



ใบรับรองวิทยานิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์)

ปริญญา

รัฐศาสตร์

รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

สาขา

ภาควิชา

เรื่อง นครแม่สอด: ปัญหาและกระบวนการในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
ขึ้นในประเทศไทย

Maesot City: Problems and Process of Establishment to Special Local
Administration Organization in Thailand

นามผู้วิจัย นายนพพล อัครชาติ

ได้พิจารณาเห็นชอบโดย

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์วัลลภ รัฐฉัตรานนท์, ร.ด.)

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

(รองศาสตราจารย์สมเกียรติ วันทะนะ, Ph.D.)

หัวหน้าภาควิชา

(รองศาสตราจารย์วัชรินทร์ ชาบุญศิลป์, Ph.D.)

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์รับรองแล้ว

(รองศาสตราจารย์กัญญา ชีระกุล, D.Agr.)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

วันที่ เดือน พ.ศ.

สืบสินธุ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

วิทยานิพนธ์

เรื่อง

นครแม่สอด : ปัญหาและกระบวนการในการจัดตั้ง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในประเทศไทย

Maesot City : Problems and Process of Establishment
to Special Local Administration Organization in Thailand

โดย

นายณพพล อัครฮาด

เสนอ

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
เพื่อความสมบูรณ์แห่งปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์)
พ.ศ. 2556

ลิขสิทธิ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

นพพล อัครชาติ 2556: นครแม่สอด : ปัญหาและกระบวนการในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในประเทศไทย ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) สาขารัฐศาสตร์ ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รองศาสตราจารย์วัลลภ รัฐนิตรานนท์, ร.ด. 131 หน้า

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการดำเนินการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด และปัญหาในการดำเนินการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด ใช้วิธีการศึกษาได้แก่ การศึกษาเชิงคุณภาพ ในส่วนที่เป็นขั้นตอนหรือกระบวนการดำเนินการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด และการวิจัยเชิงปริมาณ ในส่วนที่เป็นการศึกษาปัญหาในการดำเนินการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด ทำการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตแบบมีส่วนร่วมในพื้นที่ การใช้แบบสอบถามและการรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง และทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยตรรกะพิจารณาความสอดคล้องของเนื้อหาแล้วนำเสนอโดยการพรรณนาตามกระบวนการกำหนดนโยบายที่วางไว้ และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณโดยใช้สถิติในการวิเคราะห์ ได้แก่ ค่าเฉลี่ยเลขคณิตในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ใช้วิธีการวิเคราะห์ถดถอยพหุในการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างปัญหากับความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง ใช้วิธีการสถิติค่าทีและความแปรปรวนทางเดียวทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด และการวิเคราะห์องค์ประกอบในการลดและจัดกลุ่มตัวแปรปัญหาตามที่ศึกษา ใช้ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการเพื่อจัดตั้ง สามารถอธิบายได้ 7 ขั้นตอนประกอบด้วย 1) ขั้นค้นหาและรวบรวมข้อมูล 2) ขั้นเสนอแนะหรือสนับสนุนการกำหนดนโยบาย 3) ขั้นกำหนดกำหนดและวางนโยบาย 4) ขั้นกำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย 5) ขั้นนำเอานโยบายไปปฏิบัติ 6) ขั้นการประเมินผลนโยบาย และ 7) ขั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย ซึ่งมีตัวแสดงที่เกี่ยวข้องได้แก่ ผู้นำรัฐบาล ผู้นำท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และประธานรัฐสภา และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการได้แก่ ปัจจัยด้านพื้นที่ที่มีศักยภาพ ปัจจัยด้านตัวผู้นำท้องถิ่น ปัจจัยจากรัฐธรรมนูญ ปัจจัยจากผู้นำรัฐบาล และปัจจัยจากภายนอก ส่วนปัญหาที่พบมากที่สุด คือ ปัญหาการผลักดันเปลี่ยนรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศมีผลต่อการจัดตั้งนครแม่สอด ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างปัญหากับความเป็นไปได้ในการจัดตั้งพบว่าทุกปัญหาที่ศึกษามีผลต่อความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง และปัจจัยส่วนบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาในการกำหนดนโยบายได้แก่ การศึกษาสูงสุด หน่วยงานสังกัด และบทบาทในการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเพื่อจัดตั้ง “นครแม่สอด”

Noppon Akahat 2013 : Maesot City : Problems and Process of Establishment to Special Local Administration Organization in Thailand. Master of Arts (Political Science), Major Field: Political Science, Department of Political Science and Public Administration. Thesis Advisor: Associate Professor Wanlop Rathachartranon, Ph.D. 131 pages.

This research aims to study the process of special local government establishment Maesot City And problems in the implementation of the local government to establish a special Maesot City . Methods studied, a qualitative study, is a step in the process to establish the special local government of the Maesot City . and quantitative research in the study of problems in the implementation of the local government to establish a special Maesot City. Data was collected from in-depth interviews, participate in the observation area, the query and the relevant documents. And analysis of qualitative data with the logical consistency of content and quantitative data analysis using statistical analysis including mean values for the priority of the problem, multiple regression analysis to examine the relationship between the problem and the possibility, analyzed using ANOVA and t - test of the relationship between personal factors, and analysis of the problems. Statistically significant at the 0.05 level.

The results showed that Process to establish to describe the seven steps include: 1) the search and collection of data, 2) to propose or support policies 3) to determine the formulation and policy, 4) the environment in accordance with policy 5) to bring the policy into practice 6) evaluating policies and 7) to the policy change, which is relevant actors, including local government leaders, provincial governor, the power distribution board, the head of parliament, and factors associated with such processes, factor in the potential areas, the local leaders, element of the constitution, element of the government, and external factors, the most common problem is the problem of shifting from the government to run with the establishment, the relationship between the problem and the feasibility of setting up study found that all the problems that affect the establishment, and personal factors related to policy issues, including the maximum organizations, the role of participation in the drive to establish a " Maesot City ".

Student's signature

Thesis Advisor's signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยได้ด้วยดี เพราะผู้เขียนได้รับความเมตตา กรุณา มุทิตา และอุเบกขา จากประธานกรรมการที่ปรึกษาองค์ศาสตราจารย์ ดร.วัลลภ รัฐฉัตรานนท์ ที่ใส่ใจ ค้ำครอง ปกป้อง ดูแลตั้งแต่ผู้เขียนได้มีโอกาสช่วยงานและฝึกประสบการณ์ใน พ.ศ. 2552 และเป็นผู้ที่ประกอบสร้างเรื่องราวชีวิตสายวิชาการให้แก่ผู้เขียนตลอดมา ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งถึงความกรุณาและความปรารถนาดีที่มอบให้ด้วยจิตคารวะ สำหรับอีกท่านที่กรุณาและอนุเคราะห์ในฐานะกรรมการที่ปรึกษาร่วม ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.สมเกียรติ วันทะนะ อาจารย์ที่สอนและเป็นแบบอย่างของผู้เขียนในฐานะนักวิชาการที่ซื่อสัตย์ในใจของผู้เขียนเสมอ ผลงานและความเก่งกาจด้านเนื้อหาสาระทางวิชาการที่ท่านอาจารย์ได้มอบให้ถือเป็นสิ่งที่ผู้เขียนปรารถนาที่จะเข้าหาและแลกเปลี่ยนสาระต่างๆระหว่างกันอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งวิถีคิดและมุมมองของอาจารย์ทั้งสองเป็นสิ่งที่ผู้เขียนได้รับความกรุณาเป็นคำแนะนำและข้อปรึกษาต่างๆ ในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ อีกทั้งยังได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งในการตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ติดตามความก้าวหน้าของการทำวิทยานิพนธ์อันนำมาซึ่งความสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระของการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนจึงขอถือโอกาสนี้ใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้งสองเป็นอย่างสูง

นอกเหนือจากกรรมการวิทยานิพนธ์แล้ว รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ ประธานกรรมการสอบ และอาจารย์ที่ปรึกษาประจำตัวผู้เขียนครั้งปริญญาตรี ท่านได้มีส่วนในการเสนอแนะคิด และการพัฒนาปรับปรุงเนื้อหาวิทยานิพนธ์ให้มีความสมบูรณ์อย่างมาก ส่วนรองศาสตราจารย์ ดร. อัมมพันธ์ ชูบำรุง ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ในการสอบก็ได้ให้ข้อท้วงติงที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้เขียนได้ใช้พัฒนาเนื้อหาให้มีความถูกต้องสมบูรณ์อย่างมากเช่นกัน ผู้เขียนจึงต้องใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้งสองเป็นอย่างสูง

นอกจากนี้ผู้เขียนใคร่ขอขอบคุณ ว่าที่พันตรี ไพฑูรย์ ปริญญาธรรมกุล ข้าราชการเทศบาลนครแม่สอด อาจารย์วิเชียร คำตองมา สมาชิกสภาเทศบาลตำบลท่าสายลวด ดร. วสันต์ เหลืองประภัสส์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นายวุฒิ สิทธิสุราษฎร์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดตาก และรองศาสตราจารย์ ดร.วัลลภ รัฐฉัตรานนท์ ในการพิจารณาและตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ และเห็นสิ่งอื่นใด ผู้ที่มีส่วนสำคัญในความสำเร็จของวิทยานิพนธ์และเป็นทั้งกำลังใจและกำลังใจทรัพย์ คือ นายประสิทธิ์ อัครชาติ และนางวันทม อัครชาติ คุณพ่อและคุณแม่ ที่เฝ้าติดตามและสอดส่องความก้าวหน้าของการเขียนรายงานอยู่เนืองๆ และขอบคุณอาจารย์ธนาพร ศรียากุล อาจารย์กิตติศักดิ์ เจริญสิทธิประเสริฐ คุณพ่อพุทธิสัจย์ นามเดช และกรรมการสมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ทุกคนที่ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาและความปรารถนาดีของท่านตลอดการทำงาน ณ สมาคมแห่งนี้ จึงขอกราบขอบคุณไว้ ณ โอกาสนี้

นพพล อัครชาติ

มกราคม 2556

สารบัญ

หน้า

สารบัญตาราง	(3)
สารบัญภาพ	(6)
บทที่ 1 บทนำ	1
ความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ขอบเขตการวิจัย	3
ประโยชน์ที่ได้รับ	4
สมมติฐานการวิจัย	5
นิยามศัพท์เฉพาะ	6
บทที่ 2 การตรวจเอกสาร	8
แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	8
แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	14
แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบาย	19
แนวความคิดเกี่ยวกับปัญหาในการกำหนดนโยบาย	35
ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับ “นครแม่สอด” จังหวัดตาก	41
สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอดพ.ศ. ...	55
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	60
กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย	66
บทที่ 3 วิธีการวิจัย	67
การวิจัยเชิงคุณภาพ	67
ประชากรที่ให้ข้อมูลสำคัญและการรวบรวมข้อมูล	67
การวิเคราะห์ข้อมูล	68
การวิจัยเชิงปริมาณ	68
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	68
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	69
การทดสอบเครื่องมือ	71
การเก็บรวบรวมข้อมูล	71
การวิเคราะห์ข้อมูล	72

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล	72
บทที่ 4 ผลการศึกษา	73
การศึกษาขั้นตอนหรือกระบวนการดำเนินการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด	73
การศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการเพื่อดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด	87
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	111
สรุปผลการศึกษา	111
อภิปรายผลการศึกษา	119
ข้อเสนอแนะจากการศึกษา	122
เอกสารและสิ่งอ้างอิง	125
ภาคผนวก	132
ภาคผนวก ก แบบสอบถาม	133
ภาคผนวก ข รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิประเมินเครื่องมือการวิจัย	141
ภาคผนวก ค ผลการทดสอบความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม	143
ประวัติการศึกษา และการทำงาน	146

สารบัญตาราง

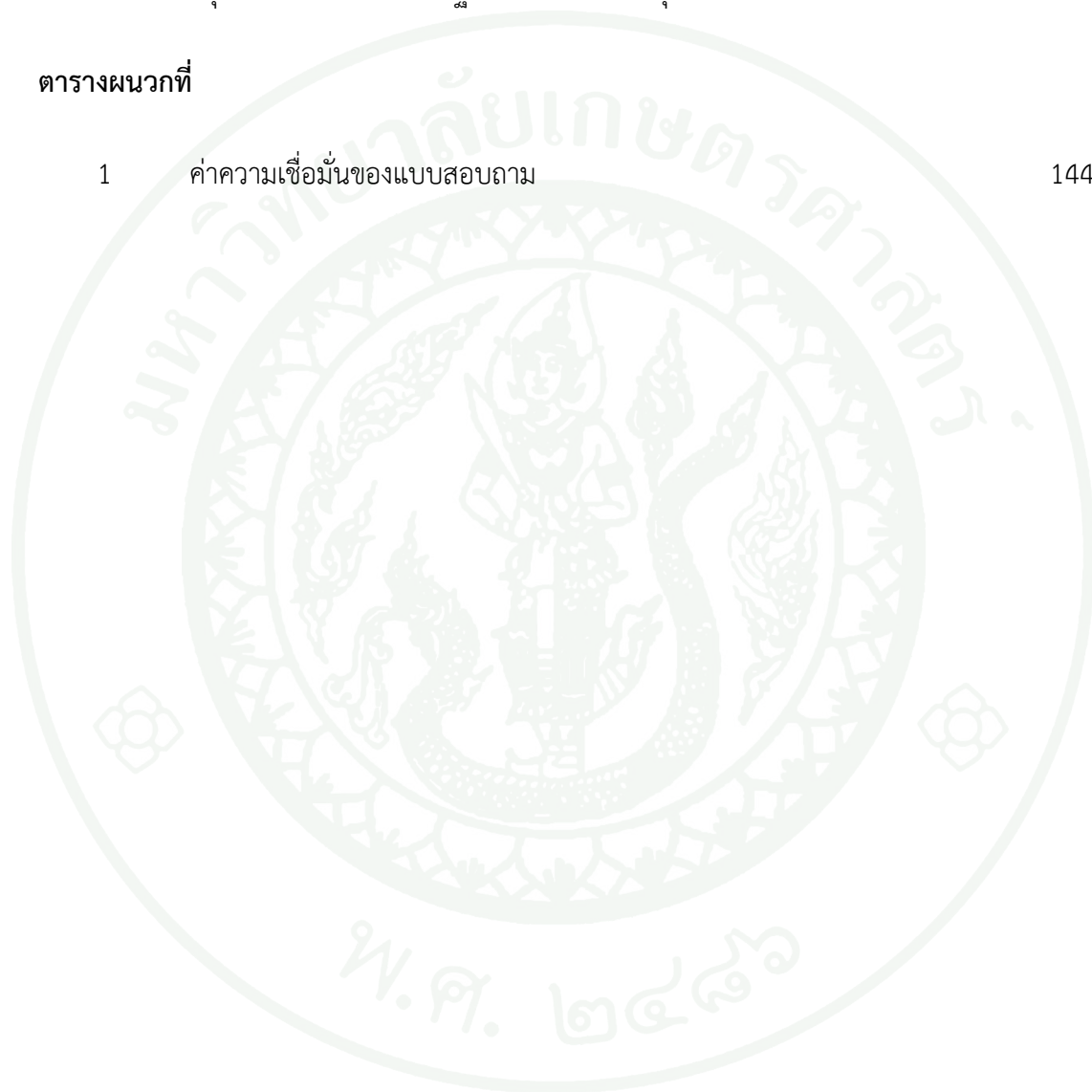
ตารางที่		หน้า
1	การเลือกปัญหาที่ศึกษาและที่มาของปัญหาจากนักวิชาการที่เคยศึกษา	40
2	แสดงชุมชนมีจำนวนประชากรและครัวเรือนในเขตเทศบาลนครแม่สอด	44
3	หมู่บ้านและจำนวนประชากรเทศบาลตำบลท่าสายลวด	51
4	ตารางที่ใช้สุ่มตัวอย่าง	69
5	จำนวน และร้อยละของข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง	87
6	ภาพรวมของปัญหาที่มีความสำคัญในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด ศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด	91
7	ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบของการจัดกลุ่มปัญหาในกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด	95
8	แสดงผลการทดสอบความเพื่อหาความสัมพันธ์โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ถดถอยพหุ	101
9	แสดงผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่มีเพศแตกต่างกัน	105
10	แสดงผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่มีอายุแตกต่างกัน	105

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
11	แสดงผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่มีสถานภาพการสมรสแตกต่างกัน	106
12	แสดงผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่มีภูมิฐานะแตกต่างกัน	106
13	แสดงผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน	107
14	แสดงผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่มีอาชีพแตกต่างกัน	107
15	แสดงผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่มีหน่วยงานสังกัดที่แตกต่างกัน	108
16	แสดงผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนแตกต่างกัน	109
17	แสดงผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่มีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเพื่อจัดตั้ง “นครแม่สอด” แตกต่างกัน	110

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
18	สรุปผลการทดสอบสมมติฐานจากปัจจัยส่วนบุคคล	118
ตารางผนวกที่		
1	ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม	144



สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	ตัวแบบสถาบัน	26
2	ตัวแบบกระบวนการ	26
3	ตัวแบบชนชั้นนำ	28
4	ตัวแบบกลุ่ม	29
5	ตัวแบบระบบ	30
6	ขั้นตอนของตัวแบบหลักเหตุผลที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจ	34
7	แสดงอาณาเขตและแสดงที่ตั้งอำเภอของจังหวัดตาก	42
8	แสดงตราสัญลักษณ์ประจำเทศบาลนครแม่สอด	43
9	แสดงกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย	66
10	สรุปกระบวนการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด	92
11	สรุปกระบวนการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด	115

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

เมื่อกล่าวถึงหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานในระดับล่าง เช่น การจัดการดูแลรักษาถนนหนทาง คุณภาพชีวิต และการรักษาความสะอาด ฯลฯ ที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดคือ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” นั้นโดยทั่วไปเราคงจะนึกถึงแต่เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) ซึ่งมีการกำหนดรูปแบบให้เป็นโครงสร้างคล้ายกันทั่วประเทศ กล่าวคือ มีกฎหมายกำหนดการจัดตั้ง รูปแบบการบริหารงาน อำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคคล การคลังและงบประมาณเป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ ความคล้ายคลึงกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ทำให้สิ่งที่เรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ไม่เป็นที่รู้จักแพร่หลายสำหรับประเทศไทย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547) แม้จะได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นแล้ว 2 แห่งคือ กรุงเทพมหานคร ใน พ.ศ.2518 (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539: 218) และเมืองพัทยา ใน พ.ศ.2521 (วัลลภ รัฐนิตรานนท์, 2554ก: 197) ซึ่งทั้งสองแห่งดังกล่าว ต่างเกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้นๆ เป็นสำคัญ และถ้าหากจะนับถึงปัจจุบันก็นานเกือบครึ่งศตวรรษแล้ว การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทยซึ่งมีการพัฒนาไปตามลำดับ มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นองค์การนิติบุคคลทั่วประเทศครบทุกตารางนิ้วซึ่งมีมากกว่า 8,000 แห่ง (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 2553: 108) แต่ถึงกระนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ดำเนินการอยู่เพียง 2 แห่งเท่าเดิม ซึ่งนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตนายกรัฐมนตรีเคยกล่าวว่า “ตามจริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งดังกล่าวโดยโครงสร้างหรืออะไรหลายๆอย่างก็แทบจะไม่แตกต่างจากการเป็นเทศบาล เพียงแต่อยู่ในพื้นที่ที่ถูกนิยามว่าเป็นพิเศษเท่านั้น” (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, 2553: 49)

สำหรับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในประเทศไทยนั้นได้เริ่มบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 แล้วก็ถูกนำมาบัญญัติใหม่อีกครั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งมีลักษณะเดียวกัน ในมาตรา 78 (3) บัญญัติให้ “รัฐต้อง...กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” ประกอบมาตรา 284 วรรคเก้า บัญญัติให้... “การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้ง” ซึ่งจากการที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นได้ ใน พ.ศ.2553 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนัก

นายกรัฐมนตรี จึงได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการพัฒนารูปแบบการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายหรือกลุ่มพื้นที่และรูปแบบการจัดตั้งองค์กรบริหารการจัดการในพื้นที่พิเศษ” เพื่อการศึกษาและเสนอแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่ต่างๆ โดยได้นำเสนอพื้นที่นำร่อง 5 กลุ่มที่มีศักยภาพและความพร้อมสำหรับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มเมืองศูนย์กลางการbinsวรรณภูมิ จ.สมุทรปราการ, กลุ่มเมืองท่องเที่ยวเกาะสมุย จ.สุราษฎร์ธานี, กลุ่มเมืองประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา-สุโขทัย, กลุ่มเมืองอุตสาหกรรมและโลจิสติกส์แหลมฉบัง-มาบตาพุด และกลุ่มเมืองการค้าชายแดนแม่สอด จ.ตาก เพื่อให้มีการจัดตั้งพื้นที่ที่มีความเหมาะสมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว (สถาบันพระปกเกล้า, 2554: 19)

สำหรับกลุ่มเมืองการค้าชายแดนอำเภอแม่สอด จ.ตากนั้น เป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เพราะมีการดำเนินการขับเคลื่อนสู่การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีความเป็นรูปธรรมชัดเจนมาก โดยมีร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... ซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรียบร้อยแล้ว (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554) มีการจัดสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่อง แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด ซึ่งดำเนินการภายใต้ความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสถาบันพระปกเกล้า องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ คณะกรรมการศึกษาที่ประกอบด้วยนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันต่างๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ซึ่งจากแนวคิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นได้กลายเป็นนโยบายของรัฐบาลเมื่อคณะรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาตามระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในเดือนพฤษภาคม 2554 (เทศบาลนครแม่สอด, 2554) อันเป็นสาเหตุให้ความสำคัญของการจัดตั้งนครแม่สอด มีความสำคัญในฐานะนโยบายของรัฐบาลที่พยายามพัฒนาการกระจายอำนาจอีกระดับหนึ่ง นอกเหนือจากที่ทำกันตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ คือการพัฒนาพื้นที่ท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษให้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีรูปแบบและอำนาจหน้าที่สอดคล้องกับศักยภาพและความเหมาะสมกับพื้นที่

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นว่า การจัดตั้งนครแม่สอดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในประเทศไทยนั้น เป็นแนวคิดที่สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นที่สอดคล้องกับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ซึ่งมีศักยภาพในการเป็นประตูเศรษฐกิจที่จะเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และเป็นฐานในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ จัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและรองรับการเจริญเติบโตของพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญคือให้ “นครแม่สอดโมเดล” เป็นตัวแบบให้กับกลุ่มเมืองเมืองชายแดนอื่นๆ เช่น เมืองแม่สาย เมืองมุกดาหาร เมืองนครพนม เมืองหนองคาย เมืองอรัญประเทศ เมืองระนอง เมืองสะเดา เมืองประดังเบซ และเมืองสุโขทัย-โกลกที่มีการค้าชาย การแลกเปลี่ยนทั้งในลักษณะของวัฒนธรรมและแรงงานที่มีการหมุนเวียนเข้ามาทำงานเพื่อศักยภาพของท้องถิ่นในการสร้างการพัฒนาแก่พื้นที่และ

ประเทศนั้น (อภีรักษ์ โกษะโยธิน, 2553: 55) ถือว่าเป็นแต่เพียงนโยบายของรัฐบาลที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากความสำเร็จของนครแม่สอด ในเรื่องนโยบายสาธารณะที่ไม่มีการทำการศึกษา ประกอบกับความเป็นนโยบายที่ใช้เป็นต้นแบบที่จะพัฒนากลุ่มเมืองชายแดนที่อื่นๆ จึงเป็นเหตุจูงใจให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาขั้นตอนหรือกระบวนการจัดตั้งนครแม่สอดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในขั้นตอนต่างๆ เพื่อจะทำให้ทราบถึงกระบวนการจัดตั้งและสภาพปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ในการจัดตั้งนครแม่สอดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ รวมทั้งจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นพร้อมเสนอกลยุทธ์ในการช่วยแก้ไขปัญหาและการพัฒนาพื้นที่ต่างๆ ที่มีแผนการพัฒนาเพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล คณะกรรมการดำเนินการกำหนดนโยบาย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในการใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในกระบวนการจัดทำนโยบาย การวางแผนการดำเนินการ และการกำหนดนโยบายในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืนและเป็นฐานรากของการพัฒนาประชาธิปไตยของชาติให้เจริญก้าวหน้าสืบไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาปัญหาและกระบวนการในการดำเนินการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อปัญหาในการดำเนินการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลของผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย
3. เพื่อศึกษาปัญหาในการดำเนินการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่มีผลต่อความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้อธิบายกระบวนการเพื่อดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด โดยจะศึกษาประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายและปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าว

ประชากรที่ใช้ศึกษา ผู้วิจัยได้นำมาจากรายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่อง แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” ที่จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ครั้งที่ 1 จำนวน 89 รายชื่อ และครั้งที่ 2 จำนวน 131 รายชื่อ รวมเป็น 220 รายชื่อ (สถาบันพระปกเกล้า, 2554)

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ศึกษานั้นมี 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพ ได้ใช้วิธีการเลือกเจาะจง (Purposive Sampling) ในการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน 9 คนประกอบด้วยผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานท้องถิ่น ข้าราชการส่วนภูมิภาค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนักวิชาการที่เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการผลักดันการจัดตั้งนครแม่สอด เป็นต้น

กลุ่มที่สองเป็นผู้ให้ข้อมูลเชิงปริมาณ ได้ใช้กลุ่มตัวอย่างเพื่อศึกษาถึงปัญหาในการกำหนดนโยบายจัดตั้งนครแม่สอด ด้วยวิธีเลือกแบบง่าย (Simple Random Sampling) จากรายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนาครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 รวมกันมีขนาดตัวอย่างสัดส่วนที่ร้อยละ 30 ของจำนวนรายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนาทั้งหมด (Neuman อ้างใน พิเชิต พิทักษ์เทพสมบัติ, 2548: 254) ซึ่งจะได้กลุ่มตัวอย่างที่จะทำการศึกษานี้จำนวนประมาณ 70 ตัวอย่าง

พื้นที่ที่ใช้ศึกษา ได้แก่ เทศบาลนครแม่สอด และเทศบาลตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ระยะเวลาที่ศึกษา ได้แก่ เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2555 ถึง เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2556

ประโยชน์ที่ได้รับ

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยคาดว่าจะได้ประโยชน์ที่เกิดขึ้น ดังนี้

1. ทำให้ทราบขั้นตอนและกระบวนการเพื่อจัดตั้งนครแม่สอดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อจะสามารถนำองค์ความรู้ที่ได้มาสร้างข้อสรุปเป็นตัวแบบเฉพาะในการทำ ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายของนครแม่สอด ที่เห็นภาพที่ชัดเจน
2. ทำให้ทราบสภาพปัญหาในกระบวนการเพื่อจัดตั้งนครแม่สอดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

3. ทำให้ทราบตัวแปรที่ส่งผลต่อแนวโน้มความเป็นไปได้ของการกำหนดนโยบายจัดตั้งนครแม่สอดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

4. ทำให้ทราบปัจจัยที่มีผลต่อสภาพปัญหาต่างๆ ที่มีผลต่อการจัดตั้งนครแม่สอดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อจะได้ไปประมวลเป็นแนวทางการจัดการปัญหาที่ต้องแก้ไขต่อไป

5. ผลจากการศึกษาในครั้งนี้ จะสามารถสรุปเป็นบทเรียน สำหรับการพัฒนากลยุทธ์ในการกำหนดนโยบายการจัดตั้งพื้นที่ต่างๆ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อจะได้นำไปดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ต่อไป

สมมติฐานการวิจัย

ในการศึกษาปัญหาและกระบวนการในการดำเนินการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดนั้นผู้เขียนได้กำหนดสมมติฐานสำหรับการวิจัยได้ต่อไปนี้

1. กระบวนการเพื่อจัดตั้งนครแม่สอดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น น่าจะมีขั้นตอนและกระบวนการที่สำคัญหลายขั้นตอนเกิดขึ้นจึงควรนำขั้นตอนต่างๆ เหล่านั้นมาสรุปเป็นองค์ความรู้รวมเพื่อสร้างเป็นตัวแบบการศึกษาเฉพาะในการอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายของการจัดตั้ง นครแม่สอด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

2. กระบวนการเพื่อจัดตั้งนครแม่สอดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น น่าจะมีปัญหาหรืออุปสรรคต่างๆ เกิดขึ้นและน่าจะมีหลายปัญหาและแต่ละปัญหานั้นน่าจะมีระดับความสำคัญมากน้อยแตกต่างกัน จึงควรนำมาจัดลำดับความสำคัญของปัญหาต่างๆ ซึ่งปัญหาที่มีลำดับความสำคัญมากกว่าควรได้รับการแก้ไขก่อนเพื่อจะทำให้กระบวนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดประสบผลสำเร็จตามความประสงค์ของคนในพื้นที่และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ท้องถิ่นสามารถจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการสำรวจในครั้งนี้ น่าจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความเป็นไปได้ในการจัดตั้งนครแม่สอดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

4. ปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง น่าจะมีความสัมพันธ์ต่อปัญหาในการจัดตั้งนครแม่สอดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หมายความว่า การเปลี่ยนสถานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเทศบาลนครแม่สอดและเทศบาลตำบลท่าสายลวดที่มีการดำเนินการอยู่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ให้เป็นรูปแบบและสถานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... ที่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว

นครแม่สอด หมายความว่า ชื่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่อยู่ระหว่างดำเนินการจัดตั้งขึ้นในพื้นที่เทศบาลนครแม่สอดและเทศบาลตำบลท่าสายลวด จังหวัดตาก

กระบวนการจัดตั้ง หมายความว่า กระบวนการที่เริ่มตั้งแต่ขั้นการค้นหาและรวบรวมข่าวสาร ข้อเสนอแนะหรือสนับสนุนการกำหนดนโยบาย ขั้นดำเนินการกำหนดหรือวางนโยบาย ขั้นกำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย ขั้นเอานโยบายไปปฏิบัติ ขั้นประเมินผลของนโยบาย และขั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งนครแม่สอด หมายความว่า ระดับของโอกาสที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติสำหรับการจัดตั้งนครแม่สอด”ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามการประเมินของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย

ปัญหา หมายความว่า ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายซึ่งได้แก่ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน, การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร, การขาดอุดมการณ์, การหาประโยชน์แฝงเร้นของคนบางกลุ่ม, ความสอดคล้องกับค่านิยมของผู้ที่เกี่ยวข้อง, ความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง, ผลประโยชน์ของนักการเมืองในเขตเลือกตั้ง, มติมหาชน, ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนส่วนใหญ่, อำนาจกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง, สถานภาพทางสังคมของกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง, จำนวนผู้ได้รับผลกระทบ, สอดคล้องกับนโยบายหลักของผู้นำรัฐบาล, ลักษณะของประเด็นปัญหาที่กำหนดเป็นนโยบาย, วัตถุประสงค์ของนโยบาย, ความเพียงพอของทรัพยากร, ลักษณะของหน่วยงานดำเนินการ, ทัศนคติของผู้นำการกำหนดนโยบาย, การสนับสนุนและให้ความร่วมมือจากกลุ่มต่างๆ, การคำนึงถึงวัฒนธรรม อัตลักษณ์ของพื้นที่, แรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่, ความชัดเจนของนโยบาย, การแทรกแซงการตัดสินใจ, การสนับสนุนจากชนชั้นนำ, การสนับสนุนจากสื่อมวลชน, ผลกระทบต่อพฤติกรรมของผู้กำหนดนโยบาย, ความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและการแยกแยะกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย ตามการประเมินระดับและความสำคัญของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย หมายความว่า ผู้เข้าร่วมสมมนาระดมความคิดเห็น เรื่อง แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด ที่จัดโดยสำนักงาน

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ หมายความว่า ผู้ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายจัดตั้งนครแม่สอดโดยการสัมภาษณ์กับผู้วิจัย

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ. ฉบับที่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการพิจารณา

บทที่ 2

การตรวจเอกสาร

สำหรับการตรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในครั้งนี้ประกอบด้วย

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
3. แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบาย
4. แนวความคิดเกี่ยวกับปัญหาในการกำหนดนโยบาย
5. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับ “นครแม่สอด” จังหวัดตาก
6. สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ.....
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งรายละเอียดของการตรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในครั้งนี้สามารถสรุปเป็นตัวแปรต่างๆ ที่ใช้ในการวิจัยโดยสร้างเป็นกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา (Conceptual Framework) โดยกล่าวถึงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ที่ได้จากการตรวจเอกสารในครั้งนี้อีกด้วย

ซึ่งรายละเอียดต่างๆ นั้นสามารถแสดงตามลำดับดังต่อไปนี้

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

Norton (1994: 23-30 อ้างใน อุดม ทุมโฆษิต, 2552: 199-200) อธิบายความหมายของการปกครองท้องถิ่น ว่ามาจากแนวคิดที่ฝังลึกในความเชื่อและการปฏิบัติ ซึ่งคำว่าท้องถิ่น (Local) ที่ใช้กันนี้มาจากพื้นฐานทางภาษา ความเชื่อ และความเคยชินในการปฏิบัติของประเทศอังกฤษตั้งแต่โบราณ คำนี้มีความหมายแตกต่างไปจากคำว่า “ชุมชน” (Commune) ในภาษาฝรั่งเศส ซึ่งมีได้หมายถึงการจัดตั้งองค์กรตัวแทนประชาชน (elected representative bodies) ขึ้นมาปกครองดูแลประชาชน แต่หมายถึง “การบริหารจัดการตนเอง” (self-administering) ของประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตชุมชนนั้น แนวคิดชุมชนของฝรั่งเศสจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “การจัดกลุ่มดูแลตัวเองร่วมกันตามธรรมชาติของประชาชนในเขตพื้นที่หรืออาจอยู่นอกเขตพื้นที่ก็ได้ โดยประชาชนเหล่านั้นจะมีวิธี

คิด วิธีชีวิต วิธีความเชื่อ และผลประโยชน์ร่วมกัน” ฝรั่งเศสเป็นตัวอย่างที่ดีในการจัดการปกครองท้องถิ่นแบบใช้ชุมชนเป็นแนวคิดพื้นฐานในการปกครองท้องถิ่น ต่างกับอังกฤษที่ใช้คำว่า “ท้องถิ่น” ซึ่งนำเอาเขตพื้นที่มาเป็นหลักในการจัดหน่วยปกครอง โดยรัฐบาลกลางกำหนดรูปแบบการปกครองเอาไว้ให้ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าเป้าหมายแรกเริ่มในการจัดตั้งท้องถิ่นของอังกฤษและของฝรั่งเศสจะแตกต่างกัน คือ อังกฤษจะมุ่งเน้นไปที่ความสะดวกในการใช้อำนาจจากรัฐบาลกลางลงไปควบคุมดูแลในการจัดการปกครอง เพื่อให้สามารถควบคุมกลุ่มคนในท้องถิ่นต่างๆ ได้ง่ายขึ้น ส่วนฝรั่งเศสยึดถือเอาลักษณะ “ชุมชนพึ่งตัวเองดั้งเดิม” มาเป็นหน่วยจัดการปกครอง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแนวความคิดทางการปกครอง สามารถไหลเวียนไปมาหาสู่กันได้ ทำให้มีการศึกษาเลียนแบบซึ่งกันและกันอยู่บ้างตามสมควร จึงทำให้ปัจจุบันเขตปกครองท้องถิ่นตนเองของฝรั่งเศสนำเอาหลักปกครองท้องถิ่นของอังกฤษบางส่วนไปใช้เช่นกัน เช่น การอนุญาตให้รัฐบาลกลางเข้าไปจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นของชุมชนมากขึ้น ทำให้ชุมชนพึ่งตัวเองดั้งเดิมต้องมีอิสระภายใต้กฎหมายที่รัฐบาลกลางตราขึ้นบังคับใช้ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นได้ว่า คำว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นคำที่ใช้กันมานานซึ่ง อุดม ทุมโฆสิต (2552: 210-223) ได้ทำการรวบรวมไว้ตามพจนานุกรมของมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ หมายถึง “การควบคุมและการจัดองค์กรปกครองของเมือง หรือเขตปกครองของท้องถิ่น โดยกลุ่มบุคคลที่ได้รับ (the control and organization of town and small areas by people who are elected from them) และสารานุกรมทางสังคมศาสตร์ของ Robson (1953) ที่ได้อธิบายความหมายของการปกครองท้องถิ่นในบริบทแบบอังกฤษไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่มีแนวคิดพื้นฐานมาจากการจัดเขตพื้นที่ในการปกครอง โดยชุมชนผู้จัดการปกครองเหล่านั้นไม่มีอำนาจอธิปไตยของตนเอง แต่มีสิทธิในการจัดการปกครองโดยกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ชุมชนเหล่านี้มีสิทธิจัดตั้งองค์กรจำเป็นสำหรับจัดการภารกิจต่างๆ ของตนเอง โดยนัยดังกล่าว การดำรงไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญและมีความจำเป็นต่อการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง อนึ่ง การปกครองท้องถิ่นต้องปลอดจากการควบคุมภายนอก เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่น (Local community) สามารถบริหารกิจการของตนเองได้อย่างอิสระ โดยความเป็นอิสระนี้ จะต้องครอบคลุมไปในทุกกิจกรรมของท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไขแห่งกฎหมายของรัฐ และในฐานะที่ท้องถิ่นเป็นผู้ครอบครองอำนาจอธิปไตยส่วนหนึ่งของรัฐเอาไว้ ท้องถิ่นจึงต้องได้รับการดูแลคุ้มครองจากรัฐด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเป็นไปไม่ได้ที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมทางการเมืองการปกครองของตนเองตลอดมา ดังนั้น การใช้อำนาจของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นสามารถทำได้โดยผ่านการเลือกตั้ง และใช้มติข้างมากเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจเรื่องราวดังกล่าวของท้องถิ่น

จากความหมายตามพจนานุกรมและสารานุกรมทำให้เห็นว่า การจัดระบบปกครองของท้องถิ่น มีหลักการที่สำคัญดังนี้ (อุดม ทุมโฆสิต, 2552: 211-212)

1. ต้องมีเขตปกครอง (territory)

2. ต้องมีผู้อยู่อาศัยในเขตปกครองนั้น (inhabitants or citizens)
3. ต้องมีกฎหมายของประเทศให้สิทธิอำนาจการปกครองไว้ (legal right)
4. ต้องมีองค์กรปกครองเพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ที่จำเป็น (nessessary organization)
5. มีคณะผู้ปกครองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน (electoral system)
6. การบริหารของท้องถิ่นต้องมีอิสระตามกฎหมาย (Legal autonomy)

จากการศึกษาถึงความหมายและลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นข้างต้น อุดม ทุมโฆสิต (2552: 222-223) ยังได้ประมวลสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง “การจัดการปกครองของท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่น” การจัดการปกครองดังกล่าว กระทำโดยการเลือกคณะบุคคลเข้ามาดำเนินการจัดการปกครองซึ่งท้องถิ่นและชุมชนแต่ละท้องถิ่นดังกล่าว อาจมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันในด้านอาณาเขต จำนวน ประชากร ความเจริญมั่งคั่ง เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดเป็นองค์การบริหารส่วน จังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ทำให้ท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีลักษณะทางการปกครองเป็นการเฉพาะของตนเอง

2. ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นที่จะสถาปนาขึ้นเป็นหน่วยปกครองต้องมีคุณสมบัติพื้นฐานหลายประการ

2.1 มีอาณาเขตและประชากรของท้องถิ่นที่ชัดเจนจนระบุได้ว่า พื้นที่และประชากรไหน เป็นของท้องถิ่น และอันไหนไม่ใช่ ทั้งเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในเขตการปกครอง และประชากรผู้มี สิทธิและหน้าที่ทางการปกครอง

2.2 ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นจะต้องมีลักษณะจำเพาะ (uniqueness) ของตัวเองไม่ว่าจะเป็น ลักษณะของเขตแดน ประชากร ประเพณี วัฒนธรรม ตลอดจนทรัพยากรในท้องถิ่น ซึ่งลักษณะเฉพาะ ของแต่ละท้องถิ่นต้องการวิธีการปกครองที่มีความเฉพาะเจาะจงกับท้องถิ่นนั้น นโยบายปกครองทั่วไป (general policy) ของรัฐบาลกลางอาจไม่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นเหล่านี้ก็ได้ ดังนั้น การใช้อำนาจของรัฐบาลกลางในท้องถิ่น ควรจะได้รับความเห็นชอบในการประยุกต์ปฏิบัติจาก ท้องถิ่นด้วย

2.3 มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นกรอบปฏิบัติที่ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชน คณะผู้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งรัฐบาลกลางได้เข้าใจตรงกันว่า เรื่องใดที่ท้องถิ่นต้องทำ เรื่องใดสมควรทำ และเรื่องใดไม่ควรทำ

2.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะทางกฎหมาย และมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องเป็นนิติบุคคลที่มีอิสระในการทำงานตามขอบเขตหน้าที่ของตนเองได้อย่างเสรี เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเสียก่อน เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐในที่สุด อำนาจอิสระของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญ และความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

2.5 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องดำเนินการปกครองโดยอาศัยกรอบและอาศัยอำนาจที่ได้รับโดยสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายดังกล่าวแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.5.1 สิทธิที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ และเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับตำบล และข้อบังคับจังหวัด เป็นต้น

2.5.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการจัดเก็บภาษี กำหนดงบประมาณ และดำเนินกิจการใดๆ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองนั้นๆ

2.6 ต้องมีความเป็นสถาบัน หรือมีองค์กรที่ถาวรรองรับ เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารและดำเนินการต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปกครองตนเอง องค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ปกครองตนเองของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนั้นต้องมีสถาบันของพนักงานท้องถิ่นรองรับ เพื่อให้ท้องถิ่นมีผู้ปฏิบัติงานแบบถาวร และเป็นมืออาชีพ

2.7 ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นรู้ปัญหาของตัวเองดีกว่าส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมกับเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้น ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

นอกจากนี้ผู้วิจัยก็ได้รวบรวมความหมายของการปกครองท้องถิ่นจากนักวิชาการต่างๆ ซึ่งพอให้เกิดความเข้าใจเพิ่มมากขึ้นดังนี้

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2519: 40) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง รูปแบบการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่างๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตัวเอง

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2534: 6-7) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองในระดับท้องถิ่น อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐบาลกลาง โดยถือว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของคนในท้องถิ่นนั้น ที่จะต้องเลือกตั้งผู้มีอำนาจปกครองขึ้นมา องค์การปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นภายใต้การควบคุมของรัฐบาลแต่มีอำนาจเพียงพอในการกำหนดนโยบายและดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้ โดยอธิบายหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น (Local self-government) มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

1. การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนด้วยการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบสำคัญและการเลือกตั้งนี้ต้องหมายถึงการเลือกตั้งทั้งฝ่ายบริหาร เช่น ตัวบุคคลที่จะเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือตัวบุคคลที่จะเป็นนายกเทศมนตรี ซึ่งควรมาจากการเลือกตั้ง และสภาท้องถิ่น (Local council) ก็เช่นเดียวกัน เช่น สมาชิกควรจะต้องมาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง (political participation) เป็นสำคัญ

2. การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน ควรให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อผลสมบูรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบ อีกทั้งจะต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายในกรณีที่มีการละเมิดต่อผู้อื่นอีกด้วย

3. การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน ควรให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมีอำนาจในการจัดการรายได้ เช่น การจัดเก็บภาษี การออกพันธบัตรการพาณิชย์ เป็นต้น เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีรายได้ มีเงินพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้

4. การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน ควรให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย และนโยบายดังกล่าวต้องไม่ขัดกับนโยบายปกครองของประเทศ และมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ด้วยการตราข้อบัญญัติต่างๆ ออกมาบังคับใช้ในเขตการปกครองนั้นๆ

5. การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ควรอยู่ในสายการบังคับบัญชา (hierarchy) ของแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น รวมทั้งไม่ควรอยู่ในสายการบังคับบัญชา

ของทางราชการ อันจะทำให้ขาดลักษณะของควมมีอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) หากแต่อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐมีกฎหมายรับรอง

โกวิท พวงงาม (2544: 21-22) กล่าวถึงหลักการปกครองท้องถิ่น มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. เป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไป ไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเองเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของชาติ อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญ และความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (legal right) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ อาทิ เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คืออำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหา และวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบ และกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

Robson (1953: 574) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal right) และมีองค์กรที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

Clark (1957: 87-89) ให้ความหมายของ การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

Wit (1967: 101-103) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปในหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนแล้ว การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กร อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลในส่วนกลางโดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจตน

ดังนั้นจึง สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลส่วนกลางได้อนุญาตหรือกระจายอำนาจไปให้องค์การปกครองที่มีการจัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐมีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการท้องถิ่นได้ตามกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและตัดสินใจในการดำเนินการปกครองท้องถิ่นของตนเองโดยตรง และดำเนินกิจการสนองเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ความหมาย

องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หมายถึง หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป ความแตกต่างนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะของท้องถิ่นนั้นๆ เอง เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นต้น โดยลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นทำให้การใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปไม่เหมาะสม และไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการคิดค้นหารูปแบบการจัดตั้งองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นโดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแบบทั่วไป (General Functions) และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแบบพิเศษ (Special Function) เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547: 3)

ลักษณะการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ องค์กรที่จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นโดยมีลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ด้วยผลสืบเนื่องมาจาก “ลักษณะเฉพาะ” ของท้องถิ่นนั้นๆ และด้วยเหตุผลนี้เองจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ใช้กับพื้นที่ทั่วประเทศไม่มีความเหมาะสมกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้อง “ออกแบบ” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ขึ้นเพื่อให้รับผิดชอบภารกิจนี้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547)

1. การมีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การมีโครงสร้างที่ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นไปเพื่อให้มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นๆ โดยการมีโครงสร้างที่แตกต่างไปนี้อาจเป็นกรณีที่มีการจัดรูปแบบการบริหารจัดการที่ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น รูปแบบการบริหารเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 ที่มีการนำเอารูปแบบสภา-ผู้จัดการ (City-Manager) ซึ่งเป็นการนำรูปแบบการบริหารเทศบาลในประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามาใช้

2. การกำหนดที่มาของผู้บริหาร “ผู้บริหารท้องถิ่น” เป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้พื้นที่มีความเจริญ ประชาชนอยู่ดีมีสุขในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยทั่วไปมักจะมีการกำหนดที่มาของผู้บริหารที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เช่น ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในกรณีของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 และผู้บริหารที่มาจากมืออาชีพ ในกรณีของเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521

3. การมีอำนาจหน้าที่ในทางบริหารกิจการสาธารณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเนื่องจากเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีการบริหารจัดการท้องถิ่นและดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นที่มีลักษณะบางประการต่างไปจากพื้นที่อื่นของประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินการต่างๆ เช่น กรณีเมืองพัทยา มีลักษณะเป็น “เมืองท่องเที่ยว” การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับเมืองพัทยาก็จะมีการกำหนดให้เมือง

พืชมามีอำนาจหน้าที่ใน “การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว” ซึ่งไม่มีกำหนดไว้ในท้องถิ่นอื่น เป็นต้น

4. รายได้ ประการที่สำคัญในการพิจารณาว่าท้องถิ่นใดควรที่จะบริหารจัดการในรูปแบบ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” นั้นสิ่งที่จำเป็นที่สุดก็คือประเด็นเรื่องรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีความพอที่จะบริหารจัดการเองได้ ทั้งนี้ เพราะหากท้องถิ่นไม่มีศักยภาพทางรายได้ที่พอเพียงในการนำมาใช้จัดบริการสาธารณะต่างๆ ให้กับประชาชนแล้ว ท้องถิ่นนั้นก็จะต้องพึ่งพารัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นย่อมหมายความว่าท้องถิ่นดังกล่าวขาดอิสระในด้านการคลังนั่นเอง

5. การมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่น “การบริหารงานบุคคล” ขององค์กรที่มีการจัดรูปแบบเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น ที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา มีเจ้าหน้าที่และบุคลากรเป็นจำนวนมาก จึงมีการจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากองค์กรท้องถิ่นอื่น คือ กรุงเทพมหานครมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร (ก.กทม.) และเมืองพัทยามีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา) ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองดังกล่าว เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารมากขึ้น

6. ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้นำมีอำนาจกำกับดูแลมีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบดูแลประชาชนในท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น ในบางประเทศได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลให้ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น กรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล กล่าวคือ กรุงโซลจะขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง เป็นต้น หรือกรณีของประเทศไทยนั้น กรุงเทพมหานครก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ลักษณะของเขตพื้นที่ที่มีการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

โดยหลักการแล้ว การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่นั้น จำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ด้วย ในบางพื้นที่ที่มีความแตกต่างจากพื้นที่โดยส่วนใหญ่ของประเทศหรืออาจจะมีเหตุผลความจำเป็นอย่างอื่นที่ทำให้การดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปดำเนินการได้ผลไม่ดีเท่าที่ควร ก็จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเฉพาะหรือเป็นรูปแบบพิเศษจะต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นๆ ด้วยเพื่อที่จะได้มีการกำหนดรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของท้องถิ่นซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมที่เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่าง

มีประสิทธิภาพ โดยลักษณะที่พบเห็นโดยทั่วไปได้แก่การปกครองพื้นที่ๆ มีลักษณะ ดังต่อไปนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2554: 29-30)

