

ปัญหาและกระบวนการเพื่อการจัดตั้ง “นครแม่สอด”

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

แห่งใหม่ของประเทศไทย

The Problems and the Process to “Nakhon Maesot”

Establishment is Special Local Government

Organization, a Newest of Thailand

นพพล อัคราต * , ดร.วัลลภ รัฐฉัตรานนท์** และ ดร.สมเกียรติ วันทะนะ***

Noppon Akahat, Dr.Wanlop Ratchatranond and Dr.Somkiat Wantana

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ต้องการศึกษาปัญหาและกระบวนการในการดำเนินการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ และการวิจัยเชิงปริมาณ ทำการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถามและการรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยตรรกะพิจารณาความสอดคล้องของเนื้อหา และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณโดยใช้สถิติในการวิเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการจัดตั้ง มี 7 ขั้นตอน 1) ขั้นค้นหาและรวบรวมข้อมูล 2) ขั้นสนับสนุนการกำหนดนโยบาย 3) ขั้นกำหนดและวางนโยบาย 4) ขั้นกำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย 5) ขั้นนำเอานโยบายไปปฏิบัติ 6) ขั้นการ

* อาจารย์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

** รองศาสตราจารย์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

*** รองศาสตราจารย์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ประเมินผลนโยบาย และ 7) ขั้นตอนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย ส่วนปัญหาที่พบมากที่สุด คือ ปัญหาการผลัดเปลี่ยนรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศมีผลต่อการจัดตั้งนครแม่สอด และปัญหาทุกปัญหาที่ศึกษาครั้งนี้มีผลกับความเป็นไปได้ในการจัดตั้งที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ .05

คำสำคัญ: นครแม่สอด, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ, การจัดตั้ง

Abstract

This article aims to study the problems and the process in policy formulation of the local government organization to establish a special “Nakhon Maesot”, used a qualitative and a quantitative research methods, data was collected from a interviews, a questionnaires and a relevant documents, and analysis of qualitative data with the logical consistency of content and quantitative data analysis using statistical analysis. The results showed that the process to establishment including: 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, the most common problem is the problem of shifting from the government to run with the establishment and the relationship between the problem and the feasibility of setting up study found that all the problems that affect the establishment ,statistically significant at the 0.05 level.

Key Word: Nakhon Measot, Special Local Government Organization, Establishment

บทนำ

จากบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในมาตรา 78 (3) ที่ให้ “รัฐต้อง... กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขโรค และสาธารณสุขการ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” ประกอบกับความในมาตรา 284 วรรคเก้า ที่บัญญัติให้... “การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้ง” (วัลลภ รัฐฉัตรานนท์, 2554: 207) ทำให้ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วเป็นที่น่าสังเกตว่าได้ปรากฏความเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องผลักดันให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างจริงจัง (วสันต์ เหลืองประภัสส์, 2555) เพราะถือว่ารัฐได้เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษขึ้นได้ ซึ่งต่อมาใน พ.ศ.2553 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการตั้ง “คณะอนุกรรมการพัฒนารูปแบบการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายหรือกลุ่มพื้นที่และรูปแบบการจัดตั้งองค์กรบริหารการจัดการในพื้นที่พิเศษ” เพื่อทำการศึกษาและเสนอแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่ต่างๆ โดยได้นำเสนอพื้นที่นาร่อง 5 กลุ่มที่มีศักยภาพและความพร้อมเพื่อให้มีการจัดตั้งพื้นที่ที่มีความเหมาะสมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ

พิเศษที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มเมือง ศูนย์กลางการbinสุวรรณภูมิ จ. สมุทรปราการ, กลุ่มเมืองท่องเที่ยวเกาะสมุย จ. สุราษฎร์ธานี, กลุ่มเมืองประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา-สุโขทัย, กลุ่มเมืองอุตสาหกรรมและโลจิสติกส์แหลมฉบัง-มาบตาพุด และกลุ่มเมืองการค้าชายแดนแม่สอด จ.ตาก (สถาบันพระปกเกล้า, 2554: 19)

เมืองการค้าชายแดนอำเภอแม่สอด จ.ตากนั้น เป็นท้องถิ่นที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เพราะมีการดำเนินการขับเคลื่อนสู่การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีความเป็นรูปธรรมชัดเจนมาก (วสันต์ เหลืองประภัสส์, 2554) เพราะได้มีการศึกษาวิจัยจากสถาบันวิชาการต่างๆ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร (เทอดเกียรติ ชินสรนันท์, 2551) รวมทั้งมีการจัดสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่อง แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด ซึ่งดำเนินการภายใต้ความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสถาบันพระปกเกล้า โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) อันประกอบไปด้วยข้าราชการ นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ จากสถาบันต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่ขึ้น (เทอดเกียรติ ชินสรนันท์, 2555) จนกระทั่งแนวคิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นได้กลายเป็นนโยบายของรัฐบาลสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ.....(สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555) ซึ่งผ่านการพิจารณาและตีความของคณะกรรมการการกฤษฎีกาเรียบร้อยแล้ว (คณะกรรมการการกฤษฎีกา, 2554) และนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาตามระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในเดือนพฤษภาคม 2554 (เทศบาลนครแม่สอด, 2554) อันเป็นสาเหตุให้ความสำคัญของการจัดตั้งนครแม่สอด มีความสำคัญในฐานะนโยบายของรัฐบาลที่พยายามพัฒนาการกระจายอำนาจอีกระดับหนึ่ง นอกเหนือจากที่ทำกันตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการ

กระจายอำนาจ คือการพัฒนาพื้นที่ท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษให้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีรูปแบบและอำนาจหน้าที่สอดคล้องกับศักยภาพและความเหมาะสมกับพื้นที่

