



กระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดตั้ง
“นครแม่สอด”: ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างชนชั้นนำ
ในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น*
Policy-Making Process to Establishment
“Nakhon Maesot”: Power Interaction between Elites
in Official of Central, Regional and Local

นพพล อัครฮาต**

Noppon Akahat

* ปรับปรุงจากบทความของผู้เขียน นำเสนอในงานประชุมวิชาการระดับชาติ พะเยา
วิจัย ครั้งที่ 2 วันที่ 17-18 มกราคม พ.ศ.2556 ณ อาคารเทคโนโลยีสารสนเทศและ
การสื่อสาร มหาวิทยาลัยพะเยา จังหวัดพะเยา

** อาจารย์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์; Email: n-
akahat@hotmail.co.th

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” จังหวัดตาก โดยใช้แนวคิดขั้นต้นในการวิเคราะห์ตัวแสดงและปัจจัยต่างๆที่เกิดขึ้นในกระบวนการหรือขั้นตอนตามการกำหนดนโยบายซึ่งแบ่งเป็น 7 ขั้นตอน ทำการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การสังเกตในพื้นที่ และการรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง และทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ตรรกะพิจารณาความสอดคล้องของเนื้อหาแล้วนำเสนอโดยการพรรณนาตามกระบวนการกำหนดนโยบายที่วางไว้ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้ง “นครแม่สอด” ให้มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นสามารถอธิบายได้ 7 ขั้นตอนซึ่งประกอบด้วย 1) ขั้นค้นหาและรวบรวมข้อมูลมีตัวแสดงสำคัญ 2) ขั้นเสนอแนะ 3) ขั้นกำหนดกำหนดและวางนโยบาย 4) ขั้นกำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย 5) ขั้นนำเอานโยบายไปปฏิบัติ 6) ขั้นการประเมินผลนโยบาย และ 7) ขั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย ซึ่งในขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้จะมีตัวแสดงที่เข้าไปเกี่ยวข้องด้วย คือ ผู้นำรัฐบาล ผู้นำท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประธานรัฐสภา และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการต่างๆ ในการกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดได้แก่ ปัจจัยด้านพื้นที่อำเภอแม่สอดที่มีศักยภาพสำหรับการพัฒนา ปัจจัยด้านตัวผู้นำท้องถิ่นที่มีความสามารถในการเข้าถึงผู้กำหนดนโยบายระดับชาติ ปัจจัยจากรัฐธรรมนูญที่เปิดช่องทางให้สามารถจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้ ปัจจัยจากผู้นำรัฐบาลในวางนโยบายสำหรับการกระจายอำนาจให้มีลักษณะยึดพื้นที่เป็นหลัก และปัจจัยจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อนบ้านที่มีผลทำให้รัฐบาลภายในต้องปรับปรุงนโยบายของตนตาม

คำสำคัญ: กระบวนการกำหนดนโยบาย, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ, นครแม่สอด

Abstract

This article aims to describe the policy-making process to establish the Special local government organization, “Nakhon Maesot”, Tak by used the elite concept to analyze the Actor and the various factors involved in the policy-making process them, which was concerned into step seven. The data collected from the interviews. Observed in the area and find related documents, data analysis by using the consistency of content and presentation by describing the process of policy along objectives. The results showed that the policy-making process to established the Special local government organization “Nakhon Maesot”, which can be described as consisting of seven steps, 1) Intelligence step, 2) Promoting step, 3) Prescribing step, 4) Invoking step, 5) Applying step, 6) Appraising step, and 7) Terminating step, which have the government leader, the local leader, the provincial governor, the commission of decentralization to the local government and the head of parliament into concerned. And others factors were concerned in the policy-making process to established the Special local government organization “Nakhon Maesot”, including, Factor form area where is potential for development, factor form the local leader whom be ability into the national policy-maker, factor form the Constitution that provides a way for local governments to establish special forms. Factor form the government's decentralization policy for the area to have a look And factors of economy and social transformation of the neighbor country that resulted in the need to update their policies accordingly.

Keywords: Policy-Making Process, Special Local Government Organization, Nakhon Maesot

บทนำ

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เป็นที่น่าสังเกตว่าได้ปรากฏความเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องผลักดันให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างจริงจัง รวมถึงมีข้อเรียกร้องให้มีการปรับรื้อระบบการบริหารราชการภายในชุมชนท้องถิ่นบางแห่งให้มีโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (วสันต์ เหลืองประภัสส์, 2554) ซึ่งที่มาของการเคลื่อนไหวดังกล่าวมาจากเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไว้ในมาตรา 78 (3) และมาตรา 284 วรรค 9 ทำให้ท้องถิ่นต่างๆ ที่มีศักยภาพพร้อมที่จะพัฒนาตนเองสู่การเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญพยายามผลักดันตนเองเพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งจากการศึกษาและวางแนวทางการขับเคลื่อนของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(กกถ.) ในสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่ผ่านมาได้มีการชูเมืองพิเศษที่มีศักยภาพพัฒนาเป็นพื้นที่นำร่อง 5 กลุ่มเมือง ได้แก่ กลุ่มเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ กลุ่มเมืองท่องเที่ยวเกาะสมุย กลุ่มเมืองประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมสุโขทัย-พระนครศรีอยุธยา กลุ่มเมืองอุตสาหกรรมและโลจิสติกส์แหลมฉบัง-มาบตาพุด และกลุ่มเมืองการค้าชายแดนแม่สอด (สถาบันพระปกเกล้า, 2554) โดยเฉพาะเมืองแม่สอดนั้นมีความก้าวหน้าและเห็นการเคลื่อนไหวมากที่สุดเพราะมีร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม ผ่านการพิจารณาและตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรียบร้อยแล้ว (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554) เหลือเพียงขั้นตอนการนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาและประกาศใช้อย่างเป็นทางการต่อไปซึ่งก็เป็นกระบวนการทางรัฐสภาที่ผู้เขียนยังไม่จะขอกล่าวถึงว่านโยบายนี้จะสำเร็จหรือไม่ประการใด เพราะบทความนี้ผู้เขียนต้องการนำเสนอถึงกระบวนการหรือขั้นตอนของการกำหนดขึ้นเป็นนโยบายเพื่อการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งใหม่ที่จะเป็นตัวแบบสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นที่มีศักยภาพการพัฒนาพร้อมที่จะจัดตั้งเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามเจตนารมณ์ของ

รัฐธรรมนูญได้ใช้เป็นกรณีศึกษาและพัฒนากระบวนการกำหนดนโยบายของท้องถิ่น
นั้นๆต่อไป

นครแม่สอด ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

แม่สอดในอดีต เป็นดินแดนที่ห่างไกลความเจริญ ในทางประวัติศาสตร์นั้น เป็นทางผ่านของการทำศึกสงครามระหว่างกองทัพไทยกับพม่าในนามช่องเขาด่านแม่ละเมา และด้วยความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรในพื้นที่ทำให้ผู้คนจากที่ต่างๆ ทั้งชาวกระเหรี่ยง มูเซอ ไทลื้อนา ไทใหญ่ จีน อินเดียรวมทั้งชาวเมียนมาร์หรือพม่า เข้ามาจับจองอยู่อาศัยเกิดเป็นชุมชนใหญ่ที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ขึ้น ซึ่งปัจจุบันแม่สอดเป็นอำเภอที่มีประชากรอาศัยอยู่มากที่สุดในจังหวัดตากคือกว่า 145,000 คน และในจำนวนนี้ไม่นับคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาอยู่ในแม่สอดอีกกว่า 200,000 คน (อัศวิน พินิจวงษ์, 2555)

ความสำคัญของแม่สอดเป็นที่รับรู้กันในฐานะเมืองการค้าชายแดนระหว่างไทยกับเมียนมาร์ ที่ทำรายได้ให้กับประเทศไทยสูงมากที่สุด กล่าวคือถ้าเทียบปริมาณการส่งออกสินค้ากับการนำเข้าระหว่างไทยกับสหภาพเมียนมาร์จะพบว่าบริเวณด่านศุลกากร อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีมูลค่าในการส่งออกสินค้าออกมากกว่ามูลค่าสินค้านำเข้ากว่า 10 เท่าตัว (ด่านศุลกากรแม่สอด, 2555) โดยเฉพาะในช่วงหลังมานี้ประเทศไทยได้ดุลการค้าจากพม่าในบริเวณด่านแม่สอดปีละกว่า 30,000 ล้านบาท และหากมีการประเมินตามตัวเลขที่เป็นจริงไม่ใช่ประเมินจากด่านศุลกากรจะพบว่ามียุทธค่าใกล้เคียง 100,000 ล้านบาทแล้ว แต่ตัวเลขเหล่านี้ไม่อาจเปิดเผยได้เพราะจะทำให้พม่าหามาตรการลดการขาดดุลการค้าบริเวณด่านแม่สอดซึ่งจะกระทบกับผู้ประกอบการที่ตั้งเคยกเกิดขึ้นจากการปิดด่านหรือการยกเลิกสกุลเงินตราดังที่เคยทำมาแล้วในอดีต (อัศวิน พินิจวงษ์, 2554) จากความสำคัญทางด้านการค้าชายแดนดังกล่าว ทำให้ประชาชนในพื้นที่รวมตัวกันเพื่อขอยกฐานะอำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ อำเภออุ้มผาง อำเภอท่าสองยาง และอำเภอแม่ระมาดซึ่งเป็นอำเภอที่ติดกับชายแดนพม่าและมีระยะทางห่างไกลจากตัวจังหวัดขึ้นเป็นจังหวัดแม่สอดเพื่อนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีที่เดินทางมาประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรที่อำเภอแม่สอด

เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ.2547 แต่คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นเห็นความสำคัญของแม่สอดในฐานะการพัฒนาเศรษฐกิจและการค้าชายแดนจึงเสนอให้มีแผนสู่การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดในการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งดังกล่าว แต่เรื่องดังกล่าวก็เงียบหายไปพร้อมกับกรมทออำนาจของนายกรัฐมนตรีคนที่เสนอแผนดังกล่าว จนกระทั่งหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มีการเปิดช่องทางให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการพัฒนาตนเองสู่การจัดตั้งเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษสามารถดำเนินการได้ภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แม่สอดในฐานะเมืองที่มีศักยภาพและเหตุผลหลายประการจึงเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ นายสมัคร สุนทรเวช นายสมชาย วงษ์สวัสดิ์ จนกระทั่ง นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เพื่อขอจัดตั้งเทศบาลนครแม่สอดและเทศบาลตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

สำหรับการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นเป็นการจัดตั้งองค์กรในท้องถิ่นโดยมีลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ด้วยผลสืบเนื่องมาจาก “ลักษณะเฉพาะ” ของท้องถิ่นนั้นๆ และด้วยเหตุผลนี้เองจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ใช้กับพื้นที่ทั่วประเทศไม่มีความเหมาะสมกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้อง “ออกแบบ” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ขึ้นเพื่อให้รับผิดชอบภารกิจนี้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547) เช่น แม่สอด มีลักษณะเป็นเมืองการค้าชายแดนที่มีปัญหาจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว ปัญหาการอำนวยความสะดวกด้านพิธีทางศุลกากร ปัญหาความมั่นคงตามแนวชายแดน ปัญหายาเสพติด เป็นต้น แต่พื้นที่มีศักยภาพพอที่จะพัฒนาและจัดการตนเองได้

จากการกระบวนการกำหนดนโยบายจัดตั้ง “นครแม่สอด” ตั้งแต่การก่อประเด็นปัญหาที่ต้องการยกฐานะตนเองสู่การเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จนกระทั่งมีร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาและตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาชุดที่มี นายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธานผ่านเรียบร้อยแล้วแต่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาก็ตาม ผู้เขียน

เห็นว่านโยบายการจัดตั้งนครแม่สอดนี้ถือเป็นร่างนโยบายใหม่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นไทยที่เกิดขึ้นครั้งแรกหลังจากไม่มีการพิจารณาเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมาตั้งแต่การจัดตั้งเมืองพัทยาขึ้นใน พ.ศ.2521 ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด” กลายเป็นสิ่งที่น่าสนใจและมีความสำคัญต่อทิศทางการกระจายอำนาจของไทยในอีกมิติหนึ่งซึ่งนักวิชาการทางด้านกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นต่างให้สมญานามว่าเป็นคลื่นลูกสองของการกระจายอำนาจ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้ง “นครแม่สอด” ในฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาตัวแสดงและปัจจัยต่างๆที่มีส่วนในการผลักดันการกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้ง “นครแม่สอด” ในฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในประเทศไทย

วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ และข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ การเข้าถึงเขตแบบมีส่วนร่วมในพื้นที่เทศบาลตำบลท่าสายลวด และเทศบาลนครแม่สอด จังหวัดตาก และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ซึ่งใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และข้าราชการส่วนภูมิภาค โดยใช้เนื้อหาของกระบวนการกำหนดนโยบาย

ตามแนวคิดของ Harold Lasswell (1963: 15-25) ซึ่งได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบาย ออกเป็น 7 ขั้นตอน ดังนี้

1) ขั้นการค้นหาและรวบรวมข่าวสารข้อมูล (Intelligence) 2) ขั้นเสนอแนะหรือสนับสนุนการกำหนดนโยบาย (Recommending or Promoting) 3) ขั้นดำเนินการกำหนดหรือวางนโยบาย (Prescribing) 4) ขั้นกำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย (Invoking) 5) ขั้นนำเอานโยบายไปปฏิบัติ (Applying) 6) ขั้นประเมินผลของนโยบาย (Appraising) และ 7) ขั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย (Terminating) และใช้ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite model) สำหรับทำการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายใน 7 ขั้นตอน และสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลนั้นผู้เขียนใช้วิธีการตีความเชิงตรรกะ (logical interpretation) โดยยึดความสอดคล้องของข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมและยึดหลักความสมเหตุสมผล (rational approach) ของข้อมูลที่ได้ซึ่งจะนำเสนอในแบบองค์รวมเพื่อพรรณนา (Descriptive) ข้อมูลที่เกิดจากการศึกษาต่อไป

ผลการวิจัย

ในการศึกษานี้ ผู้เขียนเห็นว่านโยบายดังกล่าวเป็นสิ่งสะท้อนสิ่งที่เป็นความต้องการของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอแม่สอด¹ ในการจุดประเด็นและขับเคลื่อนนโยบายไปตามกระบวนการต่างๆ สำหรับการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายนี้ ผู้เขียนอาศัยการอธิบายตามแนวคิดตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) ซึ่งผู้เขียนได้

¹ นักวิชาการท่านหนึ่งกล่าวว่า (2555) หัวหน้าโครงการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดขอบข่ายและรูปแบบในการดำเนินการกิจการหน้าที่ของนครแม่สอดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวว่า “...ผมว่าฝ่ายแม่สอดเขาค่อนข้างเตรียมตัวดี ถ้ามองดีๆ ในการเปรียบเทียบกับเมืองอื่นๆ ในแง่ความเป็นไปได้เขาอาจจะดีกว่าเมืองอื่นๆ แต่สิ่งที่น่าสนใจคือ ฝ่ายการเมืองและข้าราชการของเขา (เทศบาลนครแม่สอด) เขาจริงจังจังมากในเรื่องนี้ เขาแบ่งหน้าที่กันเป็นอย่างดี ส่วนหนึ่งเขาก็ขับเคลื่อนในพื้นที่ของเขาเอง ทำประชาคมของเขาเอง คุยกับฝ่ายการเมืองในพื้นที่ของเขาเอง ส่วนหนึ่งเขาก็คุยกับหอการค้า สภาอุตสาหกรรมเพื่อร่วมเป็นภาคีในเรื่องนี้...”

นำมาใช้ในการศึกษาด้วยความตระหนักว่าการกำหนดนโยบายของประเทศไทยที่ผ่านมา มักจะกระทำหรือดำเนินการโดยชนชั้นนำที่เป็นคนส่วนน้อย (จุมพล หนีมพานิช, 2529: 24) แม้ในเรื่องของการตัดสินใจกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด” ในช่วงปี พ.ศ.2547 ถึง พ.ศ.2555

ตัวแบบชนชั้นนำ มีความเห็นว่า อำนาจทางการเมืองถูกจำกัดอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อยไม่กี่คน ที่เรียกว่าชนชั้นนำทางการเมือง ชนชั้นนำนี้เป็นผู้มีอำนาจริเริ่มในการกำหนดนโยบาย กำหนดเป้าหมาย กำหนดการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อว่าใครจะได้อะไร ได้มากน้อยแค่ไหน ได้ไปอย่างไร และได้เมื่อไหร่? โดยในทฤษฎีของ Lasswell (1965) เรียกปรากฏการณ์นี้ว่าเป็นการปกครองโดยคนส่วนน้อยซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพล และมีส่วนในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ใครจะได้อะไร เมื่อไหร่และอย่างไร

การใช้ตัวแบบชนชั้นนำในการทำความเข้าใจในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด” ในช่วง พ.ศ.2547-2555 ว่า ชนชั้นนำ ที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบายดังกล่าวว่ามีกี่ประเภท อะไรบ้าง และโดยทั่วไปชนชั้นนำเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างไร และความสัมพันธดังกล่าวไปมีผลต่อการใช้อำนาจและอิทธิพลตลอดจนความร่วมมือในการกำหนดนโยบายดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร ซึ่งจะอธิบายคำตอบที่ได้ตามกระบวนการกำหนดนโยบายที่ผู้เขียนได้นำมาทำการศึกษาต่อไป

สำหรับกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด” นั้น ผู้เขียนได้ยึดแนวทางวิเคราะห์ตามแนวคิดของ Lasswell (1963: 15-25) ซึ่งจำแนกขั้นตอนในการอธิบายถึงกระบวนการหรือขั้นตอนในการกำหนดนโยบายต่างๆ ออกเป็น 7 ขั้นตอน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าขั้นตอนดังกล่าวสอดคล้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด” ดังนี้

ขั้นการค้นหาและรวบรวมข่าวสาร

จากการศึกษาพบว่า จากค้นหาและรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานทั้งในระดับชาติและจากหน่วยงานในระดับพื้นที่ของอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด ศาลากลางพื้นที่ พ่อค้านักธุรกิจ และนักการลงทุนทั้งภายในและต่างประเทศ เป็นต้น ต่างยอมรับว่าเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพ¹สมควรได้รับการพัฒนาเพื่อจัดตั้งเป็นเมืองพิเศษ²เพื่ออำนวยความสะดวกและส่งเสริมการค้าชายแดน³ การอยู่ร่วมกันในพื้นที่ระหว่างคนในพื้นที่และแรงงานต่างด้าว และความมั่นคงของชาติในฐานะพื้นที่ชายแดนที่อยู่ติดกับประเทศพม่า⁴

¹ ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอด (2555) กล่าวว่า “สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มันน่าจะมาจากความจำเป็นในพื้นที่ โดยเฉพาะปัญหาของท้องถิ่นเองที่มีรายได้จำกัด มีอำนาจหน้าที่น้อย ไม่สามารถดูแลพี่น้องประชาชนได้อย่างเต็มที่ ส่วนราชการในพื้นที่ก็ถือกฎหมายคนละฉบับ ต่างคนต่างคิดต่างทำ ทำให้การค้าชายแดนและการดูแลพี่น้องประชาชนไม่เรียบร้อยและไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เรามีศักยภาพในเรื่องการค้าชายแดนมากกว่า 100 ปี สินค้าจากแม่สอดถูกส่งไปทั้งพม่า อินเดียและยุโรป มีมูลค่าการค้าปีละกว่า 60,000 ล้านบาท มีผู้คนที่เกี่ยวข้องกับเส้นทางการค้านี้กว่า 2 ล้านคน เมื่อเรามีศักยภาพ และรู้ว่าปัญหามันมี การแก้ไขปัญหาต้องเป็นการไปออกกฎหมายเฉพาะให้แม่สอด..”

