10 บาท รถยนต์ขนาดไม่เกิน 4 ล้อ ชั่วโมงแรกไม่เกินคันละ 10 บาท ในชั่วโมงต่อไปไม่เกิน 20 บาท เทศบาลนครหาดใหญ่กำหนดอัตรารถจักรยานยนต์ชั่วโมงแรกคันละ 1 บาทในชั่วโมงต่อไป 2 บาท รถยนต์ขนาดไม่เกิน 4 ล้อ ชั่วโมงแรกคันละ 3 บาทในชั่วโมงต่อไป 5 บาท ดังนั้นเทศบาลอาจจะเพิ่มรายได้ด้วยการเพิ่มอัตราค่าจอดรถภายใต้กรอบที่กำหนดไว้แล้วดังกล่าว

นอกจากนี้แล้ว จากข้อมูลเป็นการภายในที่ได้มารายได้ค่าธรรมเนียมจอดรถที่สูงในปีหลังๆส่วนหนึ่งมาจากการที่เทศบาลสร้างอาคารที่จอดรถใหม่กลางเมืองทำให้เป็นแหล่งรายได้เพิ่มที่สำคัญ ในอีกด้านหนึ่ง การจัดการเรื่องพนักงานเก็บเงินก็มีส่วนสำคัญ เทศบาลนครหาดใหญ่ใช้ลูกจ้างของกองคลัง งานผลประโยชน์มาเป็นพนักงานเก็บเงินค่าจอดรถ จากการสำรวจอัตราค่าจ้างของงานดังกล่าวมีลูกจ้างชั่วคราวจำนวน 144 คน ทำงานในสำนักงาน 34 คน ที่เหลือ ปฏิบัติงานนอกสถานที่ทำหน้าที่เก็บเงินค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ ปัญหาส่วนหนึ่งก็คือความสามารถในการเก็บของพนักงานแต่ละคนไม่เท่ากัน ในการนี้ มีการปรับปรุงเรื่องการให้รางวัลต่อพนักงานเก็บเงินที่หารายได้ต่อวันได้สูงเพื่อให้เกิดแรงจูงใจเพิ่มมากขึ้น การจัดการเรื่องการบริหารงานบุคคลของพนักงานในส่วนนี้จึงเป็นสิ่งที่ต้องได้รับความสนใจเป็นพิเศษเพื่อให้การเก็บเงินมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตัวอย่างเช่นการกำหนดจำนวนเงินต่ำสุดที่พนักงานแต่ละคนควรจะเก็บได้แต่ละเดือน เช่น 5,000 บาทต่อคนต่อเดือนหรือมากกว่านั้น ในสภาพความเป็นจริงนั้นบางคนสามารถเก็บได้ถึงเดือนละแสนบาท การเก็บได้มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับคนที่เก็บ เพราะมีการกระจายกันไปเก็บตามเวลาและสถานที่ต่างๆเหมือนกัน แต่คนที่เคยเก็บมากก็จะยังคงเก็บได้มากอยู่ต่อไป อีกวิธีหนึ่งที่น่าจะได้ผลดีก็คือ การประมูลให้เอกชนเก็บค่าจอดรถ (contracting out)

รูปที่ 3.11 การกระจายรายได้ค่าธรรมเนียมและค่าปรับที่สำคัญ 5 ปีข้างหน้า



ดังที่ได้อธิบายไปแล้วในตารางที่ 3.4 และรูปที่ 3.4 รายได้เทศบาลจากภาษีอากรมีแนวโน้มไปในทางคงที่และอาจจะเพิ่มระดับขึ้นในปีหลายๆ ในขณะที่รายได้จากหมวดเงินอุดหนุนที่มีระดับสูงรองลงมาเป็นอันดับสอง ในส่วนสุดท้ายของการวิเคราะห์รายได้จะเป็นการกล่าวถึงองค์ประกอบของเงินอุดหนุนซึ่งมีความหมายอย่างมากต่อการประเมินศักยภาพของเทศบาลนครหาดใหญ่ กระทรวงมหาดไทยเชื่อว่าเงินอุดหนุนท้องถิ่น (grants) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแบ่งเบาภาระในการพัฒนาท้องถิ่นและทำให้ท้องถิ่นสามารถให้บริการได้ทันกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น อันจะเป็นรากฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การจัดสรรเงินอุดหนุนจะแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการบริหารงานประจำโดยทั่วไปของเทศบาลด้านต่างๆ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจอันเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณของท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการกระจายของเงินอุดหนุนจะมีผลอย่างมากต่อการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่นและการพัฒนาฐานรายได้ของท้องถิ่นดังที่จะได้เห็นจากกรณีของหาดใหญ่

ตารางที่ 3.11 แสดงให้เห็นองค์ประกอบของเงินอุดหนุนที่เทศบาลนครหาดใหญ่ได้รับจากรัฐบาลกลางในช่วงห้าปีที่ผ่านมา เห็นได้อย่างชัดเจนว่าร้อยละ 80-90 ของเงินอุดหนุนดังกล่าวจะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เมื่อพิจารณาเฉพาะในส่วน of เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้จะกระจายกันต่อไปอยู่ในแผนงานดังต่อไปนี้คือ

1. ด้านการศึกษา
2. ด้านสาธารณสุข
3. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล
4. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษ
5. โครงการพัฒนาเมืองหลัก
6. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ควรสังเกตว่าในช่วงปี 2535-2537 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษจะได้รับการเน้นอย่างค่อนข้างใกล้เคียงกันระหว่าง ด้านการศึกษา และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษ ในระยะปีหลายๆจุดเน้นจะไปที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษและ โครงการพัฒนาเมืองหลักมากกว่าการศึกษา

ตารางที่ 3.11 องค์ประกอบของเงินอุดหนุน

	เงินอุดหนุนทั่วไป	%	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	%	รวม
2536	24,585,033	22.21	86,125,868	77.79	110,710,901
2537	20,925,921	8.20	234,143,876	91.80	255,070,797
2538	19,934,425	11.37	155,366,512	88.63	175,300,937
2539	22,365,268	7.75	266,172,942	92.25	288,538,210
2540	29,165,433	16.47	147,916,527	83.53	177,081,960

นอกจากนี้แล้ว ยังอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจพิจารณาในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตัวเลขตามเอกสารงบประมาณและงบการเงินแสดงให้เห็นว่ามีจำนวนไม่เกินร้อยละ 2 ของรายจ่ายทั้งหมดเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในส่วนงานนี้ได้มีกิจกรรมที่เป็นจริงจำนวนมากทั้งในแง่ของโครงการปฏิบัติงานและการคลังของ “แผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ” ซึ่งเริ่มปฏิบัติตามแผนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 สืบเนื่องจากการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติกำหนดให้เขตอำเภอเมืองและอำเภอหาดใหญ่เป็นเขตควบคุมมลพิษ ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้อนุมัติ “เงินอุดหนุนและเงินกู้” แก่เทศบาลนครหาดใหญ่ในกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหา มลพิษด้านต่างๆ จำนวน 1236.34 ล้านบาท ในวันที่ 1 มิถุนายน 2538 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้อนุมัติเงินงบประมาณเพิ่มเติมอีก 471,476,310 บาท ลักษณะของการจัดการโครงการและการเงินในแผนงานนี้จึงค่อนข้างซับซ้อนเพราะเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขของแหล่งเงินหลายแหล่ง ดังตัวอย่างเช่นโครงการที่ได้รับอนุมัติในปี พ.ศ. 2538 ตามที่กล่าวข้างต้น ประกอบด้วย 4 แหล่งที่มีเงื่อนไขต่างกัน คือ

ตารางที่ 3.12 เงินอุดหนุนในการป้องกันและรักษาสังแวดล้อม

โครงการปี 2538	จำนวน
เงินอุดหนุนจากกองทุน สิ่งแวดล้อม	1,345,564,140.00
เงินกู้จากกองทุน สิ่งแวดล้อม	366,082,170.00
เงินจากโครงการพัฒนา เมืองหลัก	32,004,000.00
เงินสมทบจากเทศบาล	202,082,170.00
รวม	1,945,732,480.00

เงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษที่เป็นเงินอุดหนุน (แบบให้เปล่า) จากที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว ที่น่าสนใจเป็นพิเศษคือจากคำอธิบายเป็นการภายใน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือเวียนที่ มท 0313.4/ว 3889 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2538 ว่าการใช้เงินที่มาจากเงินกองทุนนี้ในรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้เทศบาลดำเนินการก่อหนี้ผูกพันได้โดยมิต้องออกเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแต่อย่างใด ดังนั้นจึงเป็นข้อที่น่าสังเกตว่าเมื่อเงินนี้ตกมาซึ่งเทศบาลนครหาดใหญ่จึงอาจจะไม่ปรากฏอยู่ในกฎหมายเทศบัญญัติการใช้จ่ายเงินของเทศบาลทั้งๆที่เป็นเงินจำนวนมาก ส่วนเงินกู้กองทุนตามตารางที่ 3.12 ต่อมาก็ได้ถูกเปลี่ยนโดยกระทรวงมหาดไทยให้เป็น “เงินอุดหนุนอย่างมีเงื่อนไข” กล่าวคือต้องส่งคืนโดยมิต้องเพิ่มค่าดอกเบี้ย ส่วนเงินสมทบในโครงการพัฒนาเมืองหลักนั้นปรากฏอยู่ในแผนงานงบประมาณประจำปีในส่วนของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการสั่งซื้อสิ่งจางนั้นยังต้องขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการหลายส่วนเป็นความรับผิดชอบของเทศบาลนครหาดใหญ่เอง และอาจจะมีบางส่วนเป็นของหน่วยราชการส่วนอื่นๆด้วย เช่น กรมควบคุมมลพิษ เป็นต้น ดังนั้นโครงการตามแผนดังกล่าวอาจจะจัดเป็นการบริหารนอกงบประมาณของเทศบาลเอง หรือถ้าเป็นกรณีหลังก็ไม่อาจจะพิจารณาได้ว่าเป็นเงินนอกงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งประเด็นนี้มีความหมายสำคัญมากในแง่ของการหลักบริหารการคลังส่วนท้องถิ่นที่ต้องเน้นที่ตัวแปรศักยภาพภายในทั้งในแง่การบริหารจัดการ และการจัดการทรัพยากรที่สะท้อนศักยภาพของท้องถิ่นเป็นหลัก สถานการณ์เช่นนี้เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นความยุ่งยากซับซ้อนในทางการคลังที่เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารการคลังของเทศบาลนคร

หาใหญ่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นมาเงินอุดหนุนในโครงการพัฒนาเมืองหลักมีจำนวนสูงขึ้นมาเรื่อยๆ รวมทั้งเงินนอกงบประมาณในส่วนที่เป็นแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษแสดงให้เห็นทิศทางนโยบายและการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางที่มีต่อท้องถิ่นหาใหญ่เพื่อการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและการป้องกันสิ่งแวดล้อมในปีต่างๆ

ปัจจัยที่เกิดขึ้นตามมาในประเด็นนี้ก็คือ เราอาจจะถือได้ว่าการช่วยเหลือเหล่านี้ทำให้ท้องถิ่นมีกิจกรรมนโยบายมากขึ้นในปัจจุบัน ในขณะที่เดียวกันก็มีพันธะผูกมัดตัวเอง (liability) ต่อไปในการก่อสร้าง การบำรุงรักษา การบริหารโครงการและพัฒนากำลังคนเพื่อจัดการสิ่งเหล่านี้ด้วยหรือไม่ในอนาคตเมื่อเสร็จสิ้นการจ่ายเงินตามโครงการดังกล่าวแล้ว และเทศบาลนครหาใหญ่ได้เตรียมพร้อมตัวเองหรือไม่ในด้านการพัฒนาศักยภาพภายใน (capacity building) ทั้งในแง่ทรัพยากรและกำลังคนเพื่อจัดการกับผลที่ตามมา (consequences) เหล่านี้ อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาดังกล่าวอาจจะยังไม่รุนแรงมากนักเพราะเทศบาลนครหาใหญ่ได้พยายามที่จะทำให้เกิดระบบการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแบบที่ยั่งยืนของท้องถิ่นในอนาคต ด้วยการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์โครงการสิ่งแวดล้อมสู่ประชาชน การจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับเช่นแผนการจัดเก็บค่าบริการการบำบัดน้ำเสียและกำจัดสิ่งปฏิกูลของเมืองในอนาคตเพื่อให้โครงการเลี้ยงตัวเองได้ด้วยทรัพยากรท้องถิ่น แผนการดังกล่าวยังอยู่ในระยะเริ่มต้นซึ่งจะต้องอาศัยการขยายผลในระยะยาวในส่วนของ การดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย (policy implementation) และอาศัยความมุ่งมั่นทางการเมือง (political will) ในการกำหนดและปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้

3.4.5 ปัญหาเสถียรภาพของรายได้

ปัญหาในทางการคลังของเงินอุดหนุนก็คือความไม่แน่นอนและแปรผันของจำนวนเงินเพิ่มและลดปีต่อปีที่ทำให้การเงินของท้องถิ่นไม่มีเสถียรภาพหรือไม่แน่นอน รูปที่ 3.12 แสดงร้อยละการเปลี่ยนแปลงจากปีที่ผ่านมาปีที่แล้ว (อัตราเพิ่มหรือลดต่อปี) ของรายได้หมวดต่างๆของเทศบาลนครหาใหญ่ในรอบห้าปี ซึ่งหมวดรายได้จากเงินอุดหนุนจะมีอัตราความแปรผันสูงที่สุด ในปี 2537 อัตราการเปลี่ยนแปลงเท่ากับร้อยละ 130 และในปี 2538 อัตราเปลี่ยนแปลงเท่ากับร้อยละ -31 ปี 2539 อัตราการเปลี่ยนแปลงเท่ากับร้อยละ 64 ส่วนหมวดภาษีอากรมีอัตราการเปลี่ยนแปลงระหว่างปีต่ำกว่ามากโดยอยู่ในระหว่างร้อยละ 16 ถึง 20 ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเสถียรภาพทางการคลังของเทศบาลนครหาใหญ่แม้จะอยู่ในระดับที่น่าพอใจ แต่ก็มีจุดอ่อนที่พึ่งระมัดระวังอยู่พอสมควร เนื่องจากแหล่งรายได้ที่ขาดเสถียรภาพนั้น มีสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงมากพอสมควร ทั้งนี้พิจารณาได้จากข้อเท็จจริงที่ว่าหากนำเอายอดเงินรายได้ของเงินอุดหนุนทั้งหมดมารวมกับยอดเงินรายได้หมวดภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บและแบ่งให้กับเทศบาล กล่าวคือภาษีมูลค่า-

เพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีรถยนต์รวมกัน เราจะได้สิ่งที่เรียกว่า “รายได้ที่เป็นเงินโอน” (transferred revenue) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญในการวิเคราะห์ทางการคลังว่า สถาบันท้องถิ่นมีเสถียรภาพและศักยภาพในการพึ่งพาตัวเองในทางการคลังได้หรือไม่ รูปที่ 3.13 แสดงให้เห็นสัดส่วนของเงินรายได้จากเงินโอนดังกล่าวต่อรายรับรวมของเทศบาลนครหาดใหญ่ในรอบห้าปีที่ผ่านมาและพยากรณ์ในอนาคตอีก 5 ปีข้างหน้าจนถึงปี 2545 จะเห็นได้ว่าเงินโอนของเทศบาลนครหาดใหญ่มีอัตราสูงถึงประมาณร้อยละ 80 ของรายรับ ซึ่งเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงมาก อย่างไรก็ตามแนวโน้มเช่นนี้อาจจะลดลงในอนาคต ในอัตราประมาณร้อยละ 79 จนถึงปี พ.ศ. 2545 จากรูปที่ 3.14 เมื่อนำเอามาเปรียบเทียบกับรายได้ที่เก็บเองของเทศบาลนครหาดใหญ่อันประกอบไปด้วยภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บเองและค่าธรรมเนียมกับค่าปรับ ปรากฏว่ามีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่นการคาดการณ์ในปี 2545 รายได้จากเงินโอนเป็นร้อยละ 96 ในขณะที่ ภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บเองและค่าธรรมเนียมกับค่าปรับประกอบขึ้นเป็นร้อยละ 17 ของรายรับ

ดังนั้นเมื่อพิจารณาในแง่เสถียรภาพของรายได้และรายรับ เทศบาลนครหาดใหญ่อาจประสบกับปัญหาในอนาคตเพราะเหตุที่ต้องพึ่งพาส่วนที่เป็นเงิน โอนมากเกินไป ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่เทศบาลจัดเก็บเองและอาศัฐานจากเศรษฐกิจภายในชุมชน (local economy) ยังเป็นองค์ประกอบที่ไม่สูงเท่าเงินอุดหนุนและภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและโอนมาให้ท้องถิ่น สภาพเช่นนี้จะกลายเป็นปัญหาใหญ่ในอนาคตเมื่อมีการปฏิรูปการคลังท้องถิ่นในระดับประเทศ ซึ่งจะทำให้สัดส่วนของเงินโอนสู่ท้องถิ่นจากรัฐบาลกลางเปลี่ยนไปดังที่จะวิเคราะห์ให้เห็นในตอนต่อไป

3.4.6 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในระดับรายได้จากเงินโอนฯ ตามนโยบายของรัฐบาล

จากการวิเคราะห์ข้อมูลด้านรายรับเทศบาลนครหาดใหญ่มีจุดแข็งโดยทั่วไปหลายอย่างในเรื่องของการรักษาคุณภาพและเสถียรภาพทางการคลังด้านรายได้ที่เกิดจากภาษีซึ่งมาจากฐานทางเศรษฐกิจภายในท้องถิ่นเองในส่วนของรายได้ในงบประมาณ แต่มีจุดอ่อนที่น่าสังเกตในแง่ที่ต้องพึ่งพิงรายได้จากภาษีที่รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บและแบ่งสรรให้แทนที่จะมาจากความสามารถและประสิทธิภาพทางสถาบันของเทศบาลเอง ในระยะยาวเทศบาลนครหาดใหญ่จะต้องพยายามปรับปรุงและปฏิรูปโครงสร้างการบริหารทางการคลังของตัวเองในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องเพิ่มขีดความสามารถในด้านที่เกี่ยวกับรายได้ที่จัดเก็บเองเช่นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมเฉพาะด้านต่างๆ ในการนี้เทศบาลนครหาดใหญ่จะต้องปรับตัวอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับกฎหมายรายได้ส่วนท้องถิ่นที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงในวิธี

การและรูปแบบการจัดสรรรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในด้านของอัตราภาษี เช่นภาษีโรงเรือนและที่ดินจะมีการใช้ฐานการประเมินภาษีแบบใหม่ที่ต่างจากการใช้ราคากลาง ค่าเช่าแบบเดิม มีการกำหนดอัตราการเก็บภาษีและการจัดสรรภาษีสรรพสามิตและภาษียกเว้นและ ล้อเลื่อนใหม่ ดังนั้นสถานภาพรายได้ของเทศบาลนครหาดใหญ่จะถูกคุกคามโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้าน ฐานรายได้ภายในแต่เดิมที่อาจจะเสียไปโดยประมาณว่าถึงครึ่งหนึ่ง เพื่อให้ฐานทางการเงินการคลัง ของหาดใหญ่มีความเข้มแข็งมากขึ้นกว่านี้จะต้องมีมาตรการในการปรับปรุงฐานภาษี การประเมิน ภาษี และเพิ่มประสิทธิภาพการเก็บภาษีให้มากยิ่งขึ้น รายละเอียดการเปลี่ยนแปลงที่จะมีผล กระทบต่อเทศบาลนครหาดใหญ่จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจและควรจะได้มีการวิเคราะห์ให้เห็นในที่นี้ด้วย

กล่าวสำหรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นตามร่าง พ.ร.บ. รายได้ของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมวดที่ 1 มาตรา 6-7 ได้กำหนดให้เทศบาลมีรายได้ดังนี้

1. ภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ (ซึ่งกำลังปรับปรุงเป็นภาษีทรัพย์สิน เรียกว่า “ภาษีท้องที่” ให้เก็บจากมูลค่าที่ดินและโรงเรือนฯ โดยใช้ฐานราคาประเมินทรัพย์สินแทนค่าเช่ารายปี และ ราคากลางฯ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน)
2. ภาษีป้าย
3. ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ค่าแสดมปียาสูบ เก็บเพิ่มไม่เกินร้อยละ 30 จากอัตราที่กรมสรรพ-สามิตจัดเก็บ
4. อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
5. อากรรังนกอีแอ่น
6. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน ค่าธรรมเนียมการจด ทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ฯ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นไม่เกิน ร้อยละ 30 ของอัตราที่หน่วยราชการส่วนกลางจัดเก็บจริง
7. ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม โดยออกข้อบัญญัติฯ เก็บเพิ่มไม่เกินร้อยละ 20 ของ อัตราที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บจริง
8. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับในกิจการที่มอบหน้าที่ให้เทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนิน การตามกฎหมาย และที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังและ กระทรวงมหาดไทย
9. รายได้อื่น ตามที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น ภายใน 5 ปีแรกของการประกาศใช้ พ.ร.บ. นี้จะกำหนดให้ อบจ. จัดสรรรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 60 ให้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล และ อบต. ในจังหวัดตาม

สัดส่วนประชากรและความหนาแน่นของประชากร ในเขตพื้นที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ภายใน 1 เดือนหลังจากได้รับโอนรายได้ดังกล่าว นอกจากนี้แล้ว ภายใน 5 ปีแรกของการประกาศใช้ พ.ร.บ. นี้ ให้ อบจ. จัดสรรรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ทั้งหมด (ยกเว้นค่าธรรมเนียมแผ่นป้ายรถยนต์ และค่าธรรมเนียมเครื่องหมายล้อเลื่อน) ให้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล และ อบต. ในจังหวัดตามสัดส่วนประชากรและความหนาแน่นของประชากรในเขตพื้นที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ภายใน 1 เดือนหลังจากได้รับโอนรายได้ดังกล่าว ตารางที่ 3.13 ข้างล่างนี้แสดงข้อมูลประมาณการรายได้ของเทศบาลนครหาดใหญ่ และองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ในจังหวัดสงขลา และในภาพรวมทั้งประเทศ จะเห็นได้ว่า ถ้าหากรัฐบาลปรับปรุงเกณฑ์การจัดสรรใหม่ตามแบบจำลองนี้ จะส่งผลให้เทศบาลนครหาดใหญ่มีรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้แก่ท้องถิ่นลดน้อยลงถึงประมาณ 296,788,306 ล้านบาท (ตัวเลขประมาณการปี 2540) หรือประมาณร้อยละ 54.78 ของ รายได้จากแหล่งดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แบบจำลองการจัดสรรเงินรายได้ดังกล่าวนี้ยังอยู่ในระหว่างการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนั้น ผลกระทบจริงๆ จึงอาจเปลี่ยนแปลงไปจากนี้ก็ได้

ตารางที่ 3.13
แสดงประมาณการรายได้ในระบบการจัดสรรแบบปัจจุบันและแบบใหม่
(ตามร่าง พ.ร.บ.)

