

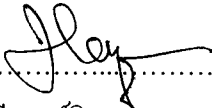
การศึกษาความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ
ด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

พรภิรมย์ เสือแดง

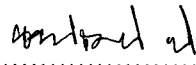
งานนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน
วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา
มิถุนายน 2558
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยบูรพา

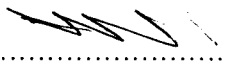
อาจารย์ผู้ควบคุมงานนิพนธ์และคณะกรรมการสอบงานนิพนธ์ได้พิจารณางานนิพนธ์
ของ พรภิรมย์ เสือแดง ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน ของมหาวิทยาลัยบูรพา
ได้

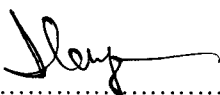
อาจารย์ผู้ควบคุมงานนิพนธ์


.....อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(อาจารย์สุธณี หงษ์วิเศษ)

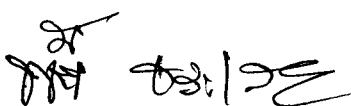
คณะกรรมการสอบงานนิพนธ์


.....ประธาน
(อาจารย์ ดร.ชนวัฒน์ พิมลจินดา)


.....กรรมการ
(อาจารย์พรเทพ นามกร)


.....กรรมการ
(อาจารย์สุธณี หงษ์วิเศษ)

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจอนุมัติให้รับงานนิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน ของ
มหาวิทยาลัยบูรพา


..... คณบดีวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พจน์ย์ ธารเสนา)

วันที่.....23.....เดือน.....มิถุนายน.....พ.ศ.....2558.....

กิตติกรรมประกาศ

งานนิพนธ์ เรื่อง การศึกษาความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบัง เป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา ซึ่งสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยได้รับการสนับสนุน ช่วยเหลือ แนะนำตลอดมา จากอาจารย์สุณี หงษ์วิเศษ อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งถือว่าเป็นคำแนะนำที่มีคุณค่ายิ่งสำหรับผู้วิจัย ทั้งขอขอบคุณคณาจารย์ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพาทุกท่านที่ได้ให้ความรู้ แก่ผู้วิจัย ให้เป็นผู้มีความรู้ ความคิด และความสามารถ มีทัศนคติที่ดี ในการนำความรู้ที่ได้รับไป สร้างสรรค์ให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและประเทศชาติ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ความร่วมมือจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะคณะผู้บริหาร เทศบาลนครแหลมฉบัง นำโดยประธานที่ปรึกษาคณะผู้บริหาร นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง ประธานสภาเทศบาลนครแหลมฉบัง ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบัง ตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ ภาคเอกชน รวมถึงภาคประชาชน ที่เอื้ออำนวยการประสานงานด้านต่าง ๆ เป็นอย่างดีเสมอมา และที่มีส่วนผลักดันคอยสนับสนุน และเป็นกำลังใจด้วยดีมาโดยตลอด คือ ครอบครัว เพื่อนร่วมงาน เพื่อนร่วมชั้นเรียนทุกท่านที่คอยอยู่เคียงข้าง ขอขอบพระคุณจากใจจริง

ในท้ายที่สุดนี้ ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การศึกษานี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง โดยเฉพาะ สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการพิจารณาจัดตั้งและดำเนินการส่งเสริมให้เกิดองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งใหม่ขึ้นในประเทศไทย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพและเอื้ออำนวยประโยชน์สุข ต่อประชาชนสืบไป

พรภิรมย์ เสือแดง

56930044: สาขาวิชา: การจัดการภาครัฐและภาคเอกชน; รป.ม. (การจัดการภาครัฐและภาคเอกชน)

คำสำคัญ: ความพร้อม/ เมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

พริทิมย์ เสือแดง: การศึกษาความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า (A STUDY OF LEVEL OF READINESS FOR UPGRADING LAEM CHABANG CITY MUNICIPALITY TO BECOME A SPECIAL INDUSTRIAL CITY AND PORT) อาจารย์ผู้ควบคุมงานนิพนธ์: สุณี หงษ์วิเศษ, กศ.ม. 205 หน้า. ปี พ.ศ. 2558.

การศึกษาเรื่อง การศึกษาความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ศึกษาความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า และ ศึกษาความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า งานวิจัยครั้งนี้ดำเนินการศึกษาโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative methodology) โดยการศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary research) และจากการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) จำนวน 5 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) ส่วนงานของเทศบาลนครแหลมฉบัง จำนวน 4 ราย 2) ภาคอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง จำนวน 1 ราย 3) การท่าเรือนครแหลมฉบัง จำนวน 1 ราย 4) ตัวแทนภาคเอกชน จำนวน 2 ราย 5) ตัวแทนภาคประชาชน จำนวน 1 ราย รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมดจำนวน 9 ราย โดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง

ผลการศึกษาพบว่า แนวคิดการจัดตั้งองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบัง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมดมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ เทศบาลนครแหลมฉบังมีการเจริญเติบโตแบบรวดเร็วในด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ก่อให้เกิดปัญหาด้านต่าง ๆ ตามมา การยกฐานะเป็นเมืองรูปแบบพิเศษจะทำให้มีอิสระในการบริหารจัดการตนเอง รวมถึงมีงบประมาณที่เพิ่มขึ้น เพื่อนำมาพัฒนาพื้นที่และยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน ในเรื่องความพร้อม จากผลการศึกษายังพบว่าความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความเห็นด้วยในทิศทางเดียวกันเกี่ยวกับเทศบาลนครแหลมฉบังมีการเตรียมความพร้อมในทุกด้าน ได้แก่ ความพร้อมด้านลักษณะเฉพาะของพื้นที่ หรือภูมิศาสตร์ท้องถิ่นในการเป็นกลุ่มเมืองอุตสาหกรรมและเมืองท่า การทำประชาคม การจัดเวทีสาธารณะ การร่างกฎหมายเมืองพิเศษ โดยมีข้อเสนอแนะคือ ต้องการให้เทศบาลนครแหลมฉบังมีการบริหารจัดการที่ดี ไม่เพิ่มภาระให้ภาคเอกชนโดยการเก็บภาษีภาคเอกชนเพิ่มขึ้น มีการดำเนินงานร่วมกันแบบบูรณาการระหว่างเทศบาลนครแหลมฉบังในฐานะเมืองพิเศษกับรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในพื้นที่โดยแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพิ่มบทบาทให้นายกเมืองแหลมฉบังเข้าร่วมเป็นกรรมการในการบริหารท่าเรือและนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง เพื่อให้กรอบการพัฒนาในพื้นที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

56930024: MAJOR: PUBLIC AND PRIVATE MANAGEMENT; M.P.A.

(PUBLIC AND PRIVATE MANAGEMENT)

KEYWORDS: READINESS/ A SPECIAL INDUSTRIAL CITY AND PORT

PORNPIROM SEURDANG: A STUDY OF LEVEL OF READINESS FOR
UPGRADING LAEM CHABANG CITY MUNICIPALITY TO BECOME A SPECIAL
INDUSTRIAL CITY AND PORT. ADVISORY: SUNEE HONGWISSET, M.Ed. 205 P. 2015.

The purpose of this quantitative study was to examine the conceptual model for a special local administrative organization and for upgrading Laem Chabang City Municipality to become a special industrial city and port. Also, this study attempted to investigate the level of readiness for upgrading Laem Chabang City Municipality to become a special industrial city and port by asking opinion of involved people. Data collection involved researching existing document, and conducting an in-depth interview with five groups of key informants, including four people working for Laem Chabang City Municipality, one person from industrial sector in Laem Chabang, one person from Office of Laem Chabang Port, two representatives from private sector, and two representatives from public sector. The total number of key informant was nine people recruited by a purposive sampling technique.

The results of this study revealed that all key informants expressed the same direction of opinion on upgrading Laem Chabang City Municipality. They viewed that Laem Chabang City Municipality is a fast-growing industrial city and port and has many different problems. Upgrading Laem Chabang City Municipality to become a special industrial city and port might result in independently financial management and the increase of budget that can help to develop Laem Chabang City Municipality and upgrade the quality of life of people in the area. Also, these informants agreed that Laem Chabang City Municipality is ready in every aspect to upgrade itself to become a special industrial city and port. Laem Chabang City Municipality has prepared its readiness in terms of having specific geographical features or location for being an industrial city and port, having surveyed public opinion, organizing public hearing, and drafting laws for being a special city. It was suggested that Laem Chabang City Municipality should have a good management. In other words, private sectors should not be burdened financially due to the increased taxation. Also, there should be cooperation between Laem Chabang City Municipality as a special industrial city and other state-enterprises in the area to amend some laws and add more active roles for the mayor of Laem Chabang City as a committee to administer Laem Chabang City Municipality and port in order to have the same direction of area development.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญภาพ.....	ฌ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
ขอบเขตของการวิจัย.....	6
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	7
2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	9
แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ.....	9
แนวคิดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	11
แนวคิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ.....	13
แนวคิดปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดตั้ง “เมืองรูปแบบพิเศษ”.....	30
แนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทยที่ผ่านมา.....	30
แนวคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	36
แนวคิดการจัดตั้งเมืองพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	38
แนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในต่างประเทศ.....	43
แนวคิดการจัดบริการสาธารณะ.....	48
สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนครแหลมฉบัง.....	49
การพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองพิเศษ.....	74
การบริหารงานท่าเรือในประเทศไทยและต่างประเทศ.....	81
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	87

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	89
วิธีการวิจัย.....	89
เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	90
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	91
ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล.....	92
การวิเคราะห์และการตรวจสอบข้อมูล.....	92
4 ผลการวิจัย.....	93
ตอนที่ 1 กลุ่มผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง.....	95
ตอนที่ 2 กลุ่มตัวแทนภาคอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ตัวแทนการทำเรือแหลมฉบัง และตัวแทนภาคเอกชน.....	111
ตอนที่ 3 กลุ่มตัวแทนภาคประชาชนสัมพันธ์เกี่ยวกับความคาดหวังต่อ การยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ.....	114
5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	116
สรุปผลการวิจัย.....	116
อภิปรายผล.....	131
ข้อเสนอแนะ.....	150
บรรณานุกรม.....	156
ภาคผนวก.....	159
ประวัติย่อของผู้วิจัย.....	205

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	จำนวนประชากร บ้านและครัวเรือน ภายในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง.....	52
2	จำนวนพนักงานเทศบาล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง แยกตามหน่วยงาน.....	64
3	จำนวนพนักงานครูเทศบาล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง แยกตามหน่วยงาน.....	64
4	การบริหารรายรับ-รายจ่ายของเทศบาลนครแหลมฉบัง ปี พ.ศ. 2556-2558.....	67

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 แผนที่เทศบาลนครแหลมฉบัง.....	50

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ผลจากการดำเนินงานพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่ได้มุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ ได้ส่งผลให้เกิดการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในเขตชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ติดต่อกันระหว่างสุขาภิบาลอ่าวอุดม อำเภอศรีราชา และสุขาภิบาลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี โดยได้รับการพัฒนาเป็นเขตอุตสาหกรรมที่ทันสมัย และได้มีการพัฒนาเป็นท่าเรือน้ำลึกสำหรับการขนส่งสินค้าเพื่อรองรับการพัฒนาของพื้นที่ดังกล่าว โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น จึงได้มีการพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลแหลมฉบัง อำเภอศรีราชา และอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2534 โดยยกฐานะจากพื้นที่บางส่วนของสุขาภิบาลอ่าวอุดมและพื้นที่บางส่วนของสุขาภิบาลบางละมุง เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน และทำหน้าที่เป็นองค์กรพัฒนาพื้นที่ตามอำนาจแห่งกฎหมาย โดยมีพื้นที่ทั้งที่เป็นพื้นดินและเป็นทะเล จากที่กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่า การจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังมีลักษณะที่พิเศษ กล่าวคือเพื่อรองรับการพัฒนาในพื้นที่โดยยึดภารกิจ ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการให้บริการประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงการรองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและการขนส่งอีกด้วย (เทศบาลนครแหลมฉบัง, 2556, หน้า 1)

อย่างไรก็ดี การพัฒนาอุตสาหกรรมและการขนส่งในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง ได้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในปัจจุบัน ปัจจุบันท่าเทียบเรือแหลมฉบังมีเรือต่างประเทศเข้ามาเดือนละ 500-600 ลำ ผู้คอนเทนเนอร์ขนส่งสินค้าที่ต้องขนย้ายปีละไม่ต่ำกว่า 6 ล้านตู้ รวมทั้งนิคมอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีโรงงานกว่า 180 แห่ง มีเนื้อที่กว่า 4,800 ไร่ มีการขยายตัวของอุตสาหกรรมปิโตรเลียมที่มีโรงกลั่นน้ำมัน 3 แห่ง คลังเก็บก๊าซและน้ำมันปิโตรเลียม 6 แห่ง และมีท่าเรือน้ำลึกซึ่งอยู่ระหว่างการพัฒนา ซึ่งเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จสามารถเปิดบริการได้ 25 ท่าเทียบเรือมีความสามารถรองรับตู้สินค้าได้ถึง 10.8 ล้าน ทีอียู ซึ่งจะเป็นท่าเรือน้ำลึกที่เป็นศูนย์กลางการขนส่งทางทะเลของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยปัจจุบันจัดเป็นเมืองท่าลำดับที่ 16 ของโลก จากการจัดลำดับท่าเทียบเรือที่เป็น World top container port โดยนิตยสารชั้นนำของโลก Loyld list (เทศบาลนครแหลมฉบัง, 2556, หน้า 2)

การพัฒนาพื้นที่แหลมฉบังให้เป็น “ฐานท่าเรือน้ำลึกและศูนย์กลางอุตสาหกรรมขนาดกลาง และขนาดย่อมที่ไม่มีมลพิษ” ถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern

sea board) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญของประเทศรองรับการกระจายความเจริญออกจากกรุงเทพมหานครหรือโยกย้ายกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกนอกกรุงเทพมหานครและดึงดูดตลาดแรงงานจากกรุงเทพมหานครและภาคอื่น ๆ ให้เข้ามาทำงานในพื้นที่ โดยภาพรวมของการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกระยะที่ 1-2 ที่ผ่านมา การลงทุนโดยรวมด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีประมาณ 2,097,661 ล้านบาท ประกอบด้วย การลงทุนภาครัฐด้านโครงสร้างพื้นฐานหลัก ประมาณ 156,606 ล้านบาท และการลงทุนของภาคเอกชน ซึ่งเป็นการลงทุนด้านอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมาณ 1,941,789 ล้านบาท (เทศบาลนครแหลมฉบัง, 2556, หน้า 11)

เฉพาะในส่วนในพื้นที่แหลมฉบังนั้น การพัฒนาตามแผน ฯ ดังกล่าวได้ก่อให้เกิด “การพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง” และ “นิคมอุตสาหกรรม” ขึ้นมา ซึ่งถือว่าเป็น “การเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่” ในพื้นที่ อันกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก้าวเข้าไปสู่รูปแบบการใช้ชีวิตของผู้คนในเมืองอุตสาหกรรม (Industrial life) และการสูญเสียความเป็น “เมืองน่าอยู่” ของชุมชน

จากการเจริญเติบโตของทั้งภาคอุตสาหกรรมและการขนส่งซึ่งที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งในด้าน โครงสร้างพื้นฐานและการจราจร ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านสังคม ปัญหาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาการอพยพของแรงงานและประชากรแฝง รวมทั้งปัญหาในการบริหารจัดการและการให้บริการแก่ภาคอุตสาหกรรมและการขนส่งของหน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ ทั้งนี้ หากพิจารณาจากลักษณะพิเศษของพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง ก็จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า มีแนวโน้มของการเจริญเติบโตด้านอุตสาหกรรมและการขนส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อได้มีการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกแล้วเสร็จสมบูรณ์ โดยการเจริญเติบโตดังกล่าว จะส่งผลให้ปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นขยายตัวเพิ่มมากยิ่งขึ้น และหากไม่มีการเตรียมความพร้อมในการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้าง ตลอดจนระบบการบริหารของเทศบาลนครแหลมฉบัง เพื่อรองรับภารกิจในอนาคตก็อาจจะส่งผลเสียหายต่อการบริหารงานของเทศบาลในอนาคตได้

การบริหารกับการพัฒนา พิจารณาจากความต้องการเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะในพื้นที่ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ด้าน คือ การจัดบริการสาธารณะ การบริหารการพัฒนาพื้นที่ภายใต้เงื่อนไขที่รองรับได้ การป้องกันไม่ให้เกิดความเสื่อมถอย และการบังคับใช้กฎหมาย กอปรกับพิจารณาจากปัญหาเร่งด่วนหรือปัญหาหลักสำคัญในพื้นที่ อีกทั้งภายใต้กรอบความคิดของการพัฒนารูปแบบการบริหารของ “เมืองพิเศษ” ดังนั้น บทบาทและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแหลมฉบังในฐานะเมืองพิเศษ จึงสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ อำนาจหน้าที่ทั่วไป และอำนาจหน้าที่พิเศษ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553) คณะกรรมการการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกต.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้มีคำสั่ง เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนารูปแบบการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายหรือกลุ่มพื้นที่ และรูปแบบการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษ เพื่อทำการศึกษาและกำหนดแนวทางการพัฒนารูปแบบการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่าง ๆ โดย กกต. มีมติเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2552 เห็นชอบข้อเสนอตามที่คณะกรรมการ ฯ ให้มีการศึกษารูปแบบองค์การบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษ 5 พื้นที่ ได้แก่ กลุ่มเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ, กลุ่มเมืองท่องเที่ยว: เกาะสมุย, กลุ่มเมืองประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม: พระนครศรีอยุธยา-สุโขทัย, กลุ่มเมืองอุตสาหกรรมและโลจิสติกส์: แหลมฉบัง-มาบตาพุด และกลุ่มเมืองการค้าชายแดน: เมืองแม่สอด โดยให้นำร่องศึกษานครแหลมฉบังเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งในปัจจุบันการดำเนินการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเริ่มเป็นรูปธรรมเด่นชัดขึ้นจากการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแหลมฉบัง พ.ศ. ... ขึ้น ซึ่งในช่วงระหว่างของการศึกษาคั้งนี้ กระบวนการพิจารณากฎหมายฉบับดังกล่าว ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาและอยู่ในการพิจารณาตามขั้นตอนของการออกกฎหมายต่อไป

สภาพของปัญหา

จากแนวความคิดการกระจายอำนาจในปัจจุบัน กระบวนการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างล่าช้าและยากลำบาก ยกตัวอย่าง เทศบาลนครแหลมฉบังได้มีการผลักดันขอยกฐานะเป็นเมืองรูปแบบพิเศษตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 และได้นำเสนอเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาหลายลำดับชั้น จนถึงปัจจุบันผ่านมา 11 ปีแล้ว ยังไม่ได้ข้อสรุป ซึ่งในคณะรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้นำเรื่องการยกฐานะเป็นเมืองรูปแบบพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบังมาพิจารณา โดยให้กระทรวงมหาดไทยศึกษาข้อมูล โดยเฉพาะของเทศบาลนครแหลมฉบังอีกครั้ง และถึงแม้กฎหมายจะกำหนดให้มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ภารกิจต่าง ๆ หากแต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มีการอ้างถึงกฎหมายจัดตั้งของตนในการทำหน้าที่ตามภารกิจเดิมในพื้นที่ต่าง ๆ โดยที่ผ่านมาประชาชนก็ไม่มี ความเข้าใจถึงการกระจายอำนาจว่าจะทำให้ประชาชนได้ประโยชน์อย่างไรบ้างหรือจะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างไร ฉะนั้น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจึงเป็นความพยายามทำให้มีการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง เพื่อสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่มีลักษณะจำเพาะด้านต่าง ๆ

การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นให้เป็น “รูปแบบพิเศษ” นั้น ถือเป็นเป็นภาระหน้าที่ที่ควรจะต้องดำเนินการอย่างจริงจังโดยรัฐ อย่างไรก็ตาม ในสภาวะปัจจุบันรัฐบาลในยุคที่ผ่านมามีนโยบายในการสร้างความเข้มแข็งให้กับราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด และอำเภอ) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ รวมถึงการบริหารงานกลุ่มจังหวัด เพื่อการพัฒนาและการนำระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ซึ่งส่งผลกระทบต่อสถานะและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม แนวโน้มในการนำเอาระบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมาใช้ในประเทศไทยนั้น มีสิ่งส่งผลกระทบต่ออยู่ 3 ประการ คือ

1. แนวนโยบายของรัฐบาล คำนึงนโยบายของรัฐบาลหลายชุดที่ต้องการจะแก้ปัญหาและปรับเปลี่ยนให้การบริหารงานในระดับจังหวัดมีความเข้มแข็งและสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น จึงได้มีความพยายามเพิ่มบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้กับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ในด้านของความรู้ความเข้าใจของประชาชนก็อาจจะเป็นสิ่งที่จะทำให้กระบวนการในการพัฒนาการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นเป็นไปด้วยความยากลำบากมากขึ้น อันเนื่องมาจาก “ความสับสน” ในบทบาทระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น

2. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นขาดความชัดเจน เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น แม้ว่าจะมีวิวัฒนาการความเป็นมาที่ยาวนาน หากแต่ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นั้น การปกครองในลักษณะดังกล่าวก็มีความแตกต่างกัน บางแห่งก็ประสบความสำเร็จบางแห่งก็ไม่ประสบความสำเร็จ เหตุผลประการหนึ่งก็เพราะนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยมีความไม่แน่นอน ขาดความต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาเกือบ 10 ปี ที่ผ่านมานั้น ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมมากขึ้น หากแต่ว่าข้อถกเถียงเกี่ยวกับการให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอยู่เรื่อย ๆ เช่น การยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด การยุบรวมหรือยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล จึงอาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างการบริหารและการจัดระดับของการปกครองท้องถิ่นยังไม่มีมีความชัดเจน

3. ทักษะคติของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งที่ผ่านมามีการบริหารจัดการท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของประเทศไทยนั้น ที่ผ่านมามีเพียง 2 พื้นที่ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (สมคิด เลิศไพฑูรย์ม วุฒิสภา ดันไชย และอรทัย ก๊กผล, 2547)

ปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น มีทิศทางของการพัฒนาในด้านกฎหมายที่วางแนวทางเพื่อพัฒนาส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในแนวโน้มของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของประเทศ มีทิศทางที่จะมีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น ความต้องการของประชาชนหรือของพื้นที่ที่มีความเฉพาะเจาะจง ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งลักษณะจำเพาะของพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีศักยภาพด้านต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน หากกลไกของรัฐในการปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะไม่ตอบสนองความต้องการที่มีเพิ่มมากขึ้น จะทำให้เกิดความไม่พอใจของประชาชนในพื้นที่ได้ ดังนั้น การปรับปรุงและปฏิรูประบบ

การบริหารงานทางปกครอง โดยเฉพาะในการปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่มีลักษณะพิเศษ สามารถมีกลไกในการปรับเปลี่ยนหรือจัดตั้งให้เป็นรูปแบบพิเศษ เพื่อความเป็นเอกภาพในการจัดทำ บริการสาธารณะในพื้นที่ และสามารถบริหารจัดการไปตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นสำคัญอย่างหนึ่งที่ผู้ศึกษาให้ความสำคัญถึงแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยตระหนักอยู่ตลอดว่า พัฒนาการการปกครองส่วนท้องถิ่นของ ประเทศไทยมีมาโดยตลอด มากน้อยแตกต่างกันไปตามยุคสมัยตามปัจจัยเกื้อหนุนต่าง ๆ แต่ในสถานการณ์ ปัจจุบัน การกล่าวถึงบ่อยครั้งเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการของท้องถิ่นให้สอดคล้อง อย่างแท้จริงในการดำเนินการจัดทำบริการในพื้นที่ที่นับวันก็มีความหลากหลายและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การหันมาสนใจในกระบวนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่ต่าง ๆ ก็เพื่อสามารถทำความเข้าใจในกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งเชื่อมโยงกับความต้องการของพื้นที่ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแสดงให้เห็นถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของท้องถิ่นใดก็ตามที่จะ มีการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อีกด้านหนึ่ง คือ ความเข้าใจของประชาชน และสังคมกับแนวความคิดดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัด จึงเป็นความสนใจที่จะศึกษาถึงแนวคิดขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยพิจารณาความเหมาะสม ความจำเป็นของพื้นที่ และบทบาท ความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ จึงมีความสำคัญกับการศึกษานี้

หากพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 78 พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการ ท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดทั้ง โครงสร้าง พื้นฐานสาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มี ความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน ในจังหวัดนั้น” ทั้งนี้จะเห็นว่าเป็นการเปิดช่องว่างหรือโอกาสให้มีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการ องค์กรภายใต้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัด บริการสาธารณะแก่ประชาชนขึ้นได้ โดยมีการกำหนดเงื่อนไขที่สำคัญ 2 ประการ คือ ในด้าน “ความพร้อมขององค์กร” และในด้าน “เจตนารมณ์ของประชาชน” ในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 81)

จากข้อมูลดังกล่าว จึงนำมาสู่การศึกษาวิจัย “ความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนคร แหลมจบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า” นี้ขึ้น เพื่อศึกษาความพร้อม ในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมจบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่าที่สามารถ นำไปใช้สำหรับเป็นแนวทางพิจารณาปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานของเทศบาลนครแหลมจบัง ในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า
2. เพื่อศึกษาความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า
3. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า
2. ทำให้ทราบถึงระดับความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า
3. ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

ขอบเขตของการวิจัย

1. การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มุ่งเน้นที่จะศึกษาถึงความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า การศึกษาครั้งนี้ พิจารณารายละเอียดจาก (ร่าง) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ. ... ซึ่งอยู่ระหว่างกระบวนการของการพิจารณากฎหมาย ปัจจัยที่เกื้อหนุนหรือสนับสนุนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น อีกทั้งศึกษาเปรียบเทียบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของประเทศไทยกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ ตลอดจนรูปแบบการบริหารในมิติอื่น ๆ ที่ประสบผลสำเร็จ ทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งให้เห็นถึงกระบวนการขั้นตอนในการจัดตั้งองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแหลมฉบัง เพื่อเป็นบทเรียนให้กับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่จะมีการดำเนินการในลักษณะนี้ รวมไปถึงการสะท้อนบทบาทความสัมพันธ์ของหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ทั้งการนำเสนอความคิดเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้นล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลในความเป็นไปได้ของการจัดตั้งองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแหลมฉบัง

2. พื้นที่ที่ทำการศึกษาคือ พื้นที่ในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ได้แก่ ตำบลทุ่งสุขลา หมู่ที่ 1 ถึง หมู่ที่ 12 ตำบลบึง หมู่ที่ 1 หมู่ที่ 5 หมู่ที่ 9 หมู่ที่ 10 ตำบลสุรศักดิ์ หมู่ที่ 3 หมู่ที่ 9 ตำบลหนองขาม หมู่ที่ 11 ตำบลบางละมุง หมู่ที่ 4 หมู่ที่ 6 หมู่ที่ 7 หมู่ที่ 8 และหมู่ที่ 9

3. ระยะเวลาในการศึกษาข้อมูลของงานวิจัยครั้งนี้ มีระยะเวลาในการดำเนินการระหว่างเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2557 ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2558 รวมระยะเวลาในการศึกษาทั้งสิ้น 12 เดือน

ข้อจำกัดในการวิจัย

เนื่องจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ อยู่ในระหว่างกระบวนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นครแหลมฉบัง โดยร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ. ... อยู่ระหว่างขั้นตอนการพิจารณากฎหมาย รวมถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่พิเศษต่าง ๆ ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งจะเป็นอำนาจและภารกิจที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระบวนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแหลมฉบังยังไม่สมบูรณ์หรือไม่แล้วสำเร็จ แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า ข้อมูลจากเอกสารจากหน่วยงาน งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลที่สามารถให้ข้อมูลกับการศึกษาครั้งนี้ จะเพียงพอต่อการศึกษิตตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยเฉพาะกระบวนการขั้นตอนของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและปัจจัยเกี่ยวพันต่าง ๆ ที่มีผลต่อความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษดังกล่าว

ทั้งนี้เห็นได้ว่า แนวคิดการกระจายอำนาจที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาเรื่อยมา แต่ก็ยังพบปัญหาและอุปสรรคในความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจดังกล่าว โดยการที่มีแนวคิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นตามพื้นที่ที่มีความเหมาะสม ทำให้การกระจายอำนาจเป็นคำพูดที่ถูกกล่าวถึงถึงเรื่องนิยามความหมาย รวมถึงความจำเป็น ความเหมาะสมต่าง ๆ ฉะนั้น การทำความเข้าใจในความหมายที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จึงยังไม่มีหนังสือหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องชัดเจน อีกทั้งยังถือเป็นเรื่องใหม่ในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

นิยามศัพท์เฉพาะ

เมื่อรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า หมายถึง พื้นที่ในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ซึ่งมีลักษณะเฉพาะของพื้นที่หรือภูมิศาสตร์ท้องถิ่นในการเป็นกลุ่มเมืองอุตสาหกรรมและเมืองท่า

พื้นที่ในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง หมายถึง พื้นที่ที่อยู่ในอาณาเขตการดูแลของเทศบาลนครแหลมฉบัง เพื่อเตรียมความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

ด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ได้แก่ ตำบลทุ่งสุขลา หมู่ที่ 1 ถึง หมู่ที่ 12 ตำบลบึง หมู่ที่ 1 หมู่ที่ 5 หมู่ที่ 9 หมู่ที่ 10 ตำบลสุรศักดิ์ หมู่ที่ 3 หมู่ที่ 9 ตำบลหนองขาม หมู่ที่ 11 ตำบลบางละมุง หมู่ที่ 4 หมู่ที่ 6 หมู่ที่ 7 หมู่ที่ 8 และหมู่ที่ 9

ชุมชนในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง มี 23 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนบ้านอ่าวอุดม ชุมชนบ้านทุ่ง ชุมชนบ้านแหลมฉบัง ชุมชนบ้านนาเก่า ชุมชนบ้านเขาน้ำซับ ชุมชนตลาดอ่าวอุดม ชุมชนบ้านชากยายจิ้น ชุมชนวัดมโนรม ชุมชนหมู่บ้านแหลมทอง ชุมชนบ้านห้วยเล็ก ชุมชนวัดพระประทานพร ชุมชนบ้านหนองขาม ชุมชนบ้านไทรหนึ่ง ชุมชนบ้านจุกกะเจอ ชุมชนบ้านหนองคล้าเก่า ชุมชนบ้านหนองคล้าใหม่ ชุมชนบ้านชากกระปอก ชุมชนบ้านเศรษฐีในฝัน ชุมชนบ้านนาใหม่ ชุมชนบ้านทุ่งกรด ชุมชนบ้านบางละมุง ชุมชนบ้านหนองมะนาว และชุมชนบ้านหนองพังพวย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หมายถึง พื้นที่ที่ทำการศึกษาเพื่อขอยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ พื้นที่ในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ได้แก่ ตำบลทุ่งสุขลา หมู่ที่ 1 ถึง หมู่ที่ 12 ตำบลบึง หมู่ที่ 1 หมู่ที่ 5 หมู่ที่ 9 หมู่ที่ 10 ตำบลสุรศักดิ์ หมู่ที่ 3 หมู่ที่ 9 ตำบลหนองขาม หมู่ที่ 11 ตำบลบางละมุง หมู่ที่ 4 หมู่ที่ 6 หมู่ที่ 7 หมู่ที่ 8 และหมู่ที่ 9

ประธานที่ปรึกษาคณะผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง หมายถึง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรีนครแหลมฉบังให้เป็นที่ปรึกษาพิเศษในการให้คำแนะนำการบริหารงาน

ประธานสภาเทศบาลนครแหลมฉบัง หมายถึง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากสมาชิกสภาในการลงคะแนนเสียงจากสมาชิกสภาทั้ง 4 เขต เลือกตั้ง

ประธานคณะกรรมการชุมชน 23 ชุมชน หมายถึง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยการลงคะแนนเสียงจากประธานชุมชนทั้ง 23 ชุมชน เป็นตัวแทนประธานในที่ประชุมคณะกรรมการชุมชน