² สมาชิกสภาเทศบาลตำบลท่าสายลวดท่านหนึ่ง (2555) กล่าวว่า “...จุดเด่นในพื้นที่เราก็มีอยู่ เช่น เรื่องการค้าชาย เรื่องเศรษฐกิจ เรื่องนำเข้า-ส่งออกสินค้า บ้านเรามีศักยภาพเรื่องนี้ นับว่ามีรายได้สูง ดังนั้นจึงมีแนวคิดเรื่องการนำรายได้หรือภาษีอากรเหล่านี้ โดยปกติแล้วก็ต้องส่งเข้าส่วนกลางก่อน แต่ถ้าเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ก็สามารถดึงงบประมาณ มาใช้ได้เลยหรือค่อนข้างใช้ได้เยอะกว่าที่เป็นอยู่...”

³ เจ้าหน้าที่สำนักงานเทศบาลนครแม่สอดท่านหนึ่ง (2555) กล่าวว่า “ประเด็นที่เราพูดถึงเรื่องการค้าชายแดน มูลค่าการค้าชายแดนด้านตะวันตกของประเทศไทยที่ติดต่อกับพม่า แม่สอดมาเป็นอันดับหนึ่ง แม่สายสู้ไม่ได้ เราดูเหมือนไม่มีอะไร แต่เขาค้าขายยอดการค้าปีหนึ่งๆ หลายหมื่นล้านบาท เรานำเข้าจากพม่าปีหนึ่งๆหลักพันล้าน แต่เราส่งออกเป็นหมื่นล้าน”

⁴ รองผู้ว่าราชการจังหวัดตากท่านหนึ่ง (2555) กล่าวว่า “เราเห็นศักยภาพของแม่สอด ในเรื่องการการค้าชายแดน การส่งเสริม การแก้ไขปัญหาการค้าชายแดน การอยู่ร่วมกับแรงงานต่างด้าว และเรื่องที่เราต้องอยู่กับทางพม่า”

จากข้อมูลด้านศักยภาพเรื่องการค้าชายแดนและการจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีในพื้นที่ประกอบกับความพยายามที่จะผลักดันตัวเองโดยกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ ซึ่งได้มีการก่อแนวคิดการจะจัดตั้ง “จังหวัดแม่สอด” ในพื้นที่อำเภอชายแดนฝั่งตะวันตกของจังหวัดตากในปี พ.ศ.2544¹ ซึ่งเป็นการค้นหารูปแบบและรวบรวมข้อมูลในพื้นที่เป็นครั้งแรก เพื่อนำเสนอต่อรัฐบาล จนกระทั่งในปี พ.ศ.2547 ในสมัยรัฐบาล พันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการจัดประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตากขึ้น กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นอำเภอแม่สอดจึงเสนอเรื่องการจัดตั้งจังหวัดแม่สอด ซึ่งได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์และได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในพื้นที่อำเภอชายแดนฝั่งตะวันตก 5 อำเภอของจังหวัดตากที่จะจัดตั้งจัดหัวเมืองแม่สอดกว่า 80,000 รายชื่อ (เทศบาลนครแม่สอด, 2555) ต่อคณะรัฐมนตรีแต่นายกรัฐมนตรีขณะนั้นเห็นว่าพื้นที่ชายแดนด้านตะวันตกของจังหวัดตาก โดยเฉพาะพื้นที่อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ และอำเภอแม่ระมาด มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่ให้มีผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มาจากคนในพื้นที่ ทำหน้าที่ทั้งการเมืองการปกครองและการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ โดยอนุมัติเป็นหลักการและเหตุผลไว้ในวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ.2547

พร้อมทั้งมีตั้งกรรมการร่างหลักการเป็นแนวทางการทำงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้ด้วย²

¹ สมาชิกสภาเทศบาลนครแม่สอดท่านหนึ่ง (2555) กล่าวว่า “ผมเป็นสื่อมวลชนในพื้นที่แม่สอด ผมได้ติดตามประเด็นนี้ มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 ทาง นายกา (เทอดเกียรติ ชินสรนันท์) ชูเรื่องยกฐานะจากอำเภอแม่สอด เป็นจังหวัดแม่สอด ผมก็ทำข่าว ตีแผ่ทุกระยะเลย ประจวบกับในปี พ.ศ.2547 ในวันที่ 19 ตุลาคม มีการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรในสมัยท่าน นายกา ทักษิณ ที่อำเภอแม่สอด เราจึงเสนอเรื่องการจัดตั้งจังหวัดต่อคณะรัฐมนตรี”

² ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอดท่านหนึ่ง (2555) กล่าวว่า “...เมื่อศักยภาพในพื้นที่เรามีแต่เนื่องจากปัญหามันแก้ไขไม่ได้ การแก้ไขก็ต้องไปออกเป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ.2547 ชาวบ้านอยากให้มีการจัดตั้งจังหวัดแม่สอด แต่ท่านทักษิณ (ทักษิณ ชินวัตร) บอกว่า เอ่อ! เมืองแม่สอดเป็นเมืองที่มีศักยภาพ มันเป็นเมืองท่องเที่ยว มันมีพื้นที่ติดกับพม่า และมีการค้าระหว่างกันปีหนึ่งๆ จำนวนมาก ทำให้เราไม่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ เป็นเขตปกครองพิเศษที่มีหน้าที่ด้านเศรษฐกิจได้ด้วย และมีมติคณะรัฐมนตรีในวันนั้น ให้พื้นที่สามอำเภอของจังหวัดตาก ประกอบด้วย แม่สอด

จะเห็นว่าปี พ.ศ.2547 เป็นปีที่มีความสำคัญในการก่อความคิดเกี่ยวกับความเป็นพื้นที่พิเศษของอำเภอแม่สอด โดยการเห็นคล้อยต้องกันระหว่างชนชั้นนำในพื้นที่และชนชั้นนำในระดับชาติ ทำให้นโยบายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดกลายเป็นนโยบายที่ได้รับความสนใจและให้ความสำคัญจากคนในประเทศมากขึ้น แต่นโยบายนี้ก็สะดุดลง เมื่อเกิดวิกฤตทางการเมืองระดับชาติในช่วง พ.ศ.2548-2550 จนหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2550 กลุ่มนักการเมืองในพื้นที่จึงได้ดำเนินการค้นหาและรวบรวมข่าวสารข้อมูลต่างๆ อีกครั้ง¹ เพื่อที่จะทำการหาข้อมูลและแนวทางการพัฒนาพื้นที่อำเภอแม่สอดใหม่ ซึ่งกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นอำเภอแม่สอดได้ทำการหารือกับผู้ว่าราชการจังหวัดตากในขณะนั้น (2550) ถึงการผลักดันแนวคิดการพัฒนาเมืองการค้าชายแดนแม่สอด โดยทั้งสองฝ่ายเห็นชอบตรงกันที่จะปรับกระบวนการคิดที่จะเป็นจังหวัดหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีลักษณะพื้นที่ใหญ่ และมีอำนาจหน้าที่มากลงมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จึงทำให้คำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” เป็นคำใหม่ที่เกิดขึ้นมาเพื่อพัฒนาพื้นที่อำเภอแม่สอด โดยใช้การศึกษาแนวทางและนำเสนอตัวอย่างข้อมูลของเมืองเซินเจิ้น สาธารณรัฐประชาชนจีนสำหรับเป็นแผนการที่จะให้แม่สอดเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษก่อนแล้วค่อยขยายฐานะตนเองไปสู่การเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือเขตปกครองตนเองที่มีผู้ว่าราชการที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชนมีอำนาจบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนด้านตะวันตกของจังหวัดตากต่อไป

แม่ระมาด และพบพระ เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษมอบหมายให้ ท่านมีชัย (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ไปออกกฎหมาย ชื่อ ร่าง พรบ.จัดตั้งเขตเศรษฐกิจเมืองแม่สอด มีประมาณ 100 กว่ามาตรา”

¹ ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอดท่านหนึ่ง (2555) กล่าวว่า “...ผมและท่านผู้ว่าชุมพร พลรักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดตากเมื่อปี 51 ก็ได้หยิบประเด็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นมา แก่ (ผู้ว่าชุมพร พลรักษ์) ก็บอกให้จังหวัดแม่สอด หยุดไว้ก่อน เขตเศรษฐกิจพิเศษถ้ามันยังเกิดไม่ได้เพราะถ้ายังไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนแบบเมืองจีนที่มีผู้ว่าเขตปกครองตนเองมันคงจะยาก เรามาเอาท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกันก่อน โดยมองไปที่ เซินเจิ้น (Shenzhen) ซึ่งแต่ก่อนเป็นเทศบาลตำบลนะ มีประชากรแค่ 35,000 คน ส่งสินค้าออกปีละล้านหยวน ต่อมาพอมันโตจากนายเทศมนตรีก็กลายมาเป็นผู้ว่าเขตปกครองเศรษฐกิจพิเศษ มีสินค้าส่งออกปีละ 3-4 ล้านหยวน มีประชากรอาศัยอยู่ 15 ล้านคน เราจึงมาเอาแบบการพัฒนาของเซินเจิ้นกันก่อนคือ ทำจากเล็กไปหาใหญ่...”