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นว่า การจัดตั้ง “นครแม่สอด” ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในประเทศไทยนั้น เป็นแนวคิดที่สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นที่สอดคล้องกับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ซึ่งมีศักยภาพในการเป็นประตูเศรษฐกิจที่จะเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และเป็นฐานในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ จัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและรองรับการเจริญเติบโตของพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญคือให้ “นครแม่สอดโมเดล” เป็นตัวแบบให้กับกลุ่มเมืองเมืองชายแดนอื่นๆ เช่น เมืองแม่สาย เมืองมุกดาหาร เมืองนครพนม เมืองหนองคาย เมืองอรัญประเทศ เมืองระนอง เมืองสะเดา เมืองประดังเบซซา และเมืองสุโขทัย-โลกที่มีลักษณะของท้องถิ่นคล้ายกัน (อภิรักษ์ โกษะโยธิน, 2553: 55) ซึ่งจากความสำเร็จของการดำเนินการจัดตั้ง “นครแม่สอด” นี้ในประเด็นปัญหาและกระบวนการที่เกิดขึ้นในการดำเนินการจัดตั้งยังไม่มีการศึกษาวิจัยประกอบกับความเป็นนโยบายที่ใช้เป็นตัวแบบที่จะพัฒนากลุ่มเมืองชายแดนที่อื่นๆ จึงเป็นเหตุจูงใจให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาปัญหาและกระบวนการที่เกิดขึ้นในการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งใหม่ อันจะนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืนและใช้เป็นแนวทางการปรับปรุงนโยบายของรัฐบาลที่พยายามพัฒนาการกระจายอำนาจอีกระดับหนึ่ง ที่สนับสนุนท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษให้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีรูปแบบและอำนาจหน้าที่สอดคล้องกับศักยภาพและความเหมาะสมกับพื้นที่ตน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษากระบวนการดำเนินการเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด”

2. เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด”

3. เพื่ออภิปรายผลและเสนอแนะผลที่เกิดขึ้นอันจะนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนากระบวนการในการจัดทำนโยบายเพื่อการจัดตั้ง “นครแม่สอด” เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อศึกษากระบวนการเพื่อดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดและการวิจัยเชิงปริมาณสำหรับการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการเพื่อดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) ระเบียบวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ และข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ การเข้าถึงเขตแบบมีส่วนร่วมในพื้นที่เทศบาลตำบลท่าสายลวด และเทศบาลนครแม่สอด จังหวัดตาก และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ซึ่งใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และข้าราชการส่วนภูมิภาค โดยใช้เนื้อหาของกระบวนการกำหนดนโยบายตามแนวคิดของ Harold D. Lasswell (1963: 15-25) ซึ่งได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบาย ออกเป็น 7 ขั้นตอน ดังนี้ 1) ขั้นการค้นหาและรวบรวมข่าวสารข้อมูล (Intelligence) 2) ขั้นเสนอแนะหรือสนับสนุนการกำหนดนโยบาย

(Recommending or Promoting) 3) ขั้นตอนการกำหนดหรือวางนโยบาย (Prescribing) 4) ขั้นกำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย (Invoking) 5) ขั้นนำเอานโยบายไปปฏิบัติ (Applying) 6) ขั้นประเมินผลของนโยบาย (Appraising) และ 7) ขั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย (Terminating) และใช้ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite model) สำหรับทำการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายใน 7 ขั้นตอน และสำหรับกรณีวิเคราะห์ข้อมูลนั้นผู้เขียนใช้วิธีการตีความเชิงตรรกะ (logical interpretation) โดยยึดความสอดคล้องของข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมและยึดหลักความสมเหตุสมผล (rational approach) ของข้อมูลที่ได้ซึ่งจะนำเสนอในแบบองค์รวมเพื่อพรรณนา (Descriptive) ข้อมูลที่เกิดจากการศึกษาต่อไป

2) ระเบียบวิธีการศึกษาเชิงปริมาณ (Quantitative research) ซึ่งใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้นเอง โดยใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีจากการตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องจากการประมวลสรุปจากนักวิชาการต่างๆ เช่น Truman (1971), Dye (1984), Bill (1993), ยอดชาย วิถีพานิช (2548), สุรสิทธิ์ วิจิตรจรรยา (2549), ศุภชัย ยาวะประภาส (2545) และ วัลลภ ลำพาย (2540) แล้วให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 ท่านตรวจทานและพิจารณาความสอดคล้องของข้อความต่างๆ จากนั้นก็นำไปทดสอบหาความเชื่อมั่นจนแน่ใจว่าสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการวิจัยครั้งนี้ได้จึงนำไปเก็บข้อมูลกับประชากรเป้าหมาย คือ คณะกรรมการผู้เข้าร่วมสัมมนาระดมความคิดเห็นเรื่องแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 จำนวน 220 คน (สถาบันพระปกเกล้า, 2554) โดยการใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) จากการให้เขียนหมายเลขรายชื่อผู้เข้าร่วมตามลำดับก่อนหลังลงในกระดาษแล้วสุ่มเลือกโดยใช้เลขตามตารางสุ่ม Random Digits (วัลลภ รัฐฉัตรานนท์, 2555: 150) จำนวน 120 รายชื่อแล้วส่งจดหมายตอบ-รับตามที่อยู่หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ที่ถูกสุ่มได้ โดยปรากฏว่าได้รับการตอบกลับคืนมาจำนวน 70 รายซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 30 ของกลุ่มประชากร (พิชิต พัทธกะเทพสมบัติ, 2548: 240) อันถือเป็นขนาดตัวอย่างที่เหมาะสมใน