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การศึกษาความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ผู้วิจัยได้ศึกษากรอบแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับนำเสนอ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
4. แนวคิดปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดตั้ง “เมืองรูปแบบพิเศษ”
5. แนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทยที่ผ่านมา
6. แนวคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ
7. แนวคิดการจัดตั้งเมืองพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้
8. แนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในต่างประเทศ
9. แนวคิดการจัดบริการสาธารณะ
10. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนครแหลมฉบัง
11. การพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองพิเศษ
12. การบริหารงานท่าเรือในประเทศไทยและต่างประเทศ
13. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization)

ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ทั้งอำนาจทางการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่บทบาทที่จะกำหนดนโยบายควบคุมการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นตนเองได้ตามแนวคิดการกระจายอำนาจเป็นการปรับโครงสร้างของระบบการเมืองในรัฐสมัยใหม่ ซึ่งเป็นทิศทางการปรับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับหน่วยงานบริหารระดับย่อยของรัฐ (Sub national units of government) นั้น มีความหมายว่า เป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และทรัพยากรทางการบริหาร ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น (โกวิท พวงงาม, 2552,

หน้า 36)

กระแสผลักดันให้เกิดทิศทางการกระจายอำนาจที่ปรากฏไปทั่วโลกนั้น คือ ความล้มเหลวของการบริหารแบบรวมที่ส่วนกลางเป็นหลัก และการพัฒนาประเทศในทิศทางแบบบนลงล่าง (Top-down approach) ด้วยเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ การกระจายอำนาจในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการดึงอำนาจทางการบริหารจากรัฐบาลมีกระแสทำให้มีการผลักดันโดยเชื่อมโยงไปสู่วัตถุประสงค์ที่กว้างขวางขึ้น ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเป็นกระแสขับเคลื่อนในการปฏิรูปประเทศอีกด้วย ทั้งนี้การพิจารณาถึงแนวความคิดในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้น มีรูปแบบที่หลากหลายซับซ้อนแตกต่างกันไปตามบริบทต่าง ๆ

ลักษณะของการกระจายอำนาจ

การพิจารณาการกระจายอำนาจ สามารถจำแนกประเภทได้ ใน 5 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default)

รูปแบบนี้มักเกิดในสภาวะการณ์ที่หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐล้มเหลวในการดำเนินการในพื้นที่ ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนระดับพื้นที่ได้ สภาพดังกล่าวทำให้รัฐมีความจำเป็นที่ต้องมีการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ดังกล่าว

2. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization)

เป็นรูปแบบที่มีการ โยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยดำเนินการ โดยรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน โดยการโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะไปสู่เอกชน เช่น กิจการไฟฟ้า ประปา กิจการโทรคมนาคม เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดเรื่องการแบ่งอำนาจทางการบริหาร (Deconcentration หรือ Administrative decentralization)

การกระจายอำนาจลักษณะนี้ เป็นการแบ่งอำนาจบางส่วนจากรัฐบาลไปยังองค์กรในระดับรองภายใต้สังกัด ซึ่งตั้งขึ้นมาทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือในท้องถิ่นนั่นเอง กล่าวคือ องค์กรที่ได้รับการแบ่งอำนาจมาจะมีเอกเทศในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ดูแลรับผิดชอบ ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง

4. การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal decentralization)

เป็นการที่หน่วยงานระดับบนพยายามลดมาตรการควบคุมจัดการงบประมาณและการตัดสินใจทางการคลังของหน่วยงานระดับล่าง เช่น การจัดระบบการจัดสรรงบประมาณ โดยหน่วยงานต้นสังกัดระดับบนจัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานในระดับพื้นที่ในรูปของงบประมาณก้อนเดียว เพื่อความเป็นอิสระแก่หน่วยงานดังกล่าว

5. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation)

เป็นลักษณะที่มีอิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ เป็นการมุ่งไปที่ “ภารกิจหน้าที่” กล่าวคือ เป็นการที่รัฐบาลมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะให้ไปดำเนินการ ตัดสินใจ และใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตน โดยอิสระ แต่รัฐบาลยังคงมีอำนาจเหนือโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกำกับดูแลองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจไป

6. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution)

การกระจายอำนาจลักษณะนี้ ถือเป็นระดับที่กว้างขวางที่สุด คือ ลักษณะที่รัฐบาลโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชุมชนต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันการถ่ายโอนอำนาจปรากฏอยู่ใน 2 ระดับ คือ

6.1 การโอนอำนาจทางการปกครอง หรือ Administrative

6.2 การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ หรือ Legislative devolution

อย่างไรก็ตาม ความหมายและลักษณะของการกระจายอำนาจประเภทต่าง ๆ หากพิจารณาในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับว่ามีพัฒนาการโดยตลอดสำหรับในประเทศไทย แต่หากว่าอำนาจและความจำเป็นความเป็นอิสระก็มีมากน้อยแตกต่างกันออกไป ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับสภาพของพื้นที่ ลักษณะจำเพาะ ความต้องการของพื้นที่ต่าง ๆ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 10)

แนวคิดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local autonomy)

แนวทางการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองปกครองในระดับต่าง ๆ อย่างเหมาะสมนั้น นอกเหนือจากจะตั้งอยู่บนหลักการส่งเสริมศักยภาพความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับรองดังกล่าวข้างต้นแล้ว การจัดโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ความสัมพันธ์กับองค์กรทางการเมืองปกครองในระดับบนยังจำเป็นต้องตั้งอยู่บนหลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งนั่น คือ หลักการมุ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุก ๆ รูปแบบมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินการของตนเองในทุก ๆ มิติ (Dimensions) อนึ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการบริหารและจัดการกิจการสาธารณะและทรัพยากรต่าง ๆ ของท้องถิ่นหนึ่งในรัฐ อันเป็นท้องถิ่นที่มีขอบเขตชัดเจน มีฐานะเป็นนิติบุคคล (legal entity) มีโครงสร้างด้านอำนาจหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วไป หรือกฎหมายพิเศษ (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2550, หน้า 27) ส่วนประเด็นที่เกี่ยวกับรูปแบบความสัมพันธ์กับรัฐบาลนั้น ความเป็นอิสระของท้องถิ่นเองก็เป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพัฒนาต่อไปโดยอาศัยเงื่อนไขสำคัญ คือ การเติบโตของเศรษฐกิจและการค้าขาย เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในการให้เมืองเติบโตและทำให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารและ

จัดการพื้นที่เอง หลักการว่าด้วยความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญ คือ การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการปกครองระดับต่าง ๆ นั้น รัฐจะต้องรับรองบทบาท อำนาจหน้าที่ และความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ดังเช่น การบริหารงานของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การจัดโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเอกเทศภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อยู่ภายใต้โครงสร้างสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ (โกวิท พวงงาม, 2550, หน้า 31) สำหรับกิจการในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐควรกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานเหล่านั้นได้อย่างเป็นอิสระ อาทิ การพิจารณาและบริหารงบประมาณและการคลัง การบริหารงานบุคคล การกำหนดของขอบเขต ซึ่งควรมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 262/ 2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2535 โดยคำสั่งดังกล่าวระบุถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและทบวงการเมือง
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้ เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงถือเป็นหลักการสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) อันเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตย ตลอดจนเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น

ทั้งนี้การที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดความเป็นอิสระในการจัดการดูแลกิจการของท้องถิ่น (Local autonomy) ดังกล่าว มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น (Benefits to the locality) เป็นสำคัญ

อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการวางแผน การจัดสรรทรัพยากร และการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการและพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ภายใต้กรอบการรับรองอำนาจหน้าที่ของกฎหมายที่ชัดเจนยังมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนากระบวนการบริหารภารกิจของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดบริการสาธารณะให้เป็นที่ไปด้วยความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับบริการในแต่ละท้องถิ่นที่มีบริบทเฉพาะตนที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นองค์กรหลักที่ใกล้ชิดและเข้าใจสภาพความต้องการของชุมชนและสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องตรงจุด แต่กระนั้น ศักยภาพและขีดความสามารถในการจัดการปัญหาและความต้องการเฉพาะของประชาชนในพื้นที่จะเกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สำคัญ คือ รัฐต้องมีการกระจายอำนาจภารกิจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักความเป็นอิสระในการจัดการดูแลพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550, หน้า 27)

แนวคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลแต่ละประเภท มีดังนี้

1. เทศบาลตำบล

การยกฐานะท้องถิ่นใดให้เป็นเทศบาลตำบลกฎหมาย ไม่ได้กำหนดจำนวนราษฎรและความหนาแน่นของราษฎรไว้แต่ประการใด เพียงกำหนดไว้ดังนี้

1. เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองหนาแน่นพอสมควร
2. มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด ในทางปฏิบัติท้องถิ่นจะยก

ฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น มักจะได้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น รูปสุขาภิบาลอยู่ก่อนแล้ว

ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ได้วางหลักเกณฑ์การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลไว้ดังนี้

1. มีรายได้จริง โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ 5,000,001 บาท

ขึ้นไป

2. มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนเป็นต้นไป
3. ความหนาแน่นของประชากร ตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร
4. ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

2. เทศบาลเมือง

ท้องถิ่นใดที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ จะต้องมียกฐานะดังนี้

1. ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ

2. สำหรับท้องถิ่นที่มีใช้ที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด จะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ จะต้องประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้

2.1 เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

2.2 ราษฎรอาศัยอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

2.3 มีรายได้พอที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

3. เทศบาลนคร ท้องถิ่นที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลนครได้ จะต้องมียกฐานะดังนี้

1. เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

2. ราษฎรอาศัยอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

3. มีรายได้พอที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ถ้ากล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทยแล้ว ได้มีการกล่าวถึงมาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะ ๆ ในหลากหลายรูปแบบหลากหลายพื้นที่ โดยหากพิจารณาถึงการบริหารหรือการจัดโครงสร้างในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หลายคนอาจจะนึกถึงกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งหลายคนถือว่าเป็นหน่วยการปกครองรูปแบบพิเศษรูปแบบแรก ๆ โดยเมื่อพิจารณาถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งนี้ ได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมารองรับการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว โดยในกรณีกรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2542) และกรณีของเมืองพัทยา จัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ตามลำดับ โดยถ้าเปรียบเทียบการจัดตั้งกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อาทิ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, องค์กรบริหารส่วนตำบล ล้วนมีความแตกต่างกันในกฎหมายจัดตั้ง ละ โครงสร้างองค์กรบางส่วน

ต่อมาแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการปกครองในรูปแบบพิเศษดังกล่าวยังถูกนำเสนอในอีกหลายพื้นที่หลายรูปแบบอีกด้วย ทั้งในรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษ อาทิ ในพื้นที่แหลมฉบังหรือพื้นที่เกาะสมุย และนอกเหนือจากนี้ อย่างในกรณีของความขัดแย้งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยนั้น ยังได้มีแนวความคิดจากหลายภาคส่วนในการเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการในพื้นที่ โดยมีข้อเสนอถึงตัวแบบมากมาย ซึ่งรวมถึงการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษที่จะมีกลไก

พิเศษเฉพาะในพื้นที่ในการบริหารจัดการอย่างเป็นเอกภาพ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการจัดตั้งกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และผลจากแนวความคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือแนวคิดเมืองพิเศษในการแก้ไขปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะเห็นได้ว่าโครงสร้างและระบบการบริหารภายในองค์กรยังไม่สะท้อนภาพให้เห็นคุณลักษณะของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้อย่างชัดเจนมากนัก ฉะนั้นหากกล่าวถึงความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จึงมีความหมายที่ครอบคลุมมากกว่าการมีโครงสร้างและมีอำนาจหน้าที่เหมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หากโดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอาจครอบคลุมไปจนถึงอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคที่ดำเนินการอยู่ในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ หากเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งใดแห่งหนึ่งขึ้นมา ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค จะต้องโอนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของตนมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษดังกล่าว เพื่อให้มีการจัดการหรือการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเบ็ดเสร็จครอบคลุมทุกด้าน (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2554, หน้า 42-43) โดยรวมถึงอำนาจหน้าที่ที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยทั่วไป (General functions) และอำนาจหน้าที่ที่จัดทำบริการสาธารณะเฉพาะพื้นที่ (Special functions) ซึ่งอำนาจหน้าที่ประการหลังนี้ที่จะสะท้อนให้เห็นความเป็นพิเศษในการบริหารจัดการพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั่นเอง

ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

กล่าวคือ ท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบการบริหารจัดการแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงท้องถิ่นที่มีลักษณะทางกายภาพหรือองค์ประกอบทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือเป็นท้องถิ่นซึ่งมีปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในพื้นที่บริเวณเดียวกัน (สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, 2554, หน้า 21) ดังนั้น กล่าวพอสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป ความแตกต่างนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงมีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นต้น โดยลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ทำให้การใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปไม่เหมาะสม ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการคิดค้นหารูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ

พิเศษขึ้น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าว ดังกล่าวข้างต้นในกรณีของประเทศไทย มีองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพียง 2 รูปแบบ คือ เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ในกรณีของกรุงเทพมหานครได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ด้วยเหตุที่เป็นเมืองหลวงเป็นศูนย์กลางทุกด้านและเป็นมหานครที่มีความสำคัญ ส่วนเมืองพัทยามีการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้วยเหตุที่เมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยว รวมทั้งเป็นการทดลองรูปแบบสภาผู้จัดการเมือง (City-manager) ในประเทศไทย (สถาบันพระปกเกล้า, 2554, หน้า 21)

กรอบแนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

เริ่มจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกด.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้มีคำสั่ง เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนารูปแบบการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายหรือกลุ่มพื้นที่ และรูปแบบการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษ เพื่อทำการศึกษาและกำหนดแนวทางการพัฒนารูปแบบการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่าง ๆ โดย กกด. มีมติเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2552 เห็นชอบข้อเสนอตามที่คณะกรรมการฯ ให้มีการศึกษารูปแบบองค์การบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษ 5 พื้นที่ ได้แก่ กลุ่มเมืองศูนย์กลางการบิน สุวรรณภูมิ, กลุ่มเมืองท่องเที่ยว: เกาะสมุย, กลุ่มเมืองประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม: พระนครศรีอยุธยา-สุโขทัย, กลุ่มเมืองอุตสาหกรรมและโลจิสติกส์: แหลมฉบัง-มาบตาพุด และกลุ่มเมืองการค้าชายแดน: เมืองแม่สอด โดยให้นำร่องศึกษานครแหลมฉบัง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งในปัจจุบันการดำเนินการขับเคลื่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเริ่มเป็นรูปธรรมเด่นชัดขึ้นจากการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแหลมฉบัง พ.ศ. ... ขึ้น ซึ่งในช่วงระหว่างของการศึกษาคั้งนี้ กระบวนการพิจารณากฎหมายฉบับดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาและอยู่ในการพิจารณาคำขึ้นตอนของการออกกฎหมายต่อไป

ซึ่งพื้นที่ที่กำลังคิดและอยู่ใน Pipeline เพื่อพัฒนาเป็นพื้นที่เมืองพิเศษมีดังนี้

1. กลุ่มเมืองกรุงเทพมหานครกับเมืองบริวาร
2. กลุ่มเมืองพิเศษที่ต้องการพื้นที่ฟังก์ชัน คือ เมืองพื้นที่ชายแดน ขณะนี้กำลังทดลอง

เรื่องนครแม่สอด ความจริงมีการหารือกันระหว่างเมืองต่าง ๆ อยู่มาก เช่น มุกดาหาร สะเดา ซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่ชายแดน หรือแม้แต่กาญจนบุรีก็เป็นพื้นที่ชายแดน แต่ที่พิจารณานครแม่สอดหรือสมุย เหตุผลสำคัญ คือ เมืองเหล่านี้มีการศึกษาไว้บางส่วน หรือเคยศึกษาความเป็นไปได้ไปแล้ว จึงเริ่มร่างกฎหมายได้ มาบตาพุดมีความพยายามจะให้ทำเป็นเมืองพิเศษ แต่มาบตาพุดยังไม่เคยมีงานศึกษา

มีแต่คำบ่น บ่นว่ามีปัญหา แต่ถามว่าต้องการอะไร ตอบไม่ได้ ทำให้ไม่สามารถจะอยู่ในขบวนเดียวกับนครแม่สอดได้

3. กลุ่มเมืองท่องเที่ยว แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

3.1 เมืองท่องเที่ยวที่มีทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ สมุย ภูเก็ต ชะอำ หัวหิน ท้องถิ่นหัวหิน สนใจพัฒนาเป็นเมืองพิเศษเช่นกัน ถ้าได้พัฒนา หัวหินก็จะเป็นเมืองพิเศษที่ไกลกว่านั้นได้อีก เพราะเป็นที่ตั้งของพระราชวัง เป็นที่ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์แบบเมืองเก่า เมืองท่องเที่ยว ขณะนี้อยู่ใน Pipeline ของคณะกรรมการกระจายอำนาจ แต่ ครม. ได้ยกให้องค์การมหาชนที่ทำเรื่องพื้นที่พิเศษ ดูแลแทน

3.2 เมืองท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม วันนี้เราเห็นปัญหาการอนุรักษ์ของเมืองที่เป็นมรดกโลกทั้งหมด ได้แก่ อุทยาน สุโขทัย ศรีสัชนาลัย พบว่า พื้นที่เหล่านี้ถูกประกาศเป็นเขตโบราณสถาน จะทำกิจกรรมชุดถนนก็ไม่ได้ ต้องขออนุญาตจากกรมศิลปากร การพัฒนาเมืองอุทยาน สุโขทัยก็มีปัญหาหมด แหล่งท่องเที่ยวก็เสื่อมโทรมไปเรื่อย ๆ แต่เมืองเหล่านี้ก็ยังไม่สามารถพัฒนาขึ้นมาได้ เพื่อให้เป็นมรดกโลก

4. กลุ่มเมืองโลจิสติกส์ เนื่องจากแหลมฉบังเป็น Gateway เรื่องท่าเรือน้ำลึก มีคำถามว่า เราจะบริหารแหลมฉบังอย่างไร ท่าเรือมีหลายระบบด้วยกัน เช่น บริหารโดย Port authority ของประเทศหรือบริหารโดยเมือง แต่วันนี้ที่แหลมฉบัง การท่าเรือบริหารเฉพาะเรื่องเรือเดินออกทะเลที่วางคอนเทนเนอร์ก็แพง จึงมีการไปวางคอนเทนเนอร์นอกท่าเรือแทน ไปวางอยู่ในเมืองมากมาย เทศบาลก็รับภาระเก็บภาษี โรงเรือนได้หมื่นบาทต่อปี วางสูงขนาดไหนก็ได้ ตัวอย่างความไม่เป็นธรรม จึงเกิดขึ้นมาก ในขณะที่ทุกคนนำมาวางที่ทำเรือไม่นานก็ส่งลงเรือ เพราะค่าวางแพงมาก นิคมอุตสาหกรรมก็ไม่ได้ดูแลเรื่องนี้ (วุฒิสาร ตัน ไชย, 2555, หน้า 25-26)

แนวคิดพื้นฐานสำคัญในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่หนึ่ง ๆ ให้มีการบริหารจัดการในรูปแบบพิเศษรูปแบบต่าง ๆ นั้น เริ่มต้นจากความจำเป็นอันเกิดจาก “ความจำเพาะของพื้นที่ท้องถิ่น” ที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ กล่าวคือ ในแต่ละท้องถิ่นจะมีลักษณะของพื้นที่ที่แตกต่างกันไป ซึ่งรวมไปถึงการสร้างอัตลักษณ์ของท้องถิ่นให้กลายเป็นความโดดเด่นด้านต่าง ๆ อาทิ เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นแหล่งท่องเที่ยว, พื้นที่อุตสาหกรรม, พื้นที่ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม, พื้นที่ที่เป็นเมืองขนาดใหญ่ เป็นต้น โดยพื้นที่เหล่านี้มีลักษณะเฉพาะที่สามารถจะส่งเสริมผลักดันให้เกิดการพัฒนาทั่วโลกพิเศษในการบริหารจัดการพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพื้นที่ที่มีลักษณะจำเพาะนี้ อาจจะทำให้การบริหารจัดการภายใต้รูปแบบทั่วไปอาจไม่มีการตอบสนองต่อสภาพการณ์ดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่เกื้อหนุนต่อสภาพปัญหาและความต้องการเฉพาะของพื้นที่ เสียโอกาสในการพัฒนาศักยภาพที่พื้นที่นั้น ๆ มีอยู่ โดยองค์ประกอบพื้นฐานของ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2554, หน้า 45-47)

ทั้งนี้ แม้ว่าการจัดตั้งเขตพื้นที่ใด หรือการยกฐานะ หรือปรับเปลี่ยนให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น พื้นที่แห่งนั้นต้องมีคุณลักษณะพิเศษบางประการที่โดดเด่น ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการส่งเสริมเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การค้า วัฒนธรรม เป็นต้น อีกทั้งสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามสภาพของพื้นที่ ซึ่งคุณลักษณะเบื้องต้นที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2554, หน้า 45-47)

ความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ

ในการเป็นพื้นที่ที่มีการบริหารจัดการในรูปแบบพิเศษนั้น สิ่งสำคัญอย่างหนึ่ง ได้แก่ การสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการให้เกิดขึ้นภายในพื้นที่ในทุกระดับทุกฝ่าย เนื่องจากการจะจัดการกับพื้นที่ที่มีลักษณะจำเพาะจะต้องมีความเป็นเอกภาพและชัดเจน ตั้งแต่ “การกำหนดจุดยืน” (Positioning) ที่จะสอดคล้องกับพื้นที่และสะท้อนออกมาในรูปของนโยบายและการบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้สามารถตอบสนองต่อปัญหาความต้องการและการพัฒนาพื้นที่ตามความจำเพาะของสภาพการณ์ในเขตพื้นที่

อำนาจหน้าที่พิเศษเพิ่มเติมอื่น ๆ

ในการจัดตั้งเขตพื้นที่ในการบริหารงานในรูปแบบพิเศษนั้น หัวใจสำคัญก็คือ “อำนาจหน้าที่” ที่มีความพิเศษแตกต่างจากเขตพื้นที่ที่มีการบริหารงานในรูปแบบทั่ว ๆ ไป โดยถือได้ว่าการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่มีความพิเศษที่สามารถบริหารจัดการพื้นที่ได้อย่างเป็นเอกภาพเป็นหัวใจที่สำคัญของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ดังนั้น “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” จึงหมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป เพื่อให้สามารถบริหารจัดการพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุม และสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ รวมถึงประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวด้วย เครื่องมือและทรัพยากรทางการบริหารจัดการ การจะทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะบริหารจัดการพื้นที่ของตนได้อย่างมีเอกภาพและสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่ได้รับเพิ่มเติมมาได้นั้น ก็ควรมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีการจัดสรรเครื่องมือและทรัพยากรทางการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ในทุก ๆ มิติการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยเครื่องมือที่มีความสำคัญ ได้แก่

1. ภารกิจหน้าที่ที่จะต้องมีการจัดสรรอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมมากกว่าเดิมให้ท้องถิ่นสามารถที่จะรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมถึงการจัดการพื้นที่ด้านอื่น ๆ ได้อย่างเต็มที่เพื่อสอดคล้องกับความจำเพาะของพื้นที่ของตน โดยมีเครื่องมือทางกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดให้ไว้เป็น

สำคัญที่จะใช้ในการจัดสรรอำนาจการดำเนินการหน้าที่เพิ่มเติมต่าง ๆ ทั้งนี้กลุ่มภารกิจสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สามารถจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก คือ ภารกิจหน้าที่ที่มีการ “ถ่ายโอน” หมายถึง กลุ่มภารกิจที่เป็นการบริการสาธารณะทั่วไป ซึ่งสามารถที่จะถ่ายโอน (Devolve) ให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำได้เพิ่มเติมมากกว่าท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป อาทิ งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน, สาธารณูปโภคต่าง ๆ, การจัดการผังเมือง, การส่งเสริมการลงทุน, การจัดระเบียบและดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ เป็นต้น ส่วนในกลุ่มที่สอง คือ ภารกิจหน้าที่ที่ “มอบหมาย” หรือ “มอบอำนาจ” หมายถึง กลุ่มภารกิจที่ส่วนราชการต่าง ๆ มีอาจจะถ่ายโอนให้ท้องถิ่นได้โดยเด็ดขาด เนื่องจากเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในทางปกครองหรือเป็นภารกิจที่จะต้องมี “แบบแผน” (Uniformity) และ “มาตรฐาน” (Standard) ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่สามารถใช้หลักมอบหมายหรือมอบอำนาจ (Delegation) ให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำแทนได้ ภายใต้เงื่อนไขหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการจัดทำบริการที่ส่วนราชการที่เป็นเจ้าของอำนาจดังกล่าวได้วางไว้ ทั้งนี้ส่วนราชการที่มอบอำนาจจะยังคงมีอำนาจเหนือท้องถิ่นในฐานะผู้กำกับดูแลอยู่เหมือนเดิม และในส่วนกลุ่มที่สาม คือ ภารกิจหน้าที่ที่ “ส่งต่อความรับผิดชอบ” หมายถึง กลุ่มภารกิจที่ส่วนราชการมีอาจจะถ่ายโอนหรือมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับด้านความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือเป็นประเด็นปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า แต่เป็นกลุ่มภารกิจที่ท้องถิ่นสามารถเข้ามามีบทบาทสนับสนุน มีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ หรือมีการเกื้อหนุนการดำเนินการดังกล่าวให้เกิดประสิทธิภาพ รวดเร็ว และสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยมอบหมายให้ท้องถิ่นเป็น “จุดเชื่อมต่อ” หรือหน่วยประสานงานระหว่างส่วนราชการเจ้าของอำนาจกับชุมชนท้องถิ่น ทั้งในด้านของการรับเรื่องจากประชาชนแทนในรูปแบบต่าง ๆ การจัดเก็บข้อมูล การรายงานสภาพปัญหา และอื่น ๆ ที่เกื้อหนุนการทำงานของส่วนราชการให้ดียิ่งขึ้น (สถาบันพระปกเกล้า, 2554, หน้า 21)

2. อำนาจทางการคลังและงบประมาณ นับว่าเป็นทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่มีความสำคัญยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งแหล่งรายรับและอำนาจในการใช้จ่ายจะต้องสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ที่เพิ่มเติมมากขึ้นและพิเศษขึ้นนั่นเอง โดยในรายรับที่ต้องมีเพิ่มขึ้น สามารถได้มาจาก

2.1 การจัดเก็บภาษี โดยหลักแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มักจะไม่สามารถกำหนดชนิดภาษีเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะของท้องถิ่นได้ แต่สามารถที่จะกำหนดอัตราการจัดเก็บเพิ่มเติมจากอัตราปกติได้ (Surcharge taxes) หรือในกลุ่มภาษีร่วม (Share taxes) ก็ควรจะมีการจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมากกว่าท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

2.2 จากค่าธรรมเนียมและค่าบริการต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มรายรับนี้ ควรจะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในความสามารถที่จะจัดเก็บได้เอง ทั้งจากค่าธรรมเนียมและค่าบริการที่ท้องถิ่นนั้น ๆ รับผิดชอบจัดทำเพิ่มเติมขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป หรือการจัดเก็บจากส่วนราชการที่มอบหมาย หรือมอบอำนาจให้ท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการต่าง ๆ แทน

2.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่มีความจำเป็นจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมในการดำเนินงานของท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยเฉพาะเงินอุดหนุนด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในพื้นที่ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่พิเศษ

3. การบริหารงานบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษควรจะมีขีดหยุ่นในด้านการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรของตนเอง เพื่อที่จะมีความสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ ที่มีเพิ่มมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านของการสรรหาว่าจ้างการกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมี ความจำเป็นในการสร้างระบบการ “ฮีมตัว” หรือการโยกย้ายถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ภายในท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นการชั่วคราว เพื่อที่จะให้ท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบจัดทำกลุ่มภารกิจที่มีการถ่ายโอนเพิ่มเติมได้อย่างราบรื่น มีประสิทธิภาพ (สถาบันพระปกเกล้า, 2554, หน้า 22)

โครงสร้างการบริหารงาน

การจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น นับเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่มีความจำเป็น เนื่องจากการที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากพื้นที่ท้องถิ่นทั่วไปได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมีการกำหนดรูปแบบโครงสร้างองค์กรที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ที่มีลักษณะเฉพาะ โดยข้อพิจารณาสำคัญได้แก่ นอกเหนือจากตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีทางเลือกในการกำหนดโครงสร้างที่หลากหลาย ทั้งในรูปแบบผู้บริหารทางตรง รูปแบบผู้บริหารทางอ้อม หรือรูปแบบผู้จัดการเมืองแล้ว ยังอาจจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งคณะกรรมการบริหารเขตพื้นที่พิเศษ (Governing board) เพื่อทำหน้าที่สำคัญอย่างน้อย 3 ด้าน คือ

1. การกำหนดยุทธศาสตร์นโยบายและชนิดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้ทิศทางการบริหารจัดการมีความเป็นเอกภาพและสอดคล้องกับความเป็นพื้นที่พิเศษ รวมถึงการทำหน้าที่พิจารณาขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่เพิ่มเติม หากเกิดความจำเป็นขึ้นในอนาคต

2. การกำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินภารกิจของท้องถิ่นที่เกิดจากการ “มอบอำนาจ” ซึ่งจะต้องมีตัวแทนของส่วนราชการเจ้าของอำนาจเข้ามาเป็นคณะกรรมการ

3. กลไกกลางในการประสานงานกับภาคส่วนต่าง ๆ เนื่องจากความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอยู่ที่ความสามารถในการบริหารจัดการภายใต้นโยบายและระบบที่เป็นเอกภาพ คณะกรรมการกลางจึงต้องเป็นกลไกกลางในการประสานและการทำงานที่เจรจาต่อรองต่าง ๆ กับทั้งรัฐบาล ส่วนราชการ และภาคส่วนอื่น ๆ ให้ท้องถิ่นสามารถทำงานได้โดยราบรื่น ไม่ติดขัด (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2554, หน้า 45-47)

ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษนี้ สำหรับในประเทศไทยนั้น ได้มีวิวัฒนาการมาพอสมควร ในกรณีกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งจากการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว โครงสร้างการบริหารของทั้งสองรูปแบบนี้ก็มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของพื้นที่ ซึ่งโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารของกรุงเทพมหานครนั้น จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจและการบริหารเมืองพิเศษที่เป็นเมืองหลวง ในขณะที่เมืองพัทยาเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษรองรับด้านการท่องเที่ยว (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2554, หน้า 44) ทั้งนี้แม้ว่าการจัดตั้งเขตพื้นที่ใด หรือการยกฐานะ หรือปรับเปลี่ยนให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น พื้นที่แห่งนั้นต้องมีคุณลักษณะพิเศษบางประการที่โดดเด่น ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการส่งเสริมเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การค้า วัฒนธรรม เป็นต้น อีกทั้งสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามสภาพของพื้นที่ ซึ่งคุณลักษณะเบื้องต้นที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป จะมีลักษณะที่จะกล่าวถึงดังต่อไปนี้ (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2554, หน้า 45-47)

การจัดโครงสร้างการบริหาร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีโครงสร้างการบริหารจัดการที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป คือ มีสภาท้องถิ่นที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง และมีผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง การมีโครงสร้างที่ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้น ยังเป็นไปเพื่อให้มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยการมีโครงสร้างที่แตกต่างไปนี้ อาจเป็นกรณีที่มีการจัดรูปแบบการบริหารจัดการที่ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น รูปแบบการบริหารเมืองพัทยาคตามกฎหมายเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ที่มีการนำเอารูปแบบสภาผู้จัดการ

(City-manager) ซึ่งเป็นการนำรูปแบบการบริหารเทศบาลในประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามาใช้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นก็เป็นส่วนสำคัญที่จะผลักดันให้พื้นที่ที่มีความเจริญในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยทั่วไปมักจะมีการกำหนดที่มาของผู้บริหารที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เช่น ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในกรณีของกรุงเทพมหานครตามกฎหมายเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และผู้บริหารที่มาจากกรว่าจ้างมืออาชีพ ในกรณีของเทศบาลเมืองพัทยา ตามกฎหมายเดิม ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