ข้อเสนอแนะหรือสนับสนุนการกำหนดนโยบาย

หลังจากที่มีการที่มีการศึกษาข้อมูลของแม่สอดแล้วว่าจะใช้แนวทางการพัฒนาตามอย่างเมืองเงินเงินของจีน ขึ้นต่อมาในการเสนอแนะหรือสนับสนุนการกำหนดนโยบาย ปรากฏว่ากลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นได้ดำเนินการในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด โดยการเสนอเรื่องผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดตากใน พ.ศ.2551¹ ซึ่งทางจังหวัดตาก ก็ได้ดำเนินการส่งต่อเรื่องดังกล่าวไปยังส่วนกลางเพื่อให้ออกกฎหมายเฉพาะให้แม่สอดตามกระบวนการของการตราพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายใช้บังคับ

ซึ่งขั้นตอนเสนอแนะและสนับสนุนนี้ ผู้ที่สนับสนุนแนวคิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างชัดเจนคือ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในพื้นที่² โดยที่เห็นชัดที่สุดคือ จังหวัดตาก ได้มีการแต่งตั้ง คณะทำงานพิจารณาความเหมาะสมรูปแบบการปกครองของนครแม่สอด และได้ว่าจ้างสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทำการศึกษาความเหมาะสมและร่างกฎหมายภายใต้ชื่อ “ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

¹ ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอดท่านหนึ่ง (2555) กล่าวว่า “...พอมาถึงขั้นการขอความร่วมมือจังหวัด (ตาก) กับเทศบาล (เทศบาลเมืองแม่สอดขณะนั้น) จับมือกันโดยจ้างสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ ของจุฬาฯ ทำการร่างกฎหมาย ชื่อ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองแม่สอดแบบต้นกฎหมายของจีนเลย เปลี่ยนจากผู้ว่าการเขตพิเศษ มาเป็นนายกฯ มีทีมที่ปรึกษา มีอำนาจหน้าที่เล็กน้อย ทำเรื่องแรงงานต่างด้าว เรื่องการบริหารจัดการที่ดิน เท่าที่มันจะเป็นไปได้ รายได้เคยได้ก็ได้ไป ส่วนที่ไม่เคยได้ เช่น แรงงานต่างด้าวก็ถูกจัดสรรให้ในฐานะท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดสรรเงินอุดหนุนให้ในฐานะท้องถิ่นรูปแบบพิเศษปีหนึ่งๆก็ประมาณพันกว่าล้าน เหมือนกฎหมายของกรุงเทพฯ หรือเมืองพัทยา.....”

² รองผู้ว่าราชการจังหวัดตากท่านหนึ่ง (2555) กล่าวว่า “....เราก็ทำให้เขายกฐานะจากเทศบาลเมืองแม่สอดเป็นเทศบาลนครแม่สอด ยกฐานะรองรับการเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีการพัฒนาเป็นขั้นตอน.....ตัวผมเองที่มีหน้าที่ตามที่มีหน้าที่ว่ามอบหมายให้กำกับดูแลงานด้านกิจการส่วนท้องถิ่น ก็ร่วมสนับสนุนส่งเสริมตลอดเวลา ไปประชุมชี้แจงที่รัฐสภาไป กรรมการต่าง ๆ มาลงพื้นที่ก็ไป รัฐมนตรี ภาคเอกชนมาก็ไป ไปชี้แจงตลอดเวลาเพื่อให้เห็นความสำคัญของการจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ...”

เมืองแม่สอด พ.ศ..... เสนอต่อจังหวัดตาก (2551) ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวใช้ร่างกฎหมายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเงินของเงินเป็นตัวแบบ (Model)

นอกจากนี้ทางด้านอำเภอแม่สอด ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองในระดับอำเภอ และเห็นการเคลื่อนไหวต่างๆ ในพื้นที่¹ ก็ได้มีส่วนสนับสนุนแผนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด โดยการวางแผนสร้างสิ่งแปลกใหม่ให้เกิดขึ้นในแม่สอดเพื่อรองรับการเจริญเติบโตของเมืองและการพัฒนาศักยภาพของเมืองการค้าชายแดนแม่สอดได้แก่ โครงการการก่อสร้างหอนาฬิกาที่บริเวณ 4 แยกหน้าที่ว่าการอำเภอแม่สอดให้เป็นสัญลักษณ์ของอำเภอแม่สอด การก่อสร้างพิพิธภัณฑสถานสำคัญของท้องถิ่นของอำเภอแม่สอด และการก่อสร้างศูนย์บริการการค้า-การท่องเที่ยว-และการจำหน่ายสินค้า OTOP ร่วมกับทางเทศบาลนครแม่สอด

จะเห็นได้ว่าในช่วง พ.ศ.2550-2553 นั้น แรงสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่มีมากขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับตัวผู้บริหารท้องถิ่นเมืองแม่สอดเองขณะนั้นได้ทำการศึกษาในระดับปริญญาโท ที่มหาวิทยาลัย

¹ ข้าราชการฝ่ายปกครองอำเภอแม่สอด (2553) กล่าวว่า “...จากการที่กระทรวงมหาดไทยประกาศยกฐานะเทศบาลเมืองแม่สอดเป็นเทศบาลนครแม่สอดก่อนเข้าสู่การผลักดันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดตามนโยบายรัฐบาลนั้นตนได้วางแผนสร้างสิ่งแปลกใหม่ให้เกิดขึ้นในนครแม่สอดเพื่อรองรับการเจริญเติบโตของนครและการพัฒนาศักยภาพของนครแม่สอดคือโครงการการก่อสร้างหอนาฬิกาที่บริเวณ 4 แยกหน้าที่ว่าการอำเภอแม่สอดให้เป็นสัญลักษณ์รวมทั้งการก่อสร้างพิพิธภัณฑสถานสำคัญของท้องถิ่นและการก่อสร้างศูนย์บริการการค้า-การท่องเที่ยว-และการจำหน่ายสินค้า OTOP โดยศูนย์บริการดังกล่าวจะเป็นการบริการข้อมูลทุกด้านให้กับประชาชนหรือนักท่องเที่ยวที่จะเข้ามาในพื้นที่...ผมจะสร้างเอกลักษณ์และความเป็นนครแม่สอดซึ่งถือว่าในอนาคตจะเป็นนครใหญ่เมืองแห่งการค้าและเศรษฐกิจรวมทั้งการดึงดูดให้นักธุรกิจเข้ามาลงทุนและด้วยภาครัฐและเอกชนรวมทั้งอปท.ในพื้นที่ที่มีความเข้มแข็งจะช่วยกันสร้างและผลักดันให้นครแม่สอดได้เติบโตและเป็นนครศูนย์รวมในรูปแบบหลากหลายทุกด้านซึ่งในปัจจุบันรัฐบาลได้สนับสนุนโครงการใหญ่ๆหลายโครงการตามมติครม.ในการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนไทย-พม่าที่แม่สอดทำให้เป็นการสอดรับและจะเกิดความเปลี่ยนแปลงในหลายมิติของการเป็นเมืองเศรษฐกิจใหม่และเจริญเติบโตที่รวดเร็วตั้งนั้นในส่วนของฝ่ายปกครองที่ดูแลควบคุมการบริหารงานในระบอบราชการจึงต้องสร้างสิ่งดีๆใหม่ๆรองรับการเป็นนครแม่สอดต่อไป...”