การศึกษารั้งนี้ จากนั้นผู้วิจัยก็ทำการตรวจสอบความครบถ้วนสมบูรณ์ของชุดแบบสอบถาม แล้วก็เข้าสู่การประมวลผลโดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูปในการช่วยวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลประกอบด้วยค่าเฉลี่ย (Mean) ซึ่งมีค่าสูงสุดที่ 5, สถิติวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor analysis statistics) และ สถิติวิเคราะห์ถดถอยเชิงเส้นแบบพหุ (Multiple Linear Regression) กำหนดความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95

ผลการวิจัย

การศึกษากระบวนการดำเนินการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด”

จากการศึกษากระบวนการในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด” โดยใช้การอธิบายตามตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Theory) ซึ่งสามารถสรุปตามกระบวนการหรือขั้นตอนในการกำหนดนโยบายตามแนวทางของ Lasswell (1963) ได้ดังนี้

พื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นพื้นที่เมืองการค้าชายแดนที่มีศักยภาพในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การลงทุนภาคการเกษตรและอุตสาหกรรม มีจำนวนแรงงานจากคนต่างด้าวที่มีจำนวนมากที่เข้ามาในพื้นที่ และการค้าชายแดนที่มีมูลค่าสูงหลายหมื่นล้านบาทต่อปี (วสันต์ เหลืองประภัสส์, 2554) ซึ่งข้อมูลส่วนนี้มีการนำเสนอและเก็บรวบรวมทั้งในระดับรัฐบาล เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น และในระดับท้องถิ่น เช่น หอการค้าจังหวัดตาก สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก ตำนาศุลกากรแม่สอด เป็นต้น เพื่อให้เห็นว่าแม่สอดมีศักยภาพและความพร้อมในการพัฒนาสู่การจัดระเบียบทางการปกครองใหม่ๆ มากกว่าการเป็นอำเภอที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือ

รูปแบบเทศบาลที่เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั่วไป จากข้อมูล que แสดงถึงศักยภาพของท้องถิ่นดังกล่าว ทำให้กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ได้มีการวางแผนเสนอให้มีการจัดตั้งจังหวัดแม่สอดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2544 เพื่อให้สมฐานะเมืองชายแดนของประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่ตรงข้ามอำเภอแม่สอด คือ จังหวัดเมียวดี (Myawadi) สหภาพเมียนมาร์ และเสนอเรื่องการจัดตั้งจังหวัดแม่สอดต่อ พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีที่ได้เดินทางมาประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรที่อำเภอแม่สอดในขณะนั้น (อัศวิน พินิจวงศ์, 2555) แต่นายกรัฐมนตรีเห็นว่า พื้นที่อำเภอแม่สอด มีความสำคัญด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการค้าชายแดน จึงเห็นควรที่จะให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองแม่สอด พร้อมอนุมัติหลักการและได้จัดทำร่างกฎหมายให้แม่สอดมีฐานะเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเช่นเดียวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษเงินเงินของสาธารณรัฐประชาชนจีน (SHENZHEN Special Economic Zone) ขึ้นมาจำนวน 1 ฉบับ (เทิดเกียรติ ชินสรนันท์, 2555) แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้สิ้นสุดวาระของรัฐบาลชุดดังกล่าวเสียก่อน

หลังจากนั้นในช่วง พ.ศ.2548-พ.ศ.2550 ความวุ่นวายทางการเมืองในระดับชาติที่เกิดขึ้นก็ทำให้นโยบายการพัฒนาเมืองการค้าชายแดน อำเภอแม่สอด เกิดภาวะชะงักงันในการขับเคลื่อนนโยบาย จนหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 บรรยากาศทางการเมืองระดับชาติเริ่มคลี่คลายลง กลุ่มการเมืองท้องถิ่น จึงนำเรื่องการพัฒนาพื้นที่อำเภอแม่สอดสู่การจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ให้อำนาจกระทำได้ กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นจึงนำเรื่องดังกล่าวไปปรึกษาหารือและได้รับการสนับสนุนแนวคิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดตาก (นายชุมพร พลรักษ์) ในการวางแผนทางจากการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อต่อไปจะขยับฐานะตนเองสู่การเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตปกครองพิเศษ ที่มีพื้นที่ครอบคลุมอำเภอฝั่งตะวันตกของจังหวัดตาก ซึ่งทำให้แนวคิดการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษก่อตัวขึ้นมา พร้อมกับทางจังหวัดตากได้ให้ทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยและออกคำสั่งตั้ง

คณะทำงาน (วุฒิ สิทธิสุราษฎร์, 2555) เพื่อให้แม่สอดมีฐานะเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในอนาคต ซึ่งจากการสนับสนุนและเสนอแนะดังกล่าวทำให้เกิดเครือข่ายการสนับสนุนทั้งจากผู้บริหารจังหวัด (ผู้ว่าฯ) ผู้บริหารอำเภอ (นายอำเภอ) สภาอุตสาหกรรม สภาหอการค้า องค์การธุรกิจเอกชน และประชาชนจำนวนหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่สนับสนุนการทำงานของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นอยู่แล้วเห็นความสำคัญของผลประโยชน์ที่แม่สอดจะได้รับจากการพัฒนา