ขอบข่ายภารกิจอำนาจหน้าที่

ต้องมีความสอดคล้องกับลักษณะจำเพาะและความต้องการในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ในพื้นที่ ซึ่งมีอยู่หลากหลายและซับซ้อนเป็นอย่างมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมักจะมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นองค์กรปกครองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีการบริหารจัดการท้องถิ่นและดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นที่มีลักษณะบางประการต่างไปจากพื้นที่อื่นของประเทศด้วย เหตุนี้จึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ให้แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินการต่าง ๆ เช่น กรณีเมืองพัทยา เนื่องจากเมืองพัทยามีลักษณะเป็น “เมืองท่องเที่ยว” การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับเมืองพัทยา จึงมีการกำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ใน “การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว” ซึ่งก็ไม่มีกำหนดไว้ในท้องถิ่นอื่น เป็นต้น (อุษา ไบหยก, 2538, หน้า 227)

ที่มาของแหล่งรายได้

ประการที่สำคัญที่สุดในการพิจารณาว่า ท้องถิ่นใดควรที่จะบริหารจัดการในรูปแบบ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” นั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ ประเด็นเรื่อง “รายได้” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องมีความเพียงพอที่จะบริหารจัดการตนเองได้มากพอที่จะให้บริการสาธารณะในท้องถิ่น โดยต้องมีอิสระด้านการคลัง ทั้งนี้ เพราะหากท้องถิ่นไม่มีศักยภาพในทางรายได้ที่พอเพียงในการนำมาใช้จัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้กับประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบของตนแล้ว ท้องถิ่นนั้นก็จะต้องยังพึ่งพารัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งนั่นก็ย่อมหมายความว่า ท้องถิ่นดังกล่าวก็จะยังขาดอิสระในด้านการคลังนั่นเอง การมีงบประมาณเป็นของตนเองนั้น หมายถึงการมีรายรับรายจ่ายที่สามารถควบคุมดูแลและกำหนดนโยบายได้เองระดับหนึ่ง (อุษา ไบหยก, 2538, หน้า 277) มีอำนาจในการตัดสินใจตามความต้องการของท้องถิ่นโดยตรง ฉะนั้น จำเป็นต้องมีฐานะการคลังที่เป็นอิสระ ทั้งนี้ในทางกฎหมายเองต้องให้มีความสามารถในการใช้จ่ายเงินด้วยตนเองได้ก็คือ ลักษณะของการเป็นนิติบุคคล โดยต้องคำนึงถึงการบริหารการคลังเป็นสำคัญในการใช้

งบประมาณให้คุ้มค่าได้ประโยชน์สูงสุด โดยองค์ประกอบของงบประมาณท้องถิ่นก็คือ งบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย กล่าวคือ งบประมาณรายรับหรือส่วนที่เป็นรายได้ของท้องถิ่นเอง ตามกฎหมาย นั่นคือ ภาษีท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม การหารายได้ของท้องถิ่นเองจาก ค่าบริการต่าง ๆ รวมถึงเงินช่วยเหลือและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่จัดสรรให้ และจากการกู้ยืมในการลงทุนด้านต่าง ๆ ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายก็มีสองลักษณะ คือ รายจ่ายประจำและรายจ่ายในลักษณะของการลงทุนหรือการพัฒนาต่าง ๆ จากโครงการใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น หรือเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของท้องถิ่นเอง ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีการบริหารจัดการในรูปแบบพิเศษ จึงมีความจำเป็นต้องมีระบบการคลังที่ดี มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการดำเนินภารกิจอย่างมีอิสระและคล่องตัว (อุษา ไบหยก, 2538, หน้า 277)

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับผู้มีอำนาจกำกับดูแล

หากกล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นจะไม่ได้เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐโดยตรง แต่การปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของประชาธิปไตย หากประเทศมีการกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว การปกครองท้องถิ่นก็จะมีคามเข้มแข็ง เพราะข้อความที่กำหนดไว้จะเป็นแนวนโยบายในเรื่องกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ จึงเป็นพื้นฐานในการวางบทบาทความสัมพันธ์ให้กับหน่วยงานของรัฐระดับต่าง ๆ ต่อมา ในการบริหารกิจการบ้านเมืองความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐจะมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อกำกับดูแลดังนี้

1. การกำกับดูแลโดยกฎหมาย ซึ่งรัฐออกกฎหมายควบคุมท้องถิ่นในรูปแบบของการกำหนดอำนาจหน้าที่ว่าจะทำอะไรบ้าง
2. การกำกับโดยการตรวจสอบ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางเป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติงานของท้องถิ่นทุกระดับ
3. การกำกับดูแลโดยรัฐบาล มีอำนาจยุบสภาท้องถิ่น หรือให้บริหารท้องถิ่นพ้นตำแหน่ง หากมีการกระทำที่ส่งผลเสียหายแก่ประชาชน หรือขัดกฎหมาย
4. การกำกับดูแลโดยเงินอุดหนุน ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ให้เงินอุดหนุน จึงเป็นความชอบธรรมที่จะควบคุม หรือกำหนดเงื่อนไข
5. การกำกับดูแลโดยระเบียบการคลัง ซึ่งได้กำหนดระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรายได้ทรัพย์สินงบประมาณ การเบิกจ่ายการตรวจสอบ เป็นต้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นแนวทางทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้คิดริเริ่มในการร่วมแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จึงทำให้ท้องถิ่นในปัจจุบันเริ่มมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น (นคินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547, หน้า 6-7)

ดังนั้น แนวความคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบดูแลประชาชนในท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น นอกเหนือไปจากการมีโครงสร้างการบริหารการกำหนดที่มาของผู้บริหาร การมีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะและการบริหารงานบุคคลที่มีการกำหนดโดยเฉพาะบางประการให้ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบอื่นแล้ว ในบางประเทศยังได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับผู้มีอำนาจกำกับดูแลให้ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น กรุงโซลในประเทศเกาหลีใต้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล กล่าวคือ กรุงโซลจะขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง เป็นต้น หรือในกรณีของไทยเองนั้น กรุงเทพมหานครก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั่นเอง (บุญอริ ยีหมะ, 2550, หน้า 23)

การบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่น

“การบริหารงานบุคคล” ขององค์กรที่มีการจัดรูปแบบเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น จะเห็นได้อย่างชัดเจน กรณีของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาที่มีเจ้าหน้าที่และบุคลากรเป็นจำนวนมาก จึงมีการจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากองค์กรท้องถิ่นอื่น คือ กรุงเทพมหานครมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร (ก.กทม.) และคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา) ทำหน้าที่เป็นองค์กรการบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองดังกล่าว เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารมากขึ้น

จากลักษณะที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น เป็นเพียงลักษณะใดลักษณะหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเท่านั้น ดังนั้น จึงอาจจะมีลักษณะอื่น ๆ ได้อีก ทั้งนี้เป็นไปตามการจัดรูปแบบให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าว สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มากที่สุด โดยหลักการที่เกี่ยวกับลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ (สถาบันพระปกเกล้า, 2554) ได้อธิบายไว้ดีกว่า การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่นั้น จำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ด้วย ในบางพื้นที่ที่มีความแตกต่างจากพื้นที่โดยส่วนใหญ่ของประเทศ หรืออาจจะมีเหตุผลความจำเป็นอย่างอื่นที่ทำให้ การดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปดำเนินการได้ผลไม่ดีเท่าที่ควรก็จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเฉพาะหรือเป็นรูปแบบพิเศษเข้ามาดำเนินการแทน ทั้งนี้การกำหนดรูปแบบการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย เพื่อที่จะได้มีการกำหนดรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมที่เป็น

การตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นเป็นการปกครองที่เน้นหนักในด้านของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือการแก้ไขสภาพปัญหาที่เป็นอยู่ โดยลักษณะที่พบเห็นโดยทั่วไป ได้แก่ การปกครองในพื้นที่ ๆ มีลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. เขตนครหลวงหรือเขตพื้นที่ที่เป็นเมืองหลวง

โดยทั่วไปแล้วการปกครองในเขตนครหลวงของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างก็มีลักษณะที่พิเศษแตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบปกติทั่วไป เนื่องด้วยสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ โครงสร้างสังคม อาทิ จำนวนประชากร ภารกิจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ ทำให้เขตการปกครองในนครหลวงมักจะแตกต่างจากเขตการปกครองในรูปแบบอื่น ๆ ยกตัวอย่างสำหรับในประเทศไทยเองคือ กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างองค์กรที่แตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ กล่าวคือ มีสภากรุงเทพมหานคร (โดยมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร) มีสภาเขต (สมาชิกสภาเขต) มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยเขตพื้นที่ที่เป็นเมืองหลวงของประเทศจะเป็นบริเวณที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง อีกทั้งยังเป็นศูนย์รวมของส่วนราชการบริษัท ห้างร้านขนาดใหญ่จำนวนมาก จึงทำให้มีประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นกระจายกันอยู่ในทุกพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่อพยพโยกย้ายเข้ามาเป็นประชากรแฝง ซึ่งพบมากในเมืองที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ทำให้ส่งผลต่อการจัดรูปแบบการบริหารจัดการต้องแตกต่างไปจากพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาได้ การจัดรูปแบบการบริหารจัดการเมืองหลวง จึงต้องคำนึงถึงศักยภาพในการจัดการกับปัญหาของเมืองหลวงได้ดี ต้องเป็นรูปแบบที่มีความคล่องตัวสูง

ในกรณีของนครปารีสประเทศฝรั่งเศส ถือเป็นเมืองหลวงที่มีรูปแบบเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยนครปารีสมีสองสถานะ คือ เป็นเทศบาล (Commune) และเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Department) โดยโครงสร้างองค์กรมีสภาเมือง ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และสภาเมืองจะเลือกนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ผู้บริหารของเทศบาลเมืองปารีส และมีฐานะเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดของปารีสอีกด้วย (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 41)

2. เขตพื้นที่ชายแดน

เขตพื้นที่หรืออาณาบริเวณที่ติดกับชายแดน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มักจะเสี่ยงต่อการประสบกับปัญหาความมั่นคงภายใน ความไม่สงบเรียบร้อย ดังนั้น ในการบริหารปกครองพื้นที่ส่วนนี้ จึงมีความละเอียดอ่อนเป็นอย่างมาก กล่าวคือ หน่วยงานที่เข้าไปดูแลในพื้นที่ที่มีทั้งหน่วยงานราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และ โดยเฉพาะส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทหน้าที่ อำนาจบางประการ

ที่จะสามารถตัดสินใจในการดำเนินการที่ทันท่วงทีเมื่อเกิดวิกฤติการณ์บางอย่างขึ้น รวมถึงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เพื่อให้สามารถรับมือกับปัญหาที่อาจเกิดขึ้น ได้ตลอดเวลา

3. แหล่งท่องเที่ยว

เขตพื้นที่บริเวณที่มีแหล่งทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวอยู่มาก ถือเป็นเมืองท่องเที่ยวที่นั่น มักจะมีการกระจุกตัวของประชากรที่เข้ามาอยู่ในบริเวณที่เป็นศูนย์รวมการบริการการท่องเที่ยวหรือในพื้นที่ที่มีสถานที่ท่องเที่ยวตั้งอยู่ ซึ่งในพื้นที่ส่วนนี้จะมีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าส่วนอื่นของพื้นที่โดยรอบ ลักษณะของการดำเนินชีวิตของประชาชนก็จะมีแตกต่างจากในพื้นที่ส่วนอื่น ทำให้ความต้องการในการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานก็ต่างกัน ไปด้วยกับพื้นที่ส่วนอื่น ด้วยเหตุนี้เมืองท่องเที่ยวหลายแห่งจึงมักมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น เพื่อให้ดูแลพื้นที่นี้ ให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่ดังกล่าวนี้ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม

4. พื้นที่เกาะและชนบท

เกาะและพื้นที่ชนบทที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ห่างไกลความเจริญนั้น มักจะเป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลจากราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในเรื่องการให้บริการกับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดเอกภาพในพื้นที่ในการบริหารจัดการ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ดังกล่าว นอกจากนั้นความต้องการในเรื่องของการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานยังมีอยู่มาก การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นให้มีหน้าที่รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะนอกเหนือไปจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค จึงเป็นเรื่องที่สมควรอย่างยิ่ง แต่ทั้งนี้ความแตกต่างในเรื่องลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ การดำเนินชีวิตของประชาชน จำนวนประชากร ฯลฯ จึงมักจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น อาจจะมีลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่หลากหลาย ขึ้นอยู่กับลักษณะความต้องการของพื้นที่ ซึ่งสามารถจำแนกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 39-40)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีเขตพื้นที่เท่ากับจังหวัด

การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีเขตพื้นที่เท่ากับจังหวัด ในความหมายนี้มิได้หมายถึง การมีอาณาเขตพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด หากแต่หมายถึง การมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบครอบคลุมทุกประการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นการดึงเอาอำนาจหน้าที่บางส่วนบางหน่วยงาน ซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเข้ามาเป็นอำนาจของท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อสามารถบริหารจัดการสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่เท่ากับจังหวัด โดยส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่หรือท้องถิ่นที่เป็นเมืองหลวงของประเทศ ซึ่งจะมีสภาพเป็นเมืองสูงและแตกต่างไปจากเมืองอื่น ๆ โดยสภาพปัญหาที่เช่นกันมีความซับซ้อนและมีหลากหลายปัญหามากกว่าท้องถิ่นอื่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่เล็กกว่าจังหวัด

กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่เล็กกว่าจังหวัดนั้น จะแตกต่างจากกรณีแรกตรงที่อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะจะไม่ครอบคลุมหรือดึงเอาอำนาจหน้าที่ของทุกหน่วยงานมาเป็นของท้องถิ่น หากแต่เป็นลักษณะที่ดึงเอาอำนาจบางประการของบางหน่วยงานเข้ามาเป็นอำนาจของท้องถิ่นในการบริหารจัดการ โดยในกรณีนี้พื้นที่ของจังหวัดนั้น ๆ จะมีเพียงบางส่วนที่มีลักษณะพิเศษ เช่น จังหวัดที่มีเขตพื้นที่บางส่วนเป็นสถานที่ท่องเที่ยว จึงทำให้ท้องถิ่นนั้นอยู่ในบริเวณที่แตกต่างไปจากท้องถิ่นในพื้นที่อื่น ซึ่งก็อาจจะมีประชากรมากกว่าบริเวณอื่น หรือมีวิถีชีวิตของประชาชนที่แตกต่างออกไป ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การจะกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษก็อาจจะมีปัจจัยของแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน โดยที่ขึ้นอยู่กับศักยภาพในการจัดทำบริการให้กับประชาชนนั่นเอง

ข้อพิจารณาอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ข้อพิจารณาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ข้อพิจารณาในการกำหนดอำนาจหน้าที่พิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีหลักการและเหตุผลรองรับ ดังนี้

1. การแก้ไขปัญหาและการสนองตอบต่อความต้องการเฉพาะของพื้นที่ เนื่องจากพื้นที่อาจมีความจำเพาะของพื้นที่ ทั้งด้วยสภาพทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร เศรษฐกิจ ชาติพันธุ์ และวัฒนธรรม ทำให้มีปัญหาและความต้องการในการจัดบริการสาธารณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นแห่งต่าง ๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปไม่สามารถบริหารจัดการกับปัญหาเหล่านี้ได้

2. การคำนึงถึงศักยภาพของพื้นที่ในการพัฒนา การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษควรจะได้รับอำนาจหน้าที่พิเศษเพื่อเอื้ออำนวยให้สามารถพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของเมืองให้มีประสิทธิภาพอย่างสูงสุดตามศักยภาพและโอกาสที่มีอยู่

3. ความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ ในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำเป็นต้องบูรณาการทรัพยากรทางการบริหารจากส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในพื้นที่ให้มารวมอยู่แห่งเดียว โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นเจ้าภาพหลัก ทั้งนี้เพื่อให้มีการกำหนดนโยบายและแผนงานในระดับพื้นที่ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเพิ่มประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

4. การสนองตอบความต้องการของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นก็เพื่อเป็นการสนองตอบต่อความต้องการเฉพาะของพื้นที่ การคำนึงถึงศักยภาพของพื้นที่ในการพัฒนาหรือการมุ่งเน้นให้เกิดเอกภาพในการบริหารจัดการล้วนมีเป้าหมายสุดท้ายคือ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเหล่านั้น สามารถดำเนินงานที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและได้จัดทำบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ

เหตุผลประกอบของการกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่พิเศษ

ข้อพิจารณาสำคัญในการกำหนดกิจกรรมสามารถจัดหมวดหมู่ได้ 3 กลุ่ม ดังนี้

1. กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ หรือการให้บริการประชาชนโดยตรง เช่น การจัดให้มีระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One stop service) การให้บริการด้านสาธารณสุข หรืองานด้านการบริการประชาชนอื่น ๆ กิจกรรมเหล่านี้จะต้องถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ด้วยเหตุผลเพื่อความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการและการให้บริการที่สะดวกรวดเร็วขึ้น นอกจากนี้กิจกรรมเหล่านี้ยังเป็นแหล่งที่มาของรายได้ ประเภทค่าธรรมเนียมต่าง ๆ หากกิจกรรมใดก่อให้เกิดรายได้ค่าธรรมเนียม ค่าภาษี หรือค่าจัดทำบริการเหล่านี้ควรให้ถือเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แต่รายได้ในส่วนนี้อาจไม่เพียงพอสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีจำนวนมาก รัฐบาลจึงควรจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น เพราะถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งนี้เข้ามาทำงานแทนภารกิจที่เคยเป็นของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

2. กิจกรรมที่มีลักษณะการใช้อำนาจในทางปกครองเป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่หรือการจัดบริการสาธารณะระดับพื้นฐาน เช่น การควบคุมการใช้ที่ดิน การจัดระเบียบจราจร การจัดทำผังเมือง การจัดตั้งเขตอุตสาหกรรม การให้มีร้านค้าปลอดภาษี การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารจัดการเชิงพื้นที่ที่มีความเป็นเอกภาพ กิจกรรมในลักษณะนี้ มีความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในทางปกครองและเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ แนวทางการพิจารณาการถ่ายโอนกิจกรรมประเภทนี้ คือ ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้ทันที หรืออาจตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษทำงานแทนส่วนราชการได้เฉพาะในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

3. กิจกรรมที่ใช้อำนาจในทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การจับกุมและปราบปรามการค้ามนุษย์ สินค้าหนีภาษี หรืองานที่เกี่ยวกับความมั่นคง กิจกรรมเหล่านี้ อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษดำเนินการร่วมกับส่วนราชการเจ้าของอำนาจเดิม

ในกรณีที่ส่วนราชการไม่สามารถจัดทำภารกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือมีข้อจำกัดในการดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษสามารถมีส่วนร่วมในการสนับสนุนภารกิจของส่วนราชการเหล่านี้ได้ ยกตัวอย่างเช่น การเป็นผู้รับเรื่องและส่งต่อความรับผิดชอบการร่วมสืบสวนการหาข้อมูลและรวบรวมฐานข้อมูล โดยเป็นการร่วมกันทำงาน (สถาบันพระปกเกล้า, 2554, หน้า 22)

เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จากการที่มีความพยายามสร้างเอกภาพของการบริหารเมือง โดยเฉพาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการพัฒนาเมืองและการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ ฉะนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่ภารกิจให้สอดคล้องกับศักยภาพและขนาดของเมืองที่เหมาะสมในการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความจำเป็นและเหมาะสมที่จะจัดตั้งให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นสามารถอธิบายได้ คือ

ประการแรก เนื่องจากประเทศไทยมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นเมือง (Urbanization) เพิ่มมากขึ้น ซึ่งคาดว่าในอนาคตประชากรในเมืองส่วนใหญ่จะกระจุกตัวในพื้นที่เศรษฐกิจและแหล่งอุตสาหกรรมสำคัญของประเทศ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลบริเวณชายแดนและเมืองที่เป็นศูนย์กลางของความเจริญในภูมิภาค ส่งผลให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการจัดทำบริการในมาตรฐานระดับเมืองไว้รองรับทั้งระบบคมนาคมและการขนส่ง ที่อยู่อาศัย และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นเมืองดังกล่าว จำเป็นต้องกระจายการพัฒนาไปสู่การเป็นเมืองในภูมิภาค เพื่อรองรับการขยายตัวของประชากรเมืองที่เพิ่มขึ้น

ประการต่อมา การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังตามไม่ทันกับการเติบโตของชุมชนเมือง โดยเฉพาะในพื้นที่เศรษฐกิจที่มีการเติบโตเร็วและในพื้นที่ชุมชนเมืองนอกเขตเมือง เนื่องจากโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่นมีข้อจำกัด ทั้งอุปสรรคจากความล่าช้าของการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง รวมทั้งปัญหาเชิงโครงสร้างและการบริหารจัดการ ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดรูปแบบการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมในพื้นที่ เพื่อให้ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการวางรูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยจะต้องสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ

แนวคิดปัจจัยในด้านความพร้อมที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดตั้ง “เมืองรูปแบบพิเศษ”

ปัจจัยในด้านความพร้อมที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของเมืองรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย ประการแรก คือ ความพร้อมในด้านการเติบโตของเมืองนั้น สอดคล้องกับทิศทางการบริหารของประเทศ ปัจจุบันนี้ สมุย แม่สอด แลลมฉบัง สอดคล้องกับทิศทางของการพัฒนาประเทศ

ประการที่สอง คือ ความพร้อมของท้องถิ่นในด้านการมีส่วนร่วม การพัฒนาเป็นเมืองรูปแบบพิเศษจึงไม่ใช่เริ่มต้นจากศูนย์ ต้องเริ่มต้นจากการมีงานศึกษามาบางส่วนแล้ว เช่น แลลมฉบัง มีการศึกษามาก่อนและมีการคุยกับประชาชน สมุยก็มีการคุยกับประชาชนและมีการศึกษามาก่อน ฉะนั้น เรื่องความพร้อมของท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

ประการที่สาม คือ ความพร้อมในด้านการพัฒนาเป็นรูปแบบพิเศษ ต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือ การร่างกฎหมายจะเกิดขึ้นหลังจากที่มองเห็นแล้วว่ามีโอกาส ที่แม่สอด เมื่อมีการศึกษาแล้วก็มีกระบวนการหารือ มีการรับฟังความคิดเห็น มีการทำประชาคมหลายครั้ง มีการจัดเวทีสาธารณะ ปัจจัยเงื่อนไขเหล่านี้นำมาสู่การร่างกฎหมายเมืองรูปแบบพิเศษ ถ้าได้ฟังกัชั้นพิเศษแล้ว สิ่งสำคัญต่อมา คือ ต้องออกแบบ โครงสร้างให้มีกลไกของการที่จะสร้าง Trust หรือความไว้วางใจระหว่างกัน (วุฒิสาร ตันไชย, 2555, หน้า 30-31)

แนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทยที่ผ่านมา

จากแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับหน่วยทางการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษในประเทศไทยนั้น ถือว่ามีหลากหลายรูปแบบและมีพัฒนาการเรื่อยมาเป็นระยะ ๆ ซึ่งสามารถเป็นตัวแบบที่สำคัญในการศึกษาหรือออกแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จะถูกจัดตั้งในอนาคต โดยการศึกษาครั้งนี้ได้รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดดังกล่าวไว้ดังนี้

รูปแบบการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดฐานะให้กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง มีเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่กรุงเทพมหานคร ให้มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร การประกาศใช้กฎหมายจัดตั้งดังกล่าว ทำให้กรุงเทพมหานครมีอิสระในการบริหารจัดการงานมากยิ่งขึ้น

โครงสร้างกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งให้ประกอบไปด้วย

1. สภากรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ประชุมของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับกิจการของกรุงเทพมหานคร โดยให้ความเห็นชอบในเรื่องการตราข้อบัญญัติการควบคุมการบริหารงานจากการตั้งกระทู้ถามคณะผู้บริหารหรือสามารถเสนอญัตติอภิปรายทั่วไป, การตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณ และข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมสภาของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

2. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ถือเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยอำนาจหน้าที่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งดังนี้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89)

2.1 เร่งกำหนดนโยบายและบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย

2.2 สั่งอนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการกรุงเทพมหานคร

2.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

2.4 บริหารราชการตามคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

มหาดไทย

2.5 วางระเบียบเพื่อปรับปรุงงานให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.6 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร

2.7 อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

2.8 เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบ

ในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 49

3. เขตและสภาเขต มีสำนักงานเขตเป็นองค์กรบริหารของเขต มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานการปกครองของที่การพัฒนาชุมชน การส่งเสริมอาชีพ การทะเบียน การโยธา การรักษาที่สาธารณะ การสาธารณสุข การจัดเก็บรายได้ การรักษาความสะอาด การดูแลและรักษาให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร หรือที่กฎหมายอื่นกำหนด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

2. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

3. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

4. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

5. การผังเมือง
 6. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
 7. การวิศวกรรมจราจร
 8. การขนส่ง
 9. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
 10. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
 11. การควบคุมอาคาร
 12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
 13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 14. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปจารัตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 15. การสาธารณสุขไปกษพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
มาตรา 89
 16. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
 17. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
 18. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
 19. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
 20. การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในโรงแรมสรรพ
และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ
 21. การจัดการศึกษา
 22. การสาธารณสุขการ
 23. การสังคมสงเคราะห์
 24. การส่งเสริมการกีฬา
 25. การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
 26. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- ทั้งนี้ยังมีการกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ได้ตามที่กฎหมายจะระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร บรรดาอำนาจหน้าที่ใด ซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจะมอบกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม หากมีกิจการอื่นใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ โดยจัดตั้งเป็นองค์การ เรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีไป (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 95) ในกรณีที่มีความจำเป็นประการใด ๆ ก็ตาม กรุงเทพมหานครอาจมอบให้เอกชนกระทำการ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานครได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน

จากรูปแบบการปกครองกรุงเทพมหานครที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งต่อมา ทำให้เห็นถึงพัฒนาการของการกระจายอำนาจของประเทศไทยและจากรูปแบบโครงสร้างของการบริหารงานภายใน ทำให้กรุงเทพมหานครมีอิสระในการบริหารจัดการพื้นที่อย่างมีเอกภาพ โดยมีกลไกการกำกับดูแลจากรัฐบาล ฉะนั้น อาจถือได้ว่า รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครนั้น ถือเป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ การจัดตั้งสหการจะกระทำได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้น ให้กำหนดชื่ออำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินงาน เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุวิธีจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 95 รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งจากการมีกฎหมายจัดตั้งของตนเอง หากเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปนั่นเอง

รูปแบบการบริหารงานของเมืองพัทยา

เมืองพัทยามีจุดเด่นในการเป็นเมืองด้านการท่องเที่ยว ถือเป็นพื้นที่ที่มีชื่อเสียงแห่งหนึ่งของประเทศไทย ซึ่งแต่เดิมเป็นท้องถิ่นที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี แต่การเป็นเมืองที่มีชื่อเสียงทำให้มีนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศและชาวไทยเดินทางมาท่องเที่ยวในพื้นที่เป็นจำนวนมาก ทำให้พื้นที่นี้มีความเจริญเติบโตมากขึ้น จึงเกิดปัญหาทางสังคม สิ่งแวดล้อม สังคม ตลอดจนการบริหารจัดการเมือง การดูแลรักษาความสะอาด และความสงบเรียบร้อยมากขึ้นตามไปด้วย (พงศัศนธ์ ศรีสมทรัพย์ และปิยะนุช เงินคล้าย, 2542, หน้า 76) ระบบการบริหารจัดการเมืองรูปแบบเดิมจึงไม่สามารถตอบสนองและแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่มีแนวโน้มมากขึ้น ต่อมารัฐบาลจึงตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ขึ้น ให้เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง โดยประการสำคัญอย่างหนึ่ง

ในกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบสภาและผู้จัดการเมือง (Council manager plan) ที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาประยุกต์ใช้ที่เป็นการว่าจ้างผู้บริหารต้องเป็นมืออาชีพ ปลอดจากความเป็นนักการเมือง ต่อมารูปแบบการบริหารเมืองพัทยาได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรูปแบบให้มีการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาโดยตรงจากประชาชน โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาจึงประกอบด้วย (โกวิท พวงงาม, 2552, หน้า 314-316)

1. สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 24 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี ซึ่งเลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา และสภาเมืองพัทยามีประธานเมืองพัทยา 1 คน รองประธานเมืองพัทยา 2 คน แล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง และให้มีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่น ๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับเมืองพัทยา

2. นายกเมืองพัทยา ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเมืองพัทยา ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และนายกพัทยาสมาชิกสามารถแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยา จำนวนไม่เกิน 4 คน โดยคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเมืองพัทยา

2.1 มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด

2.2 มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ ในวันเลือกตั้ง

2.3 สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาหรือเทียบเท่า

2.4 มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเมืองพัทยาเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือเป็นผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเมืองพัทยาในวันสมัครรับเลือกตั้ง และได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้เมืองพัทยาในปีที่สมัครหนึ่งปี

นายกเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, มาตรา 48)

1. กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติ และนโยบาย
2. สั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยา
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษาที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา
4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยา หรือนายกเทศมนตรี

หรือคณะเทศมนตรี สำหรับปลัดเมืองพญาให้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพญา เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพญาและลูกจ้างเมืองพญา รองจากนายกเมืองพญา และทำหน้าที่เป็นเลขานุการสภาเมืองพญา มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและการจัดประชุม และงานอื่นตามที่ สภาเมืองพยามอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของเมืองพญา มีดังนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อย
2. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
3. การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
4. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
5. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งทรุดโทรม
6. การจัดการจราจร
7. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
10. การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
11. การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และ

สถานบริการอื่น

12. การควบคุมและส่งเสริมการท่องเที่ยว
13. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
14. อำนาจหน้าที่อื่นตามกฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือเมืองพญา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2542, มาตรา 48

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2542, มาตรา 62

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับเมืองพญา เนื่องจากเมืองพญาเป็นระบบการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น จึงต้องอยู่ในการกำกับดูแลโดยรัฐบาล ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง และรัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่ให้จังหวัดกำกับดูแลแทน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพญา โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพญาได้ ส่วนในกรณีของการควบคุมดูแลจากกระทรวงมหาดไทยนั้น กระทรวงมหาดไทยควบคุมการบริหารราชการเมืองพญา โดยดำเนินการผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนไปถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจยุบสภาเมืองพญาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ การควบคุมการบริหารราชการเมืองพญาดังกล่าว

เป็นไปตามลักษณะของการควบคุมภายในการปกครองท้องถิ่นทั่วไป

แนวคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ถ้าหากกล่าวถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยนั้น ถือเป็นเรื่องใหม่ที่มีการพูดถึงและนำมาเชื่อมโยงกับพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทย ซึ่งมองว่าจะสามารถเป็นต้นแบบในการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่และประเทศได้ โดยแนวความคิดดังกล่าว มีวัตถุประสงค์หลักในการกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ เพื่อมิให้การพัฒนาระงกตัวเฉพาะในเขตเมืองขนาดใหญ่ โดยใช้กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายเป็นตัวนำในการพัฒนา ซึ่งนอกจากจะช่วยให้ช่วยกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่เฉพาะที่ได้รับการจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว ยังเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่โดยรอบ และยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและศักยภาพในการแข่งขันของประเทศในเวทีการค้าโลกอีกด้วย

ในการพัฒนาการของแนวคิดเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น เริ่มแรกอาจพัฒนามาจากเขตนิคมอุตสาหกรรมหรือ Industrial zone ก่อนต่อมาก็มี Export processing zone หรือ Custom free zone 41 ซึ่งเน้นการส่งออกเป็นหลัก โดยให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากร โดยถือว่าประเทศจีนเป็นต้นแบบในการทำเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมา โดยไม่จำกัดประเภทของกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม บริการ ไอที มีการให้สิทธิพิเศษ จัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่ครบถ้วนสมบูรณ์ มีระบบบริหารจัดการที่ดี คือ ระบบอนุมัติ อนุญาต เป็นแบบบริการครบวงจรในจุดเดียว One stop service ผู้ประกอบการและผู้อยู่อาศัยขอรับบริการได้จากเขตเศรษฐกิจพิเศษ ลดขั้นตอนที่เป็นอุปสรรคต่าง ๆ โดยกรณีของประเทศจีนเริ่มทำมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979 ซึ่งประสบความสำเร็จมาก ทั้งที่เล่นเงิน ชูให้ชั่วคราว และเซี่ยเหมิน ซึ่งต่อมาหลายประเทศที่ต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจและต้องการดึงดูดนักลงทุน