1. เขตนครหลวงหรือพื้นที่ที่เป็นเมืองหลวง โดยทั่วไปแล้ว การปกครองในเขตนครหลวงของประเทศต่างๆ ทั่วโลกต่างมีลักษณะที่พิเศษแตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นรูปแบบปกติทั่วไป เนื่องด้วยสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ โครงสร้างสังคม อาชีพ จำนวนประชากร ภารกิจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ ทำให้เขตการปกครองในนครหลวงมักจะแตกต่างจากเขตการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ยกตัวอย่างสำหรับประเทศไทย คือ กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างองค์กรที่แตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ กล่าวคือ มีสภากรุงเทพมหานคร มีสภาเขต มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยพื้นที่ที่เป็นเมืองหลวงของประเทศจะเป็นบริเวณที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังเป็นศูนย์รวมของส่วนราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จึงทำให้ประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่อพยพโยกย้ายเข้ามาเป็นประชากรแฝง(มิได้แจ้งย้ายที่อยู่กับสำนักทะเบียนราษฎร) ไม่ว่าจะเป็นเห็นผลทางด้านการทำงาน การศึกษา ฯลฯ ทำให้การจัดรูปแบบการบริหารจัดการต้องแตกต่างไปจากพื้นที่อื่นๆ ของประเทศ เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาได้ การจัดรูปแบบการบริหารจัดการเมืองหลวงจึงต้องคำนึงถึงศักยภาพในการจัดการกับปัญหาของเมืองหลวงได้ดี ต้องเป็นรูปแบบที่มีความคล่องตัวสูง เมืองหลวงที่มีการจัดรูปแบบเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครโตเกียว เป็นต้น

2. เขตพื้นที่ชายแดน เขตพื้นที่หรืออาณาบริเวณที่เป็นชายแดน เป็นพื้นที่ที่มักจะเสี่ยงต่อการประสบกับปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านความมั่นคง ดังนั้น ในการบริหารปกครองพื้นที่ส่วนนี้จึงมีความละเอียดเป็นพิเศษ กล่าวคือ หน่วยงานที่เข้าไปดูแลในพื้นที่ควรจะมีอำนาจบางประการที่จะสามารถตัดสินใจในการดำเนินการที่ทันท่วงทีเมื่อเกิดวิกฤติการณ์บางอย่างขึ้น เพื่อให้สามารถรับมือกับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้

ในกรณีการบริหารจัดการเขตพื้นที่ในลักษณะดังกล่าวนี้ มีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดและอาจสามารถนำมาปรับใช้ในเขตบริเวณพื้นที่ชายแดนของประเทศไทยได้คือ การปกครองแบบ “เขตแขวง” หรือภาค (Regions) ในประเทศอิตาลีซึ่งมีตัวอย่างเช่น เขตเกาะซิซิลี ซึ่งมีปัญหาในด้านการก่อการความไม่สงบเกี่ยวกับการแยกตัวเป็นเอกราช หรือในกรณีของเขตวาลเด ดาโอस्ता ที่มีเขตปลอดศุลกากรมีพลเมืองที่พูดภาษาฝรั่งเศส และภาษาฝรั่งเศสกับภาษาอิตาลีใช้ได้ทำกันในโรงเรียนและในทางการบริหาร เป็นต้น

3. แหล่งท่องเที่ยว เขตพื้นที่บริเวณที่เป็นเมืองท่องเที่ยว นั้น มักจะมีการกระจุกตัวของประชากรอยู่ในบริเวณที่เป็นศูนย์รวมการบริการการท่องเที่ยว หรือในพื้นที่ที่มีสถานที่ท่องเที่ยว ซึ่งในพื้นที่ส่วนนี้จึงมีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าส่วนอื่นของพื้นที่ ลักษณะของการดำเนินชีวิตของประชาชนก็จะมีแตกต่างจากในพื้นที่ส่วนอื่น ทำให้ความต้องการในการบริการสาธารณะขั้น

พื้นฐานก็ต้องต่างกันไปด้วยกับพื้นที่ส่วนอื่น ด้วยเหตุนี้ เมืองท่องเที่ยวหลายแห่งจึงมักมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นเพื่อให้ดูแลพื้นที่นี้เพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่ดังกล่าวนี้ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม

4. พื้นที่เกาะและพื้นที่ชนบท เกาะและพื้นที่ชนบทที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ห่างไกลความเจริญนั้น มักจะเป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลจากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในเรื่องการให้บริการกับประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว นอกจากนั้น ความต้องการในเรื่องของการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานยังมีอยู่มาก การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นให้มีหน้าที่รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะนอกเหนือไปจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจึงเป็นเรื่องที่สมควรอย่างยิ่ง แต่ทั้งนี้ ความแตกต่างในเรื่องลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ การดำเนินชีวิตของประชาชน จำนวนประชากร ฯลฯ จึงมักจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ข้อพิจารณาการกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ในการพิจารณาเพื่อกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นนั้นมีการจัดหมวดหมู่พิจารณาได้ 3 หมวดหมู่นี้ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2554: 26-27)

1. ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ หมายถึง การให้บริการประชาชนโดยตรง เช่น การจัดให้มีระบบสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปการ การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) การให้บริการด้านสาธารณสุข หรืองานด้านการบริการประชาชนอื่นๆ กิจกรรมเหล่านี้จะต้องถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้วยเหตุผลเพื่อความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการและให้บริการที่สะดวก รวดเร็วขึ้น นอกจากนี้กิจกรรมเหล่านี้ยังเป็นแหล่งที่มาของรายได้ ประเภทค่าธรรมเนียมต่างๆ หากกิจกรรมใดก่อให้เกิดรายได้ ค่าธรรมเนียม ค่าภาษี หรือค่าจัดทำบริการเหล่านี้ ควรให้ถือเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีจำนวนมาก รัฐบาลจึงควรจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น เพราะถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งนี้เข้ามาทำงานแทนภารกิจที่เคยเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

2. ภารกิจที่มีลักษณะการใช้อำนาจในทางปกครอง เป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่หรือการบริหารจัดการสาธารณะระดับพื้นฐาน เช่น การควบคุมการใช้ที่ดิน การจัดระเบียบจราจร การจัดทำผังเมือง การจัดตั้งเขตอุตสาหกรรม การจัดให้มีร้านค้า/เขตปลอดภาษี การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารจัดการเชิงพื้นที่ที่มีความเป็นเอกภาพ กิจกรรมในลักษณะนี้มีความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในทางปกครองและเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ แนวทางการพิจารณาการถ่ายโอนกิจกรรมประเภทนี้ คือ ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้ทันที หรืออาจตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษทำงานแทนส่วนราชการได้เฉพาะในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

3. การกึ่งที่ใช้อำนาจในทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ได้แก่ การจับกุม และการปราบปราม การค้ามนุษย์ สิ้นค้าหนีภาษี หรืองานที่เกี่ยวกับความมั่นคงกิจกรรมเหล่านี้อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ดำเนินการร่วมกับส่วนราชการเจ้าของอำนาจเดิม ในกรณีที่ส่วนราชการไม่สามารถจัดทำภารกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือมีข้อจำกัดในการดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษสามารถมีส่วนร่วมในการสนับสนุนภารกิจของส่วนราชการเหล่านี้ได้ ยกตัวอย่างเช่น การเป็นผู้รับเรื่องและส่งต่อความรับผิดชอบการร่วมสืบสวน การหาข้อมูลและรวบรวมฐานข้อมูลโยเป็นการร่วมกันทำงาน

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หมายถึง หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป จึงต้องมีการคิดค้นหารูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นโดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแบบทั่วไป (General Functions) และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแบบพิเศษ (Special Function) เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบาย

หัวใจของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นประเทศใดก็ตามก็คือ “นโยบายของรัฐ และเส้นเลือดใหญ่เลี้ยงชีวิตรัฐบาลก็คือกระบวนการในการกำหนดนโยบาย ดังนั้นการกำหนดนโยบายของรัฐจึงเป็นพฤติกรรมทางการเมืองที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของทุกระบบการเมือง ซึ่งผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเฉลียวฉลาดสุขุม รอบคอบ และอย่างระมัดระวัง มิฉะนั้นแล้วแทนที่นโยบายที่กำหนดขึ้นมานั้น จะก่อให้เกิดประโยชน์หรือผลดีแก่ประเทศชาติ อาจกลับเป็นผลเสียหรือโทษนานัปการแก่ประชาชนและประเทศชาติได้ ซึ่งในการดำเนินการกำหนดนโยบายหนึ่งๆนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ตามลำดับประดุจลูกโซ่ แต่ไม่อาจทราบลำดับขั้นตอนที่ดำเนินการอยู่ได้ (กุลธนะ ธนาพงศธร, 2519: 267-268)

อย่างไรก็ดี เพื่อความสะดวกแก่การทำความเข้าใจได้ง่ายขึ้น ผู้วิจัยจึงขออธิบายโดยเรียงลำดับขั้นตอนดังนี้

1. ความหมายของนโยบาย ความหมายของคำว่า “นโยบาย” และ “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) มีการกำหนดไว้หลากหลายต่างๆ กัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ของแต่ละบุคคล แต่โดยมากแล้วก็หมายถึงสิ่งเดียวกัน (สร้อยตระกูล อรรถมานะ, 2540: 40-41) ในที่นี้จะกล่าวถึงทั้งความหมายของนโยบายและนโยบายสาธารณะ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า นโยบาย น. หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ. (ราชบัณฑิตยสถาน, 2525: 422)

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2522: 57) ได้นิยามความหมายของนโยบายไว้ว่า แนวการดำเนินงาน (Course of action) ซึ่งผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ได้เลือกขึ้นมาจากหนทางที่จะกระทำได้หลายๆ หนทาง และกำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนและข้าราชการ ผู้ได้บังคับบัญชาถือปฏิบัติ

Lasswell and Kaplan (1970: 71) ได้ให้ความหมายไว้ว่า นโยบาย หมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นอันประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ

โดยในสังคมหนึ่งๆ ผู้นำสังคมนั้นๆ ต่างก็มีภาระหน้าที่มากมายที่จะต้องปฏิบัติในฐานะผู้นำของสังคม เช่น หน้าที่ที่จะต้องดูแลให้สมาชิกของสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดีตามที่เขาต้องการ ดูแลและรักษาความสงบ ความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินของสมาชิกในสังคมและการทำนุบำรุงรักษาจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมนั้นไว้ เป็นต้น ในการดำเนินตามภารกิจเหล่านี้ ผู้นำของสังคมมักจะต้องกำหนดหรือวางแผนสิ่งที่เรียกว่า “นโยบาย” ไว้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ (กุลธณ ธนาพงศธร, 2522: 2)

ปัจจุบันได้มีผู้พยายามให้ความหมายคำว่านโยบายไปในหลายๆ ทาง สุดแต่แต่วัตถุประสงค์และแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ของนักวิชาการแต่ละคน อย่างไรก็ตามที่ดึงดูดมุ่งหมายมักจะอยู่ภายใต้พื้นฐานอันสำคัญสองประการ (ราเชนทร์ คูวงษ์วัฒนาเสรี, 2539: 18) คือ แนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาลประการหนึ่ง กับ อีกประการหนึ่ง คือ โครงการที่สำคัญๆ ซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้นด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุสิ่งดังกล่าว

จากการพิจารณาความหมายของคำว่า “นโยบาย” ตามที่ ปกรณ์ ปรียากร (2526: 52) ได้รวบรวม เช่น ลาสเวลล์ (Harold D. Lasswell) กับ แคปลัน (Abraham Kaplan) กล่าวว่า “นโยบาย หมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้น อันประกอบด้วย เป้าหมาย คุณค่าและการปฏิบัติต่าง ๆ” สำหรับ อีสต์ตัน (David Easton) นั้น พูดถึงนโยบายของรัฐว่า “เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดสรรคุณค่าต่างๆ ของสังคมที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปเพื่อสังคมส่วนรวม” และครอลล์ (Morton Kroll) นั้นกล่าวถึงนโยบาย ได้แก่ “โครงร่างแห่งคุณค่าและพฤติกรรมต่างๆ ที่เป็นข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติของรัฐบาล”

เพราะฉะนั้นหัวใจสำคัญของนโยบายสาธารณะจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับคำประกาศ หรือข้อเขียนที่ออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือเป็นทางการ แต่ขึ้นอยู่กับ “กระบวนการ” ของการดำเนินการให้ได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะมากกว่า โดยกระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะที่ดี ต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในสังคม เข้ามาทำงาน โดยร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารความรู้ต่างๆ ร่วมกำหนดทิศทาง แนวทางของนโยบายสาธารณะ ร่วมดำเนินการตามนโยบายเหล่านั้น ร่วมติดตามผลและร่วมทบทวนนโยบายสาธารณะ เพื่อปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาต่อเนื่อง (ยอดชาย วิถีพานิช, 2548: 25)

2. กระบวนการกำหนดนโยบาย ในบรรดานักวิชาการทั้งหลายแต่ละคนต่างก็มีแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการหรือขั้นตอนในการกำหนดนโยบายแตกต่างกันออกไป บางแนวความคิดมุ่งที่จะอธิบายแจกแจงรายละเอียดของกระบวนการกำหนดนโยบายไว้อย่างละเอียดมากมายหลายประการ ส่วนแนวความคิดอื่น อาจแจกแจงขั้นตอนของการกำหนดนโยบายไว้อย่างสรุปเพียงไม่กี่ขั้นตอน นอกจากนี้บางแนวความคิดก็มีทัศนะที่ขัดแย้งกับแนวความคิดอื่นในเรื่องลำดับของขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย ดังนั้น เพื่อที่จะได้เห็นถึงความแตกต่างของแนวความคิดที่ต่างกัน จึงขอหยิบยกเอาแนวความคิดของนักวิชาการหลายๆ คนมาอธิบายเพื่อเป็นการพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างกันได้

กระบวนการของนโยบายสาธารณะ คือ กระบวนการต่างๆ ในการกำหนด ในการตัดสินใจ เกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน เกิดขึ้นโดย ตัวแสดงทางการเมืองหรือกลุ่มของตัวแสดง (political actor or group of actors) ซึ่งเป็นผู้นำทางการเมือง การคัดเลือกเป้าหมาย และวิธีการที่จะไปถึงเป้าหมายนั้นภายใต้สถานการณ์ที่จำแนกไว้แล้ว (specified situation) ซึ่งการตัดสินใจ และความสำเร็จจะขึ้นอยู่กับอำนาจของตัวแสดงดังกล่าว และเมื่อพิจารณาเนื้อหาโดยทั่วไปแล้ว น่าที่จะสามารถจำแนกกระบวนการกำหนดนโยบายได้เป็น 5 ขั้นตอนดังนี้ (Jenkins, 1993: 35-37)

1) ขั้นการชี้ประเด็นปัญหา (problem or issue formation) ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนแรกที บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดก็ได้ นับตั้งแต่รัฐมนตรี ข้าราชการประจำ พรรคการเมือง ฯลฯ ได้ตระหนักถึงปัญหาและต้องการให้รัฐกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อแก้ปัญหานี้ โดยทั่วไปแล้วผู้ที่จะเป็นฝ่ายริเริ่มนโยบายในการชี้ประเด็นปัญหามักได้แก่ บุคคลหนึ่งบุคคลใดในสามกลุ่มที่กล่าวแล้วข้างต้น

2) ขั้นตอนการจัดระเบียบวาระ (agenda setting) เป็นขั้นตอนของการใช้อำนาจ อิทธิพลในรูปแบบต่างๆ ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลสามารถแสวงหาได้ เพื่อให้รัฐตระหนักถึงข้อเรียกร้องของตนและบรรจุข้อเรียกร้องของตนไว้ในระเบียบวาระ

3) ขั้นตอนการร่างนโยบาย (policy formulation) เป็นขั้นตอนที่รัฐพิจารณาแล้วว่าประเด็นปัญหาใดควรได้รับการแก้ไข และจะพิจารณาถึงทางเลือกต่างๆ ที่จะสามารถแก้ปัญหาได้โดยการพิจารณาความสำคัญปัญหาทางเลือกที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ นั้นไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัว

4) ขั้นการรับนโยบาย (policy adoption) เป็นขั้นตอนที่รัฐได้ตัดสินใจเลือกเอาแนวทางใดแนวทางหนึ่งขึ้นมาเพื่อจัดการแก้ไขประเด็นปัญหาเหล่านั้น

5) ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) เป็นขั้นตอนที่รัฐนำนโยบายที่ตัดสินใจแล้วไปใช้เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

ยอดชาย วิถีพานิช (2548: 30-31) ได้กล่าวถึงการเมืองในระบบรัฐสภาที่เป็นกลไกสำคัญในการใช้พิจารณาขั้นตอนของกระบวนการออกนโยบายสาธารณะได้ดังนี้

1) ขั้นการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) โดยดูว่ามีปัญหาอะไร เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีนโยบายไม่ให้มีการผลิตสินค้าปลอม ไม่ให้คนข้ามถนนบนสะพาน สะพานให้ข้ามสะพานลอย เป็นต้น

2) ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) โดยดูว่าใครเป็นผู้กำหนดและผู้มีสิทธิกำหนดนโยบายจะกำหนดอย่างไร เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายแล้วก็นำไปพิจารณา โดยต้องผ่านกระบวนการของรัฐสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก่อน

3) ขั้นตอนการประกาศใช้ (Policy Adoption) เป็นการแปลงนโยบายสาธารณะดังกล่าวออกมาเป็นกฎหมาย หรือ Output เช่น นโยบายบางอย่างที่จำเป็นจะต้องออกมาเป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด เช่น พระราชบัญญัติยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศ ปี พ.ศ.2532 เป็นต้น

4) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) คือกรณีที่กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาไปแล้วนั้น ในส่วนของการนำไปปฏิบัติเป็นส่วนของการบริหาร โดยการกระทำของหน่วยงาน บุคคลหรือกลุ่มบุคคล เพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะนั้นๆ บรรลุผล กฎหมายทุกฉบับที่ออกมามักจะกำหนดว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นๆ รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นต้น นั่นคือ กฎหมายก็คือตัวนโยบายสาธารณะนั่นเอง ถ้าเป็นนโยบายขอฝ่ายบริหารมติคณะรัฐมนตรีก็คือ นโยบายคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ฝ่ายการเมือง คือ การกำหนดนโยบาย ฝ่ายประจำหรือข้าราชการ คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ

5) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) คือบทบาทของฝ่ายการเมืองอีกรูปแบบหนึ่ง นอกเหนือจากการทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย (Policy Making) หรือการออกกฎหมายแล้วนั้น ยังมีบทบาทในการกำกับดูแลและติดตามผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของข้าราชการประจำอีกด้วย

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539) จำแนกลำดับขั้นตอนหรือช่วงวงจรชีวิตของกระบวนการนโยบายสาธารณะเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

1) ขั้นการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) เป็นเรื่องของกรณีที่ประเด็นปัญหาบางประการได้รับการหยิบยกขึ้นมาสู่ความสนใจของผู้กำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่การพิจารณาการตัดสินใจต่อไป ทั้งนี้การก่อตัวของนโยบายอาจจะมาจากการผลักดัน หรือนำเสนอประเด็นปัญหาโดยบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งสภาพการณ์ต่างๆ อันเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย (Policy Determinants)

2) ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายต่างๆ (Policy Alternatives) เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจ และ

อนุมัติเห็นชอบในขั้นสุดท้าย โดยผู้กำหนดนโยบายที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการซึ่งจะพบอยู่เสมอว่าในช่วงของการกำหนดนโยบายนี้ บุคคลภายนอกมักจะไม่ได้รับทราบรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการตัดสินใจมากนัก ต่อมาภายหลังเมื่อได้มีการประกาศใช้นโยบาย บุคคลทั่วไปจึงจะได้รับทราบและสามารถวิเคราะห์รายละเอียดเนื้อหาสาระว่าใคร ได้อะไร เมื่อไหร่ และอย่างไร

3) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแปลงตัวนโยบายออกสู่ภาคปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และได้รับผลผลิตออกมาตรงตามเป้าหมายที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมของการดำเนินงาน ชีตสมรรถนะ ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การสนับสนุนและแรงต่อต้านจากบุคคล ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบาย เป็นต้น

4) ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่ติดตามมาจากการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ว่าบรรลุผลตรงตามประสงค์ที่วางไว้หรือไม่อย่างไร และยังครอบคลุมถึงการพิจารณาตรวจสอบถึงผลกระทบ (Impact) ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งความคุ้มค่าด้านต่างๆ (Cost-Effectiveness) ของตัวนโยบาย

5) ขั้นตอนการต่อเนื่อง การทดแทน และการสิ้นสุดนโยบาย (Policy Maintenance, Succession & Termination) จะเกี่ยวข้องกับการพิจารณาทบทวนเพื่อทำการคงสภาพหรือเปลี่ยนแปลง และยกเลิกสิ้นสุด ตัวนโยบาย โดยการพิจารณาดังกล่าวนี้นี้มักจะอาศัยข้อเท็จจริงจากการประเมินผลนโยบาย ในกรณีที่มีการยกเลิกสิ้นสุดนโยบาย หมายความว่า วงจรชีวิตของนโยบายได้จบลง ส่วนในกรณีที่มี การทดแทนนโยบาย หมายความว่าวงจรชีวิตของนโยบายกำลังจะเริ่มต้นขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตาม นโยบายสาธารณะโดยส่วนใหญ่มักจะได้รับการต่อเนื่องหรือแก้ไขเพิ่มเติมจากเดิมเพียงเล็กน้อย

Lasswell (1963: 15-25) ได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสามารถจำแนกขั้นตอนต่างๆ ออกเป็น 7 ขั้นตอน ดังนี้

1) ขั้นการค้นหาและรวบรวมข่าวสารข้อมูล โดยผู้กำหนดนโยบายจะต้องดำเนินการค้นหาและรวบรวมข่าวสารข้อมูลต่างๆที่จะนำมาใช้เป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายนั้นๆ และเมื่อได้รับข่าวสารข้อมูลต่างๆ มาครบถ้วนตามความต้องการแล้ว ผู้กำหนดนโยบายจะต้องทำการศึกษาพิจารณาข้อมูลข่าวสารนั้นอย่างละเอียดรอบคอบเสียก่อนและจึงดำเนินการวางแผนหรือกำหนดเป็นแผนการเบื้องต้นไว้เป็นขั้นแรกก่อนที่จะได้ดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

2) ขั้นเสนอแนะหรือสนับสนุนการกำหนดนโยบาย เป็นขั้นของการเสนอแนะความคิดริเริ่ม ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีการกำหนดนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น ซึ่งในขั้นนี้ผู้กำหนดนโยบายแต่ละคนแต่ละกลุ่มอาจริเริ่มความคิดขึ้นมาเอง หรืออาจจะได้รับการเสนอแนะหรือสนับสนุนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นๆ ก็ได้ ในขั้นนี้ผู้กำหนดนโยบายจะได้รับการเสนอแนะในหลายๆ แนวทาง หลายๆ หนทางเลือกด้วยกัน ซึ่งในบรรดาข้อเสนอแนะต่างๆ เหล่านี้ย่อมมีทั้งข้อเสนอแนะที่ดี สามารถนำไปปฏิบัติได้ และข้อเสนอแนะที่ดีแต่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้หรือปฏิบัติได้ด้วยความยากลำบากยิ่ง

3) ขั้นดำเนินการกำหนดหรือวางนโยบาย เมื่อได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ 1 และ 2 แล้ว ก็นำเอาสิ่งที่ได้รับมาจากขั้นตอนทั้งสองมาดำเนินการกำหนดเป็นนโยบายขั้นตอนนี้ ในการวางหรือกำหนดรายละเอียดต่างๆ ของนโยบายเป็นอย่างไรบ้างนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาคำจนถึงสิ่งอื่นๆ นอกเหนือจากข่าวสาร ข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายนั้นๆ อีกด้วย และเมื่อได้ตัดสินใจกำหนดนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดไปเรียบร้อยแล้ว จะต้องประกาศหรือแจ้งให้บุคคลและหน่วยงานต่างๆ ทราบโดยทั่วกัน ซึ่งนโยบายที่ได้กำหนดขึ้นนี้อาจพบได้ในหลายรูปแบบเช่น กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติต่างๆ

4) ขั้นกำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย เป็นขั้นของการบ่งชี้หรือกำหนดลักษณะเบื้องต้นของสิ่งแวดล้อมที่แน่นอน ชัดเจน ในแง่ที่สอดคล้องกับขั้นตอนการกำหนดหรือวางนโยบายในขั้นตอนที่ 3 โดยกำหนดสิ่งอื่นๆ เช่น กำหนดระเบียบปฏิบัติ กำหนดคณะบุคคลเพื่อควบคุมการปฏิบัติงาน รวมทั้งกำหนดมาตรการในการควบคุมและลงโทษผู้ละเมิดหรือแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้ เป็นต้น ไว้ล่วงหน้าก่อนเพื่อที่จะเป็นการสนับสนุนให้นโยบายที่กำหนดไว้บรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการได้ ทั้งๆ ที่ยังมีได้นำเอานโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติ

6) ขั้นนำเอานโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นของการนำเอานโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ โดยในขั้นตอนนี้ถือว่าอยู่ในขอบเขตหน้าที่ของบุคคลและองค์การของฝ่ายบริหารหรือระบบราชการที่จะต้องนำเอานโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติตามการแบ่งอำนาจหน้าที่กัน

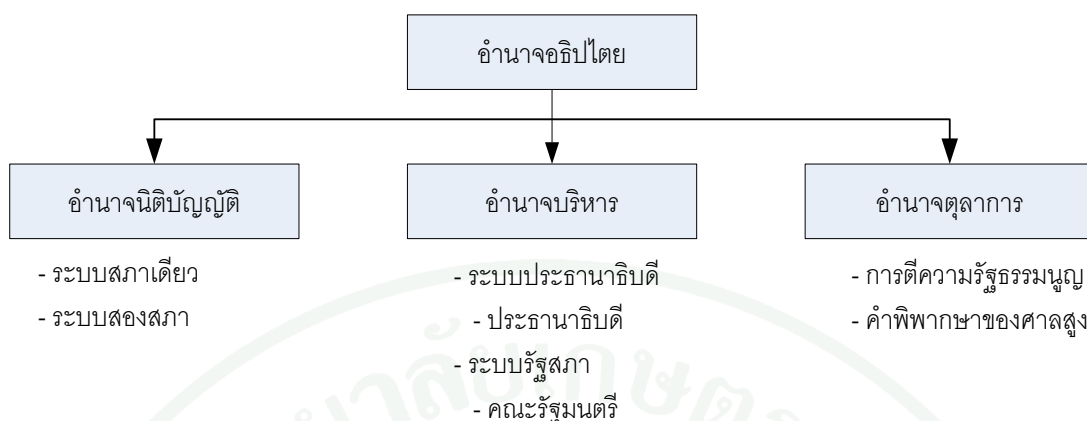
7) ขั้นประเมินผลของนโยบาย เมื่อได้กำหนดนโยบายและได้มีการนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติแล้ว ก็ได้หมายความว่าภารกิจของผู้กำหนดนโยบายได้สิ้นสุดลงแล้ว ในทางตรงกันข้าม ผู้กำหนดนโยบายยังจะต้องดำเนินการในขั้นตอนอื่นๆ ต่อไปอีก กล่าวคือจะต้องดำเนินการหรืออาจมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการประเมินผลของนโยบายนั้นๆ ว่าสามารถนำไปปฏิบัติได้สำเร็จลุล่วงถึงเป้าหมายหรือไม่ ผลของการดำเนินการตามเป้าหมายเป็นอย่างไร อะไรเป็นปัญหาหรืออุปสรรคของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ และนโยบายนั้นๆ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลและสังคมในส่วนรวมอย่างไร

8) ขั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย ในขั้นตอนนี้ถือว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ เมื่อการประเมินผลของนโยบายปรากฏออกมาเป็นอย่างไร

อย่างหนึ่ง ผู้กำหนดนโยบายก็ต้องย้อนกลับไปพิจารณาทบทวนถึงนโยบายอีกครั้งว่าได้รับผลสมตามความมุ่งหมายหรือไม่ หากพบว่าสิ่งหนึ่งสิ่งใดผิดพลาด ก็จะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงนโยบายหรือสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่สอดคล้องกับนโยบายเสียใหม่ เพื่อให้ให้นโยบายนั้นสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการ ในทำนองเดียวกันผู้กำหนดนโยบายอาจได้รับข่าวสารข้อมูลใหม่ๆเพิ่มเติม จึงอาจนำไปพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายเดิมได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการเริ่มต้นใหม่ของกระบวนการกำหนดนโยบาย และเป็นวัฏจักรเช่นนี้ตลอดไป

3. ตัวแบบศึกษาการกำหนดนโยบาย การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธณะนั้น มีตัวแบบที่สามารถทำความเข้าใจได้ ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมและสรุปเฉพาะตัวแบบที่มีความสำคัญและสามารถนำมาอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ได้แก่ ตัวแบบชนชั้นนำ ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบสถาบัน ตัวแบบระบบ ตัวแบบกระบวนการ และตัวแบบหลักเหตุผล ซึ่งได้สรุปงานวิชาการดังกล่าวโดยจะนำเสนอเพื่อเป็นตัวอย่างดังนี้

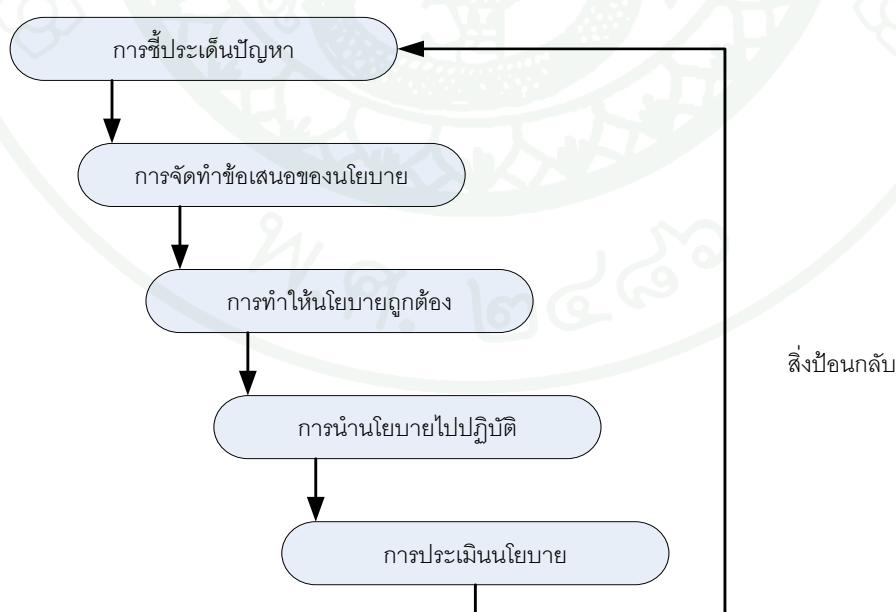
1) ตัวแบบสถาบัน นโยบายเป็นผลผลิตของสถาบัน สถาบันหมายถึง องค์การที่มีสถานภาพและมีอำนาจหรือความชอบธรรมในการตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของคนที่เกี่ยวข้อง สถาบันต้องประกอบด้วย ระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับรูปแบบของพฤติกรรม ระบบความสัมพันธ์ กระบวนการและบทบาท สิ่งเหล่านี้มักผูกพันกับบรรทัดฐานซึ่งเป็นเรื่องค่านิยมสถาบันที่สำคัญของรัฐ ได้แก่ สถาบันระดับชาติ สถาบันระดับภูมิภาค และสถาบันระดับท้องถิ่นที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ตัวแบบสถาบันมุ่งสนใจประเด็นว่า สถาบันของรัฐสถาบันใดที่มีอำนาจกำหนดนโยบายสาธารณะ และกำหนดนโยบายเรื่องใด(ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพษ์, 2541: 24) สถาบันหลักของรัฐต้องประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการที่สำคัญ (1) มีอำนาจโดยชอบธรรมในการกำหนดนโยบาย (2) นโยบายสามารถบังคับประชาชนให้ปฏิบัติตาม และ (3) สามารถลงโทษผู้ฝ่าฝืน นโยบายสาธารณะที่กำหนดโดยสถาบันต่างๆ ของรัฐอาจเป็นในรูปของกฎหมาย/พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง มติคณะรัฐมนตรีคำพิพากษาของศาล และการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ สถาบันของรัฐกำหนดรูปแบบเชิงโครงสร้างของพฤติกรรมของคนและกลุ่มคน รูปแบบพฤติกรรมดำรงอยู่ช่วงเวลานานพอสมควรจึงส่งผลในทางเอื้ออำนวย หรือขัดขวางผลลัพธ์ของนโยบาย และส่งผลต่อกลุ่มบางกลุ่มซึ่งตัวแบบสถาบันสามารถแสดงภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 1 ตัวแบบสถาบัน

ที่มา: ปิยะพงษ์ บุขวงค์ (2552: 91)

4. ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบนี้อธิบายให้เห็นว่า นโยบายเป็นกิจกรรมทางการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการและพฤติกรรมทางการเมือง เป็นจุดสนใจสำคัญของสาขาวิชารัฐศาสตร์เป็นเวลาหลายทศวรรษ ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในตอนแรกนักรัฐศาสตร์แนวพฤติกรรมศาสตร์ศึกษากิจกรรมของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง กลุ่มผลประโยชน์ ฝ่ายนิติบัญญัติ หัวหน้าฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ ผู้พิพากษา เป็นต้น จุดมุ่งหมายสำคัญก็เพื่อทราบรูปแบบของพฤติกรรมหรือกระบวนการทางการเมือง ต่อมานักรัฐศาสตร์สนใจศึกษากลุ่มของกิจกรรมจำนวนมากมายี่ที่มีความสัมพันธ์กับนโยบายสาธารณะ (Dye, 1984: 24) และสามารถสรุปเป็นภาพกระบวนการนโยบายประกอบด้วย 5 กิจกรรมต่อไปนี้



ภาพที่ 2 ตัวแบบกระบวนการ

ที่มา: ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพงษ์ (2541: 81)

การชี้ประเด็นปัญหา หมายถึง การแสดงออกซึ่งข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลเพื่อให้รัฐบาลกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

การจัดทำข้อเสนอนโยบาย หมายถึง การกำหนดวาระนโยบาย เพื่อให้มีการอภิปรายในหมู่ประชาชน สำหรับการจัดทำนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา

การทำให้นโยบายถูกต้อง หมายถึง การคัดเลือกข้อเสนอ/ร่างนโยบายตามกฎหมาย การสร้างความสนับสนุนทางการเมืองสำหรับข้อเสนอ/ร่างนโยบายและการพิจารณาข้อเสนอ/ร่างนโยบายให้เป็นกฎหมาย

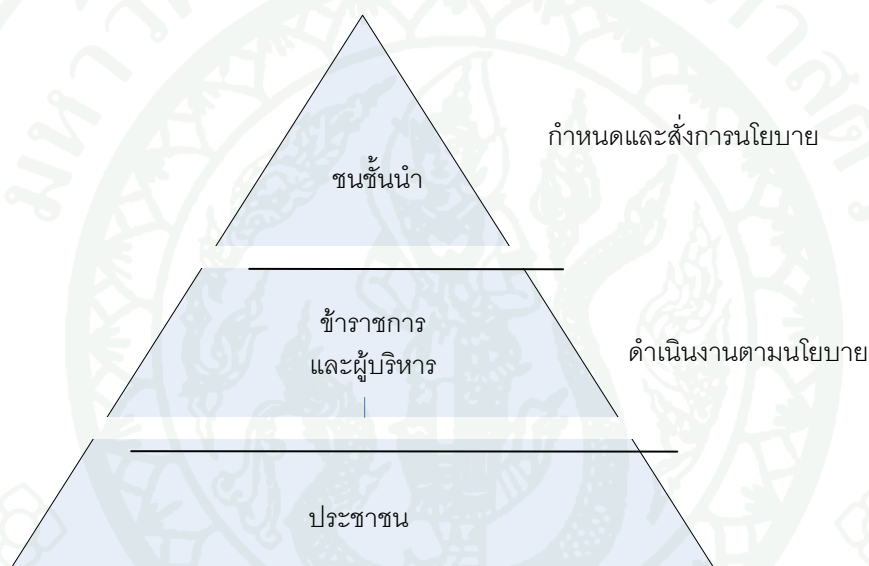
การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การจัดองค์การในระบบราชการ การจ่ายเงินเดือน การจัดหาบริการ และการเก็บภาษี

การประเมินนโยบาย หมายถึง การศึกษาเกี่ยวกับนโยบาย การรายงาน “ผลผลิต” นโยบาย การประเมิน “ผลกระทบ” ของนโยบายที่มีต่อกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มที่ไม่ใช่เป้าหมาย และการเสนอแนะให้มีการเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงนโยบาย

ในการศึกษากระบวนการนโยบาย เป็นการศึกษาเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองทั้ง 5 กิจกรรมดังกล่าว เพื่อทราบว่ากำหนดนโยบายหนึ่งๆ อย่างไร กิจกรรมในกระบวนการนั้นมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไร โดยไม่สนใจเนื้อหาสาระของตัวนโยบาย Jones (1978 cited in Dye, 1984: 24-25) เสนอแนะว่าควรจะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการกำหนดนโยบายกับเนื้อหาสาระที่ยังไม่ได้รับความสนใจ เพื่อทราบถึงกระบวนการที่นโยบายสาธารณะได้รับการพัฒนา นำไปปฏิบัติ และประเมิน แม้ว่าวิธีการกำหนดนโยบายสาธารณะอาจมีผลต่อเนื้อหาสาระของตัวนโยบาย และในทางกลับกัน เนื้อหาสาระของตัวนโยบายอาจมีผลต่อวิธีการกำหนดนโยบาย แต่อาจปรากฏว่าเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ หรือเทคโนโลยีมีอิทธิพลต่อผู้กำหนดนโยบายมาก จนกระทั่งไม่ว่านโยบายจะมีกระบวนการกำหนดอย่างไร เช่น กระบวนการกำหนดนโยบายที่อยู่ในระบบการเมืองแบบปิดหรือเปิด แข่งขันหรือไม่แข่งขัน พหุสังคมหรือชนชั้นนำ เป็นต้น เนื้อหาสาระของตัวนโยบายอาจแตกต่างกันน้อยหรือไม่แตกต่างกันเลย

5. ตัวแบบชนชั้นนำ นโยบายสะท้อนสิ่งที่เป็นความชอบของชนชั้นนำ นักรัฐศาสตร์และนักสังคมศาสตร์ เช่น Pareto et al. (อ้างใน มยุรี อนุমানราชธน, 2549: 51-52) อธิบายว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะในสังคมที่มีลักษณะปิดตัวเองค่อนข้างสูง มักอยู่ภายใต้อิทธิพลทางความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และความต้องการของชนชั้นนำมากกว่าที่จะเป็นไปตามความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของสังคม ตัวแบบนี้มักใช้อธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในระบบการเมืองของประเทศที่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยยังไม่มั่นคงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศตะวันตก ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย กลุ่มชนชั้นนำซึ่งเป็นกลุ่มคนจำนวนน้อยที่

ได้รับการเลือกตั้ง จะกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่ชนชั้นนำต้องมุงตอบสนองความต้องการของประชาชนด้วย ทั้งนี้เพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจการเมืองการบริหาร นโยบายสาธารณะที่กำหนดโดยอิทธิพลของชนชั้นนำจึงเปลี่ยนแปลงที่ละเล็กละน้อย หรือค่อนข้างรักษากฎเกณฑ์/คุณค่าเดิมของสังคมมากกว่าที่จะเปลี่ยนแปลงอย่างมากและฉับพลัน เนื่องจากชนชั้นนำไม่ชอบเปลี่ยนแปลงสภาพเดิมของตน ชนชั้นนำมักจะมีค่านิยมที่ถือว่าเป็นค่านิยมพื้นฐานของสังคม เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ค่านิยมเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนบุคคล เสรีภาพส่วนบุคคล รัฐบาลที่มีอำนาจจำกัด เป็นต้น นโยบายจะถูกกำหนดโดยชนชั้นนำ และนำไปปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้บริหาร กล่าวได้ว่านโยบายกำหนดจากบนลงล่าง ไม่ใช่กำหนดจากการเรียกร้องของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นผู้ถูกปกครอง

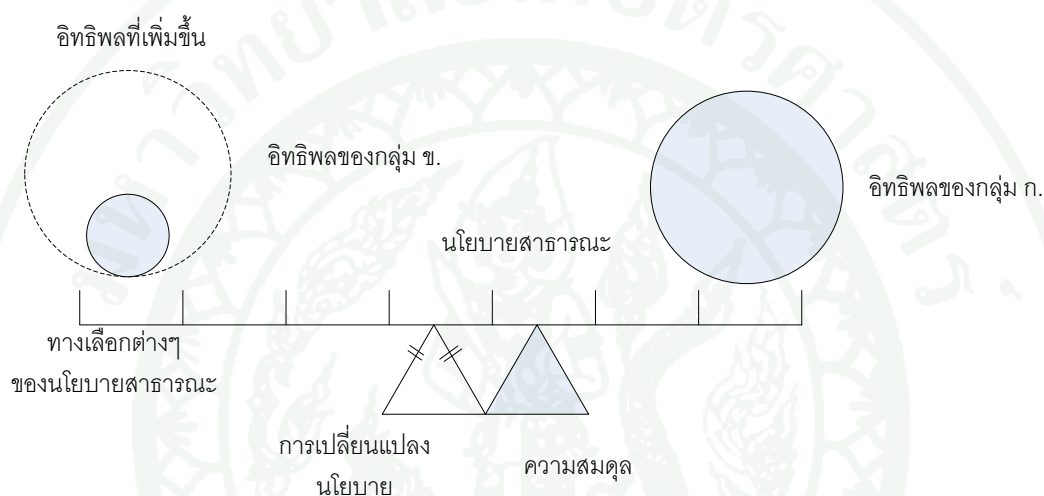


ภาพที่ 3 ตัวแบบชนชั้นนำ
ที่มา: Dye (1984: 29)

ข้อสมมติฐานเบื้องต้นของตัวแบบนี้คือ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจ และไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ ไม่ค่อยทราบเกี่ยวกับตัวนโยบายและไม่สนใจการเมือง ในที่นี้ชนชั้นนำหมายถึง ผู้ซึ่งเปลี่ยนแปลงสถานะทางสังคมจากผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมสูง ไปเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองการปกครอง บุคคลเหล่านี้เป็นคนจำนวนน้อยที่มีอำนาจในสังคม และเป็นผู้มีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจเพื่อจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า เพื่อประโยชน์ของสังคมในรูปการกำหนดนโยบาย ชนชั้นนำอาจจะหมายถึง ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง/แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานภาครัฐ/รัฐวิสาหกิจ

6. ตัวแบบกลุ่ม นักทฤษฎีการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น Bently (1949) และ Truman (1971: 37) ได้ศึกษาพบว่านโยบายสาธารณะเป็นผลลัพธ์ของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองแบบพหุสังคมประชาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล และกลุ่ม

การเมืองจำนวนมากมาย กลุ่มเหล่านี้ทำหน้าที่เสมือนตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ในการกำหนดนโยบายที่มีเนื้อหาสาระสอดคล้อง/ตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่างๆ Lasswell (1963) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่กำหนดว่า ใครจะได้อะไร เมื่อใด และอย่างไร ดังนั้น การศึกษานโยบายด้วยตัวแบบนี้จึงเกี่ยวข้องกับประเด็นว่าใครเป็นผู้ริเริ่มและมีส่วนผลักดันนโยบายนั้น ใครได้รับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อทำการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ทำไมนโยบายต้องมีเนื้อหาสาระดังที่ กำหนดอะไรเป็นผลลัพธ์ของนโยบายจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ แล้ว อาจรวมถึงผลข้างเคียงที่ตามมาโดยไม่คาดหวัง

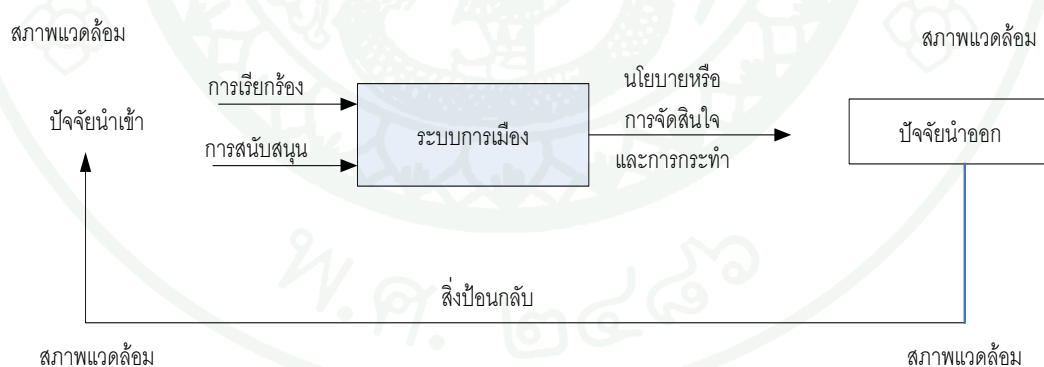


ภาพที่ 4 ตัวแบบกลุ่ม
ที่มา: Dye (1984: 27)

Truman (cited in Dye, 1984: 26) กล่าวว่า ปัจเจกบุคคลจะมีความสำคัญในการเมืองก็ต่อเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มตามผลประโยชน์ที่เป็นนามธรรม/อุดมการณ์หรือผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม กลุ่มสังคมเหล่านี้เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐบาล กลุ่มสังคมที่ดำเนินการเรียกร้องผลประโยชน์ต่างๆ ต่อสถาบัน/องค์การของรัฐ จะกลายเป็นกลุ่มอิทธิพล/กลุ่มผลักดันทันที เช่น สมัชชาคนจน สมาคมผู้ผลิตอ้อยและน้ำตาล หอการค้า เป็นต้น ดังนั้น การเมืองจึงเป็นเรื่องการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ หน้าที่ของระบบการเมืองจึงเป็นการจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ โดยสร้างกติกา กฎเกณฑ์การต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ทำการประนีประนอมและจัดสรรผลประโยชน์ให้กับกลุ่มต่างๆ ในรูปของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้กำหนดนโยบายมีหน้าที่คอยตอบสนองความต้องการ ประนีประนอม เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มอิทธิพลที่ต่างเรียกร้องแข่งขันกัน กลุ่มใดมีอิทธิพลมากก็สามารถทำให้นโยบายเอื้อเอียงไปตามการเรียกร้องของกลุ่มนั้นๆ อิทธิพลของกลุ่มอาจขึ้นอยู่กับเงินทุน สถานภาพทางสังคมของผู้นำกลุ่ม ภาวะผู้นำ จำนวนสมาชิกหรือขนาดของกลุ่ม เป้าหมายของกลุ่ม ความเหนียวแน่นของกลุ่ม นโยบายสาธารณะจึงเป็นผลผลิตที่สะท้อนดุลยภาพที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ซึ่งทำให้นโยบายสาธารณะเปลี่ยนแปลงไปด้วย

7. ตัวแบบระบบ เป็นการอธิบายให้เห็นว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบการเมือง ระบบคือกลุ่มของการกระทำที่สัมพันธ์กัน หรือกลุ่มขององค์ประกอบต่างๆ ที่เชื่อมโยงพึ่งพาซึ่งกัน และกัน Easton (cited in Dye, 1984: 41) นักวิเคราะห์แนวระบบในทางรัฐศาสตร์เห็นว่า เราสามารถแยกระบบการเมืองออกจากระบบอื่นๆ หรือจากสภาพแวดล้อม (Environment) ของระบบ ได้ อย่างน้อยในแง่ของการวิเคราะห์ ถ้าสามารถแยกระบบการเมืองออกมาได้แล้ว เราจะเห็นระบบการเมืองเป็นหน่วยที่มีปัจจัยป้อนเข้าสู่ระบบการเมืองที่เรียกว่า ปัจจัยนำเข้า (Inputs) และสิ่งที่เป็ นผลผลิตของระบบการเมืองที่เรียกว่า ปัจจัยนำออก (Outputs) ปัจจัยนำเข้าจะถูกกระบวนการเมืองแปรสภาพไปเป็นปัจจัยนำออก เมื่อเป็นปัจจัยนำออกแล้วก็จะส่งผลกระทบต่อตัวระบบและ สภาพแวดล้อมของระบบ เพราะปัจจัยนำออกจะถูกป้อนกลับและกลายมาเป็นปัจจัยนำเข้าที่ เปลี่ยนแปลงในระยต่อไป ทำให้เห็นภาพได้ว่าเป็นกระบวนการที่เป็นวงจรหมุนเวียนต่อไปเรื่อยๆ ส่วนสภาพแวดล้อมคือส่วนที่อยู่นอกขอบเขตของระบบการเมือง และมีอิทธิพลต่อการทำงานของ ระบบ ดังนั้น ระบบคือชุดของสถาบันและกิจกรรมในสังคม ซึ่งทำหน้าที่แปรสภาพปัจจัยนำเข้าต่างๆ ให้เป็นการตัดสินใจ ซึ่งต้องการการสนับสนุนของสังคม กิจกรรมที่อยู่ในขอบเขตของระบบเป็น กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมโดยมีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามการ จัดสรรนั้น

ตัวแบบระบบใช้พิจารณาการดำเนินงานระบบ การเคลื่อนไหวของระบบ และการปรับตัว เพื่อความอยู่รอดของระบบ การวิเคราะห์ระบบจึงมุ่งพิจารณาความสัมพันธ์ของปัจจัยนำเข้ากับระบบ การเมือง ก่อนที่จะออกมาเป็นปัจจัยนำออกหรือนโยบาย



ภาพที่ 5 ตัวแบบระบบ

ที่มา: ปิยะพงษ์ บุชวงศ์ (2552: 97)

ปัจจัยนำเข้า (Input) แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ การเรียกร้อง (Demands) และการสนับสนุน (Supports) การเรียกร้องอาจเกิดขึ้นในระบบการเมืองเอง หรือจากสภาพแวดล้อม ไม่ว่าจะเกิดจากไหน การเรียกร้องเป็นผลมาจากสภาพที่สิ่งที่มีคุณค่าอันเป็นที่ต้องการของคนทั้งหลายมีจำกัด ไม่สามารถจัดสรรให้ทุกคนพอใจได้ จึงเกิดการเรียกร้องให้จัดสรรใหม่อย่างที่เขาพอใจ

การเรียกร้องต่างๆ นี้ มีใช้ทุกข้อเรียกร้องจะพัฒนามาเป็นประเด็นทางการเมืองหรือ ประเด็นนโยบาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ เช่น อำนาจทางการเมืองที่ผู้เรียกร้องมีความชำนาญในการเรียกร้อง ช่วงเวลาที่ใช้ในการเรียกร้อง จำนวนคนที่ร่วมเรียกร้อง ขนาดของการเรียกร้องและทรัพยากร ความมีเหตุผลของข้อเรียกร้อง รวมทั้งความรู้สึกนึกคิดของประชาชนทั่วไปสอดคล้องกับข้อเรียกร้องนั้น