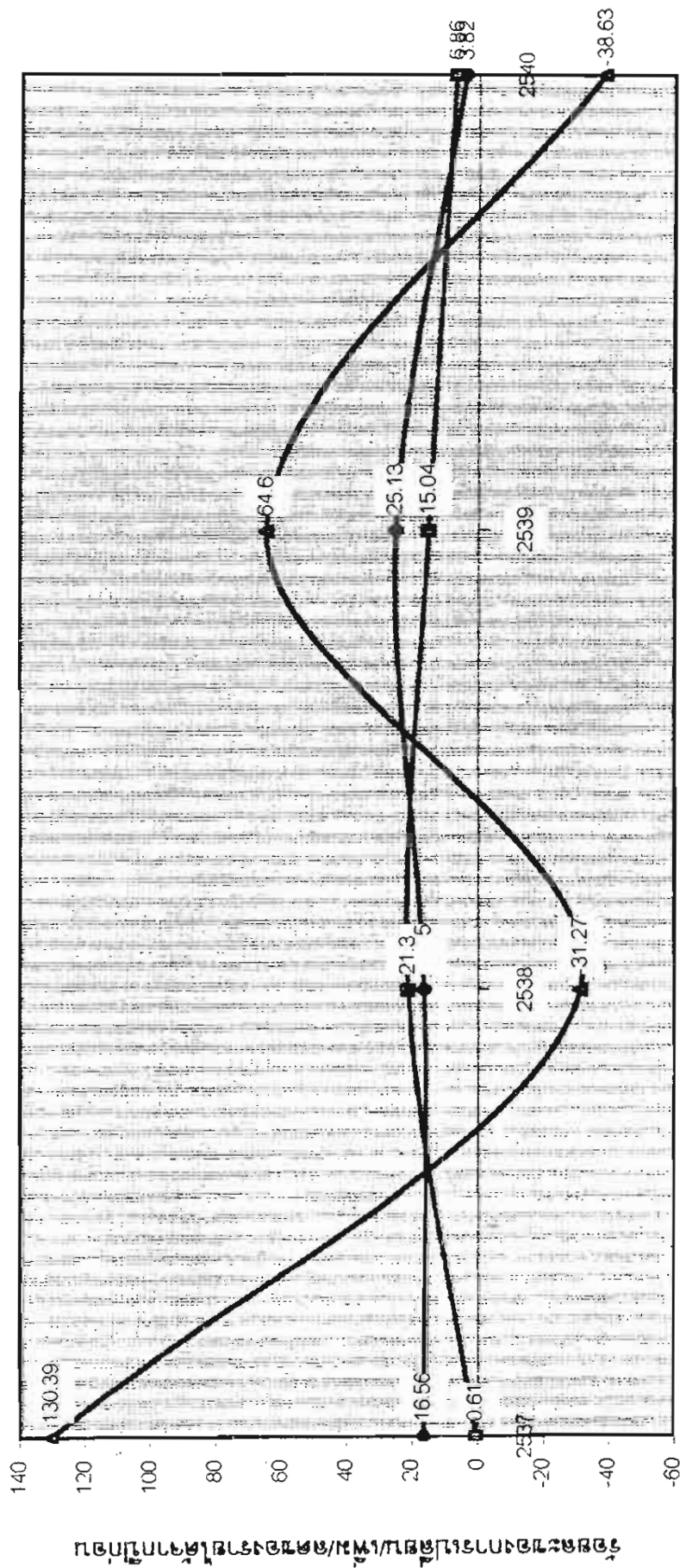
		ประชากร	% ประชากร กร	vat	สื่อเดือน	สรรพสามิต	สุรา	ยาสูบ	ธุรกิจเฉพาะ	ภาค หลวง แร่	ภาค หลวง ปิโตร เลียม	ภาษี น้ำ มัน	ค่าธรรมเนียม อสังหาริมทรัพย์	รวม
เทศบาลทั้ง หมด	ใหม่			3,042,472,930	21,526,488	3,632,845,687	1,168,730,659	973,892,907					2,421,986,665	13,392,093,340
	เดิม			4,092,629,756	2,937,077,329	966,641,387	310,973,565		806,072,852					9,113,394,880
	ส่วน ต่าง			-1,050,156,826	-2,915,550,841	2,666,204,300	857,757,094	973,892,907	-806,072,852				2,421,986,665	4,278,698,460
สงขลา-รวม				341,908,845	202,211,263	205,026,742	65,959,597	54,963,548					329,763,587	1,199,833,581
	สงขลา - อบจ. ()			136,763,538	จัดสรรไว้ระดับล่าง ทั้งหมด	0	0	0	?	?	?	?	0	?
สงขลา-เทศบาล (47.88%)				98,223,573	96,818,752	98,166,804	31,581,455	26,316,547		0	0	0	81,740,362	432,847,494
	สงขลา-สภา (18.04%)			37,008,213	36,478,911	36,986,824	11,899,111	9,915,424		0	0	0	66,878,478	199,166,963
สงขลา- อบต. (34.08%)				69,913,521	68,913,589	698,732,114	22,479,031	18,731,577		0	0	0	181,144,747	431,055,587
เทศบาลนคร หาดใหญ่	ใหม่	156,656	57	55,606,071	54,810,778	55,573,933	17,878,811	14,898,254		0	0	0	46,274,639	245,042,486

เดิม			479,430,632	26,642,876	27,053,747	8,703,537	0	0	0	0	0	0	541,830,792
ส่วน			-423,824,561	28,167,902	28,520,186	9,175,274	14,898,254	0	0	0	0	46,274,639	-296,788,306
ต่าง													

ข้อสมมุติของการประมาณการใหม่

1. ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดให้ อบจ. 40% องค์การปกครองท้องถิ่นระดับต่าง 60% โดยจัดสรรตามสัดส่วนประชากรร้อยละ 50% และจัดสรรตามระดับความหนาแน่นของประชากรร้อยละ 50%
2. ค่าธรรมเนียมฯ อสังหาริมทรัพย์ นอกเขต อบต. คาดว่าจะเป็นรายได้ของเทศบาล 55% และสุขาภิบาล 45%

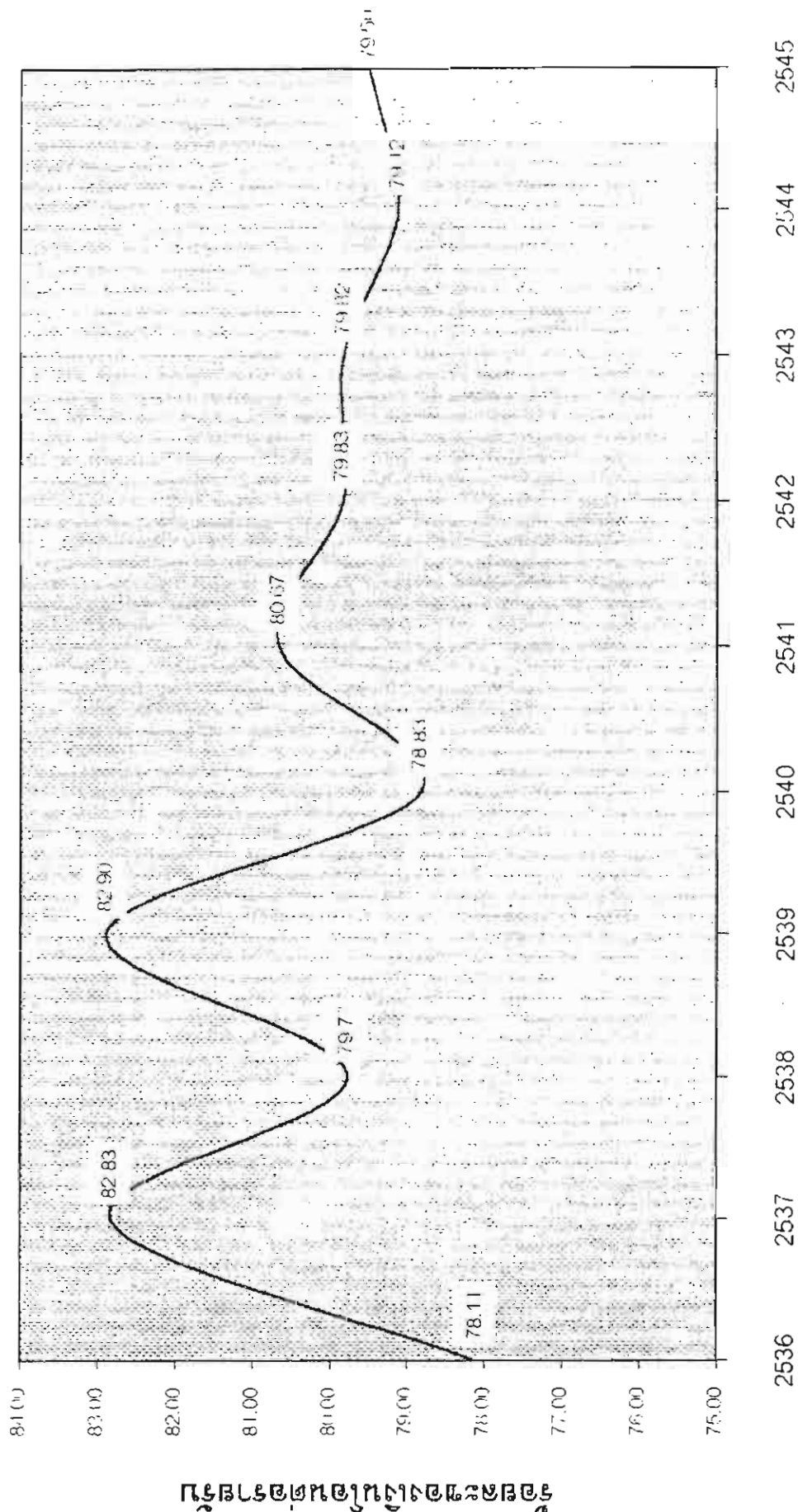
รูปที่ 3.12 อัตราการเปลี่ยนแปลงต่อปีของรายได้หลักเทศบาลนครหาดใหญ่



ปี

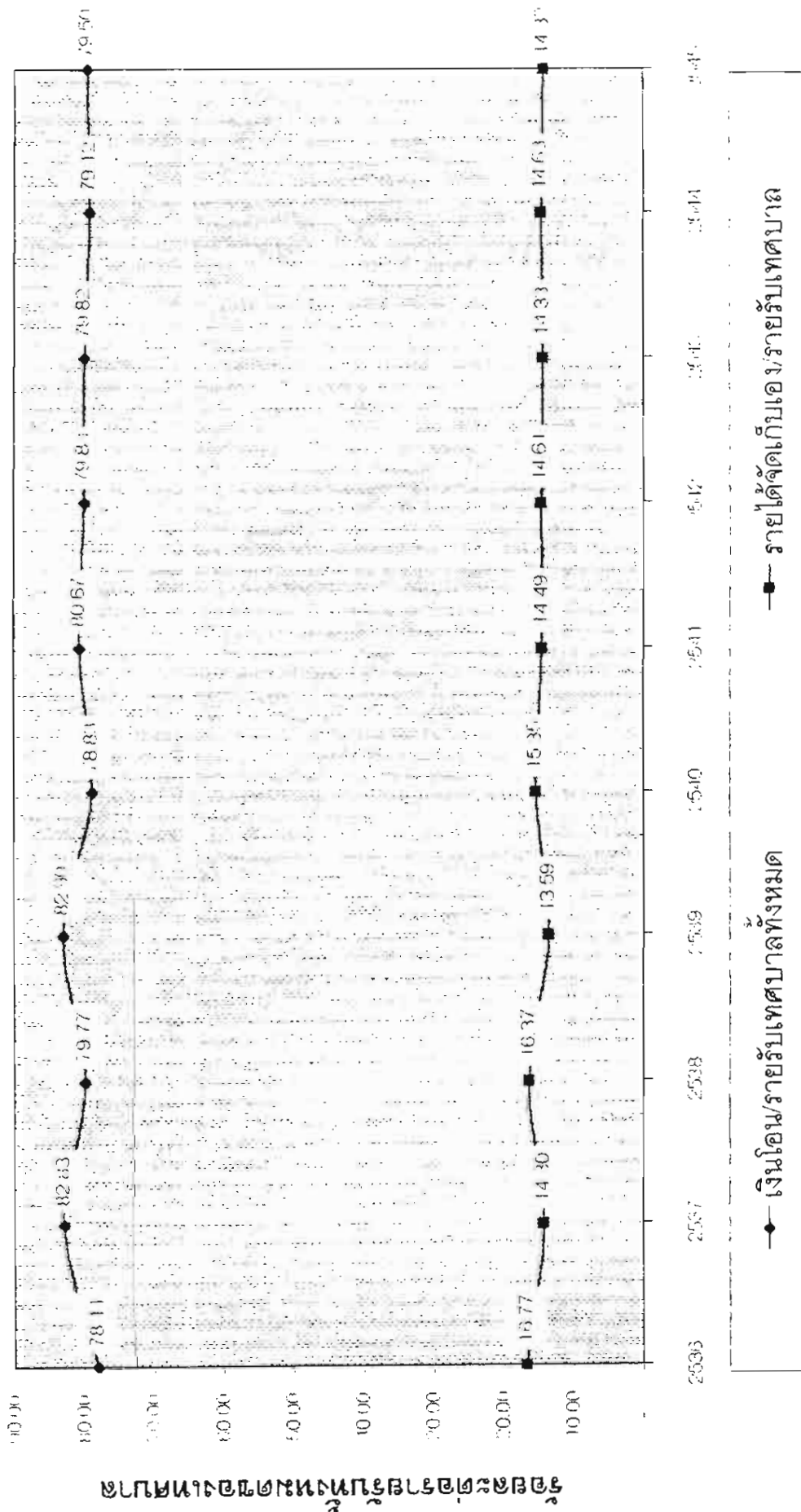
- ◆ 1. หมวดภาษีอากร
- 2. หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ
- ▲ 6. หมวดเงินอุดหนุน

รูปที่ 3.13 สัดส่วนของเงินโอนต่อรายรับของเทศบาลนครหาดใหญ่ (คาดการณ์ 5 ปีข้างหน้า)



การโอนต่อรายรับของเทศบาลนครหาดใหญ่

รูปที่ 3.14 เงินโอนกับรายได้ที่เก็บเองของเทศบาลนครหาดใหญ่ (คาดการณ์ 5 ปีข้างหน้า)



3.4.7 สถิติสภาพและศักยภาพการคลังด้านรายจ่าย

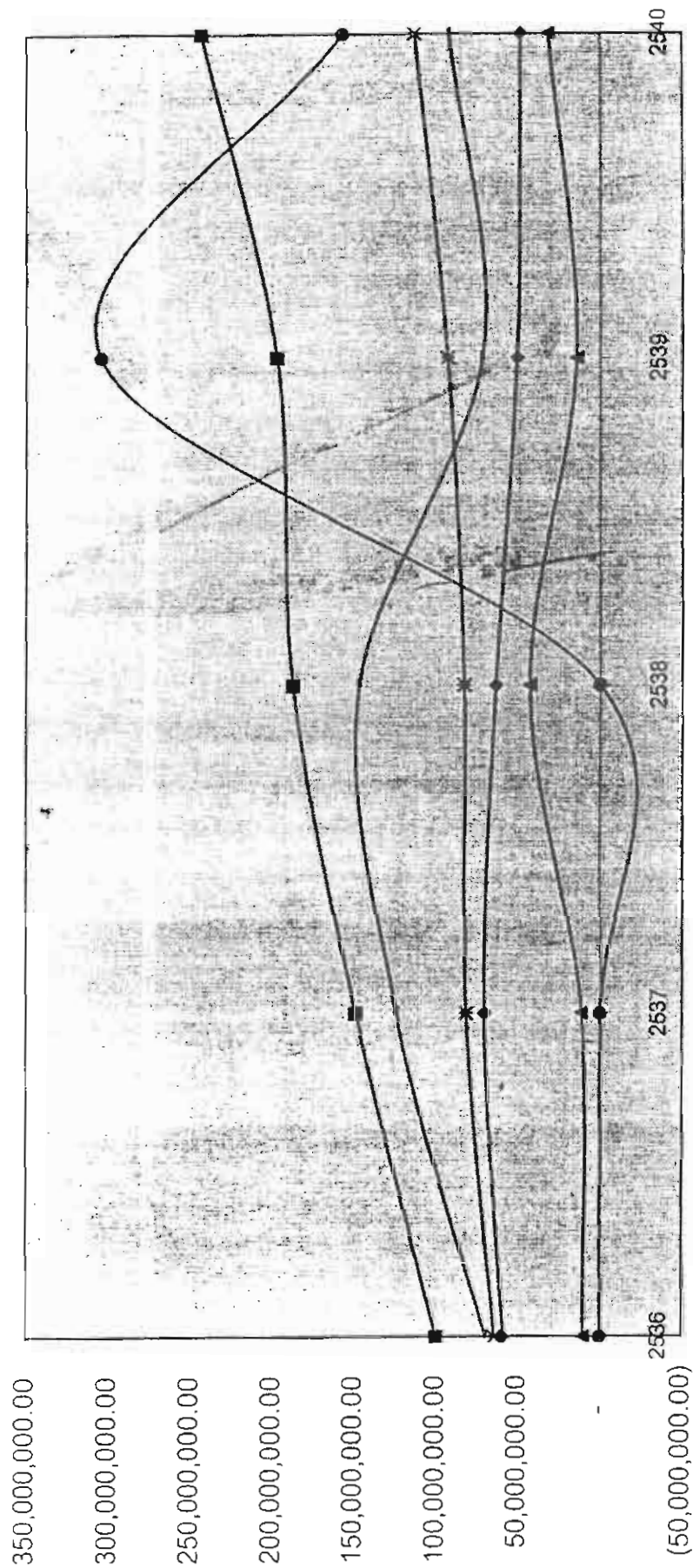
สภาพทางสังคมเศรษฐกิจของเมืองหาดใหญ่ในรอบหลายปีที่ผ่านมาได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมา ซึ่งได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า สภาพสังคมเศรษฐกิจและประชากรของอำเภอหาดใหญ่มีความเกี่ยวข้องอย่างมากกับพัฒนาการทางการเงิน การคลังและการบริหารจัดการของการปกครองท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวน่าจะมีผลสะท้อนต่อกิจกรรมหลายๆด้านของเทศบาลนครหาดใหญ่ โดยผ่านการจ่ายเงินงบประมาณตามแผนงานต่างๆ ในที่นี้จุดเริ่มต้นในการวิเคราะห์จะดูที่งบประมาณรายจ่ายทั่วไปของเทศบาลนครหาดใหญ่ต่อหัวของประชากรในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ ข้อมูลจากตารางที่ 3.14 แสดงว่าตั้งแต่ปี 2536 ถึง 2540 รายจ่ายต่อหัวของเทศบาลนครหาดใหญ่เพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ

ตารางที่ 3.14 รายจ่ายเทศบาลนครหาดใหญ่ต่อหัวประชากร

	งบประมาณ รายจ่าย	ประชากรในเขต เทศบาลนคร หาดใหญ่	รายจ่ายเทศบาล ต่อหัวประชากร
2536	514,290,621.00	154756	3,323.24
2537	746,837,665.00	156020	4,786.81
2538	644,022,090.00	157069	4,100.25
2539	970,720,140.00	157049	6,181.00
2540	880,962,184.00	155313	5,672.17
2541	1,038,534,220.30	156684	6,628.20
2542	1,102,315,221.24	156299	7,052.61
2543	1,222,630,873.94	155911	7,841.84
2544	1,260,584,879.43	155864	8,087.70
2545	1,384,008,089.14	156113	8,865.41

สิ่งที่น่าสนใจก็คือในเมื่อมีการขยายตัวของรายจ่ายต่อหัวประชากรตามข้อมูลข้างต้นแล้ว กิจกรรมประเภทใดที่เทศบาลนครหาดใหญ่จ่ายลงไปเป็นจำนวนมากในช่วงเวลา ดังกล่าว รูปที่ 3.15 แสดงให้เห็นว่ารายจ่ายงานด้านการบริหารการช่างสุขาภิบาลและงานด้านการให้บริการทางการช่างมียอดสูงมากโดยเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายงานด้านการบริหารการช่างสุขาภิบาลพุ่งสูงขึ้นอย่างน่าสังเกตในปี 2539 และ 2540 ส่วนรายจ่ายด้านงานให้บริการการช่างก็มียอดสูงขึ้นอย่างสม่ำเสมอตามลำดับ ส่วนงานด้านการบริการสาธารณสุขก็มีรายจ่ายค่อนข้างสูงมาเป็นลำดับสามในช่วงสามปีแรกของข้อมูลระหว่างปี 2536 – 2540 และลดต่ำลงหลังจากนั้นอย่างเห็นได้ชัด งานด้านการศึกษาค่อยๆ ขยับสูงขึ้นเป็นลำดับที่สาม กล่าวให้ชัดเจนจากข้อมูลที่ได้มาในรูปที่ 3.15 นี่ก็คือกิจกรรมรายจ่ายของเทศบาลนครหาดใหญ่จะมีจุดเน้นที่ทางด้านการบริการทางการช่างและการช่างสุขาภิบาล ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เป็นการก่อสร้างและการซ่อมบำรุงโครงสร้างพื้นฐานประเภทถนนและทางระบายน้ำ รวมทั้งโครงการใหญ่ๆ ในเรื่องการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำเสียและกำจัดขยะสิ่งปฏิกูลต่างๆ ในเขตเมือง เป็นต้น ส่วนกิจกรรมที่รองลงมาก็คือการศึกษาและสาธารณสุขอันเป็นกิจกรรมด้านพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสวัสดิการสังคมก็ได้รับการวางน้ำหนักในระดับรองลงมา กล่าวในแง่ของการวิเคราะห์นโยบาย ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจในระดับชาติและท้องถิ่นอันรวดเร็วในปัจจุบัน เทศบาลนครหาดใหญ่ได้ดำเนินการและยังอาจจะต้องทุ่มเททรัพยากรทางนโยบายอีกมากเพื่อให้ทันกับการพัฒนาทางวัตถุในสังคมเมืองแบบหาดใหญ่ที่จะยิ่งแออัดและเต็มไปด้วยของเสียที่เกิดตามมากับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แต่ปัญหาก็คือการพัฒนาตามแนวทางดังกล่าวจะมีผลด้านบวกต่อคนในสังคมมากน้อยขนาดใด ยังเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณากันต่อไปอย่างลึกซึ้งในเชิงนโยบายและค่านิยม นี่เป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาอย่างมากในการปรับปรุงและพัฒนายุทธศาสตร์ของการพัฒนาเมืองในอนาคต ประสพการณ์การพัฒนาในระดับชาติที่เกิปัญหาในปัจจุบันอธิบายว่าการเน้นที่กิจกรรมทางวัตถุมากกว่ากิจกรรมทางด้านมนุษย์และสวัสดิการสังคมอย่างที่เป็นอยู่อาจจะไม่เพียงพอและเป็นผลเสีย แม้ว่าสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญแต่การลงทุนด้านสังคม (social investment) ยังเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของเทศบาลนครหาดใหญ่และชุมชนของหาดใหญ่ในอนาคต

รูปที่ 3.15 เปรียบเทียบรายจ่ายด้านที่สำคัญของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปี 2536-2540



- ◆ การบริหารทั่วไป
- การบริการทางสุขภาพ
- ▲ บรรเทาสาธารณภัย
- การบริการด้านสาธารณสุข
- * การศึกษา
- การให้บริการด้านอื่นๆ