จากนั้นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นก็เดินทางเข้าพบผู้นำรัฐบาลคนต่างๆ ได้แก่ นายสมัคร สุนทรเวช นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ จนกระทั่งได้รับการตอบรับที่จะผลักดันสู่การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างชัดเจน ในสมัย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งถือเป็นประเด็นหนึ่งที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา ภายหลังการรับตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี กลายเป็นว่าประเด็นเรื่องของแม่สอดได้รับการวางหรือกำหนดเป็นนโยบายระดับรัฐบาลขึ้นแล้ว ซึ่งในการนี้รัฐบาลเองได้มีการตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาและวางแผนพัฒนาเมืองที่มีลักษณะพิเศษสู่การจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งเมืองที่ได้รับเลือกหนึ่งในนั้นคือ เมืองการค้าชายแดนอำเภอแม่สอด ส่วนในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง (กกถ.) เองก็ได้ร่วมมือกับสถาบันพระปกเกล้าและได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ในการเลือกทำประเด็นใดก็ได้ที่เห็นว่ามีความประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ ปรากฏว่า คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ เลือกที่ทำการศึกษาเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด” จังหวัดตาก ทำให้เรื่องของแม่สอดมีความชัดเจนในระดับนโยบายเพิ่มมากขึ้น (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2555) ต่อมาคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ร่วมสถาบันพระปกเกล้า และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้มีการจัดระดมความคิดเห็นเพื่อเป็นการวางแผนและทำความเข้าใจเป็นแนวทางเดียวกันสำหรับหน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องระดับนโยบายและระดับปฏิบัติในพื้นที่สำหรับการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดขึ้นที่

กรุงเทพมหานคร และที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตากซึ่งถือเป็นการกำหนดสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันนโยบายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด” ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ มีความเข้าใจในแนวทางการทำงานในการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่ชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (วสันต์ เหลืองประภัสส์, 2555)

จากนั้นคณะกรรมการกระจายอำนาจ ก็ได้ทำการพิจารณาและร่างกฎหมายในส่วนของตนขึ้นเรียกว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ. พร้อมนำเสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบและตีความบทบัญญัติต่างๆ ในร่างฉบับดังกล่าว และให้คณะรัฐมนตรีบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้มีการนำเสนอร่างฯ ดังกล่าว ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2554 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555) ทำให้ประเด็นเรื่องการการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด” มีความก้าวหน้ามากขึ้นจนเกิดเป็นร่างกฎหมายที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม แม้จะยังไม่สามารถทำได้จริงแต่ก็ถือว่ากระบวนการต่างๆ ที่เริ่มมาแต่ต้นนั้น ณ บัดนี้ได้กลายเป็นนโยบายที่ถูกนำไปเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติแล้ว

ต่อมาในเดือน กรกฎาคม พ.ศ.2554 ได้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปและได้ผู้นำรัฐบาลคนใหม่ เป็นนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งถือเป็นช่วงเวลาที่จะวัดใจรัฐบาลใหม่ที่จะได้ทำการประเมินนโยบายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด” ว่ามีความสำคัญหรือสมควรจะผลักดันต่อหรือไม่ นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ ในฐานะประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ในรัฐบาลชุดใหม่ก็เห็นว่า นครแม่สอดเป็นท้องถิ่นที่มีร่างพระราชบัญญัติของตนอยู่แล้ว โดยเฉพาะเป็นร่างฯ ที่ผ่านการพิจารณาและตรวจตราของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วสมควรผลักดันสู่การจัดตั้งเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษต่อไป แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ยังคงค้างอยู่ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะเห็นได้ว่า การผลักดันรัฐบาลที่เกิดขึ้น

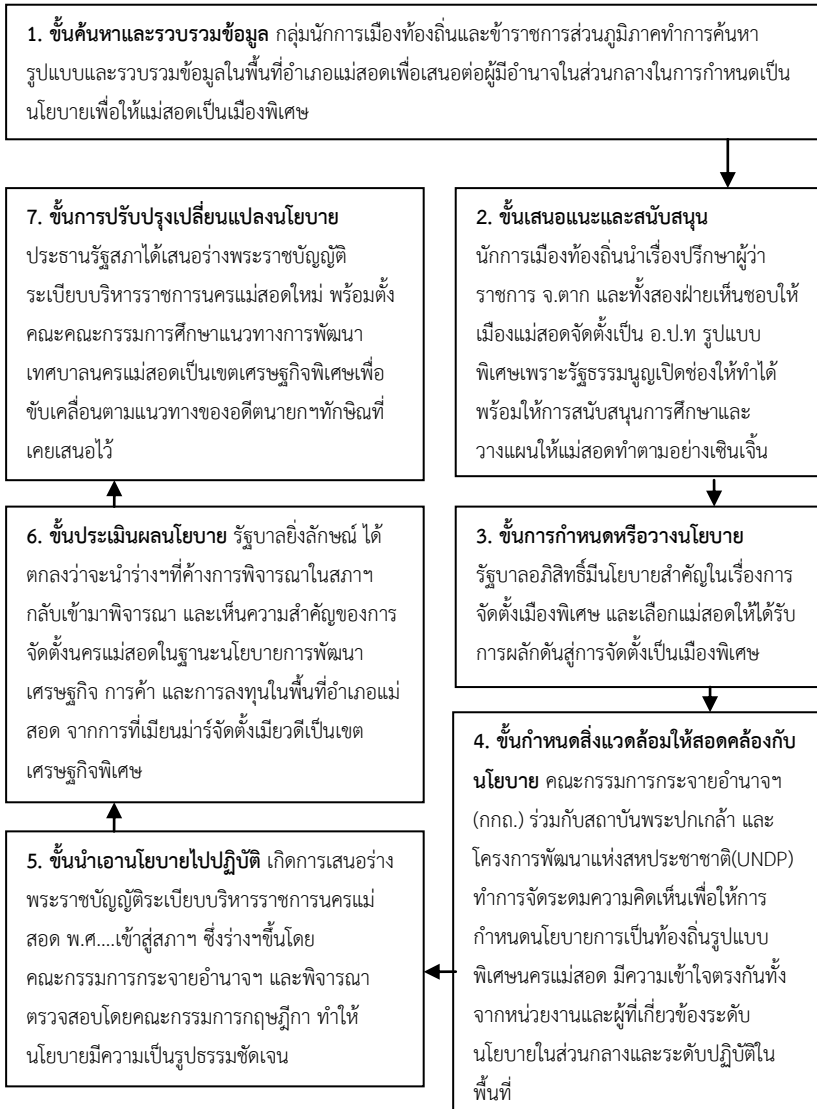
มีผลต่อการผลักดันการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด” เช่นกัน (เทศบาลนครแม่สอด, 2555)