ข้อเรียกร้องซึ่งผ่านเข้ามาสู่ระบบการเมืองโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน หรือการเข้ามาเรียกร้องต่อรัฐบาลเอง จะกลายเป็นนโยบายได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับขนาดของการเรียกร้องและทรัพยากร หากทรัพยากรที่จะนำมาใช้ดำเนินงานตามประเด็นนโยบายไม่เพียงพอ การเรียกร้องของประชาชนซึ่งประสบปัญหาเดือดร้อน และต้องการให้สถาบันของรัฐนำประเด็นปัญหามากำหนดมาตรการต่างๆ ให้เป็นนโยบายย่อมเป็นไปได้การเรียกร้องของประชาชนเหล่านั้น ถ้ามีจำนวนมากเกินไปก็จะทำให้ระบบการเมืองต้องทำงานหนักจนเกินความสามารถ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกลุ่มคั่นกลาง (Intermediate Groups) ได้แก่ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพล ซึ่งเป็นตัวเชื่อมระหว่างสถาบันของรัฐที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ เช่น รัฐสภา/รัฐบาลกับประชาชน กลุ่มคั่นกลางเหล่านี้จะทำหน้าที่จัดการ หรือรวบรวมข้อเรียกร้องให้เป็นกลุ่มที่ชัดเจนพอเพียงแก่การที่สถาบันของรัฐจะพิจารณาตัดสินใจ

นอกจากการเรียกร้องที่เปรียบเสมือนวัตถุดิบที่นำไปใช้ในการตัดสินใจทางการเมือง การตัดสินใจยังขึ้นอยู่กับสิ่งอื่นด้วยคือ การสนับสนุน

การสนับสนุน คือ การที่สมาชิกประชาคมสนับสนุน หรือขัดขวางการดำเนินงานของระบบการเมืองมากน้อยเพียงใด การสนับสนุนแบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ แบบที่ชัดเจนแสดงออกอย่างแจ่มแจ้ง และแบบที่ไม่ชัดเจน ได้แก่ ทศนคติและค่านิยมที่ได้รับการอบรมมาก่อนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองของประชามชนนั้นๆ

การที่บุคคลสนับสนุนระบบการเมือง เนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ หลายประการดังนี้

ประการแรก รัฐบาลนั้นเป็นสถาบันที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ หรือตามรูปแบบการปกครองที่ตกลงกันได้

ประการที่ 2 สนับสนุนรัฐบาล เพราะเห็นด้วยกับการตัดสินใจกรณีเฉพาะเรื่องบางเรื่อง เช่น การเก็บภาษีมรดก แต่ไม่สนับสนุนในเรื่องอื่น

ประการที่ 3 สนับสนุนระบบการเมืองเพราะกลัวรัฐบาลใช้กำลังบังคับ ทำให้ไม่กล้าเรียกร้อง ไม่กล้าแสดงออก ความกลัวนี้เป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้ระบบการเมืองดำรงอยู่ได้

การสนับสนุนระบบการเมือง อาจพิจารณาโดยแบ่งระดับต่างๆ ของระบบการเมืองออกเป็น 3 ระดับได้แก่ ประชาคมการเมือง (Political Community) ระบบการเมือง (Political Regime) และรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจทางการเมือง (Political Authorities)

ประชาคมการเมือง การที่สมาชิกในสังคมนั้นๆ ยอมอยู่ร่วมกันโดยยอมรับว่าเป็นพวกเดียวกัน จำเป็นต่อการอยู่รอดของระบบการเมือง

ระบบการเมือง การสนับสนุนที่สมาชิกให้แก่ระบบการเมืองขึ้นอยู่กับความสามารถของระบบการเมือง ที่จะสร้างกติกาให้สมาชิกในสังคมยอมรับกันทั่วไป ซึ่งอาจเป็นระบบการเมืองแบบใดแบบหนึ่ง เช่น ระบบประชาธิปไตย ระบบเผด็จการแบบพรรคคอมมิวนิสต์และแบบบุคคล เป็นต้น

รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจทางการเมือง การสนับสนุนที่สมาชิกให้แก่คณะบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่เป็นรัฐบาล หรือผู้มีอำนาจทางการเมืองบริหารประเทศ ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและความสามารถของรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจทางการเมือง ที่จะทำประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติ

ปัจจัยนำออก (Output) คือ นโยบายหรือผลการตัดสินใจที่ผ่านออกมาจากระบบการเมืองที่อาจมาจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่ตีความคำหมายในขณะทำการพิพากษาในรูปตัวบทกฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบกฎเกณฑ์ที่บังคับให้กับประชาชน ทั้งนี้มักจะกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตาม

สิ่งป้อนกลับ (Feedback) คือ ปฏิกริยาที่มีต่อการตัดสินใจของระบบการเมืองเกี่ยวกับข้อเรียกร้องบางอย่าง ซึ่งไม่กระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นนอกจากกลุ่มผู้เรียกร้องเอง ปกติผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ มักจะขัดกันไปมากก็น้อย จึงต้องมีการประนีประนอมหาทางให้ทุกฝ่ายยอมรับในการตัดสินใจ ในกรณีที่มีการตัดสินใจไม่เป็นที่พอใจของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง กลุ่มนั้นก็จะมีการปฏิบัติตอบโต้ ซึ่งเป็นสิ่งป้อนกลับที่แสดงให้เห็นในลักษณะข่าวสารที่ส่งกลับมายังระบอบการเมือง เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ว่า ประชาชนพึงพอใจเพียงใดในนโยบายนั้นๆ สิ่งป้อนกลับของระบบการเมืองในช่วงเวลาหนึ่ง อาจกลายมาเป็นปัจจัยนำเข้าของระบบการเมืองในช่วงเวลาต่อไป

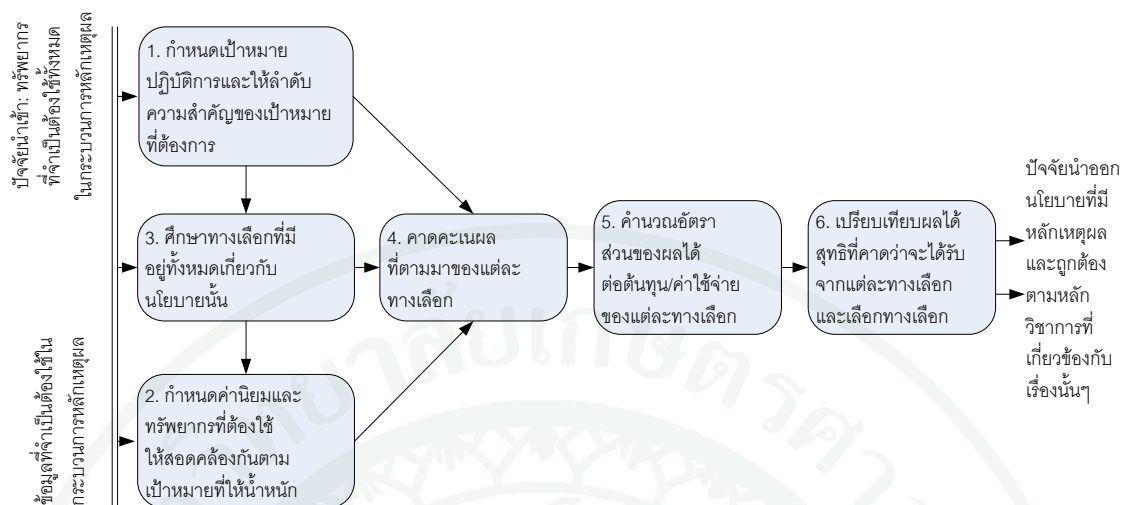
8. ตัวแบบหลักเหตุผล ตัวแบบนี้อธิบายให้เห็นว่า นโยบายเป็นผลอันเนื่องมาจากการตัดสินใจด้วยความมีเหตุผลเพื่อผลได้สูงสุด นโยบายที่ใช้หลักเหตุผลคือนโยบายที่ก่อผลได้สูงสุดให้แก่สังคม คำว่า “ผลได้ทางสังคมสูงสุด” (Maximum Social Gain) หมายถึง นโยบายที่รัฐบาลตกลงใจเลือกให้ผลได้แก่สังคมมากกว่าต้นทุนที่ใช้จ่ายไป หรือเสียต้นทุนต่ำสุดเพื่อให้ได้มาซึ่งผลตอบแทนการเลือกกระทำใดๆ ตามหลักการผลได้สูงสุดสำหรับต้นทุนที่เสียไป เป็นสิ่งที่ถือว่ามิใช่เหตุผล เพราะจะส่งผลให้ผู้ทำการตัดสินใจบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ ผลได้และต้นทุนที่ใช้จ่ายไปไม่จำกัดเฉพาะสิ่งที่วัดเป็นตัวเงินเท่านั้น แต่อาจรวมถึงคุณค่าที่เกิดจากนโยบาย ทั้งที่เป็นคุณค่าทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่นโยบายก่อให้เกิดขึ้นหรือต้องเสียไปในการกำหนดนโยบาย

นั้นขึ้นมา เช่น สภาพแวดล้อมของธรรมชาติ จิตใจของผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากนโยบาย ทักษะภาพที่สวยงาม เป็นต้น ในการเลือกนโยบายที่สอดคล้องกับหลักการที่มีเหตุผลตามหลักวิชาการเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องดำเนินงานตามขั้นตอนของหลักเหตุผล ดังต่อไปนี้ (Dror, 1968 อ้างใน กุลธน ธนาพงศธร, 2519: 248)

- 1) กำหนดเป้าหมายของแผนปฏิบัติการ และลำดับความสำคัญของเป้าหมายที่ต้องการ
- 2) กำหนดค่านิยมและทรัพยากรที่ต้องใช้ให้สอดคล้องกัน ตามเป้าหมายที่ให้ความสำคัญ
- 3) ศึกษาทางเลือกที่มีอยู่ทั้งหมดเกี่ยวกับนโยบายนั้น
- 4) คาดคะเนผลที่ตามมาของแต่ละทางเลือกของนโยบาย
- 5) คำนวณอัตราส่วนของผลได้ต่อต้นทุน/ค่าใช้จ่ายของแต่ละทางเลือก

6) เปรียบเทียบผลได้สุทธิที่คาดว่าจะได้รับจากแต่ละทางเลือก และเลือกทางเลือกของนโยบายที่คุ้มค่าต่อการลงทุนมากที่สุด หรือมีประสิทธิภาพมากที่สุด อาจกล่าวได้ว่า ตัวแบบหลักเหตุผลพยายามกำหนดแนวทางให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด โดยใช้หลักเปรียบเทียบต้นทุนกับผลตอบแทนที่ได้รับ

ตัวแบบนี้มีข้อสมมติฐานเบื้องต้นว่า ผู้มีบทบาททางการเมืองเป็นผู้ซึ่งมีเหตุผล ถ้าเขาเลือกที่จะกระทำการใดๆ จะคำนึงถึงผลสำเร็จต่อเป้าหมายที่สูงสุด ในการพิจารณาถึงการใช้อำนาจตัดสินใจอย่างมีเหตุผลของนักการเมือง อาจดูได้จากหลักฐานข้อเท็จจริงที่นำมาใช้พิจารณาในกระบวนการตัดสินใจของเขาว่า หลักฐานนั้นมีความสมบูรณ์หรือบกพร่องเพียงใด



ภาพที่ 6 ขั้นตอนของตัวแบบหลักเหตุผลที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจ
ที่มา: Dye (1984: 33)

จากแผนภาพ การวิเคราะห์ “ต้นทุนทางสังคมทั้งหมด” ด้วยตัวแบบหลักเหตุผลปรากฏว่า เส้นโค้งของคุณค่าทางสังคมทั้งหมดแสดงให้เห็นว่า นโยบายมักมีต้นทุนเริ่มแรกมากกว่าผลได้ เส้นตั้งฉาก A, B, C, D คือ ทางเลือกของนโยบาย 4 ทาง A ไม่ใช่ทางเลือกที่สมเหตุผล เพราะต้นทุนมากกว่าผลได้ B เป็นทางเลือกที่ให้ผลได้สูงสุด ขณะที่ต้นทุนสูงมากแต่ก็นับว่าคุ้มทุน ส่วน C เป็นทางเลือกที่สมเหตุผล เพราะให้ผลได้สุทธิสูงสุด ตัวแบบนี้ใช้ได้ดีในการตัดสินใจกำหนดงบประมาณว่า ควรจะเพิ่มงบประมาณจำนวนเท่าใด เพื่อก่อให้เกิดผลได้ทางสังคมมากที่สุด

สรุป

การกำหนดนโยบายเป็นขั้นตอนที่ทำให้ประเด็นปัญหาหรือความต้องการกลายเป็นแนวทางในการตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ การพิจารณาว่าสิ่งใดจะได้รับการนำมากำหนดนโยบายนั้น มีสาเหตุพื้นฐานจากหลายปัจจัยทั้งปัจจัยภายในและภายนอกที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ทั้งที่เป็นปัญหาในระดับบุคคลและในระดับโครงสร้าง เพราะฉะนั้นทุกปัญหาจึงย่อมมีโอกาสนำมากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะได้ทั้งสิ้น ทั้งนี้ในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสามารถอาศัยตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะได้หลากหลายตัวแบบ เช่น ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม (Group Equilibrium Model) ตัวแบบเชิงระบบ (System Model) ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) และตัวแบบหลักเหตุผล (Rational Model) เป็นต้น ทั้งนี้ย่อมพบข้อสังเกตว่าตัวแบบต่างๆ สามารถนำมาใช้ในการศึกษาร่วมกันได้

แนวความคิดเกี่ยวกับปัญหาในการกำหนดนโยบาย

ยอดชาย วิถีพานิช (2548: 25-26) ใช้การพิจารณาปัจจัยที่กำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นปัจจัยสำคัญอันดับหนึ่งเสมอ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้กำหนดนโยบายเป็นการมองว่าใครคือผู้กำหนดนโยบาย มีความรู้ความสามารถและเหตุผลในเรื่องนั้นมากน้อยแค่ไหน เป็นกลุ่มของผู้นำที่มีอิทธิพลมากแค่ไหนในการกำหนดนโยบาย รวมถึงข้อมูลเอกสารและสถิติต่างๆ ถือว่าเป็นข้อมูลเอกสารสำคัญที่ใช้ประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม (Environment Factors) เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการทำงาน ต่างก็มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ปัจจัยทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองก็เป็นแหล่งสนับสนุนการกำหนดนโยบายและได้รับผลกระทบจากนโยบาย มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย ถ้ามองในแง่วัฒนธรรมทางการเมืองแล้วจะขึ้นอยู่กับค่านิยมของคนในสังคมที่มีต่อเมืองอย่างไรด้วย เช่น การชูประเด็นหาเสียงของพรรคการเมืองเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง เป็นตัวสะท้อนในการกำหนดนโยบาย ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ภาวะเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดความต้องการของประชาชน การกำหนดนโยบายของรัฐบาลก็ต้องเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจให้กับประชาชน รวมถึงปัจจัยทางสังคม เช่น ค่านิยม วัฒนธรรม ครอบครัว จำนวนประชากร เช่น ถ้ามีประชากรในวัยเด็กมากก็จะมีนโยบายสาธารณะที่ออกไปทางการจัดการศึกษาสำหรับเด็ก เป็นต้น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ เป็นตัวสะท้อนในการแก้ไขปัญหาในอดีต เป็นตัวสะท้อนในการแก้ไขปัญหาในอดีต เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายรวมทั้งปัจจัยทางด้านเทคโนโลยี ก็มีความสำคัญในการกำหนดนโยบาย ซึ่งหากสรุปเป็นปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกกำหนดนโยบายสาธารณะก็สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ค่านิยม (Values) การกำหนดนโยบายสาธารณะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เพื่อกำหนดนโยบายไปปฏิบัติได้โดยไม่ถูกต่อต้าน
2. ความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง (Political party affiliation) ถ้าดูที่จุดยืนของพรรคการเมือง ก็จะสามารถวิเคราะห์ทิศทางในการกำหนดนโยบายได้
3. ผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้ง
4. มติมหาชน ทางรัฐศาสตร์มองว่ามีความสำคัญและมีบทบาทมากกับการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย
5. ประโยชน์สาธารณะชน ในการกำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลัก

รังสรรค์ ธนะพรชัย (2552) เห็นว่าปัญหาในกระบวนการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายนั้นมี ปัญหาพื้นฐานสำคัญอยู่ 3 ปัญหา คือ ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาการรับรู้ ข้อมูลข่าวสารและปัญหาเรื่องความรับผิดชอบ

ประเวศ วะสี (2549) กล่าวว่าในความเป็นจริงนโยบายสาธารณะมักประกอบด้วยอวกาศ 3 ประการ คือ 1) ขาดฐานความรู้ เกิดจากการคิดเอาเอง การมีผลประโยชน์แฝงเร้น จากความคิดชั่ว แล่นที่ขาดข้อมูลหลักฐานและผ่านวิจารณ์ญาณมาอย่างดี 2) ขาดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง บางที คนไม่กี่คนหรือคนคนเดียวกำหนดนโยบาย โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียอย่าง กว้างขวาง แต่คนทั้งประเทศก็ได้รับผลเสีย 3) ขาดศีลธรรม คือ ขาดอุดมคติ เพื่อความถูกต้องดีงาม และประโยชน์ของคนทั้งหมด แต่เพื่อประโยชน์แฝงเร้นของคนบางคนหรือบางกลุ่ม ทั้งที่กระบวนการ นโยบายสาธารณะในอุดมคตินั้น มีลักษณะดังนี้ 1) เป็นกระบวนการทางปัญญา ใช้หลักฐาน ข้อเท็จจริงที่ผ่านการวิเคราะห์สังเคราะห์มาอย่างดีจนเป็น “ความรู้” ที่เรียกว่าเป็นการสร้างนโยบายที่ อยู่บนฐานของความรู้(Knowledge-based policy formulation) 2) เป็นกระบวนการทางสังคม นโยบายกระทบสังคมทั้งหมดอย่างรุนแรง ผู้มีส่วนได้เสีย คือ สังคมควรเข้ามามีบทบาทร่วมเรียนรู้ ว่า มีการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการเปิดเผยโปร่งใสและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการระบอบปัญหา 3) กระบวนการศีลธรรม กระบวนการนโยบายสาธารณะควรมีอุดมคติ เพื่อความถูกต้องดีงาม และ ประโยชน์สุขของคนทั้งหมด ไม่แฝงเร้นเพื่อประโยชน์เฉพาะตนเฉพาะกลุ่ม

สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549: 34-38) ชี้ให้เห็นว่านักวิชาการทั้งหลายได้พยายามอธิบายเหตุผล หลักที่ผู้มีบทบาทในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายหยิบยกปัญหาหนึ่งๆ ขึ้นมาเป็นปัญหาเชิงนโยบาย ซึ่งศึกษาจากสาเหตุของการหยิบยกปัญหาขึ้นเป็นปัญหาเชิงนโยบายของแอนเดอร์สัน และคณะ (Anderson et al, 1984) พบว่าสาเหตุหลักของการหยิบยกปัญหาขึ้นมาเป็นปัญหาเชิงนโยบาย จะ ประกอบด้วย

1. ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มที่มีความสำคัญ โดยกลุ่มที่จะถือว่ามีความสำคัญนั้น จะขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ 3 ประการ คือ

1.1 อำนาจของกลุ่ม เช่น กลุ่มนักการเมือง กลุ่มทหาร หรือ นายทุน เป็นต้น

1.2 สถานภาพทางสังคมของกลุ่ม เช่น กลุ่มเชื้อพระวงศ์ หรือ ข้าราชการระดับสูง เป็นต้น

1.3 จำนวนบุคลากรในกลุ่ม คือ จำนวนของผู้เดือดร้อน ซึ่งถ้ามีเป็นจำนวนมากเท่าไร ความสำคัญของกลุ่มก็จะมีเพิ่มมากขึ้น เช่น ปัญหาภัยแล้ง ปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ หรือปัญหาหนี้สินของเกษตรกร เป็นต้น

2. ปัญหานั้นสอดคล้องกับนโยบายเน้นหนักของผู้นำทางการเมืองที่ใช้ในการหาเสียง ซึ่งปัญหาเหล่านี้มักจะเกิดจากการสำรวจความสนใจของประชาชน หรือเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของชาติ ที่ผู้นำเห็นความสำคัญ เช่น ปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ปัญหาการปฏิรูปการเมือง หรือปัญหายาเสพติด เป็นต้น

3. ปัญหาที่เกิดจากเหตุการณ์เฉพาะหน้าไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์วิกฤต เช่น การเกิดภาวะสงคราม การก่อการจลาจล อุทกภัย หรืออุบัติเหตุร้ายแรง ซึ่งผู้มีบทบาทในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายต้องหยิบยกปัญหาขึ้นมาพิจารณาโดยทันที รวมทั้งอาจเป็นเหตุการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่มีระดับความรุนแรงน้อยกว่าเหตุการณ์วิกฤติ เช่น กรณีผลกระทบจากนโยบายหรือเหตุการณ์ในประเทศอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความขัดแย้งในประเทศเพื่อนบ้าน หรือการลดค่าเงินของประเทศคู่ค้า เป็นต้น ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นนี้จะมีผลโดยอ้อมให้ผู้มีบทบาทหยิบยกประเด็นเหล่านี้ขึ้นมาพิจารณาได้เช่นกัน นอกจากเหตุการณ์ที่กล่าวแล้ว เหตุการณ์ประท้วงของราษฎรจำนวนมากๆ เช่นการเรียกร้องให้แก้ไขกฎหมายการเรียกร้องของกลุ่มแรงงาน กลุ่มสมัชชาคนจน หรือเกษตรกรในกรณีต่างๆ ก็เป็นสาเหตุให้ปัญหาที่เกิดขึ้นถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นปัญหาเชิงนโยบายได้เช่นกัน

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2545: 101) พบว่า ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายต่างๆ นั้นประกอบด้วย ลักษณะของนโยบายนั้นๆ วัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นๆ ความเป็นไปได้ทางการเมือง ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี ความพอเพียงของทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงาน ทักษะของผู้ที่นำ และกลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย

สอดคล้องกับ วรเดช จันทธร (2528 อ้างใน ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2548) ได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายเช่นกันพบว่า ประกอบด้วย ลักษณะของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย การสนับสนุนและความร่วมมือจากกลุ่มต่างๆ การคำนึงถึงวัฒนธรรม อัตลักษณ์ของพื้นที่ ความเพียงพอของทรัพยากร แรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้กำหนดนโยบาย และทัศนคติต่อนโยบายของผู้กำหนดนโยบาย

โดยปัจจัยทั้งหมดข้างต้นมีความเกี่ยวข้องต่อกันและกัน กล่าวคือ วัตถุประสงค์ของนโยบายต้องมีความชัดเจนสะท้อนถึงความต้องการที่แท้จริงของทุกฝ่ายที่มีส่วนได้เสียจากนโยบาย ทั้งนี้ลักษณะของนโยบายแต่ละประเภทย่อมมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกันไปด้วย งบประมาณความเป็นไปได้ในทางการเมืองต่อการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่และต้องการความเร่งด่วนในการแก้ไขย่อมที่ทุกฝ่ายจะเห็นพ้องต่อการกำหนดนโยบาย ทักษะที่ดีของผู้ปฏิบัติ และรวมถึงกลไกความร่วมมือขององค์กรต่างๆ ทั้งหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกย่อมมีส่วนอย่างยิ่งต่อการเกื้อหนุนให้นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นแล้วสามารถบรรลุผลจริงในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ วัลลภ ลำพาย (2540: 36-54) ก็พบว่า มีปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายต่างๆ ซึ่งสรุปเป็นหมวดหมู่ที่น่าสนใจได้ดังนี้

1. ปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายนั้นโดยมีลักษณะสำคัญดังนี้

1.1 ความชัดเจนของนโยบาย

1.2 ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์

1.3 ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์

1.5 ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย

1.5 ความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบาย

2. ความเป็นไปได้ทางการเมือง ซึ่งเป็นความสำคัญของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายอาจจะก่อให้เกิดปัญหาบางประการซึ่งไม่ควรมองข้ามสิ่งเหล่านี้

2.1 การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน

2.2 ความสนับสนุนจากหน่วยงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

2.3 ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล

2.4 ความสนับสนุนจากชนชั้นนำ

2.6 การสนับสนุนจากสื่อมวลชน

2.6 การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

3. ลักษณะของหน่วยงาน ซึ่งเกี่ยวโครงการที่หน่วยงานทำซึ่งมีลักษณะที่น่าสนใจ ดังนี้

3.1 ประเภทของหน่วยงาน

3.2 โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา

3.3 ความสามารถของผู้นำ

3.5 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย

3.5 ลำดับขั้นของการสื่อสารแบบเปิด

4. ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร ซึ่งความสำเร็จของนโยบายนั้นไม่ว่านโยบายนั้นจะเป็นประเภทใดก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า โดยส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบว่ามีความสามารถในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นมากน้อยเพียงใดโดยพิจารณาจาก

4.1 ปัจจัยด้านบุคลากร

4.3 ปัจจัยด้านเงินทุน

4.3 ปัจจัยเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยด้านวิทยาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

5. ทักษะของผู้บริหาร ซึ่งนโยบายหลายเรื่องจัดอยู่ในจำพวกที่ผู้ปฏิบัติไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง นโยบายเหล่านี้ อาจจะปฏิบัติอย่างจริงจัง ไม่บิดพลิ้ว ซึ่งจะตรงข้ามกับนโยบายที่ขัดกับความรู้สึกพื้นฐาน หรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ นโยบายประเภทหลังนี้ผู้ปฏิบัติจะปฏิบัติอย่างไม่รู้เต็มใจ และอาจจะบิดเบือนให้เป็นไปในแนวทางของพวกที่เขาต้องการ ซึ่งอาจส่งผลต่อนโยบายได้ซึ่งพิจารณาจาก

5.1 ทักษะที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย

5.2 ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้กำหนดนโยบาย

5.3 ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้กำหนดนโยบาย

5.4 ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรีและผลประโยชน์ของผู้กำหนดนโยบาย

5.6 ความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

5.6 การกำหนด/เลือกตัวผู้นำ

6. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมของกระบวนการ ประกอบด้วย

6.1 การแยกแยะกลุ่มเป้าหมาย

6.2 ปัญหาการมีส่วนร่วม

6.3 ปัญหาการกำหนด/ออกแบบ/นโยบายไม่มีประสิทธิภาพ

6.4 ปัญหาการแทรกแซงทางการเมือง/วัฒนธรรมในการตัดสินใจ

6.5 ปัญหาการแสวงหาแรงงานในท้องถิ่น

6.6 ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ

จากการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายและปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ผู้วิจัยจะนำเสนอเฉพาะปัญหาที่น่าจะมีผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด” มาทำการดัดแปลงเพื่อการศึกษาเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพและปัญหาที่แท้จริงของกระบวนการการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ให้ซึ่งมีรายละเอียดของปัญหาและที่มาดังนี้

ตารางที่ 1 การเลือกปัญหาที่ศึกษาและที่มาของปัญหาจากนักวิชาการที่เคยศึกษา

ลำดับที่	ปัญหาที่ศึกษา	นักวิชาการที่ศึกษา
1	การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน	รังสรรค์ ณะพรพันธ์ (2552), ประเวศ วะสี (2549)
2	การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร	รังสรรค์ ณะพรพันธ์ (2552), ประเวศ วะสี (2549)
3	การขาดอุดมการณ์	ประเวศ วะสี (2549)
4	การหาประโยชน์แฝงเร้นของคนบางกลุ่ม	ประเวศ วะสี (2549)
5	ความสอดคล้องกับค่านิยมของผู้ที่เกี่ยวข้อง	ยอดชาย วิถีพานิช (2548)
6	ความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง	ยอดชาย วิถีพานิช (2548)
7	ผลประโยชน์ของนักการเมืองในเขตเลือกตั้ง	ยอดชาย วิถีพานิช (2548)
8	มติมหาชน	ยอดชาย วิถีพานิช (2548)
9	ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนส่วนใหญ่	ยอดชาย วิถีพานิช (2548)
10	อำนาจกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง	สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549)
11	สถานภาพทางสังคมของกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง	สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549)
12	จำนวนผู้ได้รับผลกระทบ	สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549)
13	สอดคล้องกับนโยบายหลักของผู้นำรัฐบาล	สุรสิทธิ์ (2549), วัลลภ ลำพวย (2540)
14	ลักษณะของประเด็นปัญหาที่กำหนดเป็นนโยบาย	สุรสิทธิ์ (2549), ศุภชัย ยาวะประภา (2545), วรเดช จันทศร (2528)

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ลำดับที่	ปัญหาที่ศึกษา	นักวิชาการที่ศึกษา
15	วัตถุประสงค์ของนโยบาย	ศุภชัย ยาวะประภา (2545), วรเดช จันทร (2528), วัลลภ ลำพาย (2540)
16	ความเพียงพอของทรัพยากร	ศุภชัย ยาวะประภา (2545), วรเดช จันทร (2528)
17	ลักษณะของหน่วยงานดำเนินการ	ศุภชัย ยาวะประภา (2545)
18	ทัศนคติของผู้นำการกำหนดนโยบาย	ศุภชัย ยาวะประภา (2545), วรเดช จันทร (2528), วัลลภ ลำพาย (2540)
19	การสนับสนุนและให้ความร่วมมือจาก กลุ่มต่างๆ	วรเดช จันทร (2528), วัลลภ ลำพาย (2540)
20	การคำนึงถึงวัฒนธรรม อัตลักษณ์ของพื้นที่	วรเดช จันทร (2528)
21	แรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่	วรเดช จันทร (2528)
22	การสนับสนุนจากชนชั้นนำ	วัลลภ ลำพาย (2540)
23	การสนับสนุนจากสื่อมวลชน	วัลลภ ลำพาย (2540)
24	ผลกระทบต่อนโยบายของผู้กำหนด นโยบาย	วัลลภ ลำพาย (2540)
25	ความร่วมมือและการต่อต้านการ เปลี่ยนแปลง	วัลลภ ลำพาย (2540)
26	การแยกแยะกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย	วัลลภ ลำพาย (2540)
27	การแทรกแซงการตัดสินใจ	วัลลภ ลำพาย (2540)
28	ความเป็นไปได้ทางการเมือง	วัลลภ ลำพาย (2540)

ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับ “นครแม่สอด” จังหวัดตาก

แม่สอด เป็นชื่ออำเภอหนึ่งของจังหวัดตากซึ่งเป็นจังหวัดทางฝั่งตะวันตกของประเทศไทย มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศพม่าหรือเมียนมาร์ทางฝั่งตะวันตก ทิศเหนือติดกับจังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ลำพูนและลำปาง ทิศตะวันออกติดต่อกับจังหวัดสุโขทัย กำแพงเพชร และนครสวรรค์ และทิศใต้ติดต่อกับจังหวัดอุทัยธานีและกาญจนบุรี จังหวัดตากประกอบด้วยพื้นที่ 9 อำเภอและโดยสภาพทางภูมิศาสตร์ของจังหวัดตากที่มีทิวเขาถนนธงชัยชั้นยาวแบ่งจังหวัดตากออกเป็นสองฝั่งคือ ฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตก โดยฝั่งตะวันออกนั้นประกอบด้วยพื้นที่ 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง วั่งเจ้า บ้านตาก และสามเงา ส่วนฝั่งตะวันตกประกอบด้วยพื้นที่ 5 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่สอด แม่ระมาด ท่าสองยาง พบพระ และอุ้มผางซึ่งทั้ง 5 อำเภอมีพื้นที่ติดต่อกับประเทศพม่า

สำหรับอำเภอแม่สวดเป็นอำเภอที่ตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันตก สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูงชัน สลับกับหุบเขาแคบๆ มีพื้นที่ทั้งอำเภอประมาณ 1,832.241 ตารางกิโลเมตร แต่มีพื้นที่ราบเพียงร้อยละ 20 ของพื้นที่ ตั้งอยู่ห่างจากศาลากลางจังหวัดตากประมาณ 86 กิโลเมตร เป็นอำเภอที่มีการค้าระหว่างประเทศไทยกับพม่า เนื่องจากเป็นอำเภอที่อยู่ติดชายแดน และเป็นที่ตั้งจุดผ่านแดนถาวรด่านพรมแดนแม่สวด เชื่อมโยงเมืองเมียวดี รัฐกะเหรี่ยง ประเทศพม่า (วิกิพีเดีย, 2555)

แผนที่แสดงอาณาเขตและแสดงที่ตั้งอำเภอของจังหวัดตาก



ภาพที่ 7 แสดงอาณาเขตและแสดงที่ตั้งอำเภอของจังหวัดตาก

สำหรับ นครแม่สวดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ การรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่งในพื้นที่อำเภอแม่สวด ประกอบด้วย เทศบาลนครแม่สวด และเทศบาลตำบลท่าสายลวด ด้วยเหตุนี้จึงจะเน้นการนำเสนอข้อมูลทั่วไปของทั้งสองเทศบาลเป็นหลักดังนี้

เทศบาลนครแม่สวด

ประวัติความเป็นมา

เทศบาลนครแม่สวด เดิมเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ขึ้นกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ว่าการอำเภอ และมีหน่วยงานแผนการต่างๆ คือ แผนกมหาดไทย แผนกที่ดิน แผนกสถิติ แผนกคลัง แผนกศึกษาธิการอำเภอ แผนกสรรพสามิต แผนกสรรพากร แผนกอัยการ และมีหน่วยงานที่เป็น

เอกเทศอีก คือ สถานีตำรวจภูธร ไพรศรัณย์ ศาลจังหวัดแม่สอด ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด ป่าไม้อุสกรณ์ ด้านท่าออก และสถานีวิทยุอุตุนิยมวิทยา

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบลเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2480 เป็นเทศบาลตำบลแม่สอด จากเหตุผลที่สืบเนื่องจากการมีประชากรหนาแน่น มีจำนวนพลเมืองในท้องถิ่นสมัยนั้นประมาณ 12,000 คนเศษ โดยอาณาเขตในสมัยนั้น มีเนื้อที่ 480 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนหมู่บ้าน 27 หมู่บ้าน และต่อมาโดยคณะเทศมนตรีและด้วยความเห็นชอบของอำเภอและจังหวัดได้พิจารณาเห็นว่าเขตเทศบาลกว้างขวางเกินมากเกินไปไม่สามารถที่จะปกครองดูแลทำนุบำรุงได้ทั่วถึง จึงพิจารณาขอเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลให้เล็กลง เพื่อเหมาะสมกับกำลังเงินรายได้ ของท้องถิ่นที่จะทำการปกครองดูแลและทำนุบำรุงท้องถิ่นได้ทั่วถึง

ต่อมาในปี พ.ศ.2492 ได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยได้ทำการตัดหมู่บ้านที่อยู่ห่างไกลออกไปจาก 27 หมู่บ้านซึ่งลดเขตพื้นที่การปกครองเป็น 27.2 ตารางกิโลเมตรและเมื่อวันที่ 9 เดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2544 ได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะ “เทศบาลเมืองแม่สอด” และเมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ.2553 ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าเทศบาลนครแม่สอด มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คน ทั้งมีรายได้ควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และเข้าเงื่อนไขหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติเทศบาลมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 สมควรให้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็น “เทศบาลนครแม่สอด”

ตราสัญลักษณ์ประจำเทศบาลนครแม่สอด



ภาพที่ 8 แสดงตราสัญลักษณ์ประจำเทศบาลนครแม่สอด
ที่มา: วิกิพีเดีย (2555)

ตราสัญลักษณ์ของเทศบาลนครแม่สอดเป็นรูปกำแพงปิด-กำแพงเมืองเปิด มีความหมายว่า

กำแพงเมืองปิด หมายถึง ในอดีตเมืองแม่สอดเป็นเมืองสำคัญทางประวัติศาสตร์ที่เคยเป็นทางผ่านของกองทัพไทยและพม่าในการข้ามไปมาสู้รบกัน คือ ด้านแม่ละเมา และเคยเจริญอย่างมากในสมัยสุโขทัยที่พ่อขุนสามชนเจ้าเมืองฉอด เคยยกทัพไปตีกรุงสุโขทัย

กำแพงเมืองปิด หมายถึง ในปัจจุบันเมื่อกาลเวลาเปลี่ยนไป เมืองแม่สอดยินดีต้อนรับผู้ที่ย้ายถิ่นมาเรื่อยๆ และที่เคยเป็นเมืองผ่านในการทำศึกสงครามก็กลายเป็นเมืองการค้าที่สามารถเชื่อมสู่ทะเลอันดามันเพื่อออกไปสู่ทวีปยุโรปได้

อาณาเขต

เทศบาลนครแม่สอด ตั้งอยู่ในเขตอำเภอแม่สอด ซึ่งมีพื้นที่ 27.2 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 17,000 ไร่ โดยมีระยะทางห่างจากตัวจังหวัดตาก 87 กิโลเมตร และห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 509 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ทิศใต้ ติดต่อกับ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ตาว อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะและองค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุผาแดง อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ เขตเทศบาลตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

สภาพสังคม

ในเขตเทศบาลนครแม่สอด มีพื้นที่ครอบคลุม 20 ชุมชน โดยแต่ละชุมชนมีจำนวนประชากรและครัวเรือน ดังนี้ (ธันวาคม 2553)

ตารางที่ 2 แสดงชุมชนมีจำนวนประชากรและครัวเรือนในเขตเทศบาลนครแม่สอด

ชุมชน	จำนวนครัวเรือน(หลัง)	จำนวนประชากร(คน)
1. ชุมชนจ๊อกจอสำคี่	193	1,024
2. ชุมชนบ้านเหนือสำคี่	285	1,624
3. ชุมชนปู่แดง	164	565
4. ชุมชนวัดหลวง	683	2,866
5. ชุมชนบัวคูณ	395	1,459
6. ชุมชนประชาธิปไตย	624	1,249
7. ชุมชนอินทรีศรี 1	256	1,066
8. ชุมชนร่วมใจ	235	1,257
9. ชุมชนสองแคว 2	198	1,231
10. ชุมชนสักทอง	190	973

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ชุมชน	จำนวนครัวเรือน(หลัง)	จำนวนประชากร(คน)
11. ชุมชนมณีไพรสณฑ์	266	1,231
12. ชุมชนต้นปิน	320	1,496
13. ชุมชนดอนไชย	428	1,816
14. ชุมชนอิสลาม	681	4,006
15. ชุมชนบ้านทุ่ง	265	1,173
16. ชุมชนแม่สอดวิลล่า	240	788
17. ชุมชนร่วมแรง	528	2,092
18. ชุมชนสองแคว 1	162	765
19. ชุมชนตาลเดี่ยว	148	664
20. ชุมชนชุมพลพัฒนา	420	1,911
รวม	6,681	29,256

ที่มา: เทศบาลนครแม่สอด, 2554

สภาพเศรษฐกิจ

ประชาชนในเขตเทศบาลนครแม่สอดส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพค้าขาย การบริการและการอุตสาหกรรม นอกจากนี้มีการเพาะปลูกพืชภายนอกเขตเทศบาลซึ่งส่วนใหญ่เป็นพืชไร่ รองลงมาเป็นข้าว และผลไม้ตามลำดับ พืชที่สำคัญที่มีการตั้งตลาดรับซื้อกันในเขตเทศบาลได้แก่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ข้าว และถั่วเหลือง และสำหรับการประกอบอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลพบว่ามีโรงงานอุตสาหกรรมกว่า 100 โรงงานส่วนใหญ่ประกอบการด้านตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปและงานประเภทสิ่งทอที่อาศัยโรงงานต่างด้าวเป็นกำลังผลิตสำคัญ

การบริหารงานของเทศบาล

เทศบาลนครแม่สอด มีโครงสร้างการบริหารงาน ประกอบด้วย สภาเทศบาล มีสมาชิกจำนวน 24 คน แบ่งออกเป็น 4 เขต และคณะผู้บริหารเทศบาล ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีที่มาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี ซึ่งมีการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการของเทศบาล ออกเป็น 9 หน่วยงาน ประกอบด้วย

1. สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาล และราชการที่มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดในเทศบาล โดยเฉพาะรวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของเทศบาล

2. กองคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจ่าย การรับ การนำส่งเงิน การเก็บรักษาเงินและเอกสารทางการเงิน การตรวจสอบใบสำคัญ ฎีกา งานเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน เงินบำเหน็จบำนาญ เงินอื่นๆ เช่น งานเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ ฐานะทางการเงิน การจัดสรรเงินต่างๆ การจัดทำบัญชีทุกประเภท ทะเบียนคุมเงินรายได้และรายจ่ายต่างๆ การควบคุมการเบิกจ่าย งานงบทดลองจ่ายประจำเดือน ประจำปี งานเกี่ยวกับการพัสดุของเทศบาล และงานที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย

3. กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่เกี่ยวกับสาธารณสุขชุมชนส่งเสริมสุขภาพและอนามัย การป้องกันโรคติดต่อ งานสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมและงานอื่นๆ เกี่ยวกับการให้บริการด้านสาธารณสุข งานสัตวแพทย์ งานรักษาพยาบาลในเบื้องต้นเกี่ยวกับศูนย์บริการสาธารณสุขและงานทันตสาธารณสุข

4. กองช่าง มีหน้าที่เกี่ยวกับการสำรวจ ออกแบบ การจัดทำข้อมูลทางด้านวิศวกรรมการจัดเก็บและทดสอบคุณภาพวัสดุ งานออกแบบและงานเขียนแบบ การตรวจสอบ การก่อสร้าง งานควบคุมตามระเบียบกฎหมาย งานแผนการปฏิบัติ งานก่อสร้างและซ่อมบำรุง การควบคุมการก่อสร้างและซ่อมบำรุง งานแผนงานด้านวิศวกรรมเครื่องจักรกล การรวบรวมประวัติติดตามควบคุมการปฏิบัติงานเครื่องกล การควบคุม การบำรุงรักษาเครื่องจักรกล และยานพาหนะ งานเกี่ยวกับแผนงานควบคุม เก็บรักษา การเบิกจ่ายวัสดุ อุปกรณ์ อะไหล่ น้ำมันเชื้อเพลิง และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย

5. กองการศึกษา มีหน้าที่ รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการบริหารการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบการศึกษา การศึกษานอกระบบการศึกษาและการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น การจัดการศึกษาปฐมวัย อนุบาลศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาและอาชีวศึกษาโดยให้มีงานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานแผนและโครงการ งานระบบสารสนเทศ งานงบประมาณ งานวางแผนบุคลากรและงานทะเบียนประวัติ งานการศึกษาปฐมวัย งานโรงเรียน งานพัฒนาสื่อเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการศึกษา งานส่งเสริมคุณภาพและมาตรฐานหลักสูตร งานกิจการนักเรียน งานการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย งานฝึกและส่งเสริมอาชีพ งานห้องสมุด พิพิธภัณฑ์และเครือข่าย งานกิจกรรมเด็กและเยาวชน งานกีฬาและนันทนาการ งานกิจการศาสนา งานส่งเสริมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และงานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย

6. กองช่างสุขาภิบาล มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านวัสดุที่ใช้แล้ว (ขยะ) การจัดการคุณภาพน้ำ การควบคุมออกแบบและการก่อสร้างอาคารโรงงานที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การควบคุมดูแลรักษาตรวจสอบระบบบำบัดน้ำเสีย และมลพิษในด้านอื่นๆ รวมทั้งการปฏิบัติงานต่างๆ ตามที่มอบหมาย

7. กองวิชาการและแผนงาน มีหน้าที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายและแผน ซึ่งมีลักษณะเพื่อประกอบการกำหนดนโยบายการจัดทำแผนหรือโครงการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและโครงการต่างๆซึ่งอาจเป็นนโยบาย ผลงาน และโครงการทางเศรษฐกิจ สังคม เมือง การบริการหรือความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ อาจเป็นนโยบายแผนงานของเทศบาลและโครงการระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับกรม หรือระดับจังหวัดแล้วแต่กรณี และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

8. กองสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมสวัสดิการเด็กและเยาวชน การพัฒนาชุมชน การจัดระเบียบชุมชนหนาแน่นและชุมชนแออัด การจัดให้มีและสนับสนุนกิจกรรมศูนย์เยาวชน การส่งเสริมงานประเพณีท้องถิ่น และงานสาธารณะสุข การให้คำปรึกษาแนะนำหรือตรวจสอบเกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคมและปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

9. หน่วยงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่เกี่ยวกับ งานตรวจสอบบัญชี ทะเบียน และเอกสารที่เกี่ยวข้อง งานตรวจสอบเอกสารการเบิกจ่ายเงิน งานตรวจสอบภาษี ทั้งภายนอกและภายใน งานตรวจสอบ การเก็บรักษา การเก็บหลักฐานการเงิน การบัญชี การจัดเก็บรายได้ งานตรวจสอบพัสดุ และการเก็บรักษา งานตรวจสอบทรัพย์สินของเทศบาล งานตรวจสอบการทำประโยชน์ทรัพย์สินของเทศบาล และงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

สภาพปัญหาของเทศบาล

จากรายงานการศึกษาของ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2554) พบว่า การบริหารจัดการของเทศบาลนครแม่สอดที่มีปริมาณของแรงงานต่างด้าวทั้งมาประกอบอาชีพ เคลื่อนย้าย และตั้งถิ่นฐานมีปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นซึ่งมีอัตราสูงกว่าประชากรที่ถือสัญชาติไทยเกินครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งพื้นที่แม่สอด จึงนำมาสู่สภาพปัญหาที่ครอบคลุมและขยายวงไปถึงด้านอื่นๆ เช่น ที่อยู่อาศัย ระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ การใช้พื้นที่สาธารณะ การจราจร ปัญหาขยะมูลฝอย โรคติดต่อ/ไม่ติดต่อ ความมั่นคงระหว่างประเทศ เป็นต้น หรือแม้กระทั่งการบริหารจัดการภายในเทศบาลนครแม่สอดเอง ที่จะทำความเข้าใจและเตรียมความพร้อม กับบุคลากรในสำนักงานและประชาชนในพื้นที่ในการรับรู้และเข้าใจถึงความหมายและความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดที่มีความสำคัญต่อประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์อะไรบ้าง และส่งผลต่อวิถีชีวิต คุณภาพชีวิต การเข้ามาบริการสาธารณะกับประชาชนได้พิเศษอย่างไร และแตกต่างอย่างไรกับการเป็นเทศบาลนครแม่สอดในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ด้วยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งสะท้อนถึงการบริหารจัดการของเทศบาลนครแม่สอดที่ยังคงต้องปรับปรุงและเตรียมความพร้อมในการรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดที่จะสามารถให้บริการได้รวดเร็วและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ สภาพปัญหาในแต่ละประเด็นหลักของเทศบาลนครแม่สอด ประกอบด้วย

1. การบริหารจัดการภายในเทศบาลนครแม่สอด

1.1 บุคลากรของสำนักงานเทศบาลนครแม่สอด ความรู้ความเข้าใจโดยเฉพาะการทำ ความเข้าใจกับบุคลากรภายในของเทศบาลนครแม่สอดเองทุกหน่วยงานภายในมีความเข้าใจและ วัตถุประสงค์ของการเตรียมจัดตั้งเป็นนครแม่สอดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อย่างไร เนื่องด้วยกระบวนการดำเนินงานเพื่อจัดเตรียมความพร้อมเป็นนครแม่สอดที่ยังขาดการ สะท้อนความเข้าใจของบุคลากรภายใน แม้ว่าจะมีการประชุมและเรียนเชิญหน่วยงานภายในเข้า มาร่วมประชุม ที่ยังขาดความต่อเนื่องหรือแลกเปลี่ยนที่จะทำให้บุคลากรภายในสำนักงานเทศบาล นครแม่สอดมีความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริง

1.2 ประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครแม่สอด การจัดทำประชาคมหรือจัดเวทีรับฟังความ คิดเห็น แม้ว่าจะให้ประชาชนให้การสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนซึ่งผลปรากฏว่าประชาชนยกมือส่วน ใหญ่เห็นด้วยกับการจัดตั้งเป็นเทศบาลนครแม่สอด แต่ในความจริงสิ่งที่ยังขาดคือการอธิบายหรือทำ ความเข้าใจและชี้แจงถึงข้อดีหรือประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการจัดตั้งเป็นนครแม่สอดในฐานะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ รวมทั้งความต่อเนื่องในการจัดเวทีชี้แจงกับภาคประชาชน และการประชาสัมพันธ์ให้รับทราบและรับรู้ถึงกระบวนการดำเนินการเตรียมความพร้อมในการจัดตั้ง นครแม่สอด ไม่เพียงเฉพาะร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ. เท่านั้น แต่รวมถึงรูปแบบและวิธีการและสิ่งใดที่จะกระทบกับประชาชน

2. ปัจจัยแวดล้อมเทศบาลนครแม่สอด

2.1 ปัญหาแรงงานต่างด้าว ด้วยสภาพของพื้นที่การปกครองของเทศบาลนครแม่สอดมี คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานเป็นแรงงานในพื้นที่มากกว่าประชากรที่เป็นคนไทยซึ่งทำให้มีปัญห่อื่นๆ ตามมาทั้งทางด้านการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การควบคุมดูแล โรคติดต่อ/ไม่ติดต่อ การจดทะเบียน หรือนำเข้าสู่ระบบของแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง การเข้าใช้ประโยชน์พื้นที่ เป็นต้น รวมถึงการไหล ทะลักเข้าไปในพื้นที่ชั้นในที่ส่งผลต่อสภาพปัญหาดังกล่าวกระจายไปในพื้นที่รอบนอกด้วย

2.2 ปัญหาด้านสาธารณสุข เป็นผลสืบเนื่องจากการมีคนต่างด้าวเข้ามาในพื้นที่โดยไม่ผ่าน การตรวจสุขภาพหรือเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทำให้หลายโรคที่เกิดขึ้นบริเวณชายแดนมาจากกลุ่มคน ดังกล่าวและเข้ามาอาศัย มีวิถีชีวิตร่วมกับคนในพื้นที่ในขณะที่ระบบสาธารณสุขในพื้นที่เทศบาลนคร แม่สอดยังไม่พร้อมที่จะให้บริการเบ็ดเสร็จ แม้ว่าจะมีโรงพยาบาล คลินิกชุมชน แต่สิ่งที่จะตามมาคือ ภาระค่าใช้จ่าย บุคลากรที่จะให้บริการ ยารักษาโรค สถานที่ให้บริการด้านสาธารณสุขที่ส่งผลกระทบ ถึงคนอื่นๆที่มีใช้คนต่างด้าว