เขตปลอดอากร หมายถึง เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศ โดยของที่นำเข้าไปในเขตดังกล่าวจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ ประเทศจีนเน้นการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในแถบชายแดน เมืองชายฝั่งและคาบสมุทร เพื่อดึงดูดเงินลงทุนจากต่างชาติ โดยเฉพาะฮ่องกง ไต้หวัน และชุมชนจีนโพ้นทะเล เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและเขตอุตสาหกรรมเริ่มขับเคลื่อนไปได้ดี เขตการค้าเสรี เขตเศรษฐกิจพิเศษ และเขตอุตสาหกรรมไฮเทค ตลอดจนเขตท่องเที่ยวหลายสิบแห่ง จึงได้รับการกำหนดขึ้นในพื้นที่ชนบท เพื่อดึงดูดเงินลงทุนจากต่างชาติและเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่อื่น ๆ โดยต่อมามีการกำหนดเล่นเงิน (Shenzhen) ซึ่งเคยเป็นเพียงหมู่บ้านเล็ก ๆ นอกพรมแดนของฮ่องกง เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ทำงานคู่ขนานไปกับเขตปกครองพิเศษฮ่องกง นับเป็นต้นแบบของความสำเร็จในการจัดพื้นที่พิเศษสองแบบคู่ขนานกัน เพื่อเชื่อมต่อ

พื้นที่สัมมนานิคมเข้ากับทุนนิยม และเป็นสะพานสำหรับการไหลเข้ามาของนักลงทุนทรัพยากรและเทคโนโลยีข้ามพื้นที่ และภายในเวลาไม่ถึงหนึ่งทศวรรษ เส้นเงินกลายมาเป็นส่วนขยายของธุรกิจอุตสาหกรรมจากฮ่องกง และในทำนองเดียวกัน รัฐบาลจีนจัดให้เซี่ยเหมินที่อยู่ตรงข้ามกับเกาะไต้หวัน เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษอีกแห่งหนึ่ง เพื่อรองรับการลงทุนจากนักธุรกิจชาวไต้หวัน พื้นที่แห่งนี้ก่อรูปกลายเป็นสามเหลี่ยมเศรษฐกิจเซี่ยเหมิน-จางโจว-กวางโจว ซึ่งเป็นแหล่งผลิตสินค้าประเภทเครื่องจักร อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องเหล็ก และสิ่งทอก็ให้ความสนใจ และนำแนวคิดนี้ไปใช้ เช่น คูไบ จอร์แดน ลิงคอปร์ รัสเซีย แม้แต่อินเดียและเกาหลีใต้ก็มีการตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้น

โดยสำหรับประเทศต่าง ๆ ที่ได้้นำแนวคิดการพัฒนาพื้นที่เฉพาะหรือลักษณะของเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อประโยชน์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจมาปรับใช้นั้น ที่กล่าวไปก็มักเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งสิ้น เนื่องจากโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศเหล่านี้ไม่เอื้อต่อการพัฒนาระบบการให้บริการทั้งระบบในคราวเดียวกัน หรือหากจะทำให้สำเร็จต้องใช้เวลาในการดำเนินการเป็นเวลานาน ซึ่งไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก ประเทศเหล่านี้จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่เฉพาะเสียก่อน อันจะทำให้การพัฒนาระบบการให้บริการกระจายไปตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศในระยะเวลาต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2548)

สำหรับในประเทศไทย เริ่มมีแนวคิดที่ว่าพื้นที่ใดเหมาะสมที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องพิจารณาจากองค์ประกอบและความจำเป็นหลายปัจจัยด้วยกัน ปัจจัยแรกที่จะต้องนำมาพิจารณา คือ ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ที่เป็นเมืองศูนย์กลาง โดยเฉพาะการคมนาคมขนส่งและปัจจัยการผลิตที่สามารถเชื่อมโยงกับพื้นที่ที่มีศักยภาพอื่น ๆ ในลักษณะของการเกี่ยวพันกันและกันได้ นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงความพร้อมของปัจจัยการผลิต ได้แก่ ทุน วัตถุดิบ แรงงาน โครงสร้างพื้นฐาน และการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนปัจจัยที่เหลือจะต้องนำความพร้อมและศักยภาพของพื้นที่ข้างเคียงมาประกอบการพิจารณาด้วย เนื่องจากพื้นที่ข้างเคียงต้องสามารถทำหน้าที่สนับสนุนให้เขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ๆ สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และที่สำคัญที่สุด คือ การสนับสนุนจากรัฐ โดยเฉพาะการปรับปรุงกฎระเบียบและนโยบายภาษีที่เอื้อประโยชน์และช่วยลดต้นทุนสินค้าที่จะส่งออกไปให้สามารถสู้กับตลาดโลกได้ และการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการในการดำเนินธุรกิจ เช่น ศูนย์บริการและส่งเสริมการลงทุนที่ให้บริการแบบครบวงจร หรือ One stop service

ประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศได้นำแนวคิดเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษไปปรับใช้ และจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของตนขึ้น เช่น จอร์แดน รัฐคูไบ (สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์) อิหร่าน เป็นต้น และเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ประเทศเหล่านี้ประสบความสำเร็จ แม้ในปัจจุบันอินเดียและเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตยก็ได้้นำแนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษไปประยุกต์ใช้แล้ว แต่อาจเรียกชื่อแตกต่างกันไป เช่น Special economic zone, Free economic zone,

Free zone เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หลายประเทศที่นำแนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษของสาธารณรัฐประชาชนจีนไปปรับใช้ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เช่น ฟิลิปปินส์ รัสเซีย เป็นต้น

แนวคิดการจัดตั้งเมืองพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้

สืบเนื่องจากปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยที่มีระยะเวลายาวนาน อันประกอบไปด้วย จังหวัดปัตตานี จังหวัดนราธิวาส และจังหวัดยะลา ทำให้ประชาชนในพื้นที่ประสบปัญหาหลากหลายเรื่อง ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงประเด็นทางด้านวัฒนธรรมด้วย ทำให้ที่ผ่านมามีหลายภาคส่วนทั้งในส่วนของภาครัฐหรือภาคประชาชน ประชาสังคม พยายามนำเสนอแนวทางแก้ไข รวมถึงแนวคิดในการให้สามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการพื้นที่ที่โดยคนในพื้นที่เอง โดยกลไกการบริหารจัดการพื้นที่ที่เป็นเอกภาพ

ในปัจจุบันหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีประวัติความเป็นมา โดยมีการก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2524 เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยรัฐบาลในสมัยนั้นวิเคราะห์ว่า ในการแก้ปัญหาภัยคุกคามจะใช้การปราบปรามอย่างเดียวไม่ได้ แต่ต้องใช้การพัฒนา นำการปราบปราม และมีนโยบายการแก้ปัญหาเป็น 2 ด้าน คือ การพัฒนา และการปราบปราม โดยตั้ง ศอ.บต. ดูแลเรื่องการพัฒนา และตั้ง พตท.43 หรือ กองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 ดูแลเรื่องการปราบปราม

ต่อมาในปี พ.ศ. 2539 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ รับผิดชอบงานภารกิจงานด้านฝ่ายพลเรือนและตำรวจ และเมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้ปรับยุทธศาสตร์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยยุบ ศอ.บต. และ พตท.43 ต่อมาภายหลัง ในปี พ.ศ. 2547 จัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในส่วนหน้า ใช้ชื่อว่า “กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” เป็นศูนย์ควบคุมและเป็นแกนหลักในการประสานการปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และต่อมาได้มีคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสขต.) ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี สืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดขึ้นและดำเนินอย่างต่อเนื่อง และความรุนแรงของการก่อเหตุมีอยู่เป็นระยะ จึงได้มีการจัดตั้ง ศอ.บต. ขึ้นมาอีกครั้ง และในปี พ.ศ. 2553 ได้มีพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 กำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีหน่วยงานสำนักงาน คือ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นนิติบุคคล ไม่ขึ้นต่อสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

การกำหนดบทบาทให้ ศอ.บต. ทำหน้าที่คล้ายกับเป็นรัฐบาลส่วนหน้ามาตั้งหน่วยอำนาจอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยจำลองหน่วยงานอำนาจการดำเนินงาน แผนเงิน และแผนคนของรัฐบาลกลางมาอยู่ด้วยกัน สามารถสรุปภารกิจของ ศอ.บต. ได้ 3 ประการ คือ

1. ระดมส่วนราชการและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมาดำเนินการพัฒนาและแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สนองตอบนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอาศัยระบบการประสานแผนเป็นเครื่องมือหลัก เพื่อแปรนโยบายสู่การปฏิบัติ รวมทั้งใช้ระบบการประสานงาน รวมทั้งดำเนินมาตรการต่าง ๆ เป็นเครื่องมือกำกับกำกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย ฯ

2. ให้ความสำคัญกับข้าราชการและบุคลากรของรัฐ ซึ่งเป็นกลไกของรัฐในการดำเนินนโยบาย ศอ.บต. มีหน้าที่สรรหาข้าราชการที่ดีมาปฏิบัติงาน การพัฒนาข้าราชการให้มีความรู้ความเข้าใจในวิถีชีวิตของประชาชน และวิธีปฏิบัติงานที่เหมาะสม รวมทั้งโยกย้ายข้าราชการที่ไม่ดีออกจากพื้นที่ ขณะเดียวกันข้าราชการที่ดีก็มีระบบบำเหน็จความชอบ เป็นขวัญกำลังใจ

3. ดำเนินภารกิจอื่นที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับสังคมจิตวิทยา

ที่กล่าวมาเป็นความพยายามจากภาครัฐในการปรับโครงสร้างการบริหารงานในพื้นที่ให้สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างคล่องตัว แต่ในทางกลับกันปัญหาต่าง ๆ ยังคงมีให้เห็นได้อยู่ตลอดเมื่อกลไกรัฐต่าง ๆ ที่กล่าวมาไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาต่าง ๆ ที่ซับซ้อนมากได้ ทำให้นามาสู่เกิดแนวคิด “ท้องถิ่นดูแลตัวเอง” ซึ่งไม่ใช่การปฏิเสธอำนาจรัฐและไม่ใช่ก้าวแรกของการแบ่งแยกดินแดน แต่เป็นการให้ท้องถิ่นดูแลหรือปกครองตนเองนั้น หมายถึง การให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริงตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 207/ 2549 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 ซึ่งทำให้แต่ละท้องถิ่นสามารถเป็นตัวของตัวเองได้ โดยที่สามารถ “ออกแบบบ้านของตัวเอง” ได้บนผืนแผ่นดินไทยแห่งนี้

จากการศึกษาพบข้อเสนอที่จะสามารถเป็นตัวแบบในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ โดยการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารจัดการในการนี้ จึงนำข้อเสนอของ “โครงการความมั่นคงศึกษา” ซึ่งได้รับการสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ในหัวข้อ “ตัวแบบทางกฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดน” โดยพอสรุปประเด็นว่า (อำนาจ ศรีพูนสุข, 2552)

1. การเป็นเขตปกครองพิเศษชายแดนใต้ที่มีระบบกลไกหรืออำนาจพิเศษในการบริหารจัดการมีทรัพยากรเป็นของตนเอง โดยกลไกแรก คือ ให้จัดตั้ง “ทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้” เพื่อให้เป็นผู้นำในระดับนโยบายและองค์กร กำหนดนโยบายยุทธศาสตร์และแนวทางในการแก้ปัญหา

และพัฒนาพื้นที่ที่มีรัฐมนตรีที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ มีบทบาทที่มีฐานะเทียบเท่ากับกระทรวง โดยที่มีส่วนราชการในระดับกรม คือ จังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามการแบ่งเขตการปกครองเดิม เพื่อเล็งปัญหาที่อาจเกิดขึ้นและการระบุดตนเองให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเดิมมีฐานะเท่าอธิบดีของจังหวัด ในขณะที่ระเบียบราชการในอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ยังคงฐานะเดิม ขึ้นตรงต่อทบวงใหม่ ในกลไกที่สองให้เพิ่มเติมในการจัดตั้ง “เขตพื้นที่พิเศษ (Special region)” ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ใหม่ขึ้นมา เพื่อดูแลรับผิดชอบการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจในภาพรวมของกลุ่มจังหวัด แต่แบ่งบทบาทให้ไม่ซ้อนทับกับ อปท. เดิมที่มีอยู่ โดยจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากทบวงฯ เขตพื้นที่พิเศษ จะประกอบด้วย “สภาเขตพื้นที่พิเศษ” ที่มีสมาชิกมาจาก 2 ประเภท คือ ได้รับเลือกตั้งโดยตรงอำเภอ ๆ ละหนึ่งคน และให้ อบจ. และเทศบาลคัดเลือกเข้ามา เพื่อให้มีการเชื่อมโยงระหว่าง อปท. แต่ละประเภท สภานี้จะมีหน้าที่ในการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์ การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ และการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้ยังมี “คณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจเขตพื้นที่พิเศษ” เพื่อเป็นที่ปรึกษาของสภาเขตพื้นที่พิเศษข้อมูลจาก (ร่าง) รายงานผลการศึกษาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้รัฐธรรมนูญไทย: ความพยายามในการแสวงหาแนวทางการอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืนจากมุมมองของคนพื้นที่ จัดทำโดยเครือข่ายประชาชนเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้/ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้/ สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี/ คณะกรรมการภาคประชาสังคม สภาพัฒนาการเมือง/ สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาลสถาบันพระปกเกล้า และมีองค์ประกอบมาจากภาคส่วนต่าง ๆ ประธานสภาเขตพื้นที่พิเศษจะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี ในขณะที่มี “สำนักงานเลขาธิการสภาเขตพื้นที่พิเศษ” เป็นกลไกของส่วนราชการที่จะเป็นหน่วยธุรการและหน่วยงานสนับสนุนทางวิชาการ มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชา ส่วนเรื่องรายได้ในระยะเปลี่ยนผ่านเช่นนี้ เขตพื้นที่พิเศษอาจมีรายได้จากส่วนแบ่งภาษีหลักที่ อปท. เป็นผู้จัดเก็บ โดยจะแบ่งรายได้จากภาษีที่จัดเก็บได้ให้ อปท. ทุกแห่งในพื้นที่ นอกจากนี้อาจมีรายได้จากเงินอุดหนุนที่รัฐจัดหาให้ด้วยเช่นกัน ส่วน อปท. เดิมที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็น อบจ. เทศบาล และ อบต. ในระยะแรกมีข้อเสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างภายในเพื่อตอบสนองต่อวิถีการดำเนินชีวิตตามหลักศาสนาและการพัฒนาในมิติที่มีศาสนานำ โดยการจัดตั้ง “คณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจ” ขึ้น ในทุก อปท. เดิมในพื้นที่ โดยให้มีกรรมการที่เลือกสรรตามกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับผู้นำศาสนา ผู้นำท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ

2. เป็นเขตปกครองพิเศษชายแดนใต้: ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่สนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น บนหลักการที่

ผสมผสานกันระหว่างระบบการเลือกตั้งให้ได้ผู้บริหารที่เข้มแข็ง (Strong executive) ก็กับการมีสภาท้องถิ่นที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและการเลือกสรรจากผู้นำ/ ผู้รู้ ศาสนาและผู้ที่ทรงคุณวุฒิ ในขณะที่เดียวกันก็พยายามตอบโจทช์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษนี้ไปพร้อม ๆ กัน โดยให้มี อปท. ในรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้น กล่าวคือ การเปลี่ยนจาก “จังหวัด” มาเป็น “นคร” หรือ “City” ทั้งในกรณีของนครยะลา นครนราธิวาส และนครปัตตานี โดยให้ทั้ง 3 นครเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา นครทั้งสามจะมีโครงสร้างสำคัญ ๆ ดังนี้ คือ “สถานนคร” ที่จะมีฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนภายใน “เขต” หรืออำเภอเดิม และมาจากการคัดเลือกสมาชิกสภาเทศบาลในพื้นที่นั้น ๆ นอกจากนี้ยังมี “คณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจนคร” มีบทบาทเช่นเดียวกับคณะกรรมการในเขตพื้นที่พิเศษ สมาชิกคัดสรรมาจากผู้คนกลุ่มต่าง ๆ ส่วนตำแหน่ง “ผู้ว่าราชการนคร” ซึ่งจะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขต นคร (หรือเขตจังหวัดเดิม) มี “ปลัดนคร” ที่เป็นข้าราชการประจำที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนท้องถิ่นในสังกัดของนครนั้น ๆ โครงสร้างในระดับต่อมา คือ ในระดับ “เขต” หรืออำเภอในความหมายเดิมที่จะมี “สภาเขต” ขึ้นเป็นองค์กรที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร และประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกสรร ตำบลละ 2 คน ในขณะที่มี “ผู้อำนวยการเขต” ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการนครเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมด และทำหน้าที่เป็นผู้บริหารแปรนโยบายของนครไปสู่การปฏิบัติ ส่วน อบต. เดิมจะกลายเป็นที่ทำการย่อย หรือสาขาของสำนักงานเขตในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับตำบล โดยมีผู้อำนวยการเขตทำหน้าที่ของนายอำเภอและเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายบัญญัติ ในขณะที่ “เทศบาล” ให้มีการชำระฐานะเดิมไว้ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง/ ส่วนภูมิภาคกับกลไกการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่เป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง ควรต้องปรับบทบาทเป็น “ที่เลี้ยง” ที่จะผลักดันให้กลไกใหม่มีความเข้มแข็ง โดยค่อยเปลี่ยนจากบทบาทในการบริหารไปเป็น “ผู้กำกับการพัฒนา” และเปลี่ยนบทบาทไปเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการประสานและบูรณาการนโยบายในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ในระยะหลังควรมีการทบทวนนโยบายและการปฏิบัติบางประการก็เป็นเรื่องสำคัญ อาทิ การยอมรับหรือรับรองให้มีการใช้ภาษามลายูเป็นภาษาราชการอีกภาษาหนึ่ง การยอมรับให้ใช้กฎหมายอิสลาม (ชะรีอะห์) ในการวินิจฉัยคดีในเขตพื้นที่หรือแนวปฏิบัติในการจัด โชนนิงสถานบันเทิงริมน้ำและแหล่งอบายมุขที่ขัดกับหลักศาสนา ตลอดจนพิจารณาวันหยุดราชการในวันศุกร์และวันเสาร์ เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติศาสนกิจเป็นต้น

ทว่ามีข้อเสนอที่คล้ายกับแนวคิดข้างต้นเสนอไว้ โดย ผศ.ดร.ศรี สมภพ จิตรภิมย์ศรี และ ดร.สุกรี หลังปุเต๊ะ ในข้อเสนอฉบับไฟใต้ด้วยการผสานปกครองท้องถิ่นเข้ากับอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม

โดยเนื้อหาในบทคัดย่อเรื่อง การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยข้อเสนอสรุปได้ คือ (อำนาจ ศรีพูนสุข, 2552, หน้า 12)

1. ให้มีองค์กรประสานงานการบริหารที่เรียกว่า ทบวงการบริหารการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีฐานะเทียบเท่าทบวงพิเศษ มีการปกครองส่วนกลางและการบริหารส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษในภูมิภาค เป็นลักษณะของการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษที่มีรัฐมนตรีทบวงเป็นผู้ดูแลนโยบาย นอกจากนี้ในการบริหารงานของทบวงการบริหารแบบพิเศษของสามจังหวัดชายแดนใต้ยังคงมีสมาชิกประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้ (Chamber of southern border provinces-CSBP) อันเป็นสภาประชาชนพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ เป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานนโยบาย กลั่นกรองนโยบาย ภาคประชาชนทุกภาคส่วน รวมทั้งการดูแลตรวจสอบบุคลากรและงบประมาณที่นำไปสู่ระดับหน่วยอำเภอ จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ โดยสมาชิกของสภาประชาชนนี้มาจากตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งองค์กรประชาสังคม สมาคมธุรกิจ สภาหอการค้า สมาคมอุตสาหกรรม องค์กรทางศาสนา องค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล เทศบาลยังคงเป็นรูปแบบเดิม มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจหน้าที่คล้ายจากเดิม เพียงมีการเพิ่มเติมอำนาจในการจัดการท้องถิ่นในเรื่องทางศิลปกรรม วัฒนธรรม และประเพณีให้มากขึ้น

3. ให้มีองค์กรสภาผู้รู้ทางศาสนาในระดับตำบลได้มาจากการเสนอชื่อและเลือกสรรจากคณะกรรมการชุมชน ผู้นำ ศาสนา องค์กรภาคประชาชน และสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในกิจการทางศาสนาและศิลปกรรมของสังคม ตัวแบบที่กล่าวข้างต้นทั้งหมดเป็นเพียงข้อเสนอจากบุคคลและองค์กรในสังคมส่วนหนึ่งที่มีคุณค่าและเป็นตัวแบบให้ศึกษาเปรียบเทียบได้อย่างมาก ซึ่งตลอดเวลาที่ผ่านมามีหลายภาคส่วนเสนอแนวทางการแก้ปัญหาที่แตกต่างกันไปหลายมุมมอง โดยในส่วนของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองเองก็ได้มีข้อเสนอในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างกรณีของพรรคเพื่อไทยก็ได้มีนโยบายแก้ปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเคยเสนอให้ยุบ “ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้” (ศอ.บต.) และตั้งเขตปกครองพิเศษใหม่ที่รวม 3 จังหวัด เข้ามาในชื่อ “นครปัตตานี” หัวใจสำคัญของนโยบายชุดนี้คือ จัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เรียกว่า “นครปัตตานี” ซึ่งไม่ใช่รัฐอิสระ ไม่ใช่การแยกดินแดน แต่เป็นการบริหารท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล โดยรวมจังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส เป็น “นครปัตตานี” มีสถานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนใน 3 จังหวัดภาคใต้มีส่วนร่วมโดยตรง โดยให้มีผู้ว่าราชการนครปัตตานี 1 คน รองผู้ว่าฯ ไม่เกิน 3 คน ซึ่งประชาชนในพื้นที่เลือกตั้งมาเอง ทั้งนี้การเสนอให้ยุบ “ศอ.บต.” โอนอำนาจการบริหารชายแดนใต้

ให้ “นครปัตตานี” รับผิดชอบด้านการบริหารทั่วไป การแก้ปัญหาความไม่สงบ การพัฒนาเศรษฐกิจ และการเสริมสร้างสันติสุขของประชาชน โดยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายก อบจ. นายกเทศมนตรี นายก อบต. ยังปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามเดิม แล้วให้รัฐมนตรีมหาดไทยมีอำนาจตามกฎหมาย ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการนครปัตตานี โดยรัฐมนตรีมหาดไทยมีอำนาจกำกับผู้ว่า นครปัตตานี มีอำนาจยับยั้งหรือสอบสวน ลงโทษ ถ้ากระทำการใด ๆ ที่ขัดต่อมติ ครม. หรือกระทำการใด ๆ ที่อาจเกิดความเสียหายต่อการบริหารราชการ ให้ผู้ว่านครปัตตานีต้องทำแผนยุทธศาสตร์ แผนบริหารพื้นที่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อคณะรัฐมนตรีและต่อ รัฐสภาทุกปี ให้รัฐบาลจัดงบประมาณสนับสนุนพัฒนานครปัตตานี สภานครปัตตานี และข้าราชการ ทุกหน่วยที่อยู่ในสังกัดนครปัตตานี ทว่าแนวความคิดดังกล่าวที่กล่าวมาอาจสอดคล้องกับแนวคิด เรื่อง “เขตปกครองพิเศษ” หรือ “นครปัตตานี” ซึ่งก่อนหน้านี้นักคิดของพรรคเพื่อไทยเองอย่าง พล.อ.ชาลิต ขงใจยุทธ ก็เคยเสนอเรื่องนี้มาแล้วหลายครั้ง แต่ก็ไม่ได้รับการตอบรับจากสังคมมากเท่าใดนัก

ดังนั้น ข้อเสนอต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวความคิดการแก้ไขปัญหาลำพวนชาวดอยแดนใต้จะเป็นข้อมูล และบทเรียนสำคัญให้ศึกษาถึงแนวคิดของการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษต่าง ๆ เพื่อนำข้อเสนอหรือตัวแบบจากหลายภาคส่วน ไปประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ

แนวความคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในต่างประเทศ

ถ้ากล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในต่างประเทศนั้น จะเห็นว่า มีรูปแบบลักษณะ ที่หลากหลายแตกต่างกันไปตามสภาพของพื้นที่และความจำเป็นของการจัดทำบริการด้านต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่นั้น โดยในการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ก็จะมีแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น ๆ ในประเทศเดียวกัน หรือมักสังเกตว่า ล้วนเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะที่โดดเด่นหรือเป็นพื้นที่ที่มีความพิเศษหลากหลาย ประการ โดยในลักษณะของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในต่างประเทศ สามารถจำแนกลักษณะ ของพื้นที่ที่มีการบริหารจัดการในลักษณะของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่สำคัญและเด่นชัดได้ 3 ลักษณะ ได้แก่

1. พื้นที่ที่เป็นเขตเมืองหลวง หรือเมืองขนาดใหญ่ อาทิ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น, กรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้, กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ, กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส
2. เขตพื้นที่ท่าอากาศยาน หรือพื้นที่ที่มีลักษณะโดดเด่นอื่น ๆ อาทิ ท่าอากาศยานกรุง อัมสเตอร์ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์

3. เขตพื้นที่ทางเศรษฐกิจและการลงทุน อาทิ เขตปกครองพิเศษฮ่องกง, เขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้น มณฑลกวางตุ้ง ประเทศจีน เป็นต้น การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ล้วนมีพัฒนาการที่แตกต่างกันไปตามสภาพและลักษณะของพื้นที่ของตน แต่ในปัจจุบันการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปนั้น รูปแบบที่สามารถเห็นได้อย่างเด่นชัดและเป็นตัวอย่างในการศึกษาเปรียบเทียบในครั้งนี้

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น ถือเป็นประเทศหนึ่งในเอเชียที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น คู่ได้จากรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1947 ที่ได้บัญญัติหลักการในเรื่อง ความเป็นอิสระของท้องถิ่น หรือ Local autonomy นอกจากรัฐธรรมนูญแล้วยังได้มีกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local autonomy law) โดยกำหนดโครงสร้างบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น ไว้อย่างชัดเจน ประเทศญี่ปุ่นนั้นจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทย เนื่องจากไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น แยกออกเป็น 2 ประเภท (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 151-154) ได้แก่

ประเภทที่หนึ่ง รูปแบบทั่วไป แบ่งได้เป็นสองระดับ คือ ระดับบน ได้แก่ จังหวัด (Prefecture) และระดับล่าง ได้แก่ เทศบาล (Municipality) ซึ่งแบ่งออกเป็นเทศบาลเมือง (City) เทศบาลตำบล (Town) หมู่บ้าน (Village)

ในส่วนประเภทที่สอง รูปแบบพิเศษที่มีกฎหมายกำหนดให้มีขึ้นได้ เพื่อช่วยในการดำเนินงานสอดคล้องกับสภาพพื้นที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นพิเศษของญี่ปุ่น ประกอบด้วย (ปรัชญา เวสารัชช์, 2542, หน้า 73-74)

1. เขตพิเศษ (Special wards/ Ku) เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ใช้ในกรุงโตเกียว มีขึ้นตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ต่อมาภายหลังก็ได้มีบทบาทความสำคัญเพิ่มมากขึ้นที่จะสร้างประชาธิปไตยให้กับท้องถิ่น โดยอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองในเขตพิเศษจะมีลักษณะที่เพิ่มขึ้นมากกว่าท้องถิ่นอื่น โดยมีข้อยกเว้นบางประการ อย่างในกรณีไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดับเพลิง การประปา การระบาย และการวางแผนในบางเรื่องเหมือนเทศบาลอื่น

2. สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperatives of local authorities/ Jimu-kumiai) ก่อตั้งมาจากการตกลงกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี โดยรูปแบบสหภาพท้องถิ่นมีด้วยกัน 4 ประเภท ได้แก่ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, หน้า 154)

2.1 สหภาพธุรกิจทั่วไปที่เป็นการมอบหมายให้สหภาพทำการแทนในการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่พิเศษ เช่น การกำจัดขยะ, การอัครศึกษา, การศึกษาภาคบังคับ เป็นต้น

2.2 สหภาพเขตกว้าง เป็นการดำเนินการในกิจการบางอย่างที่รัฐบาลกลางมอบหมาย

2.3 สหภาพธุรกิจรวม เป็นการได้รับมอบหมายหน้าที่ทั้งหมดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสหภาพประเภทนี้ยังไม่ได้มีการจัดตั้ง

2.4 สหภาพธุรกิจราชการ เป็นการรวมสำนักงานบริหารไว้ด้วยกัน ซึ่งยังไม่มีปรากฏ

3. เขตทรัพย์สิน (Property wards) เป็นหน่วยงานที่ถูกตั้งขึ้นในการดูแลการบริหารจัดการทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประการ เช่น คลองชลประทาน สุสาน พื้นที่การเกษตร บางครั้งอาจเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลทรัพย์สินที่เกิดจากการรวมตัวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local development corporations) เกิดจากการร่วมดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าสองแห่งขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการร่วมกันหรือที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาภูมิภาค โดยมีโครงการต่าง ๆ ได้แก่ การสร้างสนามบินและการพัฒนาเมือง เป็นต้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, หน้า 185)

อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศญี่ปุ่นมีที่มาจากกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local autonomy law) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพิเศษมีสภาพความเป็นเมืองพร้อมกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง จึงอาจได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่บางประการ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (Prefecture) โดยการจัดตั้งจะมีเกณฑ์ประชากรและพื้นที่ ตลอดจนการกำหนดภารกิจหน้าที่พิเศษไว้ในกฎหมาย ซึ่งในขณะที่องค์กรที่ได้รับการจัดประเภทเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อาจได้แก่ เขตนครโตเกียว, สหการ หรือเขตทรัพย์สิน

อนึ่ง ทิศทางในการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในอนาคตมีแนวโน้มที่จะมีการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง โดยจะมีการพัฒนาโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper-tier) ให้มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองรูปแบบพิเศษมากขึ้นที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างกว้างตามศักยภาพและมีความเป็นอิสระในการคลังกการบริหารงานบุคคลที่สูงขึ้นภายใต้การประกันสิทธิเสรีภาพตามหลักการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (ประเทศเกาหลีใต้)

เนื่องด้วยประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีความพยายามในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพมากขึ้นในการบริหารจัดการ

โดยได้มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก ในปี ค.ศ. 1949 (Local autonomy act in 1949) และต่อมาก็มีการแก้ไขอีกหลายครั้ง ซึ่งเนื้อหาสาระถือได้ว่าเป็นโอกาสให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเกาหลีใต้ สามารถจำแนกได้สองรูปแบบ ดังนี้

1. รูปแบบทั่วไป (General form) ซึ่งมีอยู่สองระดับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนนั้น ได้แก่ จังหวัด (Province),มหานคร (Metropolitan) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ได้แก่ เมือง (City) และ Kun (County)

2. รูปแบบพิเศษ (Special form) เป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จัดตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษ ซึ่งในประเทศเกาหลีใต้มีเพียงแห่งเดียว คือ กรุงโซล เมืองหลวงของประเทศ เนื่องจากกรุงโซลเป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่ของประเทศ เป็นเมืองศูนย์กลางทางการค้าและธุรกิจ อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่น กรุงโซลถือเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีการควบคุมจากรัฐบาลกลางแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปในประเทศ เนื่องจากการบริหารงานของกรุงโซลขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีกระทรวงกิจการภายใน อย่างไรก็ตาม หากมีกิจการใดที่ต้องตัดสินใจหรือเห็นชอบใด ๆ ที่เกี่ยวกับกรุงโซล รัฐมนตรีจำเป็นต้องรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบล่วงหน้าเสียก่อน หรือหากเกิดข้อพิพาทใด ๆ การเข้ามาไกล่เกลี่ยในกรณีพิพาทต่าง ๆ ต้องมีนายกรัฐมนตรีเข้ามาเป็นอนุญาโตตุลาการ โดยการบริหารจัดการพื้นที่ของกรุงโซลนั้น มีการแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบน หรือที่เรียกว่า Seoul special metropolitan 1 แห่ง และในระดับล่างนั้น เรียกว่า เขตปกครอง (Ku) มีจำนวน 25 แห่ง ทั้งนี้ ยังมีหน่วยการปกครองย่อยหรือเปรียบเสมือนสาขาที่ช่วยในการบริหารงาน คอยสนับสนุนการดำเนินงานของเขตปกครองอีก 530 แห่ง เมือง (City) และ Kun ยังมีหน่วยงานในระดับรองลงไปอีก เพื่อแบ่งเบาภาระงานขององค์กรก็คือ Dong หมู่บ้านในเขตเมือง และ Eug/ Myon หมู่บ้านในเขตชนบท โดยสถานะเป็นเพียงสาขาหรือเครื่องมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง

จะเห็นได้ว่า การปกครองของประเทศเกาหลีใต้เพิ่งมีการปฏิรูปอย่างจริงจังจริงมาเมื่อไม่นาน ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นของเกาหลีใต้จึงอยู่ในระยะของการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดในเรื่องของการมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบพิเศษจึงเป็นเรื่องใหม่ โดยในกรณีของกรุงโซลก็ถือได้ว่าเป็นการวางรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มุ่งเน้นไปสู่การเพิ่มสมรรถนะในการบริหารจัดการ รวมถึงการกระจายอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลกลางมาสู่รัฐบาลท้องถิ่นได้อย่างเป็นระบบ และในแนวนโยบายของรัฐบาลเกาหลีใต้ก็ถือเป็นจุดแข็งที่มีการมุ่งเน้นในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่

แนวนโยบายที่มีแนวโน้มในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเกาหลีใต้ มีอยู่ 5 ประการ ดังนี้

1. การมีภาระหน้าที่รับผิดชอบมากขึ้น โดยเฉพาะภารกิจที่ได้รับการโอนมาจากส่วนกลาง
2. ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น เช่น การจัดตั้งสหการ หรือการจัดตั้งวิสาหกิจท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การยุบรวมท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก มีประสิทธิภาพน้อย
4. แหล่งรายได้ใหม่ที่จะหลากหลายมากขึ้น
5. ลดความซับซ้อนทางโครงสร้างให้น้อยลง โดยเฉพาะหน่วยการปกครองระดับย่อยที่มีมากเกินไป นอกจากนี้ยังมีการวางแผนที่จะลดขนาดของกระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายในลง โดยเน้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น

เขตปกครองพิเศษฮ่องกง

การปกครองในเขตปกครองพิเศษฮ่องกงนั้น ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางของสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยรัฐบาลจีนได้ใช้นโยบาย “หนึ่งประเทศสองระบบ” ในการปกครองฮ่องกงตามกฎหมายพื้นฐานที่ใช้ในการปกครองและบริหารฮ่องกง โดยให้สิทธิฮ่องกงในการปกครองตนเองอย่างอิสระ สามารถดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การเงิน การพาณิชย์ ฯลฯ ได้ตามระบบเสรี รัฐบาลจีนได้กำหนดให้ฮ่องกงสามารถดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีต่อไปได้อีกเป็นเวลา 50 ปี นับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นวันที่รัฐบาลจีนได้รับฮ่องกงกลับคืนจากรัฐบาลประเทศอังกฤษ

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงใช้ระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย และถือได้ว่า มีการบริหารจัดการที่มีความเป็นพิเศษแตกต่างจากประเทศจีน ทั้งในแง่ของระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจ ในด้านของการบริหารงานในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง มีองค์กรที่สำคัญ คือ หน่วยงานราชการ หน่วยงานปกครองท้องถิ่น หรือการบริหารงานเทศบาล คณะกรรมการบัญญัติกฎหมายและศาลอุทธรณ์

โครงสร้างทางการเมืองของฮ่องกง โดยสรุปประกอบไปด้วย ฝ่ายบริหาร (Executive council) สภานิติบัญญัติ (Legislative council) และฝ่ายตุลาการ (Judiciary) มีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้ ในส่วนแรก ฝ่ายบริหารมีหัวหน้าฝ่ายบริหารที่ได้รับเลือกจากสมาชิกคณะเลือกตั้ง (Election college) และผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ตามอาชีพ ฝ่ายบริหารจะมีหน้าที่หลักภายใต้กฎหมาย Basic law of Hong Kong ในส่วนที่สอง ฝ่ายนิติบัญญัติ มีสภานิติบัญญัติ ประกอบไปด้วย การปกครองตนเอง โดยมีอำนาจสูงสุดที่ฮ่องกง หนึ่งประเทศ สองระบบ หมายถึง ในประเทศจีนดินแดนใช้ระบบสังคมนิยม แต่ฮ่องกงรักษาการใช้ระบบทุนนิยม และรูปแบบความเป็นอยู่แบบเดิม และไม่มีการเปลี่ยนแปลงภายใน 50 ปี คนฮ่องกงปกครองฮ่องกงด้วยตัวเอง โดยรัฐบาลกลางไม่จัดส่งเจ้าหน้าที่ทางราชการไป

ดำรงตำแหน่งที่เทศบาลฮ่องกง การปกครองตนเองโดยมีอำนาจสูงสุด โดยรัฐบาลกลางจะควบคุมกิจการการทูตและกิจการรักษาความปลอดภัยของประเทศชาติ นอกจากนี้ เขตปกครองพิเศษฮ่องกงมีอำนาจในการควบคุมกิจการของฮ่องกงด้วยตนเองอย่างเต็มที่ รวมทั้งอำนาจการปกครอง ควบคุมอำนาจบัญญัติกฎหมายและอำนาจศาลยุติธรรมกับอำนาจศาลอุทธรณ์ที่เป็นตัวของตัวเองด้วยสมาชิก 60 คน โดยมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และมาจากการเลือกตั้งจากกลุ่มอาชีพตามสัดส่วนที่วางไว้ สถานิติบัญญัติมีหน้าที่ออกกฎหมาย ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร รวมถึงลงมติเห็นชอบร่างงบประมาณและให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้พิพากษา

ดังนั้น ถือได้ว่าฮ่องกงมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการภายในในทุก ๆ ด้าน โดยมีอำนาจในการดูแลความสงบเรียบร้อยภายใน มีหน่วยความมั่นคงเป็นของตัวเอง อาทิ หน่วยงานตำรวจฮ่องกง ทั้งนี้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีเปิดกว้างมากกว่าในประเทศจีน จึงกลายเป็นจุดเด่นและศักยภาพของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ในการที่ทำให้รัฐบาลกลางในประเทศจีนยอมให้มีกติกาสู่ในการบริหารจัดการตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ (Local autonomy)

แนวคิดการจัดบริการสาธารณะ (Public service)

การจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งทุกประเภทจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย โดยนัยความหมายในที่นี้ หมายถึงเทศบาล ฯ มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป “อย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชน” ซึ่งบริการต่าง ๆ เหล่านี้ ประกอบด้วย การจัดบริการด้าน โครงสร้างพื้นฐาน อาทิ การคมนาคมและการขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ, ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่ การส่งเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสังคม นันทนาการ การศึกษา การสาธารณสุข, ด้านการจัดระเบียบชุมชน/ สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาท้องถิ่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน, ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ได้แก่ การวางแผน การพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชยกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว, ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาป่า การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ การดูแลรักษาที่สาธารณะ และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้แก่ การปกป้อง คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน

โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เนื่องจากการวิเคราะห์ถึงศักยภาพหรือขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานนั้น จำเป็นที่จะต้องทราบถึงศักยภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก่อน ดังนั้น ในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายเกี่ยวกับลักษณะทางกายภาพและสภาพทั่วไป ซึ่งนับเป็นข้อมูลทั่วไปของเทศบาลนครแหลมฉบัง เพื่อที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาการจัดบริการสาธารณะในอนาคตต่อไป

สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนครแหลมฉบัง

สภาพทั่วไปของเทศบาล

ที่ตั้งและขนาดพื้นที่

เทศบาลตำบลแหลมฉบัง จัดตั้งขึ้นตาม “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลแหลมฉบัง อำเภอสัตหีบ และอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2534” ซึ่งได้ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอนที่ 211 ลงวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2534 มีข้อบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2535 โดยยกฐานะพื้นที่บางส่วนของสุขาภิบาลอ่าวอุดม (เดิม) อำเภอสัตหีบ และพื้นที่บางส่วนของสุขาภิบาลบางละมุง (เดิม) อำเภอบางละมุง

ต่อมาเทศบาลตำบลแหลมฉบัง ได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็น “เทศบาลนครแหลมฉบัง” ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 11 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

เทศบาลนครแหลมฉบังอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร เป็นระยะทางประมาณ 125 กิโลเมตร มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 109.65 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 2.5 ของพื้นที่จังหวัดชลบุรี

1. พื้นที่บางส่วนของสุขาภิบาลอ่าวอุดม (เดิม) มีพื้นที่จำนวน 72.56 ตารางกิโลเมตร หรือ 45,350 ไร่ รวม 4 ตำบล 19 หมู่บ้าน ประกอบด้วย

- 1.1 พื้นที่ตำบลทุ่งสุขลา (ทั้งตำบล) จำนวน 12 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 1 ถึงหมู่ที่ 12)
- 1.2 พื้นที่ตำบลสุรศักดิ์ (บางส่วน) จำนวน 2 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 3 และหมู่ที่ 9)
- 1.3 พื้นที่ตำบลบึง (บางส่วน) จำนวน 4 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 1, 5, 9 และ 10)
- 1.4 พื้นที่ตำบลหนองขาม (บางส่วน) จำนวน 1 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 11)

2. พื้นที่บางส่วนของสุขาภิบาลบางละมุง (เดิม) มีพื้นที่จำนวน 16.03 ตารางกิโลเมตร หรือ 10,018.75 ไร่ ประกอบด้วย พื้นที่ตำบลบางละมุง (บางส่วน) จำนวน 5 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 4, 6, 7, 8 และ 9)

3. พื้นน้ำ (ทะเล) มีพื้นที่จำนวน 21.06 ตารางกิโลเมตร ทางด้านตะวันตกของเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง

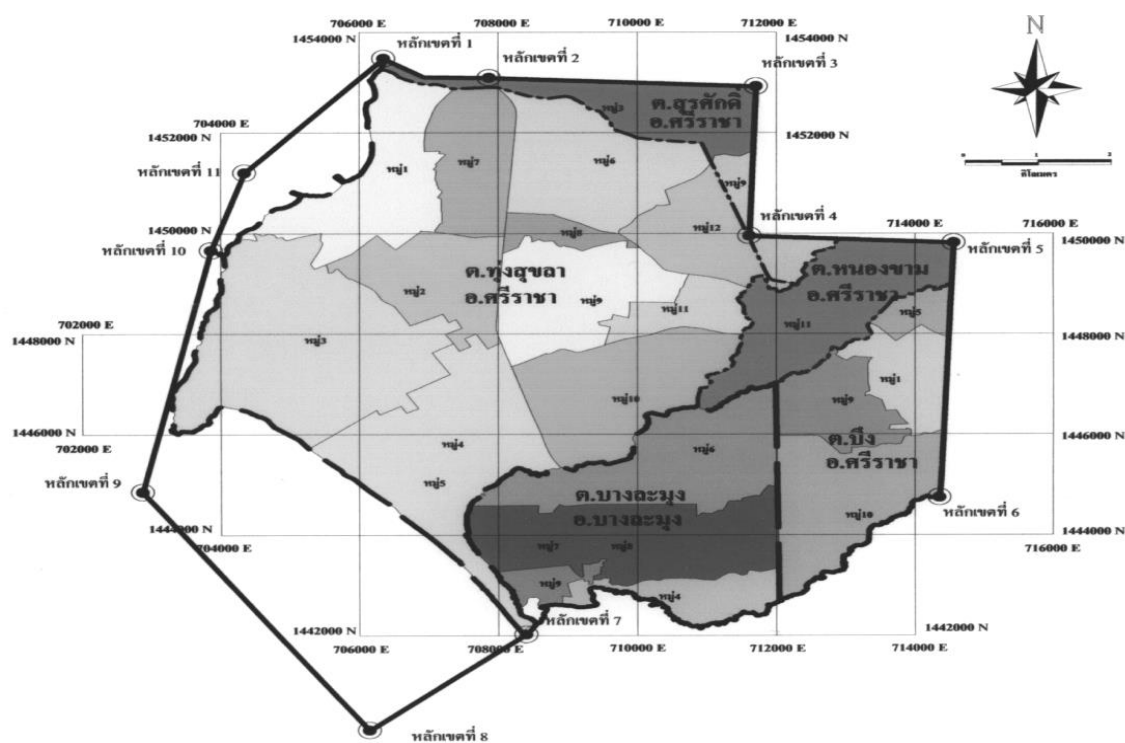
เทศบาลนครแหลมฉบัง มีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับ ตำบลสุรศักดิ์ อำเภอศรีราชา

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ ตำบลหนองขาม และตำบลบึง อำเภอศรีราชา

ทิศใต้ ติดต่อกับ ตำบลบางละมุง และตำบลตะเคียนเตี้ย อำเภอบางละมุง

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ทะเลฝั่งตะวันออกของอ่าวไทย



ภาพที่ 1 แผนที่เทศบาลนครแหลมฉบัง

ลักษณะภูมิประเทศและลักษณะภูมิอากาศ

ลักษณะภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศของเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นพื้นที่ชายฝั่งทะเล มีชายฝั่งทะเลอยู่ทางด้านทิศตะวันตก ซึ่งติดกับอ่าวไทย มีที่ราบบริเวณชายฝั่งทะเลเป็นบริเวณกว้าง มีภูเขาขนาดเล็ก ความสูงไม่เกิน 200 เมตร (จากระดับน้ำทะเลปานกลาง) บริเวณตอนเหนือของเทศบาลหลายแห่ง เช่น เขาไผ่ เขาน้อย เขาน้ำซับ เขาทุ่งวัว เขาพุ เขาหนองอ่าง เขาบ่อยา เขาแหลมฉบัง และมีบริเวณราบลุ่มตอนใต้และตะวันออกเฉียงใต้มีคลองขนาดเล็ก เช่น คลองบางละมุง คลองแหลมฉบัง ห้วยบ้านนา ห้วยวังตาซอน และห้วยกงไค เป็นต้น

ลักษณะภูมิอากาศ

เทศบาลนครแหลมฉบังอยู่ในเขตภูมิอากาศแบบมรสุมเมืองร้อน มีลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้พัดผ่าน ทำให้อากาศชุ่มชื้นและมีฝนตก ลักษณะภูมิอากาศโดยทั่วไปไม่ร้อนจัดและไม่หนาวมาก ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคม โดยในช่วงเดือนเมษายนอากาศจะร้อนที่สุด

ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายนถึงเดือนตุลาคม ซึ่งเป็นช่วงอิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้

ฤดูหนาว เริ่มตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงเดือนกุมภาพันธ์ โดยในเดือนธันวาคมจะมีอุณหภูมิต่ำสุด มีลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือพัดผ่าน

อุณหภูมิเฉลี่ยภายในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ประมาณ 28.6 องศาเซลเซียส มีอุณหภูมิต่ำสุด 19-21 องศาเซลเซียส และมีอุณหภูมิสูงสุดวัดได้ 32-35 องศาเซลเซียส

ประชากรและเขตการปกครอง

ในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ณ เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2557 มีประชากรทั้งสิ้น 76,518 คน แยกเป็นชาย 37,614 คน หญิง 38,904 คน จำนวนครัวเรือน 62,406 ครัวเรือน ความหนาแน่นของประชากร 568.43 คนต่อตารางกิโลเมตร

ตารางที่ 1 จำนวนประชากร บ้านและครัวเรือน ภายในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง
(สำนักปลัดเทศบาล, 2557)

พ.ศ.	จำนวนประชากรทั้งหมด (คน)			จำนวนบ้าน (หลัง)	จำนวน ครัวเรือน (ครัวเรือน)	หมายเหตุ
	ชาย	หญิง	รวม			
2552	33,840	35,651	64,491	15,414	51,518	ช.ค.52
2553	34,396	36,374	70,770	16,179	53,158	ช.ค.53
2554	35,212	36,992	72,004	16,759	55,280	ช.ค.54
2555	35,577	37,179	72,456	17,015	56,194	ช.ค.55
2556	36,541	37,970	74,511	17,806	58,734	มี.ย.56
2557	37,614	38,904	76,518	18,653	62,406	มี.ย.57

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ เดือนสิงหาคม 2557

ข้อมูลด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ระบบบริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน)

ด้านการคมนาคม/ขนส่ง

ทางบก

เทศบาลนครแหลมฉบัง มีเส้นทางคมนาคมสายหลักที่สำคัญ คือ ถนนสุขุมวิท (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3) หรือถนนสายบางนา-ตราด ซึ่งเป็นทางหลวงแผ่นดินสายแรกของภาคตะวันออก เริ่มต้นจากกรุงเทพฯ-จังหวัดสมุทรปราการ-จังหวัดฉะเชิงเทรา-จังหวัดชลบุรี-จังหวัดระยอง-จังหวัดจันทบุรี และสิ้นสุดที่จังหวัดตราด

ทางรถไฟสายศรีราชา-แหลมฉบัง

ทางรถไฟสายศรีราชา-แหลมฉบัง เป็นเส้นทางรถไฟที่แยกจากรถไฟสายฉะเชิงเทรา-สัตหีบ ที่บริเวณอำเภอศรีราชามุ่งเข้าสู่ท่าเรือน้ำลึกและนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง มีระยะทางทั้งหมด 9.3 กิโลเมตร

ท่าเรือพาณิชย์ระหว่างประเทศ

การทำเรือแห่งประเทศไทยได้ทำการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง เพื่อใช้เป็นท่าเรือพาณิชย์ระหว่างประเทศสำหรับขนถ่ายสินค้าบรรจุตู้ (Container) และสินค้าเกษตรกรรมประเภทสินค้าเทกองขนาดใหญ่ มีเนื้อที่ประมาณ 6,340 ไร่

โครงข่ายถนนภายในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง

ถนนสุขุมวิทของกรมทางหลวง ระยะทางภายในเขตเทศบาลนครแหลมฉบังทั้งสิ้น 10.80 กิโลเมตร เขตทางกว้าง 60 เมตร ประกอบด้วยช่องทางไป-กลับ จำนวน 4-6 ช่องทาง ซึ่งเชื่อมต่อระหว่างอำเภอศรีราชากับอำเภอบางละมุง

ถนนทางหลวงหมายเลข 7 (ช่วงแยกเข้าแหลมฉบัง) ของกรมทางหลวง มีระยะทางรวมทั้งสิ้น 4.30 กิโลเมตร โดยก่อสร้างเพิ่มตามมาตรฐานถนนเลียบเมืองเดิมพร้อมก่อสร้างทางแนวใหม่ และมีทางแยกเข้าแหลมฉบังเป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก

ถนนสุขาภิบาล 8 เป็นถนนลาดยางแยกจากถนนสุขุมวิทไปสู่ชุมชนบ้านหนองขาม (ตำบลหนองขาม) และสวนอุตสาหกรรมศรีอโศกพัฒนาฯ

ถนนสุขาภิบาล 3 เป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็กแยกจากถนนสุขุมวิทไปสู่โครงการท่าเรือขนส่งการเกษตรอ่าวอุดม โรงเบ็งมันสำปะหลัง และบรรจบเชื่อมกับถนนสุขาภิบาล 5

ถนนสุขาภิบาล 1-6 เป็นถนนลาดยางแยกจากถนนสุขุมวิทเข้าสู่สถานีย่อยอ่าวไผ่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ

ถนนสุขาภิบาล 7 เป็นถนนลาดยางแยกจากถนนสุขุมวิทไปสู่ชุมชนบ้านแหลมฉบังและบริเวณคลังเก็บน้ำมันของบริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)

ถนนสุขาภิบาล 10-3 เป็นโครงการสายหลัก ประเภท จ.3 เป็นถนนแยกจากถนนสุขุมวิทเข้าสู่ศูนย์ราชการเมืองใหม่แหลมฉบัง

ถนน โครงการ จ.4 เป็นถนนสายหลักแยกจากถนนสุขุมวิทเข้าสู่เคหะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง

ถนน โครงการ จ.2 เป็นถนนสายหลักที่เชื่อมระหว่างศูนย์ราชการแหลมฉบังกับเคหะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง

นอกจากนี้ยังมีถนนเชื่อมเข้าสู่ชุมชนอีกมากมาย เช่น ถนนสุขาภิบาล 10-2, ถนนอ่าวอุดม, ถนนไทยออยล์, ถนนเขาพุ-บ้านทุ่ง, ถนนเข้าเอสโซ่, ถนนหนองอ่าวเกาะกลาง, ถนนชากยายจีน-เขาคิน, ถนนชากยายจีน-มาบเสม็ดแดง, ถนนบ้านชากยายจีน-หนองขาม, ถนนไรร่หนึ่ง-หนองขาม ฯลฯ

ข้อมูลด้านบริการพื้นฐาน

ไฟฟ้า

การให้บริการด้านไฟฟ้าของประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังอยู่ในความรับผิดชอบของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอศรีราชาและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอบางละมุง ซึ่งได้ให้บริการไฟฟ้าแก่ชุมชนภายในเขตเทศบาลฯ ได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอต่อปริมาณความต้องการ โดยเทศบาลฯ จัดตั้งงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะเอง

ประปา

การประปาส่วนภูมิภาคแหลมฉบัง มีที่ตั้งสำนักงานติดกับสถานีโทรคมนาคมภาคพื้นดินผ่านดาวเทียม การผลิตน้ำประปาจะใช้น้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำหนองค้อและอ่างเก็บน้ำบางพระ และมีการซื้อน้ำประปาจากบริษัทจัดการทรัพยากรแหล่งน้ำ (East water) เพื่อให้เพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน

การสื่อสารและโทรคมนาคม

โทรศัพท์

ในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง มีชุมสายโทรศัพท์สำหรับให้บริการขยายเขต 2 ชุมสาย คือ ชุมสายอ่าวอุดม ชุมสายโทรศัพท์แหลมฉบัง แต่มีสำนักงานบริการที่รับผิดชอบในการติดต่อขอใช้บริการ 1 สำนักงาน คือ ศูนย์บริการลูกค้าที่ไอที สาขาแหลมฉบัง

การไปรษณีย์-โทรเลข

ในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง มีที่ทำการไปรษณีย์-โทรเลข เปิดให้บริการ จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ ที่ทำการไปรษณีย์แหลมฉบัง, ที่ทำการไปรษณีย์อ่าวอุดม และที่ทำการไปรษณีย์หนองขาม

การจราจร

พื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง เป็นที่ตั้งของท่าเรือพาณิชย์ระหว่างประเทศและนิคมอุตสาหกรรม มีการก่อสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เกิดขึ้นมากมาย ทำให้มีการขนส่งด้วยรถบรรทุกขนาดใหญ่เป็นจำนวนมาก และยังเป็นทางผ่านที่จะไปเมืองพัทยา จังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี จนถึงจังหวัดตราด มีถนนสายสำคัญ คือ ถนนสุขุมวิท มีปริมาณรถยนต์ในแต่ละวันค่อนข้างมาก โดยเฉพาะช่วงเช้าและเย็น

การใช้ที่ดิน (Land use)

พื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังเป็นพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม ตามโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกของ อบพ. ที่กำหนดให้มีกิจกรรมหลัก 3 ประเภท คือ ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง มีพื้นที่ประมาณ 6,340 ไร่ อยู่ทางด้านตะวันตกของเทศบาล ฯ ถัดเข้ามาเป็นนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง มีพื้นที่ดำเนินการ 3,556 ไร่ และชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง มีพื้นที่ประมาณ 6,000 ไร่

เทศบาลนครแหลมฉบังได้แบ่งประเภทการใช้ที่ดินไว้ 3 ประเภท คือ

1. บริเวณที่ดินเพื่อการขยายตัวของเมืองในด้านที่อยู่อาศัย
2. บริเวณที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม
3. บริเวณที่ดินเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่คืนของเมือง

ด้านเศรษฐกิจ

โครงสร้างทางเศรษฐกิจ/ รายได้ประชากร

สภาพทางเศรษฐกิจในเขตเทศบาลนครแหลมฉบังส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับอุตสาหกรรมเป็นหลัก มีอัตราการขยายตัวของการค้าอุตสาหกรรมที่สูงมาก เนื่องจากเป็นพื้นที่เป้าหมายเศรษฐกิจใหม่ของการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งมีภารกิจหลักที่จะต้องพัฒนา คือ ทำเรือพาณิชย์หลักระหว่างประเทศ, นิคมอุตสาหกรรม และชุมชนเมืองใหม่ นอกจากอุตสาหกรรมที่เป็นพื้นฐานเศรษฐกิจที่สำคัญภายในเขตเทศบาลแล้ว ธุรกิจที่มีความสำคัญรองลงมา คือ การพาณิชย์กรรมและการขนส่งสินค้า ซึ่งเป็นธุรกิจที่ต่อเนื่องจากอุตสาหกรรมทางการผลิตกลุ่มอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ประกอบด้วย

1. กลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเลียม

อุตสาหกรรมปิโตรเลียมเป็นอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าการลงทุนสูงที่สุดในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง แยกเป็น

โรงกลั่นน้ำมัน 2 แห่ง คือ

1. โรงกลั่นน้ำมัน บริษัท ไทยออยล์ จำกัด
2. โรงกลั่นน้ำมัน บริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)

คลังเก็บน้ำมันปิโตรเลียม 3 แห่ง คือ

1. คลังเก็บน้ำมันของ บริษัท ไทยออยล์ จำกัด
2. คลังเก็บน้ำมันของ บริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)
3. คลังเก็บน้ำมันของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

คลังเก็บก๊าซ LPG ซึ่งเป็นก๊าซหุงต้ม 3 แห่ง คือ

1. คลังเก็บก๊าซ LPG ของ บริษัท ไทยออยล์ จำกัด
2. คลังเก็บก๊าซ LPG ของ บริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)
3. คลังเก็บก๊าซ LPG ของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

2. กลุ่มสวนอุตสาหกรรมเรือสหพัฒน์

โครงการอุตสาหกรรมเรือสหพัฒน์เป็นโครงการของเอกชน ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2520 โดยบริษัท สหพัฒน์อินเตอร์โฮลดิ้ง จำกัด ที่ตำบลหนองขาม อำเภอศรีราชา บนพื้นที่ 1,300 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม 780 ไร่ และพื้นที่สาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อม 520 ไร่

3. กลุ่มนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง

นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังเป็นกิจกรรมหลักในการพัฒนาที่สำคัญอย่างหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายเขตเศรษฐกิจใหม่บริเวณแหลมฉบัง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตั้งอยู่บนพื้นที่ 3,556 ไร่ ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี

4. ท่าเรือแหลมฉบัง

ท่าเรือแหลมฉบัง เป็นท่าเรือน้ำลึกตั้งอยู่ในเขตภาคตะวันออกของประเทศ มีระยะห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 120 กม. โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบังนั้น แบ่งออกเป็น 3 ระยะ เมื่อการดำเนินการเสร็จสิ้นสมบูรณ์จะสามารถเปิดบริการได้ทั้งหมด 25 ท่าเทียบเรือ ซึ่งสามารถรองรับเรือสินค้าได้ทุกประเภท โดยเน้นการให้บริการในระบบตู้สินค้าเป็นพิเศษ

ทิศทางการค้า/ การลงทุน

การค้าการลงทุนในเขตเทศบาลนครแหลมฉบังส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับอุตสาหกรรมเป็นหลัก เป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีบทบาทสำคัญต่อจังหวัดชลบุรีและภาคตะวันออกเป็นอย่างยิ่ง และมีการจ้างแรงงานเป็นจำนวนมาก ธุรกิจที่มีความสำคัญรองลงมา ได้แก่ การพาณิชย์กรรมและการขนส่งสินค้า ซึ่งเป็นธุรกิจที่ต่อเนื่องจากอุตสาหกรรมทางการผลิต คือ เป็นการกระจายสินค้าและการจำหน่ายสินค้า ประกอบการพาณิชย์อื่น ๆ เช่น

สถานประกอบการด้านพาณิชย์กรรม

1. ศูนย์การค้า / ห้างสรรพสินค้า 1 แห่ง
2. ตลาดสด 6 แห่ง
3. ร้านค้าทั่วไป 389 แห่ง
4. สถานีบริการน้ำมัน 7 แห่ง
5. สถานีบริการก๊าซ NGV/ LPG 5 แห่ง

สถานประกอบการเทศพาณิชย์

1. ท่าเทียบเรือ 1 แห่ง
2. โรงฆ่าสัตว์ 1 แห่ง

สถานประกอบการด้านบริการ

1. โรงแรม 3 แห่ง
2. ธนาคาร 20 แห่ง
3. โรงภาพยนตร์ 1 แห่ง

ด้านสังคม

ศาสนา

ประชากรในเขตเทศบาลนครแหลมฉบังส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ จึงทำให้มีศาสนสถานหลายแห่ง ดังต่อไปนี้

วัด มีจำนวน 14 แห่ง ดังนี้

- | | |
|-------------------------------|------------------------------------|
| 1. วัดใหม่เนินพะยอม | 2. วัดแหลมทอง |
| 3. วัดมโนรม | 4. วัดศรีธรรมมาราม (บ้านทุ่งกรด) |
| 5. วัดเนินบุญญาราม | 6. วัดบางละมุง |
| 7. วัดแหลมฉบัง (ใหม่) | 8. วัดพระประธานพร |
| 9. วัดบ้านนาเก่า | 10. วัดปชานาถ |
| 11. วัดหนองคล้า | 12. วัดแหลมฉบัง (เก่า) |
| 13. วัดศรีวนาราม (บ้านนาใหม่) | 14. วัดสุกรีย์บุญญาราม (หนองมะนาว) |

สำนักสงฆ์ มีจำนวน 2 แห่ง ดังนี้

- | | |
|--------------------------|---------------------------|
| 1. สำนักสงฆ์ธรรมจักรศิริ | 2. สำนักสงฆ์ช่องเขาน้ำซับ |
|--------------------------|---------------------------|

ศาลเจ้า มีจำนวน 4 แห่ง ดังนี้

- | | |
|--------------------------------|-----------------------|
| 1. ศาลเจ้าแม่เซียวเอี้ย | 2. ศาลเจ้าพ่อโกมินทร์ |
| 3. ศาลเจ้าพ่อหลักเมืองบางละมุง | 4. ศาลเจ้าพ่อดำ |

ประเพณีและศิลปวัฒนธรรม

ประเพณีที่ถือปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอจะเป็นพิธีกรรมทางศาสนา งานบุญ และการเฉลิมฉลองต่าง ๆ เช่น วันเข้าพรรษา วันออกพรรษา วันขึ้นปีใหม่ วันสงกรานต์ วันวิสาขบูชา วันมาฆบูชา วันอาสาฬหบูชา วันลอยกระทง เป็นต้น

ชุมชน

เทศบาลนครแหลมฉบัง มีชุมชนจำนวน 23 ชุมชน ดังนี้

- | | |
|-----------------------|------------------------|
| 1. ชุมชนบ้านอ่าวอุดม | 2. ชุมชนบ้านทุ่ง |
| 3. ชุมชนบ้านแหลมฉบัง | 4. ชุมชนบ้านนาเก่า |
| 5. ชุมชนตลาดอ่าวอุดม | 6. ชุมชนวัดมโนรม |
| 7. ชุมชนบ้านเขาน้ำซับ | 8. ชุมชนบ้านแหลมทอง |
| 9. ชุมชนบ้านชากยายจีน | 10. ชุมชนบ้านห้วยเล็ก |
| 11. ชุมชนบ้านนาใหม่ | 12. ชุมชนบ้านทุ่งกรด |
| 13. ชุมชนบ้านบางละมุง | 14. ชุมชนบ้านหนองมะนาว |

- | | |
|---------------------------|---------------------------|
| 15. ชุมชนบ้านจุกกะเณอ | 16. ชุมชนบ้านหนองกล้าเก่า |
| 17. ชุมชนบ้านหนองกล้าใหม่ | 18. ชุมชนบ้านไร่หนึ่ง |
| 19. ชุมชนวัดพระประธานพร | 20. ชุมชนบ้านหนองขาม |
| 21. ชุมชนบ้านซากกระปอก | 22. ชุมชนบ้านเศรษฐีในฝัน |
| 23. ชุมชนบ้านหนองพังพวย | |

ข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพของเทศบาลนครแหลมฉบัง

ด้านการเมืองการบริหาร

โครงสร้างในการบริหารงานของเทศบาล

เทศบาลนครแหลมฉบังมีโครงสร้างขององค์กรและการแบ่งส่วนราชการบริหารของเทศบาลฯ ดังนี้

1. สภาพเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง จำนวน 24 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี
2. คณะผู้บริหาร ทำหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย นายกเทศมนตรีได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีนครแหลมฉบังตามประกาศคณะกรรมการเลือกตั้ง และนายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี จำนวน 4 คน ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี โดยปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานประจำทั่วไปของเทศบาล ฯ