แต่อย่างไรก็ตามในขั้นต่อมา ปรากฏว่าประเด็นที่เมืองแม่สอดได้รับความสนใจจากรัฐบาลชุดใหม่คือประเด็นเรื่องนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน มากกว่านโยบายการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการจัดตั้งเมืองพิเศษขึ้นดังเช่นรัฐบาลชุดก่อนหน้านี้ เพราะปัจจัยจากภายนอกคือสหภาพเมียนมาร์ ได้เปิดพื้นที่ทำการเขตเศรษฐกิจเมียวดี (Myawadi Border Trade Zone) อย่างเป็นทางการ ในปลายปี 2554 ซึ่งเมียวดีเป็นจังหวัดของประเทศเมียนมาร์ที่ตั้งอยู่ตรงข้ามอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ทำให้รัฐบาลไทยเริ่มต้นตัวและเห็นความสำคัญของเมืองแม่สอดในฐานะเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้น ที่จะเชื่อมโยงหรือทำเป็นเมืองคู่แฝดกับเขตเศรษฐกิจพิเศษของเมียนมาร์ ทำให้ประธานรัฐสภา ลงพื้นที่และเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... ฉบับใหม่ขึ้นพร้อมมอบร่างฉบับนั้นให้กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในวันที่ลงพื้นที่ และตั้งคณะทำงานในระดับรัฐสภา ชื่อ “คณะกรรมการศึกษาแนวทางการพัฒนาเทศบาลนครแม่สอดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ” ซึ่งจะเห็นนโยบายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของประธานรัฐสภานั้นจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนมากกว่าการกระจายอำนาจให้แก่การปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับผู้เขียนแล้วถือเป็นขั้นปรับปรุงนโยบายใหม่ของฝ่ายรัฐบาลพรรคเพื่อไทยที่ทำให้นโยบายการพัฒนาเมืองแม่สอดมีลักษณะเหมือนนโยบายที่พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีเคยเสนอเป็นหลักการและร่างเป็นนโยบายไว้ตั้งแต่ พ.ศ.2547 ซึ่งร่างฯ ของประธานรัฐสภานี้มีการนำเสนอเข้าสู่ระเบียบวาระการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว โดยมีประธานรัฐสภา เป็นผู้เสนอพร้อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยลงชื่อรับรองอีก 23 คน เพื่อจะผลักดันให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่สำคัญโดยเฉพาะด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการค้าชายแดน

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 2 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2556)

พร้อมกับต่อไป (เอกสารกองวิชาการและแผนงาน สำนักงานเทศบาลนครแม่สอด, 2554) ซึ่งจากการศึกษานี้ผู้เขียนขอสรุปการอธิบายเป็นแผนภาพดังนี้



ภาพที่ 1 สรุปรกระบวนการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ นครแม่สอด

การศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินการเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด”

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

1) การศึกษาระดับปัญหาที่มีความสำคัญในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด” พบว่าปัญหาที่มีความสำคัญลำดับที่ 1 คือ ปัญหาจากการพลัดเปลี่ยนรัฐบาลที่บริหารประเทศบ่อย ทำให้นโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ขาดการดำเนินการที่ต่อเนื่อง ($\bar{x} = 4.04$) รองลงมาคือ ปัญหาจากประเด็นหลักที่กำหนดเป็นนโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ได้แก่ การค้าชายแดนและการจัดการแรงงานต่างด้าวซึ่งทั้งสองประเด็นมีความละเอียดอ่อนในการดำเนินการมาก จึงต้องมีความระมัดระวังในการให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง ($\bar{x} = 3.97$) ส่วนปัญหาที่อยู่ลำดับสุดท้ายคือ ปัญหาจากสถานะของ “นครแม่สอด” ต้อยต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับท้องถิ่นอื่น ทำให้อำนาจในการต่อรองให้ได้มาซึ่งการสนับสนุนเพื่อให้การจัดตั้งมีน้อย ($\bar{x} = 2.32$)

2) นำสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด” มาทำการจัดกลุ่มใหม่ตามลักษณะและความสอดคล้องของปัญหาที่มีร่วมกัน โดยผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) พบว่าตัวแปรที่สร้างขึ้นจำนวน 28 ตัวแปร สามารถจัดกลุ่มตามลักษณะองค์ประกอบที่เกิดขึ้นร่วมกันจำนวน 7 กลุ่มปัญหา ดังนี้

กลุ่มตัวประกอบ I มีตัวแปร 4 ตัว ซึ่งปัญหาต่างๆ ในกลุ่มนี้สามารถสรุปเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ “ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่”

กลุ่มตัวประกอบ II มีตัวแปร 4 ตัว ซึ่งปัญหาต่างๆ ในกลุ่มนี้สามารถสรุปเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ “ปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์และการสนับสนุนจากกลุ่มอื่นๆ”