ราชภัฏกำแพงเพชร พร้อมกับทำการศึกษาวิจัยประกอบวิทยานิพนธ์ของตนในหัวข้อ “การศึกษารูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยการรวมพื้นที่เทศบาลเมืองแม่สอด เทศบาลตำบลท่าสายลวดและองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ” (เทอดเกียรติ ชินสรนันท์, 2551) ซึ่งมีการระดมความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับสนับสนุนการกำหนดนโยบายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดอีกทางด้วย¹

ในขั้นนี้ถือว่าชนชั้นนำในพื้นที่ทั้งจากผู้บริหารจังหวัดตาก นายอำเภอแม่สอดและนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองแม่สอด (แม่สอดยกฐานะเป็นเทศบาลนคร พ.ศ.2553) ต่างสนับสนุนแนวคิดให้แม่สอดเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและพยายามหาแนวทางที่จะได้รับการสนับสนุนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นๆ ทั้งจากนักการเมืองระดับชาติ นักธุรกิจ พ่อค้า สถาบันวิชาการ และประชาชนในพื้นที่เพื่อให้สนับสนุนแนวคิดการจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น²

¹ ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอดท่านหนึ่ง (2555) กล่าวว่า “...แรงสนับสนุนก็มีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมาทำการร่างกฎหมาย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่มาดูความเหมาะสมในการตั้งนิคมอุตสาหกรรม ราชภัฏกำแพงเพชรมาดูการมีส่วนร่วมของประชาชนและการระดมความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ ธรรมศาสตร์มาดูเรื่องอำนาจหน้าที่ของการเป็นเมืองพิเศษ คณะกรรมการกระจายอำนาจมาช่วยเรื่องการเตรียมความพร้อมสู่การจัดตั้งเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยก็มาช่วยและส่งเรื่องแม่สอดในฐานะโมเดลเมืองการค้าชายแดนต่อรัฐบาล...”

² ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอดท่านหนึ่ง (2555) กล่าวว่า “...การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด เป็นเจ้าภาพหลัก เพราะเรามีศักยภาพพร้อมหลายเรื่อง เรื่องบุคลากร แนวทาง เครือข่ายการทำงาน (Network) ในส่วนราชการเขาก็เห็นด้วย ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (ต.ม.), ด่านศุลกากร, อำเภอ, จังหวัด, และภาคประชาสังคม ในส่วนของชุมชน กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านเดิมก็ไม่เห็นด้วย แต่ปัจจุบัน (2555) เห็นด้วยแล้วเพราะเราดกกลงกันว่าถ้าจะไม่มีการยุบกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน สภาอุตสาหกรรม หอการค้าก็เห็นด้วย มันเป็นเรื่องคาบเกี่ยวไปด้วยกันหมด...”

ขั้นตอนการกำหนดหรือวางนโยบาย

เมื่อได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ 1 และ 2 แล้ว ต่อมาในการกำหนดหรือวางนโยบายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นปรากฏว่าเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ.2551 ที่มีการแถลงนโยบายของรัฐบาลในสมัย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐบาลมีนโยบายยกระดับการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่โดยสนับสนุนให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพและจัดตั้งเป็นมหานครหรือเมืองพิเศษพร้อมกับการแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการพัฒนารูปแบบพิเศษการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายหรือกลุ่มพื้นที่และรูปแบบการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษ” ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2552 โดยมี นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน (2553) เป็นประธานฯ คณะอนุกรรมการดังกล่าว ได้มีมติเห็นชอบให้มีการศึกษารูปแบบองค์กรบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษ นำร่องใน 5 พื้นที่ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ พื้นที่เมืองชายแดน อ.แม่สอด จ.ตาก¹ จากนโยบายการพัฒนารูปแบบการจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของรัฐบาลในขณะนั้นที่ค่อนข้างมีการดำเนินการที่ชัดเจนจากชนชั้นนำในระดับชาติโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี ทำให้เรื่องของเมืองพิเศษแม่สอด ซึ่งมีการขับเคลื่อนการจัดตั้งมาก่อนหน้านั้นถูกหยิบยกขึ้นมาสู่ประเด็นปัญหาระดับนโยบายของชาติ

1 นักวิชาการท่านหนึ่ง (2555) กล่าวว่า “...ผมเข้าใจว่าความเป็นเมืองพิเศษมันมีการเคลื่อนมาเรื่อยๆ โดยผลมาจากรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2550 ที่มีการพูดถึงเมืองพิเศษไว้ แล้วก็รัฐบาลในเวลานั้นคือรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็สนับสนุนแนวความคิดนี้ผ่านคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ก็มีการตั้งคณะอนุกรรมการฯ ขึ้นมาชุดหนึ่งรับผิดชอบเรื่องเมืองพิเศษ มี นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน เป็นประธานคณะอนุกรรมการฯ คณะอนุกรรมการฯ ก็มีการเคาะออกมาว่าควรมีการศึกษาในเบื้องต้นถึงเมืองที่มีศักยภาพที่มีความเป็นไปได้เช่น กลุ่มเมืองท่องเที่ยว เกาะสมุย กลุ่มเมืองชายแดน แม่สอด เป็นต้น ซึ่งมันก็เป็นเพียงแค่มติของคณะอนุกรรมการฯ ในการวางกรอบการศึกษา จากผลของมติดังกล่าวจึงมีผลให้แม่สอดซึ่งก็มีการขับเคลื่อนเรื่องนี้มาก่อนเพื่อน ก็พยายามผลักดันตัวเองผ่านคณะกรรมการกระจายอำนาจ และนักวิชาการในคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ เพื่อให้มีการเร่งรัดทำการศึกษาอย่างจริงจัง ผลักดันเรื่องนี้จริงๆ ส่วนในฝ่ายของแม่สอดเองเขาก็มีการผลักดันในพื้นที่ มีการจ้างมหาวิทยาลัยมาทำการศึกษาในพื้นที่...”

จะเห็นได้ว่าในขั้นการกำหนดนโยบายเพื่อวางแผนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอดที่เกิดขึ้นจากความต้องการของชนชั้นนำในพื้นที่ได้กลายเป็นนโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะในสมัย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2553) ผ่านคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ซึ่งหนึ่งในผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการฯ คือ นายภา เทอดเกียรติ ชินสรนันท์ ซึ่งดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการฯ ตั้งแต่ชุดที่ 12 จนกระทั่ง ชุดที่ 15 (กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551-พฤศจิกายน 2553) (ศุภสวัสดิ์ ชีวาล, 2555: ภาคผนวก) ประกอบกับความสอดคล้องตรงกันระหว่างประเด็นที่ได้รับการขับเคลื่อนจากคนในท้องถิ่นมาก่อน เมื่อสถานการณ์หรือโอกาสเหมาะสมแล้วรัฐบาลระดับชาติเห็นความสำคัญของนโยบายก็จะนำความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นไปสู่การกำหนดนโยบายระดับชาติ¹ ดังนั้นในขั้นนี้จึงถือเป็นขั้นที่แม่สอดถูกกำหนดหรือวางเป็นนโยบาย เพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในระดับชาติ จากความสามารถส่วนตัวของ นายภา ฝ่อ ในการเข้าถึงตัวชนชั้นนำในการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจบางคนในสมัยรัฐบาลของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งมีความเห็นด้วยและประกาศเป็นแนวนโยบายของรัฐบาลมาแต่ต้นว่าจะสนับสนุนการจัดตั้งเมืองพิเศษ

ขั้นกำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย

เมื่อการจัดตั้งนครแม่สอดได้กลายเป็นนโยบายที่ได้วางไว้ในระดับชาติแล้ว ขั้นตอนมาเป็นขั้นการกำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบายที่วางไว้ ก็คือ มีการสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่อง แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” ที่จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี วิทยาลัย

1 นักวิชาการท่านหนึ่ง (2555) กล่าวว่า “...ทางแม่สอด โดยตัวนายภา (นายเทอดเกียรติ ชินสรนันท์) ก็เห็นว่างานศึกษาที่ผ่านมายังไม่พอ เขาก็เลยมีความคิดว่าการจะทำให้แม่สอดมีการยกวางพรบ. ขึ้นมาได้ มันต้องมีการศึกษาวิจัยประกอบเป็นระบบ มีการชี้แจงได้ในทุกขั้นตอนเพื่อจะได้ชี้แจงได้ในทุกๆชั้นในกระบวนการผลักดัน เขาเลยให้กรรมการกระจายอำนาจบางคนมาทำการศึกษาให้ กรรมการกระจายอำนาจคนหนึ่งกับนายภา แม่สอด เลยมาทาบถามผมให้ทำวิจัยเรื่องนี้ให้หน่อย...”

พัฒนาการปกครองท้องถิ่น 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 ซึ่งอาจมีบางคนสับสนกับการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด”¹ ซึ่งการระดมความคิดเห็นดังกล่าวได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” ทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง

¹ นักวิชาการท่านหนึ่ง (2555) กล่าวว่า “...คือตอนนั้นมันประจวบเหมาะกันหลายเรื่อง เรายังไม่คิดจะทำวิจัยให้แม่สอดจริงๆ จังๆ แต่พอ UNDP มาร่วมมือกับสถาบันพระปกเกล้าให้มีการศึกษาผลักดันประเด็นทางนโยบายใหม่ๆ ที่มันจะช่วยแก้ไขปัญหภายในประเทศได้ โดยเป็นการเปิดประเด็นให้ศึกษากว้างมาก เช่น ความขัดแย้ง ความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม ซึ่งเรื่องแม่สอดก็อยู่ในความสนใจของเขา ตอนแรกคณะทำงานของเรายังไม่ทำวิจัย แต่เราทำเวทีเพื่อให้ตระหนักถึงในระดับนโยบายและในระดับพื้นที่ว่า แนวคิดเรื่องเมืองพิเศษแม่สอดมันคืออะไร มันมีความสำคัญอย่างไร ด้านหน่วยงานในการขับเคลื่อนคือ สถาบันพระปกเกล้าของ อาจารย์ อร์ทัย (ผศ.ดร.อรทัย ก๊กผล) วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า) และ UNDP ในการขับเคลื่อนเรื่องนี้ให้เกิดความเข้าใจตรงกัน ครั้งแรกที่กรุงเทพฯ ผลตอบรับในแนวคิดดีแต่ในทางปฏิบัติเป็นอีกเรื่องหนึ่ง นายกรัฐมนตรีก็ตอบรับดี ท่านอภิรักษ์ โกษะโยธินก็มาร่วมประชุมด้วยเพราะเขาเป็นประธานคณะกรรมการฯ ส่วนคณะกรรมการกระจายอำนาจ ก็สนับสนุนเรื่องนี้เพราะเขาขาดบุคลากรแล้วก็ไปขับเคลื่อนกันในพื้นที่ โดยวัตถุประสงค์หลักของการจัดงาน เนื่องจากมีความสับสนกันมากกว่าเมืองพิเศษแม่สอดมันคืออะไร เพราะเวลานั้นพูดอะไรซ้ำซ้อนปนกันมาก แต่ประเด็นที่เรายึดถือการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของแม่สอด แต่พร้อมกันนั้นก็ยังมีเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของสภาพัฒนา การนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็พูดถึงเขตนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่แล้วก็ซ้อนกันหลายเรื่อง คนในพื้นที่ แล้วก็ซ้อนกันหลายเรื่อง คนในพื้นที่ คนในระดับนโยบายก็พูดซ้ำไปซ้ำมา แล้วก็สับสนมาก แต่สิ่งที่อยากจะเน้นมากคือมิติท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคืออะไร ถ้ามันเกิดขึ้นมีสิ่งไหนที่ควรคิดคำนึงอะไร มันจะต้องคิดอะไรต่อ ไม่ใช่เป็นแค่เมืองพิเศษ พิเศษอย่างไร มีอะไรพิเศษ มีเงื่อนไขข้อจำกัดอะไรที่จะคิดต่อ โจทย์ของเราเป็นอย่างนี้

ระดับนโยบายจากส่วนกลาง และผู้ที่เกี่ยวข้องระดับการปฏิบัติในพื้นที่ เพื่อกำหนดลักษณะเบื้องต้นที่แน่นอน ชัดเจน และสอดคล้องกับการกำหนดหรือวางนโยบายการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อที่จะเป็นการสนับสนุนให้นโยบายที่กำหนดไว้บรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการได้

ชั้นนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

ในการศึกษาขั้นนี้ผู้เขียนหมายถึงขั้นที่ทำให้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... กำเนิดขึ้นจากการดำเนินการมาตามกระบวนการตั้งแต่ 1-4 ซึ่งถือเป็นขั้นของการนำเอานโยบายนั้นๆ ไปกำหนดให้เห็นเป็นรูปธรรม

หลังจากที่นโยบายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” ได้รับการยอมรับจากผู้กำหนดนโยบายในระดับชาติ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการประชุมที่ตึกรัฐสภาและมีมติเห็นชอบให้ยกเมืองชายแดนแม่สอดขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและแต่งตั้งคณะทำงานดำเนินการศึกษาเพื่อร่างเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... ซึ่งมี นายวุฒิสาร ตันไชย รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ผู้เป็นชนชั้นนำทางวิชาการด้านการกระจายอำนาจท่านหนึ่งของประเทศไทยเป็นประธานการศึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็อาศัยต้นร่างกฎหมายเดิมที่เคยมีการจ้างสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทำการศึกษาในช่วง พ.ศ.2550 ซึ่งใช้กฎหมายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเงินตาม ที่ นายฯ ฝอ เห็นด้วยมาเป็นต้นร่าง เมื่อได้ร่างพระราชบัญญัติที่มีจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” แล้ว คณะกรรมการการกระจายอำนาจก็เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ.2553 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... ตามที่เสนอและส่งต่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา (สำนักงานเทศบาลนครแม่สอด, 2555)

คณะกรรมการกฤษฎีกาชุดที่ 1 มี นายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธานได้ทำการตรวจแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขเรื่องทางเทคนิคในการใช้อำนาจหน้าที่ตามบทกฎหมาย แต่เรื่องโครงสร้างองค์กรท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอำนาจหน้าที่พิเศษและรายได้พิเศษของ “นครแม่สอด” ยังคงยึดตามหลักการเดิมที่ให้ นครแม่สอด ประกอบด้วย นายกและรองนายกนครแม่สอด เป็นฝ่ายบริหาร สภานครแม่สอดซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 36 คน เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีคณะกรรมการที่ปรึกษาพัฒนานโยบายนครแม่สอด ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากภาครัฐ 7 คน ภาคเอกชน 7 คน และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 7 คน เป็นฝ่ายที่ปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนพัฒนาของนครแม่สอด ส่วนอำนาจหน้าที่ของ “นครแม่สอด” นั้นสามารถดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเป็นเมืองการค้าชายแดนตามกฎหมายการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยว เป็นต้นซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่พิเศษแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นๆ และด้านรายได้พิเศษนั้น “นครแม่สอด” จะมีรายได้โดยการจัดเก็บเองจากการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในพื้นที่เป็นการชั่วคราว เป็นต้น ซึ่งหลักการความเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเหล่านี้ก็คือ ความต้องการของที่ยอยากจะให้แม่สอดมีลักษณะเป็นเงินเมืองไทยตามความริเริ่มของ นายกา เทอดเกียรติ ที่ได้ปรึกษากับผู้ว่าราชการจังหวัดตากมาก่อนหน้านี้

ต่อมาในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2554 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ..... ถูกนำเสนอต่อที่ประชุมรัฐสภาโดยมีนายถวิล ไพรสมนต์ ซึ่งเป็นเพื่อนของ นายกา เทอดเกียรติ นำเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร¹

จากการพยายามผลักดันให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” ที่ดำเนินการกันมาตามลำดับ มาถึงขั้นนี้ถือว่านโยบายการจัดตั้ง

¹ ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอดท่านหนึ่ง (2555) กล่าวว่า “...ก็เอากฎหมายให้ท่านอภิสิทธิ์ ไปยังท่านถวิล ไพรสมนต์ ท่านวิรัช ร่มเย็น ก็เป็นพวกกันนะ เป็นเพื่อนกัน เค้าก็บอกว่า เออ..กฎหมายมันก็โอเคี่ มันมีศักยภาพในพื้นที่เรา มันมีการค้าชาย มันมีความจำเป็นต้องแก้ไข ออกกฎหมายแล้วกฎหมายนี้จะ เป็นโมเดลสำหรับเมืองที่มีการค้าชายชายแดน...”

“นครแม่สอด” ได้ถูกบรรจุเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เพื่อตราเป็นกฎหมายครั้งแรกในกลางปี พ.ศ.2554 ซึ่งจะเป็นกฎหมายเฉพาะให้ “นครแม่สอด” สามารถจัดตั้งขึ้นและทำงานได้จริงตามความปรารถนาของผู้ขับเคลื่อนมาตั้งแต่ต้นคือ ทิม นายกาทอดเกียรติ

ขั้นประเมินผลของนโยบาย

เมื่อได้กำหนดนโยบายและได้มีการนำเอานโยบายนั้นไปร่างเป็นพระราชบัญญัติเพื่อความชัดเจนเป็นรูปธรรมแล้ว ต่อมามีการเปลี่ยนผู้นำรัฐบาลจากนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็น นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งตามรัฐธรรมนูญนั้นร่างกฎหมายใดที่ค้างการพิจารณาของรัฐสภาให้มีอันตไป หากภายในระยะเวลาที่กำหนดคณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารประเทศชุดใหม่มิได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่ระเบียบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในขั้นนี้ผู้เขียนเห็นว่าถือเป็นขั้นประเมินผลของผู้กำหนดนโยบายระดับชาติที่เป็นชั่วคราวอีกข้างหนึ่งในการประเมินผลของนโยบายและกระบวนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด” ว่าเห็นควรเดินทางไปหรือยุตินโยบายที่ดำเนินการมาตั้งแต่ต้น¹

¹ ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอดท่านหนึ่ง (2555) กล่าวว่า “...ก็คือร่างฯ เดิม จากร่างฯ ของ นายกาทักซิม ก่อนที่จะปรับมาเป็นร่างฯของจุฬาฯ ผ่านเข้ามาสู่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ก็สู่คณะกรรมการกฤษฎีกา 2 ปี กว่าจะไล่กันที่ละมาตรา 26 เมษายน 2554 เห็นชอบ รัฐบาลขณะนั้นยุบสภา ร่างกฎหมายก็ค้างอยู่ เมื่อ นายกาทักซิม ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี ผมก็เข้าไปพบ นายกาทักซิม ไปหา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ยงยุทธ วิชัยดิษฐ์) กฎหมายของเราที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยนำกฎหมายของเราออก บอกว่ามันมีการร้องเรียนว่าการยกฐานะจากเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนครไม่ชอบ/ไม่ถูกต้อง เพราะว่าในบ้านเราทั้งคนไทย คนพม่า คนอินเดีย คนจีน ที่มีทะเบียนบัตรในพื้นที่เขาก็เลยเอาเรื่องออก และมหาดไทยก็ส่งเรื่องให้คณะกรรมการฝ่ายกฎหมายของมหาดไทยตรวจสอบ เขาก็บอกว่าการยกฐานะชอบแล้ว แล้วก็ไปคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ก็บอกว่ายกฐานะชอบ ต่อมาก็ต้องเอาร่างกฎหมายเข้าไปใหม่ ซึ่งถือเป็นร่างกฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นชอบแล้วเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี”