นอกจากการมองในแง่นโยบายงบประมาณ (budgetary policy) ดังกล่าวข้างต้น แล้วประเด็นการวิเคราะห์ทางการคลังที่น่าสนใจยิ่งกว่าก็คือวินัยและเสถียรภาพทางการคลัง ที่เกี่ยวกับการประมาณการและการจ่ายจริงตามแผนที่ตั้งไว้ ตารางที่ 3.15 แสดงให้เห็นวินัยและเสถียรภาพทางการคลังของเทศบาลนครหาดใหญ่ ในช่วงระหว่างปี 2536-2540 เห็นได้ชัดว่าในส่วนของการรายรับ ส่วนใหญ่เกินกว่ารายรับที่ได้จริง เว้นแต่ปี 2537 ซึ่งงบประมาณการรายรับต่ำกว่ารายรับจริง 27,850,837.00 บาท หรือ ร้อยละ -3.6 และปี 2539 มีการประมาณการรายรับต่ำจำนวน 1,485,853.00 บาท หรือ ร้อยละ -1.5 ซึ่งเมื่อมองจากภาพรวมโดยทั่วไปแล้วเป็นจำนวนที่ไม่สูงมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาจากค่านงบประมาณรายจ่ายก็เห็นได้ชัดเจนว่าตั้งแต่ปี 2536 ถึง 2540 รายจ่ายจริงต่ำกว่าประมาณการทุกปีในระดับประมาณร้อยละ 2-6 ต่อปี ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นการจัดการงบประมาณที่ค่อนข้างมีเหตุผลและดี กล่าวคือ ในด้านการประมาณการ (Budget estimation) รายจ่ายจริงไม่สูงกว่ารายจ่ายประมาณการเพราะถ้ามีการจ่ายจริงสูงกว่าประมาณการ โดยเฉพาะเป็นรายจ่ายประเภทรายจ่ายลงทุน/พัฒนา จะเป็นปัญหามากในด้านของการวางแผนและประสิทธิภาพของการบริหารงบประมาณ

ตารางที่ 3.15 เปรียบเทียบรายรับและรายจ่ายกับการประมาณการรายรับและรายจ่าย

	ประมาณการ รายรับ	รายรับจริง	จำนวนต่าง	% ต่าง	งบประมาณ รายจ่าย	รายจ่ายจริง	จำนวนต่าง	% ต่าง
2536	522,442,221.00	527,806,978.00	5,364,757.00	1.03	514,290,621.00	500,771,395.00	(13,519,226.00)	- 2.63
2537	755,231,335.00	727,380,498.00	(27,850,837.00)	-3.69	746,837,665.00	700,019,155.00	(46,818,510.00)	-6.27
2538	653,368,790.00	730,306,877.00	76,938,087.00	11.78	644,022,090.00	625,647,484.00	(18,374,606.00)	- 2.85
2539	980,282,480.00	978,796,627.00	(1,485,853.00)	- 0.15	970,720,140.00	946,085,430.00	(24,634,710.00)	- 2.54
2540	893,155,654.00	911,988,555.00	18,832,901.00	2.11	880,962,184.00	852,182,194.00	(28,779,990.00)	- 3.27

อย่างไรก็ดี เสถียรภาพทางการคลังอีกด้านหนึ่งสามารถพิจารณาได้จากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในระหว่างปีงบประมาณ โดยหลักการแล้วองค์กรใดๆ ควรจัดทำงบประมาณปีละ 1 ครั้ง เท่ากับวงจรงบประมาณและวงจรทางบัญชี เพื่อให้การวางแผนรายได้และรายจ่ายมีช่วงเวลาที่ไม่

กันหรือยาวเกินไป อย่างไรก็ตาม หน่วยงานบางแห่งอาจต้องจัดทำงบประมาณปีละหลายครั้ง เพราะไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หน่วยงานนั้นมีปัญหาเรื่องการขาดเสถียรภาพทางการคลังนั่นเอง ในกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่ นั้น ปรากฏว่ามีการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมเฉลี่ยปีละ 2-3 ครั้ง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเทศบาลมีปัญหारेื่องการไม่สามารถประมาณการรายได้-รายจ่ายของท้องถิ่นให้ครอบคลุมตลอดปีได้ เมื่อพิจารณาสาเหตุของการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมก็พบว่า เทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นในระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ถูกต้อง รายได้ที่ว่านี้ส่วนใหญ่เป็นเงินอุดหนุนที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล ดังนั้นเทศบาลจึงต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เพื่อจ่ายเงินอุดหนุนที่ได้รับเป็นประจำทุกปี คงมีแค่กรณีของการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมในปี 2539 เท่านั้นที่เทศบาลจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมโดยจ่ายจากรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นเรื่องที่มีได้เกิดขึ้นบ่อยครั้งแต่อย่างใด ดังที่จะเห็นได้จากตารางที่ 3.16 แสดงการเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของเทศบาลนครหาดใหญ่ในรอบสามปีตั้งแต่ปี 2538 ถึงปี 2540 ซึ่งจะเห็นได้ว่าการมีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเกิดขึ้นเพราะเทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นจากฐานที่ประมาณการ แต่ข้อมูลจากตารางที่ 3.16 ชี้ชัดว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวเกือบทั้งหมดเกิดจากจากแหล่งของเงินอุดหนุนดังกล่าวข้างต้น ยกเว้นแค่การทํางบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมครั้งที่ 4 ของปี 2539 ซึ่งเกิดจากรายได้จากภาษีอากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกิดจากรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวนมากขึ้นจำนวนถึง 164,000,000 บาท

เมื่อดูในรายละเอียด รายได้ที่เพิ่มขึ้นมากกว่าความคาดหมายระหว่างปีงบประมาณจะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษทั้งหมดยกเว้นแต่สามรายการที่เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปเกี่ยวกับงบอนามัยและการศึกษา การทํางบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามปกติมิใช่เป็นสิ่งที่เหมาะสมในทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการเพิ่มเติมเป็นรายได้ที่จัดเก็บเองในท้องถิ่น หรือรายได้จากฐานภาษีในท้องถิ่นถูกประมาณการผิดพลาดการประมาณการผิดพลาดทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ ในกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่ มีการทํางบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แต่จุดที่ดีคือการทํางบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมส่วนใหญ่เกิดจากเงินช่วยเหลือของรัฐบาลกลางในรูปเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นซึ่งแสดงว่ามีได้เกิดจากการขาดเสถียรภาพและบกพร่องในด้านวินัยทางการคลังอย่างร้ายแรงของเทศบาลเอง

ตารางที่ 8.16 เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ปี 2538-2540

ปีงบประมาณ	ครั้งที่เพิ่ม	แหล่งรายได้	งานที่จัดทำงบประมาณ	ประเภทรายจ่าย	เงินงบประมาณ	รวม	งบประมาณต้นปี	%งบประมาณต้นปี
2538	1	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	งานอนามัย	ประจำ	162,500	38,442,350	576,690,520	6.67
		เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ	งานก่อสร้างทางและสะพาน	ลงทุน	3,031,700			
			งานก่อสร้างระบบระบายน้ำ	ลงทุน	20,800,000			
	2	เงินอุดหนุนทั่วไป	งานอนามัย	ประจำ	280,000			
		เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	งานโรงเรียนประถมศึกษา	ประจำ	2,600			
		เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	งานโรงเรียนประถมศึกษา	ลงทุน	49,470			
		เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ	งานโรงเรียนประถมศึกษา	ลงทุน	262,000			
		เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ	งานรักษาความสะอาดฯ	ลงทุน	13,744,100			
	3	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	งานโรงเรียนประถมศึกษา	ประจำ	50,000			
		เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	งานโรงเรียนประถมศึกษา	ลงทุน	59,980			
2539	1	เงินอุดหนุนทั่วไป	งานโรงเรียนประถมศึกษา	ประจำ	589,200	333,878,090	587,332,750	56.85
		เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	งานบริการและส่งเสริมอนามัย	ประจำ	118,400			
		เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	งานโรงเรียนประถมศึกษา	ลงทุน	7,015,000			
		เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	งานบริการและส่งเสริมอนามัย	ลงทุน	90,800			
		เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ	งานสาธารณสุขปโค	ลงทุน	5,501,200			
			งานบำบัดน้ำเสีย	ลงทุน	66,899,700			

	2	เงินอุดหนุน ทั่วไป	งานโรงเรียน ประถมศึกษา	ประจำ	1,102,200			
		เงินอุดหนุน เฉพาะกิจกรณี พิเศษ	งานโรงเรียน ประถมศึกษา	ประจำ	79,730			
	3	เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ	งานโรงเรียน ประถมศึกษา	ลงทุน	198,800			
		เงินอุดหนุน เฉพาะกิจกรณี พิเศษ	งานบริการ สาธารณสุข	ลงทุน	5,048,000			
	4	ภาษีโรงเรียนฯ (14,280,000)	งานจบกลาง	ประจำ	1,991,010			
		ภาษีมูลค่าเพิ่ม (164,000,000)	งานบริหาร งานทั่วไป	ประจำ	5,746,910			
		ภาษีกำธรรมเนียม รถยนต์ (4,247,000)	งานบริหาร งาน สาธารณสุข	ประจำ	3,883,200			
		ภาษีสุรา (2,383,000)	งานสวน สาธารณะ	ประจำ	1,406,390			
		ภาษีสรรพ สามิต (4,070,000)	งานโรงเรียน ประถมศึกษา	ประจำ	88,000			
		ค่าเช่าที่ดิน (1,069,000)	งานบริหาร งานทั่วไป	ลงทุน	1,035,000			
		ค่าเช่าตลาดสด (1,300,000)	งานบริหาร งานสาธารณสุข	ลงทุน	18,631,150			
		ดอกเบี้ย (7,751,000)	งานป้องกัน และบรรเทา สาธารณภัย	ลงทุน	1,622,500			
			งานสถานที่ และไฟฟ้า	ลงทุน	294,000			
			งานบำบัดน้ำ เสีย	ลงทุน	163,689,900			
			งานโรงเรียน ประถมศึกษา	ลงทุน	712,000			
		เงินอุดหนุน เฉพาะกิจกรณี พิเศษ (48,135,000)	งานบำบัดน้ำ เสีย	ลงทุน	48,135,000			
2540	1	เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ	งานบริการ และส่งเสริม อนามัย	ประจำ	300,130	60,586,830	716,147,990	8.46
		เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ	งานโรงเรียน ประถมศึกษา	ลงทุน	4,400,000			

		เงินอุดหนุน เฉพาะกิจกรณี พิเศษ	งาน สาธารณูปโภค	ลงทุน	46,874,000			
		เงินอุดหนุน เฉพาะกิจกรณี พิเศษ	งานบำบัดน้ำ เสีย	ลงทุน	3,126,000			
	2	เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ	งานพัฒนา ชุมชน	ประจำ	50,000			
		เงินอุดหนุน เฉพาะกิจกรณี พิเศษ	งานกำจัดขยะ มูลฝอยฯ	ลงทุน	5,836,700			

กล่าวในด้านความสมบูรณ์หรือครอบคลุมของการจัดทำงบประมาณ (Budget coverage /Comprehensiveness) รายจ่ายของเทศบาลนครหาดใหญ่มีรายจ่ายใดที่ไม่รวมอยู่ในระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลอยู่บางส่วน องค์ประกอบที่สำคัญของรายการส่วนนี้คือรายจ่ายตาม “แผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ” ซึ่งเริ่มปฏิบัติตามแผนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 ตามที่ได้เสนอไว้ใน การวิเคราะห์ข้างต้นแล้ว รายจ่ายดังกล่าว เกิดจากการที่เขตอำเภอเมืองและอำเภอหาดใหญ่ถูกกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ ตาม พ. ร. บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 คณะ กรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงได้ “อนุมัติเงินอุดหนุนและเงินกู้” แก่เทศบาลนครหาดใหญ่ในกิจกรรม เพื่อแก้ปัญหามลพิษด้านต่างๆเริ่มตั้งแต่ปี 2538 ลักษณะของการจัดการโครงการและการเงินในแผนงานนี้ เกี่ยวพันกับแหล่งเงิน 4 ประเภทซึ่งมีเงื่อนไขต่างกัน

ตัวอย่างเช่น เงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษที่เป็นเงินอุดหนุน (แบบให้เปล่า) จากที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือสั่งการว่า การใช้เงินที่มาจากเงินกองทุนอันนี้ให้ดำเนินการได้โดยมิต้อง ออกเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รายการใช้จ่ายส่วนนี้ส่วนใหญ่จึง อาจจะไม่ปรากฏอยู่ในกฎหมายเทศบัญญัติการใช้จ่ายเงินของเทศบาลทั้งๆที่เป็นเงินจำนวนมาก ส่วนเงินกู้ กองทุนสิ่งแวดล้อมก็ได้ถูกเปลี่ยนโดยกระทรวงมหาดไทยให้เป็น “เงินอุดหนุนอย่างมีเงื่อนไข” กล่าวคือ ต้องส่งคืน โดยมิต้องเพิ่มค่าดอกเบี้ย ส่วนเงินสมทบในโครงการพัฒนาเมืองหลักนั้นปรากฏอยู่ในแผนงาน งบประมาณประจำปี ในส่วนของหน่วยงานที่รับผิดชอบสั่งซื้อสิ่งจางนั้นยังต้องขึ้นอยู่กับลักษณะของ โครงการเพราะหลายโครงการเป็นความรับผิดชอบของเทศบาลนครหาดใหญ่เองและอาจจะมีบางส่วนเป็น ของหน่วยราชการส่วนอื่นๆด้วย เช่นกรมควบคุมมลพิษ รายจ่ายดังกล่าวมีจำนวนมากและจัดเป็นรายจ่ายลงทุนหรือเพื่อการพัฒนาไม่ใช่รายจ่ายดำเนินการ อันได้มาจากเงินอุดหนุนกรณีพิเศษ หรือจากแหล่งรายได้ อื่นๆ ซึ่งมีใ้รายได้ปกติ คาดว่ารายจ่ายตามแผนดังกล่าวจะสูงขึ้นเรื่อยๆ เพราะมีการกำหนดไว้โดยละเอียด

ใน “แผนปฏิบัติการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540-2559” โดยกำหนดแผนงานไว้ 4 แผนงานหลัก ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายทั้งในส่วน of เทศบาลนครหาดใหญ่เองและเงินอุดหนุน สิ่งที่จะต้องสนใจคือ รายจ่ายนอกงบประมาณดังกล่าวอาจจะก่อพันธะผูกมัดตัวเอง (liability) ต่อไปให้แก่เทศบาลนครหาดใหญ่ ในแง่การตั้งงบประมาณมาใช้เงินอุดหนุนบางประเภทที่มีลักษณะคล้ายเงินกู้ไว้ดอกเบี้ย และอาจจะต้องลงทุนเพิ่มเติมด้วยเงินของตัวเองในอนาคต ในการก่อสร้าง การบำรุงรักษาและพัฒนากำลังคนเพื่อจัดการสิ่งเหล่านี้หลังจากเสร็จสิ้นการจ่ายเงินตามโครงการดังกล่าวแล้ว แต่ปัญหานี้อาจจะแก้ไขได้ถ้าเทศบาลนครหาดใหญ่มีแผนในการพัฒนาระบบการบำรุงรักษาและพัฒนารายได้จากโครงการดังกล่าวซึ่งได้ดำเนินการไปบางส่วนแล้ว

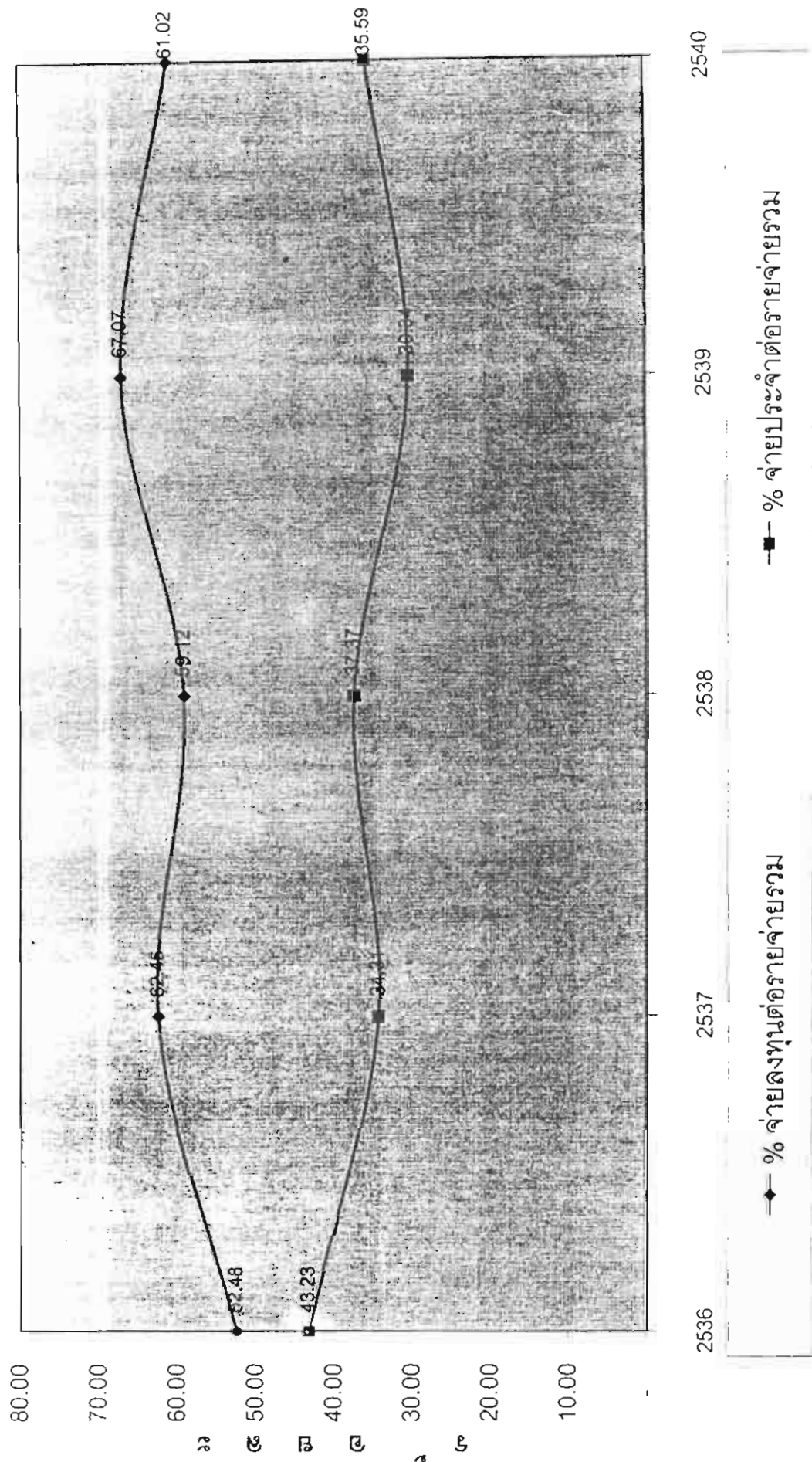
อนึ่ง การบริหารงบประมาณที่ดีและมีประสิทธิภาพควรคำนึงถึงหลักแห่งความมีประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการตั้งงบประมาณด้วยควบคู่กันไป ปัญหาด้านความสมบูรณ์หรือครอบคลุมของการจัดทำงบประมาณจะเกิดขึ้นจากการที่กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายเปิดโอกาสให้มีการบริหารเงินนอกงบประมาณในลักษณะดังกล่าวโดยไม่มีขอบเขตจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการทางการเงินคลัง โดยที่ไม่ผ่านกฎหมายงบประมาณ แม้ว่าจะมีเจตนาเพื่อประสิทธิภาพและเทศบาลนครหาดใหญ่สามารถจัดการปัญหาได้ค่อนข้างดี แต่เป็นเรื่องที่ควรจะได้พิจารณาอย่างรอบคอบในทางนโยบายด้านการกระจายอำนาจ เรื่องนี้เป็นปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยควรจะต้องทบทวนนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์การปกครองท้องถิ่นในอนาคต

ในส่วนของการจำแนกประเภทงบประมาณ (Budget classification) กระบวนการงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่มีกระบวนการจัดทำงบประมาณดำเนินการ (Operating budget) และงบประมาณลงทุน (Capital investment budget) แยกออกจากกันมีการจำแนกประเภทรายจ่ายเป็น “รายจ่ายหน่วยงาน” หรือ รายจ่ายประจำ (ดำเนินการ / ทุกหมวดรายจ่าย เว้นหมวดครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง) และ “รายจ่ายเพื่อการลงทุน” (หมวดครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง) แต่ไม่ได้มีกระบวนการจัดทำงบประมาณที่แยกออกจากกันอย่างเป็นระบบ หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือไม่ได้มีการแยกงบประมาณดำเนินการกับงบลงทุนออกจากกันอย่างจริงจังแต่อย่างใด สัดส่วนของงบประมาณทั้งสองกลุ่มนี้แสดงให้เห็นในรูปที่ 3.16 อันเป็นการเปรียบเทียบรายจ่ายลงทุนกับรายจ่ายประจำตั้งแต่ปี 2536-2540

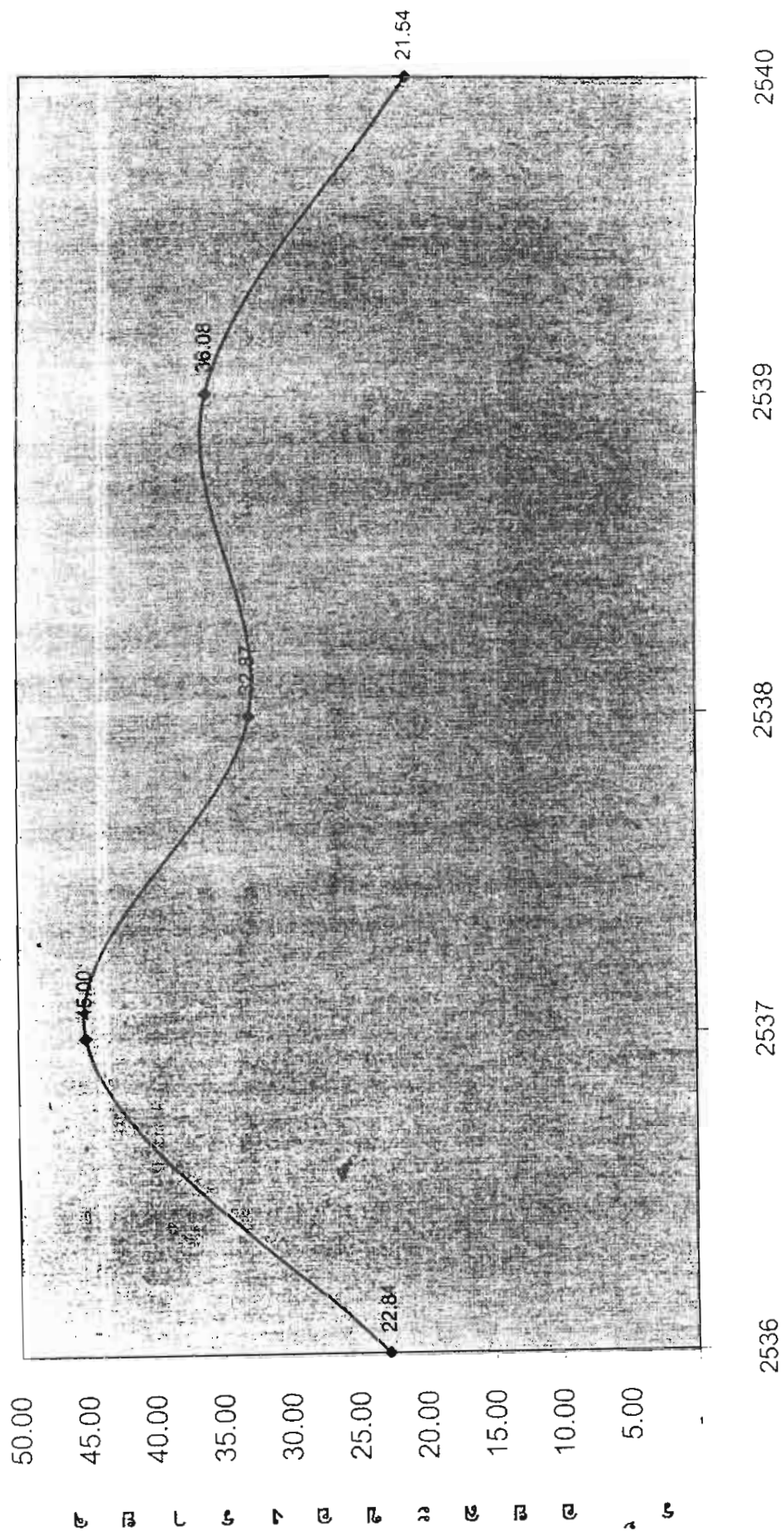
จากรูปดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารายจ่ายลงทุนมีอยู่ประมาณช่วงระหว่าง ร้อยละ 60-70 ของรายจ่ายทั้งหมด เนื่องจากแบบแผนวิธีการงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่มิได้แยกงบลงทุนกับงบรายจ่ายประจำไว้อย่างชัดเจน การสร้างรูปภาพในที่นี้ต้องอาศัยการแยกคำนวณหมวดรายจ่ายค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างของทุกงานแล้วนำมาบวกกันอีกทีหนึ่ง ที่น่าสนใจสำหรับรายจ่ายงบลงทุน