2.3 ปัญหาด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ ปัญหาการระทบกระทั้งระหว่างรัฐบาลพม่า กับชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายแดนของไทย ได้เกิดการไหลทะลักและเคลื่อนย้ายเข้ามาใน

พื้นที่ของอำเภอแม่สอด ส่งผลให้การเข้ามาโดยผิดกฎหมายหรือไม่ได้รับการตรวจสอบก่อนเข้าเมืองจึงเพิ่มสูงขึ้น รวมไปถึงการสู้รบที่ระเบิดหรือสะเก็ดระเบิดตกมาในพื้นที่ที่เช่นกัน ทำให้หลายครั้งเกิดเหตุการณ์ประชาชนในพื้นที่ฝั่งอำเภอแม่สอดได้รับอันตรายไปด้วย

2.4 ปัญหาด้านการบริหารจัดการพื้นที่ สภาพพื้นที่ของเทศบาลนครแม่สอดที่ยังขาดการจัดการผังเมืองที่พร้อมจะรองรับการให้บริการในลักษณะภารกิจพิเศษโดยเฉพาะสภาพของเมืองที่ยังขาดการจัดแบ่งเขตพื้นที่ เช่น เขตที่อยู่อาศัย พื้นที่สาธารณะ เขตโรงงานขนาดกลางและขนาดเล็ก แหล่งชุมชนและตลาดการค้าขาย เป็นต้น ยังมีลักษณะผสมปนเป การจัดผังเมืองที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้น

2.5 ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ขยะมูลฝอย สิ่งที่จะต้องประสบปัญหาทั้งในปัจจุบันและอนาคต คือ การจัดการขยะมูลฝอยอย่างถูกวิธี และปริมาณขยะที่จะเพิ่มสูงขึ้นตามการเข้า-ออกของประชากร รวมไปถึงสภาพแวดล้อมที่จะต้องได้รับการดูแลอย่างถูกวิธี เนื่องจากสภาพพื้นที่ของเทศบาลนครแม่สอดมีลักษณะเป็นชุมชนเมืองที่มีประชากรทั้งคนไทยและคนต่างด้าวอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นในเขตพื้นที่ชุมชน จึงทำให้ปริมาณขยะมีมากขึ้นเช่นกัน ซึ่งยังขาดวิธีการจัดการอย่างถูกวิธี และทำให้เกิดความยั่งยืน

2.6 ปัญหาการให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ การให้บริการสาธารณะของเทศบาลนครแม่สอดกับทั้งคนไทยและคนต่างด้าว โดยเฉพาะระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ มีศักยภาพเพียงพอหรือไม่ที่จะให้บริการหรือเก็บค่าบริการจากคนต่างด้าวโดยเท่าเทียมกับคนไทย เนื่องจากเกิดการเข้ามาใช้บริการพื้นฐานของทางเทศบาลนครแม่สอด จึงทำให้ความชัดเจนเกี่ยวกับการให้บริการขั้นพื้นฐานมีศักยภาพเพียงพอหรือไม่ โดยเฉพาะเมื่อเกิดเหตุการณ์ เช่น ไฟไหม้ ภัยแล้ง อุทกภัย เป็นต้น

2.7 ปัญหาด้านการคมนาคม การจราจร เส้นทางคมนาคมและการจราจรที่เห็นภาพชัดเจน คือ รถขนส่งหรือรถบรรทุกขนาดใหญ่ที่ออกมาจากท่าเรือต่างๆ ในพื้นที่กับการใช้เป็นช่องทางผ่านไปยังพื้นที่อื่น ทำให้สภาพถนนหรือการจราจรร่วมกันระหว่างคนในพื้นที่ที่ใช้รถใช้ถนนขนาดเล็ก-ขนาดกลาง ประกอบกับคนต่างด้าวที่ใช้รถจักรยานยนต์เป็นส่วนใหญ่อยังขาดระเบียบการจราจรในการใช้เส้นทางคมนาคมร่วมกัน

2.8 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับเทศบาลนครแม่สอด เนื่องจากพื้นที่ของอำเภอแม่สอด นับได้ว่าเป็นแหล่งรวมราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้เข้ามาตั้งปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บริการในพื้นที่อำเภอแม่สอดอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น สำนักงานสรรพากรพื้นที่ตาก สาขาแม่สอด สำนักงานสรรพาสิตพื้นที่ตาก สาขาแม่สอด ด้านศุลกากร ด้านตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานจัดงานจังหวัดตาก สาขาแม่สอด เป็นต้น แต่ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นยังขาดความเชื่อมโยงและประสานการทำงานระหว่างกัน โดยเฉพาะข้อมูลที่เป็นประโยชน์และจำเป็นต่อกัน ต่างคนยังต่างทำหน้าที่

เฉพาะในภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานตนมากกว่าการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันทำให้หลายครั้งเกิดการจัดเก็บข้อมูลชุดเดียวกัน แต่ข้อมูลกลับได้มาไม่เท่ากัน เช่น จำนวนแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

เทศบาลตำบลท่าสายลวด

ประวัติความเป็นมา

มีหลักฐานว่าเมื่อ 150 ปีที่ผ่านมา บริเวณที่ตั้งตำบลท่าสายลวด ปัจจุบันนี้ยังมีสภาพป่ารกทึบ ติดกับฝั่งแม่น้ำเมย และไม่มีผู้คนอาศัยอยู่ จนกระทั่งมีกลุ่มคนไทยซึ่งไม่ปรากฏหลักฐานว่าอพยพมาตั้งหลักฐานอยู่บริเวณบริเวณริมฝั่งแม่น้ำเมยเมื่อใด โดยการปลูกไร่อ้อยและยาสูบ ต่อมาไม่นานก็มีการขยายตัวของหมู่บ้าน ประกอบกับบริเวณหมู่บ้านริมฝั่งแม่น้ำเมยมีการติดตั้งสายโทรเลขจากเมืองกรุกกริก ฝั่งสหภาพพม่า ถึงประเทศไทย ผ่านอำเภอแม่สอดจนถึงตัวจังหวัดตาก เป็นความร่วมมือระหว่างไทย-อังกฤษ และในแนวที่สายโทรเลขพาดผ่านนั้นจะมีการทางเดินเท้าติดตามตลอดจนถึงตัวเมืองแม่สอด เส้นทางนี้มีความสำคัญสำหรับชาวบ้านในบริเวณนี้ ซึ่งใช้เป็นเส้นทางคมนาคมและมีการสร้างวัดใกล้ทำน้ำ และทำข้ามเรือบริเวณที่มีสายโทรเลขผ่านจึงเรียกว่า "วัดท่าสายโทรเลข" ต่อมาหมู่บ้านเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และเกิดการรวมตัวกันเรียกชื่อใหม่ว่า "หมู่บ้านท่าสายลวด" มาจนถึงปัจจุบัน (ไทยตำบลดอทคอม,2555)

ลักษณะที่ตั้ง อาณาเขต และการปกครอง

เทศบาลตำบลท่าสายลวดอยู่ในท้องที่ตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ตั้งอยู่บนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 105 (ตาก-แม่สอด) มีอาณาเขตห่างจากที่ว่าการอำเภอแม่สอดไปทางตะวันตกประมาณ 4 กิโลเมตร ห่างจากตัวจังหวัดตาก 91 กิโลเมตร และห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 513 กิโลเมตร พื้นที่ประกอบด้วย 4 หมู่บ้าน คือ

หมู่ 1 บ้านแม่ตาว ประกอบด้วย 4 ชุมชน คือ ชุมชนบ้านเหนือ ชุมชนบ้านใต้ ชุมชนสหกรณ์ และชุมชนบ้านใหม่สามัคคี

หมู่ 2 บ้านริมเมย ประกอบด้วย 2 ชุมชน คือ ชุมชนบ้านมิตรสัมพันธ์ และชุมชนบ้านริมเมย

หมู่ 5 บ้านหนองกิงฟ้า ประกอบด้วย 1 ชุมชน คือ ชุมชนบ้านหนองกิงฟ้า

หมู่ 6 บ้านห้วยม่วง ประกอบด้วย 1 ชุมชน คือ ชุมชนบ้านห้วยม่วง

อาณาเขตติดต่อกับท้องถิ่นอื่นดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ทิศใต้ ติดต่อกับ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ เทศบาลนครแม่สอด จังหวัดตาก

ทิศตะวันตก ติดต่อกับจังหวัดเมียวดี สหภาพเมียนมาร์โดยมีแม่น้ำเมยเป็นเส้นกั้นพรมแดน

สภาพทางสังคม

เทศบาลตำบลท่าสายลวดแบ่งการปกครองออกเป็น 4 หมู่บ้าน โดยมีจำนวนประชากรแยกตามเพศ ได้ดังนี้

ตารางที่ 3 หมู่บ้านและจำนวนประชากรเทศบาลตำบลท่าสายลวด

หมู่บ้าน	เพศชาย(คน)	เพศหญิง(คน)	รวม(คน)
หมู่ 1	1,915	1,792	3,707
หมู่ 2	1,015	826	1,941
หมู่ 5	163	146	309
หมู่ 6	327	315	642
รวม	3,420	3,079	6,499

ที่มา: เทศบาลตำบลท่าสายลวด, 2555

ประชาชนส่วนใหญ่ของเทศบาลตำบลท่าสายลวด ร้อยละ 98.5 นับถือศาสนาพุทธนอกจากนี้เนื่องจากติดกับชายแดนสหภาพเมียนมาร์ประชาชนทั้งสองประเทศต่างมีการไปมาหาสู่และแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมกันอยู่เสมอ งานประเพณีจึงเป็นการผสมผสานทางวัฒนธรรมจึงเป็นประเพณีที่น่าสนใจ

สภาพทางเศรษฐกิจ

ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลท่าสายลวด ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ค้าขาย ธุรกิจส่วนตัว อุตสาหกรรมในครัวเรือน รับจ้างทั่วไป และบริการอื่นๆ โดยพืชไร่ที่สำคัญ ได้แก่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ถั่วเหลือง ถั่วลิสงและถั่วเขียวซึ่งรวมๆ แล้วมีผลผลิตรวม 1,598,950 กิโลกรัม/ปี สำหรับการอุตสาหกรรมนั้นในพื้นที่เทศบาลตำบลท่าสายลวด มีโรงงานที่ตั้งประกอบการอยู่ 11 โรงงานส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์สิ่งทอและอุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง นอกจากนั้นก็เป็นการค้าชายแดนซึ่งมีท่าเรือจำนวนหลายแห่งมีสินค้าเข้า-ออกในแต่ละวันจำนวนหลายรายการและมูลค่าหลายล้านบาท ทำให้

พื้นที่เทศบาลตำบลท่าสายลวดนับเป็นเขตเศรษฐกิจการค้าชายแดนที่สำคัญและน่าสนใจสำหรับนักลงทุนทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ

การบริหารจัดการภายในเทศบาล

เทศบาลตำบลท่าสายลวด ประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร คือ คณะเทศมนตรี ทั้งสองฝ่ายมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลตำบลท่าสายลวด มีดังนี้

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร
2. คณะเทศมนตรี ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล ทำหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาล

ในการบริหารงานทั่วไป จะมีการแบ่งหน่วยงานออกเป็นฝ่าย หรือกองต่างๆ สำหรับเทศบาลตำบลท่าสายลวดมีส่วนงานการบริหาร ประกอบด้วย สำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และกองช่าง

สภาพปัญหาของเทศบาลตำบลท่าสายลวด

จากรายงานการศึกษาของ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2554) พบว่าเทศบาลตำบลท่าสายลวดเป็นหนึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีการทำการศึกษาเพื่อร่วมกับเทศบาลนครแม่สอด ให้เป็นนครแม่สอดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แม้ว่าโดยสภาพพื้นที่ที่มีพื้นที่ติดต่อกันและเป็นพื้นที่สำคัญในการเป็นจุดเดินทางทั้งระหว่างประเทศไทยและพม่า ในขณะที่การเดินทางภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสถานีขนส่งผู้โดยสาร สนามบิน และยังมีท่าเรือขนส่งสินค้าอยู่เป็นจำนวนมาก ประกอบกับส่วนราชการอย่างด่านศุลกากร ด่านตรวจคนเข้าเมือง ได้ตั้งประจำอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลท่าสายลวด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีสถานที่สำคัญในการเป็นจุดเชื่อมต่อตั้งประจำอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลท่าสายลวด มีเพียงสถานีขนส่งผู้โดยสารเท่านั้นที่ได้มีการถ่ายโอนให้กับเทศบาลตำบลท่าสายลวดแล้ว

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในและภายนอกเทศบาลตำบลท่าสายลวด มีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

1. การบริหารจัดการภายในเทศบาลตำบลท่าสายลวด

1.1 บุคลากรของสำนักงานเทศบาลตำบลท่าสายลวด สิ่งที่เกิดขึ้นจากการสภาพปัญหาภายในของเทศบาลตำบลท่าสายลวด คือ บุคลากรภายในของสำนักงานเทศบาลเองมีความรู้ความเข้าใจและความพร้อมเพียงใดในการจะเข้าร่วมทำงานกับเทศบาลนครแม่สอด แม้ว่าในเชิงหลักการแล้ว รวมถึงกระบวนการระดับผู้บริหารทั้งรัฐบาลและหน่วยงานในพื้นที่จะดำเนินการต่อเนื่องในการจัดตั้งนครแม่สอดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แต่ความเข้าใจและการรับรู้ถึงประโยชน์ สวัสดิการ หรือขวัญและกำลังใจที่เกิดขึ้น ทั้งการเข้าไปทำงานในอาคารสำนักงานของเทศบาลนครแม่สอดบางส่วน และการยังคงอยู่ในสถานที่ของสำนักงานเทศบาลตำบลท่าสายลวด การสื่อสารและปฏิสัมพันธ์ระหว่างสองเทศบาล โดยเฉพาะการสื่อสารหรือทำความเข้าใจภายในสำนักงานเทศบาลตำบลท่าสายลวด ที่ขาดการสื่อสารและทำความเข้าใจที่ดี

1.2 ประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลท่าสายลวด การทำเวทีรับฟังความคิดเห็นหรือจัดทำประชาคมที่ยังขาดความต่อเนื่องในการชี้แจงและทำความเข้าใจ รวมถึงการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกระบวนการและประโยชน์ของการจัดตั้งเป็นนครแม่สอดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยเฉพาะชาวบ้านในพื้นที่ของเทศบาลตำบลท่าสายลวดที่ยังขาดการสื่อสารกับประชาชนอยู่ อีกมาก หรือการเข้าใจที่คลาดเคลื่อนถึงความจำเป็นและประโยชน์ต่อประชาชนที่จะได้รับบริการที่ดีขึ้นอย่างไรบ้าง

2. ปัจจัยแวดล้อมเทศบาลตำบลท่าสายลวด

2.1 ปัญหาแรงงานต่างด้าว พื้นที่ของเทศบาลตำบลท่าสายลวดเป็นพื้นที่ที่ติดกับชายแดนและสะพานมิตรภาพไทย-พม่า เป็นจุดให้บริการเข้า-ออกชายแดน การมีท่าเทียบเรือ ที่มีปริมาณการเข้า-ออกหรือการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก และเข้ามาตั้งอยู่ชั่วคราวและถาวรในพื้นที่ ซึ่งยังขาดการบริหารจัดการกลุ่มคนเหล่านี้ที่เพียงพอ ไม่สามารถควบคุมให้อยู่ในพื้นที่หรือตรวจสอบให้เข้าสู่ระบบอย่างถูกต้องทั้งหมดได้ จึงทำให้ยังคงมีปริมาณการเข้า-ออกของแรงงานต่างด้าวทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมายปะปนอยู่ในพื้นที่จำนวนมาก ซึ่งส่งผลกระทบไปในด้านอื่นๆ ของการบริหารจัดการพื้นที่

2.2 ปัญหาด้านสาธารณสุข เป็นปัญหาที่มาพร้อมกับการเคลื่อนย้ายของคนต่างด้าวเข้ามาในพื้นที่โดยไม่ได้ผ่านการตรวจสุขภาพหรือเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การปะปนกันอยู่อาศัยทั้งคนที่อาจเป็นพาหะหรือนำโรคติดต่อ/ไม่ติดต่อในพื้นที่ ซึ่งทำให้ส่งผลกระทบกับคนอีกจำนวนมากในพื้นที่ที่ไม่สามารถรับรู้ได้ว่าโรคใดถูกนำเข้ามาบ้างหรือเกิดขึ้นบ้าง เนื่องจากการขาดระบบสาธารณสุขที่บูรณาการทั้งระบบ และการบริหารจัดการร่วมกันของหลายหน่วยงานในพื้นที่ทางด้านสาธารณสุข

2.3 ปัญหาด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ เป็นปัญหาที่ได้รับผลกระทบจากการสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนของไทย ทำให้เกิดการทะลักเข้ามาในช่วงการขอลี้ภัยหรือการหลบหนีเข้ามาโดยผิดกฎหมาย รวมไปถึงการตกเข้ามาของอาวุธที่ได้ใช้การสู้รบ ซึ่ง

ส่งผลต่อประชาชนในพื้นที่ และการปิดด่านสะพานมิตรภาพไทย-พม่า เป็นระยะเวลานานทำให้ตลาดริมเมยที่อยู่ในพื้นที่ของเทศบาลตำบลท่าสายลวด ขาดรายได้ไปจำนวนมาก แม้ว่าจะมีช่องทางหรือทำเรื่องอื่นๆ ที่ได้มีการลักลอบเข้ามาก็ตาม แต่ในเชิงของความสัมพันธ์ระดับรัฐบาลก็ส่งผลกระทบต่อการอยู่อาศัยและการประกอบอาชีพของคนในพื้นที่

2.4 ปัญหาด้านการบริหารจัดการพื้นที่ พื้นที่ส่วนใหญ่ของเทศบาลตำบลท่าสายลวด ยังคงความเป็นสังคมกึ่งชนบท แม้ว่าจะมีการเข้ามาใช้พื้นที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าว หน่วยราชการหรือมีสนามบิน สถานีขนส่ง อยู่ในพื้นที่ของเทศบาลตำบลท่าสายลวด แต่ยังขาดระบบการบริหารจัดการพื้นที่ที่เหมาะสมเพียงพอกับการรองรับการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้สภาพสังคมและวิถีชีวิตส่วนใหญ่ในการใช้พื้นที่ของเทศบาลตำบลท่าสายลวด เกิดการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยหรือไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก

2.5 ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ขยะมูลฝอย ส่วนใหญ่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือปัญหาขยะมูลฝอย เนื่องจากวิธีการกำจัดยังไม่ถูกวิธีและมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น แม้ว่าทางเทศบาลตำบลท่าสายลวดกำลังพยายามหาแนวทางการแก้ไขกับปัญหาขยะมูลฝอยดังกล่าว แต่ยังคงขาดหลักการจัดการขั้นพื้นฐาน นับตั้งแต่บ้านเรือนของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบไปสู่ระบบการจัดการของเทศบาล

2.6 ปัญหาการให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ การให้บริการของสำนักงานเทศบาลตำบลท่าสายลวดทั้งกับคนไทยและคนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยพื้นที่ทั้งสาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่างๆ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมาน้อยเพียงใด หรือแม้กระทั่งช่องทางการคมนาคม การจราจร ถึงแม้เทศบาลตำบลท่าสายลวดจะได้รับการโอนสถานีขนส่ง มีการปรับปรุงหรือให้บริการดีขึ้นหรือไม่ อย่างไร การจัดระบบการจราจรในพื้นที่โดยเฉพาะการขับขี่ยานพาหนะทั้งจักรยานซ่งคนต่างด้าวนิยมใช้ขับขี่ในพื้นที่ หรือรถบรรทุกขนาดใหญ่ที่ออกมาจากท่าเรือต่างๆ เป็นต้น การให้บริการขั้นพื้นฐานที่เกิดขึ้นกับเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาลตำบลท่าสายลวดที่ยังคงต้องได้รับการปรับปรุงหรือพัฒนามากยิ่งขึ้น

2.7 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับเทศบาลตำบลท่าสายลวด การมีพื้นที่ติดต่อกับชายแดน จึงทำให้มีหน่วยงานทางด้านความมั่นคง ปกครอง เข้ามาตั้งสำนักงานในพื้นที่เพื่อให้บริการแก่คนที่เข้า-ออกระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การสื่อสารหรือการร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ยังขาดการประสานงานระหว่างกันอย่างมาพอที่จะเข้าร่วมแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เช่น การควบคุมคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายหรือถูกกฎหมายในพื้นที่ การเข้าช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ทางด้านความมั่นคงและปกครอง หรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน หรือกับส่วนราชการอื่นๆ ที่เข้ามาตั้งสำนักงานในพื้นที่เช่น ด้านศุลกากร ด้านตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น ที่ยังขาดปฏิสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกัน

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ.....

คณะรัฐมนตรีสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... ต่อสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 142 วรรคห้าของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ดังต่อไปนี้ (คณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554)

1. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เพื่อเป็นการรองรับแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 78 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นเองได้ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ประกอบกับมาตรา 284 วรรคเก้า ซึ่งบัญญัติให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปได้ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง จึงสมควรสนับสนุนให้พื้นที่ในส่วนของเทศบาลนครแม่สอดและเทศบาลตำบลท่าสายลวด จังหวัดตาก ซึ่งมีศักยภาพในการเป็นประตูเศรษฐกิจที่จะเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และสามารถพัฒนาให้เป็นฐานในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน ที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ ได้ จัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพแก่ประชาชนและรองรับการเจริญเติบโตของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ จัดตั้งนครแม่สอดขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและกำหนดระเบียบบริหารราชการนครแม่สอดไว้ดังต่อไปนี้

2.1 การจัดตั้งนครแม่สอด กำหนดให้จัดตั้งนครแม่สอดขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีเขตพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ของเทศบาลนครแม่สอดและเทศบาลตำบลท่าสายลวดที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยภายหลังจากจัดตั้งนครแม่สอดขึ้นแล้วให้ยุบเทศบาลทั้งสอง และเขตพื้นที่ของนครแม่สอดจะไม่รวมอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดตาก

2.2 การบริหารนครแม่สอด โครงสร้างขององค์การนครแม่สอดประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภานครแม่สอดซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกนครแม่สอดซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร

2.2.1 สภานครแม่สอด

2.2.1.1 องค์ประกอบของสภานครแม่สอด ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสามสิบหกคนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนครแม่สอดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

2.2.1.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภานครแม่สอด ได้กำหนดให้สอดคล้องกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามบางประการ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและสภาพการณ์ในปัจจุบัน

2.2.1.3 สมาชิกภาพและสถานะของสมาชิกสภานครแม่สอด เริ่มต้นตั้งแต่วันที่เลือกตั้งสมาชิกสภานครแม่สอด และให้อายุของสภานครแม่สอดมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภานครแม่สอด และได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาในการเลือกตั้งสมาชิกสภานครแม่สอดแทนตำแหน่งที่ว่างลงนอกจากเหตุครบวาระหรือมีการยุบสภาท้องถิ่น

2.2.1.4 การมีส่วนได้เสียในสัญญา สมาชิกสภานครแม่สอดต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่นครแม่สอดนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่นครแม่สอดหรือที่นครแม่สอดจะกระทำ เพื่อมิให้เกิดกรณีสมาชิกสภานครแม่สอดอาศัยตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์จากนครแม่สอดหรือกรณีที่น่าจะก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับของนครแม่สอด อย่างไรก็ดี หากการเป็นคู่สัญญานั้นเป็นสัญญาให้บริการที่นครแม่สอดขึ้นเพื่อบริการแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ หรือการเป็นคู่สัญญากับนครแม่สอดนั้นเกิดอยู่ก่อนเข้าดำรงตำแหน่งหรือสืบเนื่องจากสัญญาที่มีอยู่ก่อนเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว และสัญญานั้นเกี่ยวกับกิจการที่นครแม่สอดทำกับประชาชนทั่วไปเป็นปกติและไม่มีลักษณะผูกขาดตัดตอนถือเป็นข้อยกเว้นที่ไม่เป็นการกระทำที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่นครแม่สอดนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่นครแม่สอดนั้น หรือที่นครแม่สอดนั้นจะกระทำ

2.2.1.5 กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภานครแม่สอด ให้พ้นจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่ขาดคุณสมบัติหรือมีเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่กรณีที่ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพเพราะสภานครแม่สอดมีมติให้พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่นครแม่สอดหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภานครแม่สอด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นสิ้นสุดตั้งแต่วันที่สภานครแม่สอดมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง แต่การสิ้นสุดสมาชิกภาพไม่ว่าด้วยเหตุใดไม่กระทบถึงการใดที่สมาชิกสภานครแม่สอดผู้นั้นกระทำไปและเงินหรือประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับไปก่อนวันที่ออกจากตำแหน่ง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นประการอื่น อย่างไรก็ตาม หากการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภานครแม่สอดเป็นเพราะเหตุที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ถ้าการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามนั้นมีอยู่ก่อนวันสมัครรับเลือกตั้ง และผู้นั้นรู้อยู่แล้วว่าตนขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเช่นนั้นผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับเงินหรือประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับไปก่อนวันที่ออกจากตำแหน่ง สำหรับการสอบสวนและวินิจฉัยกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดสิ้นสุดลง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว และคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด และหากสมาชิกสภานครแม่สอดผู้ใดไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของผู้ว่า

ราชการจังหวัด ให้มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อศาลปกครองภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยนั้น

2.2.1.6 การประชุมสภานครแม่สอดเป็นครั้งแรกและการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการประชุมครั้งแรก กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกและดำเนินการให้มีการประชุมสภาท้องถิ่นเป็นครั้งแรกเพื่อเลือกประธานสภานครแม่สอดและรองประธานสภานครแม่สอดภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภานครแม่สอดครบตามจำนวนแล้ว อย่างไรก็ตาม หากพ้นสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไปแล้ว ยังไม่อาจประกาศผลการเลือกตั้งเพื่อให้ได้สมาชิกสภานครแม่สอดครบตามจำนวน แต่มีจำนวนไม่น้อยกว่าสี่ในห้าของจำนวนสมาชิกสภานครแม่สอดที่พึงมีได้ กรณีเช่นนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกและดำเนินการให้มีการประชุมสภานครแม่สอดครั้งแรกได้ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีสมาชิกถึงจำนวนสี่ในห้าดังกล่าว นอกจากนี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดำเนินการให้มีการประชุมสภานครแม่สอดครั้งแรกได้แต่ไม่อาจเลือกประธานสภานครแม่สอดได้ หรือไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมสภานครแม่สอดครั้งแรกได้

2.2.1.7 การกำหนดสมัยประชุมของสภานครแม่สอด ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมของสภานครแม่สอดอย่างน้อยสองสมัยแต่ไม่เกินสี่สมัย สมัยละไม่เกินสามสิบวัน ทั้งนี้ จำนวนสมัยประชุมสามัญ ระยะเวลา และวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีแต่ละสมัย ให้สภานครแม่สอดกำหนด โดยจะกำหนดจำนวนสมัยประชุมสามัญและวันเริ่มสมัยประชุมสามัญสำหรับปีแรกเป็นการเฉพาะก็ได้ และกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการขยายสมัยประชุมสามัญและการปิดประชุมสมัยสามัญ รวมทั้งได้กำหนดให้นายกนครแม่สอดหรือสมาชิกสภานครแม่สอดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภานครแม่สอดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ อาจยื่นคำร้องต่อประธานสภานครแม่สอดขอให้เปิดประชุมสมัยวิสามัญได้ โดยสมัยประชุมวิสามัญให้มีกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันประชุมครั้งแรกของสมัยประชุมวิสามัญนั้น

2.2.2 นายกนครแม่สอด กำหนดให้นายกนครแม่สอดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้ดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้ง และมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของนายกนครแม่สอด การแต่งตั้งรองผู้บริหารท้องถิ่น ข้อห้ามในการมีส่วนได้เสียในสัญญา หน้าที่อื่นๆ ของนายกนครแม่สอด รวมทั้ง การพ้นจากตำแหน่งของนายกนครแม่สอด รองนายกนครแม่สอด เลขานุการนายกนครแม่สอด เลขานุการรองนายกนครแม่สอด และที่ปรึกษานายกนครแม่สอด

2.2.3 การจัดระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด กำหนดให้นครแม่สอดแบ่งส่วนราชการเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) สำนักปลัดนครแม่สอด และ 2) ส่วนราชการอื่นตามที่นายกนครแม่สอดประกาศกำหนด โดยสำนักปลัดนครแม่สอดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนครแม่สอดและราชการอื่นที่มีได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ ในขณะที่ส่วนราชการอื่น

นั้น ให้เป็นไปตามมาตรฐานกลางตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดระเบียบบริหารราชการของนครแม่สอดในงานราชการประจำได้กำหนดให้มีปลัดนครแม่สอดคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างของนครแม่สอดรองจากนายกนครแม่สอดโดยรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของนครแม่สอดให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ นโยบายและแผนพัฒนานครแม่สอด และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกนครแม่สอดมอบหมาย นอกจากนี้ ได้กำหนดให้การสั่งราชการโดยปกติให้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่ในกรณีมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรในขณะนั้น จะสั่งราชการด้วยวาจาก็ได้ แต่ให้ผู้รับคำสั่งนั้นบันทึกคำสั่งด้วยวาจาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและเมื่อได้ปฏิบัติราชการตามคำสั่งดังกล่าวแล้วให้บันทึกรายงานให้ผู้สั่งราชการทราบทันที โดยให้อ้างอิงคำสั่งด้วยวาจาไว้ด้วย

2.2.4 คณะกรรมการที่ปรึกษาและพัฒนานโยบายนครแม่สอด แก่ใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ โดยตัดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ในการให้ความเห็นชอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนานครแม่สอดให้ข้อเสนอแนะต่อสภานครแม่สอดในการตราข้อบัญญัติ เชีวนายกนครแม่สอดและหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนมาร่วมปรึกษาร่วมกับคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ในปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญเพื่อหาทางออกร่วมกัน รับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำเสนอต่อนายกนครแม่สอด สภานครแม่สอด และผู้ว่าราชการจังหวัดตาก รวมทั้งเสนอแนะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามมาตรา 101

2.3 อำนาจหน้าที่ของนครแม่สอด นอกจากการกำหนดให้นครแม่สอดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานเพื่อตอบสนองความจำเป็นของชุมชนในเขตนครแม่สอดแล้ว ได้กำหนดให้นครแม่สอดอาจมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดได้อีกภายใต้เงื่อนไขเมื่อนครแม่สอดมีความพร้อมและคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้นครแม่สอดเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจ และอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

2.4 ข้อบัญญัตินครแม่สอด กำหนดกรณีที่ดินนครแม่สอดมีอำนาจออกข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ผู้ที่มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติได้ กระบวนการและขั้นตอนในการเสนอร่างข้อบัญญัติ การพิจารณาร่างข้อบัญญัติของสภานครแม่สอด และการมีผลใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติ รวมทั้งได้กำหนดให้ในกรณีที่สภานครแม่สอดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งมาจากบุคคลที่สภานครแม่สอดและนายกนครแม่สอดแต่งตั้งคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาหาข้อยุติ นอกจากนั้น ได้เพิ่มบทบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกแปรญัตติในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพัน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ

2.5 การเงิน การคลัง และการงบประมาณ กำหนดโครงสร้างของบพัญญูที่ว่าด้วยการเงิน การคลัง และการงบประมาณเสียใหม่และกำหนดให้นครแม่สอดมีรายได้จาก

2.5.1 ภาษีและค่าธรรมเนียมที่เป็นภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บในเขตนครแม่สอด

2.5.2 ภาษีฐานร่วมและภาษีที่รัฐจัดสรรให้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา

2.5.3 รายได้เพิ่มเติมจากอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้คนต่างด้าวที่มีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับนครแม่สอดเข้ามาทำงานในเขตพื้นที่ได้เป็นการชั่วคราว หรือตามฤดูกาล เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่าในปัจจุบันมีคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในเขตนครแม่สอดในลักษณะเข้ามาเย้นกลับเป็นปริมาณมาก ซึ่งเป็นผลให้นครแม่สอดมีภาระหน้าที่ในการบริหารจัดการกับกลุ่มคนต่างด้าวเหล่านี้ซึ่งต้องมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน เช่น การรักษา ความสะอาด การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การอนามัยและสิ่งแวดล้อม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรรายได้ในส่วนนี้เพื่อการดำเนินการของนครแม่สอด

2.5.4 รายได้อื่นที่มีใช่อำนาจ เช่น เงินอุดหนุนจากรัฐ ค่าตอบแทนหรือค่าบริการ เงิน และทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

2.6 การกำกับดูแล

2.6.1 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตากเป็นผู้กำกับดูแลร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของนครแม่สอดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งของทางราชการ ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน และตรวจสอบกิจการของนครแม่สอด เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ จากนครแม่สอดมาตรวจสอบ ตลอดจนเรียกบุคคลใดที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงได้ และหากเห็นว่ามีความจำเป็นต้องเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติการของนครแม่สอด ให้รายงานรัฐมนตรีเพื่อสั่งการต่อไป โดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติการหรือสั่งการอื่นใดได้ตามที่เห็นสมควร

2.6.2 กำหนดให้นายกนครแม่สอดรายงานบรรดาเรื่องที่นครแม่สอดต้องเสนอไปยังรัฐมนตรีหรือกระทรวง ทบวง กรม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบด้วย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำความเห็นเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาไปด้วยก็ได้

2.6.3 รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติของสภานครแม่สอดซึ่งไม่ใช่ข้อบัญญัติได้ในกรณี ที่ปรากฏว่ามตินั้นฝ่าฝืนต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับของทางราชการ หรือเป็นมติที่

นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของนครแม่สอด และคำสั่งเพิกถอนมติ ต้องแสดงผลของการเพิกถอนมตินั้น และต้องกระทำโดยไม่ชักช้า

2.6.4 กรณีมีการกล่าวหาโดยมีหลักฐานตามสมควรหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าสถานการณ์แม่สอดดำเนินการหรือไม่ดำเนินการใดอันเป็นการไม่ชอบด้วยหน้าที่ หรือขัดต่อกฎหมาย กฎระเบียบ หรือข้อบังคับของทางราชการ จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่นครแม่สอดหรือประโยชน์ของประชาชน หรือราชการ หรือประเทศเป็นส่วนรวม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานรัฐมนตรี และให้รัฐมนตรีดำเนินการสอบสวนโดยพลัน กรณีที่ปรากฏผลการสอบสวนว่าสถานการณ์แม่สอดดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าว ให้รัฐมนตรีมีอำนาจยุบสถานการณ์แม่สอดได้

2.6.5 กรณีมีการกล่าวหาโดยมีหลักฐานตามสมควรหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าประธานสถานการณ์แม่สอดหรือรองประธานสถานการณ์แม่สอดกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่กระทำการตามหน้าที่ หรือกระทำการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานรัฐมนตรี และให้รัฐมนตรีดำเนินการสอบสวนโดยพลัน กรณีที่ปรากฏผลการสอบสวนว่าประธานสถานการณ์แม่สอดหรือรองประธานสถานการณ์แม่สอดกระทำการหรือไม่กระทำการดังกล่าว ให้รัฐมนตรีสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ในการนี้ประธานสถานการณ์แม่สอดหรือรองประธานสถานการณ์แม่สอดที่ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสถานการณ์แม่สอดด้วย

2.6.6 กรณีมีการกล่าวหาโดยมีหลักฐานตามสมควรหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกนครแม่สอดหรือรองนายกนครแม่สอดกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่กระทำ การตามหน้าที่ หรือกระทำ การไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตักเตือนหรือแนะนำให้บุคคลดังกล่าวปรับปรุงหรือแก้ไขการกระทำได้กรณีที่บุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำตักเตือนหรือแนะนำ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีและให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งได้

โดยปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและผลักดันเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตราเป็นพระราชบัญญัติบังคับใช้ต่อไปซึ่งกระบวนการและขั้นตอนในการกำหนดสาระสำคัญต่างๆ ในพระราชบัญญัตินี้เป็นประเด็นที่ผู้เขียนมีความสนใจศึกษาซึ่งจะนำไปเสนอในบทที่ห้าด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วัลลภ ศิริเลิศตระกูล (2539) ได้ทำการศึกษาการปกครองท้องถิ่นรูปเมืองพัทยาที่ได้นำแนวความคิดการบริหารงานเทศบาลรูปแบบผู้จัดการจากประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดามาใช้

โดยตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 นับเป็นแห่งแรกและแห่งเดียวของไทยจนถึงปัจจุบันนี้ได้ประสบกับปัญหาอุปสรรคต่างๆ มากมาย และไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ส่งผลถึงการบริหารไม่บรรลุเป้าหมายและไม่สามารถรองรับภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาวิจัยจากเอกสารและจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบการบริหารที่นำมาใช้กับเมืองพัทยานั้นได้นำมาใช้ในลักษณะที่แตกต่างไปจากแนวความคิดรูปแบบเดิมที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา เนื่องมาจากระเบียบการบริหารราชการของไทยมีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง ทั้งด้านกฎ ระเบียบ วิธีการปฏิบัติการบริหารงานบุคคล การบริหาร การคลัง และการนำระเบียบ กฎเกณฑ์ที่ใช้กับเทศบาลทั่วๆ ไปของไทยมาบังคับใช้กับเมืองพัทยา โดยไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อม วัฒนธรรมทางการเมืองของเมืองพัทยา

วรพงศ์ ตระการศิริพันธ์ (2539) ได้ศึกษาความพร้อมของจังหวัดในการรับการกระจายอำนาจ: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า

1. เมื่อพิจารณาศักยภาพของตัวจังหวัด พบว่า เชียงใหม่มีความพร้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองที่จะรับการกระจายอำนาจ ส่วนสภาพทางสังคม พบว่า เชียงใหม่ยังไม่พร้อม
2. เมื่อพิจารณาศักยภาพของประชาชนในจังหวัด จะพบว่า เมื่อวิเคราะห์จากผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 222 คนส่วนใหญ่จะมีความรู้ความเข้าใจในการกระจายอำนาจในระดับปานกลาง รองลงไปคือ มีความรู้ความเข้าใจในการกระจายอำนาจในระดับต่ำ ในขณะที่ทัศนคติของประชาชนในการกระจายอำนาจ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีทัศนคติที่จะให้มีการกระจายอำนาจให้จังหวัดเชียงใหม่มีอิสระในการบริหารงานในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด
3. ควรศึกษาในเชิงลึกและให้ความสำคัญกับบริบทของการกระจายอำนาจในระดับอื่นๆ เช่น การปฏิรูปการเมืองในระดับชาติ การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น เพื่อให้การกระจายอำนาจให้จังหวัดเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงแก่ประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่

ปิยะวิทย์ พุ่มสกลิตย์ (2542) ได้ศึกษาความพร้อมในการปกครองตนเองของเมืองเชียงใหม่ ผลการวิจัยสามารถสรุปได้ดังนี้ 1) ด้านความพร้อมของประชาชน พบว่า คนเชียงใหม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในระดับสูง แต่การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับต่ำ แสดงว่าคนเชียงใหม่มีสมรรถนะทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า 2) ด้านการคลังและการบริหาร พบว่า เทศบาลนครเชียงใหม่มีสมรรถนะทางการคลังเพียงพอในการบริหารงานประจำของเทศบาลเป็นอย่างดี แต่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ในด้านการคลังเพื่องานพัฒนาท้องถิ่น และ 3) โดยรูปแบบการปกครองประชาชนเห็นว่าควรมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงโดยมีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติและยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองเชียงใหม่ เหลือเพียงหน่วยในการปกครองเดียว เพื่อยกฐานะขึ้นเป็นมหานครเช่นเดียวกับกรุงเทพ

จุฑาทิพย์ สุจริตกุล (2545) ได้ศึกษาความพร้อมในด้านต่าง ๆ และประเมินระดับความพร้อมของจังหวัดภูเก็ต อีกทั้งศึกษาตัวแปรที่ผลต่อความพร้อมของภูเก็ตเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ประชาชนและข้าราชการที่อาศัยอยู่ในจังหวัดภูเก็ตกลุ่มละ 400 คน รวม 800 คน ใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถาม เมื่อสอบถามถึงความพร้อมของจังหวัดภูเก็ตที่จะยกฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษพบว่า อยู่ในระดับค่อนข้างสูง โดยด้านความเป็นเมือง, งบประมาณ และนโยบายภาครัฐอยู่ในระดับค่อนข้างสูง โดยด้านประชาชนอยู่ในระดับต่ำ โดยเมื่อมาทดสอบตัวแปรพบว่า เพศ, อายุ, รายได้ และระดับตำแหน่ง ไม่มีความสัมพันธ์กับความพร้อมของจังหวัดภูเก็ต โดยการศึกษาและอาชีพ มีความสัมพันธ์กับความพร้อมของจังหวัดภูเก็ตเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และเมื่อทดสอบด้านความพร้อมพบว่า ทุกด้านมีความสัมพันธ์ต่อการยกฐานะภูเก็ตเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ข้อเสนอแนะ 1. ส่วนของประชาชนนั้น ควรที่จะสนใจความแตกต่างทางด้านรายได้ของประชาชนเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีรายได้น้อย 2. ส่วนของข้าราชการนั้น ควรที่จะสนใจความแตกต่างทางด้านการศึกษา โดยเฉพาะข้าราชการที่มีการศึกษาสูงจะเห็นว่าภูเก็ตไม่พร้อม และสถานการณ์การเป็นข้าราชการส่วนกลางประจำภูมิภาค จะเห็นว่าภูเก็ตไม่พร้อมที่จะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มากกว่าข้าราชการส่วนภูมิภาคและข้าราชการส่วนท้องถิ่น 3. ความพร้อมด้านความเป็นเมืองอยู่ในระดับค่อนข้างสูง แต่มีปัญหาหลายประการ อาทิ สาธารณูปการ การประปา ความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชนที่ยังไม่เพียงพอ เนื่องจากจำนวนประชากรและนักท่องเที่ยวที่เพิ่มมากขึ้น และมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณและเงินอุดหนุนที่จะนำมาใช้ในการบริหารจังหวัดภูเก็ตในอนาคต 4. ความพร้อมด้านงบประมาณ เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตมีรายได้หลักมาจากการท่องเที่ยวหากลดต่ำลงย่อมมีผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษี ภาครัฐควรที่จะหามาตรการรองรับเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ภูเก็ตมากขึ้น 5. ความพร้อมด้านนโยบายของภาครัฐ นอกจากจะสนับสนุนการให้ความรู้และการรับรู้ข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชน ข้าราชการ และผู้นำท้องถิ่นแล้ว ควรที่จะทำแผนเตรียมความพร้อมที่จะยกฐานะภูเก็ตเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้วยเพื่อผลักดันให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น นอกจากนี้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยอิสระของประชาชน โดยเชิญกลุ่มเป้าหมายทั้งที่มีส่วนได้และส่วนเสียและเปิดช่องทางให้กลุ่มผลประโยชน์และสถาบันทางสังคมต่างๆ เข้าร่วมในเชิงกิจกรรมตามสิทธิอำนาจของแต่ละกลุ่ม เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์โดยแท้จริง 6. ความพร้อมด้านประชาชน โดยให้ความรู้ความเข้าใจทางด้านการปกครองท้องถิ่นสร้างความกระตือรือร้น การเข้ามามีส่วนร่วมในการเมือง และสร้างจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของของประชาชนในจังหวัดภูเก็ตด้วย

วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2552) ได้ทำการศึกษาแบบองค์การบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษ: กรณีเมืองแม่สอดกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ พบว่า จุดแข็งของอำเภอแม่สอด คือ การมีเศรษฐกิจการค้าชายแดนที่เป็นช่องทางติดต่อกับชายกับพม่า เป็นแหล่งผลิตและจ้างแรงงานโดยเฉพาะแรงงานจากพม่าเข้ามาทำงานจำนวนมากส่งผลให้เกิดการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจในพื้นที่มาก มีรายได้จากการค้าชายแดนปีละกว่าหมื่นล้านบาท นักธุรกิจในพื้นที่มีการสนับสนุนและเป็นแกนนำในการขอรับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองในพื้นที่และระดับชาติ และประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเฉพาะการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งในจำนวนที่สูง จุดอ่อนของอำเภอแม่สอด คือ

ความมั่นคงด้านการเป็นเมืองบริเวณชายแดน ความเป็นเอกภาพกับจังหวัดตากที่ถูกแบ่งแยกจากสภาพทางภูมิประเทศ และพื้นที่ของอำเภอยังมีความเป็นชนบทอยู่ โอกาสของอำเภอแม่สอด คือ ความได้เปรียบในฐานะช่องทางการค้าชายแดนที่สำคัญ รวมทั้งได้รับผลพวงจากศักยภาพของการพัฒนาประเทศของพม่าที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และความร่วมมือระหว่างไทยกับพม่าที่จะมีมากขึ้นตามลำดับ และสิ่งที่เป็นภัยคุกคามของอำเภอแม่สอด คือ การที่จีนเข้ามาลงทุนในพม่าจำนวนมากทำให้ช่องทางการค้าชายแดนที่สำคัญอาจถูกย้ายจากด่านแม่สอดไปบริเวณชายแดนพม่าที่ติดต่อกับจีน โดยเฉพาะการเปิดเสรีการค้าที่ทำให้สินค้าจากจีนซึ่งมีราคาถูกเข้ามาในประเทศพม่ามาก

สำหรับการเสนอรูปแบบการเมืองการบริหารของแม่สอดนั้น ได้เสนอไว้ 5 รูปแบบ ได้แก่ 1) การจัดตั้งจังหวัดแม่สอด ขึ้นเป็นจังหวัดใหม่ของไทยโดยแยก 5 อำเภอของจังหวัดตากที่ติดต่อกับพม่าเป็นจังหวัดแม่สอด 2) การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อส่งเสริมการลงทุนและการค้าในพื้นที่เพิ่มสูงขึ้น 3) สหการพัฒนาแม่สอด เป็นรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆในพื้นที่มีคณะกรรมการร่วมกันทำหน้าที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและประสานกับจังหวัดเมียวดีของพม่าซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษของพม่า 4) การจัดตั้งบริษัทพัฒนาเศรษฐกิจแม่สอด มีฐานะเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 เพื่อให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินงาน และ 5) การจัดตั้งนครแม่สอด มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

เทอดเกียรติ ชินสรนันท์ (2551) ได้ศึกษาการพัฒนารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยรวมเทศบาลเมืองแม่สอด เทศบาลตำบลท่าสายลวด และองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ พบว่ารูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันของไทยไม่สามารถตอบสนองต่อการบริหารจัดการในเขตเศรษฐกิจชายแดนของจังหวัดตาก ทำให้มีความสนใจที่จะศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ประกอบกับความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เกิดขึ้นซึ่งผลการวิจัยสรุปได้ว่า ในด้านของโครงสร้างในการบริหารและด้านแหล่งที่มาของรายได้ นั้น เห็นสมควรที่จะให้มีโครงสร้างการบริหารเป็น 3 ฝ่ายคือ คณะกรรมการที่ปรึกษาเมืองแม่สอดจำนวน 21 คน ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสภาเมือง 18 คนและสภาเขต 60 คน และฝ่ายบริหารประกอบด้วยนายกเมืองแม่สอด 1 คนและรองนายกไม่น้อยกว่า 4 แต่ไม่เกิน 6 คน หากแต่มีข้อห่วงใยในการสรรหาคณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งควรจะสรรหาบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถและเหมาะสมทั้งด้านคุณวุฒิ วัยวุฒิเข้ามาทำหน้าที่ ต่อมาในด้านอำนาจหน้าที่นั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยที่ให้อำนาจการจับกุมยังเป็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะหรือเป็นภาระหนักหากนำมาดำเนินการเองเห็นควรให้จ้างบริษัทเอกชนมาดำเนินงานแทน ส่วนภารกิจหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องให้ส่งเสริมสนับสนุนอย่างจริงจัง

สำหรับข้อเสนอแนะจากการศึกษาครั้งนี้คือ 1) ควรให้มีการทำประชามติจากประชาชนในพื้นที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) นำเสนอการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรณีนครแม่สอด เสนอต่อกระทรวงมหาดไทยพิจารณา เพื่อนำไปสู่การเสนอร่างกฎหมายจัดตั้งต่อไป

และ 3) เป็นต้นแบบในการศึกษาและเรียนรู้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สำหรับองค์กรที่มีบริบทคล้ายคลึง มีศักยภาพและความต้องการของประชาชนในพื้นที่

แมนรัตน์ รัตนสุคนธ์ (2537) ได้ศึกษาความขัดแย้งทางการเมืองในการกำหนดนโยบายศึกษาเฉพาะกรณีการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ผลการวิจัยพบว่า มีความขัดแย้งในการพิจารณาการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลของคณะกรรมการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย ฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายนักวิชาการ เนื่องจากแต่ละฝ่ายต่างก็มีความคิดเป็นของตนเอง ยึดมั่นในเหตุผลของตนเอง และยึดมั่นในหลักวิชาของตน จึงทำให้เกิดความเห็นไม่ตรงกันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มของฝ่ายต่างๆ ที่เข้าร่วมประชุม เมื่อเปรียบเทียบความขัดแย้งดังกล่าวเข้ากับตัวแบบวัฏจักรของความขัดแย้งแล้ว ความขัดแย้งนี้จะอยู่ในช่วงของต่างฝ่ายต่างเริ่มประชาสัมพันธ์ประเด็นของความขัดแย้งโดยรวบรวมข้อมูลที่สนับสนุนความคิดเห็นฝ่ายของตนให้ได้มากที่สุด ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายนักวิชาการและฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เนื่องจากทั้ง 2 ฝ่ายต้องการให้รูปแบบของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปธรรมที่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อเป็นการกระจายอำนาจให้กับประชาชน ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลชวน หลีกภัย ได้อย่างแท้จริง การกำหนดนโยบายดังกล่าวได้ผ่านขั้นตอนของการระบุปัญหา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความต้องการของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ส่วนร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นนั้น จัดอยู่ในขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีการจัดระเบียบข้อเสนอทางเลือกและพัฒนาทางเลือกในการแก้ไขปัญหาก่อนที่จะมีการประกาศใช้นโยบาย หรือก่อนที่จะร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ต่อไป