ในขั้นนี้ผู้เขียนเห็นว่านโยบายการจัดตั้งเมืองพิเศษแม่สอดนั้นรัฐบาลชุดใหม่
ที่เข้ามาบริหารประเทศมีการประเมินโอกาสและศักยภาพของเมืองแม่สอดจากการที่
นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ รองนายกรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการกระจาย
อำนาจ ได้พิจารณาเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2554 ในประเด็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย
ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะร่างกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่ง
คณะกรรมการกระจายอำนาจ เห็นว่า “...ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการนครแม่สอด พ.ศ.... นั้นมีความก้าวหน้ามากที่สุด เนื่องจากคณะกรรมการ
กฤษฎีกาที่มีนายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธาน ได้ผ่านความเห็นชอบไปแล้ว และที่
ประชุมคณะกรรมการดังกล่าวจึงมีมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ให้เตรียมนำร่าง
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ.... เข้าสู่การประชุม
คณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรต่อไป...” (สำนักงานเทศบาลนครแม่สอด, 2555)

แต่อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังไม่ถูกนำเข้าสู่การ
พิจารณาของคณะรัฐมนตรีจนกระทั่งปัจจุบัน (กันยายน 2555) แต่ก็คือว่าเป็นการ
ประเมินจากฝ่ายรัฐบาลชุดใหม่แล้วว่า การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ
พิเศษของ “นครแม่สอด” นั้น มีความจำเป็นเพราะเป็นนโยบายหนึ่งที่สอดคล้องกับ
นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้น¹

นโยบายเศรษฐกิจในที่นี้เกิดจากการเดินทางเยือนสหภาพเมียนมาร์อย่าง
เป็นทางการของนายกรัฐมนตรีหลังเข้ารับตำแหน่ง ซึ่งประเด็นหนึ่งที่ทำกรหารหรือกัน
ระดับรัฐบาลคือการเปิดด่านพรมแดนการค้าด่านอำเภอแม่สอด จังหวัดตากซึ่งปิดทำ
การมาตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ.2553 จนกระทั่งมีการเปิดด่านพรมแดนระหว่างกัน

¹ สมาชิกสภาเทศบาลนครแม่สอดท่านหนึ่ง (2555) กล่าวว่า “...เผอิญว่ารัฐบาลของท่านยิ่งลักษณ์
ก็มีแนวคิดที่สานต่อมาจากปี พ.ศ.2547 เอาแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจพิเศษกลับมา เผอิญอีกท่าน
ประธานรัฐสภาท่านบอกว่าแม่สอดมันเป็นโมเดล (Model) เพราะมันเป็นประตูการค้าที่มีมูลค่ามาก
ที่สุด ตัวเลขที่ด่านศุลกากรประมาณสามหมื่นล้านบาท แต่ถ้าเอาความจริงมันเป็นแสนล้าน ยิ่งแม่
สอดมันก็ต้องเป็นทั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นทั้งจังหวัด มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นโดยประธาน
รัฐสภาเป็นประธานเอง...”

ขึ้นในวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ.2554 ซึ่งทั้งสองประเทศต่างส่งผู้นำระดับรัฐบาลมาร่วมพิธีเปิดด่านในวันดังกล่าว การเปิดด่านในวันนั้นสำหรับไทยคงเป็นเรื่องธรรมดาแต่สำหรับเมียนมาร์แล้วถือเป็นวันประกอบพิธีเปิดที่ทำการเขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดี (Myawadi Border Trade Zone) ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีที่ตั้งตรงข้ามอำเภอแม่สอด จังหวัดตากด้วย ทำให้รัฐบาลไทยหลังจากที่เมียนมาร์เปิดที่ทำการเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวแล้ว จึงเริ่มมีความตื่นตัวและเห็นความสำคัญของการพัฒนาพื้นที่อำเภอแม่สอดในฐานะองค์ประกอบของส่วนปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกครั้ง แต่ครั้งนี้ผู้ที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนไม่ได้เป็นคณะกรรมการกระจายอำนาจตั้งสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ แล้วแต่กลับเป็นฝ่ายประธานรัฐสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยกลุ่มหนึ่งซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงในชั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายจากร่างพระราชบัญญัติเดิม

ชั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ในชั้นตอนนี้ถือว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ เมื่อการประเมินผลของนโยบายปรากฏออกมาเป็นอย่างไรอย่างหนึ่ง ผู้กำหนดนโยบายก็ต้องย้อนกลับไปพิจารณาทบทวนถึงนโยบายอีกครั้งว่าได้รับผลสมตามความมุ่งหมายหรือไม่ หากพบว่าสิ่งหนึ่งสิ่งใดผิดพลาด ก็จะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงนโยบายหรือสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่สอดคล้องกับนโยบายเสียใหม่ เพื่อให้นโยบายนั้นสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการ ในทำนองเดียวกันผู้กำหนดนโยบายอาจได้รับข่าวสารข้อมูลใหม่ๆเพิ่มเติม จึงอาจนำไปพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายเดิมได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการเริ่มต้นใหม่ของกระบวนการกำหนดนโยบาย และเป็นวัฏจักรเช่นนี้ตลอดไป (กุลธนา ธนาพงศธร, 2522: 273)

ซึ่งจากการศึกษาในชั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายนี้ผู้เขียนเห็นว่านโยบายที่ถูกกำหนดไว้ในสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งปรากฏในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว และมีการบรรจุเข้าระเบียบการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ถูกทำให้หมดความสำคัญลง เมื่อ

ประธานประชาชนรัฐสภาเดินทางไปลงพื้นที่อำเภอแม่สอดอย่างเป็นทางการในวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ.2554 พร้อมกับการจัดประชุมและรับฟังสรุปการดำเนินการเพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของนครแม่สอด ซึ่งในวันดังกล่าว ประธานรัฐสภาให้คำมั่นสัญญาในฐานะ “ลูกเขยแม่สอด” (ไพฑูริย์ ปริญญาธรรมกุล, 2555) ว่าจะเป็นคนแรกที่ลงชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติให้มีการจัดตั้งแม่สอดเป็นเมืองพิเศษ (สมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์, ธันวาคม 2554) พร้อมกับยื่นร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอดฉบับใหม่ ซึ่งคนทั่วไปเรียกว่า “ร่างฯของประธานสภา”¹ ยื่นให้นายกเทศมนตรีเทศบาลนครแม่สอดในวันนั้น พร้อมมีการชี้แจงและกล่าวถึงความสำคัญของการพัฒนาเมืองพิเศษแม่สอดในการรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจและการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี พ.ศ.2558 ด้วย

ต่อมาการขับเคลื่อนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” สู่การเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดมีความชัดเจนขึ้นเมื่อร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ.... (ฉบับของประธานสภา) ได้ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อบรรจุเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ เป็นผู้เสนอร่างนั้นพร้อมกับมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยลงชื่อสนับสนุนอีก จำนวน 23 คนซึ่งหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คือการสนับสนุนให้มีการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่บริเวณอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งมีศักยภาพในการเป็นประตูเศรษฐกิจที่จะเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และ

¹ ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอดท่านหนึ่ง (2555) กล่าวว่า “...ต่อมา 28 ธันวาคม 2554 มันก็มีร่างของแม่สอดขึ้นอีกฉบับหนึ่งโดยประธานรัฐสภา ผมก็คุ้นเคยกับเขา ก็พูดคุยกันกับเขาๆ ก็บอกว่าจะช่วย เขาดูพื้นที่แม่สอดแล้วสมควรมีกฎหมายเฉพาะในพื้นที่ มันก็เหมือนร่างฯเดิมซึ่งมาจากร่างของท่าน นายกฯ ทักษิณ ก่อนมาปรับลดลงเป็นร่างฯของจุฬาลงกรณ์ แล้วก็เข้าสู่ร่างฯของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ผ่านคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา แต่ร่างนี้มีเพียงบางมาตราแตกต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ที่ร่างก่อนๆบอกให้รอก่อน (ให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจที่หลังจากการจัดตั้งเสร็จ) แต่ร่างนี้บอกให้เลย มี ส.ส. สนับสนุน 23 คน ตอนนี้งานนี้ก็เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแล้ว ผมก็กำลังติดตามกับประธานรัฐสภาเป็นระยะๆ ในการนำร่างฯฉบับนี้เข้าสู่สภา”

สามารถพัฒนาให้เป็นฐานในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ที่สอดคล้อง
กับการพัฒนาประเทศ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555)

จะเห็นได้ว่าร่างฯของประธานสภานั้นให้ความสำคัญกับการพัฒนา
เศรษฐกิจในพื้นที่เป็นสำคัญ มากกว่าการส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการตนเองตามหลักการและเหตุผลของ
ร่างเดิม ที่เคยเสนอโดยรัฐบาลประชาธิปไตยและความสำคัญของหลักการที่เสนอโดย
ประธานสภานั้นกลายเป็นวัฏจักรทางนโยบาย (Policy circle) ที่มองเรื่องการพัฒนา
เศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาพื้นที่เมืองแม่สอดตามที่ นายกรัฐมนตรี
ทักษิณ ชินวัตร เคยอนุมัติหลักการให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัด
ตากไว้เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ.2547