ในที่นี้ก็คือ ในรูปที่ 3.18 เป็นการแสดงให้เห็นสัดส่วนรายจ่ายงบประมาณที่เกิดจากเงินอุดหนุนโดยเปรียบเทียบที่จ่ายโดยรายได้ของเทศบาลนครหาดใหญ่เอง ปรากฏหลักฐานที่น่าสนใจคือว่า ตั้งแต่ปี 2539 ถึงปี 2540 รายจ่ายลงทุนทั้งหมด (หมวดรายจ่ายค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง) ที่จ่ายจากเงินอุดหนุนรัฐบาล เมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายตามงบประมาณทั้งหมด (โดยไม่รวมเงินนอกงบประมาณ) มีแนวโน้มลดลงนับตั้งแต่ปี 2537 แสดงให้เห็นว่าเทศบาลนครหาดใหญ่สามารถที่จะดำเนินการตามแผนปกติของตนเองโดยอาศัยทรัพยากรภายในของตนเองเป็นด้านหลักในช่วงห้าปีที่ผ่านมา ในการนี้ชี้ให้เห็นแนวโน้มศักยภาพของเทศบาลนครหาดใหญ่ หากว่ามีการวิเคราะห์และแยกแยะงบประมาณให้เป็นระบบมากกว่านี้โดยสามารถรวมเอาส่วนที่เป็นพันธะนอกงบประมาณเข้ามาไว้ในระบบการวิเคราะห์เตรียมการงบประมาณด้วยการบริหารงบประมาณของหาดใหญ่จะมีประสิทธิภาพมากกว่านี้

รูปที่ 3.16 เปรียบเทียบรายจ่ายลงทุนกับรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครหาดใหญ่



รูปที่ 3.17 สัดส่วนรายจ่ายลงทุนจากเงินอุดหนุนของเทศบาลนครหาดใหญ่



นอกจากนี้แล้ว การงบประมาณที่สมบูรณ์แบบในการจัดทำโครงสร้างแผนงาน ควรจะต้องมีการแสดงถึงการจำแนกกลุ่มภารกิจ แผนงาน งาน /โครงการ และกิจกรรม อย่างชัดเจน มีการจำแนกออกเป็นทั้งแผนงาน งาน/โครงการ มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ และเป้าหมายเชิงปฏิบัติการของแผนงาน งาน/โครงการ กิจกรรมและมีการแสดงรายละเอียดเหล่านี้ในเอกสารงบประมาณ การจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่ มีการแยกแผนงาน งาน /โครงการ การกำหนดหน่วยนับของเป้าหมายเชิงปฏิบัติการของแผนงาน งาน/โครงการ กิจกรรมในเอกสารงบประมาณ แม้ว่าจะมีอยู่ แต่ควรจะได้มีการปรับปรุงให้มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการประเมินโครงการ ตัวอย่างเช่น งบประมาณรายจ่ายปี พ.ศ. 2540 แบ่งออกเป็น 11 แผนงาน คือ แผนงานบริหาร แผนงานคลัง แผนงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แผนงานการศึกษา แผนงานช่างสุขาภิบาล แผนงานการแพทย์ แผนงานอนามัย และสิ่งแวดล้อม แผนงานสวัสดิการสังคม แผนงานวิชาการและแผนงาน แผนงานช่าง และแผนงานการพาณิชย์ แต่ละแผนงานแยกออกเป็นเพียงงาน และวัตถุประสงค์ ควรมีการพัฒนาการกำหนดหน่วยนับของเป้าหมายเชิงปฏิบัติการของแผนงาน งาน/โครงการ กิจกรรมในเอกสารงบประมาณตามตัวแบบของระบบงบประมาณเชิงปฏิบัติการ (performance budgeting) เพิ่มขึ้นให้ละเอียดกว่าเดิมที่มีอยู่แล้วบางส่วน

ปัญหาอีกประการหนึ่งในการบริหารงบประมาณ (Budget Execution and control) คือ เทศบาลนครหาดใหญ่ควรต้องมีการติดตามผลการดำเนินงาน และมีการกำหนดเป้าหมายเชิงปฏิบัติการของแผนงาน งาน/โครงการ และกิจกรรมไว้ในแผนการดำเนินงานเอกสารงบประมาณ (เช่น โครงสร้างแผนงาน เป็นต้น) อย่างชัดเจน (โดยวัดระดับการมีมาตรฐานการดำเนินงานเพื่อวัดระดับการบรรลุเป้าหมายเบื้องต้นของแผนงาน / งาน /โครงการ /กิจกรรม (Activity outputs, project / job outputs, Program outputs assessment) ดังนั้น หากไม่มีการปรับปรุงในแง่นี้ ผลลบที่จะตามมาก็คือ

1. ไม่สามารถตรวจสอบ การบรรลุวัตถุประสงค์หลัก และผลกระทบของแผนงาน (Program outcomes and impacts assessment) และไม่สามารถทำการวิเคราะห์ความแปรปรวนของต้นทุนการดำเนินงานในระดับแผนงาน และงาน /โครงการ (Cost-output and efficiency variance analysis)

2. ไม่สามารถวิเคราะห์ประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรสินหมุนเวียนและทรัพยากรสินถาวร เปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา

3. ไม่สามารถทำการทบทวนแผนยุทธศาสตร์ (ระยะ 5 ปี) และ การนำแผนยุทธศาสตร์ของเทศบาลมาใช้ในการพิจารณาคัดเลือกและจัดลำดับโครงการลงทุนระยะยาว (การมองไกลและการมีแผนงานที่ชัดเจน) มีโครงการลงทุนเร่งด่วนที่นำมาดำเนินการโดยไม่อยู่ในแผนระยะยาว (แผนฯ ฉบับที่

ประกาศใช้ครั้งแรก ก่อนการปรับปรุงใดๆ) โดยนับจำนวนโครงการและจำนวนเงินงบประมาณดำเนินการ เทียบอัตราส่วนร้อยละกับจำนวน โครงการ /วงเงินงบประมาณลงทุนในปีงบประมาณนั้นๆ)

4. ไม่มีการประมาณการรายได้ -รายจ่ายด้านการลงทุน และรายจ่ายดำเนินการในช่วง 3-5 ปี ข้างหน้า (การมองไกล) และ ไม่มีการใช้ผลการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานในการปรับปรุง ประสิทธิภาพการบริหารและเครื่องมือจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานปรับปรุงตนเอง รวมถึงการจัดสรรงบประมาณ ในปีต่อไป

ในประเด็นสุดท้ายนั้นเกี่ยวข้องกับความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการ งบประมาณ (Budget transparency and accountability) เทศบาลนครหาดใหญ่ได้มีความพยายามในการ เปิดเผยแผนงานระยะยาว และข้อมูลด้านการเงินการคลังและผลการดำเนินงานให้ประชาชนทั่วไปรับทราบ และให้ความเห็น ซึ่งควรดำเนินการตามแนวนี้นี้ต่อไปและเพิ่มกิจกรรมประชาสัมพันธ์ให้มากยิ่งขึ้น ประเด็น นี้เกี่ยวกับเรื่องความการเปิดเผยต่อสาธารณชน ประชาชนควรได้รับทราบและเข้าใจในเรื่องข้อมูลเกี่ยวกับ แผนระยะยาว และ งบประมาณประจำปีของเทศบาลอย่างเต็มที่และเป็นระบบ

ตารางที่ 3.17 สรุปผลการประเมินระบบงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่

วัตถุประสงค์	ผลการประเมินเบื้องต้น	ข้อเสนอแนะเบื้องต้น
ความโปร่งใสและประสิทธิภาพ (Transparency and efficiency)		
เอกสารงบประมาณแสดงรายละเอียดความสัมพันธ์ระหว่างผลการดำเนินงาน (เป้าหมาย) กับเงินงบประมาณอย่างชัดเจน	เอกสารงบประมาณมีรายละเอียดที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างผลการดำเนินงาน (เป้าหมาย) กับเงินงบประมาณ	ควรปรับปรุงเอกสารงบประมาณให้มีรายละเอียดความสัมพันธ์ระหว่างผลการดำเนินงาน (เป้าหมาย) กับเงินงบประมาณให้มากยิ่งขึ้น
เอกสารงบประมาณมีรายละเอียดแสดง “ต้นทุน” ของกิจกรรมและหน่วยผลงาน (cost per output units) ในปีที่ผ่านมา และปีที่จะมาถึงไว้อย่างชัดเจน	เอกสารงบประมาณมีรายละเอียดเกี่ยวกับ “ต้นทุน” ของกิจกรรมและหน่วยผลงาน (cost per output units) แต่ยังขาดความชัดเจน	ปรับปรุงเอกสารงบประมาณให้มีรายละเอียดแสดง “ต้นทุน” ของกิจกรรมและหน่วยผลงาน (cost per output units) ในปีที่ผ่านมา และปีที่จะมาถึงไว้ให้ชัดเจน
เอกสารงบประมาณมีรายละเอียดแสดงถึงงบประมาณดำเนินการและงบประมาณลงทุนไว้อย่างชัดเจน	เอกสารงบประมาณมีรายละเอียดแสดงถึงงบประมาณดำเนินการและงบประมาณลงทุนไว้รวมๆ กัน การแยกให้เห็นอย่างชัดเจนมีในบางส่วน	ปรับปรุงเอกสารงบประมาณให้มีรายละเอียดแสดงถึงงบประมาณดำเนินการและงบประมาณลงทุนไว้รวมๆ กัน มิได้แยกให้เห็นอย่างชัดเจนทั้งหมด

ฝ่ายบริหาร สภาท้องถิ่น และประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณอย่างกว้างขวาง ผู้มีส่วนร่วมทุกฝ่ายมีความเข้าใจในบทบาทของตนเอง และมีความรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด	กระบวนการงบประมาณมีลักษณะเป็นระบบปิด มีผู้ที่มีบทบาทในการจัดเตรียมนโยบายและคำของบประมาณเพียงไม่กี่คน หน่วยปฏิบัติงานระดับล่างมีบทบาทในการเสนอของบประมาณ แต่ไม่รับผิดชอบต่อประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงิน สภาท้องถิ่นมีบทบาทในการให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติงบประมาณฯ แต่แสดงบทบาทเป็น Budget spenders ที่ไม่รับผิดชอบต่อประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงิน เช่นเดียวกับหน่วยปฏิบัติงาน (ซึ่งมิใช่บทบาทที่ควรจะเป็นของสภาท้องถิ่น) ประชาชนทั่วไปไม่มีบทบาทในกระบวนการงบประมาณแต่อย่างใด	ปรับปรุงกระบวนการงบประมาณให้เปิดกว้างสู่สาธารณชน ให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมในกระบวนการงบประมาณของท้องถิ่นได้โดยตรง ให้มีระบบแรงจูงใจให้หน่วยปฏิบัติงาน และสภาท้องถิ่นเข้าใจบทบาทที่ถูกต้อง และรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินงบประมาณร่วมกัน
ค ว า ม ค ร อ บ ค ลุ ม (<i>Comprehensiveness / Integration</i>)		
งบประมาณต้องครอบคลุมรายได้-รายจ่ายทุกประเภทในรอบปีงบประมาณหนึ่งๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นๆ	งบประมาณครอบคลุมรายได้-รายจ่ายทุกประเภทของท้องถิ่น แต่ไม่ครอบคลุมรายได้-รายจ่ายในรอบปีงบประมาณ มีการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมกลางปี เนื่องจากการประมาณการที่ไม่ถูกต้อง ขาดความแม่นยำ	ปรับปรุงงบประมาณให้สามารถครอบคลุมรายได้-รายจ่ายตลอดทั้งปี

ความถูกต้องแม่นยำ (Accuracy)		
การประมาณการต้นทุน รายได้ รายจ่ายในภาพรวมและใน กิจกรรมย่อยมีความถูกต้อง แม่นยำเชื่อถือได้	ประมาณการรายได้-รายจ่ายไม่ ถูกต้องแม่นยำ ขาดความน่าเชื่อ ถือไม่มีการประมาณการต้นทุน การดำเนินงานใดๆ	ปรับปรุงระบบการประมาณ การรายได้-รายจ่ายให้มีความ ถูกต้องแม่นยำมากขึ้น ให้มีการประมาณการต้นทุน ของกิจกรรม และหน่วยผลงาน ของกิจกรรมหลักต่างๆ
ความยืดหยุ่น และการกระจาย อำนาจ (Flexibility and decentralization)		
ผู้ปฏิบัติงานสามารถปรับ เปลี่ยนรายการงบประมาณให้ สอดคล้องกับสถานะแวดล้อม ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ทันเวลา การเปลี่ยนแปลงรายการงบ ประมาณจะต้องโปร่งใส ตรวจสอบ ย้อนหลังได้ทั้งในด้านการ เงิน บัญชีและประสิทธิภาพ การดำเนินงาน	ผู้ปฏิบัติงานมีอำนาจเปลี่ยน แปลงรายการงบประมาณก่อน ข้างน้อย เพราะเป็นงบประมาณ ที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับรายการ ใช้จ่ายเงินจำนวนมาก การ เปลี่ยนแปลงรายการงบ ประมาณสามารถตรวจสอบ ย้อนหลังได้ทั้งในด้านการเงิน และบัญชี แต่ไม่สามารถตรวจ สอบด้านประสิทธิภาพการ ดำเนินงานได้	ปรับปรุงระบบงบประมาณให้ มีความยืดหยุ่นในระดับปฏิบัติ การได้สูงปรับปรุงระบบงบ ประมาณให้สามารถตรวจสอบ ประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงิน หลังการเปลี่ยนแปลงรายการ ได้อย่างชัดเจน

ความเชื่อมโยงกับแผน ทิศทาง (Attached to strategic plan)		
โครงการลงทุนมีความเชื่อมโยงกับแผนทิศทาง	ไม่สามารถประเมินได้ เนื่องจากแผนทิศทางไม่ชัดเจน แต่อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการงบประมาณประจำปีที่เป็นอยู่ยังมิได้นำแผนทิศทางมาดำเนินการจริงเท่าที่ควร	ปรับปรุงแผนทิศทางให้มีส่วนประกอบหลักที่สมบูรณ์ ปรับปรุงระบบงบประมาณให้มีความเชื่อมโยงกับแผนทิศทาง
โครงสร้างรายได้และการกู้เงินมีความสอดคล้องกับแผนทิศทาง	ไม่สามารถประเมินได้ เพราะแผนทิศทางไม่มีการประมาณการรายได้ที่ชัดเจนไว้แต่อย่างใด	ปรับปรุงแผนทิศทางให้มีส่วนประกอบหลักที่สมบูรณ์ ปรับปรุงระบบงบประมาณให้มีความเชื่อมโยงกับแผนทิศทาง
โครงสร้างรายจ่ายรวมและต้นทุนการจัดบริการหลักๆ มีความเชื่อมโยงกับแผนทิศทาง	ไม่สามารถประเมินได้ เพราะแผนทิศทางไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับ โครงสร้างรายจ่าย แสดงไว้แต่อย่างใด	ปรับปรุงแผนทิศทางให้มีส่วนประกอบหลักที่สมบูรณ์ ปรับปรุงระบบงบประมาณให้มีความเชื่อมโยงกับแผนทิศทาง

3.4.8 การประเมินขีดความสามารถในการกู้เงินของเทศบาลนครหาดใหญ่

การวิเคราะห์ศักยภาพของเทศบาลนครหาดใหญ่ในแง่ของการกู้ ที่จะเสนอต่อไป นี้เป็นการประเมินจากสถานะทางการคลัง รายได้ และรายจ่ายของเทศบาลที่เป็นอยู่ในปีงบประมาณ 2540 เท่านั้น มิได้นำปัจจัยแนวโน้มทางการคลังของเทศบาลในอนาคต รวมทั้งโครงการเงินกู้ที่อาจมีรายได้เลี้ยงตัวเองมาพิจารณาประกอบแต่อย่างใด กล่าวอีกนัยหนึ่ง การประเมินขีดความสามารถในการกู้เงินของเทศบาลนครหาดใหญ่ในครั้งนี้เป็นการประเมินเพื่อให้การกู้เงินของเทศบาลมีความเสี่ยงน้อยที่สุด

สำหรับข้อสมมุติทางเทคนิคที่ใช้ในการประเมิน เช่นดอกเบี้ย ระยะเวลาการกู้ ฯลฯ เป็นต้นนั้น ได้นำเสนอไว้ในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 3.18 ข้อสมมุติพื้นฐานในการกู้ยืมของเทศบาลนครหาดใหญ่

ระยะเวลาการกู้ (ปี)	15
จำนวนเงินกู้ที่จะต้องชำระต่อปี (Number of payments per year)	12
ดอกเบี้ย (%)	12.00%
อัตราแลกเปลี่ยน Dollar/Baht (บาท)	40

ในส่วนของการเลือกในการประเมินขีดความสามารถการกู้เงินนั้น เทศบาลอาจเลือกใช้ฐานรายได้ซึ่งแสดงถึงขีดความสามารถในการใช้คืนเงินกู้ได้หลายแหล่ง เช่น ฐานรายได้ประจำ ฐานรายได้จากโครงการเงินกู้ ฯลฯ เป็นต้น ในที่นี้จะเสนอแนวทางการประเมินฯ จากฐานรายได้หลัก 4 แหล่งคือ (1) ฐานรายได้ประจำ (2) ฐานรายได้จากดอกเบี้ยเงินสะสม (3) ฐานรายได้ประจำและเงินอุดหนุนทั่วไป และ (4) ฐานรายได้ประจำสุทธิ (รายได้ประจำเหนือรายจ่ายประจำ) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.4.8.1 การประเมินจากฐานรายได้ประจำ

“รายได้ประจำ” ที่นำมาใช้ในการประเมินขีดความสามารถในการกู้เงินของท้องถิ่นในที่นี้หมายถึง รายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน สาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ และรายได้เบ็ดเตล็ด ในกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่นั้นมีรายได้ประจำค่อนข้างสูง (734.9 ล้านบาทในปี 2540) ถ้าหากเทศบาลนำรายได้ส่วนนี้ประมาณร้อยละ 15 (ปีละ 110.23 ล้านบาท) ไปใช้คืนเงินต้นและดอกเบี้ย เทศบาลจะสามารถกู้เงินได้ประมาณ 773.074 ล้านบาท ดังแสดงในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 3.19 ทางเลือกที่ 1: ใช้แหล่งรายได้ประจำของเทศบาลเป็นฐานการประเมิน

รายได้ประจำของเทศบาลปี 2540		734,906,594
สัดส่วนรายได้ที่จะนำไปใช้ชำระหนี้ต่อปี (%)	15.0%	110,235,989
สัดส่วนรายได้ที่จะนำไปใช้ชำระหนี้ต่อเดือน		9,186,332
ภาระหนี้สูงสุด: เงินต้น		773,074,709
ภาระหนี้สูงสุด: ดอกเบี้ย		880,465,128
วงเงินกู้สูงสุด (บาท)		773,074,709
		\$ 19,326,868

3.4.8.2 ประเมินจากฐานรายได้จากดอกเบี้ยเงินสะสม

เทศบาลนครหาดใหญ่มีเงินเหลือจ่ายสะสมค่อนข้างสูง (1,106.7 ล้านบาทเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2540) เงินจำนวนนี้มีรายได้จากดอกเบี้ยประมาณปีละ 88.536 ล้านบาท ถ้าหากเทศบาลนำรายได้จากดอกเบี้ยเงินสะสมประมาณร้อยละ 90 (ปีละ 79.68 ล้านบาท) ไปใช้คืนเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ ก็จะสามารถกู้เงินได้ประมาณ 558.8 ล้านบาท ดังแสดงในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 3.20 ทางเลือกที่ 2: ใช้จ่ายได้จากดอกเบี้ยเงินสะสมเทศบาลเป็นฐานการประเมิน

เงินสะสมเทศบาลเมื่อสิ้นปี 2540		1,106,702,743
ประมาณการรายได้จากดอกเบี้ยเงินฝากของเงิน สะสมเทศบาล (80%, 10%)		88,536,219
สัดส่วนรายได้ที่จะนำไปใช้ชำระหนี้ต่อปี (%)	90.0%	79,682,597
สัดส่วนรายได้ที่จะนำไปใช้ชำระหนี้ต่อเดือน		6,640,216
ภาระหนี้สูงสุด: เงินต้น		558,806,623
ภาระหนี้สูงสุด: ดอกเบี้ย		636,432,339
วงเงินกู้สูงสุด (บาท)		558,806,623
		\$ 13,970,166

3.4.8.3 ประเมินจากฐานรายได้ประจำและเงินอุดหนุนทั่วไป

ทางเลือกที่ 3 นี้คล้ายกับทางเลือกแรกที่กล่าวแล้วข้างต้น เพียงแต่นำเงินอุดหนุนทั่วไปมาใช้เป็นฐานรายได้ในการประเมินร่วมกับรายได้ประจำ ซึ่งทำให้มีฐานรายได้สูงกว่าทางเลือกแรกเท่านั้น สาเหตุที่นำเงินอุดหนุนทั่วไปมารวมเข้าไว้ในฐานรายได้ในการประเมินนั้น เนื่องจากเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นรายได้ที่มีเสถียรภาพ และไม่มีข้อผูกพันในการนำไปใช้จ่ายใดๆ จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับรายได้ประจำประเภทอื่นๆ เทศบาลนครหาดใหญ่มีรายได้ส่วนนี้ประมาณ 759.1 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2540 ถ้าหากเทศบาลนำรายได้ส่วนนี้ประมาณร้อยละ 15 (ปีละ 113.86 ล้านบาท) ไปใช้คืนเงินต้นและดอกเบี้ย เทศบาลจะสามารถกู้เงินได้ประมาณ 798.529 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าวงเงินกู้ที่คำนวณได้ในทางเลือกแรกเล็กน้อย ดังแสดงในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 3.21 ทางเลือกที่ 3: ใช้รายได้ประจำและเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นฐานการประเมิน

รายได้ประจำและเงินอุดหนุนทั่วไปปี 2540		759,104,994
สัดส่วนรายได้ที่จะนำไปใช้ชำระหนี้ต่อปี (%)	15.0%	113,865,749
สัดส่วนรายได้ที่จะนำไปใช้ชำระหนี้ต่อเดือน		9,488,812
ภาระหนี้สูงสุด: เงินต้น		798,529,877
ภาระหนี้สูงสุด: ดอกเบี้ย		909,456,360
วงเงินกู้สูงสุด (บาท)		B798,529,877
		\$ 19,963,247

3.4.8.4 ประเมินจากฐานรายได้ประจำสุทธิ (รายได้ประจำเหนือรายจ่ายประจำ)