กลุ่มตัวประกอบ III ประกอบด้วยตัวแปร 4 ตัว ซึ่งปัญหาต่างๆ ในกลุ่มนี้สามารถสรุปเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ “ปัญหาจากวัตถุประสงค์ ค่านิยม และประเด็นหลักของการกำหนดนโยบาย”

กลุ่มตัวประกอบ IV ประกอบด้วยตัวแปร 3 ตัว ซึ่งปัญหาต่างๆ ในกลุ่มนี้สามารถสรุปรวมเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ ปัญหาจากกลุ่มเป้าหมายในการกำหนดนโยบาย

กลุ่มตัวประกอบ V ประกอบด้วยตัวแปร 4 ตัว ซึ่งปัญหาต่างๆ ในกลุ่มนี้สามารถสรุปเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ “ปัญหาจากความเป็นไปได้ทางการเมือง”

กลุ่มตัวประกอบ VI ประกอบด้วยตัวแปร 5 ตัว ซึ่งปัญหาต่างๆ ในกลุ่มนี้สามารถสรุปเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ “ปัญหาจากกลุ่มผลักดันนโยบาย”

กลุ่มตัวประกอบ VII ประกอบด้วยตัวแปร 4 ตัว ซึ่งปัญหาต่างๆ ในกลุ่มนี้สามารถสรุปเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันคือ “ปัญหาจากการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสถานะและผังเมืองของแม่สอด”

3) ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มปัญหาที่ศึกษากับความเป็นไปได้ในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด” สำหรับแนวทางการศึกษานั้นได้นำตัวแปรจากผลการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) มาทดสอบกับตัวแปรตาม คือ ระดับความเป็นไปได้ในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด โดยจากการนำตัวแปรปัญหาอันประกอบด้วยตัวแปรย่อยทั้งสิ้น 28 ตัวแปร มาวิเคราะห์องค์ประกอบ (factor Analysis) เพื่อลดจำนวนตัวแปร ซึ่งผลจากการวิเคราะห์

องค์ประกอบ คงเหลือตัวแปรเพียง 7 กลุ่มตัวแปร จากนั้นก็นำตัวแปรอิสระทั้ง 7 กลุ่มตัวแปร กับตัวแปรตาม 1 ตัว ไปทดสอบความเพื่อหาความสัมพันธ์โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression) โดยมีผลการวิเคราะห์ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงผลการทดสอบความเพื่อหาความสัมพันธ์โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ถดถอยพหุ

ตัวแปร	ค่า	ค่าสัมประสิทธิ์	t	Sig.t
	สัมประสิทธิ์	คะแนน		
	คะแนนดิบ	มาตรฐาน		
	B	Beta		
1) กลุ่มปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่	.417	.575	157.6	.00
2) กลุ่มปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์และการสนับสนุนจากกลุ่มอื่นๆ	.320	.442	121.2	.00
3) กลุ่มปัญหาจากวัตถุดิบประสงค์ ค่านิยม และประเด็นหลักของการกำหนดนโยบาย	.282	.389	106.7	.00
4) กลุ่มปัญหาจากกลุ่มเป้าหมายในการกำหนดนโยบาย	.254	.350	95.9	.00
5) กลุ่มปัญหาจากความเป็นไปได้ทางการเมือง	.229	.317	86.7	.00
6) กลุ่มปัญหาจากกลุ่มผู้ผลักดันนโยบาย	.221	.305	83.4	.00

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ตัวแปร	ค่า สัมประสิทธิ์ คะแนนดิบ	ค่าสัมประสิทธิ์ คะแนนมาตรฐาน	t	Sig.t
	B	Beta		
7) กลุ่มปัญหาจากการเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสาร สถานะและผัง เมืองของแม่สอด	.053	.074	20.2	.00
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) สามารถอธิบายความเป็นไปได้ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

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

จากการทดสอบความสัมพันธ์รายตัวแปร ระหว่างตัวแปรความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง “นครแม่สอด” กับตัวแปรปัญหา ทั้ง 7 กลุ่มปัญหา พบว่า ค่าความน่าจะเป็นของ t ของตัวแปรกลุ่มตัวประกอบทั้ง 7 กลุ่มมีค่าเท่ากับ 0.00 ซึ่งเป็นค่าที่น้อยกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จึงสรุปได้ว่า ณ ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95 ทุกกลุ่มปัญหามีความสัมพันธ์กับความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง “นครแม่สอด”

สำหรับขนาดและทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทำนาย (ตัวแปรอิสระ) ทั้ง 7 ตัวแปรดังกล่าวข้างต้นกับตัวแปรเกณฑ์ (ตัวแปรตาม) ซึ่งอธิบายโดย

ค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยของคณะกรรมการ (Beta) เรียงลำดับความสัมพันธ์จากมากไปน้อย ดังนี้ ลำดับที่ 1 กลุ่มปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ (Beta = 0.575), ลำดับที่ 2 กลุ่มปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์และการสนับสนุนจากกลุ่มอื่นๆ (Beta = 0.442), ลำดับที่ 3 กลุ่มปัญหาจากวัตถุประสงค์ ค่านิยม และประเด็นหลักของการกำหนดนโยบาย (Beta = 0.389), ลำดับที่ 4 กลุ่มปัญหาจากกลุ่มเป้าหมายในการกำหนดนโยบาย (Beta = 0.350), ลำดับที่ 5 กลุ่มปัญหาจากความเป็นไปได้ทางการเมือง (Beta = 0.317), ลำดับที่ 6 กลุ่มปัญหาจากกลุ่มผู้ผลักดันนโยบาย (Beta = 0.305) และลำดับที่ 7 กลุ่มปัญหาจากการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สถานะและผังเมืองของแม่สอด (Beta = 0.074)