การดำเนินการของประธานสภานั้นมีความชัดเจนมากกว่าให้ความสำคัญ
กับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่อำเภอแม่สอดเป็นพิเศษ โดยพิจารณาจากชื่อ
คณะทำงานที่ประธานรัฐสภาตั้งขึ้นตามคำสั่งรัฐสภาที่ 84/2554 เรื่องแต่งตั้ง
“คณะกรรมการศึกษาแนวทางการพัฒนาเทศบาลนครแม่สอดเป็นเขตเศรษฐกิจ
พิเศษ” ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2554 (กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานเทศบาลนคร
แม่สอด, 2554) ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีประธานรัฐสภาเป็นประธานด้วย

จากการศึกษาขั้นการปรับปรุงนโยบายนี้ จะเห็นว่าชนชั้นนำที่มีบทบาท
สำคัญ ในการขับเคลื่อนเดินทางการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
เพื่อเป็นฐานการพัฒนารองรับการขยายตัวไปสู่การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด
ตามแนวคิดของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ที่ได้อนุมัติหลักการ
และเสนอเป็นร่างนโยบายไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2547

แม้ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ทั้งหมดที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ “นครแม่สอด” ยังไม่ถูกตราเป็น
กฎหมายบังคับได้ก็ตาม แต่จากการสังเกตในพื้นที่แบบมีส่วนร่วม การสัมภาษณ์ผู้ที่
เกี่ยวข้องต่างๆ และเห็นการขับเคลื่อนกระบวนการจัดตั้งในขั้นตอนต่างๆโดยทีม
นายฯ เทอดเกียรติ แล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า กระบวนการจัดตั้งนครแม่สอดตามที่

ศึกษานี้มีความสำคัญในฐานะกระบวนการหนึ่ง ในการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจที่จะใช้เป็นตัวแบบ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่มีศักยภาพและความพร้อมในการใช้เป็นกลยุทธ์พัฒนาการขับเคลื่อนตนเองไปสู่การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นไทยเป็นการปกครองที่อาศัยลักษณะ และความจำเพาะทางพื้นที่เป็นตัวกำหนดอำนาจหน้าที่และสร้างศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่ตนเองอย่างแท้จริง

อภิปรายผล

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

ข้อเสนอแนะ

1. การกำหนดความสำคัญของนโยบายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษควรจะเป็นนโยบายเร่งด่วนหรือรัฐควรให้ความสำคัญมากกว่าที่เป็นอยู่รัฐควรมีการสนับสนุนให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแก่ประชาชนมากกว่านี้ผ่านสื่อมวลชนเจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆที่สำคัญจะต้องมีความชัดเจนในหลายๆองค์ประกอบซึ่งรัฐควรจะใช้การกระจายอำนาจที่อิงกับสภาพของพื้นที่เป็นเครื่องมือหลักในการพัฒนาประเทศและเป็นเครื่องมือในการสร้างการเรียนรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองของประเทศเพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นกลไกจากฐานรากในการพัฒนาประเทศที่มีประสิทธิภาพที่สุดโดยที่งานของรัฐบาลกลางรวมทั้งส่วนภูมิภาคก็จะลดน้อยลงเป็นเพียงการกำกับดูแลเกี่ยวกับภาพรวมของท้องถิ่นเท่านั้น

2. การสร้างรูปแบบการทำงานในพื้นที่ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกข้อหนึ่งของการกระจายอำนาจและการบริหารงานขององค์กรภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีความพิเศษ เช่น เมืองการค้าชายแดนอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ในส่วนของภาครัฐการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจการถ่ายโอนอำนาจต่างๆให้แก่ท้องถิ่นที่มีความพิเศษดังกล่าว จะต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้และต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายให้แก่ท้องถิ่น เช่น เรื่องของความต้องการของท้องถิ่นที่จะยกฐานะตนเองขึ้นเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีรูปแบบการบริหารงานในท้องถิ่นที่ตอบสนองและแก้ไขปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นตน เป็นต้นเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการบริหารงานจะต้องโปร่งใสตรวจสอบได้และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการบริหารท้องถิ่นของตนเองสามารถสื่อถึงความต้องการที่แท้จริงได้ออกเป็นนโยบายหรือโครงการที่มุ่งแก้ปัญหาให้กับประชาชนอย่างแท้จริงและสร้างความเชื่อถือให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อภาครัฐและประชาชนทั่วไปมากขึ้น

3. หน่วยงานราชการ เอกชน รัฐวิสาหกิจ และภาคประชาสังคมในพื้นที่ จะต้องให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ของตนมากขึ้นต้องใช้กฎหมายที่ตนมีอำนาจหน้าที่ซึ่งกระจัดกระจายกันอยู่ในหลายๆฉบับ ให้สามารถเอื้ออำนวยให้เกิดการบูรณาการในการแก้ไขและพัฒนาพื้นที่ ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมและเป็นเครื่องมือในการบริหารท้องถิ่นของตนเรียนรู้เกี่ยวกับการทำงานของ การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพราะถึงแม้รัฐจะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจมากขึ้นหรือมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษสำเร็จแล้ว ประการใดหากขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนการบริหารงานการพัฒนาความเป็นอยู่และการตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นก็อาจจะไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายของการพัฒนาประเทศได้

เอกสารและสิ่งอ้างอิง

- กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครแม่สอด. 2553. **แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2554-2556)**. (เอกสารอัดสำเนา).
- กุลธนะ ธนาพงศธร. 2522. **หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คณะกรรมการกฤษฎีกา (กุมภาพันธ์ 2555). **เรื่องเสร็จที่ 350/2554 สรุปสาระสำคัญร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ สืบค้นวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2555**
จาก www.krisdika.go.th.
- จุมพล นิมพานิช. 2529. **ชนชั้นนำทางการเมืองไทยกับการกำหนดนโยบาย: ศึกษาเฉพาะกรณีการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย 2522-2525**. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์ดุสิตบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ด้านศุลกากรแม่สอด. 2555. **มูลค่าการค้าชายแดนด้านศุลกากรแม่สอด พ.ศ.2555**. สืบค้นวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2556 จาก www.danmaesot.com/im-ex.html.
- เทศบาลนครแม่สอด. 2554. **แผนพัฒนาสามปีพ.ศ.2554-2556**. สืบค้นวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2555 จาก www.maesod.in.th.

- _____. 2554. **ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด (ฉบับย่อ)**. สืบค้นวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2555 จาก www.maesod.in.th.
- เทอดเกียรติ ชินสรนันท์. 2551. **การพัฒนาารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ โดยรวมเทศบาลเมืองแม่สอด เทศบาลตำบลท่าสายลวด และองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ**. วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพุทธศาสตร์การพัฒนา, มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. 2554. **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดขอบข่ายและรูปแบบในการดำเนินการกิจหน้าที่ของนครแม่สอด ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. 2555. **หัวหน้าโครงการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดขอบข่ายและรูปแบบในการดำเนินการกิจหน้าที่ของเทศบาลนครแม่สอดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (สัมภาษณ์) 3 กันยายน 2555**.
- สถาบันพระปกเกล้า. 2554. **รายงานสรุปผลการสัมมนาแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด”**. กรุงเทพมหานคร: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2555. **รายงานสรุปผลการสัมมนาระดมความคิดเห็น "คลื่นลูกที่สองของการกระจายอำนาจ" บริบทใหม่ ความจำเป็นของพื้นที่ และการเคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2547. **“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ” ใน สถาบันพระปกเกล้า. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 6 เรื่องเมืองพัทยาและองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นวันที่ 25 ธันวาคม 2554

จาก www.idis.ru.ac.th/report/index.phd?topic=176.0.

สมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์. 2554. ประธานรัฐสภา (ถอดเทปบันทึกภาพ) 30 ธันวาคม 2554.

สุจินดา เจียมศรีพงษ์. 2549. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษา
ความสามารถในการแข่งขันการค้าชายแดนไทย-พม่าในอำเภอแม่สอด
จังหวัดตากตามยุทธศาสตร์พัฒนากลุ่มสี่แยกอินโดจีน. คณะ
วิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยนเรศวร. (อัดสำเนา).

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนัก
นายกรัฐมนตรี. ม.ป.ป.. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนคร
แม่สอด พ.ศ..... ม.ป.พ. (อัดสำเนา).

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

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. 2555. การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่าน
บทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน.
กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อภิรักษ์ โกษะโยธิน. 2553. “เหตุผล ความจำเป็น และทิศทางในการขับเคลื่อน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด.” ใน สถาบัน
พระปกเกล้า. 2554. รายงานสรุปผลการสัมมนาแนว
ทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่
สอด”. กรุงเทพมหานคร: จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์.

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. 2553. “การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ.” ใน สถาบัน
พระปกเกล้า. 2554. รายงานสรุปผลการสัมมนาแนวทางการขับเคลื่อน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่
สอด”. กรุงเทพมหานคร: จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์.

อุดม ทุมโฆสิต. 2552. การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนา
แล้ว. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: แชนพอร์พรีนติ้ง.

วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2557)

เอกสารกองวิชาการและแผนงาน สำนักงานเทศบาลนครแม่สอด. 2554. คำสั่งรัฐสภา
ที่ 84/2554 เรื่องแต่งตั้ง “คณะกรรมการศึกษาแนวทางการพัฒนาเทศบาล
นครแม่สอดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ” เลขรับที่ 1461 ลงวันที่ 19 ธันวาคม
2554.

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

_____ and A. Kaplan 1965. **Power and Society: A Framework for
Political Inquiry**. New Haven: Yale University Press.