“รายได้ประจำสุทธิ” ในที่นี้หมายถึงรายได้ประจำ (นิยามตามทางเลือกที่ 1 ข้างต้น) ส่วนที่เหลือจากรายจ่ายประจำ (ในที่นี้หมายถึงรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายประจำของหน่วยงาน ซึ่งจ่ายจากรายได้ประจำ) ในกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่นั้นมีรายได้สุทธิประมาณปีละ 520.356 ล้านบาทในปี 2540 ถ้าหากเทศบาลนำรายได้ส่วนนี้ประมาณร้อยละ 15 (ปีละ 78.053 ล้านบาท) ไปใช้คืนเงินต้นและดอกเบี้ย เทศบาลจะสามารถกู้เงินได้ประมาณ 547.38 ล้านบาท อนึ่ง การประเมินขีดความสามารถในการกู้เงินโดยใช้ฐานรายได้ประจำสุทธินี้ถือว่าเป็นระดับความสามารถในการกู้เงินที่มีความเสี่ยงน้อยที่สุด และมีผลกระทบต่อวิธีการการจัดสรรงบประมาณลงทุนของเทศบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันน้อยเช่นเดียวกัน

ตารางที่ 3.22 ทางเลือกที่ 4: ใช้ "รายได้ประจำสุทธิ" เป็นฐานการประเมิน

รายได้ประจำ ปีงบประมาณ 2540		759,104,994
รายจ่ายประจำ ปีงบประมาณ 2540		238,748,452
รายได้ประจำเหนือรายจ่ายประจำปี 2540		520,356,542
สัดส่วนรายได้ที่จะนำไปใช้ชำระหนี้ต่อปี (%)	15.0%	78,053,481
สัดส่วนรายได้ที่จะนำไปใช้ชำระหนี้ต่อเดือน		6,504,457
ภาระหนี้สูงสุด: เงินต้น		547,381,783

ภาระหนี้สูงสุด: ดอกเบี้ย		623,420,436
วงเงินกู้สูงสุด (บาท)		547,381,783
		\$ 13,684,545

กล่าวโดยสรุป จากการประเมินขีดความสามารถในการกู้เงินของเทศบาลนครหาดใหญ่ข้างต้นพบว่า เทศบาลนครหาดใหญ่มีขีดความสามารถที่จะกู้เงินได้ประมาณ 547 - 798 ล้านบาท ซึ่งนับว่าสูงมาก อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้เทศบาลนครหาดใหญ่มีภาระหนี้รวมเพียง 13.156 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 2.4 ของขีดความสามารถในการกู้เงินขั้นต่ำสุด (547 ล้านบาท) และมีภาระผูกพันการจ่ายหนี้เงินกู้เพียงประมาณปีละ 8 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 0.9 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (880.96 ล้านบาท) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยที่ถือปฏิบัติกันในระดับสากลประมาณร้อยละ 15 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว นับว่ายังอยู่ในระดับต่ำมาก จึงอาจกล่าวได้ว่าเทศบาลนครหาดใหญ่ยังไม่ได้ใช้ขีดความสามารถด้านการกู้เงินที่มีอยู่แต่อย่างใด นี่เป็นจุดเด่นที่เทศบาลนครหาดใหญ่อาจจะเอาไปใช้เพื่อเสริมความเข้มแข็งทางการคลัง และแก้ไขข้อจำกัดในด้านอื่นของตัวเองในด้านวินัยและเสถียรภาพทางการคลัง

3.4.9 ประสิทธิภาพการใช้ทรัพย์สินของเทศบาล

การวิเคราะห์ประเด็นสุดท้ายจะเป็นเรื่องประสิทธิภาพในการใช้ทรัพย์สินของเทศบาล ตารางที่ 3.22 แสดงอัตราส่วนทรัพย์สินหมุนเวียนต่อหนี้สินหมุนเวียน และอัตราส่วนค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินถาวรต่อรายจ่ายดำเนินการรวมของเทศบาลนครหาดใหญ่ในช่วงปี 2536-2540 ดังนิตกกล่าวแสดงให้เห็นว่าเทศบาลนครหาดใหญ่มีทรัพย์สินหมุนเวียนในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ตัวอย่างเช่นในปี 2536 สูงประมาณ 19 เท่าของหนี้สินหมุนเวียน ปี 2537 สูงประมาณ 30 เท่าของหนี้สินหมุนเวียน ปี 2539 สูงประมาณ 48 เท่าของหนี้สินหมุนเวียน เว้นแต่ในปี 2538 และ 2540 ซึ่งมีอัตราส่วนประมาณ 2-5 เท่า ซึ่งโดยทั่วไปแล้วอาจจะพิจารณาได้ว่าอัตราส่วนดังกล่าวสูงเกินความจำเป็น ในการนี้เทศบาลนครหาดใหญ่อาจจะต้องมีการตรวจสอบให้แน่ชัดว่าสัดส่วนทรัพย์สินหมุนเวียนต่อหนี้สินระยะสั้นนี้ทำไมจึงค่อนข้างสูงผิดปกติ

นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาอัตราส่วนค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินถาวรต่อรายจ่ายดำเนินการรวมของเทศบาลก็พบว่าอัตราส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับระหว่าง 2-3 เท่า ในระหว่างปี 2536 ถึงปี 2540

สัดส่วนดังกล่าวไม่สูงมากนัก ในระยะยาวเทศบาลนครหาดใหญ่อาจจะต้องระมัดระวังในการจัดหาทรัพย์สินมาใช้ในการดำเนินการโดยทั่วไป ทางออกที่ดีก็คือควรให้เอกชนมาเช่าช่วงหรือรับสัมปทานในการดำเนินงานบางอย่าง (contracting out) เพื่อมิให้เกิดการลงทุนมากเกินไปจนเกินความจำเป็น (overinvestment) การวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพย์สินนี้ทำให้เราสรุปได้ในเบื้องต้นว่าเทศบาลนครหาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีทรัพย์สินหมุนเวียนและทรัพย์สินถาวรในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เทศบาลนครหาดใหญ่อาจจะมีได้ใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินอย่างเต็มที่แต่อย่างใด ข้อเสนอในเรื่องของการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารทรัพย์สินของเทศบาลจึงมีความจำเป็น

ตารางที่ 3.23 ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพย์สินของเทศบาลนครหาดใหญ่

ตัวแปร/อัตราส่วน	2536	2537	2538	2539	2540
ทรัพย์สินหมุนเวียนสุทธิ	208,129,705.23	414,284,223.57	378,344,846.54	835,949,112.85	695,839,760.52
หนี้สินระยะสั้น	10,755,744.51	13,836,236.86	184,475,584.47	17,435,888.94	140,532,257.82
ทรัพย์สินถาวร	703,251,887.00	803,748,647.24	941,932,498.89	955,700,184.26	1,435,665,803.26
ค่าเสื่อมราคาเฉลี่ย 10%	70,325,188.70	80,374,864.72	94,193,249.89	95,570,018.43	143,566,580.33
รายจ่ายดำเนินการรวม ทั้งปี	216,477,261.00	240,183,090.00	233,831,671.00	287,075,109.00	303,257,242.00
อัตราส่วนทรัพย์สิน หมุนเวียนต่อหนี้สิน ระยะสั้น (เท่า)	19.35	29.94	2.05	47.94	4.95
อัตราส่วนค่าเสื่อมราคา ทรัพย์สินถาวรต่อราย จ่ายดำเนินการ	3.08	2.99	2.48	3.00	2.11

ตารางที่ 3.24 การพยากรณ์รายรับและรายจ่ายของเทศบาลนครหาดใหญ่ในอนาคต 20 ปี

	งบประมาณ รายจ่าย	ประชากรในเขต เทศบาลนคร หาดใหญ่	รายจ่ายเทศบาล รายจ่ายต่อหัว ประชากร	งบประมาณรายรับ รายรับจริง	รายรับเทศบาล รายรับต่อหัว ประชากร
2536	514,290,621.00	154756	3,323.24	527,806,978.00	3,410.58
2537	746,837,665.00	156020	4,786.81	727,380,498.00	4,662.10
2538	644,022,090.00	157069	4,100.25	730,306,877.00	4,649.59
2539	970,720,140.00	157049	6,181.00	978,796,627.00	6,232.43
2540	880,962,184.00	155313	5,672.17	911,988,555.00	5,871.94
2541	1,038,534,220.30	167249	6,209.51	1,081,189,691.90	6,464.55
2542	1,102,315,221.24	170419	6,468.26	1,152,722,469.52	6,764.05
2543	1,222,630,873.94	173590	7,043.21	1,255,168,119.07	7,230.65
2544	1,260,584,879.43	176760	7,131.62	1,314,016,162.09	7,433.90
2545	1,384,008,089.14	179930	7,691.93	1,436,427,091.92	7,983.26
2546	1,456,379,875.57	183101	7,953.97	1,509,435,254.68	8,243.73
2547	1,546,035,745.02	186271	8,299.93	1,601,959,182.41	8,600.15
2548	1,626,709,314.11	189441	8,586.88	1,690,101,527.82	8,921.51
2549	1,723,026,538.22	192612	8,945.59	1,785,698,690.37	9,270.98
2550	1,801,741,813.43	195782	9,202.79	1,868,487,190.45	9,543.71
2551	1,891,093,057.94	198952	9,505.26	1,961,689,383.00	9,860.10
2552	1,977,265,431.29	202123	9,782.50	2,050,941,013.95	10,147.01
2553	2,064,720,857.23	205293	10,057.43	2,140,684,460.58	10,427.45
2554	2,149,243,216.39	208463	10,309.93	2,229,227,756.85	10,693.62
2555	2,237,402,056.82	211634	10,572.05	2,320,348,824.08	10,963.98
2556	2,323,323,658.78	214804	10,816.01	2,409,259,975.21	11,216.08
2557	2,409,830,340.47	217974	11,055.56	2,498,983,091.94	11,464.57
2558	2,496,193,848.60	221145	11,287.60	2,588,689,666.05	11,705.86
2559	2,583,097,488.64	224315	11,515.48	2,678,569,288.71	11,941.10
2560	2,669,247,794.70	227486	11,733.71	2,767,931,355.23	12,167.51

ในการวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินและการคลังของเทศบาลนครหาดใหญ่ การวิเคราะห์ขั้นต้นอาศัยข้อสมมุติทางทฤษฎีที่ถือว่าสถานภาพทางการเงินการคลังที่เกิดจากความเข้มแข็งภายใน ทั้งในแง่ฐานะรายได้ ประสิทธิภาพการเข้าถึงฐานการคลังและทรัพยากร รวมทั้งการมีโครงสร้าง และ กระบวนการบริหารงบประมาณที่ดีมีเหตุผล เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับการปรับปรุงการจัดการทางการเงินและการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่นชนิดดังกล่าว สิ่งนี้ยังเป็นเงื่อนไขปัจจัยชี้ขาด (decisive factors) ที่ทำให้เทศบาลและผู้บริหารวางแผนทางการเงินการเปลี่ยนแปลงเพื่ออนาคตของท้องถิ่นได้ ผู้บริหาร เทศบาลไม่อาจจะปรับปรุงการบริหารงานของตนเองรวมทั้งเป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงได้เลยถ้าหากละเลย เรื่องของสถานภาพทางการเงินของเทศบาลและไม่สามารถที่จะคาดการณ์รายได้หรือรายจ่ายในอนาคตของ ตัวเอง การบริหารเทศบาลในปัจจุบันกำลังจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการปฏิรูป การการเมืองและการปกครอง ประกอบกับเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางก็จะมีจำนวนลดลงเนื่องมาจาก ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศ ประชาชนในท้องถิ่นเองก็มีความเรียกร้องต้องการสูงขึ้นอีกอันเป็น ผลมาจากพลวัตการขยายตัวของพลังทางสังคมและกลไกแห่งประชาสังคม จากเงื่อนไขที่ซับซ้อนต่างๆ เหล่านี้ทำให้การปกครองท้องถิ่นต้องมีการบริหารทางการเงินการคลังที่สมเหตุสมผล (sound financial management)

เงื่อนไขกดดันดังกล่าวทำให้เราต้องหันมาดูอนาคตทางการเงินการคลังของเทศบาลนคร หาดใหญ่ในอนาคตอีก 20 ปีข้างหน้า จากการทำนายแนวโน้มรายจ่ายของเทศบาลนครหาดใหญ่ในปี 2560 ดังปรากฏในตารางที่ 3.23 จะสูงถึง 2,669,247,794.70 บาท พร้อมๆไปกับการพยากรณ์ความเปลี่ยนแปลง ของประชากรหาดใหญ่ที่ต้องขยายตัว ไปเป็น 227,486 คน ในช่วงเวลานั้นรายจ่ายเทศบาลนครหาดใหญ่ต่อ หัวประชากรจะสูงขึ้นถึง 11,733.71 บาทต่อคน ในช่วงเวลาขณะเดียวกันรายรับเทศบาลนครหาดใหญ่ จะสูงขึ้นถึง 2,767,931,355.23 บาท ทำให้รายรับของเทศบาลต่อหัวประชากรหาดใหญ่สูงขึ้นถึงจำนวน 12,167.51 ต่อคน ความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและรายจ่ายที่สูงขึ้นตามลำดับขั้น พร้อมๆไปกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจจะเห็นได้ชัดใน รูปที่ 3.19 ในห้วงเวลาดังกล่าวสังคมและเศรษฐกิจของหาดใหญ่ อาจจะเปลี่ยนไปอย่างมากแล้วเช่นเดียวกัน

3.4.10 สรุปจุดแข็งและจุดอ่อนทางการเงินการคลังเทศบาลนครหาดใหญ่

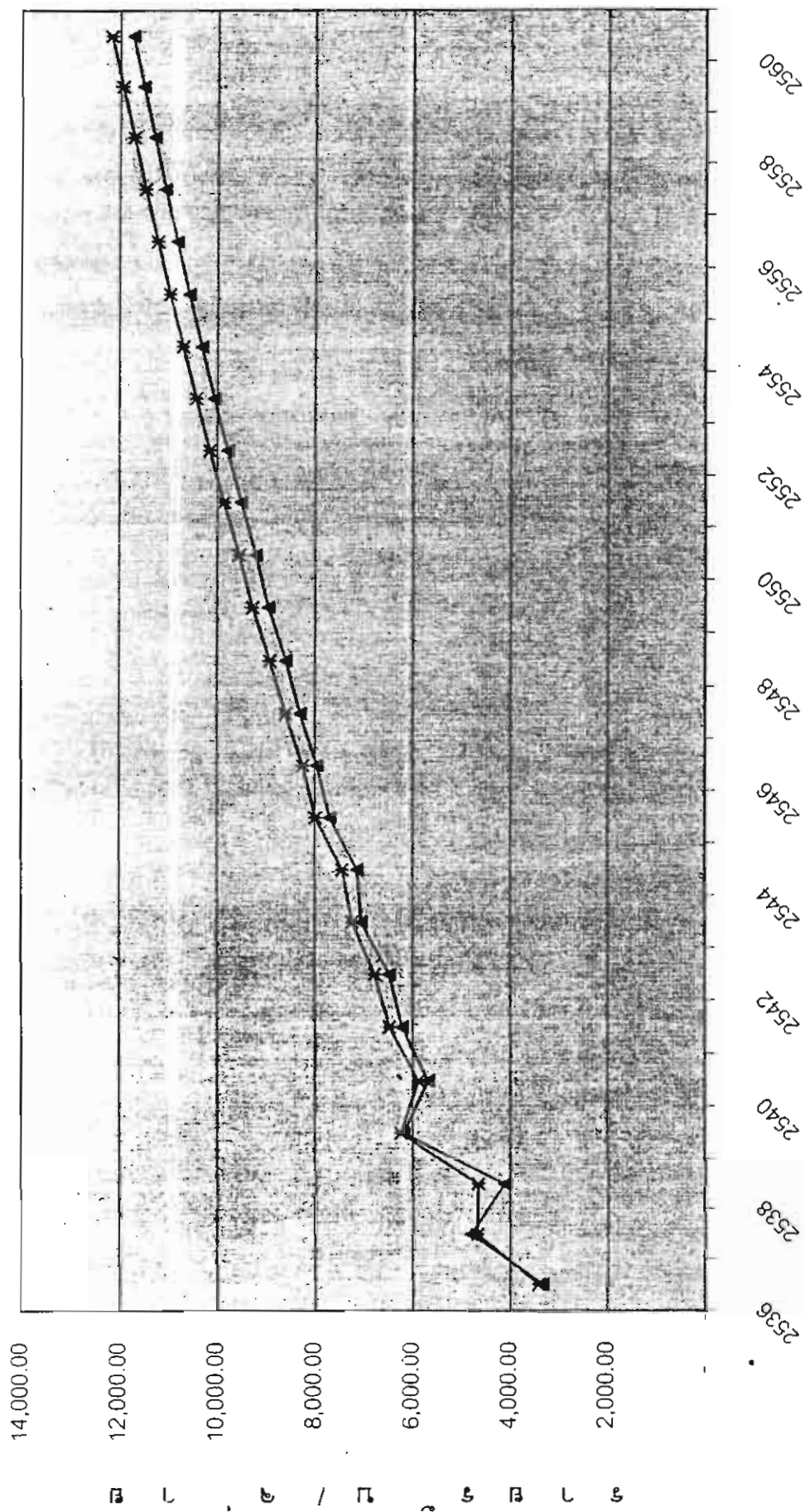
กล่าวโดยสรุป การวิเคราะห์สภาพทางการเงินการคลังของเทศบาลนครหาดใหญ่อาจจะ สรุปเป็นประเด็นจุดแข็งจุดอ่อนโดยย่อได้ดังนี้

จุดแข็ง	จุดอ่อน
ในด้านรายรับ 1. การบริหารการเงินของเทศบาลนครหาดใหญ่อยู่ในสภาพเกินดุลมาโดยตลอดระยะห้าปีที่ผ่านมา 2. รายรับส่วนใหญ่มาจากหมวดภาษีอากรเป็นด้านหลัก ทั้งนี้อยู่ในสัดส่วนประมาณ ร้อยละ 60-70 ซึ่งนับได้ว่าเป็นระดับรายได้จากภาษีอากรที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับ เทศบาลอื่นๆ โดยทั่วไป 3. อัตราประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในช่วงระหว่างร้อยละ 25 ถึง 40 แม้ว่าเทศบาลนครหาดใหญ่จะมีจุดอ่อนในด้านการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ แต่โอกาสการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นกว่านี้ก็ยังมีมากเช่นกันเมื่อพิจารณาจากความเป็นจริงที่ว่าอัตราประสิทธิภาพการจัดเก็บยังอยู่ในระดับที่ใช้ได้เมื่อ เปรียบเทียบกับประเทศด้อยพัฒนาอื่นๆ	1. หากพิจารณาอย่างเคร่งครัดตามหลักเกณฑ์ในแง่ที่หักประมาณการรายรับที่เป็นส่วนของเงินอุดหนุนรัฐบาลกลางออก สัดส่วนของรายรับจริงต่อรายจ่ายจริงจะเปลี่ยนไปทันทีและส่วนต่างจะเกินร้อยละสอง ซึ่งอาจจะทำให้ภาพของสถานภาพทางการเงินของเทศบาลนครหาดใหญ่อยู่ในฐานะที่ไม่มั่นคงทันที 2. จุดอ่อนประการบางภายในโครงสร้างของรายได้จากหมวดภาษีอากร จะเห็นได้อย่างชัดเจนยิ่งเมื่อดูรายละเอียดของแหล่งรายได้จากหมวดภาษีอากรของเทศบาลนครหาดใหญ่ยอดรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มและธุรกิจเฉพาะสูงเป็นอันดับแรกมาโดยตลอด แม้จะมีรายรับส่วนใหญ่มาจากหมวดภาษีอากร แต่เทศบาลนครหาดใหญ่ยังต้องพึ่งพาภาษีทางอ้อม อาศัยกลไกการจัดเก็บและการโอนทรัพยากรจากรัฐบาลกลางและระบบราชการส่วนกลางในการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน 3. รายได้ส่วนใหญ่ต้องพึ่งพิงกับภาษีอากรประเภทที่จัดเก็บโดยรัฐบาลและจัดสรรคืนให้กับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มและธุรกิจพิเศษ และสรรพสามิต โอกาสของการพัฒนาศักยภาพทางการเงินของเทศบาลนครหาดใหญ่จึงขึ้นอยู่กับการยกระดับความสำคัญของรายได้ภาษีและค่าธรรมเนียมที่เก็บเองโดยท้องถิ่น ตัวหลักในที่นี้ก็คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมจอดรถ การเก็บขยะมูลฝอย

จุดแข็ง	จุดอ่อน
4. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษจะได้รับการเน้นอย่างค่อนข้างใกล้เคียงกันระหว่าง ด้านการศึกษา และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษ ในระยะปีหลังๆจุดเน้นจะไปอยู่ที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษและโครงการพัฒนาเมืองหลักมากกว่าการศึกษา ในด้านรายจ่าย 1. รายจ่ายงานด้านการบริหารการช่างสุขาภิบาล และงานด้านการให้บริการทางการช่างมียอดสูงมากโดยเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายงานด้านการบริหารการช่างสุขาภิบาลพุ่งสูงขึ้นอย่างน่าสังเกตในปี 2539 และ 2540 ส่วนรายจ่ายด้านงานให้บริการการช่างก็มียอดสูงขึ้นอย่างสม่ำเสมอตามลำดับสะท้อนการใช้นโยบายเน้นที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าสังคมและการศึกษา	4. เงินนอกงบประมาณจำนวนมากในโครงการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อม ทำให้การบริหารงานมีลักษณะเฉพาะและซับซ้อนไม่เป็นไปตามงบประมาณ 1. การลงทุนทางสังคม (social investment) ทางด้านการศึกษาและสวัสดิการสังคม ลดความสำคัญลงในระยะยาว

จุดแข็ง	จุดอ่อน
2. ความมีวินัยและประสิทธิภาพทางการคลังของเทศบาลนครหาดใหญ่ ในช่วงระหว่างปี 2536-2540 เห็นได้ชัดว่าในส่วนของการรายรับ ส่วนใหญ่เกินกว่ารายรับที่ได้จริง เว้นแต่ปี 2537 ซึ่งประมาณการรายรับต่ำกว่ารายรับจริง และปี 2539 มีการประมาณการรายรับต่ำจำนวน ซึ่งเมื่อมองจากภาพรวมโดยทั่วไปแล้วเป็นจำนวนที่ไม่สูงมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาจากด้านงบประมาณรายจ่ายก็เห็นได้ชัดเจนว่าตั้งแต่ปี 2536 ถึง 2540 รายจ่ายจริงต่ำกว่าประมาณการทุกปีในระดับประมาณร้อยละ 2-6 ต่อปี ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นการจัดการงบประมาณที่ค่อนข้างมีเหตุผลและดี	2. การบริหารงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่เกิดปัญหาเพราะมีการจัดทำงานงบประมาณเพิ่มเติมกลางปีหลายครั้งต่อปี แต่สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ รายได้ที่เพิ่มขึ้นจำนวนมากทั้งหมดเกิดมาจากแหล่งของเงินอุดหนุนมากกว่าแหล่งอื่นจึงอาจจะไม่มีผลลบร้ายแรงต่อประสิทธิภาพการวางแผนงบประมาณ แต่ก็ยังเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสนใจ 3. เทศบาลนครหาดใหญ่ควรต้องมีการติดตามผลการดำเนินงาน และมีการกำหนดเป้าหมายเชิงปฏิบัติการของแผนงาน งาน/โครงการ และกิจกรรมไว้ในแผนการดำเนินงาน-เอกสารงบประมาณ (เช่น โครงสร้างแผนงาน เป็นต้น) อย่างชัดเจน (โดยวัดระดับการมีมาตรฐานการดำเนินงานเพื่อวัดระดับการบรรลุเป้าหมายเบื้องต้นของแผนงาน / งาน / โครงการ / กิจกรรม (Activity outputs, project / job outputs, Program outputs assessment) 4. โดยทั่วไปยังขาดความครอบคลุม แม่นยำ และมีประสิทธิภาพในการวางแผนและบริหารงบประมาณ