อภิปรายผล

ขั้นตอนหรือกระบวนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” นั้นมิใช่ขั้นตอนหรือกระบวนการที่ปลอดจากการเมือง (nonpolitical) และต้องอาศัยการเข้าถึงและกระบวนการทางเทคนิค (Technical) ของผู้ผลักดันนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนและครอบคลุมถึงพฤติกรรมของบุคคลและปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มชนชั้นนำต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของจุมพล หนีมพานิช (2529) ที่พบว่ากำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศไทยที่ผ่านมามักจะกระทำหรือดำเนินการโดยชนชั้นนำที่เป็นคนส่วนน้อย ส่วนการทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม อัตลักษณ์ของพื้นที่ ผลกระทบทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความแตกต่างของชุมชนท้องถิ่นที่จะมารวมกันเพื่อเป็นหน่วยทางการเมืองเดียวกันในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด” นั้น ก็พบว่าสอดคล้องกับการศึกษาของวัลลภ ศิริเลิศตระกูล (2539) ที่พบว่ารูปแบบการบริหารที่นำมาใช้กับเมืองพัฒนานั้นไม่สามารถบรรลุเป้าหมายเนื่องจากระเบียบบริหารราชการของไทยมีลักษณะรวม

ศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง และการนำระเบียบกฎหมายที่ใช้กับเทศบาลทั่วไปมาบังคับใช้กับเมืองพัทยาโดยไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อม วัฒนธรรมทางการเมืองของเมืองพัทยาย่อมส่งผลกระทบเกิดขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” จึงไม่ได้แยกกันอย่างเด็ดขาดจากมิติทางการเมือง (Politics) หากแต่มีความสัมพันธ์ในลักษณะบูรณาการ (Integration) กันอย่างใกล้ชิด ซึ่งมีมิติทางการเมืองดังกล่าวมีลักษณะพหุนิยม (pluralism) ดังจะเห็นได้จากกระบวนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของของ “นครแม่สอด” (พ.ศ.2547 - 2555) สะท้อนถึงความพยายามของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่และความไม่แน่นอนในเชิงนโยบายการพัฒนาพื้นที่ของรัฐบาลระดับชาติ โดยกระบวนการกำหนดนโยบายแม้จะถูกผลักดันจากกลุ่มการเมืองระดับท้องถิ่น แต่ก็ถูกเปลี่ยนแปลงโดยนักการเมืองระดับชาติ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและสับสนในการกำหนดเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาพื้นที่อำเภอแม่สอด คล้ายคลึงกับการศึกษาของแมนรัตน์ รัตนสุคนธ์ (2537) ที่ศึกษาความขัดแย้งทางการเมืองในการกำหนดนโยบายจากกรณีการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นในสมัยนายชวน หลีกภัย พบว่ามีความขัดแย้งในการพิจารณาการร่างพระราชบัญญัติฯ ของคณะกรรมการดังกล่าวซึ่งประกอบด้วย ฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายนักวิชาการ เนื่องจากแต่ละฝ่ายต่างก็มีความคิดเป็นของตนเอง ยึดมั่นในเหตุผลของตนเอง และยึดมั่นในหลักวิชาของตน จึงทำให้เกิดความเห็นไม่ตรงกันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

จากการศึกษาปัญหาในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดโดยภาพรวม แสดงให้เห็นว่า การจัดตั้ง “นครแม่สอด” ยังมีปัญหาที่มาจากความไม่เห็นด้วยในประเด็นต่างๆ โดยภาพรวมจากผู้กำหนดนโยบายโดยตรง ซึ่งคล้ายกับการศึกษาของนฤชา สุวรรณลาภา (2542) ที่พบว่าการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานครที่เกิดขึ้น ผู้กำหนดนโยบายยังเห็นว่าจะมีความไม่เหมาะสมและเอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหาของกรุงเทพมหานครได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่ง

ปัญหาท้องถิ่นของกรุงเทพฯ ปัจจุบันได้กลายเป็นปัญหาระดับชาติที่ต้องอาศัยกลไกของรัฐบาลเข้ามาแก้ไข และจากการระดมความคิดเห็นในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในพื้นที่ซึ่งไม่รับรู้รับทราบในการดำเนินการจัดตั้ง ซึ่งสะท้อนทัศนคติของการกำหนดนโยบายที่ผู้ที่มีส่วนขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ ยังขาดการมีส่วนร่วมและตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของจุฑาทิพย์ สุจริตกุล (2545) ที่ศึกษาความพร้อมในด้านต่างๆ และประเมินระดับความพร้อมของจังหวัดภูเก็ตในการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยในด้านความพร้อมของประชาชนในพื้นที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจทางด้านการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ การมีส่วนร่วมในทางการเมือง ความกระตือรือร้นและจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของพื้นที่ในฐานะคนภูเก็ตด้วย นอกจากนั้นปัญหาย่อยที่สำคัญที่สุดที่พบคือ ปัญหาการผลัดเปลี่ยนรัฐบาลที่บริหารประเทศบ่อย ทำให้นโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ขาดการดำเนินการที่ต่อเนื่อง นั้นทำให้เห็นว่าอิทธิพลทางการเมืองจากรัฐบาลระดับชาติ เข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ส่งผลให้นโยบายต้องปรับเปลี่ยนหรือเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายที่กำหนดไว้

ข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาครั้งนี้ มีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด” ดังนี้

1. เทศบาลนครแม่สอดและเทศบาลตำบลท่าสายลวด ควรปลูกจิตสำนึกให้บุคลากรของตนให้ยึดมั่นในหลักการทำงานแบบบูรณาการที่อิงพื้นที่เป็นหลักเพื่ออำนวยความสะดวกในด้านการส่งเสริมภารกิจในพื้นที่เพื่อรองรับการจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จะเกิดขึ้น