วันชัย บุญยสุรัตน์ (2539) ได้ศึกษานโยบายการกระจายอำนาจของรัฐกับทิศทางการพัฒนาเทศบาล ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงแม้กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยจะได้พยายามปรับปรุงพัฒนารูปแบบการปกครองระบบเทศบาลให้วิวัฒนาการเจริญก้าวหน้ามาตามลำดับก็ตาม แต่ความเจริญก้าวหน้าของประเทศและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปตามกระแสโลกาภิวัตน์อย่างรวดเร็ว องค์กรเทศบาลมีการพัฒนาที่ค่อนข้างช้าและหยุดชะงักในบางช่วงโดยเทศบาลต้องประสบกับปัญหาหลายประการ คือ การขาดอิสระเท่าที่ควรในการปกครองตนเองเพราะระเบียบหลายอย่างกำหนดให้การตัดสินใจต้องขึ้นอยู่กับส่วนกลาง, การมีรายได้จำกัด ทำให้เทศบาลไม่มีงบประมาณเพียงพอในการพัฒนาท้องถิ่น การที่รัฐบาลมีรูปแบบโครงสร้างที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลางเหมือนกันทุกเทศบาลซึ่งบางครั้งก็ไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นบางแห่ง นอกจากนี้รูปแบบสภานายกเทศมนตรีนั้นเป็นรูปแบบที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายเสียงข้างมาก ในส่วนปัญหาองค์กรที่สนับสนุนงานของเทศบาลก็มีข้อจำกัดเพราะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานของเทศบาลโดยตรงน้อย และไม่ครอบคลุมภารกิจหน้าที่ของเทศบาล ส่วนใหญ่เป็นการเติบโตมาจากข้าราชการสายภูมิภาคและข้าราชการส่วนกลางซึ่งขาดความเข้าใจในงานของท้องถิ่น ดังนั้นจึงเสนอว่าการกระจายอำนาจและการปกครอง

ท้องถิ่นในอนาคตที่เหมาะสมนั้นควรมีการดำเนินการดังนี้ คือ มีการปรับปรุงรายได้ของส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถมีรายได้เพิ่มขึ้น, มีการกระจายอำนาจทางการบริหารมากขึ้น, ควรมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม, ควรมีการปฏิรูปโครงสร้างของหน่วยงานส่วนกลางโดยตรงกับการปกครองท้องถิ่น โดยเสนอให้มีการตั้งกระทรวงท้องถิ่นขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานที่จะช่วยสนับสนุนในความรับผิดชอบของเทศบาลต่างๆ โดยตรงแทนกระทรวงมหาดไทย ให้มีการปรับปรุงรูปแบบการปกครองของเทศบาลบางแห่งเป็นรูปแบบพิเศษเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของท้องถิ่นแต่ละแห่ง

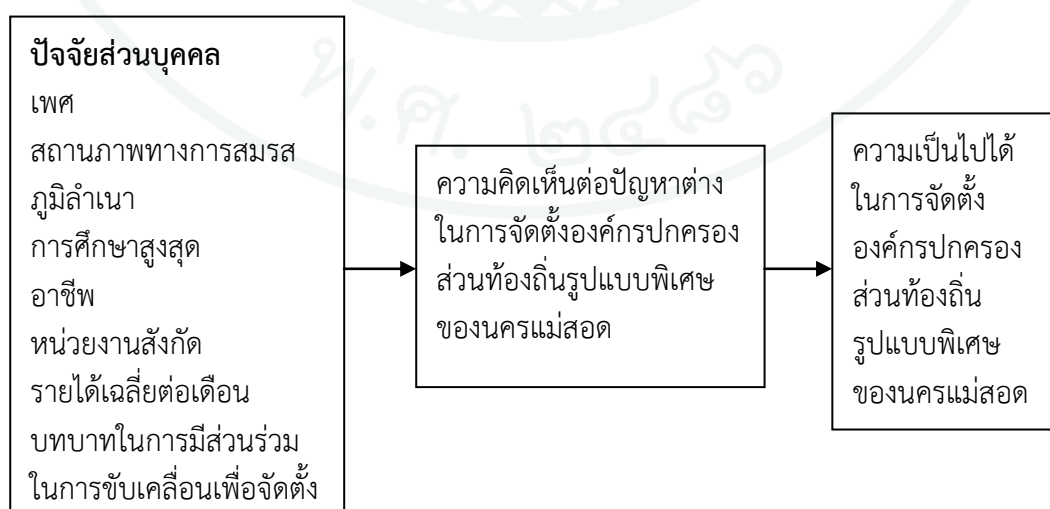
นฤชา สุวรรณลาภ (2542) ได้ศึกษาและค้นคว้าเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 กับการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้าง การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้มีรูปแบบที่เหมาะสมและสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง ทั้งการบริหารและอำนาจหน้าที่ โครงสร้างทางกฎหมาย และโครงสร้างทางภูมิรัฐศาสตร์ กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมาจากแนวคิดในการกระจายอำนาจที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและดำเนินกิจการในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร จึงมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งที่มีอำนาจแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อีก 4 คน มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกข้อบัญญัติเพื่อบังคับใช้ในการบริหาร ราชการ จัดการและควบคุมปัญหามีสมาชิกสภาเขตมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่เป็น ที่ปรึกษาของผู้อำนวยการเขต ในโครงสร้างดังกล่าวนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยมีอำนาจยุบสภากรุงเทพมหานคร ตามข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้ แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย ผลการวิจัยพบว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ยังไม่เหมาะสมและเอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหาของกรุงเทพมหานครได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งในปัจจุบันปัญหาท้องถิ่นในกรุงเทพมหานครได้กลายเป็น ปัญหาระดับชาติ ที่ต้องอาศัยกลไกของรัฐบาลเข้ามาแก้ไข อาทิ ปัญหาขยะ มลพิษ และการจราจร ฯลฯ จึงเห็นได้ว่าปัญหาของกรุงเทพมหานครนั้นมีมากกว่าอำนาจ หน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะสามารถแก้ไขได้ ดังนั้น รูปแบบการ ปกครองในปัจจุบันจึงไม่เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาและมีโครงสร้างการ บริหารที่ใหญ่เกินไป ไม่มีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นโดยตรง นอกจากนั้นอำนาจหน้าที่ในปัจจุบันมีถึง 27 ประการ ตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ซึ่งมีมากกว่าจะกระทำ การสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ ด้วยเพียงองค์กรปกครองท้องถิ่นเดียวเท่านั้น ดังนั้น จึงต้องแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น และจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นย่อย เพื่อ แก้ไขปัญหาได้ผลดีและรวดเร็ว นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงาน อื่นๆ ต้องโอนให้หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงรับไปดำเนินการ ส่วนกิจการบาง อย่างควรให้เอกชนดำเนินการในเชิงพาณิชย์ ทั้งนี้เพื่อให้ภาระหน้าที่ของ กรุงเทพมหานครมีความเหมาะสมกับสภาพที่แท้จริง ทั้งในส่วนโครงสร้างมหานครเอง และองค์กรปกครองท้องถิ่นย่อยที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งสอดคล้องกับ โครงสร้างของกรุงเทพมหานครที่นำเสนอในครั้ง นี้ มิฉะนั้นไม่ว่าจะปรับเปลี่ยนโครงสร้าง โดย

มาตรการทางกฎหมายได้ดีเพียงใดแต่เมื่อมีอำนาจหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม และสอดคล้องกับโครงสร้างใหม่ ก็จะทำให้ปัญหายังคงสะสมต่อไปอย่างไม่จบ

คมศักดิ์ ศรีนันทนวล (2546) ความคิดเห็นของพนักงานปกครองท้องถิ่นที่มีต่อความพร้อมของการรับโอนภารกิจในการกระจายอำนาจในเขตเทศบาลนครนนทบุรีเป็นการวิจัยเชิงสำรวจมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นของพนักงานปกครองท้องถิ่นต่อความพร้อมของการรับโอนภารกิจในการกระจายอำนาจ ตลอดจนปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว มีแบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 175 คน แล้วนำมาวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมสถิติสำเร็จรูป ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 54.9 และร้อยละ 45.1 มีอายุระหว่าง 36-45 ปี สถานภาพสมรสและโสดใกล้เคียงกันแล้วการศึกษาในระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และอัตราเงินเดือนระหว่าง 6,001-12,000 บาท กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในระดับปานกลางโดยประเด็นที่กลุ่มตัวอย่างตอบถูกในระดับสูงจะเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบทั่วไปที่เกี่ยวกับการบริหารท้องถิ่น ขณะที่มีความคิดเห็นต่อความสัมพันธ์ของการรับโอนภารกิจในการกระจายอำนาจในระดับสูง เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นว่ามีความพร้อมมากที่สุดในด้านความสามารถทางเศรษฐกิจ รองลงมาได้แก่ ด้านความสามารถทางการเมือง และด้านความสามารถในการบริหารงาน โดยเห็นว่ามีความพร้อมในด้านความสามารถของประชาชนน้อยที่สุด

จากการตรวจสอบเอกสารทั้งหมดที่กล่าวมาในบทนี้ผู้วิจัยได้นำมาสร้างเป็นสมมติฐานการวิจัยและกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัยจากตัวแปรต่างๆที่จะใช้ทำการศึกษาโดยอยู่ในรูปความสัมพันธ์ของตัวแปรและที่มาของตัวแปรต่างๆ ได้ดังนี้

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย



ภาพที่ 9 แสดงกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

บทที่ 3

วิธีการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ จะศึกษาทั้งเชิงคุณภาพ (Qualitative research) และเชิงปริมาณ (Quantitative research) โดยผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการที่ใช้ในการวิจัย ซึ่งมีรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้

การวิจัยเชิงคุณภาพ

การวิจัยเชิงคุณภาพสำหรับการศึกษานี้ใช้สำหรับการศึกษาขั้นตอนและกระบวนการเพื่อจัดตั้ง “นครแม่สอด” ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ประชากรที่ให้ข้อมูลสำคัญและการรวบรวมข้อมูล

การศึกษาเชิงคุณภาพ จะศึกษาจากข้อมูลที่เก็บรวบรวมจากหนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ ผลงานวิจัย ข้อมูลสารสนเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งจากภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ และเอกสารของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการเพื่อการจัดตั้งนครแม่สอดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

การศึกษานี้จะเริ่มจากเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ที่มาและความสำคัญของปัญหา การตรวจเอกสาร ซึ่งได้แก่ แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบาย แนวความคิดเกี่ยวกับปัญหาของการกำหนดนโยบาย ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับ “นครแม่สอด” จังหวัดตาก สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ. และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ซึ่งจะให้ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) ที่รวบรวมไว้แล้วจากหน่วยงานต่างๆ โดยจะศึกษาในลักษณะการวิจัยเอกสาร (documentary research)

สำหรับเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและกระบวนการกำหนดนโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น ใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายจัดตั้งนครแม่สอดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย ผู้บริหารท้องถิ่นของเทศบาลนครแม่สอดและเทศบาลตำบลท่าสายลวด พนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นของเทศบาลนครแม่สอดและเทศบาลตำบลท่าสายลวด ผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัดตาก นักวิชาการที่ติดตามและศึกษาเรื่องการจัดตั้งนครแม่สอด และนักการเมืองท้องถิ่นในเขตพื้นที่การจัดตั้งนครแม่สอด โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth-Interview Form)

การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษากระบวนการเพื่อดำเนินการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น ใช้วิธีการตามแนวทางการศึกษาของ Lasswell (1963) เพื่อให้เห็นภาพรวมของกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ซึ่งจะทำให้สามารถจำลองตัวแบบกระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวได้ ซึ่งมีขั้นตอนหรือกระบวนการกำหนดนโยบายดังนี้

1. ขั้นการค้นหาและรวบรวมข่าวสาร
2. ขั้นการเสนอแนะหรือสนับสนุนการกำหนดนโยบาย
3. ขั้นดำเนินการกำหนดหรือวางนโยบาย
4. ขั้นกำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย
5. ขั้นเอานโยบายไปปฏิบัติ
6. ขั้นประเมินผลของนโยบาย
7. ขั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย

สำหรับการวิเคราะห์ในส่วนนี้จะใช้วิธีการตีความเชิงตรรกะ (Logical Interpretation) โดยยึดหลักความสมเหตุสมผล (Rational approach) ของข้อมูลที่ได้

การวิจัยเชิงปริมาณ

การวิจัยเชิงปริมาณสำหรับการศึกษาครั้งนี้ใช้สำหรับการศึกษาสภาพปัญหา ลำดับความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการเพื่อการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ คณะกรรมการผู้เข้าร่วมสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่องแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2553 ณ โรงแรมโซฟิเทล เซ็นทาราแกรนด์ กรุงเทพฯ จำนวน 89 คน และครั้ง

ที่ 2 เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2554 ณ โรงแรมเซ็นทารา แม่สอด ฮิลล์ รีสอร์ท อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จำนวน 131 คน รวมประชากรทั้งหมดจำนวน 220 คน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ กรรมการผู้เข้าร่วมสัมมนาความคิดเห็น เรื่อง แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 โดยมีขนาดตัวอย่างตามสัดส่วนที่ร้อยละ 30 ของจำนวนรายชื่อกรรมการผู้เข้าร่วมสัมมนาทั้งหมด (Neuman W. L.; พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ, 2548: 2540) ซึ่งจะได้กลุ่มตัวอย่างที่จะทำการศึกษานี้ ที่จำนวน 70 ตัวอย่าง และใช้วิธีการเลือกแบบง่าย (Simple Random Sampling) จากการใช้ตาราง สุ่ม(Random-Number Table) จากการเขียนหมายเลขรายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนาครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ลงในกระดาษแล้วสุ่มเลือกโดยใช้เลขตามตารางที่ปรากฏ 2 หลักเรียงจากขวาไปซ้ายจนได้จำนวน ตัวอย่างครบตามที่ต้องการ

ซึ่งตารางที่ใช้สุ่มมีลักษณะดังนี้

ตารางที่ 4 ตารางที่ใช้สุ่มตัวอย่าง

Random Digits				
33591	59785	12833	98932	68064
58418	90331	55858	04015	21454
64446	51017	22280	75597	50227
72136	00303	38880	93327	49522
98626	82484	54610	07211	78610
58393	20225	05436	46172	88951
37346	51007	38032	36002	21080
70712	44236	96795	92351	92844
93585	09918	30983	44282	66849
09473	72923	16747	49802	50639

ที่มา: วัลลภ รัฐฉัตรานนท์ (2555: 150)

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้สร้างแบบสอบถามขึ้นเอง โดยใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีจากการ ตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องจากการประมวลสรุปจากนักวิชาการต่างๆ เช่น รังสรรค์ ธนะพรชัย (2552), ประเวศ วะสี (2549), ยอดชาย วิถีพานิช (2548), สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549), ศุภชัย ยาวะประภา (2545), วรเดช จันทรร (2528) และ วัลลภ ลำพวย (2540) จากนั้นนำมาใช้เป็นฐานในการสร้าง แบบสอบถามเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่จะใช้ในการตรวจสอบสภาพปัญหาและอุปสรรค

ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการจัดตั้งนครแม่สอดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยผู้วิจัยได้กำหนดโครงสร้างแบบสอบถามออกเป็น 3 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ภูมิลำเนา การศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน หน่วยงานสังกัด และบทบาทการทำงาน

ตอนที่ 2 เป็นแบบประเมินสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดตั้ง“นครแม่สอด” ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งเป็นแบบสอบถามที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ประมวลได้จากเอกสารที่เกี่ยวข้องจำนวน 28 ปัญหา

ผู้วิจัยใช้มาตราส่วนประเมินค่า (Rating Scale) เป็นมาตรวัดลักษณะของข้อความที่เป็นเชิงบวก โดยแบ่งเกณฑ์การประเมินสภาพปัญหาที่ทำการสำรวจออกเป็นคะแนน มี 5 ระดับ ดังนี้

ระดับความคิดเห็นต่อปัญหาที่สำรวจ	ระดับคะแนน
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	5
เห็นด้วย	4
ไม่แน่ใจ	3
ไม่เห็นด้วย	2
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1

เมื่อรวบรวมข้อมูลและคำนวณค่าดัชนีจึงมีค่าเท่ากับ $(5*5) + (4*4) + (3*3) + (2*2) + (1*1)$ โดยการคำนวณวิธีนี้จะทำให้สามารถลำดับความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดตั้งนครแม่สอดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของกลุ่มตัวอย่างได้ โดยวิธีนี้ ค่าดัชนีตัวอย่างที่ได้จะเท่ากับ

$$70 * 5 = 350 \text{ คะแนน}$$

ส่วนที่ 3 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นซึ่งมีลักษณะเป็นคำถามปลายเปิด และการประเมินโอกาสความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง“นครแม่สอด” ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะมีคำตอบให้ผู้ตอบเลือกตอบได้ 5 ระดับ คือ ไม่มีโอกาส มีโอกาสน้อย มีโอกาสพอสมควร มีโอกาสค่อนข้างมาก มีโอกาสสำเร็จได้แน่นอน เพื่อใช้เป็นตัวแปรตาม (Dependent variable) ในการทดสอบสมมติฐานและการอภิปรายผลประกอบผลการศึกษาที่ได้

การทดสอบเครื่องมือ

ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยโดยการนำไปทดสอบความแม่นยำ (Validity) และความเชื่อมั่น (Reliability) ดังนี้

1. การหาความแม่นยำเชิงเนื้อหา (Content Validity) เพื่อให้เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยทุกข้อครอบคลุมข้อมูลที่ต้องการตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนดไว้ จึงได้นำแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย หรือเป็นคณะทำงานเกี่ยวกับการขับเคลื่อนนโยบายการจัดตั้ง “นครแม่สอด” อีกจำนวน 5 ท่านทำการตรวจสอบความถูกต้องเชิงเนื้อหา (content validity) ของคำถามแต่ละข้อว่าตรงตามจุดมุ่งหมายและสอดคล้องกับการวิจัยหรือไม่ และนำข้อเสนอแนะมาปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นเพื่อดำเนินการต่อไป

2. การหาความเชื่อมั่น (Reliability) โดยผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามที่ปรับปรุงแล้วไปทดลองใช้ (Try Out) กับพนักงานเทศบาลนครแม่สอดและเทศบาลตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตากที่ไม่มีรายชื่อบุคคลเป็นคณะกรรมการผู้เข้าร่วมสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่อง แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ก่อนเก็บรวบรวมข้อมูลจริง ณ ที่ทำการปกครองอำเภอแม่สอด 10 ชุด สำนักงานเทศบาลนครแม่สอดจำนวน 20 ชุด สำนักงานเทศบาลตำบลท่าสายลวดจำนวน 10 ชุดรวมเป็นจำนวนละ 40 ตัวอย่าง หลังจากนั้นนำแบบสอบถามมาวิเคราะห์หาความเชื่อมั่นเป็นรายข้อและรายด้าน (Item Analysis) ด้วยวิธีการหาค่าความสอดคล้องภายใน (Internal Consistency Method) ซึ่งใช้สูตรของ Pearson's Product Moment Correlation Coefficient และหาความเชื่อมั่นรวมโดยใช้วิธีการของ วิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) ซึ่งทุกข้อคำถามมีค่ามากกว่า 0.7 ซึ่งสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลได้

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยจะดำเนินการเก็บรวบรวมจากแหล่งข้อมูล โดยผู้วิจัยจะเดินทางไปเก็บข้อมูลด้วยตนเอง และการใช้วิธีการส่งไปรษณีย์ตอบกลับในการใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 120 คนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่ปรากฏรายชื่ออยู่ในคณะกรรมการผู้เข้าร่วมสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่อง แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 โดยได้รับการตอบกลับคืนมาจำนวน 70 คนซึ่งพอสำหรับใช้เป็นกลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมในการศึกษาครั้งนี้

ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องและความครบถ้วนสมบูรณ์ของชุดแบบสอบถาม แล้วก็เข้าสู่กระบวนการประมวลผลโดยเริ่มตั้ง การลงรหัส (code) ข้อมูล การบันทึกข้อมูลเข้าสู่โปรแกรม

การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์โปรแกรมสำเร็จรูปเพื่อนำเสนอค่าทางสถิติลักษณะต่างๆ ตามวัตถุประสงค์และสมมติฐานการศึกษาต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อเก็บรวบรวมแบบสอบถามและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทั้งหมดแล้ว ผู้วิจัยได้ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์โปรแกรมสำเร็จรูปและใช้ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ($\alpha = 0.05$) เป็นเกณฑ์ในการทดสอบสมมติฐานในการวิจัย

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

1. สถิติพรรณนา (Descriptive statistics) บรรยายลักษณะข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างโดยการแจกแจงความถี่ (Frequencies) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) เพื่อแสดงการกระจายของข้อมูล

2. สถิติวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor analysis statistics) ใช้เพื่อนำเอาองค์ประกอบต่างๆ ที่คาดว่าจะจะเป็นสาเหตุของปัญหาในการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมาแยกแยะดูว่า ประกอบด้วยตัวแปรอะไรบ้าง และแต่ละตัวแปรมีความสัมพันธ์กันเองหรือไม่ และมีผลกระทบต่อปัญหาที่สำรวจหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

3. สถิติทดสอบ (Testing statistics) การทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ที่คาดว่าจะจะเป็นสาเหตุของปัญหาในการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ที่ได้จากการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor analysis statistics) กับระดับการประเมินโอกาสความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งตัวแปรตัวแปรอิสระและตัวแปรตามมีระดับการวัดแบบช่วง (interval) เช่นเดียวกัน ผู้วิจัยจึงทดสอบความสัมพันธ์ของตัวแปรทั้งสองโดยใช้การวิเคราะห์ถดถอยเชิงเส้นแบบพหุ (Multiple Linear Regression)

นอกจากนั้นยังใช้การทดสอบที (t-test) ใช้ในการทดสอบหาค่าเฉลี่ยของความเฉลี่ยของระดับปัญหาในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด ซึ่งเป็นตัวแปรตามที่มีตัวแปรอิสระจำแนก ตัวแปรอิสระออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ เพศ และการวิเคราะห์การแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA) ใช้เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยระดับปัญหาในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด ซึ่งจำแนกตัวแปรอิสระออกเป็น 3 กลุ่มขึ้นไป ได้แก่ อายุ สถานภาพทางการสมรส ภูมิลำเนา การศึกษาสูงสุด อาชีพ หน่วยงานสังกัด รายได้เฉลี่ยต่อเดือน และบทบาทในการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเพื่อจัดตั้ง “นครแม่สอด”

สำหรับค่านัยสำคัญทางสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้ กำหนดไว้ที่ระดับ .05

บทที่ 4

ผลการศึกษา

ในการนำเสนอผลการศึกษานั้นผู้วิจัยจะนำเสนอออกเป็น 2 ส่วนตามการศึกษา ได้แก่

1. การศึกษาขั้นตอนหรือกระบวนการดำเนินการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด
2. การศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการเพื่อดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด

การศึกษาขั้นตอนหรือกระบวนการดำเนินการ เพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด

ในการศึกษานโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดนี้ ผู้เขียนเห็นว่านโยบายดังกล่าวเป็นสิ่งสะท้อนสิ่งที่มีความต้องการของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอแม่สอด¹ ในการจุดประเด็นและขับเคลื่อนนโยบายไปตามกระบวนการต่างๆ สำหรับการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายนี้ ผู้เขียนอาศัยการอธิบายตามแนวคิดตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) ซึ่งผู้เขียนได้นำมาใช้ในการศึกษาด้วยความตระหนักว่าการกำหนดนโยบายของประเทศไทยที่ผ่านมา มักจะกระทำหรือดำเนินการโดยชนชั้นนำที่เป็นคนส่วนน้อย (จุมพล หนีมพานิช, 2529: 24) แม้ในเรื่องของการตัดสินใจกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดในช่วงปี พ.ศ.2547 ถึง พ.ศ.2555

ตัวแบบชนชั้นนำนี้ มีความเห็นว่า อำนาจทางการเมืองถูกจำกัดอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อยไม่กี่คน ที่เรียกว่าชนชั้นนำทางการเมือง ชนชั้นนำนี้เป็นผู้มีอำนาจริเริ่มในการกำหนดนโยบาย กำหนดเป้าหมาย กำหนดการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อว่าใครจะได้อะไร ได้มากน้อยแค่ไหน ได้ไปอย่างไร และได้เมื่อไหร่? โดยในทฤษฎีของ Lasswell (1950) เรียกปรากฏการณ์นี้ว่าเป็นการ

¹ อาจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสส์ (2555) หัวหน้าโครงการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดขอบข่ายและรูปแบบในการดำเนินการกิจการหน้าที่ของนครแม่สอดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวว่า “...ผมว่าฝ่ายแม่สอดเขาค่อนข้างเตรียมตัวดี ถ้ามองดีๆ ในการเปรียบเทียบกับเมืองอื่นๆ ในแง่ความเป็นไปได้เขาอาจจะดีกว่าเมืองอื่นๆ แต่สิ่งที่น่าสนใจคือ ฝ่ายการเมืองและข้าราชการของเขา (เทศบาลนครแม่สอด) เอาจริงเอาจังมากในเรื่องนี้ เขาแบ่งหน้าที่กันเป็นอย่างดี ส่วนหนึ่งเขาก็ขับเคลื่อนในพื้นที่ของเขาเอง ทำประชาคมของเขาเอง คุยกับฝ่ายการเมืองในพื้นที่ของเขาเอง ส่วนหนึ่งเขาก็คุยกับหอการค้า สภาอุตสาหกรรมเพื่อร่วมเป็นภาคีในเรื่องนี้...”

ปกครองโดยคนส่วนน้อยซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพล และมีส่วนในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ใครจะได้อะไร เมื่อไหร่และอย่างไร

การใช้ตัวแบบชนชั้นนำในการทำความเข้าใจในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดในช่วง พ.ศ.2547-2555 ว่า ชนชั้นนำ ที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบายดังกล่าวว่ามีกี่ประเภท อะไรบ้าง และโดยทั่วไปชนชั้นนำเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างไร และความสัมพันธ์ดังกล่าวไปมีผลต่อการใช้อำนาจและอิทธิพลตลอดจนความร่วมมือในการกำหนดนโยบายดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร ซึ่งจะอธิบายคำตอบที่ได้ตามกระบวนการกำหนดนโยบายที่ผู้เขียนได้นำมาทำการศึกษาต่อไป

สำหรับกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดนั้น ผู้เขียนได้ยึดแนวทางการวิเคราะห์ตามแนวคิดของ Lasswell (1963: 15-25) ซึ่งจำแนกขั้นตอนในการอธิบายถึงกระบวนการหรือขั้นตอนในการกำหนดนโยบายต่างๆ ออกเป็น 7 ขั้นตอน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าขั้นตอนดังกล่าวสอดคล้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดดังนี้

ขั้นการค้นหาและรวบรวมข่าวสาร

จากการศึกษาพบว่า จากค้นหาและรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานทั้งในระดับชาติและจากหน่วยงานในระดับพื้นที่ของอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สุลกากรพื้นที่ พ่อค้า นักธุรกิจ และนักการลงทุนทั้งภายในและต่างประเทศ เป็นต้น ต่างยอมรับว่าเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพ² สมควรได้รับการพัฒนาเพื่อจัดตั้งเป็นเมืองพิเศษ³ เพื่ออำนวยความสะดวก

² นายเทอดเกียรติ ชินสรนันท์ (2555) นายกเทศมนตรีเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า “สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมันน่าจะมาจากความจำเป็นในพื้นที่ โดยเฉพาะปัญหาของท้องถิ่นเองที่มีรายได้จำกัด มีอำนาจหน้าที่น้อย ไม่สามารถดูแลพี่น้องประชาชนได้อย่างเต็มที่ ส่วนราชการในพื้นที่ก็ถือกฎหมายคนละฉบับ ต่างคนต่างคิดต่างทำ ทำให้การค้าขายแดนและการดูแลพี่น้องประชาชนไม่เรียบร้อยและไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เรามีศักยภาพในเรื่องการค้าขายแดนมากกว่า 100 ปี สินค้าจากแม่สอดถูกส่งไปทั้งพม่า อินเดียและยุโรป มีมูลค่าการค้าปีละกว่า 60,000 ล้านบาท มีผู้คนที่เกี่ยวข้องกับเส้นทางการค้านี้กว่า 2 ล้านคน เมื่อเรามีศักยภาพ และรู้ว่าปัญหามันมี การแก้ไขปัญหาต้องเป็นการไปออกกฎหมายเฉพาะให้แก่แม่สอด..”

³ นายวิเชียร คำตองมา (2555) สมาชิกสภาเทศบาลตำบลท่าสายลวด กล่าวว่า “...จุดเด่นในพื้นที่เราก็คืออยู่ เช่น เรื่องการค้าขาย เรื่องเศรษฐกิจ เรื่องนำเข้า – ส่งออกสินค้า บ้านเรามีศักยภาพเรื่องนี้ นับว่ามีรายได้สูง ดังนั้นจึงมีแนวคิดเรื่องการนำเข้าหรือภาษีอากรเหล่านี้ โดยปกติแล้วก็ต้องส่งเข้าส่วนกลางก่อน แต่ถ้าเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ก็สามารถตั้งงบประมาณ มาใช้ได้เลยหรือค่อนข้างใช้ได้เยอะกว่าที่เป็นอยู่...”

และส่งเสริมการค้าขายแดน⁴ การอยู่ร่วมกันในพื้นที่ระหว่างคนในพื้นที่และแรงงานต่างด้าว และความมั่นคงของชาติในฐานะพื้นที่ชายแดนที่อยู่ติดกับประเทศพม่า⁵

จากข้อมูลด้านศักยภาพเรื่องการค้าขายแดนและการจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีในพื้นที่ประกอบกับความพยายามที่จะผลักดันตัวเองโดยกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ ซึ่งได้มีการก่อแนวความคิดจะจัดตั้ง “จังหวัดแม่สอด” ในพื้นที่อำเภอชายแดนฝั่งตะวันตกของจังหวัดตากในปี พ.ศ. 2544⁶ ซึ่งเป็นการค้นหารูปแบบและรวบรวมข้อมูลในพื้นที่เป็นครั้งแรก เพื่อนำเสนอต่อรัฐบาล จนกระทั่งในปี พ.ศ.2547 ในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการจัดประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตากขึ้น กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นอำเภอแม่สอดจึงเสนอเรื่องการจัดตั้งจังหวัดแม่สอด ซึ่งได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์และได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในพื้นที่อำเภอชายแดนฝั่งตะวันตก 5 อำเภอของจังหวัดตากที่จะจัดตั้งจังหวัดแม่สอดกว่า 80,000 รายชื่อ (เทศบาลนครแม่สอด, 2555) ต่อคณะรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีขณะนั้นเห็นว่าพื้นที่ชายแดนด้านตะวันตกของจังหวัดตาก โดยเฉพาะพื้นที่อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ และอำเภอแม่ระมาด มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่ให้มีความการเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มาจากคนในพื้นที่ทำหน้าที่ทั้งการเมืองการปกครองและการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ โดยอนุมัติเป็นหลักการและเหตุผลไว้ในวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ.2547 พร้อมทั้งมีตั้งกรรมการร่างหลักการเป็นแนวทางการทำงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้ด้วย⁷

⁴ ว่าที่พันตรี ไพฑูรย์ ปริญาธรรมกุล (2555) เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป สำนักวิชาการและแผนงาน สำนักงานเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า “ประเด็นที่เราพูดคือเรื่องการค้าขายแดน มูลค่าการค้าขายแดนด้านตะวันตกของประเทศไทยที่ติดต่อกับพม่า แม่สอดมาเป็นอันดับหนึ่ง แม่สายสู้ไม่ได้ เราดูเหมือนไม่มีอะไร แต่เขาค้าขายยอดการค้าปีหนึ่งๆ หลายหมื่นล้านบาท เรานำเข้าจากพม่าปีหนึ่งๆหลักพันล้าน แต่เราส่งออกเป็นหมื่นล้าน”

⁵ นายวุฒิ สิทธิสุราษฎร์ (2555) รองผู้ว่าราชการจังหวัดตาก กล่าวว่า “เราเห็นศักยภาพของแม่สอด ในเรื่องการค้าขายแดน การส่งเสริม การแก้ไขปัญหาการค้าขายแดน การอยู่ร่วมกับแรงงานต่างด้าว และเรื่องที่เราต้องอยู่กับทางพม่า”

⁶ นายอัศวิน พินิจวงศ์ (2555) สื่อมวลชนและสมาชิกสภาเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า “ผมเป็นสื่อมวลชนในพื้นที่แม่สอด ผมได้ติดตามประเด็นนี้ มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 ทางนายกฯ (เทอดเกียรติ ชินสรนันท์) ชูเรื่องยกฐานะจากอำเภอแม่สอดเป็นจังหวัดแม่สอด ผมก็ทำข่าว ตีแผ่ทุกระยะเลย ประจวบกับในปี พ.ศ.2547 ในวันที่ 19 ตุลาคม มีการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรในสมัยท่านนายกฯทักษิณ ที่อำเภอแม่สอด เราจึงเสนอเรื่องการจัดตั้งจังหวัดต่อคณะรัฐมนตรี”

⁷ นายเทอดเกียรติ ชินสรนันท์ (2555) นายกเทศมนตรีเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า “...เมื่อศักยภาพในพื้นที่เรามี แต่เนื่องจากปัญหามันแก้ไขไม่ได้ การแก้ไขก็ต้องไปออกเป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ.2547 ชาวบ้านอยากให้มีการจัดตั้งจังหวัดแม่สอด แต่ท่านทักษิณ (ทักษิณ ชินวัตร) บอกว่า เอ่อ! เมืองแม่สอดเป็นเมืองที่มีศักยภาพมันเป็นเมืองท่องเที่ยว มันมีพื้นที่ติดกับพม่า และมีการค้าระหว่างกันปีหนึ่งๆ จำนวนมาก ทำไมเราไม่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ เป็นเขตปกครองพิเศษที่มีหน้าที่ด้านเศรษฐกิจได้ด้วย และมีมติคณะรัฐมนตรีในวันนั้น ให้พื้นที่สามอำเภอของจังหวัดตาก ประกอบด้วย แม่สอด แม่ระมาด และพบพระ เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษมอบหมายให้ท่านมีชัย (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ไปออกกฎหมาย ชื่อ ร่าง พรบ.จัดตั้งเขตเศรษฐกิจเมืองแม่สอด มีประมาณ 100 กว่ามาตรา”

จะเห็นว่าปี พ.ศ.2547 เป็นปีที่มีความสำคัญในการก่อความคิดเกี่ยวกับความเป็นพื้นที่พิเศษของอำเภอแม่สอด โดยการเห็นคล้อยต้องกันระหว่างชนชั้นนำในพื้นที่และชนชั้นนำในระดับชาติ ทำให้นโยบายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดกลายเป็นนโยบายที่ได้รับความสนใจและให้ความสำคัญจากคนในประเทศมากขึ้น แต่นโยบายนี้ก็สะดุดลง เมื่อเกิดวิกฤตทางการเมืองระดับชาติในช่วง พ.ศ.2548-2550 จนหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2550 กลุ่มนักการเมืองในพื้นที่จึงได้ดำเนินการค้นหาและรวบรวมข่าวสารข้อมูลต่างๆ อีกครั้ง⁸ เพื่อที่จะทำการหาข้อมูลและแนวทางการพัฒนาพื้นที่อำเภอแม่สอดใหม่ ซึ่งกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นอำเภอแม่สอดได้ทำการหารือกับผู้ว่าราชการจังหวัดตากในขณะนั้น (2550) ถึงการผลักดันแนวคิดการพัฒนาเมืองการค้าชายแดนแม่สอด โดยทั้งสองฝ่ายเห็นชอบตรงกันที่จะปรับกระบวนการคิดที่จะเป็นจังหวัดหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีลักษณะพื้นที่ใหญ่ และมีอำนาจหน้าที่มากลงมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จึงทำให้คำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” เป็นคำใหม่ที่เกิดขึ้นมาเพื่อพัฒนาพื้นที่อำเภอแม่สอด โดยใช้การศึกษาแนวทางและนำเสนอตัวอย่างข้อมูลของเมืองเซินเจิ้น สาธารณรัฐประชาชนจีนสำหรับเป็นแผนการที่จะให้แม่สอดเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษก่อนแล้วค่อยขยับฐานะตนเองไปสู่การเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือเขตปกครองตนเองที่มีผู้ว่าราชการที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนมีอำนาจบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนด้านตะวันตกของจังหวัดตากต่อไป

ข้อเสนอแนะหรือสนับสนุนการกำหนดนโยบาย

หลังจากที่มีการที่มีการศึกษาข้อมูลของแม่สอดแล้วว่าจะใช้แนวทางการพัฒนาตามอย่างเมืองเซินเจิ้นของจีน ขึ้นต่อมาในการเสนอแนะหรือสนับสนุนการกำหนดนโยบาย ปรากฏว่ากลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นได้ดำเนินการในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด โดยการเสนอเรื่องผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดตากใน พ.ศ.2551⁹ ซึ่งทางจังหวัดตาก ก็ได้ดำเนินการ

⁸ นายเทอดเกียรติ ชินสรนันท์ (2555) นายกเทศมนตรีเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า “...ผมและท่านผู้ว่าชุมพร พลรักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดตากเมื่อปี 51 ก็ได้หยิบประเด็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นมา แก่(ผู้ว่าชุมพร พลรักษ์)ก็บอกให้จังหวัดแม่สอด หยุดไว้ก่อน เขตเศรษฐกิจพิเศษถ้ามันยังเกิดไม่ได้เพราะถ้ายังไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนแบบเมืองจีนที่มีผู้ว่าเขตปกครองตนเองมันคงจะยาก เรามาเอาท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกันก่อน โดยมองไปที่ เซินเจิ้น (SHENZHEN) ซึ่งแต่ก่อนเป็นเทศบาลตำบลนะ มีประชากรแค่ 35,000 คน ส่งสินค้าออกปีละล้านหยวน ต่อมาพอมันโตจากนายกเทศมนตรีก็กลายเป็นผู้ว่าเขตปกครองเศรษฐกิจพิเศษ มีสินค้าส่งออกปีละ 3 – 4 ล้านหยวน มีประชากรอาศัยอยู่ 15 ล้านคน เราจึงมาเอาแบบการพัฒนาของเซินเจิ้นกันก่อนคือ ทำจากเล็กไปหาใหญ่...”

⁹ นายเทอดเกียรติ ชินสรนันท์ (2555) นายกเทศมนตรีเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า “...พอมาถึงขั้นการขอความร่วมมือ จังหวัด (ตาก) กับเทศบาล (เทศบาลเมืองแม่สอดขณะนั้น) จับมือกันโดยจ้างสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ ของจุฬาฯ ทำการร่างกฎหมาย ชื่อ พรบ.ระเบียบบริหารราชการเมืองแม่สอดแบบต้นกฎหมายของจีนเลย เปลี่ยนจากผู้ว่าการเขตพิเศษ มาเป็นนายก มีทีมที่ปรึกษา มีอำนาจหน้าที่เล็กลงหน่อย ทำเรื่องแรงงานต่างด้าว เรื่องการบริหารจัดการที่ดิน เท่าที่มันจะเป็นไปได้ รายได้เคยได้ก็ไป ส่วนที่ไม่เคยได้ เช่น แรงงานต่างด้าวก็ถูกจัดสรรให้ในฐานะท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดสรรเงินอุดหนุนให้ในฐานะท้องถิ่นรูปแบบพิเศษปีหนึ่งๆก็ประมาณพันกว่าล้านเหมือนกฎหมายของกรุงเทพฯ หรือเมืองพัทยา.....”

ส่งต่อเรื่องดังกล่าวไปยังส่วนกลางเพื่อให้ออกกฎหมายเฉพาะให้แม่สอดตามกระบวนการของการตราพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายใช้บังคับ

ซึ่งขั้นตอนเสนอแนะและสนับสนุนนี้ ผู้ที่สนับสนุนแนวคิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างชัดเจนคือ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในพื้นที่¹⁰ โดยที่เห็นชัดที่สุดคือ จังหวัดตาก ได้มีการแต่งตั้ง คณะทำงานพิจารณาความเหมาะสมรูปแบบการปกครองของนครแม่สอด และได้ว่าจ้างสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการศึกษาความเหมาะสมและร่างกฎหมายภายใต้ชื่อ “ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองแม่สอด พ.ศ..... เสนอต่อจังหวัดตาก (2551) ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวใช้ร่างกฎหมายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเงินของเงินเป็นตัวแบบ (Model)

นอกจากนี้ทางด้านอำเภอแม่สอด ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองในระดับอำเภอและเห็นการเคลื่อนไหวต่างๆ ในพื้นที่¹¹ ก็ได้มีส่วนสนับสนุนแผนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด โดยการวางแผนสร้างสิ่งแปลกใหม่ให้เกิดขึ้นในแม่สอด เพื่อรองรับการเจริญเติบโตของเมืองและการพัฒนาศักยภาพของเมืองการค้าชายแดนแม่สอด ได้แก่ โครงการการก่อสร้างหอนาฬิกาที่บริเวณ 4 แยก หน้าที่ว่าการอำเภอแม่สอด ให้เป็นสัญลักษณ์ของอำเภอแม่สอด การก่อสร้างพิพิธภัณฑ์บุคคลสำคัญของท้องถิ่นของอำเภอแม่สอด และการก่อสร้างศูนย์บริการการค้า-การท่องเที่ยวและการจำหน่ายสินค้า OTOP ร่วมกับทางเทศบาลนครแม่สอด

¹⁰ นายวุฒิ สิทธิสุราษฎร์ (2555) รองผู้ว่าราชการจังหวัดตาก กล่าวว่า “....เราก้ทำให้เขายกฐานะจากเทศบาลเมืองแม่สอดเป็นเทศบาลนครแม่สอด ยกฐานะรองรับการเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีการพัฒนาเป็นขั้นตอน.....ตัวผมเองที่มีหน้าที่ตามที่มีว่ามอบหมายให้กำกับดูแลงานด้านกิจการส่วนท้องถิ่น ก็ร่วมสนับสนุนส่งเสริมตลอดเวลา ไปประชุมชี้แจงที่รัฐสภาไป กรรมการต่างๆมาลงพื้นที่ก็ไป รัฐมนตรี ภาคเอกชนมาก็ไป ไปชี้แจงตลอดเวลาเพื่อให้เห็นความสำคัญของการจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ...”

¹¹ กิตติศักดิ์ โทมศักดิ์ (2555) นายอำเภอแม่สอด กล่าวว่า “...จากการที่กระทรวงมหาดไทย ประกาศยกฐานะเทศบาลเมืองแม่สอดเป็นเทศบาลนครแม่สอด ก่อนเข้าสู่การผลักดันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ นครแม่สอด ตามนโยบายรัฐบาลนั้น ตนได้วางแผนสร้างสิ่งแปลกใหม่ให้เกิดขึ้นในนครแม่สอด เพื่อรองรับการเจริญเติบโตของนครและการพัฒนาศักยภาพของนครแม่สอด คือโครงการการก่อสร้างหอนาฬิกาที่บริเวณ 4 แยก หน้าที่ว่าการอำเภอแม่สอด ให้เป็นสัญลักษณ์รวมทั้งการก่อสร้างพิพิธภัณฑ์บุคคลสำคัญของท้องถิ่น และการก่อสร้างศูนย์บริการการค้า-การท่องเที่ยวและการจำหน่ายสินค้า OTOP โดยศูนย์บริการ ดังกล่าวจะเป็นการบริการข้อมูลทุกด้านให้กับประชาชนหรือนักท่องเที่ยวที่จะเข้ามาในพื้นที่....ผมจะสร้างเอกลักษณ์และความเป็น นครแม่สอด ซึ่งถือว่าในอนาคตจะเป็นนครใหญ่เมืองแห่งการค้าและเศรษฐกิจ รวมทั้งการดึงดูดให้นักธุรกิจเข้ามาลงทุน และด้วยภาครัฐและเอกชน รวมทั้ง อปท.ในพื้นที่ที่มีความเข้มแข็ง จะช่วยกันสร้างและผลักดันให้ นครแม่สอด ได้เติบโต และเป็นนครศูนย์รวมในรูปแบบหลากหลายทุกด้าน ซึ่งในปัจจุบันรัฐบาลได้สนับสนุนโครงการใหญ่ๆหลายโครงการตามมติ ครม.ในการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนไทย-พม่า ที่แม่สอด ทำให้เป็นการสอดรับและจะเกิดความเปลี่ยนแปลงในหลายมิติของการเป็นเมืองเศรษฐกิจใหม่และเจริญเติบโตที่รวดเร็ว ดังนั้น ในส่วนของฝ่ายปกครองที่ดูแล ควบคุมการบริหารงานในระบบราชการ จึงต้องสร้างสิ่งใหม่ๆ รองรับการเป็นนครแม่สอด ต่อไป...”

จะเห็นได้ว่าในช่วง พ.ศ.2550-2553 นั้น แรงสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่ที่มีมากขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับตัวผู้บริหารท้องถิ่นเมืองแม่สอดเองขณะนั้นได้ทำการศึกษาในระดับปริญญาโท ที่มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร พร้อมกับทำการศึกษาวิจัยประกอบวิทยานิพนธ์ของตนในหัวข้อ “การศึกษารูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยการรวมพื้นที่เทศบาลเมืองแม่สอด เทศบาลตำบลท่าสายลวดและองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ” (เทอดเกียรติ ชินสรนันท์.2551) ซึ่งมีการระดมความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับสนับสนุนการกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดอีกทางด้วย¹²

ในขั้นนี้ถือว่าชนชั้นนำในพื้นที่ทั้งจากผู้บริหารจังหวัดตาก นายอำเภอแม่สอดและนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองแม่สอด (แม่สอดยกฐานะเป็นเทศบาลนคร พ.ศ.2553) ต่างสนับสนุนแนวคิดให้แม่สอดเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและพยายามหาแนวทางที่จะได้รับการสนับสนุนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นๆ ทั้งจากนักการเมืองระดับชาติ นักธุรกิจ พ่อค้า สถาบันวิชาการ และประชาชนในพื้นที่เพื่อให้สนับสนุนแนวคิดการจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น¹³

ขั้นตอนการกำหนดหรือวางนโยบาย

เมื่อได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ 1 และ 2 แล้ว ต่อมาในการกำหนดหรือวางนโยบายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น ปรากฏว่าเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ.2551 ที่มีการแถลงนโยบายของรัฐบาลในสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐบาลมีนโยบายยกระดับการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ โดยสนับสนุนให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพและจัดตั้งเป็นมหานครหรือเมืองพิเศษ พร้อมกับการแต่งตั้ง “คณะกรรมการพัฒนา

¹² นายเทอดเกียรติ ชินสรนันท์ (2555) นายกเทศมนตรีเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า “...แรงสนับสนุนก็มีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมาทำการร่างกฎหมาย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่มาดูความเหมาะสมในการตั้งนิคมอุตสาหกรรม ราชภัฏกำแพงเพชรมาดูการมีส่วนร่วมของประชาชนและการระดมความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ ธรรมศาสตร์มาดูเรื่องอำนาจหน้าที่ของการเป็นเมืองพิเศษ คณะกรรมการกระจายอำนาจมาช่วยเรื่องการเตรียมความพร้อมสู่การจัดตั้งเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยก็มาช่วยและส่งเรื่องแม่สอดในฐานะโมเดลเมืองการค้าชายแดนต่อรัฐบาล...”

¹³ นายเทอดเกียรติ ชินสรนันท์ (2555) นายกเทศมนตรีเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า “...การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด เป็นเจ้าภาพหลัก เพราะเรามีศักยภาพพร้อมหลายเรื่อง เรื่องบุคลากร แนวทาง เครือข่ายการทำงาน (Network) ในส่วนราชการเขาก็เห็นด้วย ดำรวจตรวจคนเข้าเมือง (ต.ม.), ด้านศุลกากร, อำเภอ, จังหวัด, และภาคประชาสังคม ในส่วนของชุมชน กำนัน – ผู้ใหญ่บ้านเดิมก็ไม่ได้เห็นด้วย แต่ปัจจุบัน (2555) เห็นด้วยแล้วเพราะเราตกลงกันว่าจะไม่มีการยุบกำนัน – ผู้ใหญ่บ้าน สภาอุตสาหกรรม หอการค้าก็เห็นด้วย มันเป็นองคาพยพที่ไปด้วยกันหมด...”

นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน เป็นประธานฯ คณะอนุกรรมการดังกล่าว ได้มีมติเห็นชอบให้มีการศึกษา รูปแบบองค์กรบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษ นำร่องใน 5 พื้นที่ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ พื้นที่เมืองชายแดน อ.แม่สอด จ.ตาก¹⁴ จากนโยบายการพัฒนา รูปแบบการจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของรัฐบาลใน ขณะนั้นที่ค่อนข้างมีการดำเนินการที่ชัดเจนจากชนชั้นนำในระดับชาติโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี ทำให้ เรื่องของเมืองพิเศษแม่สอด ซึ่งมีการขับเคลื่อนการจัดตั้งมาก่อนหน้านั้นถูกหยิบยกขึ้นมาสู่ประเด็น ปัญหาระดับนโยบายของชาติ

จะเห็นได้ว่าในขั้นการกำหนดนโยบายเพื่อวางแผนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่เกิดขึ้นจากความต้องการของชนชั้นนำในพื้นที่ได้กลายเป็นนโยบาย ของรัฐบาลโดยเฉพาะในสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผ่านคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (กกอ.) ซึ่งหนึ่งในผู้ที่ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการฯ คือ นายภา เทอดเกียรติ ชินสรนันท์ ซึ่งดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการฯ ตั้งแต่ชุดที่ 12 จนกระทั่ง ชุดที่ 15 (กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551-พฤศจิกายน 2553) (ศุภสวัสดิ์ ชีवाल, 2555: ภาคผนวก) ประกอบกับความสอดคล้องตรงกัน ระหว่างประเด็นที่ได้รับการขับเคลื่อนจากคนในท้องถิ่นมาก่อน เมื่อสถานการณ์หรือโอกาสเหมาะสม แล้วรัฐบาลระดับชาติเห็นความสำคัญของนโยบายก็จะนำความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นไปสู่การ กำหนดนโยบายระดับชาติ¹⁵ ดังนั้นในขั้นนี้จึงถือเป็นขั้นที่แม่สอดถูกกำหนดหรือวางเป็นนโยบาย เพื่อ จัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในระดับชาติ จากความสามารถส่วนตัวของนายภา ฝ่อในการเข้าถึงตัวชนชั้นนำในการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจบางคนในสมัยรัฐบาลของ

¹⁴ อาจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสส์ (2555) หัวหน้าโครงการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดขอบข่ายและ รูปแบบในการดำเนินการกิจการหน้าที่ของนครแม่สอดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวว่า “...ผมเข้าใจว่าความเป็นเมืองพิเศษมันมีการเคลื่อนมาเรื่อยๆ โดยผลมาจาก รัฐธรรมนูญ ฉบับ 2550 ที่มีการพูดถึงเมืองพิเศษไว้ แล้วก็รัฐบาลในเวลานั้นคือรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็สนับสนุนแนวความคิดนี้ผ่านคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ก็มีการตั้งคณะอนุกรรมการฯ ขึ้นมาชุดหนึ่ง รับผิดชอบเรื่องเมืองพิเศษ มีนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน เป็นประธานคณะอนุกรรมการฯ คณะอนุกรรมการฯ ก็มีการ เคาะออกมาว่าควรมีการศึกษาในเบื้องต้นถึงเมืองที่มีศักยภาพที่มีความเป็นไปได้เช่น กลุ่มเมืองท่องเที่ยว เกาะสมุย กลุ่มเมืองชายแดน แม่สอด เป็นต้น ซึ่งมันก็เป็นเพียงแค่มติของคณะอนุกรรมการฯ ในการวางกรอบการศึกษา จาก ผลของมติดังกล่าวจึงมีผลให้แม่สอดซึ่งก็มีการขับเคลื่อนเรื่องนี้มาก่อนเพื่อน ก็พยายามผลักดันตัวเองผ่าน คณะกรรมการกระจายอำนาจ และนักวิชาการในคณะกรรมการกระจายอำนาจ เพื่อให้มีการเร่งรัดทำการศึกษา อย่างจริงจัง ผลักดันเรื่องนี้จริงๆ ส่วนในฝ่ายของแม่สอดเองเขาก็มีการผลักดันในพื้นที่ มีการจ้างมหาวิทยาลัยมา ทำการศึกษาในพื้นที่...”

¹⁵ อาจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสส์ (2555) หัวหน้าโครงการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดขอบข่ายและ รูปแบบในการดำเนินการกิจการหน้าที่ของนครแม่สอดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวว่า “...ทางแม่สอด โดยตัวนายภา (นายเทอดเกียรติ ชินสรนันท์) ก็เห็นว่าการศึกษา ที่ผ่านมายังไม่พอ เขาก็เลยมีความคิดว่าเราจะทำให้แม่สอดมีการยกย่อง พรบ. ขึ้นมาได้ มันต้องมีการศึกษาวิจัย ประกอบเป็นระบบ มีการชี้แจงได้ในทุกขั้นตอนเพื่อจะได้ชี้แจงได้ในทุกๆ ขั้นตอนในกระบวนการผลักดัน เขาเลยให้ กรรมการกระจายอำนาจบางคนมาทำการศึกษาให้ กรรมการกระจายอำนาจคนหนึ่งกับนายภา แม่สอดเลยมา ทบาทถามผมให้ทำวิจัยเรื่องนี้ให้หน่อย...”

นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งมีความเห็นด้วยและประกาศเป็นแนวนโยบายของรัฐบาลมาแต่ต้นว่าจะสนับสนุนการจัดตั้งเมืองพิเศษ

ขั้นกำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย

เมื่อการจัดตั้งนครแม่สอดได้กลายเป็นนโยบายที่ได้วางไว้ในระดับชาติแล้ว ขั้นตอนมาเป็นขั้นการกำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบายที่วางไว้ ก็คือ มีการสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่องแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” ที่จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ครั้งที่ 1 ที่กรุงเทพมหานคร มีผู้เข้าร่วมซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในระดับนโยบายจำนวน 89 คน และครั้งที่ 2 ที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ จำนวน 131 คน (สถาบันพระปกเกล้า, 2554) ทำให้เรื่องของความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีความชัดเจนมากขึ้น เพราะแต่เดิมนั้น ทางกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นอำเภอแม่สอดที่ทำการขับเคลื่อนในพื้นที่ มีการประชาสัมพันธ์และวางแผนเมืองพิเศษแม่สอดในหลายๆ แนวคิดทั้ง การเป็นจังหวัดแม่สอด การเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด ซึ่งอาจมีบางคนสับสนกับการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด¹⁶ ซึ่งการระดมความคิดเห็นดังกล่าวได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

¹⁶ อาจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสส์ (2555) หัวหน้าโครงการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดขอบข่ายและรูปแบบในการดำเนินการกิจการหน้าที่ของนครแม่สอดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวว่า “...คือตอนนั้นมันประจวบเหมาะกันหลายเรื่อง เรายังไม่คิดจะทำวิจัยให้แม่สอดจริงๆ จังๆ แต่พอ UNDP มาร่วมมือกับสถาบันพระปกเกล้าให้มีการศึกษาผลักดันประเด็นทางนโยบายใหม่ๆ ที่มันจะช่วยแก้ไขปัญหายภายในประเทศได้ โดยเป็นการเปิดประเด็นให้ศึกษากว้างมาก เช่น ความขัดแย้ง ความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม ซึ่งเรื่องแม่สอดก็อยู่ในความสนใจของเขา ตอนแรกคณะทำงานของเรายังไม่ทำวิจัย แต่เราทำเวทีเพื่อให้ตระหนักถึงในระดับนโยบายและในระดับพื้นที่ว่า แนวคิดเรื่องเมืองพิเศษแม่สอดมันคืออะไร มันมีความสำคัญอย่างไร ด้านหน่วยงานในการขับเคลื่อนคือ สถาบันพระปกเกล้าของ อาจารย์อรทัย (ผศ.ดร.อรทัย ก๊กผล วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า) และ UNDP ในการขับเคลื่อนเรื่องนี้ให้เกิดความเข้าใจตรงกัน ครั้งแรกที่กรุงเทพฯ ผลตอบรับในแนวคิดดีแต่ในทางปฏิบัติเป็นอีกเรื่องหนึ่ง นายกรัฐมนตรีก็ตอบรับดี ท่านอภิรักษ์ โกษะโยธินก็มาร่วมประชุมด้วยเพราะเขาเป็นประธานคณะกรรมการฯ ส่วนคณะกรรมการกระจายอำนาจ ก็สนับสนุนเรื่องนี้เพราะเขาขาดบุคลากร แล้วก็ไปขับเคลื่อนกันในพื้นที่ โดยวัตถุประสงค์หลักของการจัดงานเนื่องจากมีความสับสนกันมากกว่าเมืองพิเศษแม่สอดมันคืออะไร เพราะเวลานั้นพูดอะไรซ้ำซ้อนปนกันมาก แต่ประเด็นที่เรายึดคือ การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของแม่สอด แต่พร้อมกันนั้นก็มีการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของสภาพัฒน์ การนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็พูดถึงเขตนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่แล้วก็ซ้อนกันหลายเรื่อง คนในพื้นที่ แล้วก็ซ้อนกันหลายเรื่อง คนในพื้นที่ คนในระดับนโยบายก็พูดซ้ำไปซ้ำมา แล้วก็สับสนมากแต่สิ่งที่อยากจะเน้นมากคือมิติท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคืออะไร ถ้ามันเกิดขึ้นมีสิ่งที่ควรคำนึงอะไร มันจะต้องคิดอะไรต่อ ไม่ใช่เป็นแค่เมืองพิเศษ พิเศษอย่างไร มีอะไรพิเศษ มีเงื่อนไขปัจจัยอะไรที่จะคิดต่อ โจทย์ของเราเป็นอย่างไร

นครแม่สอดทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องระดับนโยบายจากส่วนกลาง และผู้ที่เกี่ยวข้องระดับการปฏิบัติในพื้นที่ เพื่อกำหนดลักษณะเบื้องต้นที่แน่นอน ชัดเจน และสอดคล้องกับการกำหนดหรือวางนโยบายการเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อที่จะเป็นการสนับสนุนให้นโยบายที่กำหนดไว้บรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการได้

ชั้นนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

ในการศึกษาขั้นนี้ผู้เขียนหมายถึงขั้นที่ทำให้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... กำเนิดขึ้นจากการดำเนินการมาตามกระบวนการตั้งแต่ 1-4 ซึ่งถือเป็นขั้นของการ นำเอานโยบายนั้นๆ ไปกำหนดให้เห็นเป็นรูปธรรม

หลังจากที่นโยบายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด ได้รับการ ยอมรับจากผู้กำหนดนโยบายในระดับชาติ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ได้มีการประชุมที่ตึกรัฐสภาและมีมติเห็นชอบให้ยกเมืองชายแดนแม่สอดขึ้นเป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและแต่งตั้งคณะทำงานดำเนินการศึกษาเพื่อร่างเป็น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... ซึ่งมี นายวุฒิสาร ตันไชย รอง เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ผู้เป็นชนชั้นนำทางวิชาการด้านการกระจายอำนาจท่านหนึ่งของ ประเทศไทยเป็นประธานการศึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ก็อาศัยต้นร่างกฎหมายเดิมที่เคยมีการจ้างสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทำการศึกษาในช่วง พ.ศ.2550 ซึ่งใช้กฎหมายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจ พิเศษเงินจั้นตามที่นายกอพอ เห็นด้วยมาเป็นต้นร่าง เมื่อได้ร่างพระราชบัญญัติที่มีจะจัดตั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดแล้ว คณะกรรมการการกระจายอำนาจก็เสนอเรื่องต่อ คณะรัฐมนตรี ในวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ.2553 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่าง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... ตามที่เสนอและส่งต่อให้สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณา (สำนักงานเทศบาลนครแม่สอด, 2555)

คณะกรรมการกฤษฎีกาชุดที่ 1 มี นายมิชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธานได้ทำการตรวจแก้ไขร่าง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวซึ่งส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขเรื่องทางเทคนิคในการใช้อำนาจหน้าที่ตามบท กฎหมาย แต่เรื่องโครงสร้างองค์กรท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อำนาจหน้าที่พิเศษและรายได้พิเศษของนคร แม่สอดยังคงยึดตามหลักการเดิมที่ให้นครแม่สอด ประกอบด้วย นายกและรองนายกนครแม่สอด เป็น ฝ่ายบริหาร สภานครแม่สอดซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 36 คน เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มี คณะกรรมการที่ปรึกษาพัฒนานโยบายนครแม่สอด ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากภาครัฐ 7 คน ภาคเอกชน 7 คน และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 7 คน เป็นฝ่ายที่ปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ แผนพัฒนาของนครแม่สอด ส่วนอำนาจหน้าที่ของนครแม่สอดนั้นสามารถดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง กับการเป็นเมืองการค้าชายแดนตามกฎหมายการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยการทำงานของ คนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยว เป็นต้นซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่

พิเศษแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นๆ และด้านรายได้พิเศษนั้นนครแม่สอดจะมีรายได้โดยการจัดเก็บเองจากการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในพื้นที่เป็นการชั่วคราว เป็นต้น ซึ่งหลักการความเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเหล่านี้ก็คือ ความต้องการของที่อยากจะให้แม่สอดมีลักษณะเป็นเงินเมืองไทยตามความริเริ่มของนายกฯ ที่ได้ปรึกษากับผู้ว่าราชการจังหวัดตากมาก่อนหน้าที่นั้นเอง

ต่อมาในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2554 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ.ถูกนำเสนอต่อที่ประชุมรัฐสภาโดยมีนายถวิล ไพรสณฑ์ ซึ่งเป็นเพื่อนของนายกฯ นำเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร¹⁷

จากการพยายามผลักดันให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดที่ดำเนินการกันมาตามลำดับ มาถึงขั้นนี้ถือว่านโยบายการจัดตั้งนครแม่สอดได้ถูกบรรจุเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เพื่อตราเป็นกฎหมายครั้งแรกในกลางปี พ.ศ.2554 ซึ่งจะเป็นกฎหมายเฉพาะให้นครแม่สอดสามารถจัดตั้งขึ้นและทำงานได้จริงตามความปรารถนาของผู้ขับเคลื่อนมาตั้งแต่ต้นคือ ทิมนายกฯ

ขั้นประเมินผลของนโยบาย

เมื่อได้กำหนดนโยบายและได้มีการนำเอานโยบายนั้นไปร่างเป็นพระราชบัญญัติเพื่อความชัดเจนเป็นรูปธรรมแล้ว ต่อมา มีการเปลี่ยนผู้นำรัฐบาลจาก นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็น นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งตามรัฐธรรมนูญนั้นร่างกฎหมายใดที่ค้างการพิจารณาของรัฐสภาให้มีอันตไปหากภายในระยะเวลาที่กำหนดคณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารประเทศชุดใหม่มิได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่ระเบียบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในขั้นนี้ผู้เขียนเห็นว่าถือเป็นขั้นประเมินผลของผู้กำหนดนโยบายระดับชาติที่เป็นชั่วคราวอีกข้างหนึ่งในการประเมินผลของนโยบายและกระบวนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดว่าเห็นควรเดินหน้าต่อไปหรือยุตินโยบายที่ดำเนินการมาตั้งแต่ต้น¹⁸

¹⁷ นายเทอดเกียรติ ชินสรนันท์ (2555) นายกเทศมนตรีเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า “...ก็เอากฎหมายให้ท่านอภิสิทธิ์ ไปยังท่านถวิล ไพรสณฑ์ ท่านวิรัช ร่มเย็น ก็เป็นพวกกันนะ เป็นเพื่อนกัน เค้าก็บอกว่า เออ..กฎหมายมันก็โอเคเนี่ย มันมีศักยภาพในพื้นที่เรา มันมีการค้าขาย มันมีความจำเป็นต้องแก้ไข ออกกฎหมายแล้วกฎหมายนี้จะเป็นโมเดลสำหรับเมืองที่มีการค้าการขายชายแดน...”

¹⁸ นายเทอดเกียรติ ชินสรนันท์ (2555) นายกเทศมนตรีเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า “...ก็คือร่างฯ เดิม จากร่างฯ ของนายกฯ ทักษิณ ก่อนที่จะปรับมาเป็นร่างฯ ของจุฬาฯ ผ่านเข้ามาสู่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ก็สู่คณะกรรมการกฤษฎีกา 2 ปี กว่าที่จะไล่กันทีละมาตรา 26 เมษา 2554 เห็นชอบ รัฐบาลขณะนั้นยุบสภา ร่างกฎหมายก็ค้างอยู่ เมื่อนายกฯ ปู ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี ผมก็เข้าไปพบนายกฯ ปู ไปหารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ยงยุทธ วิชัยดิษฐ์) กฎหมายของเราก็เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยนำกฎหมายของเราออก บอกว่ามันมีการร้องเรียนว่ามีการยกฐานะจากเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนครไม่ชอบ/ไม่ถูกต้อง เพราะว่าในบ้านเรามีทั้งคนไทย คนพม่า คนอินเดีย คนจีน ที่มีทะเบียนบัตรในพื้นที่เขาก็เลยเอาเรื่องออก และมหาดไทยก็ส่งเรื่องให้คณะกรรมการฝ่ายกฎหมายของมหาดไทยตรวจสอบ เขาก็บอกว่า

ในขั้นนี้ผู้เขียนเห็นว่า นโยบายการจัดตั้งเมืองพิเศษแม่สอดนั้นรัฐบาลชุดใหม่ที่เข้ามาบริหารประเทศมีการประเมินโอกาสและศักยภาพของเมืองแม่สอดจากการที่ นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ รองนายกรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้พิจารณาเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2554 ในประเด็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะร่างกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เห็นว่า “...ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... นั้นมีความก้าวหน้ามากที่สุด เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ได้ผ่านความเห็นชอบไปแล้ว และที่ประชุมคณะกรรมการดังกล่าวจึงมีมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ให้เตรียมนำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... เข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรต่อไป...” (สำนักงานเทศบาลนครแม่สอด, 2555)

แต่อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังไม่ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีจนกระทั่งปัจจุบัน (กันยายน 2555) แต่ก็ถือว่าเป็นการประเมินจากฝ่ายรัฐบาลชุดใหม่แล้วว่า การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดนั้น มีความจำเป็นเพราะเป็นนโยบายหนึ่งที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้น¹⁹

นโยบายเศรษฐกิจในที่นี้เกิดจากการเดินทางเยือนสหภาพเมียนมาร์อย่างเป็นทางการของนายกรัฐมนตรีหลังเข้ารับตำแหน่ง ซึ่งประเด็นหนึ่งที่ทำกรหารือกันระดับรัฐบาลคือการเปิดด่านพรมแดนการค้าด่านอำเภอแม่สอด จังหวัดตากซึ่งปิดทำการมาตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ.2553 จนกระทั่งมีการเปิดด่านพรมแดนระหว่างกันขึ้นในวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ.2554 ซึ่งทั้งสองประเทศต่างส่งผู้นำระดับรัฐบาลมาร่วมพิธีเปิดด่านในวันดังกล่าว การเปิดด่านในวันนั้นสำหรับไทยคงเป็นเรื่องธรรมดาแต่สำหรับเมียนมาร์แล้วถือเป็นวันประกอบพิธีเปิดที่ทำการเขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดี (Myawadi Border Trade Zone) ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีที่ตั้งตรงข้ามอำเภอแม่สอด จังหวัดตากด้วย ทำให้รัฐบาลไทยหลังจากที่เมียนมาร์เปิดที่ทำการเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวแล้ว จึงเริ่มมีความตื่นตัวและเห็นความสำคัญของการพัฒนาพื้นที่อำเภอแม่สอดในฐานะองค์กรปกครองส่วนปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกครั้ง แต่ครั้งนี้ผู้ที่มิบทบาทในการขับเคลื่อนไม่ได้เป็นคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ดังสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ แล้ว แต่กลับเป็นฝ่ายประธานรัฐสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยกลุ่มหนึ่งซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงในขั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายจากร่างพระราชบัญญัติเดิม

การยกฐานะชอบแล้ว แล้วก็ไปคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ก็บอกว่ายกฐานะชอบ ต่อมาก็ต้องเอาร่างกฎหมายเข้าไปใหม่ ซึ่งถือเป็นร่างกฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นชอบแล้วเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี”

¹⁹ นายอัศวิน พินิจวงศ์ (2555) สมาชิกสภาเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า “....ผอ.ยอว่ารัฐบาลของท่านยังลักษณะก็มีแนวคิดที่สานต่อมาจากปี พ.ศ.2547 เอาแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจพิเศษกลับมา ผอ.ยออีกท่านประธานรัฐสภาท่านบอกว่าแม่สอดมันเป็นโมเดล (Model) เพราะมันเป็นประตูการค้าที่มีมูลค่ามากที่สุด ตัวเลขที่ด่านศุลกากรประมาณสามหมื่นล้านบาท แต่ถ้าเอาความจริงมันเป็นแสนล้าน ยิ่งแม่สอดมันก็ต้องเป็นทั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นทั้งจังหวัด มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นโดยประธานรัฐสภาเป็นประธานเอง...”

ขั้นตอนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ในขั้นตอนนี้ถือว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ เมื่อการประเมินผลของนโยบายปรากฏออกมาเป็นอย่างไรอย่างหนึ่ง ผู้กำหนดนโยบายก็ต้องย้อนกลับไปพิจารณาทบทวนถึงนโยบายอีกครั้งว่าได้รับผลสมตามความมุ่งหมายหรือไม่ หากพบว่าสิ่งหนึ่งสิ่งใดผิดพลาด ก็จะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงนโยบายหรือสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่สอดคล้องกับนโยบายเสียใหม่ เพื่อให้ให้นโยบายนั้นสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการ ในทำนองเดียวกันผู้กำหนดนโยบายอาจได้รับข่าวสารข้อมูลใหม่ๆ เพิ่มเติม จึงอาจนำไปพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายเดิมได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการเริ่มต้นใหม่ของกระบวนการกำหนดนโยบาย และเป็นวัฏจักรเช่นนี้ตลอดไป (กุลธนา พงศธร, 2519: 273)

ซึ่งจากการศึกษาในขั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายนี้นั้นผู้เขียนเห็นว่า นโยบายที่ถูกกำหนดไว้ในสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งปรากฏในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว และมีการบรรจุเข้าระเบียบการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ถูกทำให้หมดความสำคัญลงเมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเดินทางไปลงพื้นที่อำเภอแม่สอดอย่างเป็นทางการในวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ.2554 พร้อมกับการจัดประชุมและรับฟังสรุปการดำเนินการเพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด ซึ่งในวันดังกล่าวประธานรัฐสภาให้คำมั่นสัญญาในฐานะ “ลูกเขยแม่สอด”²⁰ (ไพฑูรย์ ปริญาธรรมกุล, 2555) ว่าจะเป็นคนแรกที่ลงชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติให้มีการจัดตั้งแม่สอดเป็นเมืองพิเศษ (สมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์, ธันวาคม 2554) พร้อมกับยื่นร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอดฉบับใหม่ ซึ่งคนทั่วไปเรียกว่า “ร่างฯของประธานสภา”²¹ ยื่นให้นายกเทศมนตรีเทศบาลนครแม่สอดในวันนั้น พร้อมมีการชี้แจงและกล่าวถึงความสำคัญของการพัฒนาเมืองพิเศษแม่สอดในการรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจและการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี พ.ศ.2558 ด้วย

ต่อมาการขับเคลื่อนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดสู่การเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดมีความชัดเจนขึ้นเมื่อร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนคร

²⁰ ปัจจุบันสถานภาพ (2555) ของนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ คือ หม้าย เพราะภรรยาซึ่งเป็นชาวอำเภอแม่สอดได้เสียชีวิตก่อนหน้านี้แล้ว

²¹ นายเทอดเกียรติ ชินสรนันท์ (2555) นายกเทศมนตรีเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า “...ต่อมา 28 ธันวาคม 2554 มันทันทีมีร่างของ แม่สอดขึ้นอีกฉบับหนึ่งโดยประธานรัฐสภา ผมก็คุ้นเคยกับเขา ก็ไปคุยกันกับเขาๆก็บอกว่าจะช่วย เขา ดูพื้นที่แม่สอดแล้วสมควรมีกฎหมายเฉพาะในพื้นที่ มันทันทีเหมือนร่างฯเดิมซึ่งมาจากร่างของทนายทักทิม ก่อนมาปรับลดลงเป็นร่างฯของจุฬาลงกรณ์ แล้วก็เข้าสู่ร่างฯของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ผ่านคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา แต่ร่างนี้มีเพียงบางมาตราแตกต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ที่ร่างก่อนๆบอกให้รอก่อน (ให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจที่หลังจากการจัดตั้งเสร็จ) แต่ร่างนี้บอกให้เลย มี ส.ส. สนับสนุน 23 คน ตอนนั้นร่างนี้ก็เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแล้ว ผมก็กำลังติดตามกับประธานรัฐสภาเป็นระยะๆ ในการนำร่างฉบับนี้เข้าสู่สภา”

แม่สอด พ.ศ..... (ฉบับฯของประธานสภา) ได้ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อบรรจุเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ เป็นผู้เสนอร่างนั้นพร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยลงชื่อสนับสนุนอีก จำนวน 23 คนซึ่งหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คือการสนับสนุนให้มีการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่บริเวณอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งมีศักยภาพในการเป็นประตูเศรษฐกิจที่จะเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และสามารถพัฒนาให้เป็นฐานในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555)

จะเห็นได้ว่าร่างฯของประธานสภานั้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่เป็นสำคัญ มากกว่าการส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการตนเองตามหลักการและเหตุผลของร่างเดิม ที่เคยเสนอโดยรัฐบาลประชาธิปัตย์และความสำคัญของหลักการที่เสนอโดยประธานสภาก็กลายเป็นวัฏจักรทางนโยบาย (Policy circle) ที่มองเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาพื้นที่เมืองแม่สอดตามที่นายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร เคยอนุมัติหลักการให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดตากไว้เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ.2547

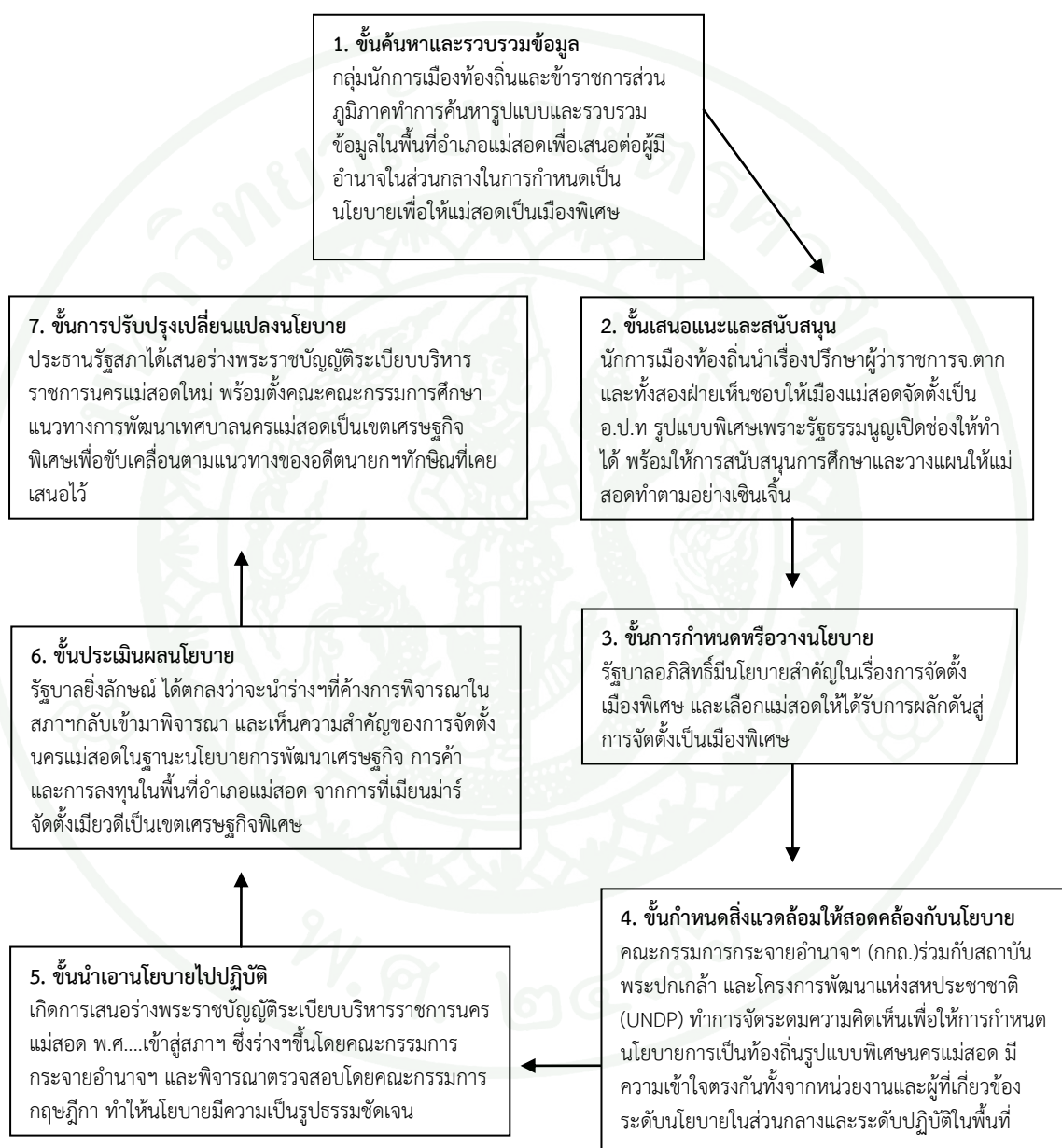
การดำเนินการของประธานสภานั้นมีความชัดเจนมากกว่าให้ความสำคัญกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่อำเภอแม่สอดเป็นพิเศษ โดยพิจารณาจากข้อคณะทำงานที่ประธานรัฐสภาตั้งขึ้นตามคำสั่งรัฐสภาที่ 84/2554 เรื่องแต่งตั้ง “คณะกรรมการศึกษาแนวทางการพัฒนาเทศบาลนครแม่สอดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ” ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2554 (กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานเทศบาลนครแม่สอด, 2554) ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีประธานรัฐสภาเป็นประธานด้วย

จากการศึกษาชั้นการปรับปรุงนโยบายนี้ จะเห็นว่าชนชั้นนำที่มีบทบาทสำคัญ ในการขับเคลื่อนเดินทางการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อเป็นฐานการพัฒนารองรับการขยายตัวไปสู่การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด ตามแนวคิดของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร ที่ได้อนุมัติหลักการและเสนอเป็นร่างนโยบายไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2547

แม้ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ทั้งหมดที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด ยังไม่ถูกตราเป็นกฎหมายบังคับได้ก็ตาม แต่จากการสังเกตในพื้นที่แบบมีส่วนร่วม การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องต่างๆ และเห็นการขับเคลื่อนกระบวนการจัดตั้งในขั้นตอนต่างๆโดยทีมนายกฯแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า กระบวนการจัดตั้งนครแม่สอดตามที่ศึกษานี้มีความสำคัญในฐานะกระบวนการหนึ่ง ในการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจที่จะใช้เป็นตัวแบบ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่มีศักยภาพและความพร้อมในการใช้เป็นกลยุทธ์พัฒนาการขับเคลื่อนตนเองไปสู่การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้การ

ปกครองท้องถิ่นไทยเป็นการปกครองที่อาศัยลักษณะ และความจำเป็นทางพื้นที่เป็นตัวกำหนด อำนาจหน้าที่และสร้างศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่ตนเองอย่างแท้จริง

สรุปกระบวนการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด



ภาพที่ 10 สรุปกระบวนการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด

**การศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการ
เพื่อดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด**

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอผลการศึกษาวิจัย ตามประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง
2. ภาพรวมความสำคัญของปัญหาการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด
3. การวิเคราะห์องค์ประกอบของการจัดกลุ่มปัญหาในกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด
4. การทดสอบสมมติฐาน

ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

ตารางที่ 5 จำนวน และร้อยละของข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

(n=70)		
ข้อมูลทั่วไป	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	48	68.6
หญิง	22	31.4
อายุ		
ระหว่าง 20-30 ปี	1	1.4
ระหว่าง 31-40 ปี	10	14.3
ระหว่าง 41-50 ปี	22	31.4
ระหว่าง 51-60 ปี	34	48.6
ระหว่าง 61 ขึ้นไป	3	4.3
สถานภาพสมรส		
โสด	14	20
สมรส	50	71.4
หม้าย/หย่าร้าง	6	8.6

ตารางที่ 5 (ต่อ)

(n=70)

ข้อมูลทั่วไป	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ภูมิลำเนา		
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	16	22.9
ในเขตอำเภอแม่สอด จ.ตาก	28	40
พื้นที่อื่นๆ	26	37.1
การศึกษาสูงสุด		
มัธยมศึกษาตอนต้น	4	5.7
มัธยมศึกษาตอนปลาย	3	4.3
สายอาชีพ/ ปวช. /ปวส.	1	1.4
ปริญญาตรี	23	32.9
สูงกว่าปริญญาตรี	38	54.3
อื่นๆ	1	1.4
อาชีพ		
ผู้บริหารท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่น	20	28.6
ที่ปรึกษาฝ่ายการเมืองท้องถิ่น	1	1.4
ข้าราชการระดับปฏิบัติงาน	3	4.3
ข้าราชการระดับปฏิบัติการ	13	18.6
ข้าราชการระดับอำนวยการ	21	30
นักวิชาการ/ครู	4	5.7
เจ้าของธุรกิจประกอบการ	2	2.9
ลูกจ้าง/พนักงานชั่วคราว	2	2.9
อื่นๆ	4	5.7
หน่วยงานสังกัด		
หน่วยงานราชการส่วนกลาง (กระทรวง,กรม,สำนักงานในส่วนกลาง)	24	34.3
หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค(จังหวัด,อำเภอ)	12	17.1
หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น(เทศบาล,อ.บ.จ.,อ.บ.ต.)	24	34.3
หน่วยงาน/องค์การอิสระไม่ขึ้นตรงกับหน่วยราชการใด	1	1.4
รัฐวิสาหกิจ	3	4.3
สถาบันการศึกษา	2	2.9
เอกชน	4	5.7

ตารางที่ 5 (ต่อ)

(n=70)		
ข้อมูลทั่วไป	จำนวน (คน)	ร้อยละ
รายได้เฉลี่ยต่อเดือน		
10,000 บาทต่ำลงมา	3	4.3
สูงกว่า 10,000-ไม่เกิน 20,000 บาท	11	15.7
สูงกว่า 20,000-ไม่เกิน 30,000 บาท	9	12.9
สูงกว่า 30,000-ไม่เกิน 40,000 บาท	22	31.4
สูงกว่า 40,000-ไม่เกิน 50,000 บาท	7	10
สูงกว่า 50,000-ไม่เกิน 100,000 บาท	16	22.9
สูงกว่า 100,000 บาทขึ้นไป	2	2.9
บทบาทในการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเพื่อจัดตั้ง “นครแม่สอด”		
รับรู้และแสดงความคิดเห็นต่อการกำหนดแผนการจัดตั้งมาตั้งแต่ต้น	25	35.7
มีส่วนร่วมในการเสนอประเด็นการจัดตั้งต่อรัฐบาล	8	11.4
ร่วมประชาพิจารณ์/แสดงความคิดเห็นในการจัดตั้ง	12	17.1
รับรู้ผลการดำเนินการต่างๆ ในการจัดตั้ง	20	28.6
เป็นเรื่องของเขา ไม่ควรเข้าไปยุ่งมาก	2	2.9
ไม่แสดงความคิดเห็น	3	4.3
รวม	70	100

จากตารางข้างต้นสามารถอธิบายข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง ได้ดังนี้

เพศ กลุ่มตัวอย่างกลุ่มใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 48 คน คิดเป็นร้อยละ 68.6

อายุ กลุ่มตัวอย่างกลุ่มใหญ่ที่สุดอยู่ในกลุ่มอายุระหว่าง 51-60 ปี จำนวน 34 คน คิดเป็นร้อยละ 48.6 รองลงมาอยู่ในกลุ่มอายุระหว่าง 41-50 ปี จำนวน 22 คน คิดเป็นร้อยละ 31.4 ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่มีอายุระหว่าง 20-30 ปี มีจำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 1.4 เป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีจำนวนน้อยที่สุด

สถานภาพสมรส กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีสถานภาพสมรสแล้ว จำนวน 50 คน คิดเป็นร้อยละ 71.4 รองลงมาเป็นผู้มีสถานภาพโสด จำนวน 14 คน คิดเป็นร้อยละ 20 ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เป็นหม้ายหรือหย่าร้าง มีจำนวน 6 คน คิดเป็นร้อยละ 8.6 เป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีจำนวนน้อยที่สุด

ภูมิลำเนา กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาในเขตอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จำนวน 28 คน คิดเป็นร้อยละ 40 รองลงมาเป็นผู้มีภูมิลำเนาในพื้นที่อื่น (ยกเว้นกรุงเทพและปริมณฑล) จำนวน 26

คน คิดเป็นร้อยละ 37.1 ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่มีภูมิลำเนาที่กรุงเทพฯและปริมณฑล มีจำนวน 16 คน คิดเป็นร้อยละ 22.9 เป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีจำนวนน้อยที่สุด

การศึกษาสูงสุด กลุ่มตัวอย่างกลุ่มใหญ่ที่สุดมีการศึกษาในระดับสูงกว่าปริญญาตรี จำนวน 38 คน คิดเป็นร้อยละ 54.3 รองลงมามีการศึกษาในระดับปริญญาตรี จำนวน 23 คน คิดเป็นร้อยละ 32.9 และกลุ่มตัวอย่างที่มีการศึกษาในระดับสายอาชีพ/ปวช./ปวส และอื่นๆ (นอกเหนือจากที่มีในแบบสอบถาม) พบน้อยที่สุด จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 1.4

อาชีพ กลุ่มตัวอย่างกลุ่มใหญ่ที่สุดมีอาชีพรับราชการระดับอำนวยการ จำนวน 21 คน คิดเป็นร้อยละ 30 รองลงมามีอาชีพเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวน 20 คน คิดเป็นร้อยละ 28.6 และกลุ่มตัวอย่างที่มีอาชีพเป็นที่ปรึกษาฝ่ายการเมืองท้องถิ่น พบน้อยที่สุด จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 1.4

หน่วยงานสังกัด กลุ่มตัวอย่างกลุ่มใหญ่ที่สุดมีหน่วยงานต้นสังกัดเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง (กระทรวง,กรม,สำนักในส่วนกลาง) และหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล, อบจ., อบต) จำนวนร้อยละ 24 คน คิดเป็นร้อยละ 34.3 รองลงมามีหน่วยงานสังกัดส่วนภูมิภาค (จังหวัด, อำเภอ) จำนวน 12 คน คิดเป็นร้อยละ 17.1 และกลุ่มตัวอย่างที่มีสังกัดหน่วยงานหรือองค์กรอิสระที่ไม่ขึ้นตรงกับส่วนราชการใด พบน้อยที่สุด จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 1.4

รายได้เฉลี่ยต่อเดือน กลุ่มตัวอย่างกลุ่มใหญ่ที่สุดมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนสูงกว่า 30,000-ไม่เกิน 40,000 บาท จำนวน 22 คน คิดเป็นร้อยละ 31.4 รองลงมามีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนสูงกว่า 50,000-ไม่เกิน 100,000 บาท จำนวน 16 คน คิดเป็นร้อยละ 22.9 และกลุ่มตัวอย่างที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนสูงกว่า 100,000 บาทขึ้นไป พบน้อยที่สุด จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 2.9

บทบาทในการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเพื่อจัดตั้ง “นครแม่สอด” กลุ่มตัวอย่างกลุ่มใหญ่ที่สุดมีบทบาทในการรับรู้และแสดงความคิดเห็นต่อกำหนดแผนการจัดตั้งมาตั้งแต่ต้น จำนวน 25 คน คิดเป็นร้อยละ 35.7 รองลงมามีบทบาทในการรับรู้ผลการดำเนินการต่างๆในการจัดตั้ง “นครแม่สอด” จำนวน 20 คน คิดเป็นร้อยละ 28.6 และกลุ่มตัวอย่างที่มีคิดว่าเป็นเรื่องของเขา ไม่ควรเข้าไปยุ่งมาก พบน้อยที่สุด จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 2.9

ในการวิจัยครั้งนี้การศึกษาระดับปัญหาของการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด ผู้วิจัยอาศัยแนวทางการวัดทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างแล้วนำระดับทัศนคติ อันประกอบด้วย มีปัญหามากที่สุด มีปัญหามาก มีปัญหปานกลาง มีปัญหาน้อย และมีปัญหาน้อยที่สุด มาแปลงเป็นคะแนน (Score) 5 4 3 2 และ 1 ตามลำดับ ทั้งนี้ เพื่อสามารถวัดในเชิงปริมาณได้ โดยนำความถี่ของผู้ตอบแบบสอบถามแต่ละข้อ แล้วนำมาคูณกับระดับ

ทัศนคติดังกล่าว โดยใช้ระบบการคำนวณแบบถ่วงน้ำหนัก (Weighing system) ซึ่งแต่ละประเด็นสามารถนำเสนอได้ดังนี้

ภาพรวมความสำคัญของปัญหาการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด

ภาพรวมของปัญหาที่มีความสำคัญในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดตามทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด จำนวน 70 ตัวอย่าง ซึ่งสามารถเรียงลำดับปัญหาที่มีความสำคัญมากน้อยแตกต่างกันในจำนวนปัญหาที่ศึกษาจำนวน 28 ปัญหา ได้ดังนี้

ตารางที่ 6 ภาพรวมของปัญหาที่มีความสำคัญในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด ศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

(n = 70)				
ลำดับที่	ตัวแปรที่	ปัญหา	ค่าดัชนี	ค่าดัชนีเฉลี่ย (ต่อ 1 คน)
1	26	การผลักดันเปลี่ยนรัฐบาลที่บริหารประเทศบ่อย ทำให้นโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ขาดการดำเนินการที่ต่อเนื่อง	283	4.04
2	17	ประเด็นหลักที่กำหนดเป็นนโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ได้แก่ การค้าชายแดนและการจัดการแรงงานต่างด้าว ซึ่งทั้งสองประเด็นมีความละเอียดอ่อนในการดำเนินการมาก จึงต้องมีความระมัดระวังในการให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง	278	3.97
3	7	นโยบายการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ไม่ใช่นโยบายที่ถูกเสนอโดยพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ทำให้ยากต่อการผลักดันนโยบายไปสู่ผลสำเร็จตามที่ต้องการ	265	3.78
4	2	ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ยังไม่ได้ถูกเผยแพร่ให้รับรู้กันอย่างทั่วถึงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง	257	3.67
5	27	การกำหนดนโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” มีการแทรกแซงการตัดสินใจจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อย่างสลับซับซ้อน	254	3.62

ตารางที่ 6 (ต่อ)

(n = 70)				
ลำดับที่	ตัวแปรที่	ปัญหา	ค่าดัชนี	ค่าดัชนีเฉลี่ย (ต่อ 1 คน)
6	8	การจัดตั้ง “นครแม่สอด” มีผลต่อผลประโยชน์ทางการเมืองและฐานเสียงของนักการเมืองในพื้นที่ในการชิงความได้เปรียบจากการชูประเด็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น	251	3.58
7	1	การระดมความคิดเห็นในการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ยังขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่	249	3.55
8	9	การกำหนดประเด็นสำคัญขององค์ประกอบที่ทำให้ฐานะ “นครแม่สอด” มีความเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น ไม่ได้มาจากการรับรู้รับทราบหรือเข้าใจด้วยของคนในพื้นที่	248	3.54
9	19	ความไม่พร้อมด้านผังเมืองและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านโครงสร้างพื้นฐานต่างๆในพื้นที่ทำให้การจัดตั้ง “นครแม่สอด” ยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในขณะนี้	243	3.47
9	22	การจัดตั้ง “นครแม่สอด” ขาดการสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆทั้งภาคราชการและเอกชนในการให้ความร่วมมือกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่เพื่อดำเนินการขับเคลื่อน	243	3.47
11	21	ผู้นำคนสำคัญที่กำหนดนโยบายพัฒนาเมืองการค้าชายแดนแม่สอดมีหลายฝ่าย ซึ่งแต่ละฝ่ายต่างมีความเห็นที่แตกต่างกันในประเด็นเรื่องการเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	242	3.45
12	11	นโยบายการจัดตั้ง “นครแม่สอด” มาจากเหตุผลด้านการเมือง มากกว่าความต้องการจริงจากประชาชนในพื้นที่	241	3.44
12	20	คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ประกอบด้วยบุคคลจากหลายระดับ หลายหน่วยงานทำให้การดำเนินการจัดตั้งมีหลายประเด็นที่ยังตกลงกันไม่ได้	241	3.44

ตารางที่ 6 (ต่อ)

(n = 70)				
ลำดับที่	ตัวแปรที่	ปัญหา	ค่าดัชนี	ค่าดัชนีเฉลี่ย (ต่อ 1 คน)
14	6	ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ส่วนใหญ่มีค่านิยมผูกติดกับการทำงานในรูปแบบเทศบาล จึงคิดว่ารูปแบบเทศบาลที่เป็นอยู่ก็สามารถบริหารจัดการได้ดีอยู่แล้ว	239	3.41
14	16	นโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ไม่สอดคล้องกับนโยบายหลักที่รัฐบาลเร่งดำเนินการ จึงขาดการเอาใจใส่จากผู้นำรัฐบาล	239	3.41
16	28	ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบายการจัดตั้ง “นครแม่สอด” มีผลทำให้ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับนโยบายฯ ต้องปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น	238	3.40
17	18	การดำเนินการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนระดับชาติ ส่งผลให้การจัดตั้งไม่ประสบผลสำเร็จขึ้น	236	3.37
18	25	การปรับเปลี่ยน โยกย้ายเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ที่รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับการขับเคลื่อนนโยบายการจัดตั้ง “นครแม่สอด” เป็นผลให้ขาดการดำเนินการที่ต่อเนื่อง	235	3.35
19	12	นโยบายการจัดตั้ง “นครแม่สอด” มีวัตถุประสงค์คลุมเครือ ขาดความชัดเจนในการนำไปปฏิบัติ	233	3.32
20	23	การจัดตั้ง “นครแม่สอด” ละเลยการขอคำแนะนำและคำปรึกษาที่ต้องคำนึงถึงความสำคัญของวัฒนธรรม วิถีชีวิต และอัตลักษณ์ของพื้นที่จากคนในท้องถิ่น	232	3.31
21	4	ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ส่วนใหญ่ยังขาดอุดมการณ์ที่อยากให้เกิดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษขึ้น	227	3.24

ตารางที่ 6 (ต่อ)

(n = 70)				
ลำดับที่	ตัวแปรที่	ปัญหา	ค่าดัชนี	ค่าดัชนีเฉลี่ย (ต่อ 1 คน)
22	15	กลุ่มเป้าหมายบางกลุ่ม เช่น หน่วยงานที่ดูแล แรงงานต่างด้าว, ศุลกากร, การตรวจคนเข้าเมือง ไม่ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบาย จัดตั้ง “นครแม่สอด” อย่างเต็มที่	221	3.15
22	24	ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายจัดตั้ง “นคร แม่สอด” ส่วนใหญ่ขาดแรงจูงใจในการทำงาน เพื่อให้ไปสู่เป้าหมาย	221	3.15
24	5	การจัดตั้ง “นครแม่สอด” มีการแสวงหา ผลประโยชน์แอบแฝงจากผู้เกี่ยวข้องบางกลุ่ม	220	3.14
25	3	คณะบุคคลที่ผลักดันการจัดตั้งขาดอิทธิพลในการ เจรจาต่อรองเพื่อให้การสนับสนุนกลุ่มอื่นๆ	215	3.07
26	10	หากจะพิจารณาถึงผลประโยชน์ด้านความมั่นคง ของชาติ การจัดตั้ง “นครแม่สอด” ในพื้นที่ ชายแดนเช่นนี้ไม่ได้ส่งผลดีต่อความปลอดภัย ของชาติเท่าที่ควร	186	2.65
27	13	ผู้ที่ผลักดันการจัดตั้ง “นครแม่สอด” มีบุคลิกภาพ ไม่เหมาะสม ขาดความน่าเชื่อถือในการเจรจา ต่อรองเพื่อผลสัมฤทธิ์ในการจัดตั้ง	180	2.57
28	14	สถานะของ “นครแม่สอด” ต่ำเมื่อ เปรียบเทียบกับท้องถิ่นอื่น ทำให้อำนาจในการ ต่อรองให้ได้มาซึ่งการสนับสนุนเพื่อให้การจัดตั้งมี น้อย	163	2.32

จากตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ปัญหาทั้ง 28 ปัญหาที่เกิดขึ้นในการกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น พบว่า ปัญหาการผลักดันเปลี่ยนรัฐบาลที่บริหารประเทศบ่อย ทำให้นโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ขาดการดำเนินการที่ต่อเนื่อง นั้นกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด รองลงมาคือ ปัญหาเกี่ยวกับประเด็นหลักที่กำหนดเป็นนโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ได้แก่ การค้าชายแดนและการจัดการแรงงานต่างด้าว ซึ่งทั้งสองประเด็นมีความละเอียดอ่อนในการดำเนินการมาก จึงต้องมีความระมัดระวังในการให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง ส่วนปัญหาที่ว่าสถานะของ “นครแม่สอด” ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับท้องถิ่นอื่น ทำให้อำนาจในการต่อรองให้ได้มาซึ่งการสนับสนุนเพื่อให้การจัดตั้งมีน้อย เป็นปัญหาที่มีความสำคัญน้อยที่สุดที่เกิดขึ้นในการกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น

ผลจากการศึกษาดังกล่าวนำไปสู่การวิเคราะห์ที่จะทำให้เราทราบถึงตัวแปรปัญหาที่มีความสัมพันธ์กันภายในแต่ละกลุ่มปัญหาซึ่งผู้วิจัยได้คิดชื่อกลุ่มปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการวิเคราะห์ร่วมกับอาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อทำการจัดปัญหาทั้ง 28 ปัญหาที่ศึกษาเข้าเป็นกลุ่มปัญหาต่างๆ เพื่อง่ายแก่การทำความเข้าใจในการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดต่อไป

การวิเคราะห์องค์ประกอบของการจัดกลุ่มปัญหาในกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด

ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบของกลุ่มปัญหานั้นเสนอผลการวิเคราะห์วิธีแวกซ์²² ค่าไอเก้น ค่าการรวม ซึ่งจะช่วยให้เห็นภาพการรวมกลุ่มของตัวแปรเป็นองค์ประกอบ ซึ่งแสดงผลดังนี้

ตารางที่ 7 ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบของการจัดกลุ่มปัญหาในกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด

ตัวแปรที่	หมุนแกนแบบแวกซ์						
	เมทริกซ์ตัวประกอบหมุนแกนแล้ว						
	กลุ่มที่ I	กลุ่มที่ II	กลุ่มที่ III	กลุ่มที่ IV	กลุ่มที่ V	กลุ่มที่ VI	กลุ่มที่ VII
1	.764	.196		.250			
2	.371			.370			.699
3		.675	.449		.179		
4	.297		.346			.628	
5	.409	.437		.408			
6	.279		.580		.490		
7	.171				.761	.372	
8		.312		.320	.694		
9	.699	.386	.237				
10		.268	.659				.347
11	.715		.365	.258			
12	.350		.783	.262			
13	.297			.308		.799	
14	.384					.218	.642