รูปที่ 3.18 รายรับ/รายจ่ายเทศบาลต่อหัวประชากรเทศบาลใหญ่ คาดการณ์จนถึงปี พ.ศ. 2560



▲ รายจ่ายต่อหัวประชากร * รายรับต่อหัวประชากร

3.5 ด้านการใช้เทคโนโลยี

3.5.1 สภาพข้อเท็จจริงด้านเทคโนโลยี

เทศบาลนครหาดใหญ่ได้นำระบบเทคโนโลยีมาใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการบริหารงานได้เพียงไม่กี่ปีที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นเครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องพิมพ์ (Printers) เครื่องโทรสาร เครื่อง Scanner และเครื่อง Plotters เป็นต้น จากการสำรวจและสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องได้ข้อเท็จจริงว่าเครื่องมือ อุปกรณ์ ที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่นี้ได้จากการจัดซื้อหามาด้วยเงินงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่ส่วนหนึ่ง และบางส่วนได้มาจากการบริจาคจากบุคคลภายนอก เครื่องมือ เครื่องใช้ ที่ใช้ระบบเทคโนโลยียังมีลักษณะแตกต่างกันไปตามที่แต่ละหน่วยงานกำหนดคุณสมบัติเองตามความรู้ความสามารถของบุคลากรของแต่ละหน่วยงานต้องการ

สำหรับบุคลากรผู้ใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ เทคโนโลยีมีอยู่เพียงไม่กี่คน และส่วนใหญ่มีขีดความสามารถจำกัด ทำให้เครื่องมือ อุปกรณ์ ไม่ได้ถูกนำมาใช้งานให้เต็มที่ และดูเหมือนจะไม่คุ้มกับงบประมาณการลงทุนในการจัดซื้อ ทั้งนี้เพราะบุคลากรขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และขาดผู้ชำนาญการที่จะให้คำปรึกษา แนะนำ หรือช่วยพัฒนาโปรแกรมให้สามารถรองรับการใช้ประโยชน์ตามที่ต้องการได้ และเป็นเพราะไม่ได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาในเรื่องนี้

อย่างไรก็ตาม ในด้านการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการทำงานของเทศบาลนครหาดใหญ่นี้ส่วนใหญ่แล้วมีความเห็นว่ามีประโยชน์ และถึงแม้จะมีราคาแพงแต่ก็จะช่วยทำให้การบริหารของเทศบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะงานที่เกี่ยวกับการบริการประชาชน และการพัฒนา

จากการสำรวจเครื่องมือ อุปกรณ์ที่ใช้เทคโนโลยีในปัจจุบันของเทศบาลนครหาดใหญ่ มีปรากฏตามตารางที่ 3.15 ในหน้าถัดไป

ตารางที่ 3.25 สรุปจำนวนเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ ของเทศบาลนครหาดใหญ่

ลำดับ	เครื่องมือ อุปกรณ์	สำนัก ปลัด เทศ บาล	กอง วิชา การ และ แผน งาน	กอง คลัง	กอง สวัสดิ การ และ สังคม	สำนัก การ ช่าง	กอง อนา- มัย และ สิ่ง แวด ล้อม	สำนัก การ ศึกษา	รวม
1	คอมพิวเตอร์และคอมพิวเตอร์ แบบกระเป๋าคือ	23	5	11	1	12	3	11	66
2	เครื่องพิมพ์ (Printer)	5	6	10	1	10	3	11	46
3	พิมพ์ดีดไฟฟ้า	1	-	3	1	3	2	2	12
4	พิมพ์ดีดธรรมดา	15	5	9	1	5	7	33	75
5	เครื่องถ่ายภาพเอกสาร	2	1	3	1	2	2	5	16
6	เครื่องอัดสำเนา	2	-	1	-	-	-	9	12
7	เครื่องสำเนาอัตโนมัติ	1	-	1	-	-	-	3	5
8	โทรศัพท์ และโทรศัพท์ภายใน	30	7	20	2	16	19	11	105
9	วิทยุสื่อสาร	60	-	-	-	23	-	1	84
10	วิทยุเทป	2	8	-	-	-	-	36	46
11	เครื่องสำรองไฟ	2	17	11	1	4	-	4	39
12	เครื่อง Scanner	-	1	-	-	1	-	-	2
13	เครื่อง Plotter	-	-	-	-	2	-	-	2
14	เครื่องฉายสไลด์	-	-	2	-	-	-	6	8
15	เครื่องฉาย Projector	-	1	-	-	-	-	1	2
16	จานรับสัญญาณดาวเทียม	-	-	-	-	-	-	6	6
17	เครื่องเล่นวีดีโอเทป	1	3	1	-	-	-	15	20
18	เครื่องรับโทรทัศน์	1	4	1	-	-	-	23	29
19	เครื่องรับ-ส่งวิทยุชนิดติดตั้งใน รถยนต์	48	1	-	-	3	-	-	52
20	เครื่องโทรสาร	2	1	1	-	1	-	1	6
21	กล้องถ่ายรูปอัตโนมัติ	-	2	-	-	-	-	5	7
22	ตู้โทรศัพท์	-	2	-	-	-	-	1	3
23	รถบดสั่นสะเทือน	-	-	-	-	2	-	-	2
24	รถบดล้อหนาม	-	-	-	-	2	-	-	2
25	รถบดถนน	-	-	-	-	4	-	-	4
26	รถขุด Back Haw และรถขุด ไฮโดรลิก	-	-	-	-	7	-	-	7

ลำดับ	เครื่องมือ อุปกรณ์	สำนัก ปลัด เทศ บาล	กอง วิชา การ และ แผน งาน	กอง คลัง	กอง สวัสดิ การ และ สังคม	สำนัก การ ช่าง	กอง อณ า มัย และ สิ่ง แวด ล้อม	สำนัก การ ศึกษา	รวม
27	รถมอเตอร์ไครดเดอร์	-	-	-	-	1	-	-	1
28	รถบรรทุกขยะแบบอัดขยะ	-	-	-	-	-	37	-	37
29	รถกวาด-ดูดฝุ่น	-	-	-	-	-	4	-	4
30	รถดูดโคลน	-	-	-	-	-	3	-	3
31	รถพยาบาลเคลื่อนที่	-	-	-	-	-	1	-	1
32	รถดูดสิ่งปฏิกูล	-	-	-	-	-	5	-	5
33	รถบรรทุกขยะแบบคอนเทนเนอร์	-	-	-	-	-	15	-	15
34	รถตักหน้าขุดหลัง	-	-	-	-	4	3	-	7
35	รถบรรทุกขยะแบบเทท้าย	-	-	-	-	-	9	-	9
36	รถสุขาเคลื่อนที่	-	-	-	-	-	4	-	4
37	รถกระบะบรรทุก	-	-	2	1	1	7	-	11
38	รถบรรทุกขยะเปิดท้ายเทท้าย (เล็ก)	-	-	-	-	-	9	-	9
39	รถดับเพลิงชนิดมีถังน้ำในตัว	9	-	-	-	-	-	-	9
40	รถบรรทุกน้ำ	-	-	-	-	5	6	-	11
41	รถตรวจการขับเคลื่อนสี่ล้อ	-	-	-	-	1	1	-	2
42	รถยนต์บรรทุกเทท้าย	-	-	-	-	21	-	-	21
43	รถกระเช้าไฟฟ้า	-	-	-	-	5	-	-	5
44	รถตักนั่งตรวจการ	5	1	2	-	-	8	2	18
45	รถกระบะนั่งตรวจการ	7	2	-	1	12	6	1	29
46	รถตัดหญ้าなぎขับ	-	-	-	-	1	-	-	1
47	รถยนต์เก๋งนั่งตรวจการ	3	-	-	-	-	-	-	3
48	รถลาดยาง	-	-	-	-	1	-	-	1
49	รถดับเพลิงชนิดบันไดเลื่อนสูง 41 เมตร	1	-	-	-	-	-	-	1
50	รถยนต์กู้ภัยเอนกประสงค์	1	-	-	-	-	-	-	1
51	รถกระเช้าสูง 23 เมตร ใช้ ดับเพลิง	1	-	-	-	-	-	-	1
52	รถเครน	-	-	-	-	3	-	-	3

ลำดับ	เครื่องมือ อุปกรณ์	สำนัก ปลัด เทศ บาล	กอง วิชา การ และ แผน งาน	กอง คลัง	กอง สวัสดิ การ และ สังคม	สำนัก การ ช่าง	กอง อนา- มัย และ สิ่ง แวด ล้อม	สำนัก การ ศึกษา	รวม
53	รถยนต์ดูด ฉีด ล้าง	-	-	-	-	-	1	-	1
54	รถแทรกเตอร์	-	-	-	-	5	1	-	6
55	รถดักกล้วย	-	-	-	-	1	-	-	1
56	รถยนต์บรรทุกอุปกรณ์ไผ่ฉลุเพลิง	1	-	-	-	-	-	-	1
57	เครื่องสูบน้ำหามมาตรฐาน	3	-	-	-	-	-	-	3
58	เครื่องสูบน้ำหามขนาดเล็ก	24	-	-	-	-	-	-	24
59	เครื่องสูบน้ำท่อพญานาคขนาด 6 นิ้ว	2	-	-	-	-	-	-	2
60	เครื่องสูบน้ำชนิดมีเทอร์โมลากลึง	6	-	-	-	-	-	-	6
61	เครื่องสูบน้ำแบบลอยน้ำ	10	-	-	-	-	-	-	10
62	รถช่วยชีวิตบนที่สูง	2	-	-	-	-	-	-	2
63	เครื่องตัด-ถ่างใช้เครื่องยนต์ เป็นต้นกำลัง	1	-	-	-	-	-	-	1
64	เครื่องช่วยหายใจชนิดอัดอากาศ บริสุทธิ์	10	-	-	-	-	-	-	10
65	หน้ากากป้องกันแก๊สพิษ	40	-	-	-	-	-	-	40
66	เรือท้องแบนพร้อมเครื่องยนต์	4	-	-	-	-	-	-	4
67	โทรศัพท์รับแจ้งข่าว	4	-	-	-	-	-	-	4
68	เครื่องรับ-ส่ง วิทยุสื่อสาร	80	-	-	-	-	-	-	80
69	เบาะลมช่วยชีวิต	2	-	-	-	-	-	-	2
70	รถบรรทุกน้ำดับเพลิง	20	-	-	-	-	-	-	20
71	รถแยกขยะ	-	-	-	-	-	5	-	5

แหล่งที่มา : หน่วยงานของเทศบาลนครหาดใหญ่ วันที่ 10 กันยายน 2541

สำนักการศึกษา : รวมห้องสมุดประชาชนหาดใหญ่ สวนจรรยา และโรงเรียน
เทศบาล 5 โรงเรียน

3.5.2 การวิเคราะห์ด้านเทคโนโลยี

การใช้เทคโนโลยีของเทศบาลนครหาดใหญ่ นั้น ไม่ว่าจะเป็นเครื่องรับ-ส่งวิทยุ เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่อง Scanner เครื่อง Plotter เครื่องโทรสาร ฯลฯ ที่แต่ละหน่วยมีอยู่นั้นจะใช้ได้เฉพาะบุคลากรบางส่วนเท่านั้น บุคลากรส่วนใหญ่จะไม่มีความรู้ ความชำนาญ และทักษะที่จะนำอุปกรณ์ต่างๆมาช่วยในการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพ หน่วยงานส่วนใหญ่จะใช้เครื่องคอมพิวเตอร์สำหรับการพิมพ์งานเอกสารบางอย่างเท่านั้น มีบางหน่วยงานที่ใช้โปรแกรมเข้ามาช่วยในการปฏิบัติงาน แต่ก็เป็นการใช้อย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ บางหน่วยงานไม่มีการจัดเก็บข้อมูลโดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ และการจัดเก็บข้อมูลต่างๆ ยังไม่เป็นระบบ ยังใช้ระบบ Manual เก็บเป็นแฟ้ม ซึ่งจะยุ่งยากและเสียเวลาในการค้นหาข้อมูลที่ต้องการมาก

แต่ละหน่วยงานยังไม่มีบุคลากรที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการพัฒนางานที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยจึงยังไม่มีการศึกษา วิเคราะห์ ความต้องการในการใช้ประโยชน์ข้อมูลข่าวสาร (MIS Needs) ของหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กร เพื่อพัฒนาทิศทางการใช้อุปกรณ์เทคโนโลยี และวางแผนพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่า นอกจากนี้อุปกรณ์ต่างๆ ที่มีก็ยังไม่มีการบำรุงรักษาเท่าที่ควร เพราะบุคลากรขาดความรู้ ความชำนาญในการบำรุงรักษา ส่วนการซ่อมบำรุงก็ต้องรอให้ผู้ขายดำเนินการซ่อมให้ ซึ่งบางครั้งเสียเวลามาก รวมทั้งยังขาดการจัดสรรงบประมาณในด้านการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรที่จะช่วยให้เกิดความคิดสร้างสรรค์และมีความสามารถในการปฏิบัติงาน ซึ่งสภาพปัจจุบันสามารถแยกเป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

1) ด้านการบริหาร

ระบบการบริหารในปัจจุบันมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ด้านระเบียบ กฎเกณฑ์ และข้อบังคับต่างๆ กล่าวคือ การตัดสินใจดำเนินงานในปัจจุบันนั้นส่วนใหญ่อยู่ที่ผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเป็นผู้รับความต้องการของประชาชนแล้วมาเสนอขออนุมัติดำเนินการจากคณะเทศมนตรีต่อไป แต่การดำเนินการพัฒนาด้านเทคโนโลยีในปัจจุบันยังขาดแผนงานและทิศทางที่ชัดเจนในการพัฒนา เนื่องจากไม่มีหน่วยงานโดยเฉพาะที่รับผิดชอบในการศึกษา วิเคราะห์ความต้องการใช้ประโยชน์ข้อมูลสารสนเทศของแต่ละหน่วยงานเพื่อนำไปวางแผนพัฒนาระบบสารสนเทศสำหรับใช้ประโยชน์ในการประกอบการตัดสินใจของผู้บริหาร และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานและการบริหารงานที่รวดเร็ว ปัจจุบันแต่ละหน่วยงานจึงกำหนดแนวทางการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการดำเนินงานตามที่แต่ละหน่วยงานต้องการเอง รวมทั้งขาดแผนการพัฒนาบุคลากรด้วย

ในปัจจุบันดูเหมือนว่าผู้บริหารบางหน่วยงานขาดความมั่นใจในการตัดสินใจที่จะจัดทำโครงการเพื่อนำเทคโนโลยีด้านต่างๆ เข้ามาช่วยในการบริหารและปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ กล่าวคือ ปัจจุบันเป็นการบริหารที่เน้นการพัฒนาให้

เกิดรูปธรรมในการบริการเพื่อให้ประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่าที่จะเน้นการพัฒนาด้านเทคโนโลยีเพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

2) ด้านบุคลากร

ปัจจุบันไม่มีบุคลากรที่รับผิดชอบงานในด้านการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการบริหารและปฏิบัติงานโดยเฉพาะ และขาดบุคลากรที่มีความรู้และความชำนาญในการพัฒนาอุปกรณ์ เทคโนโลยี เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่อง Plotter เป็นต้น ให้ใช้ประโยชน์ได้ตามที่ต้องการ ปัจจุบันบุคลากรของเทศบาลนครหาดใหญ่ที่สามารถใช้เครื่องอุปกรณ์เทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพมีจำนวนไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับปริมาณงานในมารับผิดชอบ ซึ่งเป็นปัญหาเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐ โดยทั่วไปที่มักจะประสบปัญหานี้ นอกจากนี้บุคลากรบางส่วนขาดความรู้ ทักษะ ความสามารถที่จะนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องเพื่อรองรับสำหรับการนำเทคโนโลยีเข้ามาปรับใช้ในการดำเนินงาน

3) ด้านอุปกรณ์ทางเทคโนโลยี

จำนวนอุปกรณ์ เทคโนโลยีสำนักงานที่จำเป็นต้องใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานไม่เพียงพอ เนื่องจากได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดซื้ออุปกรณ์ด้านเทคโนโลยีค่อนข้างน้อย ประกอบกับการจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์ขึ้นอยู่กับความต้องการของแต่ละหน่วยงานไม่มีการวิเคราะห์ระบบงานก่อนการดำเนินการจัดซื้อ และบางเครื่องจะเป็นเครื่องที่ได้รับจากการบริจาค ดังนั้น เครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีอยู่ในแต่ละหน่วยงานจึงไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาด้านการดูแล บำรุงรักษา และการซ่อมบำรุงอุปกรณ์ที่ดี ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากบริการล่าช้าหลังการขายของบริษัทที่ขาย นอกจากนี้ยังไม่มี การเชื่อมโยงอุปกรณ์เทคโนโลยีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ข้อมูลร่วมกัน ยังเป็นลักษณะต่างหน่วยงานต่างใช้อุปกรณ์เทคโนโลยีเพื่อการปฏิบัติงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่

4) ระบบข้อมูลข่าวสาร

ระบบการบริหารข้อมูลข่าวสาร (Management Information System - MIS) ของเทศบาลนครหาดใหญ่นั้น ขณะนี้ยังไม่เป็นระบบข้อมูลข่าวสารที่นำอุปกรณ์เทคโนโลยีมาใช้อย่างสมบูรณ์แบบ เพราะยังไม่มีการศึกษาความต้องการใช้ประโยชน์ของข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ และเพื่อการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพอย่างจริงจังของหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กร ซึ่งจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญรับผิดชอบดำเนินการดังกล่าว พร้อมทั้งสามารถพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นระบบ Manual ที่จัดเก็บข้อมูลโดยบุคลากรในรูปของแฟ้มเอกสาร แม้การจัดเก็บเอกสารบาง

หน่วยงานก็ยังไม่เป็นระบบและไม่มีความต่อเนื่องในการจัดเก็บระบบข่าวสารข้อมูล ยังไม่มีการนำเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์เข้ามาช่วยจัดเก็บข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานหรือการบริหารจัดการมากนัก การจัดเอกสารหรือรายงานเฉพาะกิจมีเพียงบางครั้งซึ่งเป็นความต้องการใช้แต่ละครั้ง ยังไม่มีการวิเคราะห์ ยังไม่มีการวางแผน และยังไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการจัดเก็บข้อมูลแต่ละเรื่องที่จำเป็นที่แน่นอนผู้บริหารจึงยังไม่สามารถใช้ข้อมูลสารสนเทศเพื่อประกอบการตัดสินใจที่รวดเร็วได้

หน่วยงานส่วนใหญ่จะใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ในการจัดทำข้อมูลเพื่อช่วยการตัดสินใจในการบริหาร (Decision Support System - DSS) น้อย โดยใช้ในการพิมพ์งานเอกสารเป็นส่วนใหญ่ แต่คงมีบางหน่วยงานที่ใช้โปรแกรมเข้ามาช่วยในการปฏิบัติงาน เช่น กองคลังใช้โปรแกรมประยุกต์ช่วยในการดำเนินงาน หรือสำนักการช่างใช้โปรแกรมสำเร็จรูปในการออกแบบงาน เป็นต้น

3.5.3 ปัญหาด้านการใช้เทคโนโลยี

1) ด้านการบริหาร

(1) ระบบการบริหารงานปัจจุบันไม่มีแผนและทิศทางสำหรับการพัฒนาเทคโนโลยี ในภาพรวมขององค์กรเป็นระบบบริหารที่นโยบายและเป้าหมายของหน่วยงานจะเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของผู้บริหารแต่ละหน่วยงาน และมีระบบการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารงาน เมื่อผู้บริหารเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่มักทำให้การปฏิบัติงานก็เปลี่ยนแปลงไปด้วยทำให้การดำเนินงานบางอย่างไม่ต่อเนื่อง และเนื่องจากยังไม่มีระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร (Management Information System) จึงทำให้การตัดสินใจดำเนินงานบางครั้งล่าช้ากว่าที่ควร

(2) ผู้บริหารส่วนใหญ่มีแนวคิดที่จะนำเอาเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการปฏิบัติงาน แต่ก็มีผู้บริหารบางส่วนที่ไม่มีแนวคิดที่จะนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาช่วยในการบริหารงานและการปฏิบัติงาน เนื่องจากบางส่วนไม่มีความรู้ ความชำนาญทางด้านเทคโนโลยีที่สามารถนำมาปรับใช้กับงานในความรับผิดชอบ

(3) ขาดการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาบุคลากรด้านเทคโนโลยี ขาดการฝึกอบรมด้านเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง รวมถึงไม่มีการดูงานเพื่อให้เกิดแนวความคิดใหม่ๆ ในการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น

(4) ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรง จึงทำให้ไม่มีการเสนอโครงการพัฒนาด้านเทคโนโลยีเพื่อการบริหาร ต้องขึ้นกับความคิดริเริ่มและการตัดสินใจของคณะกรรมการที่มีหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละโครงการ

(5) ผู้บริหารบางส่วนไม่ให้ความสำคัญในการพัฒนาบุคลากรเพื่อรองรับความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีในอนาคต และให้ความสำคัญกับบุคลากรไม่เสมอภาคกัน

(6) การไม่ติดตามการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีใหม่ๆ ตามภาวะการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วทำให้เทศบาลนครหาดใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควรจากเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาและก้าวหน้าไปมาก

(7) ระบบการสื่อสารภายในหน่วยงานยังไม่มีระบบเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลต่างๆ จึงขาดการประสานงานที่ดี ขาดข้อมูลที่ทันสมัยทันต่อเหตุการณ์ และเนื่องจากมีสัญญาณวิทยุสื่อสารเพียงช่องสัญญาณเดียว จึงเกิดปัญหาการแทรกซ้อนของคลื่นเสียงเวลาที่มีการส่งข่าวพร้อมๆ กัน ในเครือข่ายเดียวกัน

2) ด้านบุคลากร

(1) บุคลากรส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความสามารถ และทักษะด้านเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในงานที่ปฏิบัติ

(2) บุคลากรบางส่วนขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ๆ ในการพัฒนางาน ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาปรับใช้กับงานในความรับผิดชอบ

(3) จำนวนบุคลากรที่มีอยู่ไม่เพียงพอกับปริมาณงาน และไม่สามารถสรรหามาเพิ่มได้เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านอัตรากำลังของรัฐ

(4) บุคลากรที่มีบางส่วนปฏิบัติงานไม่ตรงตามความถนัดและพึงพอใจของตน

(5) บุคลากรที่มีบางส่วนขาดศักยภาพในการพัฒนาตนเอง เพราะขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

(6) บุคลากรที่มีความสามารถทางด้านเทคโนโลยี โดยเฉพาะด้านคอมพิวเตอร์นั้นปัจจุบันมีจำนวนน้อย ซึ่งบางส่วนจะเป็นเพียงลูกจ้างชั่วคราวเท่านั้น จึงไม่เกิดความต้องการที่จะพัฒนาและสร้างสรรค์งานต่างๆ ที่จะใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วยเพราะมีความรู้สึกไม่มั่นคงในอนาคตการทำงาน

(7) การเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยี ไม่ต่อเนื่อง ประกอบกับขาดการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการเพิ่มพูนความรู้ในการพัฒนา เช่น การฝึกอบรม การดูงาน บุคลากรบางส่วนจึงใช้เวลาราชการในการปฏิบัติงานส่วนตัว ซึ่งไม่มีความรับผิดชอบต่องาน