2. รัฐบาลควรสนับสนุนให้ท้องถิ่นที่จะยกฐานะเป็น “นครแม่สอด” มีศักยภาพและความพร้อมสามารถดำเนินการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามศักยภาพและการพัฒนาที่ท้องถิ่นนั้นๆ มี เพื่อจะทำให้ท้องถิ่นเกิดการพัฒนาและสามารถจัดการตนเองได้อย่างเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ โดยต้องมี แผน และหลักเกณฑ์ในการที่จะดำเนินการจัดตั้งท้องถิ่นที่มีศักยภาพและความพร้อมสำหรับการพัฒนาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้ใช้เป็นแนวทางการดำเนินการ

3. สนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมและรับรู้ข้อมูลข่าวสารการกำหนดนโยบายทุกขั้นตอน

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการกฤษฎีกา. 2555. เรื่องเสร็จที่ 350/2554 สรุปสาระสำคัญร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... ค้นเมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 2555 จาก <http://www.krisdika.go.th>.

จุฑาทิพย์ สุจริตกุล. 2545. การประเมินระดับความพร้อมของจังหวัดภูเก็ตเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ. วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

จุมพล นิมพานิช. 2529. ขนชั้นนำทางการเมืองไทยกับการกำหนดนโยบาย: ศึกษาเฉพาะกรณีการผลิต และจำหน่ายน้ำตาลทราย 2522-2525. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

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

เทอดเกียรติ ชินสรนันท์. 2551. การพัฒนารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ

พิเศษ โดยรวมเทศบาลเมืองแม่สอดเทศบาลตำบลท่าสายลวดและองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ. วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา
ยุทธศาสตร์การพัฒนา, มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร.

_____. 2555. นายกเทศมนตรีเทศบาลนครแม่สอด (สัมภาษณ์). 17 กันยายน
2555.

นฤชา สุวรรณมาลา. 2542. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 กับการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร
ราชการกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา
นิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ. 2548. การสำรวจโดยการสุ่มตัวอย่าง. กรุงเทพฯ: เสม
ธรรม.

แมนรัตน์ รัตนสุคนธ์. 2537. ความขัดแย้งทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย
ศึกษาเฉพาะกรณีการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วน
ตำบล โดยคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นใน
สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา
การเมืองการปกครอง, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ยอดชาย วิถีพานิช. 2548. “นโยบายสาธารณะ: นโยบายของรัฐจากฝ่ายการเมืองสู่
ฝ่ายบริหาร.” วารสารการเมืองการปกครอง 2 (2): 22-41.

วสันต์ เหลืองประภัสส์. 2554. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเพื่อศึกษาแนว
ทางการกำหนดขอบข่ายและรูปแบบในการดำเนินการกิจหน้าที่ของนครแม่
สอดในฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ. กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. 2555. อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
(สัมภาษณ์). 3 กันยายน 2555.

วัลลภ ลำพวย. 2540. **ปัญหาและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ของไทย**

ไปปฏิบัติ. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์ดุขฎิบัณทิต สาขาวิชาการปกครอง,
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วัลลภ รัฐนันตรานนท์. 2554. **หลักการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: ทองกมล.

_____. 2555. **วิธีและเทคนิคในการวิจัยทางรัฐศาสตร์.** กรุงเทพฯ: ทองกมล.

วัลลภ ศิริเลิศตระกูล. 2539. **การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเมืองพัทยา: ปัญหาและ
แนวทางแก้ไข.** วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณทิต สาขาวิชาการปกครอง,
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วุฒิ สิทธิสุราษฎร์. 2555. **รองผู้ว่าราชการจังหวัดตาก (สัมภาษณ์).** 18 กันยายน
2555.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. 2545. **นโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

สถาบันพระปกเกล้า. 2554. **รายงานสรุปผลการสัมมนาแนวทางการขับเคลื่อน
องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด”.** กรุงเทพฯ: จรัล
สนิทวงศ์การพิมพ์.

สุรสิทธิ วชิรจร. 2549. **นโยบายสาธารณะเบื้องต้น.** กรุงเทพฯ: ธเนศวรพรินตัง.

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

อภิรักษ์ โกษะโยธิน. 2553. “เหตุผล ความจำเป็น และทิศทางในการขับเคลื่อน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด.” ใน **รายงานสรุปผล
การสัมมนาแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
“นครแม่สอด”.** กรุงเทพฯ: จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์.

อัศวิน พินิจวงศ์. 2555. **สมาชิกสภาเทศบาลนครแม่สอด (สัมภาษณ์).** 17 กันยายน
2555.

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 2 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2556)

เอกสารกองวิชาการและแผนงาน สำนักงานเทศบาลนครแม่สอด. 2554. คำสั่ง
รัฐสภาที่ 84/2554 เรื่องแต่งตั้ง “คณะกรรมการศึกษาแนวทางการพัฒนา
เทศบาลนครแม่สอดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ” เลขรับที่ 1461 ลงวันที่ 19
ธันวาคม 2554.

Bill J. 1993. “Policy Analysis Model and Approaches.” in **The Policy Process**. New York: Harvester Wheatsheaf.

Dye, T. 1984. **Understanding Public Policy**. 5th ed. New Jersey: Prentice-Hall.

Harold, D. 1963. **The Future of Political Science**. New York: Prentice-Hall.

Truman, D. 1971. **The Governmental Process: Political Interests and Public opinion**. 2nd ed. New York: A.A. Knopf.