²² การหมุนแกนแบบอโรทอนอล (Orthogonal) มีการหมุน 3 วิธี คือ แวกซ์ (Varimax) ควอดิแมกซ์ (Quartimax) และ อีควแมกซ์ (Equamax) ใน 3 วิธีนี้ การหมุนแกนแบบแวกซ์ เป็นวิธีการที่มุ่งลดจำนวนตัวแปร ซึ่งได้รับความนิยมมากที่สุด ส่วนวิธีควอดิแมกซ์ มุ่งลดจำนวนตัวประกอบ และวิธีอีควแมกซ์ มุ่งลดทั้งจำนวนตัวแปรและตัวประกอบ

ตารางที่ 7 (ต่อ)

ตัวแปรที่	หมุนแกนแบบแวกซ์รีแมกซ์						
	แมทริกซ์ตัวประกอบหมุนแกนแล้ว						
	กลุ่มที่ I	กลุ่มที่ II	กลุ่มที่ III	กลุ่มที่ IV	กลุ่มที่ V	กลุ่มที่ VI	กลุ่มที่ VII
15			.245	<u>.743</u>	.158		
16	.122		.210		<u>.894</u>		
17	.379	.508	<u>.517</u>				
18	.277		.371				<u>.662</u>
19	.470				.350		<u>.512</u>
20		.241	.219	<u>.757</u>			
21	.251		.242	<u>.803</u>			
22	.442	<u>.460</u>			.452		
23	<u>.807</u>	.354		.199			
24			.309			<u>.502</u>	.324
25	.143				.165	<u>.296</u>	
26		.022			<u>.724</u>	.276	
27		<u>.793</u>			.161		.107
28	.463					<u>.561</u>	.227
ตัวแปร (Variables)	ค่าการรวม (Communalities)	ตัวประกอบ (Factor)	ค่าไอเกน (Eigen Value)	เปอร์เซ็นต์ความแปรปรวน (Percentage of variance)			
1	.756	กลุ่มที่ I	11.565	41.302			
2	.815	กลุ่มที่ II	2.227	7.953			
3	.715	กลุ่มที่ III	1.892	6.756			
4	.743	กลุ่มที่ IV	1.682	6.008			
5	.782	กลุ่มที่ V	1.372	4.900			
6	.745	กลุ่มที่ VI	1.122	4.007			
7	.826	กลุ่มที่ VII	1.052	3.758			
8	.808		รวม	74.685			
9	.735						
10	.727						
11	.793						
12	.856						
13	.870						

ตารางที่ 7 (ต่อ)

ตัวแปร (Variables)	ค่าการร่วม (Communalities)
14	.657
15	.748
16	.869
17	.756
18	.728
19	.675
20	.780
21	.840
22	.680
23	.830
24	.583
25	.562
26	.717
27	.676
28	.638

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ตัวประกอบกลุ่มที่ I, II, III, IV, V, VI และ VII มีค่าไอเก้น (Eigen Value) เท่ากับ 11.565 2.227 1.892 1.682 1.372 1.122 และ 1.052 ตามลำดับ เนื่องจาก ตัวประกอบทั้งหมดที่ศึกษาตัวถือเป็นตัวประกอบที่มีค่าไอเก้น (Eigen Value) มากกว่า 1 ซึ่งเป็นค่าไอเก้นที่สามารถนำไปใช้ในการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) ได้ เมื่อผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ด้วยกระบวนการดังกล่าวแล้วพบว่าตัวแปรที่สร้างขึ้นจำนวน 28 ตัวแปร สามารถจัดกลุ่มตามลักษณะองค์ประกอบที่เกิดขึ้นร่วมกันจำนวน 7 กลุ่มปัญหาซึ่งแต่ละกลุ่มปัญหาประกอบด้วยตัวประกอบที่เป็นตัวแปรต่างๆ ดังนี้

กลุ่มตัวประกอบ I ประกอบด้วยตัวแปร 4 ตัว ได้แก่

ตัวแปรที่ 1 การระดมความคิดเห็นในการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ยังขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่

ตัวแปรที่ 9 การกำหนดประเด็นสำคัญขององค์ประกอบที่ทำให้ฐานะ “นครแม่สอด” มีความเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น ไม่ได้มาจากการรับรู้รับทราบหรือเข้าใจด้วยของคนในพื้นที่

ตัวแปรที่ 11 นโยบายการจัดตั้ง “นครแม่สอด” มาจากเหตุผลด้านการเมือง มากกว่าความต้องการจริงจากประชาชนในพื้นที่

ตัวแปรที่ 23 การจัดตั้ง “นครแม่สอด” ละเลยการขอคำแนะนำและคำปรึกษาที่ต้องคำนึงถึง ความสำคัญของวัฒนธรรม วิถีชีวิต และอัตลักษณ์ของพื้นที่จากคนในท้องถิ่น

ปัญหาต่างๆ ในกลุ่มตัวประกอบ I สามารถสรุปรวมเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

กลุ่มตัวประกอบ II ประกอบด้วยตัวแปร 4 ตัว ได้แก่

ตัวแปรที่ 3 คณะบุคคลที่ผลักดันการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ขาดอิทธิพลในการเจรจาต่อรอง เพื่อให้การสนับสนุนจากกลุ่มอื่นๆ

ตัวแปรที่ 5 การจัดตั้ง “นครแม่สอด” มีการแสวงหาผลประโยชน์แอบแฝงจากคนที่เกี่ยวข้อง บางกลุ่ม

ตัวแปรที่ 22 การจัดตั้ง “นครแม่สอด” ขาดการสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆ ทั้งภาคราชการและเอกชนในการให้ความร่วมมือกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่เพื่อดำเนินการขับเคลื่อน

ตัวแปรที่ 27 การกำหนดนโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” มีการแทรกแซงการตัดสินใจจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อย่างสลับซับซ้อน

ปัญหาต่างๆ ในกลุ่มตัวประกอบ I สามารถสรุปรวมเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ ปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์และการสนับสนุนจากกลุ่มอื่นๆ

กลุ่มตัวประกอบ III ประกอบด้วยตัวแปร 4 ตัว ได้แก่

ตัวแปรที่ 6 ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ส่วนใหญ่มี คำนิยมผูกติดกับการทำงานในรูปแบบเทศบาล จึงคิดว่ารูปแบบเทศบาลที่เป็นอยู่ก็สามารถบริหารจัดการได้ดีอยู่แล้ว

ตัวแปรที่ 10 หากจะพิจารณาถึงผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของชาติ การจัดตั้ง “นครแม่สอด” ในพื้นที่ชายแดนเช่นนี้ก็ไม่ได้ส่งผลดีต่อความปลอดภัยของชาติเท่าที่ควร

ตัวแปรที่ 12 นโยบายการจัดตั้ง “นครแม่สอด” มีวัตถุประสงค์คลุมเครือ ขาดความชัดเจนในการนำไปปฏิบัติ

ตัวแปรที่ 17 ประเด็นหลักที่กำหนดเป็นนโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ได้แก่ การค้าชายแดน และการจัดการแรงงานต่างด้าว ซึ่งทั้งสองประเด็นมีความละเอียดอ่อนในการดำเนินการมาก จึงต้องมีความระมัดระวังในการให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง

ปัญหาต่างๆ ในกลุ่มตัวประกอบ I สามารถสรุปรวมเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ ปัญหาจากวัตถุประสงค์ ค่านิยม และประเด็นหลักของการกำหนดนโยบาย

กลุ่มตัวประกอบ IV ประกอบด้วยตัวแปร 3 ตัว ได้แก่

ตัวแปรที่ 15 กลุ่มเป้าหมายบางกลุ่ม เช่น หน่วยงานที่ดูแลแรงงานต่างด้าว, ศุลกากร, การตรวจคนเข้าเมือง ไม่ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” อย่างเต็มที่

ตัวแปรที่ 20 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ประกอบด้วยบุคคลจากหลายระดับ หลายหน่วยงานทำให้การดำเนินการจัดตั้งมีหลายประเด็นที่ยังตกลงกันไม่ได้

ตัวแปรที่ 21 ผู้นำคนสำคัญที่กำหนดนโยบายพัฒนาเมืองการค้าชายแดนแม่สอดมีหลายฝ่าย ซึ่งแต่ละฝ่ายต่างมีความเห็นที่แตกต่างกันในประเด็นเรื่องการเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ปัญหาต่างๆ ในกลุ่มตัวประกอบ I สามารถสรุปรวมเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ ปัญหาจากกลุ่มเป้าหมายในการกำหนดนโยบาย

กลุ่มตัวประกอบ V ประกอบด้วยตัวแปร 4 ตัว ได้แก่

ตัวแปรที่ 7 นโยบายการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ไม่ใช่นโยบายที่ถูกรับรองโดยพรรคการเมือง ฝ่ายรัฐบาล ทำให้ยากต่อการผลักดันนโยบายไปสู่ผลสำเร็จตามที่ต้องการ

ตัวแปรที่ 8 การจัดตั้ง “นครแม่สอด” มีผลต่อผลประโยชน์ทางการเมืองและฐานเสียงของนักการเมืองในพื้นที่ในการชิงความได้เปรียบจากการชูประเด็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น

ตัวแปรที่ 16 นโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ไม่สอดคล้องกับนโยบายหลักที่รัฐบาลเร่งดำเนินการ จึงขาดการเอาใจใส่จากผู้นำรัฐบาล

ตัวแปรที่ 26 การผลักดันเปลี่ยนรัฐบาลที่บริหารประเทศบ่อย ทำให้นโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ขาดการดำเนินการที่ต่อเนื่อง

ปัญหาต่างๆ ในกลุ่มตัวประกอบ I สามารถสรุปรวมเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ ปัญหาจากความเป็นไปได้ทางการเมือง

กลุ่มตัวประกอบ VI ประกอบด้วยตัวแปร 5 ตัว ได้แก่

ตัวแปรที่ 4 ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ส่วนใหญ่ยังขาดอุดมการณ์ที่อยากให้เกิดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษขึ้น

ตัวแปรที่ 13 ผู้ที่ผลักดันการจัดตั้ง “นครแม่สอด” มีบุคลิกภาพไม่เหมาะสม ขาดความน่าเชื่อถือในการเจรจาต่อรองเพื่อผลสัมฤทธิ์ในการจัดตั้ง

ตัวแปรที่ 24 ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ส่วนใหญ่ขาดแรงจูงใจในการทำงานเพื่อให้ไปสู่เป้าหมาย

ตัวแปรที่ 25 การสับเปลี่ยน โยกย้ายเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ที่รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับการขับเคลื่อนนโยบายการจัดตั้ง “นครแม่สอด” เป็นผลให้ขาดการดำเนินการที่ต่อเนื่อง

ตัวแปรที่ 28 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบายการจัดตั้ง “นครแม่สอด” มีผลทำให้ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับนโยบายฯ ต้องปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น

ปัญหาต่างๆ ในกลุ่มตัวประกอบ I สามารถสรุปรวมเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ ปัญหาจากกลุ่มผลักดันนโยบาย

กลุ่มตัวประกอบ VII ประกอบด้วยตัวแปร 4 ตัว ได้แก่

ตัวแปรที่ 2 ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ยังไม่ได้ถูกเผยแพร่ให้รับรู้กันอย่างทั่วถึงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ตัวแปรที่ 14 สถานะของ “นครแม่สอด” ต้อยต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับท้องถิ่นอื่น ทำให้อำนาจในการต่อรองให้ได้มาซึ่งการสนับสนุนเพื่อการจัดตั้งมีน้อย

ตัวแปรที่ 18 การดำเนินการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนระดับชาติ ส่งผลให้การจัดตั้งไม่ประสบผลสำเร็จขึ้น

ตัวแปรที่ 19 ความไม่พร้อมด้านผังเมืองและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ในพื้นที่ทำให้การจัดตั้ง“นครแม่สอด” ยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในขณะนี้

ปัญหาต่างๆ ในกลุ่มตัวประกอบ I สามารถสรุปรวมเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ ปัญหาจากการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สถานะและผังเมืองของแม่สอด

การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดทั้ง 28 ปัญหาซึ่งได้นำเสนอมาก่อนหน้านี้ ยังไม่สามารถตอบคำถามในการวิจัย เป็นเพียงแต่ชี้ให้เห็นว่าในปัญหาทั้ง 28 นั้น ปัญหาใดมีความสำคัญสูงสุด ลดหลั่นกันลงมาจนกระทั่งถึงปัญหาที่มีความสำคัญน้อยที่สุด ดังนั้น ในส่วนนี้จึงเป็นการพิสูจน์สมมติฐานของการวิจัยทั้ง 7 ข้อซึ่งจะเป็นการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ (Independent variable) ได้แก่ กลุ่มปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด กับตัวแปรตาม (dependent variable) คือ ความเป็นไปได้ของการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดขึ้นอย่างเป็นทางการ

การทดสอบสมมติฐาน

สำหรับแนวทางการศึกษานั้นกระทำได้นำตัวแปรจากผลการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) มาทดสอบกับตัวแปรตาม โดยจากการนำตัวแปรปัญหาอันประกอบด้วยตัวแปรย่อยทั้งสิ้น 28 ตัวแปร มาวิเคราะห์องค์ประกอบ (factor Analysis) เพื่อลดจำนวนตัวแปร ซึ่งผลจากการวิเคราะห์องค์ประกอบ คงเหลือตัวแปรเพียง 7 กลุ่มตัวแปร จากนั้นก็นำตัวแปรอิสระทั้ง 7 กลุ่มตัวแปร กับตัวแปรตาม 1 ตัว ไปทดสอบความเพื่อหาความสัมพันธ์โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression) โดยมีผลการวิเคราะห์ดังนี้

ตารางที่ 8 แสดงผลการทดสอบความเพื่อหาความสัมพันธ์โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ถดถอยพหุ

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์ คะแนนดิบ B	ค่าสัมประสิทธิ์ คะแนนมาตรฐาน Beta	t	Sig.t
1) กลุ่มปัญหาการมีส่วนร่วม ของประชาชนในพื้นที่	.417	.575	157.690	.000
2) กลุ่มปัญหาจากกลุ่ม ผลประโยชน์และการ สนับสนุนจากกลุ่มอื่นๆ	.320	.442	121.248	.000

ตารางที่ 8 (ต่อ)

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์ คะแนนดิบ B	ค่าสัมประสิทธิ์ คะแนนมาตรฐาน Beta	t	Sig.t
3) กลุ่มปัญหาจาก วัตถุประสงค์ ค่านิยม และ ประเด็นหลักของการ กำหนดนโยบาย	.282	.389	106.757	.000
4) กลุ่มปัญหาจาก กลุ่มเป้าหมายในการ กำหนดนโยบาย	.254	.350	95.975	.000
5) กลุ่มปัญหาจากความ เป็นไปได้ทางการเมือง	.229	.317	86.798	.000
6) กลุ่มปัญหาจากกลุ่มผู้ ผลักดันนโยบาย	.221	.305	83.483	.000
7) กลุ่มปัญหาจากการ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สถานะและผังเมืองของแม่ สอด	.053	.074	20.203	.000
n = 70				
R Square .999				
F 10726.704				
Sig. F .000				

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่า ค่าความน่าจะเป็นของ F เท่ากับ 0.00 ซึ่งมีค่าน้อยกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จึงสรุปได้ว่า เมื่อพิจารณาในภาพรวม กลุ่มตัวแปรที่จัดกลุ่มตัวประกอบของปัญหาทั้ง 7 กลุ่มตามที่ได้จากการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) สามารถอธิบายความเป็นไปได้ของการกำหนดนโยบายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

และเมื่อพิจารณาค่า R Square ซึ่งมีค่าเท่ากับ 0.999 แสดงว่า ตัวแปรทำนาย (ตัวแปรอิสระ) ทั้ง 7 ตัวสามารถอธิบายความแปรปรวนของตัวแปรตามได้ถึงร้อยละ 99.9 ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่สูงมาก

จากการทดสอบความสัมพันธ์รายตัวแปร ระหว่างตัวแปรความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด กับตัวแปรปัญหาการกำหนดนโยบายเพื่อการ

จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด ทั้ง 7 กลุ่มปัญหา พบว่า ค่าความน่าจะเป็นของ t ของตัวแปรกลุ่มตัวประกอบ I (กลุ่มปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่), กลุ่มตัวประกอบ II (กลุ่มปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์และการสนับสนุนจากกลุ่มอื่นๆ), กลุ่มตัวประกอบ III (กลุ่มปัญหาจากวัตถุประสงค์ ค่านิยม และประเด็นหลักของการกำหนดนโยบาย), กลุ่มตัวประกอบ IV (กลุ่มปัญหาจากกลุ่มเป้าหมายในการกำหนดนโยบาย), กลุ่มตัวประกอบ V (กลุ่มปัญหาจากความเป็นไปได้ทางการเมือง), กลุ่มตัวประกอบ VI (กลุ่มปัญหาจากกลุ่มผู้ผลักดันนโยบาย) และกลุ่มตัวประกอบ VII (กลุ่มปัญหาจากการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สถานะและผังเมืองของแม่สอด) มีค่าเท่ากับ 0.00 ทุกกลุ่ม ซึ่งเป็นค่าที่น้อยกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จึงสรุปได้ว่า ณ ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95 ปัญหาทุกกลุ่มปัญหา มีความสัมพันธ์กับความเป็นไปได้ในการกำหนดนโยบาย จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด

สำหรับขนาดและทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทำนาย (ตัวแปรอิสระ) ทั้ง 7 ตัวแปรดังกล่าวข้างต้นกับตัวแปรเกณฑ์ (ตัวแปรตาม) ซึ่งอธิบายโดยค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยของคณะมาตรฐาน (Beta) เรียงลำดับความสัมพันธ์จากมากไปน้อย ดังนี้

ลำดับที่ 1 ตัวแปรปัญหาของกลุ่มตัวประกอบที่ I (กลุ่มปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่) (Beta = 0.575)

ลำดับที่ 2 ตัวแปรปัญหาของกลุ่มตัวประกอบที่ II (กลุ่มปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์และการสนับสนุนจากกลุ่มอื่นๆ) (Beta = 0.442)

ลำดับที่ 3 ตัวแปรปัญหาของกลุ่มตัวประกอบที่ III (กลุ่มปัญหาจากวัตถุประสงค์ ค่านิยม และประเด็นหลักของการกำหนดนโยบาย) (Beta = 0.389)

ลำดับที่ 4 ตัวแปรปัญหาของกลุ่มตัวประกอบที่ IV (กลุ่มปัญหาจากกลุ่มเป้าหมายในการกำหนดนโยบาย) (Beta = 0.350)

ลำดับที่ 5 ตัวแปรปัญหาของกลุ่มตัวประกอบที่ V (กลุ่มปัญหาจากความเป็นไปได้ทางการเมือง) (Beta = 0.317)

ลำดับที่ 6 ตัวแปรปัญหาของกลุ่มตัวประกอบที่ VI (กลุ่มปัญหาจากกลุ่มผู้ผลักดันนโยบาย) (Beta = 0.305)

ลำดับที่ 7 ตัวแปรปัญหาของกลุ่มตัวประกอบที่ VII (กลุ่มปัญหาจากการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สถานะและผังเมืองของแม่สอด) (Beta = 0.074)

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ทำการทดสอบสมมติฐานที่ได้จากการเก็บข้อมูลภาคสนามในพื้นที่ซึ่งมีหลายสมมติฐานที่ได้และนำมากำหนดเป็นตัวแปรเพื่อทำการทดสอบในทางสถิติวิจัย ซึ่งจากการทดสอบสมมติฐานดังต่อไปนี้

1. กลุ่มตัวอย่างที่มีเพศแตกต่างกันย่อมมีความคิดเห็นต่อระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดแตกต่างกัน
2. กลุ่มตัวอย่างที่มีอายุแตกต่างกันย่อมมีความคิดเห็นต่อระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดแตกต่างกัน
3. กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพแตกต่างกันย่อมมีความคิดเห็นต่อระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดแตกต่างกัน
4. กลุ่มตัวอย่างที่มีบ้านเกิด/ภูมิลำเนาเดิมแตกต่างกันย่อมมีความคิดเห็นต่อระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดแตกต่างกัน
5. กลุ่มตัวอย่างที่มีการศึกษาสูงสุดแตกต่างกันย่อมมีความคิดเห็นต่อระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดแตกต่างกัน
- 6) กลุ่มตัวอย่างที่มีอาชีพแตกต่างกันย่อมมีความคิดเห็นต่อระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดแตกต่างกัน
7. กลุ่มตัวอย่างที่มีหน่วยงานสังกัดแตกต่างกันย่อมมีความคิดเห็นต่อระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดแตกต่างกัน
8. กลุ่มตัวอย่างที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนแตกต่างกันย่อมมีความคิดเห็นต่อระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดแตกต่างกัน
9. กลุ่มตัวอย่างที่มีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเพื่อจัดตั้ง “นครแม่สอด” แตกต่างกันย่อมมีความคิดเห็นต่อระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดแตกต่างกัน

ตารางที่ 9 แสดงผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่มีเพศแตกต่างกัน

เพศ	S.D.	df	t	Sig
ชาย	23.17	68	1.22	0.12
หญิง	10.97	67.8	1.55	

จากตารางข้างต้นสามารถวิเคราะห์การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดของกลุ่มตัวอย่าง ที่มีเพศแตกต่างกัน โดยผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์สถิติค่าที (t-test) ซึ่งผลการวิเคราะห์พบว่าค่า Sig ที่ได้มีค่า 0.12 ซึ่งมากกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่กำหนดไว้คือ 0.05 แสดงว่า ปัจจัยจากเพศที่มีความแตกต่างกันของกลุ่มตัวอย่างไม่มี ผลต่อระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด

ตารางที่ 10 แสดงผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่มีอายุแตกต่างกัน

จำแนกอายุ	จำนวน	แหล่งความแปรปรวน	df	MS	F	Sig
1. ระหว่าง 20-30 ปี	1	ระหว่างกลุ่ม	4	.394	.740	.568
2. ระหว่าง 31-40 ปี	10	ภายในกลุ่ม	65	.533		
3. ระหว่าง 41-50 ปี	22	รวม	69			
4. ระหว่าง 51-60 ปี	34					
5. ระหว่าง 61 ขึ้นไป	3					
รวม	70					

จากตารางข้างต้นสามารถวิเคราะห์การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดของกลุ่มตัวอย่าง ที่มีอายุแตกต่างกัน โดยผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One way ANOVA) ซึ่งผลการวิเคราะห์พบว่าค่า Sig ที่ได้มีค่า 0.568 ซึ่งมากกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่กำหนดไว้คือ 0.05 แสดงว่า ปัจจัยจากอายุที่มีความแตกต่างกันของกลุ่มตัวอย่างไม่มีผลต่อระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด

ตารางที่ 11 แสดงผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่มีสถานภาพการสมรสแตกต่างกัน

จำแนกสถานภาพ	จำนวน	แหล่งความแปรปรวน	df	MS	F	Sig
1) โสด	14	ระหว่างกลุ่ม	2	.483	.918	.404
2) สมรสแล้ว	50	ภายในกลุ่ม	67	.526		
3) หม้าย/หย่าร้าง	6	รวม	69			
รวม	70					

จากตารางข้างต้นสามารถวิเคราะห์การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดของกลุ่มตัวอย่าง ที่มีสถานภาพการสมรสที่ต่างกัน โดยผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One way ANOVA) ซึ่งผลการวิเคราะห์พบว่าค่า Sig ที่ได้มีค่า 0.404 ซึ่งมากกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่กำหนดไว้คือ 0.05 แสดงว่า ปัจจัยจากสถานภาพการสมรสที่มีความแตกต่างกันของกลุ่มตัวอย่างไม่มีผลต่อระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด

ตารางที่ 12 แสดงผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่มีภูมิลำเนาแตกต่างกัน

ภูมิลำเนา	จำนวน	แหล่งความแปรปรวน	df	MS	F	Sig
1. กรุงเทพฯ และปริมณฑล	16	ระหว่างกลุ่ม	2	.886	1.724	.186
		ภายในกลุ่ม	67	.514		
2. ในเขตอำเภอแม่สอด	22	รวม	69			
3. พื้นที่อื่นๆ	26					
รวม	70					

จากตารางข้างต้นสามารถวิเคราะห์การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดของกลุ่มตัวอย่าง ที่มีภูมิลำเนาที่ต่างกัน โดยผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One way ANOVA) ซึ่งผลการวิเคราะห์พบว่าค่า Sig ที่ได้มีค่า 0.404 ซึ่งมากกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่กำหนดไว้คือ 0.05 แสดงว่า ปัจจัยจากภูมิลำเนาที่มีความแตกต่างกันของกลุ่มตัวอย่างไม่มีผลต่อระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด

ตารางที่ 13 แสดงผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน

การศึกษาสูงสุด	จำนวน	แหล่งความแปรปรวน	df	MS	F	Sig
1. ม.ต้น	4	ระหว่างกลุ่ม	5	1.000	2.052	.038
2. ม.ปลาย	3	ภายในกลุ่ม	64	.488		
3. ปวช./ปวส.	1	รวม	69			
4. ปริญญาตรี	23					
5. สูงกว่าปริญญาตรี	38					
6. อื่นๆ	1					
รวม	70					

จากตารางข้างต้นสามารถวิเคราะห์การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดของกลุ่มตัวอย่าง ที่มีระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน โดยผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One way ANOVA) ซึ่งผลการวิเคราะห์พบว่าค่า Sig ที่ได้มีค่า 0.038 ซึ่งน้อยกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่กำหนดไว้คือ 0.05 แสดงว่า ปัจจัยจากระดับการศึกษาที่มีความแตกต่างกันของกลุ่มตัวอย่างมีผลต่อระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด

ตารางที่ 14 แสดงผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่มีอาชีพแตกต่างกัน

จำแนกตามอาชีพ	จำนวน	แหล่งความแปรปรวน	df	MS	F	Sig
1. ผู้บริหารท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่น	20	ระหว่างกลุ่ม	8	.306	.553	.812
		ภายในกลุ่ม	61	.553		
		รวม	69			
2. ที่ปรึกษาฝ่ายการเมืองท้องถิ่น	1					
3. ข้าราชการระดับปฏิบัติงาน	3					
4. ข้าราชการระดับปฏิบัติการ	13					
5. ข้าราชการระดับอำนวยการ	21					
6. นักวิชาการ/ครู	4					
7. เจ้าของธุรกิจประกอบการ	2					
8) ลูกจ้าง/พนักงานชั่วคราว	2					

ตารางที่ 14 (ต่อ)

จำแนกตามอาชีพ	จำนวน	แหล่งความแปรปรวน	df	MS	F	Sig
9) อื่นๆ	4					
รวม	70					

จากตารางข้างต้นสามารถวิเคราะห์การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดของกลุ่มตัวอย่าง ที่มีอาชีพแตกต่างกัน โดยผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One way ANOVA) ซึ่งผลการวิเคราะห์พบว่าค่า Sig ที่ได้มีค่า 0.812 ซึ่งมากกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่กำหนดไว้คือ 0.05 แสดงว่า ปัจจัยจากอาชีพที่มีความแตกต่างกันของกลุ่มตัวอย่างไม่มีผลต่อระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด

ตารางที่ 15 แสดงผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่มีหน่วยงานสังกัดที่แตกต่างกัน

หน่วยงานสังกัด	จำนวน	แหล่งความแปรปรวน	df	MS	F	Sig
1. หน่วยงานราชการส่วนกลาง (กระทรวง, กรม, สำนักงานในส่วนกลาง)	24	ระหว่างกลุ่ม ภายในกลุ่ม รวม	6 63 69	.896 .489	1.832	.038
2. หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด, อำเภอ)	12					
3. หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล, อ.บ.จ., อ.บ.ต.)	24					
4. หน่วยงาน/องค์การราชการที่ อิสระไม่ขึ้นตรงกับราชการ	1					
5. รัฐวิสาหกิจ	3					
6. สถาบันการศึกษา	2					
7. เอกชน	4					
รวม	70					

จากตารางข้างต้นสามารถวิเคราะห์การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดของกลุ่มตัวอย่าง ที่มีหน่วยงานสังกัดที่แตกต่างกัน โดยผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One way ANOVA) ซึ่งผลการวิเคราะห์พบว่าค่า Sig ที่ได้มีค่า 0.038 ซึ่งน้อยกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่

กำหนดไว้คือ 0.05 แสดงว่า ปัจจัยจากมีหน่วยงานสังกัดที่มีความแตกต่างกันของกลุ่มตัวอย่างมีผลต่อระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด

ตารางที่ 16 แสดงผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนแตกต่างกัน

รายได้เฉลี่ยต่อเดือน	จำนวน	แหล่งความแปรปรวน	df	MS	F	Sig
1. 10,000 บาทลงมา	3	ระหว่างกลุ่ม	6	.304	.556	.763
2. สูงกว่า 10,000-ไม่เกิน 20,000 บาท	11	ภายในกลุ่ม	63	.546		
3. สูงกว่า 20,000-ไม่เกิน 30,000 บาท	9	รวม	69			
4. สูงกว่า 30,000-ไม่เกิน 40,000 บาท	22					
5. สูงกว่า 40,000-ไม่เกิน 50,000 บาท	7					
6. สูงกว่า 50,000-ไม่เกิน 100,000 บาท	16					
7. สูงกว่า 100,000 บาทขึ้นไป	2					
รวม	70					

จากตารางข้างต้นสามารถวิเคราะห์การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดของกลุ่มตัวอย่าง ที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนแตกต่างกัน โดยผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One way ANOVA) ซึ่งผลการวิเคราะห์พบว่าค่า Sig ที่ได้มีค่า 0.763 ซึ่งมากกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่กำหนดไว้คือ 0.05 แสดงว่า ปัจจัยจากรายได้เฉลี่ยต่อเดือนแตกต่างกัน ของกลุ่มตัวอย่างมีผลต่อระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด

ตารางที่ 17 แสดงผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่มีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเพื่อจัดตั้ง “นครแม่สอด” แตกต่างกัน

บทบาทในการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเพื่อจัดตั้ง นครแม่สอด	จำนวน	แหล่งความแปรปรวน	df	MS	F	Sig
1. รับรู้และแสดงความคิดเห็นต่อการกำหนดแผนการจัดตั้งมาตั้งแต่ต้น	25	ระหว่างกลุ่ม ภายในกลุ่ม รวม	5 64 69	1.605 .440	3.647	.006
2. มีส่วนร่วมในการเสนอประเด็นการจัดตั้งต่อรัฐบาล	8					
3. ร่วมประชาสัมพันธ์/แสดงความคิดเห็นในการจัดตั้ง	12					
4. รับรู้ผลการดำเนินการต่างๆในการจัดตั้ง	20					
5. เป็นเรื่องของเขา ไม่ควรเข้าไปยุ่งมาก	2					
6. ไม่แสดงความคิดเห็น	3					
รวม	70					

จากตารางข้างต้นสามารถวิเคราะห์การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดของกลุ่มตัวอย่าง ที่มีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเพื่อจัดตั้ง “นครแม่สอด” แตกต่างกัน โดยผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One way ANOVA) ซึ่งผลการวิเคราะห์พบว่าค่า Sig ที่ได้มีค่า 0.006 ซึ่งน้อยกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่กำหนดไว้คือ 0.05 แสดงว่า ปัจจัยจากบทบาทในการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเพื่อจัดตั้ง “นครแม่สอด” ที่มีความแตกต่างกันของกลุ่มตัวอย่างมีผลต่อระดับปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

สรุปผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง นครแม่สอด: ปัญหาและกระบวนการในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในประเทศไทย เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพผนวกกับการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อทำการอธิบายขั้นตอนหรือกระบวนการในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด และศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด ซึ่งสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

1. การศึกษาลำดับขั้นตอนหรือกระบวนการเพื่อดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด
2. การศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการเพื่อดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด

สรุปการศึกษาลำดับขั้นตอนหรือกระบวนการเพื่อดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด

จากการศึกษาขั้นตอนหรือกระบวนการในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด โดยใช้การอธิบายตามตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Theory) ซึ่งสามารถสรุปตามกระบวนการหรือขั้นตอนในการกำหนดนโยบายตามแนวทางของ Lasswell (1963) ได้ดังนี้

พื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นพื้นที่เมืองการค้าชายแดนที่มีศักยภาพในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การลงทุนภาคการเกษตรและอุตสาหกรรม มีจำนวนแรงงานจากคนต่างด้าวที่มีจำนวนมากที่เข้ามาในพื้นที่ และการค้าชายแดนที่มีมูลค่าสูงหลายหมื่นล้านบาทต่อปี ซึ่งข้อมูลส่วนนี้มีการนำเสนอและเก็บรวบรวมทั้งในระดับรัฐบาล เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น และในระดับท้องถิ่น เช่น หอการค้าจังหวัดตาก สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก ด้านบุคลากรแม่สอด เป็นต้น เพื่อให้เห็นว่าแม่สอดมีศักยภาพและความพร้อมในการพัฒนาสู่การจัดระเบียบทางการปกครองใหม่ๆ มากกว่าการเป็นอำเภอที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือรูปแบบเทศบาลที่เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั่วไป จากข้อมูลที่แสดงถึงศักยภาพของท้องถิ่นดังกล่าว ทำให้กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ได้มีการวางแผนเสนอให้มีการจัดตั้งจังหวัดแม่สอดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2544 เพื่อให้สมฐานะเมืองชายแดนของประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่ตรงข้ามอำเภอแม่สอด คือ

จังหวัดเมียวดี (Myawadi) สหภาพเมียนมาร์ และเสนอเรื่องการจัดตั้งจังหวัดแม่สอดต่อ พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีที่ได้เดินทางมาประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรที่อำเภอแม่สอดในขณะนั้น แต่นายกรัฐมนตรีเห็นว่า พื้นที่อำเภอแม่สอด มีความสำคัญด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการค้าชายแดน จึงเห็นควรที่จะให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองแม่สอด พร้อมอนุมัติหลักการและได้จัดทำร่างกฎหมายให้แม่สอด มีฐานะเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษตามอย่างเขตเศรษฐกิจพิเศษเขินเจิ่นของจีนขึ้นมาจำนวน 1 ฉบับ แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังไม่ทันผ่านที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพราะได้สิ้นสุดวาระของรัฐบาลเสียก่อน

หลังจากนั้นในช่วง พ.ศ.2548-พ.ศ.2550 ความวุ่นวายทางการเมืองในระดับชาติที่เกิดขึ้นก็ทำให้นโยบายการพัฒนาเมืองการค้าชายแดน อำเภอแม่สอด ก็เกิดภาวะซบเซงกันในการขับเคลื่อนนโยบาย จนหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 บรรยายาททางการเมืองระดับชาติเริ่มคลี่คลายลง กลุ่มการเมืองท้องถิ่น จึงนำเรื่องการพัฒนาพื้นที่อำเภอแม่สอดสู่การจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ให้อำนาจกระทำได้ กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นจึงนำเรื่องดังกล่าวไปปรึกษาหารือและได้รับการสนับสนุนแนวคิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดตาก (นายชุมพร พลรักษ์) ในการวางแนวทางจากการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อต่อไปจะขยับฐานะตนเองสู่การเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตปกครองพิเศษ ที่มีพื้นที่ครอบคลุมอำเภอฝั่งตะวันตกของจังหวัดตาก ซึ่งทำให้แนวคิดการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษก่อตัวขึ้นมา พร้อมกับทางจังหวัดตากได้ให้ทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยและออกคำสั่งตั้งคณะทำงาน เพื่อให้แม่สอดมีฐานะเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในอนาคต ซึ่งจากการสนับสนุนและเสนอแนะดังกล่าวทำให้เกิดเครือข่ายการสนับสนุนทั้งจากผู้บริหารจังหวัด (ผู้ว่าฯ) ผู้บริหารอำเภอ (นายอำเภอ) สมาอุตสาหกรรม สมาหอการค้า องค์กรธุรกิจเอกชน และประชาชนจำนวนหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่สนับสนุนการทำงานของทีมนายกฯ อยู่แล้วเห็นความสำคัญของผลประโยชน์ที่แม่สอดจะได้รับจากการพัฒนา

จากนั้นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นก็เดินทางเข้าพบผู้นำรัฐบาลคนต่างๆ ได้แก่ นายสมัคร สุนทรเวช นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ จนกระทั่งได้รับการตอบรับที่จะผลักดันสู่การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างชัดเจน ในสมัย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งถือเป็นประเด็นหนึ่งที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาภายหลังการรับตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี กลายเป็นว่าประเด็นเรื่องของแม่สอด ได้รับการวางหรือกำหนดเป็นนโยบายระดับรัฐบาลขึ้นแล้ว ซึ่งในการนี้รัฐบาลเองได้มีการตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาและวางแผนพัฒนาเมืองที่มีลักษณะพิเศษสู่การจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งเมืองที่ได้รับเลือกหนึ่งในนั้นคือ เมืองการค้าชายแดน อำเภอแม่สอด ส่วนในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง (กกถ.) เองก็ได้ร่วมมือกับสถาบันพระปกเกล้าและได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ในการเลือกทำประเด็นใดก็ได้ที่เห็นว่ามีความประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ ปรากฏว่า คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เลือกที่ทำการการศึกษาเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบพิเศษนครแม่สอด จังหวัดตาก ทำให้เรื่องของแม่สอดมีความชัดเจนในระดับนโยบายเพิ่มมากขึ้น

ต่อมาคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ร่วมสถาบันพระปกเกล้า และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้มีการจัดระดมความคิดเห็นเพื่อเป็นการวางแผนและทำความเข้าใจเป็นแนวทางเดียวกันสำหรับหน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องระดับนโยบายและระดับปฏิบัติในพื้นที่สำหรับการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดขึ้นที่กรุงเทพมหานคร และที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตากซึ่งถือเป็นการกำหนดสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันนโยบายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ มีความเข้าใจและแนวทางการทำงานในการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่ชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จากนั้นคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ก็ได้ทำการพิจารณาและร่างกฎหมายในส่วนของตนขึ้นเรียกว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ. พร้อมนำเสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบและตีความบทบัญญัติต่างๆ ในร่างฉบับดังกล่าว และให้คณะรัฐมนตรีบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้มีการนำเสนอร่างดังกล่าว ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2554 ทำให้ประเด็นเรื่องการการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด มีความก้าวหน้ามากขึ้นจนเกิดเป็นร่างกฎหมายที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม แม้จะยังไม่สามารถทำได้จริงแต่ก็ถือว่ากระบวนการต่างๆ ที่เริ่มมาแต่ต้นนั้น ณ บัดนี้ได้กลายเป็นนโยบายที่ถูกนำไปเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อจะนำไปสู่การปฏิบัติแล้ว

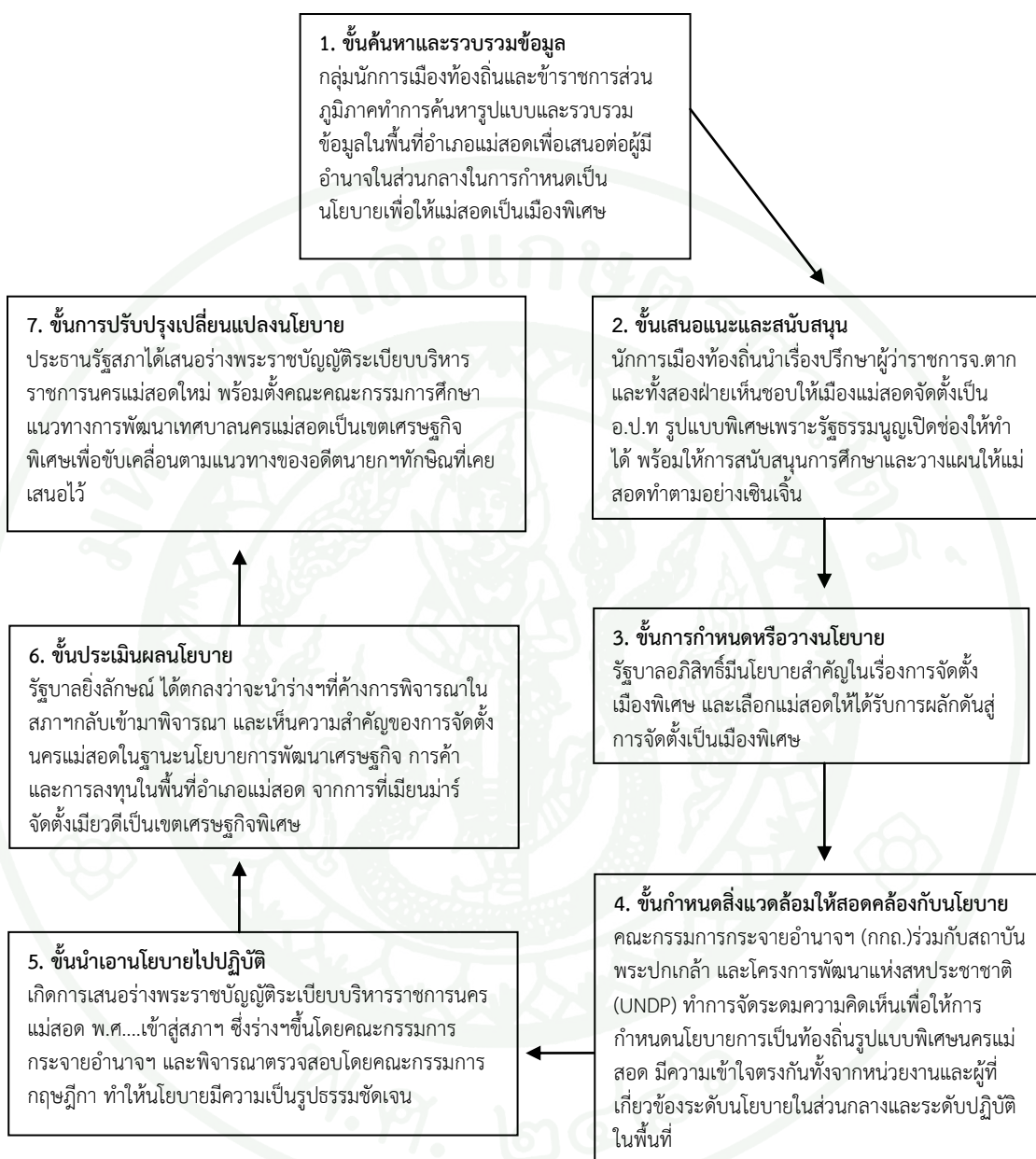
ต่อมาในเดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2554 ได้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปและได้ผู้นำรัฐบาลคนใหม่เป็นนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งถือเป็นช่วงเวลาที่หัวใจรัฐบาลใหม่ที่จะได้ทำการประเมินนโยบายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด ว่ามีความสำคัญหรือสมควรจะผลักดันต่อหรือไม่ นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ ในฐานะประธานคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ในรัฐบาลชุดใหม่ก็เห็นว่า นครแม่สอดเป็นท้องถิ่นที่มีร่างพระราชบัญญัติของตนอยู่แล้ว โดยเฉพาะเป็นร่างฯ ที่ผ่านการพิจารณาและตรวจตราของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วสมควรผลักดันสู่การจัดตั้งเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษต่อไป แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ยังค้างอยู่ในส่วนของกระทรวงมหาดไทยจนกระทั่งปัจจุบัน (มกราคม 2556) ซึ่งจะเห็นได้ว่า การผลักดันรัฐบาลที่เกิดขึ้นมีผลต่อการผลักดันการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด เช่นกัน

แต่อย่างไรก็ตามในขั้นต่อมา ปรากฏว่าประเด็นที่แม่สอดได้รับความสนใจจากรัฐบาลชุดใหม่คือประเด็นเรื่องนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน มากกว่านโยบายการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการจัดตั้งเมืองพิเศษขึ้นดังเช่นรัฐบาลชุดก่อนหน้านี้ เพราะสภาพเมียนมาร์ได้เปิดที่ทำการเขตเศรษฐกิจเมียวดีอย่างเป็นทางการ ในปี 2554 ซึ่งเป็นเมียวดีเป็นจังหวัดของประเทศเมียนมาร์ที่ตั้งอยู่ตรงข้ามอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ทำให้รัฐบาลไทยเริ่มต้นตัวและเห็น

ความสำคัญของเมืองแม่สอดในฐานะเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้น ที่จะเชื่อมโยงหรือทำเป็นเมืองคู่แฝดกับเขตเศรษฐกิจพิเศษของเมียนมาร์ ทำให้ประธานรัฐสภา ลงพื้นที่และเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... ฉบับใหม่ขึ้นพร้อมมอบร่างฉบับนั้นให้กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในวันทีลงพื้นที่ และตั้งคณะทำงานในระดับรัฐสภา ชื่อ “คณะกรรมการศึกษาแนวทางการพัฒนาเทศบาลนครแม่สอดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ” ซึ่งจะเห็นนโยบายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของประธานรัฐสภานั้นจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนมากกว่าการกระจายอำนาจให้แก่การปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับผู้เขียนแล้วถือเป็นขั้นปรับปรุงนโยบายใหม่ของฝ่ายรัฐบาลพรรคเพื่อไทยที่ทำให้นโยบายการพัฒนาเมืองแม่สอดมีลักษณะเหมือนนโยบายที่พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีเคยเสนอเป็นหลักการและร่างเป็นนโยบายไว้ตั้งแต่ พ.ศ.2547 ซึ่งร่างฯ ของประธานรัฐสภานี้มีการนำเสนอเข้าสู่ระเบียบวาระการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว โดยมีประธานรัฐสภา เป็นผู้เสนอพร้อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยลงชื่อรับรองอีก 23 คน เพื่อจะผลักดันให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่สำคัญโดยเฉพาะด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการค้าชายแดน พร้อมกันไป

จากการศึกษานี้ผู้เขียนขอสรุปการอธิบายเป็นแผนภาพดังนี้

สรุปกระบวนการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด



ภาพที่ 11 สรุปกระบวนการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด

สรุปปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการเพื่อดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด

จากการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด โดยใช้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้เข้าร่วมสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่อง แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” ที่จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) จำนวน 70 คน ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล สรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

1. การศึกษาระดับปัญหาที่มีความสำคัญในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด พบว่า จากปัญหาทั้ง 28 ปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดนั้น พบว่า ปัญหาการผลัดเปลี่ยนรัฐบาลที่บริหารประเทศบ่อย ทำให้นโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ขาดการดำเนินการที่ต่อเนื่อง นั้นกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าปัญหาที่สำคัญที่สุด รองลงมาคือ ปัญหาเกี่ยวกับประเด็นหลักที่กำหนดเป็นนโยบายจัดตั้งนครแม่สอด ได้แก่ การค้าชายแดนและการจัดการแรงงานต่างด้าว ซึ่งทั้งสองประเด็นมีความละเอียดอ่อนในการดำเนินการมาก จึงต้องมีความระมัดระวังในการให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง ส่วนปัญหาที่ว่าสถานะของ “นครแม่สอด” ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับท้องถิ่นอื่น ทำให้อำนาจในการต่อรองให้ได้มาซึ่งการสนับสนุนเพื่อให้การจัดตั้งมีน้อย เป็นปัญหาที่มีความสำคัญน้อยที่สุดที่เกิดขึ้นในการกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น

2. การจัดกลุ่มปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด โดยใช้ในการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) พบว่าตัวแปรปัญหาจำนวน 28 ตัวแปร สามารถจัดกลุ่มตามลักษณะองค์ประกอบที่เกิดขึ้นร่วมกันจำนวน 7 กลุ่มปัญหาซึ่งแต่ละกลุ่มปัญหาประกอบด้วยตัวประกอบที่เป็นตัวแปรต่างๆ ดังนี้

กลุ่มตัวประกอบ I ประกอบด้วยตัวแปร 4 ตัวปัญหา ซึ่งปัญหาต่างๆ ในกลุ่มตัวประกอบ I สามารถสรุปรวมเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ “ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่”

กลุ่มตัวประกอบ II ประกอบด้วยตัวแปร 4 ตัวปัญหา ซึ่งปัญหาต่างๆ ในกลุ่มตัวประกอบ II สามารถสรุปรวมเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ ปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์และการสนับสนุนจากกลุ่มอื่นๆ

กลุ่มตัวประกอบ III ประกอบด้วยตัวแปร 4 ตัวปัญหา ซึ่งปัญหาต่างๆ ในกลุ่มตัวประกอบ III สามารถสรุปรวมเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ “ปัญหาจากวัตถุดิบประสงค์ ค่านิยม และประเด็นหลักของการกำหนดนโยบาย”

กลุ่มตัวประกอบ IV ประกอบด้วยตัวแปร 3 ตัวปัญหา ซึ่งปัญหาต่างๆ ในกลุ่มตัวประกอบ IV สามารถสรุปรวมเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ “ปัญหาจากกลุ่มเป้าหมายในการกำหนดนโยบาย”

กลุ่มตัวประกอบ V ประกอบด้วยตัวแปร 4 ตัวปัญหา ซึ่งปัญหาต่างๆ ในกลุ่มตัวประกอบ V สามารถสรุปรวมเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ ปัญหาจากความเป็นไปได้ทางการเมือง

กลุ่มตัวประกอบ VI ประกอบด้วยตัวแปร 5 ตัวปัญหา ซึ่งปัญหาต่างๆ ในกลุ่มตัวประกอบ VI สามารถสรุปรวมเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ “ปัญหาจากกลุ่มผลักดันนโยบาย”

กลุ่มตัวประกอบ VII ประกอบด้วยตัวแปร 4 ตัวปัญหา ซึ่งปัญหาต่างๆ ในกลุ่มตัวประกอบ VII สามารถสรุปรวมเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ “ปัญหาจากการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สถานะ และผังเมืองของแม่สอด”

3. การทดสอบสมมติฐานหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ (Independent variable) ได้แก่ กลุ่มปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด ทั้ง 7 กลุ่มปัญหา กับตัวแปรตาม (dependent variable) คือ ความเป็นไปได้ของการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยนำตัวแปรอิสระทั้ง 7 กลุ่มตัวแปร กับตัวแปรตาม 1 ตัว ไปทดสอบหาความสัมพันธ์โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression) ปรากฏว่าการทดสอบความสัมพันธ์รายตัวแปร ระหว่างตัวแปรความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด กับตัวแปรปัญหาการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด ทั้ง 7 กลุ่มปัญหานั้น ค่าความน่าจะเป็นของ t ของตัวแปรกลุ่มตัวประกอบ I (กลุ่มปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่), กลุ่มตัวประกอบ II (กลุ่มปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์และการสนับสนุนจากกลุ่มอื่นๆ), กลุ่มตัวประกอบ III (กลุ่มปัญหาจากวัตถุประสงค์ ค่านิยม และประเด็นหลักของการกำหนดนโยบาย), กลุ่มตัวประกอบ IV (กลุ่มปัญหาจากกลุ่มเป้าหมายในการกำหนดนโยบาย), กลุ่มตัวประกอบ V (กลุ่มปัญหาจากความเป็นไปได้ทางการเมือง), กลุ่มตัวประกอบ VI (กลุ่มปัญหาจากกลุ่มผู้ผลักดันนโยบาย) และกลุ่มตัวประกอบ VII (กลุ่มปัญหาจากการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สถานะและผังเมืองของแม่สอด) มีค่าเท่ากับ 0.00 ทุกกลุ่ม ซึ่งเป็นค่าที่น้อยกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จึงสรุปได้ว่า ณ ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95 ปัญหาทุกกลุ่มปัญหามีความสัมพันธ์กับความเป็นไปได้ในการกำหนดนโยบายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด

สำหรับขนาดและทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทำนาย (ตัวแปรอิสระ) ทั้ง 7 ตัวแปรดังกล่าวข้างต้นกับตัวแปรเกณฑ์ (ตัวแปรตาม) ซึ่งอธิบายโดยค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยของคณะมาตรฐาน (Beta) เรียงลำดับความสัมพันธ์จากมากไปน้อย ดังนี้

ลำดับที่ 1 ตัวแปรปัญหาของกลุ่มตัวประกอบที่ I (กลุ่มปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่) (Beta = 0.575)

ลำดับที่ 2 ตัวแปรปัญหาของกลุ่มตัวประกอบที่ II (กลุ่มปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์และการสนับสนุนจากกลุ่มอื่นๆ) (Beta = 0.442)

ลำดับที่ 3 ตัวแปรปัญหาของกลุ่มตัวประกอบที่ III (กลุ่มปัญหาจากวัตถุประสงค์ ค่านิยม และประเด็นหลักของการกำหนดนโยบาย) (Beta = 0.389)

ลำดับที่ 4 ตัวแปรปัญหาของกลุ่มตัวประกอบที่ IV (กลุ่มปัญหาจากกลุ่มเป้าหมายในการกำหนดนโยบาย) (Beta = 0.350)

ลำดับที่ 5 ตัวแปรปัญหาของกลุ่มตัวประกอบที่ V (กลุ่มปัญหาจากความเป็นไปได้ทางการเมือง) (Beta = 0.317)

ลำดับที่ 6 ตัวแปรปัญหาของกลุ่มตัวประกอบที่ VI (กลุ่มปัญหาจากกลุ่มผู้ผลักดันนโยบาย) (Beta = 0.305)

ลำดับที่ 7 ตัวแปรปัญหาของกลุ่มตัวประกอบที่ VII (กลุ่มปัญหาจากการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สถานะและผังเมืองของแม่สอด) (Beta = 0.074)

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ทำการทดสอบสมมติฐานที่ได้จากการเก็บข้อมูลภาคสนามซึ่งมีผลการศึกษา ดังนี้

ตารางที่ 18 สรุปผลการทดสอบสมมติฐานจากปัจจัยส่วนบุคคล

ปัจจัยที่ศึกษา	ผลการทดสอบสมมติฐาน	
	เป็นไปตามสมมติฐาน	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
1. เพศ		✓
2. อายุ		✓
3. สถานภาพทางการสมรส		✓
4. ภูมิลำเนา		✓
5. การศึกษาสูงสุด	✓	
6. อาชีพ		✓
7. หน่วยงานสังกัด	✓	
8. รายได้เฉลี่ยต่อเดือน		✓

ตารางที่ 18 (ต่อ)

ปัจจัยที่ศึกษา	ผลการทดสอบสมมติฐาน	
	เป็นไปตามสมมติฐาน	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
9. บทบาทในการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเพื่อจัดตั้ง “นครแม่สอด”	✓	

อภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาเรื่อง นครแม่สอด: ปัญหาและกระบวนการในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในประเทศไทย ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลการศึกษาที่เกิดขึ้นได้ดังนี้

1. ขั้นตอนหรือกระบวนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดนั้นมิใช่ขั้นตอนหรือกระบวนการที่ปลอดจากการเมือง (nonpolitical) และต้องอาศัยการเข้าถึงและกระบวนการทางเทคนิค (Technical) ของผู้ที่ผลักดันนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนและครอบคลุมถึงพฤติกรรมของบุคคลและปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆ รวมถึงการทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม อัตลักษณ์ของพื้นที่ ผลกระทบทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความแตกต่างของชุมชนท้องถิ่นที่จะมารวมกันเพื่อเป็นหน่วยทางการเมืองเดียวกันในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นๆ ด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้การจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดจึงไม่ได้แยกกันอย่างเด็ดขาดจากมิติทางการเมือง (Politics) หากแต่มีความสัมพันธ์ในลักษณะบูรณาการ (Integration) กันอย่างใกล้ชิด ซึ่งมิติทางการเมืองดังกล่าวมีลักษณะพหุนิยม (pluralism) ดังจะเห็นได้จากกระบวนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด (พ.ศ.2547-2555) สะท้อนถึงความพยายามของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ และความไม่แน่นอนในเชิงนโยบายการพัฒนาพื้นที่ของรัฐบาลระดับชาติ โดยกระบวนการกำหนดนโยบายแม้จะถูกผลักดันจากกลุ่มการเมืองระดับท้องถิ่น แต่ก็ถูกเปลี่ยนแปลงโดยนักการเมืองระดับชาติ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและสับสนในการกำหนดเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาพื้นที่อำเภอแม่สอด

2. ปัญหาในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด สำคัญที่สุดที่พบคือ ปัญหาการผลักดันเปลี่ยนรัฐบาลที่บริหารประเทศบ่อย ทำให้นโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ขาดการดำเนินการที่ต่อเนื่อง นั้นทำให้เห็นว่าอิทธิพลทางการเมืองจากรัฐบาลระดับชาติ เข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด ส่งผลให้นโยบายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดต้องปรับเปลี่ยนหรือเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในขณะที่ปัญหาเกี่ยวกับประเด็นหลักที่กำหนดเป็นนโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ได้แก่ การค้าชายแดนและการจัดการแรงงานต่างด้าว ซึ่งทั้งสองประเด็นมีความละเอียดอ่อนในการดำเนินการมาก จึงต้องมีความระมัดระวังในการให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง นั้นกล่าวคือ เจ้าหน้าที่

ระดับปฏิบัติในพื้นที่ส่วนใหญ่จะมีพฤติกรรมยึดติดกับแยกกันทำงานตามหน้าที่ของหน่วยงานตน แต่เมื่อกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะต้องมีลักษณะประนีประนอมและประสานประโยชน์ โดยมุ่งตอบสนองต่อเป้าหมายหลักของการเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นสำคัญ

3. จากการศึกษาปัจจัยที่ความสัมพันธ์กับความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด มีข้อสังเกตว่า ปัญหาที่มีความสำคัญในลำดับแรก ได้แก่ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่²³ เช่น การระดมความคิดเห็นในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน หรือประชาชนในพื้นที่ยังไม่รับรู้รับทราบในการดำเนินการจัดตั้ง เป็นต้น ซึ่งสะท้อนทัศนคติของการกำหนดนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ที่มีส่วนขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ ยังขาดการมีส่วนร่วมและตอบสนองความต้องการของประชาชน พร้อมทั้งยังสะท้อนให้เห็นถึงความด้อยประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ขาดการสำรวจความจำเป็นและความต้องการของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ดิกลุ่มปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ นอกจากนั้นก็ยังปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์และการสนับสนุนจากกลุ่มอื่นๆ เช่น คณะบุคคลที่ผลักดันการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขาดอิทธิพลในการเจรจาต่อรองเพื่อให้การสนับสนุนจากกลุ่มอื่นๆ หรือมีการแทรกแซงการตัดสินใจจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อย่างสลับซับซ้อน เป็นต้น ปัญหาจากวัตถุประสงค์ ค่านิยม และประเด็นหลักของการกำหนดนโยบาย เช่น นโยบายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด มีวัตถุประสงค์การจัดตั้งที่ขาดความชัดเจนในการนำไปสู่การปฏิบัติจริง หรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานยังคงมีค่านิยมในการทำงานแบบเดิมๆ ไม่ปรับเปลี่ยนสู่การทำงานเพื่อรองรับภารกิจในการเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นต้น ปัญหาจากกลุ่มเป้าหมายในการกำหนดนโยบาย เช่น ความไม่ชัดเจนของกลุ่มเป้าหมายที่จะใช้จัดการดูแลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งได้แก่ แรงงานต่างด้าว การตรวจคนเข้าเมือง ยาเสพติด การค้าชายแดน การพัฒนาอุตสาหกรรม และการส่งเสริมการท่องเที่ยว ปัญหาจากความเป็นไปได้ทางการเมือง เช่น การผลักดันรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศบ่อยๆ มีผลทำให้นโยบายขาดความต่อเนื่อง หรือ การจัดตั้งมีผลต่อผลประโยชน์ทางการเมืองและฐานเสียงของนักการเมืองในพื้นที่ในการชิงความได้เปรียบจากการชูประเด็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น ปัญหาจากกลุ่มผู้ผลักดันนโยบาย เช่น ขาดอุดมการณ์ที่อยากให้เกิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หรือขาดแรงจูงใจในการทำงานเพื่อให้ไปสู่เป้าหมาย และปัญหาจากการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สถานะและผังเมืองของแม่สอด เช่น ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ยังไม่ได้ถูกเผยแพร่ให้รับรู้กัน

²³ นายวิเชียร คำตองมา (2555) สมาชิกสภาเทศบาลตำบลท่าสายลวด กล่าวว่า “...ในช่วงนั้นมันมีกระบวนการที่จะต้องทำประชาคมในพื้นที่ก่อน เรื่องมันก็มีอยู่ว่า ในการจัดทำประชาคมตอนนั้น ผมก็เคยเข้าไปให้ความเห็นจริงๆ จะทำอะไรต้องแจ้งให้ชาวบ้านทราบ ชี้แจงข้อดีและข้อเสียให้ชาวบ้านรู้ และทำประชาคมทุกพื้นที่ทั้งพื้นที่เทศบาลนครแม่สอดและพื้นที่เทศบาลตำบลท่าสายลวด แต่ขณะนั้นมันต้องรีบดำเนินการ เขาบอกว่าทำไมมันมันเลยเกิดกระบวนการทำประชาคมที่ไม่เป็นประชาคมที่แท้จริงขึ้น คือ ไปทำกัน ณ จุดเดียว คือ ศูนย์ OTOP ของเทศบาลนครแม่สอด ไม่มีการชี้แจงว่า จำนวนผู้ที่เข้าไปร่วมทำประชาคมเป็นประชาชนในเขตเทศบาลนครแม่สอดเท่าไร ของเทศบาลตำบลท่าสายลวดเท่าไร ...”

อย่างทั่วถึง หรือความไม่พร้อมด้านผังเมืองและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านโครงสร้างพื้นฐานต่างๆในพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่างๆ ตามที่กล่าวมาต่างมีผลต่อความเป็นไปได้ที่การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ

4. จากการศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด พบว่า ปัจจัยด้านลักษณะส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส ภูมิลำเนา อาชีพ และรายได้เฉลี่ยต่อเดือน ไม่มีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด แต่ปัจจัยจากด้านการศึกษาสูงสุด หน่วยงานสังกัด และบทบาทในการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเพื่อจัดตั้ง “นครแม่สอด” มีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดนั้น การที่จะขับเคลื่อนให้มีการยกฐานะเทศบาลนครแม่สอดและเทศบาลตำบลท่าสายลวดอำเภอแม่สอด จังหวัดตากขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น ควรที่จะให้ความสนใจความแตกต่างทางด้านการศึกษาของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการผลักดันนโยบาย คือคนที่มีการศึกษาในระดับแตกต่างกันจะมองว่านครแม่สอดมีปัญหาในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในทิศทางที่สวนทางกัน เช่น ควรให้มีการจัดการระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ²⁴ แรงงานต่างชาติ ปัญหาแรงงานแฝง ปัญหาสิ่งแวดล้อม ความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นและปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

ส่วนปัจจัยจากหน่วยงานสังกัดที่แตกต่างกันก็จะมองว่าปัญหาในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในทิศทางที่สวนทางกัน เช่น คนที่ทำงานในส่วนกลาง²⁵ ก็จะมองว่า พื้นที่ยังมีปัญหาที่เกิดขึ้นจากพื้นที่ ส่วนคนที่ทำงานในส่วนพื้นที่²⁶ ก็จะมองว่า รัฐบาลส่วนกลางไม่มีความ

²⁴ ต้องจัดระบบต่างๆ ให้ดีกว่าเดิม เช่น ถนน, ทางระบายน้ำ สิ่งแวดล้อม เช่น ขยะ ปรับปรุงเกี่ยวกับภูมิทัศน์ต่างๆ เช่น ลำห้วย ต้องได้รับการพัฒนาเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นประโยชน์กับประชาชนที่อยู่ในละแวกลำห้วย และมีมลภาวะที่เป็นพิษ ต้องไม่รับการพัฒนาและวางกฎระเบียบต่างๆ ด้วยให้เข้มแข็ง และวางกฎระเบียบของชุมชนและให้อำนาจชุมชนเป็นผู้บริหารจัดการในชุมชน เพราะแม่สอดเป็นเมืองชายแดน ความเป็นอยู่ต้องระมัดระวังด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ต่างวางกฎระเบียบของหมู่บ้านให้เข้มแข็งเพราะอีก 3 ปีจะเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว

²⁵ ความคิดเห็นของผมนั้นการจะดำเนินการใดๆ นั้นต้องอธิบายให้ชาวบ้านได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างชัดเจนทางผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอดพูดแต่ข้อดีแล้วข้อเสียหวั่นไหวทางผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอดไม่ได้พูดถึงเลยมีแต่ถ้าหากนครแม่สอดได้ยกฐานะเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้วจะสร้างโน้มน้าวซึ่งตรงนี้ชาวบ้านก็เข้าใจแล้วความมั่นคง เช่น แรงงานต่างด้าว ยาเสพติด ตรงนี้ทางหน่วยงานทหารซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบส่วนนี้โดยตรงก็ได้ได้เชิญทางหน่วยงานทหารมาประชุมร่วมกันแล้วยังมีอีกหลายอย่างที่ยังขาดความชัดเจนผมคิดว่าสิ่งที่ควรจะยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นจะสัมฤทธิ์ผลได้ก็ต่อเมื่อเปิดเวทีทำประชาคม เชิญเทศบาลตำบลท่าสายลวดชาวบ้านเปิดอกคุยกัน ผมคิดว่ามีโอกาสน้อยมากหากทางทีมงานเทศบาลนครแม่สอดไม่อธิบายข้อดีข้อเสียให้ชาวบ้านได้เข้าใจ ซึ่งส่วนใหญ่ชาวบ้านในเขตเทศบาลตำบลท่าสายลวดไม่เห็นด้วยในการยกฐานะในครั้งนี้

²⁶ ดิฉันเห็นว่า 1) ความใจแคบของรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ที่ไม่ยอมรับผลงานของรัฐบาลชุดที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่มีประโยชน์ต่อประเทศหรืออื่นๆ รวมถึงนโยบายการจัดตั้งนครแม่สอดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ

จริงใจในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในพื้นที่ และปัจจัยจากบทบาทในการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเพื่อจัดตั้ง “นครแม่สอด” ที่แตกต่างกันก็จะมองว่าปัญหาในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในทิศทางที่สวนทางกัน เช่น คนที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดตั้งนครแม่สอดตั้งแต่ต้น ก็จะมองว่า ปัญหาที่จะตั้งไม่ได้มาจากการพลัดเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยๆ มีผลทำให้การผลักดันขาดความต่อเนื่อง²⁷ ส่วนคนที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการระดมความคิดเห็นก็จะมองว่าปัญหามาจากกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ผูกขาดข้อมูลข่าวสารในการทำความเข้าใจให้ประชาชนทราบ²⁸

ส่วนคนคิดว่าการจัดตั้งเป็นเรื่องของคนอื่น ก็จะมองว่า หากมีการจัดตั้งนครแม่สอดขึ้นจริง ปัญหาต่างๆยิ่งจะมีมากขึ้น²⁹ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง นครแม่สอด: ปัญหาและกระบวนการในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในประเทศไทย ในครั้งนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอเสนอความคิดเห็น และข้อเสนอแนะ

พิเศษ 2) การผลักดันความรับผิดชอบเรื่องการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ และให้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... จึงต้องสอดคล้องกับระเบียบดังกล่าว ซึ่งระยะเวลาที่ยาว 5 เดือนยังไม่เสร็จ 3) ร่าง พรบ.จัดตั้ง “นครแม่สอด” เสนอร่างที่สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ร่าง แต่มติคณะรัฐมนตรี มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ 4) หากรัฐบาลไม่เล่นด้วยนครแม่สอดก็เกิดยากค่ะ นายกฯเกิดก็คิดต้องเสียแรงลื้อบื้ออีกมากมาย

²⁷ ปัญหาหลักใหญ่ของการจัดตั้ง “นครแม่สอด” คือการดำเนินการจัดตั้งต้องมาจากนโยบายของรัฐบาล ไปสู่กระทรวง, กรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนั่งโต๊ะประชุมหาทางออก และแนวทางอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม มีกรอบเวลาแน่นอนจึงจะเกิดผลสำเร็จ แต่ปัจจุบันการผลักดันเกิดจากนครแม่สอด ผลักดันกันเอง หน่วยงานอื่นเป็นระดับปฏิบัติในพื้นที่จึงทำให้การผลักดันล่าช้าและมีโอกาสเกิดขึ้นค่อนข้างน้อย ประมาณ 50:50 เท่านั้น อยู่ที่ว่าเมืองเป็นหลัก (นโยบายของรัฐบาล)

²⁸ ปัญหาที่พบคือ 1) ประชาชนขาดความเข้าใจตัวนโยบายดังกล่าว มาทราบถึงผลดี ผลเสีย หรือประชาชนไม่รู้อะไร 2) มีการต่อต้านจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ไม่เห็นด้วยและไม่ต้องการรวมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 3) การประชาสัมพันธ์เป็นไปแบบหาเสียงทางการเมือง 4) ผลกระทบกับวิถีชีวิตและการดำรงชีวิตของประชาชนจะเปลี่ยนไป

²⁹ ความชัดเจนในเรื่องนี้และประเด็นที่สำคัญคือท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คนในพื้นที่จะได้ประโยชน์อะไรจากการจัดตั้ง ผลเสียจะมีอะไรบ้าง ประชาชนส่วนใหญ่ยังกลัวต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจ ค่าครองชีพอาจสูงขึ้น การเมืองอาจถูกครอบงำจากกลุ่มนักการเมืองที่แสวงหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จในรูปแบบพิเศษ ด้านสังคม ภัยสังคมต่างๆ มีฉ้อฉล, ปัญหาด้านสาธารณสุข เกิดโรคระบาดร้ายแรงที่แผ่มาจากการเคลื่อนย้ายแรงงานและโรคเอดส์ ผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาแบบก้าวกระโดด อัตลักษณ์ วิถีชีวิต วิถีประเพณี ขนบธรรมเนียมวัฒนธรรมประเพณี จะถูกการดูดกลืนทางวัฒนธรรม ปัจจัยต่างๆเหล่านี้จะต้องเร่งสร้างความเข้าใจให้ประชาชนในพื้นที่และหามาตรการรองรับให้ประชาชนเชื่อมั่นว่า ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถควบคุมได้

เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนานโยบายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด ดังนี้

1. ผู้ผลักดันการจัดตั้งนครแม่สอด ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ มีการจัดประชาคมหรือการระดมความคิดเห็นที่เน้นการให้ความต้องการและความจำเป็นของพื้นที่ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เกิดขึ้นประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง

2. เทศบาลนครแม่สอดและเทศบาลตำบลท่าสายลวด ควรปลูกจิตสำนึกให้บุคลากรของตนให้ยึดมั่นในหลักการทำงานแบบบูรณาการที่อิงพื้นที่เป็นหลักเพื่ออำนวยความสะดวกในด้านการส่งเสริมการค้าชายแดนและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในพื้นที่เพื่อรองรับการจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จะเกิดขึ้น

3. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีระเบียบ แบบแผน และหลักเกณฑ์ในการที่จะดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและความพร้อมสำหรับการพัฒนาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้ใช้เป็นแนวทางการดำเนินการมากกว่าการผลักดันแบบไร้ทิศทางหรือแบบแผนที่ชัดเจนอย่างกรณีของนครแม่สอด

4. รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศควรสนับสนุนให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพและความพร้อมสามารถดำเนินการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามศักยภาพและการพัฒนาที่ท้องถิ่นนั้นๆมีเพื่อจะทำให้ท้องถิ่นเกิดการพัฒนาและสามารถจัดการตนเองได้อย่างเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ตนเอง

นอกจากนี้หากมีการศึกษาในประเด็นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษครั้งต่อไป ผู้วิจัยมีข้อที่จะเสนอแนะดังนี้

1. ในการศึกษาครั้งต่อไปควรมีการวิจัยในภาพรวมทั้งหมดของประเทศ กล่าวคือ ศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในทุกแห่งที่มีแนวคิดที่ต้องการพัฒนาตนเองไปสู่การเป็นเมืองพิเศษหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อหาแนวทางในการพัฒนากระบวนการกำหนดนโยบายและการพัฒนาท้องถิ่นให้สามารถเป็นฐานรากที่เข้มแข็งในการพัฒนาประชาธิปไตยของชาติสืบไป

2. ในการศึกษาครั้งต่อไปควรให้ความสำคัญกับการวิจัยเจาะลึกเรื่องผู้กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในระดับชาติ หรือศึกษาเปรียบเทียบระหว่างผู้กำหนดนโยบายระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญหรือมีแนวคิดในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยเฉพาะการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแตกต่างกัน

3. ควรวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวคิดเรื่อง เขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งสอดคล้องกับการพัฒนาเมือง การค้าชายแดนอย่างนครแม่สอดที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ใช้เป็นตัวอย่างในการดำเนินการ อย่างมหานครเงินของสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนารูปแบบการกระจาย อำนาจให้เหมาะสมกับพื้นที่ต่างๆเป็นหลัก



เอกสารและสิ่งอ้างอิง

กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครแม่สอด. 2553. แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2554-2556).

(เอกสารอัดสำเนา)

กุลธน ธนาพงศธร. 2522. หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.

กุลธน ธนาพงศธร. 2522. นโยบายของรัฐ อะไร ทำไมและอย่างไร. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. 2553. การเมืองการปกครองไทย: หลายมิติ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: ตะวัน
ออก.

โกวิท พวงงาม. 2543. การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 3
ฉบับปรับปรุงใหม่. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กุมภาพันธ์ 2555). เรื่องเสร็จที่ 350/2554 สรุปสาระสำคัญร่าง
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... (Online).
<http://www.krisdika.go.th>, 4 กุมภาพันธ์ 2555.

คมศักดิ์ ศรีนันทนวล. 2546. ความคิดเห็นของพนักงานปกครองท้องถิ่นที่มีต่อความพร้อมของการ
รับโอนภารกิจในการกระจายอำนาจของเทศบาลนครนทบุรี. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตร
มหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. 2522. “นโยบายกับการบริหารราชการ”, ใน กุลธน ธนาพงศธร
(บรรณาธิการ). 2522. นโยบายรัฐ: อะไร ทำไม และอย่างไร .กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จุฑาทิพย์ สุจริตกุล. 2545. การประเมินระดับความพร้อมของจังหวัดภูเก็ตเป็นองค์กรปกครอง
ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒน
บริหารศาสตร์.

จุมพล หนิมพานิช. 2529. **ชนชั้นนำทางการเมืองไทยกับการกำหนดนโยบาย: ศึกษาเฉพาะกรณีการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย 2522-2525**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาการปกครองเปรียบเทียบ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง.

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์. 2541. **การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมารธรรม.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2532. “กรอบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ”. **วารสารสังคมศาสตร์**, ปีที่ 26 ฉบับที่ 1 เมษายน น. 3.

ที่ทำการปกครองจังหวัดตาก (ธันวาคม 2553). **ประวัติแม่สอด**. (Online). <http://www.tak.go.th/>, 11 มกราคม 2555.

เทศบาลตำบลท่าสายลวด. 2554. **แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2554-2556)**. (เอกสารอัดสำเนา)

เทศบาลนครแม่สอด. 2554. **ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด(ฉบับย่อ)”** (Online). <http://www.maesod.in.th/>, 4 กุมภาพันธ์ 2555.

เทอดเกียรติ ชินสรนันท์. 2551. **การพัฒนารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ โดยรวมเทศบาลเมืองแม่สอด เทศบาลตำบลท่าสายลวด และองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขายุทธศาสตร์การพัฒนา, มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร.

_____. 2555. **นายกเทศมนตรีเทศบาลนครแม่สอด. สัมภาษณ์**, 17 กันยายน 2555.

ไทยตำบลดอทคอม. 2555. **ข้อมูลทั่วไปตำบลท่าสายลวด** (Online). www.thaitambon.com/, 14 มิถุนายน 2555.

นฤชา สุวรรณมาลา. 2542. **พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 กับการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ปกรณัม ปรียากร. 2526. การกำหนดนโยบายของรัฐ: บทวิเคราะห์และทางออกของประเทศกำลังพัฒนา” ใน ชัตติยา กรรณสูต (บรรณาธิการ) 2526. **นโยบายสังคม**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร. 2526. **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

_____. 2534. **การปกครองท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2519. **การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: นานาอักษรการพิมพ์.

ปิยะพงษ์ บุษบงก์. 2552. **การกำหนดนโยบายสาธารณะ: กระบวนทัศน์ แนวทาง ตัวแบบ กรอบ และเทคนิค**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ เสมาธรรม.

ปิยะวิทย์ พุ่มสกลิต. 2542. **ความพร้อมในการปกครองตนเองของเมืองเชียงใหม่**. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองการปกครอง, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

พิชิต พัทธกะเทพสมบัติ. 2548. **การสำรวจโดยการสุ่มตัวอย่าง: ทฤษฎีและการปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

ไพฑูรย์ ปริญาธรรมกุล. 2555. **เจ้าพนักงานบริหารงานทั่วไป กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครแม่สอด. สัมภาษณ์**, 22 มิถุนายน 2555.

มยุรี อนุมานราชชน. 2549. **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: บจก. เอ็กสเปอเน็ท.

แมนรัตน์ รัตนสุคนธ์. 2537. **ความขัดแย้งทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย ศึกษาเฉพาะกรณี การร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองการปกครอง, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ยอดชาย วิถีพานิช. 2548. “นโยบายสาธารณะ: นโยบายของรัฐจากฝ่ายการเมืองสู่ฝ่ายบริหาร” ใน ดวงรัตน์ เล้าหัตถพงษ์ภูริ (บรรณาธิการ). 2548. **วารสารการเมืองการปกครอง**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ปีที่ 2 (2), 2548 (ตุลาคม-ธันวาคม), 22-41.

ราชบัณฑิตยสถาน. 2525. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.

ราชนนทร์ คุ้มวงศ์วัฒนาเสรี. 2539. นโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองของพรรคการเมืองกับเสถียรภาพของรัฐบาลผสม. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรพงศ์ ตระการศิริพันธ์. 2539. ความพร้อมของจังหวัดในการรับการกระจายอำนาจ: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเชียงใหม่. เอกสารวิจัยรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วงศ จันทพานิช. 2534. บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย: ศึกษาเฉพาะกรณีด้านธุรกิจการท่องเที่ยว. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วสันต์ เหลืองประภัสร์. 2552. รายงานสรุปการศึกษารูปแบบองค์การบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษ : กรณีเมืองแม่สอด กับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเสนอต่อเทศบาลนครแม่สอด. (อัดสำเนา)

_____. 2554. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดขอบข่ายและรูปแบบในการดำเนินการกิจการหน้าที่ของนครแม่สอดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. 2555. หัวหน้าโครงการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดขอบข่ายและรูปแบบในการดำเนินการกิจการหน้าที่ของเทศบาลนครแม่สอดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ. สัมภาษณ์, 3 กันยายน 2555.

วันชัย บุญยสุรัตน์. 2539. นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐกับทิศทางการพัฒนาเทศบาล. เอกสารวิจัยประกอบการอบรมผู้บริหารระดับสูง, สถาบันพระปกเกล้า.

วัลลภ ลำพาย. 2540. ปัญหาและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ของไทยไปปฏิบัติ. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาการปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วัลลภ รัฐฉัตรานนท์. 2554ก. หลักการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ทองกมล.

วัลลภ รัฐฉัตรานนท์. 2554ข. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ทองกมล.

วัลลภ ศิริเลิศตระกูล. 2539. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเมืองพัทยา: ปัญหาและแนวทางแก้ไข. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิกิพีเดีย. 2554. นครแม่สอด. (Online) <http://th.wikipedia.org/wiki/>, 11 มกราคม 2555.

วุฒิ สิทธิสุราษฎร์. 2555. รองผู้ว่าราชการจังหวัดตาก. สัมภาษณ์, 18 กันยายน 2555.

ศุภชัย ยาวะประภาส. 2545. นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. 2555. การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของ นักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาบันพระปกเกล้า. 2554. รายงานสรุปผลการสัมมนาแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด”. กรุงเทพฯ: บริษัท จรลสนิเทศการพิมพ์ จำกัด.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2554ก. รายงานสรุปการศึกษารูปแบบองค์การบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษ: กรณีเมืองแม่สอด กับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเสนอต่อเทศบาลนครแม่สอด. (อัดสำเนา).

_____. 2554ข. รายงานสรุปการศึกษาโครงการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดขอบข่ายและรูปแบบในการดำเนินการกิจหน้าที่ของนครแม่สอดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เสนอต่อจังหวัดตาก. (อัดสำเนา)

สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2547. “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ” ใน สถาบันพระปกเกล้า. 2547. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 6 เรื่องเมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า (Online). www.idis.ru.ac.th/report/index.php?topic=176.0, 25 ธันวาคม 2554.

_____. 2550. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.

สมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์. 2554. ประธานรัฐสภา. **เทพบันทึกภาพ**, 28 ธันวาคม 2554.

สร้อยตระกูล อรรถมานะ. 2540. **สาธารณบริหารศาสตร**. พิมพ์ครั้งที่ 3.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุจินดา เจียมศรีพงษ์. 2549. **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาความสามารถในการแข่งขันการค้าชายแดนไทย-พม่าในอำเภอแม่สอด จังหวัดตากตามยุทธศาสตร์พัฒนากลุ่มสี่แยกอินโดจีน**. คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยนเรศวร. (อัสสำเนา).

สุรสิทธิ์ วชิรขจร. 2549. **นโยบายสาธารณะเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ: บริษัทนเรศวร (1999) พรินต์ติ้งจำกัด.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี.
ม.ป.ป.. **ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ.....** . ม.ป.พ.
(อัสสำเนา).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2555. **บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ.....** เลขรับที่ 9/2555 ลงวันที่ 25 มกราคม 2555.

อภิรักษ์ โกษะโยธิน. 2553. “เหตุผล ความจำเป็น และทิศทางในการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด” ใน สถาบันพระปกเกล้า. 2554. **รายงานสรุปผลการสัมมนาแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด”**. กรุงเทพฯ: บริษัท จรัสสินทวงศ์การพิมพ์ จำกัด.

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. 2553. “การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ใน สถาบันพระปกเกล้า. 2554. **รายงานสรุปผลการสัมมนาแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด”**. กรุงเทพฯ: บริษัท จรัสสินทวงศ์การพิมพ์ จำกัด.

อัศวิน พินิจวงษ์. 2555. **สมาชิกสภาเทศบาลนครแม่สอด. สัมภาษณ์**, 17 กันยายน 2555.

อุดม ทุมโฆสิต. 2552. **การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: บริษัท แซทไฟร์ พรินต์ติ้ง จำกัด.

Bentley, A. F. 1949. **The Process of Government: A Study of Social Pressures**.
Bloomington, Indiana: The Principia Press.

- Bill J.. 1993. "Policy Analysis Model and Approaches" In Michael Hill (A Reader). **The Policy Process**. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Clark, J. A.. 1957. **Outline of Local Government of the United of Kingdom**. London: Sir Issac Ditman and Sons.
- Harold D. L.. 1963. **The Future of Political Science**. New York: Prentice-Hall.
- _____ and Abraham K.. 1970. **Power and Society** .New Haven: Yale University Press.
- Keller, L. F. and Perry, D. C.. 1991. "The Structures of Government" In Richard D. Bingham et al. **Managing Local Government: Public Administration in Practice**. New Delhi: Sage Publications.
- Dye, T. R.. 1972. **Understanding Public Policy**.N.Y.: Prentice-Hall,Inc.
- _____. 1984. **Understanding Public Policy**. 5th ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Robson, W. A. 1953. **Encyclopedia of the Social Science: Local Government**. (Vol. 9-10). New York: Macmillan.
- Truman, D. B. 1971. **The Governmental Process: Political Interests and Public opinion**. 2nd. New York: A.A. Knopf, Inc.
- Wilson, D. and Game, C.. 1998. **Local Government in the United Kingdom**. London: Macmillan Press.
- Wit, Daniel. 1967. **A Comparative Survey of Local Government and Administration**. Bangkok: Kurusapha Press.





แบบสอบถาม

เรื่อง นครแม่สอด: ปัญหาในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

คำชี้แจง: แบบสอบถามฉบับนี้ประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ส่วนที่ 2 แบบประเมินสภาพปัญหาในกระบวนการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” จังหวัดตาก

ส่วนที่ 3 การประเมินความเป็นไปได้และข้อเสนอแนะ

คำนิยามที่ใช้ครั้งนี้ ได้แก่ “นครแม่สอด” หมายความว่า ชื่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่อยู่ระหว่างดำเนินการจัดตั้งขึ้นตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... ในพื้นที่เทศบาลนครแม่สอดและเทศบาลตำบลท่าสายลวด จังหวัดตาก

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

คำชี้แจง: โปรดเขียนหรือเติมคำตอบโดยทำเครื่องหมาย ✓ (ถูก) ลงในช่อง □ ในคำถามต่อไปนี้ตามข้อมูลที่เป็นจริงมากที่สุด

1. เพศ ☐ 1. ชาย ☐ 2. หญิง

2. อายุ ☐ 1. 20-30 ปี ☐ 2. 31-40 ปี ☐ 3. 41-50 ปี
☐ 4. 51-60 ปี ☐ 5. 61 ปีขึ้นไป

3. สถานภาพสมรส ☐ 1.โสด ☐ 2.สมรส ☐ 3.หม้าย/หย่าร้าง

4. ภูมิลำเนา ☐ 1.กรุงเทพฯและปริมณฑล ☐ 2.ในเขตอำเภอแม่สอด จ.ตาก ☐ 3.พื้นที่อื่นๆ

5. การศึกษาสูงสุด

- ☐ 1.มัธยมศึกษาตอนต้น
☐ 2.มัธยมศึกษาตอนปลาย
☐ 3.สายอาชีพ/ ปวช. /ปวส.
☐ 4.ปริญญาตรี (ระบุสาขาที่ศึกษา).....
☐ 5.สูงกว่าปริญญาตรี(ระบุสาขาที่ศึกษา).....
☐ 6.อื่นๆ (ระบุสาขาที่ศึกษา).....

6. อาชีพ
- | | |
|--|---|
| ☐ 1.ผู้บริหารท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่น | ☐ 6. นักวิชาการ/ครู |
| ☐ 2.ที่ปรึกษาฝ่ายการเมืองท้องถิ่น | ☐ 7. เจ้าของธุรกิจประกอบการ |
| ☐ 3.ข้าราชการระดับปฏิบัติงาน | ☐ 8. ลูกจ้าง/พนักงานชั่วคราว |
| ☐ 4.ข้าราชการระดับปฏิบัติการ | ☐ 9. อื่นๆ (ระบุ)..... |
| ☐ 5.ข้าราชการระดับอำนวยการ | |

7. หน่วยงานสังกัด
- ☐ 1. หน่วยงานราชการส่วนกลาง (กระทรวง,กรม,สำนักงานในส่วนกลาง)
- ☐ 2. หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค(จังหวัด,อำเภอ)
- ☐ 3. หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น(เทศบาล,อ.บ.จ.,อ.บ.ต.)
- ☐ 4. หน่วยงาน/องค์กรอิสระไม่ขึ้นตรงกับราชการตามข้อ 1-3
- ☐ 5. รัฐวิสาหกิจ
- ☐ 6. สถาบันการศึกษา
- ☐ 7. เอกชน

8. รายได้ต่อเดือนของท่านโดยประมาณ

- | | |
|---|--|
| ☐ 1. ต่ำกว่า 10,000 บาท | ☐ 5. สูงกว่า 40,000-ไม่เกิน 50,000 บาท |
| ☐ 2. สูงกว่า 10,000-ไม่เกิน 20,000 บาท | ☐ 6. สูงกว่า 50,000-ไม่เกิน 100,000 บาท |
| ☐ 3. สูงกว่า 20,000-ไม่เกิน 30,000 บาท | ☐ 7. สูงกว่า 100,000 บาทขึ้นไป |
| ☐ 4. สูงกว่า 30,000-ไม่เกิน 40,000 บาท | |

9. ท่านมีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการจัดตั้ง “นครแม่สอด” เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างไร (ตอบข้อที่คิดว่าท่านมีบทบาทมากที่สุด)

- ☐ 1. ร่วมรับรู้และแสดงความคิดเห็นต่อการกำหนดนโยบายการจัดตั้งมาแต่ต้น
- ☐ 2. มีส่วนร่วมในการเสนอประเด็นการจัดตั้งต่อรัฐบาล
- ☐ 3. ร่วมประชาพิจารณ์/แสดงความคิดเห็นในการจัดตั้ง
- ☐ 4. รับรู้ผลการดำเนินการต่างๆ ในการจัดตั้ง
- ☐ 5. เป็นเรื่องของเขา ไม่ควรเข้าไปยุ่งมาก
- ☐ 6. ไม่แสดงความคิดเห็น

ส่วนที่ 2 แบบประเมินสภาพปัญหาในกระบวนการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
“นครแม่สอด”

คำชี้แจง: โปรดเติมเครื่องหมาย ✓ (ถูก) ลงในช่อง ☐ ในช่องคำถามต่อไปนี้ ตามความคิดเห็นของท่านที่ใกล้เคียงหรือเป็นจริงมากที่สุดว่าปัญหาต่างๆที่ถูกกำหนดขึ้นอยู่ในระดับใด

ที่	ข้อความคำถาม	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ค่อนข้าง เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่ค่อย เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
1	การระดมความคิดเห็นในการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ยังขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่					
2	ข้อมูลข่าวสารต่างๆในการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ยังไม่ได้ถูกเผยแพร่ให้รับรู้กันอย่างทั่วถึงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง					
3.	คณะบุคคลที่ผลักดันการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ขาดอิทธิพลในการเจรจาต่อรองเพื่อให้การสนับสนุนจากกลุ่มอื่นๆ					
4	ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ส่วนใหญ่ยังขาดอุดมการณ์ที่อยากให้เกิดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษขึ้น					
5	การจัดตั้ง “นครแม่สอด” มีการแสวงหาผลประโยชน์แอบแฝงจากคนที่เกี่ยวข้องบางกลุ่ม					
6	ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ส่วนใหญ่มีค่านิยมผูกติดกับการทำงานในรูปแบบเทศบาล จึงคิดว่ารูปแบบเทศบาลที่เป็นอยู่ก็สามารถบริหารจัดการได้ดีอยู่แล้ว					

ที่	ข้อความคำถาม	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ค่อนข้าง เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่ค่อย เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
7	นโยบายการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ไม่ใช่นโยบายที่ถูกเสนอ โดยพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ทำให้ยากต่อการผลักดันนโยบาย ไปสู่ผลสำเร็จตามที่ต้องการ					
8	การจัดตั้ง “นครแม่สอด” มีผล ต่อผลประโยชน์ทางการเมืองและ ฐานเสียงของนักการเมืองในพื้นที่ ในการชิงความได้เปรียบจากการ ชูประเด็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ขึ้น					
9	การกำหนดประเด็นสำคัญของ องค์ประกอบที่ทำให้ฐานะ “นคร แม่สอด” มีความเป็นท้องถิ่น รูปแบบพิเศษนั้น ไม่ได้มาจากการ รับรู้รับทราบหรือเข้าใจด้วยของ คนในพื้นที่					
10	หากจะพิจารณาถึงผลประโยชน์ ด้านความมั่นคงของชาติ การ จัดตั้ง “นครแม่สอด” ในพื้นที่ ชายแดนเช่นนี้ก็ได้ส่งผลดีต่อ ความปลอดภัยของชาติเท่าที่ควร					
11	นโยบายการจัดตั้ง “นครแม่สอด” มาจากเหตุผลด้านการเมือง มากกว่าความต้องการจริงจาก ประชาชนในพื้นที่					
12	นโยบายการจัดตั้ง “นครแม่สอด” มีวัตถุประสงค์คลุมเครือ ขาด ความชัดเจนในการนำไปปฏิบัติ					
13	ผู้ที่ผลักดันการจัดตั้ง “นครแม่ สอด” มีบุคลิกภาพไม่เหมาะสม ขาดความน่าเชื่อถือในการเจรจา ต่อรองเพื่อผลสัมฤทธิ์ในการ จัดตั้ง					

ที่	ข้อความถาม	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ค่อนข้าง เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่ค่อย เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
14	สถานะของ “นครแม่สอด” ต้อย ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับท้องถิ่นอื่น ทำให้อำนาจในการต่อรองให้ ได้มาซึ่งการสนับสนุนเพื่อให้การ จัดตั้งมีน้อย					
15	กลุ่มเป้าหมายบางกลุ่ม เช่น หน่วยงานที่ดูแลแรงงานต่างด้าว ,ศุลกากร,การตรวจคนเข้าเมือง ไม่ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณา กำหนดนโยบายจัดตั้ง “นครแม่ สอด” อย่างเต็มที่					
16	นโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ไม่ สอดคล้องกับนโยบายหลักที่ รัฐบาลเร่งดำเนินเนินการ จึงขาด การเอาใจใส่จากผู้นำรัฐบาล					
17	ประเด็นหลักที่กำหนดเป็น นโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ได้แก่ การค้าชายแดนและการ จัดการแรงงานต่างด้าว ซึ่งทั้งสอง ประเด็นมีความละเอียดอ่อนใน การดำเนินการมาก จึงต้องมี ความระมัดระวังในการให้ท้องถิ่น ดำเนินการเอง					
18	การดำเนินการจัดตั้ง “นครแม่ สอด” ขาดการสนับสนุนจาก สื่อมวลชนระดับชาติ ส่งผลให้การ จัดตั้งไม่ประสบผลสำเร็จขึ้น					
19	ความไม่พร้อมด้านผังเมืองและสิ่ง อำนวยความสะดวกด้าน โครงสร้างพื้นฐานต่างๆในพื้นที่ทำ ใหการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ยังไม่ สามารถเกิดขึ้นได้ในขณะนี้					

ที่	ข้อความถาม	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ค่อนข้าง เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่ค่อย เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
20	คณะกรรมการที่เกี่ยวกับการ จัดตั้ง “นครแม่สอด” ประกอบด้วยบุคคลจากหลาย ระดับ หลายหน่วยงานทำให้การ ดำเนินการจัดตั้งมีหลายประเด็น ที่ยังตกลงกันไม่ได้					
21	ผู้นำคนสำคัญที่กำหนดนโยบาย พัฒนาเมืองการค้าชายแดนแม่ สอดมีหลายฝ่ายซึ่งแต่ละฝ่ายต่าง มีความเห็นที่แตกต่างกันใน ประเด็นเรื่องการเป็นท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ					
22	การจัดตั้ง “นครแม่สอด” ขาด การสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆทั้ง ภาคราชการและเอกชนในการให้ ความร่วมมือกับองค์กรปกครอง ท้องถิ่นที่มีอยู่เพื่อดำเนินการ ขับเคลื่อน					
23	การจัดตั้ง “นครแม่สอด” ละเลย การขอคำแนะนำและคำปรึกษาที่ ต้องคำนึงถึงความสำคัญของ วัฒนธรรม วิถีชีวิต และอัตลักษณ์ ของพื้นที่จากคนในท้องถิ่น					
24	ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด นโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ส่วนใหญ่ขาดแรงจูงใจในการ ทำงานเพื่อให้ไปสู่เป้าหมาย					
25	การสับเปลี่ยน โยกย้ายเจ้าหน้าที่ ในตำแหน่งต่างๆที่รับผิดชอบดูแล เกี่ยวกับการขับเคลื่อนนโยบาย การจัดตั้ง “นครแม่สอด” เป็นผล ให้ขาดการดำเนินการที่ต่อเนื่อง					

ที่	ข้อความถาม	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ค่อนข้าง เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่ค่อย เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
26	การผลิตเปลี่ยนรัฐบาลที่บริหารประเทศบ่อย ทำให้นโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ขาดการดำเนินการต่อเนื่อง					
27	การกำหนดนโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” มีการแทรกแซงการตัดสินใจจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆอย่างสลับซับซ้อน					
28	ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบายการจัดตั้ง “นครแม่สอด” มีผลทำให้ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับนโยบายฯ ต้องปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น					

ส่วนที่ 3 การประเมินความเป็นไปได้และข้อเสนอแนะ

คำชี้แจง: โปรดเขียนลงใน.....หรือเติมคำตอบโดยทำเครื่องหมาย ✓ (ถูก) หรือ ช่อง □ ในคำถามต่อไปนี้ ตามข้อมูลที่เป็นจริงมากที่สุด

1. จากการดำเนินการที่ผ่านมา ให้ท่านประเมินความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ว่ามีโอกาสมากน้อยเพียงใดที่จะประกาศจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ

- ☐ 1. ไม่มีโอกาส
- ☐ 2. มีโอกาสน้อย
- ☐ 3. มีโอกาสพอสมควร
- ☐ 4. มีโอกาสค่อนข้างมาก
- ☐ 5. มีโอกาสสำเร็จได้อย่างแน่นอน

2. ท่านคิดว่าการจัดตั้ง “นครแม่สอด” เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษยังมีปัญหาอื่นใดอีกบ้าง เพราะเหตุใดถึงเป็นเช่นนั้น และท่านมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....



รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิประเมินเครื่องมือการวิจัย

1. รองศาสตราจารย์ ดร.วัลลภ รัฐฉัตรานนท์
ตำแหน่ง: รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะ
สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
การศึกษา: ร.ด. (รัฐศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ความเชี่ยวชาญ: สอนวิชาหลักการปกครองท้องถิ่น, การปกครองท้องถิ่นไทย, การปกครอง
ท้องถิ่นเปรียบเทียบ, ระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐศาสตร์ และการบริหารโครงการ
2. นายวุฒิ สิทธิสุราษฎร์
ตำแหน่ง: รองผู้ว่าราชการจังหวัดตาก (พ.ศ.2552-ปัจจุบัน)
การศึกษา: พ.ม. (พัฒนบริหารศาสตร์) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า)
ความเชี่ยวชาญ: กำกับดูแลงานด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดตาก
3. อาจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์
ตำแหน่ง: อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
การศึกษา: Doctor of Political Science from Graduate School of International
Cooperation Studies, Kobe University, Japan.
ความเชี่ยวชาญ: หัวหน้าคณะผู้วิจัยโครงการศึกษาแนวทางการกำหนดขอบข่ายและรูปแบบ
ในการดำเนินการกิจกรรมหน้าที่ของนครแม่สอดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (2554)
4. ว่าที่พันตรี ไพฑูรย์ ปริญาธรรมกุล
ตำแหน่ง: เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 8 สำนักวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครแม่สอด
การศึกษา: ปริญญาโท มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ความเชี่ยวชาญ: ผู้รวบรวมเอกสารและข้อมูลของเทศบาลนครแม่สอดในการผลักดันสู่การ
จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
5. นายวิเชียร คำตองมา
ตำแหน่ง: สมาชิกสภาเทศบาลตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
การศึกษา: วท.ม. (วิทยาศาสตร์การกีฬา) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ความเชี่ยวชาญ: : ผู้รวบรวมเอกสารและข้อมูลในส่วนของเทศบาลตำบลท่าสายลวดในการ
ผลักดันสู่การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ



ภาคผนวก ค
ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม

ตารางผนวกที่ 1 ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม

Item	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
1	111.9500	95.741	.606	.837
2	111.8250	97.020	.488	.841
3	112.3500	101.413	.146	.853
4	112.3000	96.882	.389	.844
5	112.1750	95.789	.500	.840
6	112.0750	94.687	.616	.836
7	111.7500	100.756	.285	.847
8	111.9500	93.536	.669	.834
9	111.9750	98.846	.421	.843
10	111.8500	98.797	.327	.846
11	111.7750	98.487	.352	.845
12	111.8000	96.933	.652	.838
13	112.1750	97.379	.363	.845
14	111.4250	100.199	.342	.845
15	112.0000	97.436	.418	.843
16	112.0750	98.789	.371	.844
17	111.7250	96.563	.625	.838
18	112.0750	98.020	.422	.843
19	111.9750	99.358	.326	.846
20	112.0750	97.763	.461	.842
21	112.2250	98.384	.418	.843
22	111.8750	96.779	.540	.839
23	112.0000	95.385	.592	.837
24	111.9500	100.049	.266	.848
25	112.8000	103.703	.037	.856

ตารางผนวกที่ 1 (ต่อ)

Item	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
26	112.1750	103.738	.019	.859
27	112.0250	106.640	-.120	.858
28	111.7000	98.113	.473	.842

ประวัติการศึกษา และการทำงาน

ชื่อ-นามสกุล	นายณพพล อัครฮาด
วัน เดือน ปี ที่เกิด	วันที่ 2 เดือนสิงหาคม พ.ศ.2531
สถานที่เกิด	จังหวัดขอนแก่น
ประวัติการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ตำแหน่งปัจจุบัน	โฆษก สมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย
ทุนการศึกษาที่ได้รับ	ทุนผู้ช่วยสอน ระดับบัณฑิตศึกษา ปีการศึกษา 2554-2555 ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์