(8) บุคลากรที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีนั้นไม่สามารถทุ่มเทเวลาให้กับการพัฒนางานโดยนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยได้ เนื่องจากมีงานในภาระหน้าที่ประจำ ไม่มีเวลาที่จะติดตามพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นแล้วได้ อย่างทันท่วงทีเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น การแก้ปัญหาทำได้ล่าช้า หรือบางครั้งก็ต้องปล่อยให้ล่วงเลย ไปโดยไม่มีการแก้ปัญหา ประกอบกับภาระงานที่รับผิดชอบมีมากเกินไปเกินความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพได้

3) ด้านอุปกรณ์ทางด้านเทคโนโลยี

(1) การใช้อุปกรณ์เทคโนโลยีใหม่ๆ นั้น ทำได้ไม่เต็มที่ อุปกรณ์ทางด้านเทคโนโลยีโดยเฉพาะเครื่องคอมพิวเตอร์สำหรับเทศบาลนครหาดใหญ่ นั้นมีความพร้อมน้อย เนื่องจากหน่วยงานบางหน่วยงานเพิ่งจะมีเครื่องคอมพิวเตอร์ช่วยในการปฏิบัติงาน

(2) ส่วนหน่วยงานที่มีเครื่องคอมพิวเตอร์แล้ว จะใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ในลักษณะที่ไม่เต็มประสิทธิภาพ คือ ใช้เพียงการพิมพ์งานเอกสารแทนเครื่องพิมพ์ดีดเท่านั้น

(3) คุณสมบัติของเครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีอยู่ปัจจุบัน ไม่มีมาตรฐานกลางในการจัดซื้อ ทำให้เครื่องที่มีอยู่ในปัจจุบันมีคุณสมบัติแตกต่างกัน ตามที่แต่ละหน่วยงานกำหนดคุณสมบัติเองตามความรู้ความสามารถของบุคลากรแต่ละหน่วยงานนั้นๆ

(4) การจัดซื้อจากภายนอก จะจัดซื้อจากหลายบริษัท ดังนั้นเมื่อเครื่องเกิดปัญหาขัดข้องจะต้องเรียกบริษัทผู้ขายมาดำเนินการแก้ไข ซ่อมบำรุง ซึ่งการดำเนินการนี้จะเสียเวลามาก เนื่องจากบางบริษัทอยู่ที่กรุงเทพมหานคร ไม่ใช่บริษัทหรือร้านค้าย่อยภายในจังหวัดสงขลา ทำให้การใช้งานเครื่องคอมพิวเตอร์เครื่องนั้นต้องหยุดการทำงานชั่วคราว ซึ่งจะส่งผลต่อการบริหารข้อมูล ทำให้ข้อมูลไม่ถูกต้อง ทันสมัย

(5) อุปกรณ์ด้านเทคโนโลยีที่มีอยู่ในปัจจุบันสำหรับบางหน่วยงานนั้นมีเทคโนโลยีที่ไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในปัจจุบันที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะและสามารถนำมาช่วยให้การปฏิบัติงานสะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพมากขึ้น

จุดแข็ง	จุดอ่อน
	อยู่ในแต่ละหน่วยงานจึงไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งนี้เพราะคุณสมบัติของเครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีอยู่ ในปัจจุบันไม่มีมาตรฐานกลางในการจัดซื้อ 10. บุคลากรบางส่วนขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ในการพัฒนางาน และไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่ จะนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้กับงานที่รับผิดชอบ 11. บุคลากรที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติงานด้าน เทคโนโลยีนั้น ไม่สามารถทุ่มเทเวลาให้กับการ พัฒนางานโดยนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยได้ เนื่องจาก มีภาระหน้าที่ประจำมาก 12. การจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ปัจจุบันจัดซื้อ จากหลายบริษัท และบางบริษัทอยู่ที่กรุงเทพฯ เมื่อ เครื่องเกิดปัญหาทำให้การใช้เครื่องต้องหยุด ทำงานชั่วคราว ซึ่งส่งผลต่อการบริหารข้อมูล ทำให้ ข้อมูลไม่ทันสมัย 13. ยังไม่มีการเชื่อมโยงระบบงานเครือข่ายข้อมูล ระหว่างหน่วยงานภายในที่จะช่วยให้การตัดสินใจ เป็นไปโดยถูกต้องและรวดเร็ว

4. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการพัฒนาเมืองและ การพัฒนาผังเมือง

4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและการพัฒนา ผังเมือง

ในปัจจุบันองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบยังอยู่ในความกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่ามีเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ที่กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน) ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยถือว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรที่สำคัญองค์หนึ่งของรัฐบาลในการบริหารประเทศที่ผู้นำประเทศหรือหัวหน้ารัฐบาลจะต้องเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือมิฉะนั้นก็จะมีการมอบหมายให้บุคคลสำคัญในพรรคการเมืองหรือเป็นเลขาธิการพรรคหรือผู้ที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมักจะเสนอโดยกระทรวงมหาดไทย

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งในรัฐธรรมนูญมีการกล่าวถึงเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง (มาตรา 78 และ มาตรา 282-290 ประกอบด้วยนโยบายรัฐบาลในเรื่องการกระจายอำนาจ) ทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางและมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น แต่ในความเป็นจริงนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีกฎหมายที่กำหนดลักษณะ รูปแบบ โครงสร้าง และกรอบการบริหารใช้บังคับอยู่อีกมากมาย ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไป

4.1 สภาพข้อเท็จจริงการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเอกสารและข้อมูลต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลนครหาดใหญ่ที่กำลังใช้อยู่ในปัจจุบัน คณะที่ปรึกษาสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภท ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิเคราะห์ดังนี้

1. กฎหมายที่กำหนดหลักการ นโยบาย หรือกรอบการบริหาร การเศรษฐกิจสังคมของท้องถิ่น
2. กฎหมายที่กำหนดรูปแบบระบบบริหาร โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่
3. กฎหมายที่กำหนดรายได้ของท้องถิ่น
4. กฎหมายที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น
5. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมบุคลากรและผู้บริหารของท้องถิ่น

4.1.1 กฎหมายที่กำหนดหลักการ นโยบาย หรือการบริหาร การเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น อันได้แก่

4.1.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่นไว้) เช่น

มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้

มาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามมาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราวมิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหกมาใช้บังคับ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
- (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อเริ่มโครงการหรือกิจกรรมในนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

4.1.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544 ซึ่งได้กล่าวถึง

- 1) กระจายภารกิจ หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น
- 2) กระจายรายได้ให้ท้องถิ่นเป็นขั้นตอน ปรับปรุงกฎหมายระเบียบให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัว
- 3) ให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรส่วนท้องถิ่นทุกระดับ
- 4) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการผังเมือง

5) ให้เทศบาลบริหารงานในหน้าที่ตามความต้องการของประชาชนอย่างมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6) กระจายอำนาจการคลังให้มีรายได้เหมาะสมและเพียงพอในการบริหารงาน

7) รัฐเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานและการพัฒนาขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก และเข้าร่วมการแก้ไขพัฒนาเฉพาะในส่วนที่องค์การระดับล่างมีขีดความสามารถไม่เพียงพอ

8) สนับสนุนบุคลากร งบประมาณ และเครื่องใช้ที่จำเป็นแก่ อบต. ในการปฏิบัติการกิจตามนโยบายการกระจายอำนาจ

9) จัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้มากขึ้น และลดการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดแผนงาน รวมทั้งการบริหารกิจกรรมให้สอดคล้องกับความต้องการและสภาพการณ์ของท้องถิ่น

4.1.2 กฎหมายที่กำหนดรูปแบบ ระบบบริหาร โครงสร้าง และ อำนาจหน้าที่ (ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ต้องรู้และทำความเข้าใจ คือ)

1. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
2. พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2536
3. พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457
4. พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496
5. พ.ร.บ. สมาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
6. พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
7. พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

กฎหมายเหล่านี้ได้บัญญัติถึงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดให้มี ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็น รูปแบบที่บริหารราชการอยู่ในปัจจุบัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในประเทศได้รับการ กระจายอำนาจจากรัฐบาลกลาง และได้บัญญัติถึงรายละเอียดในการจัดเป็นองค์กรของ ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละ องค์กร การกำหนดพื้นที่ การบริหารงานบุคคล ซึ่งจะต้องมีการศึกษาในตัวบทของกฎหมายแต่ละ ฉบับ ขอยกตัวอย่าง พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีอำนาจเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น คือ (มาตรา 45)

- พัฒนาท้องถิ่น
- 1) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นในการ
- ตำบล
- 2) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภา
- 3) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและ
- ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 4) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วน-
ท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วน-
ท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่ท้องถิ่นกำหนด
ในกฎกระทรวง

ฯลฯ

4.1.3 กฎหมายที่กำหนดรายได้ของท้องถิ่น

1. พ.ร.บ. รายได้เทศบาล พ.ศ. 2497
2. พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
3. พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
4. พ.ร.บ. ภาษีป้าย พ.ศ. 2510
5. พ.ร.บ. จัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ
ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534
6. พ.ร.บ. จัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527
7. พ.ร.บ. จัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527
8. พ.ร.บ. ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535
9. พ.ร.บ. ระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2530
10. พ.ร.บ. ปันภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนให้แก่
องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2508
11. พ.ร.บ. สถานสินเชื้อมูลท้องถิ่น พ.ศ. 2518
12. พ.ร.บ. ล้อเลื่อน พ.ศ. 2478

4.1.4 กฎหมายที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น

เท่าที่รวบรวมได้มีดังต่อไปนี้

1. พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534
2. พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
3. พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
4. พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535
5. พ.ร.บ. โรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
6. พ.ร.บ. ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495
7. พ.ร.บ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522
8. พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. 2535
9. พ.ร.บ. อาคารชุด พ.ศ. 2522
10. พ.ร.บ. การประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522
11. พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541
12. พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541
13. พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482 (อยู่ระหว่างการร่างใหม่)
14. พ.ร.บ. บัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526
15. พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508
16. พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530
17. พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540
18. พ.ร.บ. วิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505
19. พ.ร.บ. วิชาชีพสถาปัตยกรรม พ.ศ. 2508
20. พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
21. พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518
22. พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
23. พ.ร.บ. บัตรประจำตัวข้าราชการ พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานองค์การของรัฐ พ.ศ. 2530
24. พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500
25. พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
26. พ.ร.บ. โรงแรม พ.ศ. 2478
27. พ.ร.บ. ช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535
28. พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
29. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

30. พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499
31. ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499
32. พ.ร.บ. การประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522
33. พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468
34. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468
35. พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477
36. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2468
37. พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530
38. พ.ร.บ. คຸ້ມຄອງຜູ້ບໍລິໂກດ พ.ศ. 2522
39. พ.ร.บ. ควบคุมอาหาร พ.ศ. 2522
40. พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 2523
41. พ.ร.บ. ควบคุมการใช้จุลชีพเป็นปຸ່ຍ พ.ศ. 2521
42. พ.ร.บ. ควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528
43. พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535
44. พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535
45. พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2533
46. พ.ร.บ. ชີ່ອຸບຸກຄລ พ.ศ. 2505
47. พ.ร.บ. การทำสวนครัวและการเลี้ยงสัตว์เพื่อประโยชน์แห่ง
ครัวเรือน พ.ศ. 2482
48. พ.ร.บ. ຮູກິຈນຳເຫຼົ້າແລະມັດຕຸເຕສກ໌ พ.ศ. 2535
49. พ.ร.บ. ວິຊາຊີພັນຕກຣຣມ พ.ศ. 2537
50. พ.ร.บ. ວິຊາຊີພເລັສກຣຣມ พ.ศ. 2537
51. พ.ร.บ. ສຖານພຍາບາລສັຕ໌ວ໌ พ.ศ. 2533
52. พ.ร.บ. ເປຣຶຍບເຫຼົ້ຍບຄຕີອາຣຸພາ พ.ศ. 2481
53. พ.ร.บ. ควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2482
54. พ.ร.บ. การเช่าเคหะและที่ดิน พ.ศ. 2505
55. พ.ร.บ. ຮງ พ.ศ. 2522
56. พ.ร.บ. ຮັບຣາຊກາຣທາຣ พ.ศ. 2497
57. ພອພັກ พ.ศ. 2507
58. พ.ร.บ. ว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2474
59. พ.ร.บ. ຮະເບຶ້ຍບຂ້ຳຣາຊກາຣກຸຣຸ พ.ศ. 2523
60. พ.ร.บ. ວັດຜນຣຣມແຫ່ງຊາຕີ พ.ศ. 2485
61. พ.ร.บ. ຈຣາຣທາງບກ พ.ศ. 2522
62. พ.ร.บ. ກຳນົດຣາຄາປານກລາງຂອງທີ່ດິນສຳລັບກາຣປະເມີນກາຣີ
ບຳຣຸ່ງທ້ອງທີ່ พ.ศ. 2475

63. พ.ร.บ. เครื่องแบบเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2509
64. พ.ร.บ. สงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2497
65. พ.ร.บ. การประถมศึกษา พ.ศ. 2523
66. พ.ร.บ. ลูกเสือ พ.ศ. 2507

สำหรับกฎหมายและกฎระเบียบที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรนี้ยังมีพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงฯ ประกาศกระทรวงฯ ประกาศคณะกรรมการฯ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ระเบียบกระทรวงฯ ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ระเบียบกรมฯ ระเบียบ ก.พ. กฎ ก.พ. กฎ ก.ท. ข้อบังคับกระทรวงฯ คำสั่งกระทรวงฯ หนังสือกระทรวงฯ หนังสือกรมฯ และเทศบัญญัติเป็นจำนวนมาก

4.1.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมบุคลากรและบริหารงานของท้องถิ่น ได้แก่

1. พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
2. พ.ร.บ. ความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
3. พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทុจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518
4. พ.ร.บ. ว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502
5. พ.ร.บ. การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522
6. พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519

นอกจากนี้ยังมีอนุบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดเช่นเดียวกับข้อ 4.1.4 ซึ่งปรากฏในผนวก

4.2 กฎหมายที่เทศบาลนครหาดใหญ่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันสามารถแบ่งออกตามประเภทภารกิจ/งาน/บริการ ได้ดังต่อไปนี้

4.2.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยและการบริหารการปกครอง

- 4.2.1.1 การรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- 4.2.1.2 ความเป็นระเบียบเรียบร้อย
- 4.2.1.3 การจราจรและขนส่งในเมือง
- 4.2.1.4 งานการทะเบียนราษฎร
- 4.2.1.5 งานทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน

4.2.1.6 การป้องกันสาธารณภัย

4.2.1.7 การจัดการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มาติดต่อ

4.2.1.8 งานอนุญาต อนุมัติตามที่กฎหมายกำหนด ให้เห็นหน้าที่ของเทศบาล มีกฎหมายที่บังคับคือ

1. พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการเมือง พ.ศ. 2535
2. พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
3. พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499
4. ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499
5. พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477
6. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2468
7. พ.ร.บ. การเปรียบเทียบคดีอาญา พ.ศ. 2481
8. พ.ร.บ. ชื้อบุคคล พ.ศ. 2505
9. พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534
10. พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. 2522
11. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
12. พ.ร.บ. ความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
13. พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทុจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518

4.2.2 งานพัฒนาด้านการสาธารณสุข

4.2.2.1 การป้องกันและระงับโรคติดต่อ

4.2.2.2 ให้มีและบำรุงที่ทำกาพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้

4.2.2.3 จัดทำกิจการที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

4.2.2.4 ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล

4.2.2.5 การกำจัดขยะ

4.2.2.6 การกำจัดมูลพิษ

4.2.2.7 รักษาความสะอาดถนนและที่สาธารณะ

4.2.2.8 ให้มีตลาด

4.2.2.9 ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ

4.2.2.10 การป้องกันโรคเอดส์

4.2.2.11 การป้องกันและรักษาผู้ติดยาเสพติด

มีกฎหมายที่ใช้บังคับ คือ

1. พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535
2. พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 2523
3. พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ
การเมือง พ.ศ. 2535
4. พ.ร.บ. ควบคุมการใช้จุฬารูปเป็นรูป พ.ศ. 2521
5. พ.ร.บ. สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528
6. พ.ร.บ. วิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537
7. พ.ร.บ. วิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537
8. พ.ร.บ. สถานพยาบาลสัตว์ พ.ศ. 2533
9. พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
10. พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535
11. พ.ร.บ. โรงแรม พ.ศ. 2478
12. พ.ร.บ. โรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
13. พ.ร.บ. ควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535
14. พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

4.2.3 งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค

- 4.2.3.1 ให้มีและบำรุงทางน้ำทางบก
- 4.2.3.2 ให้มีทางระบายน้ำและการกำจัดน้ำเสีย
- 4.2.3.3 ให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา
- 4.2.3.4 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง
- 4.2.3.5 ให้มีการสาธารณสุขการ
- 4.2.3.6 การพัฒนาเมืองและการขยายเมือง
(รวมทั้งการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม)
- 4.2.3.7 การผังเมือง
- 4.2.3.8 การป้องกันอุทกภัย
- 4.2.3.9 การป้องกันอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ

มีกฎหมายที่ใช้บังคับ คือ

1. พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. 2535
2. พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
3. พ.ร.บ. ช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535
4. พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
5. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

6. พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
7. พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530
8. พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518
9. พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
10. พ.ร.บ. วิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505
11. พ.ร.บ. วิชาชีพสถาปัตยกรรม พ.ศ. 2505
12. พ.ร.บ. การประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522
13. พ.ร.บ. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
14. พ.ร.บ. ป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแต่การเล่นมหรสพ พ.ศ. 2467
15. พ.ร.บ. โรงแรม พ.ศ. 2478
16. พ.ร.บ. หอพัก พ.ศ. 2507
17. พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. 2504

4.2.4 งานพัฒนาทางการศึกษาและพัฒนาจิตใจ

- 4.2.4.1 การจัดการประถมศึกษา
- 4.2.4.2 การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- 4.2.4.3 การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 4.2.4.4 ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา และพลศึกษา
- 4.2.4.5 การปลูกฝังและพัฒนาจิตใจ คุณธรรม และความสามัคคีในชุมชน
- 4.2.4.6 กานพัฒนาระบบประชาธิปไตยในท้องถิ่น
- 4.2.4.7 การจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา
- 4.2.4.8 การจัดการศึกษาสูงกว่าประถมศึกษา (ในขนาด)

มีกฎหมายที่ใช้ คือ

1. พ.ร.บ. การประถมศึกษา พ.ศ. 2523
2. พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523
3. พ.ร.บ. วัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2435
4. พ.ร.บ. ลูกเรือ พ.ศ. 2507
5. พ.ร.บ. การทำสวนครัวและการเลี้ยงสัตว์เพื่อประโยชน์แห่งครัวเรือน พ.ศ. 2482

งานของเทศบาลในด้านนี้มีการใช้กฎหมายไม่มากนัก ส่วนใหญ่มีการใช้หลักธรรมในทางศาสนาบ้างนโยบายและระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการบ้าง

4.2.5 การบริการสาธารณะ การสังคมสงเคราะห์และอื่น ๆ

- 4.2.5.1 ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 4.2.5.2 ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 4.2.5.3 ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 4.2.5.4 งานสังคมสงเคราะห์ในด้านอื่น

มีกฎหมายที่ใช้

- 1. พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- 2. พ.ร.บ. สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528
- 3. พ.ร.บ. สวนป่า พ.ศ. 2535

นอกจากนี้ในงานที่เกี่ยวกับงานสังคมสงเคราะห์ในด้านอื่น ส่วนใหญ่กำหนดเป็นนโยบายโดยส่วนกลาง เช่น กรมประชาสงเคราะห์ สำนักงานสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย อาศัยนโยบายรัฐบาลแต่ละยุคสมัยและนโยบายตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4.2.6 การเทศพาณิชย์และสถานสินเชื่อส่วนท้องถิ่น

- 4.2.6.1 โรงรับจำนำ หรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
- 4.2.6.2 การจัดให้มีตลาด
- 4.2.6.3 การจัดให้มีไฟฟ้าและแสงสว่าง
- 4.2.6.4 การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์

มีกฎหมายที่ใช้บังคับ คือ

- 1. พ.ร.บ. สถานสินเชื่อส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2518
- 2. พ.ร.บ. ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535
- 3. พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- 4. พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
- 5. พ.ร.บ. การควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2482
- 6. พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

4.3 การวิเคราะห์

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องและจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมาย กฎระเบียบของเทศบาลนครหาดใหญ่ รวมทั้งข้อมูลที่ได้มาจากการสอบถาม การสัมภาษณ์และ สังเกตการณ์ สามารถสรุปผลการวิเคราะห์กฎหมายที่เทศบาลนครหาดใหญ่ใช้ตามภารกิจ เป็น จุดแข็ง และ จุดอ่อน ได้ดังนี้

ภารกิจ/กฎหมายที่ใช้	จุดแข็ง	จุดอ่อน
1. ด้านหลักการ นโยบาย กรอบการเมือง การปกครอง การบริหาร การเศรษฐกิจ และสังคมของท้องถิ่น 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 2. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ	1. รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติ รายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบ การปกครองไว้ละเอียดพอ สมควร เพื่อให้มีการตรา กฎหมายประกอบที่กำหนดรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่น แล้ว 2. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ กำหนด นโยบายและกรอบการเมืองการ ปกครองไว้สำหรับการออก กฎหมายและกฎระเบียบ 3. รัฐธรรมนูญ และแผน พัฒนาการเศรษฐกิจ กำหนด หลักเกณฑ์อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้ผู้บริหารได้รับทราบ	1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพิ่งประกาศ ใช้ใหม่ ทำให้เกิดความล่าช้าในการ ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่จะต้องนำไปบังคับ ใช้ 2. นโยบายตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ เกี่ยวข้องกับงานท้องถิ่น มีการสั่ง การให้ถือปฏิบัติโดยกระทรวงมหาดไทย เพราะส่วนใหญ่การ ดำเนินงานจะต้องใช้เงินอุดหนุน 3. ทั้งรัฐธรรมนูญและแผนพัฒนา การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก่อนข้างจะห่างไกลภารกิจของ เทศบาลนครหาดใหญ่

ภารกิจ/กฎหมายที่ใช้	จุดแข็ง	จุดอ่อน
7. พ.ร.บ. ควบคุมการฆ่า-สัตว์ พ.ศ. 2535 8. พ.ร.บ. ระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2530 9. พ.ร.บ.สถานสินเชื่อบริการที่ดิน พ.ศ. 2518 4. ด้านการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น 1. พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 2. พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 3. พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2534 4. พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 5. พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 6. พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 7. พ.ร.บ. บัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 ฯลฯ	3. กฎหมายบางฉบับกำหนดให้ราชการส่วนกลางเป็นผู้เก็บแล้วส่งมอบให้ราชการส่วนภูมิภาคจัดสรรให้ท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้มากเป็นงบประมาณก้อนโต 1. เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการออกอนุบัญญัติ เช่น กฎกระทรวง ระเบียบกระทรวง ฯลฯ ทำให้มีรายละเอียดที่จะให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติได้ 2. กฎหมายที่ใช้บังคับ เพื่อให้มีการสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ เพื่อให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งมีสัญลักษณ์ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ฯลฯ มีทั้งผังเมืองรวม ซึ่งเป็นแผนผังนโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา ฯลฯ และผังเมืองเฉพาะ ซึ่งเป็นแผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง	3. กฎหมายบางฉบับบัญญัติให้ราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจัดเก็บให้แล้วมีการจัดสรรให้ภายหลัง ทำให้เกิดความล่าช้า โดยที่การศึกษาวเคราะห์ส่วนนี้เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองขนาดใหญ่ จึงจะพิจารณาวิเคราะห์ และเน้น พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 1. ความไม่ชัดเจนของกฎหมายในการนำมาใช้บังคับกับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีอยู่ก่อนแล้ว 2. ใช้ระยะเวลายาวนานและมีขั้นตอนมากในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองรวม 3. ต้องมีการประกาศใช้โดยกฎกระทรวงอีกครั้งหนึ่ง เป็นการซ้ำซ้อนกับกฎหมายผังเมืองที่กำหนดการดำเนินงาน 4. ระยะเวลาที่ประกาศใช้ผังเมืองรวมตามกฎกระทรวง มีกำหนดเวลา 5 ปี 5. การจัดทำผังเมืองเฉพาะต้องดำเนินการแล้วจะมีการประกาศใช้ผังเมืองรวมแล้วหน่วยปกครองท้องถิ่นหรือท้องที่ไม่ใครจะได้จัดทำ

ภารกิจ/กฎหมายที่ใช้	จุดแข็ง	จุดอ่อน
	3. เป็นกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นเหมาะสมอยู่มาก เพราะก่อนที่จะให้มีการจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ใด ในตัวบทใช้คำว่า “เมื่อเห็นสมควร” และเมื่อจะดำเนินการจัดทำผังเมืองรวม จะต้องดำเนินการตามขั้นตอน คือ 3.1 ประกาศให้ราษฎรทราบเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 วัน 3.2 ประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของราษฎร เป็นการให้ราษฎรมีส่วนร่วม 3.3 มีการปรึกษาหารือในคณะกรรมการผังเมือง ซึ่งมีจำนวนถึง 21 คน 3.4 มีการปิดประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูผังเมืองรวม เป็นเวลา 90 วัน เพื่อให้โอกาสผู้มีส่วนได้เสียขอแก้ไข ฯลฯ 4. เมื่อดำเนินการตามข้อ 2 แล้วไม่มีผู้คัดค้านหรือขอแก้ไข ซึ่งถือว่าไม่ผลกระทบต่อสิทธิต่างๆของราษฎรน้อยที่สุด และเกิดประโยชน์แก่มหาชนมากที่สุดแล้วหรือเหมาะสมแก่เมืองหรือท้องถิ่นที่ได้วางและจัดทำผังเมืองรวมแล้ว จะมีการประกาศใช้โดยการกำหนดเป็นกฎกระทรวงมหาดไทย ใช้บังคับได้ไม่เกิน 5 ปี	6. การประกาศใช้ผังเมืองเฉพาะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นการเข้าซ้อนกับกฎหมายผังเมืองที่มีอยู่แล้ว ในทางปฏิบัติแทบจะไม่มีการจัดทำ 7. ในความรู้สึกของประชาชนทั่วไป การประกาศใช้ผังเมืองรวมเหมือนกับการเวนคืนที่ดินของประชาชน

ภารกิจ/กฎหมายที่ใช้	จุดแข็ง	จุดอ่อน
5. ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและการบริหารการปกครองของท้องถิ่น 5.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยของท้องถิ่น 5.2 ความเป็นระเบียบเรียบร้อย 5.3 การจราจรและขนส่งในเมือง 1. พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 2. ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 3. พ.ร.บ. ให้ใช้ ป.วิ. อาญา. พ.ศ. 2477 4. ป.วิ.อาญา พ.ศ. 2477	5. เมื่อประกาศใช้ผังเมืองรวมในท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น จะต้องให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม 6. ขั้นตอนของการจัดทำผังเมืองเฉพาะมีคล้ายคลึงกับการจัดทำผังเมืองรวม 7. การประกาศใช้ผังเมืองเฉพาะจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งถือว่ากฎหมายผังเมืองยึดถือประโยชน์ทั้งของมหาชนและเอกชน 1. ภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ บางฉบับมีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยและทันกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป 2. ประมวลกฎหมายอาญามีการกำหนดโทษความผิดไว้ชัดเจน กำหนดลงโทษได้เหมาะสมกับความหนักเบาของการกระทำความผิด 3. มีการแก้ไขให้ทันสมัยตามเหตุการณ์และสังคมที่เปลี่ยนแปลง	1. เมื่อมีการตรากฎหมายใหม่ขึ้นมาบังคับใช้ เช่น พ.ร.บ. ระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2530 ซึ่งบังคับใช้ในพื้นที่คาบเกี่ยวกับตำบลหมู่บ้าน ทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่บ้าง 2. กฎหมายบางฉบับใช้มานาน มีกฎหมายที่ตราใช้บังคับโดยแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ไปใช้ในหน่วยงานอื่น 3. กฎหมายบางฉบับค่อนข้างล้าสมัย เพราะการประกอบอาชญากรรมบางประเภทใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ โทษตามกฎหมายเดิมไม่มีบัญญัติไว้

ภารกิจ/กฎหมายที่ใช้	จุดแข็ง	จุดอ่อน
5. พ.ร.บ. เปรียบเทียบคดีอาญา พ.ศ. 2481 6. พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 7. พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. 2522 8. พ.ร.บ. ระเบียบการจดทะเบียนยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2530 6. งานด้านการทะเบียนราษฎรและงานบัตรประจำตัวประชาชน 1. พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 2. พ.ร.บ. ชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 3. พ.ร.บ. บัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 7. งานพัฒนาด้านการสาธารณสุข 7.1 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 7.2 ให้มีและบำรุงที่ทำกรพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ 7.3 จัดทำกิจการที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 7.4 ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 7.5 การกำจัดขยะ	1. กฎหมายเหล่านี้ บางงานจะต้องใช้กฎหมายร่วมกันหลายฉบับ บางงานใช้กฎหมายเพียงฉบับเดียว 2. มีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัย เหมาะกับสถานการณ์ในปัจจุบัน 1. ในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่และปริมณฑลมีโรงพยาบาลของรัฐอยู่ถึง 3 แห่ง และโรงพยาบาลและสถานพยาบาลเอกชนอีกหลายแห่ง ทำให้ประชาชนได้รับบริการด้านสาธารณสุขอยู่ในระดับที่ดีพอสมควร 2. ด้านการป้องกันโรคเอดส์และผู้ติดยาเสพติด มีหน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาคเข้าดำเนิน-	1. กฎหมายเหล่านี้มีรายละเอียดในทางปฏิบัติการและผู้ปฏิบัติมีหลายระดับทำให้มีปัญหาการตีความและทูลงตรงง่าย 1. กฎหมายส่วนใหญ่บัญญัติไว้ครบถ้วนและมีปัญหาในทางปฏิบัติเช่นมีการเก็บขยะไม่หมดสถานที่กำจัดขยะมีไม่เพียงพอทำให้เกิดมลพิษ 2. การรักษาความสะอาดของถนนและที่สาธารณะจัดทำไม่ทัน 3. สวนสาธารณะและที่พักผ่อนหย่อนใจในเมืองมีน้อย

ภารกิจ/กฎหมายที่ใช้	จุดแข็ง	จุดอ่อน
7.6 การกำจัดมลพิษ 7.7 รักษาความสะอาดถนนและที่สาธารณะ 7.8 ให้มีตลาด 7.9 ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ 7.10 การป้องกันโรคเอดส์ 7.11 การป้องกันและรักษาผู้ติดยาเสพติด 1. พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 2. พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 3. พ.ร.บ. ควบคุมการใช้จุฬารจะเป็นปู้ย พ.ศ. 2521 4. พ.ร.บ. สถานบริการ พ.ศ. 2509 5. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 ลงวันที่ 17 มกราคม 2515 เรื่องการควบคุมการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม 6. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 เรื่องการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชน	งานคลุมทั้งเขตเทศบาลและปริมณฑล 3. กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขกำหนดภารกิจไว้ชัดเจนสามารถปฏิบัติได้ทั้งส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น	4. การแพร่ของยาเสพติดมีมากและรวดเร็ว การปราบปรามเป็นงานของราชการส่วนกลางและภูมิภาค เทศบาลมีหน้าที่เพียงให้การสนับสนุน

ภารกิจ/กฎหมายที่ใช้	จุดแข็ง	จุดอ่อน
7. พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 8. พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 9. พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 2523 10. พ.ร.บ. ควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 8. งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค 8.1 ให้มีและบำรุงทางน้ำทางบก 8.2 ให้มีทางระบายน้ำและการกำจัดน้ำเสีย 8.3 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 8.4 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง 8.5 ให้มีการสาธารณูปการ 8.6 การพัฒนาเมืองและการขยายเมือง (รวมทั้งการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม) 8.7 การผังเมือง 8.8 การป้องกันอุทกภัย 8.9 การป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ 1. พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 2. พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518		

ภารกิจ/กฎหมายที่ใช้	จุดแข็ง	จุดอ่อน
3. พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. 2535 4. พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 5. พ.ร.บ. ส่งเสริมการไฟฟ้า พ.ศ. 2484 6. พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 7. พ.ร.บ. สถานบริการ พ.ศ. 2509 8. พ.ร.บ. ระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2530 9. พ.ร.บ. ประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 10. พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 11. พ.ร.บ. ประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522 12. พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. 2522		
9. งานพัฒนาด้านการศึกษาและพัฒนาจิตใจ 9.1 การจัดการประถมศึกษา 9.2 จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา	1. กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาและพัฒนาจิตใจ ส่วนใหญ่ที่ใช้บังคับในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ ใช้เฉพาะในโรงเรียนเทศบาล เป็นหลักสูตรที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดและใช้สอนโรงเรียนทั่วไปด้วย	ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ห้ามการดำเนินการมากกว่าสนับสนุนการดำเนินงาน

ภารกิจ/กฎหมายที่ใช้	จุดแข็ง	จุดอ่อน
9.4 ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา 9.5 การปลูกฝังและพัฒนาจิตใจ คุณธรรมและความสามัคคีในชุมชน 9.6 การพัฒนาระบบประชาธิปไตยในท้องถิ่น 9.7 การจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา 9.8 การจัดการศึกษาสูงกว่าประถมศึกษา (ในอนาคต) 1. พ.ร.บ. การประถมศึกษา พ.ศ. 2523 2. พ.ร.บ. การกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528 3. พ.ร.บ. ลูกเสือ พ.ศ. 2507 4. พ.ร.บ. ธง พ.ศ. 2522 5. พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 6. พ.ร.บ. วัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485	กฎหมายที่ใช้บังคับในภารกิจ อย่างอื่นไม่มี ส่วนมากใช้หลักธรรม ในทางศาสนา	
10. การบริการสาธารณะ การสังคมสงเคราะห์และอื่น ๆ 10. 1 ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	1. กฎหมายเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ การสังคมสงเคราะห์และอื่น ๆ มีการกำหนดภารกิจไว้ให้ส่วนกลาง (ระดับกรม) ถือปฏิบัติ 2. แต่ละกรมได้มีการกำหนดแผนงานเป็นการเฉพาะกิจและมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาคดำเนินงาน	ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่เทศบาลดำเนินการ แต่ในทางปฏิบัติเทศบาลต้องรับผิดชอบภารกิจในส่วนนี้อยู่มาก

ภารกิจ/กฎหมายที่ใช้	จุดแข็ง	จุดอ่อน
10. 2 ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 10.3 ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 10.4 งานสังคมสงเคราะห์ในด้านอื่น 1. พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 2. พ.ร.บ. สวนป่า พ.ศ. 2535 3. พ.ร.บ. ควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 4. พ.ร.บ. การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 11. ด้านการป้องกันสาธารณภัย 11.1 การป้องกันและระงับอุบัติเหตุในเคหสถานและสาธารณสถาน 11.2 การป้องกันและระงับอุบัติเหตุจากอัคคีภัย 1. พ.ร.บ. ป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแต่การเล่นมหรสพ พ.ศ. 2464 2. พ.ร.บ. ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495 3. พ.ร.บ. ว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2474 4. พ.ร.บ. ส่งเสริมกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2484	1. กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันสาธารณภัยมีหลายฉบับแยกตามประเภทกิจกรรมที่อาจเกิดขึ้น ทำให้ผู้ปฏิบัติกำหนดแผนป้องกันไว้ชัดเจน	1. ปัจจุบันการก่อสร้างอาคารสูงมีมากในนครหาดใหญ่ การควบคุมและการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารยังมีปัญหาในทางปฏิบัติทั้งหน่วยท้องถิ่น ผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้ขออนุญาตตามกฎหมาย 2. การที่ภารกิจอย่างเดียวแต่มีกฎหมายหลายฉบับ ทำให้ยุ่งยากต่อการปฏิบัติ 3. กฎหมายบางฉบับมีการประกาศใช้มานานเหมาะสมกับสถานการณ์ในระยะเวลาที่ประกาศใช้ แต่เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปแล้วยังไม่มีแก้ไขทำให้

ภารกิจ/กฎหมายที่ใช้	จุดแข็ง	จุดอ่อน
5. พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 6. ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 เรื่องการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชน 12. การเทศพาณิชย์และสถานสินเชื่อกองถิ่น 12.1 โรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อกองถิ่น 12.2 การจัดให้มีตลาด 12.3 การจัดให้มีไฟฟ้าและแสงสว่าง 12.4 การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ 12.5 การพาณิชย์ในรูปแบบอื่น (ในอนาคต) 1. พ.ร.บ. สถานสินเชื่อกองถิ่น พ.ศ. 2518 2. พ.ร.บ. ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 13. ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมบุคลากรและผู้บริหารของท้องถิ่น 1. พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 2. พ.ร.บ. ความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ 1. เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมา เพื่อให้ระบบการบริหารของประเทศมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ต่อประชาชนโดยส่วนรวมอันจะมีผลต่อการพัฒนาเมืองในระดับชาติ	เกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติ ภารกิจบางอย่างเทศบาลนครหาดใหญ่ไม่ได้ดำเนินการโดยตรงและมีรัฐวิสาหกิจและเอกชนดำเนินการอยู่แล้ว เช่น การจัดให้มีไฟฟ้าและแสงสว่าง 1. เปิดโอกาสให้มีการร้องเรียน กล่าวโทษผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะต้องมีการสืบสวนสอบสวน ทำให้เกิดการสะดุดในการปฏิบัติหน้าที่หรือเกิดความเดือดร้อนในครอบครัวของผู้ถูกร้องเรียนกล่าวโทษ

ภารกิจ/กฎหมายที่ใช้	จุดแข็ง	จุดอ่อน
3. พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 4. พ.ร.บ. ว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502	2. เป็นกฎหมายที่กำหนดระเบียบหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่ให้บุคลากรขององค์กรให้บริการแก่ผู้มาติดต่อด้วยดี 3. เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงความผิดและการลงโทษ หากบุคลากรขององค์กรปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบ 4. เป็นการป้องกันความเสียหายทรัพย์สินขององค์กร 5. เป็นกฎหมายที่ควบคุมบุคลากรในหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ เคร่งครัดในการปฏิบัติหน้าที่และเกิดความสำนึกในความรับผิดชอบ	2. งานในหน้าที่ต้องชะงัก อาจเกิดความเสียหายแก่ราชการได้ 3. การร้องเรียนในบางครั้งถึงแม้จะไม่ใช้เรื่องจริงก็ทำให้ผู้ถูกร้องเรียนเสียขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน 4. ทำให้ทางราชการต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น และไม่เกิดผลในด้านการพัฒนาแต่อย่างใด

**5. องค์การปกครองท้องถิ่น
ที่อยู่ในปริมณฑลของ
การพัฒนาเมือง**

5. องค์การปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในปริมณฑลของ การพัฒนาเมือง

ในการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงภายนอกดังกล่าวมาแล้ว และการวิเคราะห์ศักยภาพภายในของเทศบาลนครหาดใหญ่เพื่อนำไปพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารของเทศบาลนครหาดใหญ่นั้น คณะที่ปรึกษาจะต้องศึกษาวิเคราะห์ถึง สถานภาพขององค์การปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในปริมณฑลของการพัฒนาเมืองหาดใหญ่ด้วย

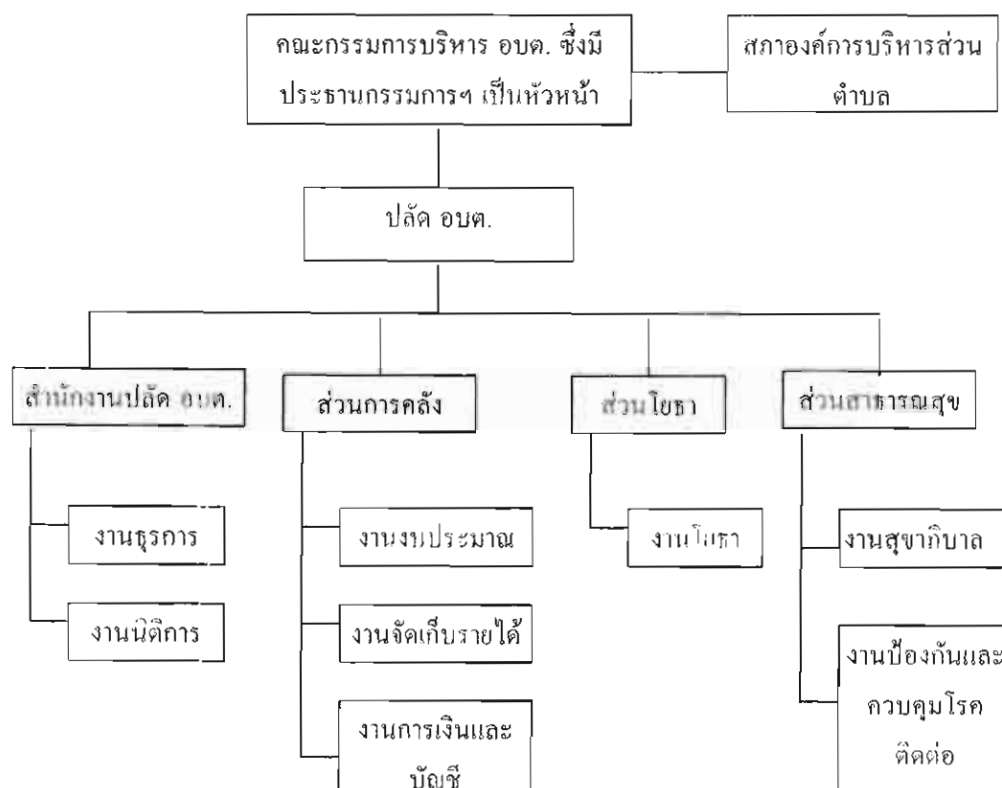
องค์การปกครองท้องถิ่นที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ในครั้งนี้ด้วย คือ องค์การบริหารส่วนตำบล หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า อบต. ได้แก่ 1. องค์การบริหารส่วนตำบลคลองส 2. องค์การบริหารส่วนตำบลคลองแห 3. องค์การบริหารส่วนตำบลคลองอู่ตะเภา 4. องค์การบริหารส่วนตำบลควนลัง อำเภอหาดใหญ่ และ 5. องค์การบริหารส่วนตำบลท่าช้าง อำเภอบางกล่ำ ซึ่งมีเขต ติดต่อกับเทศบาลนครหาดใหญ่และศึกษาวิเคราะห์องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีกิจกรรมหรือบริการร่วมกับเทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลฉลุง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพรุ อำเภอหาดใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งขมิ้น อำเภอนาหม่อม และเทศบาลตำบลบ้านพรุด้วย คณะที่ปรึกษา จึงได้ดำเนินการ รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวได้ เพียงพอในการวิเคราะห์เบื้องต้น ดังนี้

5.1 องค์การบริหารส่วนตำบลโดยทั่วไป

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นั้น เป็นเพราะต้องการแก้ปัญหาด้านประสิทธิภาพของสภาตำบลตามกฎหมายเดิม และเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการสนองตอบความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองตนเอง เพื่อให้มีการปกครองตนเองที่เข้มแข็งและเพื่อเสริมสร้างแนวคิดประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล รัฐบาลจึงได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้หลายทางรวมทั้งเงินอุดหนุนเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีทรัพยากรทางการบริหารอย่างเพียงพอ

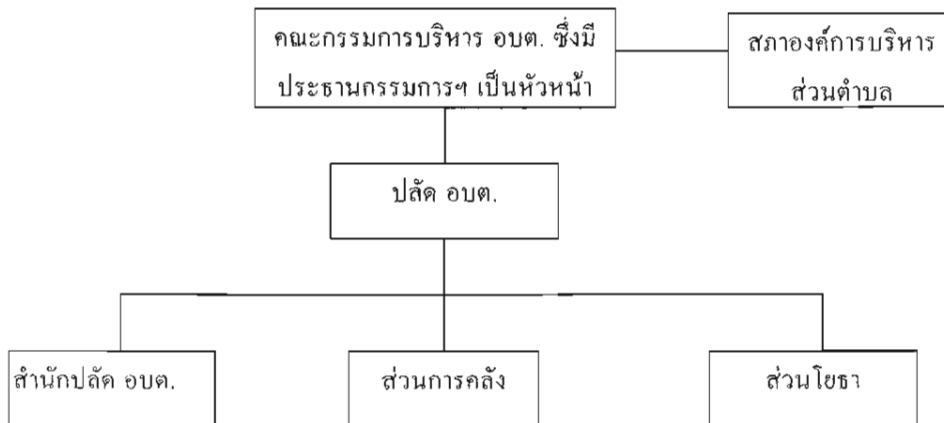
5.1.1 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในปริมณฑลของการพัฒนาเมือง

1) โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 ซึ่งได้แก่ อบต. คอหงส์ อบต. คลองแห อบต.ควนลัง อบต.ท่าช้าง มีโครงสร้างองค์การ ดังนี้



- พนักงานส่วนตำบลของ อบต. ชั้น 1 ไม่เกิน 21 ตำแหน่ง
- อบต. สามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราว หรือลูกจ้างประจำได้ 1-24 คน ตามสัดส่วนรายได้ของ อบต.

2) โครงสร้างองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 5 ซึ่งได้แก่ อบต. คลองอุ้มเตา อบต.ฉลุง อบต.บ้านพรุ อบต.ทุ่งขมิ้น มีโครงสร้างองค์กร ดังนี้



- พนักงานส่วนตำบลของ อบต. ชั้น 5 ไม่เกิน 3 ตำแหน่ง
- อบต. สามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราว หรือลูกจ้างประจำ เพื่อช่วยงานได้ 1 - 4 คน ตามสัดส่วนรายได้ของ อบต.

5.1.2 ปัญหาในการดำเนินงานโดยทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.1.2.1 การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยหลัก มี 2 ด้าน คือ การพัฒนาและบริการด้านหนึ่ง และการบังคับใช้กฎหมายอีกด้านหนึ่ง ปัจจุบันจะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะเน้นกิจกรรมไปในการพัฒนาและบริการมากกว่ากิจกรรมด้านการบังคับใช้กฎหมาย

5.1.2.2 การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 มักจะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เนื่องจากขาดแผนพัฒนาตำบลที่ชัดเจน จึงยังไม่สามารถมองเห็นภาพการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระยะยาวได้ ซึ่งอาจเป็นเพราะยังค่อนข้างใหม่ต่อการบริหาร ประกอบด้วยงบประมาณและรายได้ค่อนข้างจำกัด แต่ถ้าเป็น อบต. ชั้น 1 เช่น อบต. ควนลัง ซึ่งมีรายได้มากพอสมควรได้มีการวางแผนพัฒนาตำบล 5 ปี (พ.ศ. 2540 - 2544) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารการพัฒนาตำบลในระยะ 5 ปี ข้างหน้าที่ค่อนข้างจะมีทิศทางและเป้าหมายชัดเจนพอสมควร