ส่วนการบริหารของเทศบาลนครแหลมฉบัง แบ่งออกเป็น

สำนักปลัดเทศบาล

1. ฝ่ายปกครอง
 - 1.1 งานรัฐพิธี
 - 1.2 งานทะเบียนราษฎรและบัตร
 - 1.3 งานรักษาความสงบเรียบร้อยและมั่นคง
2. ฝ่ายอำนวยการ
 - 2.1 งานธุรการ
 - 2.2 งานการเจ้าหน้าที่
 - 2.3 งานอาคาร สถานที่ และยานพาหนะ
 - 2.4 งานควบคุมเทศพาณิชย์
3. ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - 3.1 งานแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - 3.2 งานดับเพลิงและกู้ภัย

- 4. ฝ่ายบริหารงานทั่วไป
 - 4.1 งานเลขานุการผู้บริหาร
 - 4.2 งานกิจการสภา

สำนักงานการคลัง

ฝ่ายบริหารงานทั่วไป

- 1. งานธุรการ
- 2. งานวางแผนวิชาการ

1. ส่วนบริหารการคลัง

1.1 ฝ่ายระเบียบการคลัง

- 1.1.1 งานการเงินและบัญชี
- 1.1.2 งานสถิติการคลัง
- 1.1.3 งานระเบียบการคลัง

1.2 ฝ่ายพัสดุและทรัพย์สิน

- 1.2.1 งานการซื้อและการจ้าง (1)
- 1.2.2 งานการซื้อและการจ้าง (2)
- 1.2.3 งานควบคุมทะเบียนพัสดุ

2. ส่วนพัฒนารายได้

2.1 ฝ่ายผลประโยชน์และกิจการพาณิชย์

- 2.1.1 งานจัดเก็บรายได้
- 2.1.2 งานเร่งรัดรายได้
- 2.1.3 งานพัฒนารายได้และกิจการพาณิชย์

2.2 ฝ่ายแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

- 2.2.1 งานแผนที่ภาษี
- 2.2.2 งานทะเบียนทรัพย์สิน

สำนักงานช่าง

ฝ่ายบริหารงานทั่วไป

- 1. งานธุรการ
- 2. งานวางแผนและวิชาการ

1. ส่วนควบคุมการก่อสร้างอาคารและผังเมือง
 - 1.1 ฝ่ายควบคุมอาคารและผังเมือง
 - 1.1.1 งานควบคุมอาคาร
 - 1.1.2 งานจัดทำและควบคุมผังเมือง
 - 1.1.3 งานธุรการ
 - 1.2 ฝ่ายควบคุมการก่อสร้าง
 - 1.2.1 งานวิศวกรรม
 - 1.2.2 งานสถาปัตยกรรม
2. ส่วนการโยธาและสุขาภิบาล
 - 2.1 ฝ่ายสาธารณูปโภค
 - 2.1.1 งานบำรุงรักษาทางและสะพาน
 - 2.1.2 งานสถานที่
 - 2.1.3 งานสวนสาธารณะ
 - 2.1.4 งานธุรการ
 - 2.2 ฝ่ายศูนย์เครื่องจักรกลและควบคุมไฟฟ้าสาธารณะ
 - 2.2.1 งานไฟฟ้าสาธารณะ
 - 2.2.2 งานศูนย์เครื่องจักรกล
 - 2.2.3 งานช่างศิลป์
 - 2.2.4 งานธุรการ

สำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

ฝ่ายบริหารงานทั่วไป

1. งานธุรการ
 2. งานวางแผนและงบประมาณ
- ฝ่ายพัฒนาวิชาการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
1. งานพัฒนาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
 2. งานเผยแพร่กิจกรรมวิชาการ
1. ส่วนส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
 - 1.1 ฝ่ายสุขาภิบาลและสิ่งแวดล้อม
 - 1.1.1 งานสุขาภิบาลสถานประกอบการ
 - 1.1.2 งานสุขาภิบาลอาหารและตลาด

- 1.1.3 งานควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 1.2 ฝ่ายรักษาความสะอาดและกำจัดมูลฝอย
 - 1.2.1 งานรักษาความสะอาดถนน ทาง และที่สาธารณะ
 - 1.2.2 งานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 1.3 ฝ่ายจัดการสิ่งแวดล้อม
 - 1.3.1 งานส่งเสริมการคัดแยกและลดปริมาณมูลฝอย
 - 1.3.2 งานพัฒนาระบบการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 2. ส่วนบริการสาธารณสุข
 - 2.1 ฝ่ายบริการสาธารณสุข
 - 2.1.1 ศูนย์บริการสาธารณสุข 1
 - 2.1.2 ศูนย์บริการสาธารณสุข 2
 - 2.1.3 ศูนย์บริการสาธารณสุข 3
 - 2.2 ฝ่ายส่งเสริมป้องกันควบคุมโรค
 - 2.2.1 งานส่งเสริมสุขภาพ
 - 2.2.2 งานป้องกันและควบคุมโรค
 - 2.2.3 งานสัตวแพทย์

กองวิชาการและแผนงาน

- 1. ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ
 - 1.1 งานวิเคราะห์นโยบายและแผน
 - 1.2 งานงบประมาณ
 - 1.3 งานวิจัยและประเมินผล
- 2. ฝ่ายบริหารงานทั่วไป
 - 2.1 งานธุรการ
 - 2.2 งานเทคโนโลยีสารสนเทศ
 - 2.3 งานเทคนิคและผลิตสื่อสารสนเทศ
- 3. ฝ่ายบริการและเผยแพร่วิชาการ
 - 3.1 งานประชาสัมพันธ์
 - 3.2 งานบริการวิชาการ
- 4. ฝ่ายกฎหมาย
 - 4.1 งานกฎหมายและนิติกรรม

4.2 งานวินัย คดี และเรื่องราวร้องทุกข์

กองการศึกษา

1. ฝ่ายบริหารงานทั่วไป
 - 1.1 งานธุรการ
 - 1.2 งานแผนและโครงการ
 - 1.3 งานงบประมาณและเงินอุดหนุน
 - 1.4 งานระบบสารสนเทศ
2. ฝ่ายบริหารการศึกษา
 - 2.1 งานการเจ้าหน้าที่
 - 2.2 งานโรงเรียน
 - 2.3 งานนิเทศการศึกษา
3. ฝ่ายส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
 - 3.1 งานการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย
 - 3.2 งานกีฬาและนันทนาการ
 - 3.3 งานส่งเสริมประเพณี ศิลปะ และวัฒนธรรม

กองสวัสดิการสังคม

1. ฝ่ายบริหารงานทั่วไป
 - 1.1 งานธุรการ
 - 1.2 งานควบคุมทรัพย์สิน
2. ฝ่ายพัฒนาชุมชน
 - 2.1 งานส่งเสริมกิจการชุมชน
 - 2.2 งานพัฒนาชุมชนเมือง
 - 2.3 งานส่งเสริมและพัฒนาวัฒนธรรมชุมชน
3. ฝ่ายส่งเสริมและการบริการสังคม
 - 3.1 งานสงเคราะห์และพัฒนาศักยภาพเด็ก สตรี และผู้สูงอายุ
 - 3.2 งานส่งเสริมหลักประกันของครอบครัว
 - 3.3 งานบริการและพัฒนาสังคม
4. ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน
 - 4.1 งานเกษตรชุมชน
 - 4.2 งานส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

4.3 งานเศรษฐกิจชุมชน

กองช่างสุขาภิบาล

1. ฝ่ายบริหารงานทั่วไป
 - 1.1 งานธุรการ
 - 1.2 งานการเงิน
2. ฝ่ายจัดการของเสียอันตรายและสิ่งปฏิกูล
 - 2.1 งานจัดการของเสียอันตรายและของเสียติดเชื้อ
 - 2.2 งานจัดการสิ่งปฏิกูล
3. ฝ่ายจัดการคุณภาพน้ำ
 - 3.1 งานควบคุมและตรวจสอบการบำบัดน้ำเสีย
 - 3.2 งานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ
 - 3.3 งานออกแบบและบำรุงรักษาระบบระบายน้ำ

หน่วยงานตรวจสอบภายใน

มีหน้าที่เกี่ยวกับงานตรวจสอบบัญชี ทะเบียนและเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น เอกสารการเบิกจ่ายเงิน การรับเงินทุกประเภท ตรวจสอบภาษี ทั้งภายนอกและภายใน การเก็บรักษาหลักฐานการเงิน การบัญชี การจัดเก็บรายได้ ตรวจสอบพัสดุและการเก็บรักษา ตรวจสอบทรัพย์สินของเทศบาล ตรวจสอบการทำประโยชน์ทรัพย์สินของเทศบาล และงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

ตารางที่ 2 จำนวนพนักงานเทศบาล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง แยกตามหน่วยงาน
(สำนักปลัดเทศบาล, 2557)

หน่วยงาน	พนักงานเทศบาล			ลูกจ้างประจำ			พนักงานจ้าง			รวม
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	
สำนักปลัดเทศบาล	28	22	50	6	2	8	114	70	184	242
สำนักการคลัง	5	37	42	-	-	-	17	45	62	104
สำนักการช่าง	24	11	35	11	3	14	125	109	234	283
สำนักการสาธารณสุขฯ	3	24	27	5	8	13	56	129	185	225
กองวิชาการและแผนงาน	5	17	22	-	-	-	14	29	43	65
กองการศึกษา	3	9	12	1	-	1	37	24	61	72
กองช่างสุขาภิบาล	5	3	8	1	1	2	36	22	58	68
กองสวัสดิการสังคม	6	14	20	-	-	-	14	24	38	58
หน่วยงานตรวจสอบ ภายใน	-	1	1	-	-	-	-	3	3	4
รวมทั้งสิ้น	79	138	217	24	14	38	413	455	868	1,123

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557

ตารางที่ 3 จำนวนพนักงานครูเทศบาล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง แยกตามหน่วยงาน
(สำนักปลัดเทศบาล, 2557)

หน่วยงาน	พนักงานครูเทศบาล			ลูกจ้างประจำ			พนักงานจ้าง			รวม
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	
โรงเรียนเทศบาลแหลมฉบัง 1	15	65	80	1	-	1	7	34	41	122
โรงเรียนเทศบาลแหลมฉบัง 2	8	48	56	1	-	1	3	37	40	97
โรงเรียนเทศบาลแหลมฉบัง 3	8	41	49	-	-	-	2	33	35	84
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	-	11	11	-	-	-	-	20	20	31
รวมทั้งสิ้น	31	165	196	2	-	2	12	124	136	334

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557

หน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ ซึ่งเทศบาลนครแหลมฉบังได้ปฏิบัติภารกิจและอำนาจหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีภารกิจเกี่ยวข้อง ดังนี้
 - 1.1 การจัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ และบำรุงทางระบายน้ำทางเดินเท้า
 - 1.2 การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าแสงสว่างเพื่อเป็นสาธารณะ
 - 1.3 การสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และการก่อสร้างอื่น ๆ
 - 1.4 การควบคุมอาคาร การจัดพื้นที่การใช้ที่ดิน
2. ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจเกี่ยวข้อง ดังนี้
 - 2.1 การส่งเสริมด้านการศึกษา การกีฬา ประเพณีวัฒนธรรม
 - 2.2 การจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และลานกีฬา
 - 2.3 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ รวมถึงการให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ และการพยาบาลเบื้องต้น
 - 2.4 การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร แหล่งจำหน่ายอาหาร ตลาดสด โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น ๆ
 - 2.5 การตรวจสอบควบคุมดูแลการจัดการในโรงฆ่าสัตว์
 - 2.6 การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน และคนพิการ
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้
 - 3.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
 - 3.2 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
 - 3.3 การจัดการแหล่งที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งที่เสื่อมโทรม
 - 3.4 การจัดการและการรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน
 - 3.5 การส่งเสริมให้ประชาชนมีคุณธรรม
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้
 - 4.1 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร เพิ่มรายได้และสร้างอาชีพให้กับประชาชน

4.2 การจัดแบ่งกลุ่มผู้ประกอบการค้าในแหล่งท่องเที่ยวและจัดระเบียบในแหล่งที่ประกอบกิจการค้า

4.3 การส่งเสริมและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวอย่างสม่ำเสมอ

4.4 การดำเนินการและส่งเสริมกิจการเทศพาณิชย์

5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

5.1 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน

5.2 การบำบัดและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.3 การเฝ้าระวังรักษาและป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.4 การสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนให้รักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6. ด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

6.1 บำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

6.2 ส่งเสริมด้านศาสนา สร้างสรรค์ศิลป์ วัฒนธรรมและประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น

6.3 พัฒนาด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น

7. ด้านการบริหารจัดการและการสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

7.1 ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาล

7.2 พัฒนาและสนับสนุนให้ชุมชนเข้มแข็ง

7.3 พัฒนาศักยภาพเกี่ยวกับเครื่องมือเครื่องใช้ให้พอเพียงและเกิดประโยชน์สูงสุด

7.4 พัฒนาและส่งเสริมบุคลากรในองค์กรให้มีประสิทธิภาพควบคู่กับการสร้างขวัญ

และกำลังใจ

การคลังท้องถิ่น

ตารางที่ 4 การบริหารรายรับ-รายจ่ายของเทศบาลนครแหลมฉบัง ปี พ.ศ. 2556-2558 (กองวิชาการ และแผนงาน, 2557)

รายการ	ปี พ.ศ. 2556	ปี พ.ศ. 2557	ปี พ.ศ. 2558 (ประมาณการ)	หมายเหตุ
รายรับ	1,027,818,737.23	632,079,902.14	850,100,000	รวมเงินอุดหนุน ทั้งหมด
รายรับ	777,249,133.20	795,957,935.14	654,004,000	ไม่รวม เงินอุดหนุน
รายจ่ายประจำ	520,653,098.39	401,949,897.87	722,133,100	ไม่รวมจ่ายขาด เงินสะสม
รายจ่ายเพื่อการพัฒนา	353,379,407.40	10,793,680.81	127,966,900	ไม่รวมจ่ายขาด เงินสะสม
รวม	874,032,505.79	412,743,578.68	850,100,000	

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557

แหล่งที่มารายรับเทศบาลนครแหลมฉบัง มี 6 หมวด คือ ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้เบ็ดเตล็ด รายได้จากทรัพย์สิน เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) นอกจากนี้ยังมีเงินได้อื่น ๆ เช่น เงินกู้ เงินจ่ายขาดเงินสะสม เป็นต้น

ส่วนรายจ่ายของเทศบาลนครแหลมฉบัง แบ่งเป็นรายจ่ายบกลางและรายจ่ายของหน่วยงาน

1. รายจ่ายบกลาง ได้แก่ ค่าชำระหนี้ เงินกู้และดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพันและเงินสำรองจ่าย

2. รายจ่ายของหน่วยงาน จำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ

2.1 รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น ๆ

2.2 รายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

สรุปสถานการณ์การพัฒนา

ในปีที่ผ่านมาเทศบาลนครแหลมฉบังได้นำโครงการ/ กิจกรรมจากแผนพัฒนาเทศบาลไปดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านสาธารณสุข ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการบริหารและการปกครอง ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านการศึกษา ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่และครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณ แม้ว่าจะมีงบประมาณบางส่วนที่ได้รับการอุดหนุนจากส่วนกลาง บางส่วนได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ และบางส่วนได้มาจากการถ่ายโอนภารกิจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม

การวิเคราะห์ศักยภาพของเทศบาลนครแหลมฉบัง

จุดแข็ง (Strengths: S)

1. เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมทางด้านบริการ โครงสร้างพื้นฐานที่ดี และมีความสามารถในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน
2. ในเขตพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังเป็นที่ตั้งของท่าเรือแหลมฉบัง การนิคมอุตสาหกรรมเรือสทพัฒนา กลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเลียม ธุรกิจการค้า การบริการ สถานที่ราชการ และสถานศึกษา ส่งผลให้อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง
3. ประชาชน ชุมชน องค์กรเอกชน ให้การสนับสนุน ส่งเสริม ติดตาม การดำเนินงานของเทศบาล
4. ส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชน/ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาล เช่น การแต่งตั้งให้เข้าร่วมเป็นคณะทำงานด้านต่าง ๆ
5. มีระบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำไปปฏิบัติและการแจ้งผลการปฏิบัติให้กับประชาชนได้รับทราบ
6. ประชาชน ชุมชน องค์กรเอกชนให้ความร่วมมือและเข้ามามีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังปัญหาสิ่งแวดล้อม

จุดอ่อน (Weaknesses: W)

1. ปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและการทำลายสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้ปริมาณขยะปัญหาน้ำเน่าเสีย และปัญหามลพิษทางอากาศมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น อันจะส่งผลต่อสุขภาพของประชาชนในเขตเทศบาล
2. ปัญหาการรुकล้าที่สาธารณะ

3. ปัญหาการจราจรติดขัดและความไม่เป็นระเบียบในการจัดการคมนาคมขนส่ง รวมทั้งการขาดระบบการขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ
4. เทศบาลขาดการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่
5. บุคลากรของเทศบาลบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจในระบบการบริการสมัยใหม่ที่มีเทคนิคและเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาเกี่ยวข้อง
6. เทศบาลขาดการจัดระเบียบของเมืองและขาดการบังคับใช้ผังเมืองอย่างเคร่งครัด
7. ความหลากหลายทางอาชีพของประชากรและการอพยพถิ่นฐาน ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับความเดือดร้อน ราคาคู และปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

โอกาส (Opportunities: O)

1. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยที่หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคส่งเสริมและสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจให้แก่เทศบาล
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้การสนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ
3. รัฐบาลให้ความสำคัญกับการส่งเสริมรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
4. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สนับสนุนให้มีการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกันและทั่วถึง
5. ประชาชนมีการรวมกลุ่มกันอย่างเข้มแข็งและมีการเสนอ/แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง

ปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัด (Threats: T)

1. การขยายตัวของเมืองและการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรภายในเขตเทศบาลฯ ส่งผลให้ประชาชนมีระดับความต้องการในการบริการสาธารณสุขสูงขึ้น ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง
2. สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในระดับประเทศส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่น
3. การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ทำให้มีการขนส่งสินค้ามากขึ้น ส่งผลให้โครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ชำรุดเสียหาย
4. ประชากรแฝงมีที่มาจากหลายพื้นที่ ทำให้มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีการดำรงชีวิตอาจส่งผลต่อการพัฒนา

5. มีปัญหาสุขภาพ ปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาแรงงาน

6. ประชากรที่เป็นประชากรแฝงและแรงงานอพยพ จึงมีวิถีการดำรงชีวิตต่างคนต่างอยู่ ขาดระเบียบและจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของท้องถิ่น ขาดจิตสำนึกในการส่งเสริมรักษาและอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

การพัฒนาเทศบาลนครแหลมฉบัง ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้ส่งผลให้พื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังได้รับการพัฒนาศักยภาพทุกด้านมากขึ้น เช่น มีการพัฒนาแหล่งน้ำ ขยายเขตประปา รวมทั้งขยายเขตไฟฟ้าให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ส่งเสริมการดูแลรักษาสภาพแวดล้อม มีการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานในทุกระดับให้มีความรู้ความสามารถในการพัฒนาอาชีพให้ประชาชน มีรายได้มากขึ้น คุณภาพชีวิตของคน ครอบครัว และชุมชนดีขึ้น มีการกระจายบริการด้านการศึกษา การขยายโอกาสด้านการศึกษา การเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน มีการเร่งรัดการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด เร่งรัดการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เพื่อให้การพัฒนาเทศบาลนครแหลมฉบังมีความต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม เทศบาลนครแหลมฉบัง จึงกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา ดังนี้

วิสัยทัศน์การพัฒนา (Vision)

“อุตสาหกรรมไร้มลพิษ เศรษฐกิจรุ่งเรือง เมืองน่าอยู่ คู่คุณธรรม”

ภารกิจหลักหรือพันธกิจ (Mission) ในการพัฒนาท้องถิ่น

1. การพัฒนาระบบการบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ รวมถึงการคมนาคมขนส่ง ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างครอบคลุมทั่วถึง และสนับสนุนแนวทางการพัฒนาเมือง
2. อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างประหยัดและคุ้มค่า สอดคล้องกับศักยภาพการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน
3. การพัฒนาศักยภาพของคนและชุมชนให้เข้มแข็ง สามารถพึ่งพาตนเองได้ และพัฒนารายได้ของประชาชนบนพื้นฐานการพัฒนาแบบยั่งยืน
4. ปรับปรุง/ พัฒนาระบบการศึกษา ระบบสาธารณสุข ตลอดจนอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม อันดีงาม และส่งเสริม/ พัฒนาภูมิปัญญาของท้องถิ่น
5. การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การวางแผนพัฒนา การตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารและการปกครอง ลดขั้นตอน และระยะเวลาการปฏิบัติราชการ เพื่อบริการประชาชนให้ได้รับความสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม

6. การเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยปลอดภัยในชีวิต มั่นคงในสังคม การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและการอำนวยความสะดวกธรรมชาติธรรม

7. การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารและบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี

ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วง 3 ปี

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้าน โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค
2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ
4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคม
5. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสาธารณสุข
6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการเมืองการบริหาร

แนวทางการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านต่าง ๆ มีดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้าน โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค
 - 1.1 ก่อสร้าง ปรับปรุง บำรุงรักษา ถนน สะพาน ทางเดินเท้า ท่อระบายน้ำ และท่าเทียบเรือ ฯลฯ
 - 1.2 ดัดตั้ง ขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะ
 - 1.3 ขยายเขตวางท่อประปา
 - 1.4 พัฒนาระบบจราจร
 2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและการจัดการชายฝั่งแบบบูรณาการ
 - 2.1 การบริหารจัดการและพัฒนาศักยภาพทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมและบูรณาการในทุกระดับ
 - 2.2 เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลอย่างครบวงจร ตลอดจนการลดมลภาวะ การจัดการของเสียที่เกิดขึ้นบนบกและในทะเล โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ภาครัฐ ภาคประชาชน และสามารถนำผลพลอยได้จากการดำเนินงานมาใช้ประโยชน์
 - 2.3 เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ การป้องกันและควบคุมมลพิษจากขยะ น้ำเสีย ฝุ่นละออง ก๊าซ และเสียง ให้อยู่ในระดับมาตรฐาน
 - 2.4 การอนุรักษ์ การปกป้อง ป่าไม้ และจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ที่อยู่อาศัยของสัตว์ รวมถึงการจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปอย่างสมดุลและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

- 2.5 นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน ด้านการบริหารจัดการ และการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเพิ่มความสะดวกรวดเร็วในการบริการประชาชน
- 2.6 ป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการประกอบการมาสัตว์
- 2.7 จัดระบบการประมง สร้างความมั่นคงด้านอาหาร และส่งเสริมการค้าวิถีชีวิตของประชากร
- 2.8 การป้องกันและจัดการอันตรายที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้น
- 2.9 ปรับปรุงภูมิทัศน์โดยรอบเขตเทศบาล ฯ
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ
- 3.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างอาชีพและเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชน
- 3.2 จัดตั้งศูนย์แสดงสินค้า ร้านค้าชุมชน
- 3.3 อำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนที่จะมาลงทุนในเขตเทศบาล ฯ โดยมอบปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนากับนักลงทุน
- 3.4 พัฒนาส่งเสริมคุณภาพของอาหาร, สถานที่ประกอบการ, ร้านค้า และแผงลอยให้ถูกสุขลักษณะ สะอาด และปลอดภัย
- 3.5 จัดตั้งศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ
4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคม
- 4.1 ส่งเสริมสนับสนุนการศึกษา บุคลากร กระบวนการเรียนการสอนทุกรูปแบบทั้งในและนอกระบบที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ตลอดจนสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตในท้องถิ่น
- 4.2 ส่งเสริม พัฒนาสภาพแวดล้อมและแหล่งเรียนรู้ สนับสนุนการวิจัย นวัตกรรมทางการศึกษาเอกสารทางวิชาการ ประเมินผลการจัดการศึกษา
- 4.3 ส่งเสริมสนับสนุน ศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี กีฬา และนันทนาการ จัดกิจกรรมเสริมสร้างเด็ก เยาวชน เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยการพัฒนาให้ความรู้ คู่คุณธรรม จริยธรรม
- 4.4 เพิ่มประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือด้านสังคมสงเคราะห์และจัดการด้านสวัสดิการให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ด้อยโอกาส เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์
- 4.5 ส่งเสริมการสร้างชุมชนเข้มแข็งครอบครัวอบอุ่น เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด

- 4.6 ส่งเสริมและสนับสนุนให้เยาวชนและประชาชนมีความรู้ด้านเทคโนโลยีและสารสนเทศ
5. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสาธารณสุข
- 5.1 พัฒนาระบบบริการและการประกันสุขภาพให้มีคุณภาพทั่วถึงและเป็นธรรม
- 5.2 เสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการสร้างสุขภาพและการพัฒนาระบบบริการสุขภาพในชุมชน
- 5.3 เสริมสร้างศักยภาพ คุณแลและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภค
- 5.4 พัฒนาระบบบริการด้านสาธารณสุข โดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน
- 5.5 ส่งเสริมสุขภาพและควบคุมป้องกันโรค โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน
6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการเมืองการบริหาร
- 6.1 สนับสนุนกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นประชาชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา
- 6.2 พัฒนา จัดตั้ง และสนับสนุนให้มีที่ทำการชุมชนหรือศาลาอเนกประสงค์
- 6.3 พัฒนาปรับปรุงระบบการบริหาร การบริการ และข้อมูลสารสนเทศ
- เพิ่มประสิทธิภาพสถานที่การให้บริการ
- 6.4 พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานและพนักงานจ้าง
- 6.5 ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีสถานที่ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ที่ทันสมัยเหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน
- 6.6 สร้างและพัฒนาเครือข่ายการดูแลและป้องกันอุบัติเหตุและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 6.7 เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารและการปฏิบัติงานของทางราชการอย่างต่อเนื่อง
- 6.8 เสริมสร้างจิตสำนึกและความตระหนักในระบอบประชาธิปไตย
- 6.9 เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลฯ
- 6.10 ประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลฯ
- 6.11 ส่งเสริมความรู้กฎระเบียบกฎหมายแก่ประชาชน รวมทั้งรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อเป็นแหล่งค้นคว้าเสริมสร้างความรู้สู่ประชาชน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชลบุรี

วิสัยทัศน์

“ชลบุรีนำอยู่คู่เศรษฐกิจชั้นนำ โดยเป็นเมืองท่าสมัยใหม่
ที่เป็นประตูสู่เศรษฐกิจโลก ฐานอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
แหล่งผลิตสินค้าเกษตรที่ได้มาตรฐานสากลบนเทคโนโลยีขั้นสูง
สถานที่ท่องเที่ยวระดับนานาชาติ และระบบนิเวศด้านทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน”

ประเด็นยุทธศาสตร์

1. พัฒนาส่งเสริมความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยมั่นคง เพื่อให้ชลบุรีเป็นเมืองนำอยู่รองรับความเปลี่ยนแปลง
2. การเสริมสร้างระบบชุมชนและสถาบันครอบครัวให้เข้มแข็งและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีความสุข ประชาชนมีความรู้คู่คุณธรรม น้อมนำเศรษฐกิจพอเพียง เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้
3. บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมให้เกิดความสมดุลในระบบนิเวศน์และการใช้ประโยชน์
4. ส่งเสริมการท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน สามารถรองรับความต้องการของตลาด
5. พัฒนาอุตสาหกรรมให้ได้มาตรฐาน เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน
6. ปรับเปลี่ยนภาคเกษตรสู่ระบบเกษตรคุณภาพสูงและมูลค่าสูง และพัฒนาเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรให้เข้มแข็ง
7. พัฒนาระบบผังเมือง ระบบ Logistics โครงสร้างพื้นฐานและแหล่งน้ำ เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด
8. ส่งเสริมทุกภาคส่วนให้มีการดำเนินงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล

การพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองพิเศษ

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.....

เนื่องด้วยการพัฒนาหรือยกฐานะจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังให้เป็นเมืองพิเศษนั้น จำเป็นจะต้องมีการยกร่างกฎหมายจัดตั้งขึ้นมา ซึ่งในที่นี้ก็คือ “(ร่าง) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.....” ดังนั้น ในบทนี้จึงจะเป็นการสรุปสาระสำคัญของการพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองแหลมฉบังให้เป็นเมืองพิเศษตามร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว โดยจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนแรก หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง

พ.ศ..... ส่วนที่สอง สรุปลงสาระของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง
พ.ศ..... และส่วนสุดท้าย มาตรการสำคัญในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง
พ.ศ..... โดยสรุปรายละเอียดในแต่ละส่วนมีดังต่อไปนี้

หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง

พ.ศ.....

จากนโยบายการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกในพื้นที่บริเวณแหลมฉบังให้เป็น
ฐานทำเรื่อ่น้ำลึกและศูนย์กลางอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมที่ไม่มีมลพิษที่ผ่านมา
ได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ อันกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ อาทิเช่น
ปัญหาประชากรแฝง ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านการใช้ที่ดิน ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน
ตลอดจนปัญหาด้านความเสื่อมถอยของวัฒนธรรม เป็นต้น ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงปัญหาหลายประการ
ดังกล่าว จึงสมควรจัดระเบียบการปกครองพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังเสียใหม่ให้เหมาะสมกับ
สภาพการณ์ และเพื่อให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ซึ่งเป็น
พื้นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง อันเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจสำคัญของประเทศ ให้สามารถ
พัฒนาเป็นเมืองที่น่าอยู่ มีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม และยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น
ของประชาชน เพื่อการนั้น จึงจำเป็นต้องปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงานให้สอดคล้องกับ
ความเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจสังคมที่รูปแบบการปกครองแบบเทศบาลตำบลไม่สามารถ
รองรับได้ให้เปลี่ยนเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีศักยภาพที่จะสามารถรองรับ
การขยายตัวของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากกว่า จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ
จัดตั้งเมืองแหลมฉบังให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นมา

สรุปลงสาระของมาตราในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง

พ.ศ.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ..... ที่คณะผู้วิจัยได้ยกร่าง
ขึ้นมานั้น ครอบคลุมถึงการจัดโครงสร้างการบริหารเมืองแหลมฉบัง อำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงาน
บุคคล ตลอดจนระบบงบประมาณ ซึ่งในแต่ละมาตราของร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว มีสาระสรุปได้
ดังนี้

มาตรา 1, 2 ชื่อพระราชบัญญัติ, วันที่บังคับใช้พระราชบัญญัติ

มาตรา 3, 4 คำนิยาม

มาตรา 5 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด 1 การจัดตั้งเมืองแหลมฉบัง

มาตรา 6 การจัดตั้งเมืองแหลมฉบังเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและมีฐานะเป็นนิติบุคคล

หมวด 2 การบริหารเมืองแหลมฉบัง

มาตรา 7 โครงสร้างการบริหารเมืองแหลมฉบัง ซึ่งประกอบด้วย สภาเมืองแหลมฉบัง นายกเมืองแหลมฉบัง และคณะกรรมการที่ปรึกษาเมืองแหลมฉบัง

ส่วนที่ 1 สภาเมืองแหลมฉบัง

- มาตรา 8 องค์ประกอบของสภาเมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 9, 10 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 11, 12 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 13 การเลือกตั้งสมาชิกสภาฯ ให้กระทำโดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ
- มาตรา 14 กำหนดอายุของสภาเมืองแหลมฉบังคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง
- มาตรา 15 การปฏิญาณตนของสมาชิกสภาเมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 16, 17 บทบาทและคุณสมบัติของสมาชิกสภาเมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 18, 19, 20 การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 21, 22, 23, 24, 25 การเลือกประธานและรองประธานสภาเมืองแหลมฉบัง, วาระการดำรงตำแหน่ง, การพ้นจากตำแหน่ง และบทบาทหน้าที่
- มาตรา 26 เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาเมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 27 กำหนดให้ปลัดเมืองแหลมฉบังทำหน้าที่เลขานุการสภาเมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 28, 29, 30 การเรียกประชุมสภาเมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 31, 32, 33, 34, 35, 36 หลักเกณฑ์และวิธีการประชุมสภาเมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 37 การแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ
- มาตรา 38 อำนาจในการตราข้อบังคับของสภาเมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 39 การกำหนดเงินประจำตำแหน่ง เงินค่าเบี้ยประชุม และประโยชน์

ตอบแทนอื่นของประธานและรองประธานสภา ฯ สมาชิก
เลขานุการ/ ผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาฯ และกรรมการสามัญ/
วิสามัญ

ส่วนที่ 2 นายกเมืองแหลมฉบัง

- มาตรา 40, 41 ที่มาของนายกเมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 42, 43 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นนายกเมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 44 นายกเมืองแหลมฉบังมีวาระ 4 ปี และดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน
- มาตรา 45,46 การแต่งตั้งรองนายกเมืองแหลมฉบัง จำนวนไม่เกิน 4 คน
- มาตรา 47 อำนาจหน้าที่ของนายกเมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 48 คุณสมบัติของนายกเมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 49 การพ้นจากตำแหน่งของนายกเมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 50 การพ้นจากตำแหน่งของรองนายกเมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 51 เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 52 การกำหนดเงินประจำตำแหน่ง เงินค่าเบี้ยประชุม และประโยชน์ตอบแทนอื่นของนายก รองนายก เลขานุการนายก ผู้ช่วยเลขานุการนายก ประธานที่ปรึกษาหรือที่ปรึกษา

ส่วนที่ 3 คณะกรรมการที่ปรึกษาเมืองแหลมฉบัง

- มาตรา 53 กำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาเมืองแหลมฉบัง จำนวน 15 คน, โดยรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งตามข้อเสนอของเมืองแหลมฉบัง ประกอบด้วย กรรมการประเภทผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน 5 คน, ผู้แทนกลุ่มอาชีพ 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน
- มาตรา 54 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการที่ปรึกษา
- มาตรา 55 การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการที่ปรึกษา
- มาตรา 56 การดำรงตำแหน่งของกรรมการที่ปรึกษาและการดำเนินงาน
- มาตรา 57, 58, 59 คณะกรรมการที่ปรึกษามีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่สภาเมืองแหลมฉบังและนายกเมืองแหลมฉบัง ในการปฏิบัติหน้าที่และดำเนินงานต่าง ๆ โดยเฉพาะในการจัดทำแผนพัฒนาเมืองแหลมฉบังหรือแผนดำเนินงานอื่น และการเสนอ

ข้อบัญญัติเมืองแหลมฉบัง

มาตรา 60 เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของ
ประธานและกรรมการที่ปรึกษาเมืองแหลมฉบัง

หมวด 3 ระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง

มาตรา 61 นายกเมืองแหลมฉบังเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหาร
กิจการของเมืองแหลมฉบัง

มาตรา 62 การแบ่งส่วนราชการของเมืองแหลมฉบัง

มาตรา 63 ให้มีปลัดเมืองแหลมฉบังเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง
และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเมืองแหลมฉบัง

มาตรา 65 การมอบอำนาจและการปฏิบัติราชการแทนนายกเมืองแหลมฉบัง

มาตรา 66 การมอบอำนาจและการปฏิบัติราชการแทนปลัดเมืองแหลมฉบัง

มาตรา 67 การมอบอำนาจและการปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าส่วนราชการ
เมืองแหลมฉบัง

มาตรา 68 ให้นายก รองนายก และพนักงานเป็นเจ้าพนักงานตามประมวล
กฎหมายอาญา

หมวด 4 อำนาจหน้าที่ของเมืองแหลมฉบัง

มาตรา 69 อำนาจหน้าที่ของเมืองแหลมฉบัง มี 34 ข้อ

มาตรา 70 การปฏิบัติราชการของเมืองแหลมฉบังให้คำนึงถึงหลักการบริหาร
กิจการบ้านเมืองที่ดี (Good governance)

มาตรา 71 การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ให้นายก รองนายก ปลัด รองปลัด
และพนักงานเมืองแหลมฉบัง มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง
หรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 72 การประกอบกรพาณิชย์ของเมืองแหลมฉบัง

มาตรา 73 การดำเนินกิจการนอกเขตเมืองแหลมฉบัง

มาตรา 74, 75 การยุติความขัดแย้งระหว่างเมืองแหลมฉบังและหน่วยงานของรัฐอื่น

มาตรา 76, 77 วิธีการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยการให้สัมปทานเอกชน
จัดตั้งสหการ

มาตรา 78 จัดตั้งองค์การมหาชนท้องถิ่น จัดตั้งบริษัทจำกัด และความร่วมมือ
รูปแบบอื่น

หมวด 5 ข้อบัญญัติเมืองแหลมฉบัง

- มาตรา 79 อำนาจในการตราข้อบัญญัติของเมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 80 การเสนอร่างข้อบัญญัติ
- มาตรา 81 ร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน
- มาตรา 82 ร่างข้อบัญญัติที่ตกไป
- มาตรา 83 ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- มาตรา 84, 85 ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- มาตรา 86, 87, 88 กระบวนการพิจารณาและการบังคับใช้ข้อบัญญัติ

หมวด 6 รายได้และรายจ่าย

- มาตรา 89 กำหนดให้เมืองแหลมฉบังมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และอากรการฆ่าสัตว์
- มาตรา 90 บรรดาค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ เนื่องในกิจการที่อยู่ในเขตเมืองแหลมฉบัง ให้เมืองแหลมฉบังหรือนายกเมืองแหลมฉบัง เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ หรือให้เมืองแหลมฉบังได้รับส่วนแบ่ง รายได้ตามกฎหมาย
- มาตรา 91 เมืองแหลมฉบังมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าบริการเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีธุรกิจเฉพาะฯ ตามประมวลรัษฎากร ค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการ โรงงาน อุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองแหลมฉบัง, ค่าภาระและค่าบริการ ในการใช้บริการสินค้าและเรือของท่าเรือแหลมฉบัง, ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- มาตรา 91/ 1 เมืองแหลมฉบังมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าบริการใช้ระบบ บำบัดน้ำเสียรวมของเมืองแหลมฉบังเพิ่มเติมได้ในอัตราไม่เกิน ร้อยละสิบของประกาศของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- มาตรา 92 เมืองแหลมฉบังมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้ กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตาม ประมวลรัษฎากร

- มาตรา 93 กรมสรรพากรมีหน้าที่จัดเก็บภาษีตามมาตรา 91/1 และ 92 ให้เมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 94 การมอบให้กระทรวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากร ๑ ให้เมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 95 การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดเก็บภาษี
- มาตรา 96 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ ในจังหวัดชลบุรี ให้จัดสรรให้แก่เมืองแหลมฉบัง โดยให้ถือว่า เมืองแหลมฉบังเป็นเทศบาล
- มาตรา 97 ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้จัดสรรหรือแบ่งรายได้ อันเกิดจาก ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต หรือค่าปรับใด ๆ ให้แก่เทศบาล หรือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้เมืองแหลมฉบังได้รับส่วนแบ่ง รายได้ดังกล่าวด้วย เช่นเดียวกับเทศบาลหรือองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้น
- มาตรา 98 เมืองแหลมฉบังอาจมีรายได้อื่น เช่น รายได้จากทรัพย์สิน, รายได้จากสาธารณูปโภค และภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (โดยในส่วนของ ภาษีสิ่งแวดล้อม ได้บัญญัติเพิ่มเติมขึ้นมา)
- มาตรา 99 การตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนเมืองแหลมฉบัง ให้รัฐบาลตั้งให้ เมืองแหลมฉบังโดยตรง โดยให้คำนึงถึงรายได้ของรัฐที่ได้รับจาก เมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 100 รายจ่ายของเมืองแหลมฉบัง
- มาตรา 101 การจ่ายเงินของเมืองแหลมฉบังให้เป็นไปตามที่ได้อนุญาตไว้ ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม
- มาตรา 102 ให้นายกเมืองแหลมฉบังประกาศรายการรับจ่ายเงินประจำ ปีงบประมาณที่สิ้นสุดเผยแพร่ให้ประชาชนทราบภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่สิ้นสุดปีงบประมาณ

หมวด 7 การกำกับดูแล

มาตรา 103, 104, 105, 106, 107, 108

อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการเมืองแหลมฉบัง
ของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี

บทเฉพาะกาล

มาตรา 109 ให้สมาชิกสภาเทศบาลนครแหลมฉบัง ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่ง และให้เลือกตั้ง (สมาชิกสภาเมืองแหลมฉบัง) ใหม่ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 110 ให้นายกเทศมนตรีเทศบาลนครแหลมฉบัง ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่ง และให้เลือกตั้ง (นายกเมืองแหลมฉบัง) ใหม่ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 111 ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และเงินงบประมาณของเทศบาลนครแหลมฉบังที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ไปเป็นของเมืองแหลมฉบัง

มาตรา 112 ให้พนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลนครแหลมฉบัง ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นพนักงานเมืองแหลมฉบังหรือลูกจ้างเมืองแหลมฉบัง

มาตรา 113 ให้บรรดาข้อบัญญัติ กฎระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศของเทศบาลนครแหลมฉบัง และมติของเทศบาลนครแหลมฉบัง ซึ่งออกโดยสภาเทศบาลตำบลแหลมฉบังตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นข้อบัญญัติ กฎระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และมติของเมืองแหลมฉบังเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 114 พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศในเรื่องใด ที่ออกตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หรือที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ใช้บังคับกับเทศบาลนครแหลมฉบัง หรือกิจการของเทศบาลนครแหลมฉบัง และใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศในเรื่องนั้น ตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแทน

การบริหารงานท่าเรือในประเทศไทยและต่างประเทศ

ในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายเกี่ยวกับการบริหารงานท่าเรือในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยในกรณีของต่างประเทศนั้น จะเป็นการยกกรณีศึกษาที่เป็นเมืองท่าสำคัญ อีกทั้งยังมีระบบโครงสร้างการเมืองการปกครองที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย คือ ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีลักษณะเป็นเกาะยาวแคบ ๆ โดยมีภูเขาสูงชันพาดผ่านในตอนกลาง ในสมัยโบราณนั้นประชาชนมักจะอาศัยอยู่ตามบริเวณชายฝั่ง อีกทั้งมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องอยู่ในบริเวณพื้นที่ชายฝั่ง ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นได้อาศัยการขนส่งทางน้ำในการนำสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเข้าสู่ประเทศประมาณร้อยละ 99.7 ของการขนส่งระหว่างประเทศ และร้อยละ 38.7 ของการขนส่งภายในประเทศเป็นการขนส่งทางเรือ

ท่าเรือ จึงทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งสนับสนุนเศรษฐกิจในภูมิภาค รวมทั้งทำหน้าที่เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และนอกจากนี้ ท่าเรือในประเทศญี่ปุ่นยังมีบทบาทสำคัญอื่น ๆ อีก 4 ประการ คือ ประการแรก บทบาทในด้านการขนส่ง (Transportation) กล่าวคือ การเป็นศูนย์กลางของการขนส่งระหว่างประเทศ, ศูนย์กลางเครือข่ายการขนส่งภายในประเทศ และศูนย์กลางการขนส่งผู้โดยสารทางทะเล ประการที่สอง บทบาทในด้านอุตสาหกรรม (Industry) กล่าวคือ การเป็นพื้นที่หลักของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น เป็นแหล่งผลิตสินค้าและอุตสาหกรรมหนัก อาทิ เหล็ก ปิโตรเลียม ฯลฯ ประการที่สาม บทบาทในด้านการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน (Daily life: Attractive waterfronts) กล่าวคือ เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของประชาชน, การพัฒนาสิ่งแวดล้อม และการป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ อาทิ แผ่นดินไหวและสึนามิ เป็นต้น ฯลฯ และประการสุดท้าย บทบาทในด้านการเป็นพื้นที่สำหรับการพัฒนาใหม่ (Spaces for new development) อาทิเช่น การสร้างเกาะเทียมนอกชายฝั่ง (Artificial offshore islands) เพื่อเป็นพื้นที่ในการพัฒนาใหม่

บทบาทของหน่วยบริหารจัดการท่าเรือประเทศญี่ปุ่น (Port management bodies)

ในปัจจุบันการบริหารจัดการท่าเรือของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีจำนวนถึง 1,079 แห่งนั้น ถือเป็นความรับผิดชอบหรืออำนาจหน้าที่ของ “หน่วยบริหารจัดการท่าเรือ” (Port management bodies) ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายกันออกไป อย่างไรก็ตาม หน่วยบริหารจัดการท่าเรือที่สำคัญก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local government) หรือเทศบาล (Municipal government) นั่นเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น สามารถออกกฎหมายหรือข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้นบังคับใช้ภายในพื้นที่ อันหมายรวมถึง การออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารจัดการท่าเรือได้ด้วยนั่นเอง ทั้งนี้ บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยบริหารจัดการท่าเรือ (Port management bodies) นั้น จะมีบทบาทหน้าที่ในเรื่องดังต่อไปนี้

1. วางแผนการพัฒนาและบริหารท่าเรือ
2. ก่อสร้างและบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกในท่าเรือ

3. ออกใบอนุญาตและควบคุมการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกในเขตท่าเรือ (ทั้งในทะเลและบนบก)
4. ให้เช่าและบริหารสิ่งอำนวยความสะดวกในท่าเรือ
5. กำหนดและเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกในท่าเรือ
6. กำหนดเงื่อนไขในการให้บริการท่าเรือ
7. เวนคืนที่ดิน (Land Weclamation) ในเขตท่าเรือ
8. รักษาสิ่งแวดล้อมในท่าเรือ
9. เก็บข้อมูลเกี่ยวกับท่าเรือ
10. โฆษณาประชาสัมพันธ์ท่าเรือ

ระบบการพัฒนาและการบริหารจัดการท่าเรือญี่ปุ่น (Port development and management system)

ท่าเรือในประเทศญี่ปุ่นได้รับการพัฒนาจัดการและดำเนินการภายใต้กฎหมายการทำเรือ (Port and harbor law) ซึ่งถูกบัญญัติขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1950 โดยกฎหมายนี้ได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการทำเรือเป็นผู้ดูแล โดยให้มีการจัดการและดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกในท่าเรืออย่างเป็นอิสระ ดังเช่นงานที่ปฏิบัติอยู่เป็นปกติในการจัดการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

ในแง่ของการค้าทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศนั้น ท่าเรือนับว่ามีความสำคัญต่อพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น รัฐบาลกลางของประเทศญี่ปุ่นจึงให้ความสำคัญต่อท่าเรือเป็นอย่างมาก โดยการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกของท่าเรือ โดยออกค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างและให้เงินอุดหนุนต่อกิจกรรมเหล่านี้ โดยหน่วยบริหารจัดการท่าเรือ (ซึ่งก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) จะต้องรับประกันว่าสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้มีการเปิดต่อสาธารณะอย่างเท่าเทียมและดำเนินการด้วยความยุติธรรม

รัฐบาลแห่งชาติและหน่วยบริหารจัดการท่าเรือ (Port management bodies) เป็นผู้ลงทุนเพื่อสร้างและรักษาท่าเรือในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งสัดส่วนในการลงทุนจะขึ้นอยู่กับชนิดของท่าเรือ ประเภทของธุรกิจ และสิ่งอำนวยความสะดวก ซึ่งจะมีการกำหนดในรายละเอียดเป็นรายโครงการ

บทสรุปเกี่ยวกับการบริหารจัดการท่าเรือในประเทศญี่ปุ่น

จากการศึกษาที่ผ่านมา พบว่า การก่อตั้ง การบริหาร และการพัฒนาท่าเรือในประเทศญี่ปุ่น มีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. ท่าเรือในประเทศญี่ปุ่น ในยุคแรกมีเป้าหมายสำคัญเพื่อเป็นศูนย์กลางในการขนส่งทางน้ำ แต่ในระยะหลัง ท่าเรือในประเทศญี่ปุ่นมีหน้าที่ที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น นับตั้งแต่การพัฒนาเป็นศูนย์กลางทางอุตสาหกรรม การกระจายสินค้า ที่พักอาศัย และเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

2. รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแผนการสร้างท่าเรือในระดับชาติ ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแผนการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในท่าเรือ และการบำรุงรักษาในส่วนของเมืองให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนของรัฐบาลแห่งชาติ

3. รัฐบาลกลางเป็นผู้รับผิดชอบต่องบประมาณในการสร้างท่าเรือ เพราะถือว่าการสร้างท่าเรือเป็นกลยุทธ์หลักในการพัฒนา ทั้งในระดับประเทศและในระดับภูมิภาค และเมื่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงโอนให้หน่วยบริหารจัดการท่าเรือ (Port management bodies) ซึ่งก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบและบริหารจัดการต่อไป

4. หน่วยบริหารจัดการท่าเรือ (Port management bodies) ในประเทศญี่ปุ่นส่วนใหญ่ก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. หรือ เทศบาล)

5. การบริหารจัดการท่าเรือของหน่วยบริหารจัดการท่าเรือ มีเป้าหมายหลักเพื่อบริการสาธารณะเป็นหลัก มิได้มีเป้าหมายเพื่อแสวงหากำไร

ประเทศไทย

การทำเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) เป็นรัฐวิสาหกิจสาธารณูปการในสังกัดกระทรวงคมนาคม ก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2494 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการท่าเรือ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐบาลและประชาชน ปัจจุบันการทำเรือแห่งประเทศไทยรับผิดชอบบริหารท่าเรือที่สำคัญ ได้แก่ ท่าเรือกรุงเทพ ท่าเรือแหลมฉบัง ท่าเรือเชียงใหม่ ท่าเรือเชียงของ และท่าเรือระนอง

อำนาจหน้าที่ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 9 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 มาตรา 6 และโดยพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2516 มาตรา 3 กำหนดให้การทำเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่กระทำการต่าง ๆ ดังนี้

1. สร้าง ซ่อม จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องใช้บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการท่าเรือ
2. ซ่อม จัดหา เช่า ให้เช่า ถูกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์
3. กำหนดอัตราค่าภาระการใช้ท่าเรือ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการท่าเรือ และออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว
4. จัดระเบียบว่าด้วยความปลอดภัย การใช้ท่าเรือ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการท่าเรือ

5. กู้ยืมเงิน

6. ขุดลอกและบำรุงรักษาร่องน้ำภายในอาณาบริเวณ

7. ควบคุม ปรับปรุง และให้ความสะดวกและความปลอดภัยแก่กิจการท่าเรือและ
การเดินทางเรือภายในบริเวณ

8. กำหนดอัตราค่าภาระต่าง ๆ ภายในอาณาบริเวณ

9. ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

หน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การท่าเรือแห่งประเทศไทย

ภายใต้อำนาจกระทำกิจกรรมดังกล่าวเบื้องต้น การท่าเรือแห่งประเทศไทยปฏิบัติหน้าที่
และความรับผิดชอบ ดังนี้

1. ดำเนินการรับเรือและสินค้า ตลอดจนขนุดบำรุงรักษาร่องน้ำทางเดินเรือและบริเวณแอ่ง
จอดเรือ

2. ควบคุมการขนถ่ายและบรรทุกสินค้า

3. ดำเนินการยกขนและเคลื่อนย้ายสินค้า

4. เก็บรักษาสินค้า

5. ส่งมอบสินค้าให้แก่เจ้าของสินค้า

6. ให้ความร่วมมือและประสานงานกับส่วนราชการอื่น ๆ ติดต่อสัมพันธ์กับท่าเรือ
ต่างประเทศ

7. พัฒนาและปรับปรุงกิจการท่าเรือให้เจริญก้าวหน้าและทันสมัย เหมาะกับสถานะเศรษฐกิจ
(วุฒิสาร ตันไชย, 2553, หน้า 139-171)

จากการศึกษาที่ผ่านมา เราจะพบว่า การก่อตั้งและการบริหารจัดการท่าเรือในประเทศไทย
และประเทศญี่ปุ่น มีลักษณะที่สำคัญ ซึ่งสามารถเปรียบเทียบกันได้ดังต่อไปนี้

1. การบริหารจัดการท่าเรือในประเทศไทย มีเป้าหมายสำคัญ คือ การเป็นศูนย์กลาง
ในการขนส่งทางน้ำ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการขนถ่ายและกระจายสินค้าไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งภายใน
และต่างประเทศ ส่วนการบริหารจัดการท่าเรือในประเทศญี่ปุ่นนั้น นอกจากจะมีเป้าหมาย
ในการเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางเรือแล้ว ยังมีเป้าหมายในการเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรม ที่พัก
อาศัย และเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจด้วย

2. ท่าเรือในประเทศไทยนั้น รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดนโยบาย วางแผน และดำเนินการ
เองทั้งหมด โดยผ่านคณะกรรมการการท่าเรือแห่งประเทศไทย โดยไม่มีองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
เข้าไปเกี่ยวข้อง ส่วนในประเทศญี่ปุ่นนั้น รัฐบาลกลางโดยกระทรวงคมนาคมเป็นผู้กำหนดนโยบาย

และบริหารจัดการในระดับชาติ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดนโยบายและบริหารจัดการในส่วนของเมืองในลักษณะที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลกลาง

3. ในประเทศไทยนั้น ทำเรื่องถือเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่จะต้องแสวงหารายได้และผลกำไรเข้ารัฐ ส่วนในประเทศญี่ปุ่นนั้น ทำเรื่องถูกใช้ในฐานะเป็นกลยุทธ์ในการขยายความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ดังนั้น กิจการทำเรื่องจึงถูกออกแบบให้เป็นบริการสาธารณะและเน้นให้ท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทำเรื่องโดยตรง โดยที่รายได้จากการบริหารจัดการทำเรื่องใช้ในการบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่น เพื่อรองรับภาระที่เป็นผลกระทบจากการดำเนินกิจการทำเรื่อง ซึ่งมีได้มีเป้าหมายในการแสวงหารายได้เพื่อนำส่งรัฐบาลกลางเป็นหลัก

การที่จะนำแนวคิดการบริหารจัดการเมืองท่าของญี่ปุ่นมาใช้ในกรณีของประเทศไทยนั้น ปัจจัยที่สำคัญที่สุด คือ ทศนคติของรัฐบาล ถ้าตราบใดที่รัฐบาลยังมองว่า ทำเรื่องเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีหน้าที่หารายได้เข้ารัฐและการขยายสาขาทำเรื่องไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศเป็นไปในลักษณะของการขยายสาขาของบริษัทตามแบบธุรกิจเอกชนแล้ว การเปลี่ยนแปลงย่อมจะเป็นได้ยาก แต่ถ้าหากรัฐบาลมองการก่อตั้งทำเรื่องในฐานะกลยุทธ์ที่ใช้กระจายความเจริญ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ส่วนภูมิภาค (ดังเช่นในกรณีของประเทศไทย) การเปลี่ยนแปลงที่จะให้มีคณะกรรมการที่เป็นสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการของการทำเรื่องก็ย่อมมีความเป็นไปได้มากขึ้น (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 170-171)

จากการศึกษาข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องในการวิจัยครั้งนี้ สามารถสรุปเป็นแนวทางตามหลักการหรือแนวคิด ดังต่อไปนี้

ประเด็นด้านความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ เพราะไม่ใช่ทุกท้องถิ่นจะเป็นเมืองพิเศษได้ โดยสรุปความเป็นเมืองรูปแบบพิเศษในความหมายนี้ หมายความว่าพื้นที่นี้ต้องมีความพิเศษในพื้นที่และมีศักยภาพว่าจะถูกพัฒนาไปในทิศทางใด สรุปแนวคิด ประเด็นความพร้อมที่ว่า คือ

1. ความพร้อมในด้านการเจริญเติบโตนั้น สอดคล้องกับทิศทางการบริหารของประเทศหรือแผนพัฒนาประเทศเริ่มต้นจากความจำเป็นที่ต้องมีรูปแบบการบริหารจัดการในรูปแบบพิเศษ อันเกิดจาก “ความจำเป็นของพื้นที่ท้องถิ่น” (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2554, หน้า 45-47) โดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) แบ่งพื้นที่พิเศษในการศึกษาให้นำร่องเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 5 พื้นที่ ได้แก่ กลุ่มเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ, กลุ่มเมืองท่องเที่ยว: เกาะสมุย, กลุ่มเมืองประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม:

พระนครศรีอยุธยา-สุโขทัย, กลุ่มเมืองอุตสาหกรรมและ โลจิสติกส์: แหลมฉบั้ง-มาบตาพุด และกลุ่มเมืองการค้าชายแดน: เมืองแม่สอด

2. ความพร้อมในด้านการมีส่วนร่วม การพัฒนาเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ จึงไม่ได้เริ่มต้นจากศูนย์ เมื่อเริ่มมีการศึกษาแล้วก็มีกระบวนการหารือรับฟังความคิดเห็น มีการทำประชาคม มีการจัดเวทีสาธารณะพูดคุยกับประชาชนเรื่องความพร้อมของท้องถิ่นในด้านความร่วมมือ ถือว่าเป็นเจตจำนงร่วมกันของประชาชนในพื้นที่ ความพร้อมในด้านนี้เป็นเรื่องที่สำคัญ

3. ความพร้อมในด้านการพัฒนากฎหมาย การพัฒนาท้องถิ่นเป็นเมืองรูปแบบพิเศษต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือ การร่างกฎหมายจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมองเห็นแล้วว่ามีโอกาส เพื่อให้มีความครอบคลุมถึงการจัดโครงสร้างการบริหาร อำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงานบุคคล ตลอดจนระบบงบประมาณเป็นสิ่งสำคัญ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทยที่ผ่านมา มีมาเป็นระยะ ๆ โดยมีรูปแบบและเนื้อหาที่แตกต่างกัน ซึ่งจะเป็นงานศึกษาเพื่อพัฒนาหรือปรับโครงสร้างการบริหารปกครองของพื้นที่หนึ่ง ๆ เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อาทิ งานวิจัยเรื่อง การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ: กรณีศึกษาจังหวัดภูเก็ต, การศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาสภาพปัญหาแนวทางการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบการบริหาร และแนวทางการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย, งานศึกษาวิจัยเรื่อง โครงการศึกษาแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาพื้นที่และเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ, งานศึกษาวิจัย เพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดขอบข่ายและรูปแบบในการดำเนินการกิจการหน้าที่ของนครแหลมฉบังในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นต้น

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ (2547, บทคัดย่อ) ศึกษาการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ: กรณีศึกษาจังหวัดภูเก็ต เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของจังหวัดภูเก็ต ผลการศึกษาพบว่า จังหวัดภูเก็ตมีสภาพพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง รายได้ของประชากรค่อนข้างมาก มีนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังมีปัญหามากมาย เช่น ปัญหาประชากรแฝง ปัญหายาเสพติด ปัญหาก่ออาชญากรรมข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจให้ภูเก็ตรับบริหารจัดการในรูปแบบ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” นั้น ยังไม่เกิดขึ้น

ศศิพงษ์ รอดเกษม (2554, บทคัดย่อ) ศึกษากระบวนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ: กรณีศึกษา การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด”

มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด, ความพร้อม และความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” รวมถึงบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ที่เป็นปัจจัยขับเคลื่อนกระบวนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” ผลการศึกษาพบว่า พื้นที่นครแม่สอดมีปัจจัยเกื้อหนุนและผลักดันที่จะทำให้เกิดความเป็นไปได้ของการจัดตั้งนครแม่สอดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้นั้น ควรพิจารณาที่ ประการแรก การสนับสนุนทางด้านนโยบายจากรัฐบาล ประการที่สอง ศักยภาพและความพร้อมของพื้นที่เอง รวมถึงลักษณะจำเพาะของพื้นที่ที่มีความจำเป็นต้องมีรูปแบบการบริหารจัดการแบบมีเอกเทศ ประการที่สาม ความต้องการของพื้นที่ หมายถึง ประชาชน ภาคธุรกิจเอกชนในพื้นที่ รวมถึงบทบาทภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีความต้องการและเรียกร้องการบริการสาธารณะที่สูงเกินกว่าศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปจะสามารถบริหารจัดการได้ ประการที่สี่ มีงานศึกษาวิจัยรองรับทางวิชาการ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมในการเปลี่ยนผ่าน และประการที่ห้า การให้ความรู้ เสริมสร้างความเข้าใจให้กับบุคลากรของท้องถิ่นและประชาชนในเขตพื้นที่เพื่อร่วมกันมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ

จักรกฤษณ์ คันธานนท์ (2556, บทคัดย่อ) ศึกษาการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร: ศึกษากรณี การปฏิรูปโครงสร้างเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการศึกษาถึงสภาพความเป็นมาของกรุงเทพมหานครตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาพบว่า การจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ไม่มีการกำหนดโครงสร้างที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาหรือขับเคลื่อนนโยบายเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะแนวทางนโยบายต่าง ๆ

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการวิจัย

งานวิจัยครั้งนี้ ดำเนินการศึกษาโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative methodology) โดยการศึกษาความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

1. การศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary research) เป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ดังนี้

1.1 สืบค้นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยทั้งหมด อาทิเช่น บทความ รายงานผลการศึกษาวิจัย ยุทธศาสตร์การพัฒนา รายงานประจำปี ตลอดจนแผนปฏิบัติการที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้จัดทำขึ้น ทั้งจากภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ได้แก่ เทศบาลนครแหลมฉบัง อุตสาหกรรมจังหวัด และการท่าเรือแหลมฉบัง

1.2 การสำรวจข้อมูลจากเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ผ่านทางเว็บไซต์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) โดยเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) จำนวน 5 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) ส่วนงานของเทศบาลนครแหลมฉบัง ได้แก่ ผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง ประธานสภาเทศบาลนครแหลมฉบัง และปลัดเทศบาลนครแหลมฉบัง 2) ภาคอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง 3) การท่าเรือนครแหลมฉบัง 4) ตัวแทนภาคเอกชน 5) ตัวแทนภาคประชาชน โดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

2.1 กลุ่มผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการบริหารเทศบาล รวมถึงการผลักดันให้เทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 4 ราย ประกอบด้วย

2.1.1 นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง

2.1.2 ประธานที่ปรึกษาคณะผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง

2.1.3 ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบัง

2.1.4 ประธานสภาเทศบาลนครแหลมฉบัง

2.2 ตัวแทนภาคอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง จำนวน 1 ราย ในพื้นที่เขตเทศบาลนครแหลมฉบัง มีนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ จำนวน 2 แห่ง คือ กลุ่มสวนอุตสาหกรรมเครือสหพัฒน์ และนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง โดยเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมาก หากเทศบาล

นครแหลมฉบังยกฐานะเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้อำนวยการนิคมอุตสาหกรรมนิคมแหลมฉบัง ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุด ดูแลบริหารงานนิคมอุตสาหกรรมทั้งสองแห่ง

2.3 ตัวแทนการทำเรือแหลมฉบัง จำนวน 1 ราย ซึ่งมีความสำคัญระดับท้องถิ่นและประเทศในท้องถิ่น มีบทบาททั้งทางตรงและทางอ้อมในพื้นที่ โดยทางตรง คือ สร้างรายได้เข้ารัฐบาลในฐานะรัฐวิสาหกิจ และทางอ้อม สร้างผลกระทบต่อการค้าดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่ โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง

2.4 ตัวแทนภาคเอกชน จำนวน 2 ราย มีกลุ่มอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง โดยกลุ่มอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ 2 กลุ่ม ที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ กลุ่ม โรงกลั่น จำนวน 1 ราย โดยมีตัวแทน คือ บริษัท ไทยออยล์ จำกัด ซึ่งเป็นโรงกลั่นขนาดใหญ่ และนำรายได้เข้ารัฐและท้องถิ่นในรูปแบบภาษีจำนวนมาก มีบทบาทสำคัญในพื้นที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้จัดการแผนกบริหารงานชุมชน ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในชุมชน รับทราบปัญหา รวมถึงแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนในชุมชน และกลุ่มขนส่งโลจิสติกส์ (Logistics) จำนวน 1 ราย โดยมีตัวแทน คือ บริษัท ปริณญ์ ทราน (1999) จำกัด มีรถเทรลเลอร์ขนส่งเข้าออกในพื้นที่เป็นจำนวนมากในแต่ละวัน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ กรรมการผู้จัดการบริษัท ซึ่งเป็นเจ้าของบริษัทและมีบทบาทสำคัญในชุมชนในฐานะตัวแทนชมรมขนส่งแหลมฉบัง รับทราบปัญหา รวมถึงแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนในชุมชน

2.5 ตัวแทนภาคประชาชน จำนวน 1 ราย ซึ่งภาคประชาชนมีความสำคัญสูงสุด เพราะเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการยกฐานะเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ โดยแต่ละชุมชนมีประธานชุมชนเป็นตัวแทนประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ และมีการแต่งตั้งประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการชุมชน ทั้ง 23 ชุมชน โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการชุมชนทั้ง 23 ชุมชน

3. การศึกษาการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ (Comparative research) กล่าวคือ ในการศึกษาเพื่อแสวงหาแนวทางหรือรูปแบบโครงสร้างการบริหารของพื้นที่ที่มีคุณลักษณะคล้ายคลึงกับพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง อันจะนำไปสู่การพิจารณาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะ โครงสร้างการบริหารที่เหมาะสมต่อไปนั้น โดยในต่างประเทศมีระบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย และมีการจัดการบริหารพื้นที่ที่มีคุณลักษณะเด่นด้านการเป็นนิคมอุตสาหกรรมส่งออกและท่าเรือน้ำลึก ยกตัวอย่างเช่น ประเทศ ญี่ปุ่น เป็นต้น โดยการศึกษาดังกล่าวนี้เป็นการศึกษาทั้งจากเอกสารทั่วไป เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แนวทางการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) โดยใช้รูปแบบการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured interview)

สาเหตุที่ผู้วิจัยเลือกการสัมภาษณ์แบบกึ่ง โครงสร้าง เพราะผู้วิจัยมีการเตรียมประเด็นคำถามและมี คำสำคัญที่ต้องการสัมภาษณ์ เพื่อให้มีความยืดหยุ่น พร้อมทั้งจะปรับเปลี่ยนถ้อยคำให้สอดคล้องกับ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีประเด็นการสัมภาษณ์ ดังนี้

ตอนที่ 1 การสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง มีประเด็นดังนี้

1. แนวคิดในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการจัดตั้งเทศบาล นครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า เหตุผลที่มาของการพัฒนา พื้นที่แหลมฉบังให้เป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

2. บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะเมืองรูปแบบพิเศษ

3. การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการส่วนกลางและราชการ ส่วนภูมิภาค

4. การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับรัฐวิสาหกิจในพื้นที่

5. การพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองรูปแบบพิเศษ มาตรการสำคัญในร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบการบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.....

6. ความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้าน อุตสาหกรรมและเมืองท่า

ตอนที่ 2 กลุ่มตัวแทนภาคอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ตัวแทนการทำเรือ แหลมฉบัง และตัวแทนภาคเอกชน 3 กลุ่มนี้ ตั้งประเด็นคำถามในแนวทางเดียวกัน คือ สัมภาษณ์ เกี่ยวกับความคิดเห็นขององค์กรต่อการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

ตอนที่ 3 กลุ่มตัวแทนภาคประชาชน สัมภาษณ์เกี่ยวกับความคาดหวังต่อการยกฐานะ เทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลดังนี้

1. ติดต่อเพื่อนัดเวลาสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) โดยการเข้าพบเป็น การส่วนตัว

2. การสัมภาษณ์ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) โดยใช้รูปแบบ การสัมภาษณ์แบบกึ่ง โครงสร้าง (Semi-structured interview) ตามประเด็นคำถามที่ได้มีการตั้งไว้ ในการสัมภาษณ์ โดยสัมภาษณ์ครั้งละหนึ่งรายตามประเด็นคำถามที่ตั้งไว้ ใช้เวลาในการสัมภาษณ์ รายละ 30-60 นาที

3. ตรวจสอบความครบถ้วนของการสัมภาษณ์ให้ครบและครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ ใช้เวลารวบรวมเก็บข้อมูลตั้งแต่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ถึง 30 มิถุนายน พ.ศ. 2558

การวิเคราะห์และการตรวจสอบข้อมูล

1. ผู้วิจัยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลและนำมาแยกประเภทจัดหมวดหมู่ เพื่อให้ง่ายต่อการวิเคราะห์ โดยนำข้อมูลที่ได้มารวบรวมและวิเคราะห์ไปพร้อม ๆ กันตลอดระยะเวลาที่ดำเนินการศึกษา กล่าวคือ ในแต่ละวันหลังเก็บข้อมูลเสร็จ ผู้วิจัยจะกลับมาเขียนบันทึก พร้อมจัดหมวดหมู่และวิเคราะห์ข้อมูลไปด้วย เพื่อจะช่วยให้ผู้วิจัยมองเห็นว่า ข้อมูลส่วนใดที่จำเป็นต้องเก็บเพิ่มเติม และจะทำให้ง่ายต่อการวางแผนการวิเคราะห์ข้อมูล

2. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์และสังเคราะห์ตามขอบเขตด้านเนื้อหา โดยใช้รูปแบบการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content analysis) ดังนี้

2.1 วิเคราะห์ข้อมูลทฤษฎีจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยทั้งหมด

2.2 ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลให้สอดคล้องกันระหว่างข้อมูลที่รวบรวมจากเอกสารกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

2.3 จัดระเบียบข้อมูลตามวัตถุประสงค์ วิเคราะห์ สรุปประเด็นย่อย

2.4 เรียบเรียงและแปลผล

3. ผู้วิจัยมีการตรวจสอบคุณภาพของข้อมูลแบบสามเส้า โดยนำไปให้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน ได้แก่

3.1 นางจินดา ถนอมรอด ตำแหน่ง นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง

3.2 นายภูษิต แจ่มศรี ตำแหน่ง ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบัง

3.3 อาจารย์สุณี หงษ์วิเศษ ตำแหน่ง อาจารย์ประจำวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา จังหวัดชลบุรี

บทที่ 4

ผลการวิจัย

จากการวิจัย การศึกษาความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบ ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้าน อุตสาหกรรมและเมืองท่า ร่วมกับศึกษาความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมือง รูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า รวมถึงศึกษาความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) โดยเก็บข้อมูลจากผู้ให้ ข้อมูลสำคัญ (Key informants) จำนวน 5 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) ส่วนงานของเทศบาลนครแหลมฉบัง ได้แก่ ผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง ประธานสภาเทศบาลนครแหลมฉบัง และปลัดเทศบาลนคร แหลมฉบัง 2) ภาคอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง 3) การท่าเรือแหลมฉบัง 4) ตัวแทน ภาคเอกชน 5) ตัวแทนภาคประชาชน โดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

1. กลุ่มผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการบริหารเทศบาล รวมถึงการผลักดันให้เทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 4 ราย ประกอบด้วย

- 1.1 ประธานที่ปรึกษาคณะผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง
- 1.2 นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง
- 1.3 ประธานสภาเทศบาลนครแหลมฉบัง
- 1.4 ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบัง

2. ตัวแทนภาคอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง จำนวน 1 ราย ในพื้นที่เขต เทศบาลนครแหลมฉบัง มีนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ จำนวน 2 แห่ง คือ กลุ่มสวนอุตสาหกรรม เครื่องสัพพัตน์ และนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง โดยเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมาก หากเทศบาล นครแหลมฉบังยกฐานะเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้อำนวยการนิคม อุตสาหกรรมนิคมแหลมฉบัง ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุด ดูแลบริหารงานนิคมอุตสาหกรรมทั้งสองแห่ง

3. ตัวแทนการท่าเรือแหลมฉบัง จำนวน 1 ราย ซึ่งมีความสำคัญระดับท้องถิ่นและประเทศ ในท้องถิ่นมีบทบาททั้งทางตรงและทางอ้อมในพื้นที่ โดยทางตรง คือ สร้างรายได้เข้ารัฐบาลใน

ฐานะรัฐวิสาหกิจ และทางอ้อม สร้างผลกระทบต่อการค้าเงินชีวิตของประชาชนในพื้นที่ โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง

4. ตัวแทนภาคเอกชน จำนวน 2 ราย มีกลุ่มอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง โดยกลุ่มอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ 2 กลุ่ม ที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ กลุ่มโรงกลั่น จำนวน 1 ราย โดยมีตัวแทน คือ บริษัท ไทยออยล์ จำกัด ซึ่งเป็นโรงกลั่นขนาดใหญ่ และนำรายได้เข้ารัฐและท้องถิ่นในรูปแบบภาษีจำนวนมาก มีบทบาทสำคัญในพื้นที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้จัดการแผนกบริหารงานชุมชน ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในชุมชน รับทราบปัญหา รวมถึงแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนในชุมชน และกลุ่มขนส่งโลจิสติกส์ (Logistics) จำนวน 1 ราย โดยมีตัวแทน คือ บริษัท ปริญญ์ ทราน (1999) จำกัด มีรถเทรลเลอร์ขนส่งเข้าออกในพื้นที่เป็นจำนวนมากในแต่ละวัน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ กรรมการผู้จัดการบริษัท ซึ่งเป็นเจ้าของบริษัทและมีบทบาทสำคัญในชุมชนในฐานะตัวแทนชมรมขนส่งแหลมฉบัง รับทราบปัญหา รวมถึงแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนในชุมชน

5. ตัวแทนภาคประชาชน จำนวน 1 ราย ซึ่งภาคประชาชนมีความสำคัญสูงสุด เพราะเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการยกฐานะเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ โดยแต่ละชุมชนมีประธานชุมชนเป็นตัวแทนประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ และมีการแต่งตั้งประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการชุมชนทั้ง 23 ชุมชน โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการชุมชนทั้ง 23 ชุมชน

ซึ่งผู้วิจัยได้แบ่งการสัมภาษณ์ ออกเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 การสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง มีประเด็นดังนี้

1. แนวคิดในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า เหตุผลที่มาของการพื้นที่แหลมฉบังให้เป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

2. บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะเมืองรูปแบบพิเศษ

3. การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

4. การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับรัฐวิสาหกิจในพื้นที่

5. การพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองรูปแบบพิเศษ มาตรการสำคัญในร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.....

6. ความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

ตอนที่ 2 กลุ่มตัวแทนภาคอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ตัวแทนการทำเรือแหลมฉบัง และตัวแทนภาคเอกชน 3 กลุ่มนี้ ตั้งประเด็นคำถามในแนวทางเดียวกัน คือ สัมภาษณ์เกี่ยวกับความคิดเห็นขององค์กรต่อการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

ตอนที่ 3 กลุ่มตัวแทนภาคประชาชนสัมภาษณ์เกี่ยวกับความคาดหวังต่อการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

ตอนที่ 1 กลุ่มผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง

โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 4 ราย ประกอบด้วย ประธานที่ปรึกษาคณะผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง ประธานสภาเทศบาลนครแหลมฉบัง และปลัดเทศบาลนครแหลมฉบัง

ประเด็นข้อคำถามที่ 1 แนวคิดในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบัง เป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

สามารถสรุปความคิดเห็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ทั้ง 4 ท่าน มีแนวคิด ดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 1 ประธานที่ปรึกษาผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ 5 รูปแบบคือ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรการบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และ กทม. และ กทม. ก็มีกฎหมายบังคับใช้กำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ หรือ หลักเกณฑ์ 3 กลุ่มแรก ภารกิจโดยภาพรวมไม่ต่างกัน มีเรื่องพื้นที่เป็นหลักในการแบ่งส่วน สองกลุ่มหลังคือ กรุงเทพมหานคร และ กทม. สองเรียกกันว่าเมืองพิเศษ คือ มีกฎหมายเป็นของตัวเอง มีอำนาจหน้าที่เฉพาะที่เพิ่มมากขึ้นกว่า 3 กลุ่มแรก เหตุผลเพื่อความคล่องตัวในการบริหาร จัดการ เนื่องจากลักษณะ และองค์ประกอบต่าง ๆ ของสองเมืองนี้ ความพิเศษต่างไปจากสามกลุ่มแรก กรุงเทพมหานครมีความพิเศษในแง่ความเป็นเมืองหลวงของประเทศ ส่วนเมืองพัทยามีความพิเศษในแง่ของความเป็นเมืองท่องเที่ยว”

“หลักคิดเดียวกันกับเทศบาลนครแหลมฉบัง มีลักษณะเฉพาะ มีความพิเศษในตัวจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2534 เกิดขึ้นมาเพื่อรองรับกับ ความเจริญของชุมชนเมือง โดยเฉพาะ เป็นที่ตั้งของท่าเรือน้ำลึก ระหว่างประเทศ เป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรม เพื่อการส่งออก มีโรงงานมากกว่า 200 โรงงาน มีโรงกลั่นน้ำมันเป็นแหล่งเศรษฐกิจสำคัญของประเทศ มีประชาชนเข้ามาอาศัย เข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก ไม่สามารถเป็นแค่เทศบาลนครได้ ต้องก้าวไปเป็นเมืองพิเศษในด้านของเมืองท่าและเมืองอุตสาหกรรม”

“ยกตัวอย่างหลักเกณฑ์ในระดับสากล คือ เมืองพิเศษจะมีหลักที่เหมือนกันทั่วโลก หนึ่งคือ เมืองหลวงซึ่งมีความพิเศษในตัว คือเป็นศูนย์กลางความเจริญส่วนอีกหนึ่ง คือจังหวัดใดหรือสถานที่ใดมีเมืองท่าหรือท่าเรือเมืองนั้นจะถูกกำหนดให้โตเป็นอันดับสองเพราะฉะนั้น แหลมฉบัง หรือ มาบตาพุด มีท่าเรือที่ทำรายได้ให้รัฐเป็นแสนล้านก็ต้องสนับสนุนและผลักดันให้เป็นเมืองพิเศษ” (สุชาติ (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 2 นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“เรื่องเขตปกครองพิเศษหรือการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีการกล่าวถึงกันมานาน และเมืองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่รู้จักกัน คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา แต่กรุงเทพมหานคร และพัทยาที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 และ พ.ศ. 2528 ตามลำดับ”

“ปัจจุบัน เทศบาลนครแหลมฉบังมีท่าเทียบเรือน้ำลึกขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 16 ของโลก กว่า 300 ไร่ มีนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ถึง 2 แห่งคือ เครือสหพัฒน์ และนิคมอุตสาหกรรม แหลมฉบัง มีโรงงานอุตสาหกรรม มีโรงกลั่นขนาดใหญ่ 3 แห่งทั้ง ไทยออยล์ เอสโซ่ ปตท. คลังเก็บ ก๊าซและน้ำมันอีก 6 แห่ง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาทั้งสิ่งแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐาน ถนนหนทาง การจราจร การอพยพของแรงงาน และประชากรแฝง ปัญหาด้านสังคมและ หากไม่มีการเตรียมความพร้อมในการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้าง ตลอดจนระบบการบริหาร ของเทศบาลนครแหลมฉบัง เพื่อรองรับภารกิจในอนาคต ก็อาจจะส่งผลเสียต่อการบริหารงานของ เทศบาลในอนาคตได้ เมื่อคำนึงถึงปัญหาหลายประการดังกล่าวจึงสมควรจัดระเบียบการปกครอง พื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังใหม่ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และเพื่อให้การบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่ง เป็นที่ของนิคมอุตสาหกรรม อันเป็นพื้นที่เศรษฐกิจ สำคัญของประเทศ ให้สามารถพัฒนาเป็นเมือง รูปแบบพิเศษ ” (อเนก (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 3 ประธานสภาเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“ประเทศไทยมีการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา และรูปแบบทั่วไป 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล”

“กรุงเทพมหานคร มีเหตุผลในการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ก็เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นมหานครที่มีประชากรอยู่หนาแน่น และเป็นศูนย์กลางของกิจการ ต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นจะต้องจัดรูปการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ”

“เมืองพัทยา มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และเป็นสถานที่พักผ่อน อากาศที่มีชื่อเสียงที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ มีนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศนิยมมา พักผ่อน จึงสร้างรายได้ให้แก่ประเทศจำนวนมาก การเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วได้ก่อให้เกิดปัญหา

ทางสังคม สิ่งแวดล้อม การผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่เกี่ยวข้อง เฉพาะกับประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น ยังมีผลกระทบเกี่ยวโยงของประเทศ โดยเฉพาะต่อการ ท่องเที่ยวจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการร่วมมือกันหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเร่งด่วนและ โดยที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษไม่เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจและสังคม ควรจัดตั้ง เมืองพัทยาให้เป็นหน่วยราชการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของ ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองในระบบอบ ประชาธิปไตยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

“เมื่อรูปแบบพิเศษถูกนำมาพิจารณาใหม่ หลังจากที่ท้องถิ่นได้ผลักดันกันมานาน โดย เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2557 ที่ประชุมคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ที่มีนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มีมติเห็นชอบให้มีการ จัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 3 เมือง คือ นครแม่สอด จังหวัดตาก, แหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี และเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี” (เดชา (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 23 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 4 ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“การยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีแนวคิดจากผู้บริหารและส่วนราชการ เพราะเทศบาลนครแหลมฉบังประกอบด้วย ท่าเรือ และนิคม อุตสาหกรรม โรงกลั่นน้ำมัน เกิดการเจริญเติบโตแบบรวดเร็ว เพราะฉะนั้นในรูปแบบที่มีอยู่เดิมคือ รูปแบบของเทศบาลตำบล เทศบาลนคร ระเบียบกฎหมายไม่สามารถรองรับการเจริญเติบโตเหล่านี้ได้ ดังนั้นในแนวคิดของทางผู้บริหาร และในส่วนของราชการ จึงจัดทำกฎหมาย จัดตั้งเป็นเมืองพิเศษ ให้มีอิสระมากขึ้น มีอำนาจในการตัดสินใจ มีอำนาจในการเก็บภาษีการบริหารมากขึ้น มีกฎหมาย เฉพาะบางตัวที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหาร สนองตอบความต้องการของประชาชนแก้ไขปัญหา ความต้องการของประชาชนได้รวมทั้งผู้ประกอบการแนวความคิดนี้จึงเกิดขึ้น” (องอาจ (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 20 มีนาคม 2558)

ประเด็นข้อคำถามที่ 2 เหตุผลในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับ การจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบัง เป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

โดยประเด็นเหตุผลที่มาของการพัฒนาพื้นที่แหลมฉบังในการจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบัง เป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรม และเมืองท่า ได้สรุปความคิดเห็นทั้ง 4 ท่าน แยกได้ ดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 1 ประธานที่ปรึกษาคณะผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“งบประมาณเป็นปัญหาหลักและความไม่เป็นธรรม เทศบาลมีท่าเรือ มีนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งปีหนึ่งทำรายได้เข้ารัฐเป็นแสนสองแสนล้าน แต่ปัญหา คือ รัฐบาลส่งกลับงบประมาณที่ใช้ดูแลประชาชนน้อยมาก ด้วยรูปแบบที่เป็นอยู่ คือ เทศบาลนครก็เป็นปัญหาหนึ่ง เพราะฉะนั้น ถึงต้องขอยกฐานะขึ้นไปเป็นเมืองพิเศษ เพื่อให้รัฐบาลอุดหนุนงบประมาณและสามารถจัดเก็บรายได้ให้มากกว่าที่เป็นอยู่”

“อำนาจหน้าที่ อีกหนึ่งเหตุผลที่ต้องแก้ไข ถ้าดูโครงสร้างในต่างประเทศจะเห็นว่า ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้บริหาร ยกตัวอย่าง ในอเมริกา ยุโรป ญี่ปุ่น บอร์ดกรรมการบริหารท่าเรือหรือสนามบินก็มีผู้บริหารท้องถิ่นเป็นหนึ่งในบอร์ด กรรมการบริหารองค์กรเหล่านี้ ให้อำนาจที่จะเข้าไปรับรู้ เข้าไปมีส่วนร่วม เพื่อจะได้วางแผน ในการดูแลทุกข์สุขของพี่น้องประชาชน ได้ถูกต้อง” (สุชาติ (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 2 นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“ปัญหาเชิงอำนาจการบริหาร เช่น งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การก่อสร้างถนน ซึ่งเป็นทางหลวง เชื่อมโยงหลายจังหวัด ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมทางหลวง แต่จากที่ผ่านมาพบว่า ถนนซึ่งมีรถเทรลเลอร์วิ่ง มีสภาพที่ชำรุดทรุดโทรมอย่างรวดเร็ว กรมทางหลวงในฐานะ หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วต่อสถานการณ์ เพราะมีสายบังคับบัญชาที่ซับซ้อน การที่มีอำนาจดูแลโดยตรง ไม่ต้องผ่านกระทรวงจะสามารถลด ขั้นตอนต่าง ๆ ทำงานได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น”

“งบประมาณ อีกหนึ่งปัญหาใหญ่ที่ต้องได้รับการแก้ไข เนื่องจากปัจจุบันเทศบาลมีรายได้ จากการเก็บภาษีโรงเรือน ที่ดิน และภาษีป้ายเพียง 600 ล้านบาทต่อปี หักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ แล้วไม่พอ ที่จะบริหารงานสาธารณะต่าง ๆ แต่ในพื้นที่ในเขตเทศบาลมีเมืองท่าที่สำคัญลำดับที่ 16 ของโลก มีนิคมอุตสาหกรรมสร้างรายได้ปีละ 2 แสนล้านบาท หากเป็นเมืองพิเศษก็จะมีส่วนแบ่งรายได้ 1% ของรายได้ทั้งหมด หรือประมาณปีละ 2,000 ล้านบาทต่อปี จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะฉะนั้น เทศบาลควรมีรูปแบบการบริหารแบบพิเศษ ทั้งรายได้และอำนาจหน้าที่” (อเนก (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 3 ประธานสภาเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“การจัดสรรงบประมาณที่ไม่เป็นธรรม ทำให้ต้องเรียกร้องความยุติธรรม มีความเป็นอิสระในการจัดเก็บรายได้ อิสระทางการคลัง เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพแก่ ประชาชน และรองรับการเจริญเติบโตของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

“ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานในปัจจุบัน ยกตัวอย่าง เมืองพัทยา แม้ว่า การบริหารของเมืองพัทยามีวิวัฒนาการมากกว่า 20 ปี หากแต่ระบบการบริหารจัดการจนถึง ในปัจจุบันยังไม่ได้สะท้อนถึงประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะอย่างไร ลองยกตัวอย่าง คือ การบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งพัทยาให้เป็นเมืองพิเศษ แต่เรื่องจัดทำทะเบียนมัคคุเทศก์ก็เป็นอำนาจของ ททท. คือสำนักงานการท่องเที่ยว เขต 3” (เดชา (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 23 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 4 ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“อำนาจของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเทศบาล กฎหมายที่เกี่ยวข้องบางครั้งพอเข้าสู่ การปฏิบัติที่เกี่ยวข้องไม่สามารถทำให้รวดเร็วได้ เช่น ท่าเรือมีกฎหมายของท่าเรือ นิคมอุตสาหกรรม มีกฎหมายนิคมอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันทั้งสององค์ประกอบก็อยู่ในเขตเทศบาล แต่เทศบาลไม่ สามารถควบคุมได้ทั่วถึง เวลามีปัญหาเทศบาลไม่สามารถเข้าไปแก้ปัญหาได้”

“เรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้ เทศบาลก็มีกฎหมายเหมือนกับเทศบาลตำบลทั่ว ๆ ไป ภาษีบางอย่างเทศบาลไม่สามารถเก็บได้ เพราะไม่มีกฎหมายรองรับ เพราะฉะนั้น การเป็นเมือง รูปแบบพิเศษจะทำให้สามารถออกกฎหมายเพิ่ม จัดเก็บรายได้เพิ่มมากขึ้น” (องอาจ (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 20 มีนาคม 2558)

ประเด็นข้อคำถามที่ 3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะเมืองรูปแบบพิเศษ

โดยประเด็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะเมืองรูปแบบพิเศษ ผู้วิจัยได้สรุปความคิดเห็น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 ท่านดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 1 ประธานที่ปรึกษาคณะผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“เมืองพิเศษควรที่จะพิจารณาเรื่องอำนาจหน้าที่พิเศษก่อน ส่วนโครงสร้างพิเศษจะตามมา ทีหลัง การจัดตั้งเมืองที่มีอำนาจพิเศษเป็นลักษณะการบริหารจัดการเฉพาะเมืองที่มีอยู่ในพื้นที่ที่มี คุณลักษณะบางอย่าง เป็นอำนาจหน้าที่ที่มากกว่าอำนาจหน้าที่ทั่วไปที่ท้องถิ่นพึงมี นั้นหมายความว่า การออกแบบเมืองพิเศษในลักษณะใด พึงต้องการอำนาจหน้าที่ใดเป็นสิ่งที่ต้องคิด ยกตัวอย่างที่ แหลมฉบัง แหลมฉบังรับภาระที่จอดรถคอนเทนเนอร์ เพื่อเตรียมขนไปออกท่าเรือน้ำลึก ถนนทั่วไป เทปูนหนา 14 เซนติเมตร ที่แหลมฉบังเทปูนหนา 28 เซนติเมตร ก็ยังพัง เพราะรถบรรทุกหนัก คำถาม คือ แหลมฉบังเก็บค่าผ่านทางของรถคอนเทนเนอร์ได้หรือไม่ ในความเป็นจริงเทศบาลนคร แหลมฉบังยังเก็บค่าธรรมเนียมแบบนี้ไม่ได้ ถ้าเก็บได้ตู้ละ 100 บาท แต่ละปีจะมีรายได้จำนวนมาก เรื่องของ User fee จึงเป็นเรื่องสำคัญ แหล่งรายได้ประเภทนี้ถ้าจัดเก็บได้จะไม่กระทบกับประชาชน

โดยตรง แต่กระทบกับผู้ประกอบการ แหล่งรายได้นี้จึงขึ้นอยู่กับพื้นที่” (สุชาติ (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 2 นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“นอกเหนือจากภารกิจหน้าที่โดยทั่วไปที่เทศบาลฯ จะต้องมีศักยภาพหรือความพร้อม ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพของการจัดการแล้ว ก็ยังปรากฏว่า อำนาจหน้าที่ทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมหรือส่งผลให้เทศบาลสามารถแก้ไขปัญหาสำคัญเร่งด่วนบางประการได้ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่ได้ให้อำนาจแก่เทศบาลไว้ เช่น การรั่วของ น้ำมันลงสู่ทะเลจากโรงกลั่นน้ำมัน การกำจัดขยะพิษจากโรงงาน ไฟไหม้ ฯลฯ เป็นต้น ที่กล่าวข้างต้น ซึ่งมีหน่วยรับผิดชอบ คือ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ในทางปฏิบัติ หน่วยงานดังกล่าวก็มีได้ปฏิบัติงานประจำอยู่ในพื้นที่ตลอดเวลา ดังนั้น จึงไม่สามารถรับทราบปัญหาได้อย่างแท้จริง อีกทั้งหน่วยงานดังกล่าวยังขาดแคลนงบประมาณเพื่อเข้ามาบริหารจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ลักษณะเหล่านี้ส่วนแล้วแต่เป็นปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ดังนั้น เทศบาลที่จะได้รับการยกฐานะขึ้นมา จึงควรมี “อำนาจพิเศษ” บางประการในการดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมาย ที่นอกเหนือเฉพาะไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป” (เดชา (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 3 ประธานสภาเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“ในฐานะเมืองพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ในเบื้องต้นควรมีการแก้ไขกฎหมาย หรือการออกกฎหมายเพิ่มเติมให้เทศบาลฯ มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ตามปริมาณปัญหาและความซับซ้อนที่เพิ่มมากขึ้น” (เดชา (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 23 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 4 ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“ทางออกที่สำคัญที่สุด คือ การพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองรูปแบบพิเศษ มาตรการสำคัญ ในร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ..... คือ ประเด็นสำคัญ มีสองอย่าง ในเรื่องอำนาจหน้าที่ที่จะจัดการปัญหาในพื้นที่ของเราเอง และการจัดเก็บรายได้ ถ้าร่างนี้ผ่านมองว่าเป็นประโยชน์กับประชาชนในพื้นที่” (องอาจ (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 20 มีนาคม 2558)

ประเด็นข้อคำถามที่ 4 การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและรัฐวิสาหกิจในพื้นที่

โดยในประเด็นการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ ผู้วิจัยได้สรุปความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ทั้ง 4 ท่าน ได้ดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 1 ประธานที่ปรึกษาคณะผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการบริหารส่วนกลาง

“การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่าง “เมืองพิเศษ” กับราชการบริหารส่วนกลางและ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีความชัดเจน นับเป็นเรื่องสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องดำเนินการ เนื่องจากเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นๆ นั้นก็อาจมีอำนาจหน้าที่บางประการที่ทับซ้อนหรือซ้ำซ้อนกับหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งในพื้นที่ได้”

“รัฐต้องกระจายอำนาจและส่งเสริมให้ประชาชนและท้องถิ่นมีความสามารถและ ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองครับ เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของพื้นที่ โดยการมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งถึง และเพียงพอ เจตนารมณ์และหลักการกระจาย อำนาจไปสู่ประชาชนและท้องถิ่น รวมถึงต้องการของพื้นที่ โดยการมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งถึง และเพียงพอ การกำกับดูแลต้องทำอย่างเท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นหลักประกันด้านธรรมาภิบาล และผลสัมฤทธิ์ รัฐต้องกำหนดขอบเขตภารกิจ อำนาจหน้าที่ และจัดชุดอำนาจ ตลอดจนความสัมพันธ์ ที่ชัดเจนระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ภายใต้หลักการเพิ่มอำนาจ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมและบทบาทในการบริหารจัดการตนเองได้มากขึ้นตามเจตนารมณ์”

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค

“การปรับโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคเพื่อปรับบทบาทหน่วยราชการระดับจังหวัดให้ เป็นหน่วยสนับสนุนทางวิชาการและเป็นสาขาของส่วนกลาง เพื่อให้รัฐปฏิบัติหน้าที่เฉพาะภารกิจ ที่รัฐต้องดำเนินการเองเท่านั้น ทำให้ประชาชนมีส่วนในการบริหารกิจการงานของท้องถิ่นตนเอง ทำให้เกิดความรับผิดชอบในกิจการส่วนรวมของท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้มีการสนองความต้องการ เฉพาะของท้องถิ่นได้ดีขึ้น เนื่องด้วยประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนดีกว่า ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค”

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษ กับรัฐวิสาหกิจในพื้นที่

“ปัญหาในเชิงบริหารก็คือ อำนาจหน้าที่ถูกจำกัด ซึ่งถ้าดูโครงสร้างในต่างประเทศจะเห็นว่าให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้บริหาร ยกตัวอย่าง ในอเมริกา ยุโรปหรือ ญี่ปุ่น บอร์ด ท่าเรือ หรือสนามบินที่อยู่ในเมืองนั้น ๆ จะเห็นความสำคัญกับท้องถิ่นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปเป็นกรรมการในบอร์ดท่าเรือ หรือนิคมอุตสาหกรรมต้องให้อำนาจที่จะเข้าไปรับรู้ เข้าไปมีส่วนร่วม เพื่อจะได้วางแผนในการดูแลทุกข์สุขของพี่น้องประชาชนได้ถูกทาง” (สุชาติ (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 2 นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการบริหารส่วนกลาง

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับรัฐบาลจะเป็นไปในลักษณะของการ “กำกับดูแล” โดยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอำนาจหน้าที่หลัก ๆ ของรัฐมนตรีฯ ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา, การตัดสินใจข้อโต้แย้งระหว่างฝ่ายบริหารของเมืองแหลมฉบัง กับคณะกรรมการที่ปรึกษา เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค

“การคงอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล “เมืองพิเศษ” นั้น นอกเหนือจากพิจารณาจากมิติในเชิงพื้นที่ที่เมืองพิเศษรับผิดชอบแล้ว ในอีกแง่หนึ่งยังเป็นการสนับสนุนให้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดชลบุรีสามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถวางกรอบทิศทางการพัฒนาพื้นที่แหลมฉบังให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด และจังหวัดก็สามารถจัดสรรงบประมาณเงินงบกลางเพื่อเข้ามาดำเนินกิจกรรมหรือ โครงการเพื่อเข้ามาช่วยในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่แหลมฉบังได้ ซึ่งกล่าวสรุปโดยภาพรวม ระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับส่วนภูมิภาคก็จะเป็นในเชิงของการประสานนโยบายและการกำกับดูแลนั่นเอง”

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับรัฐวิสาหกิจในพื้นที่

“ท่าเรือแหลมฉบัง นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบในพื้นที่ที่ดำเนินกิจกรรมที่หน่วยงานรับผิดชอบควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพิ่มบทบาทให้นายกเทศมนตรีแหลมฉบัง เข้าร่วมเป็นกรรมการในการบริหารท่าเรือและนิคมอุตสาหกรรมฯ อันจะส่งผลให้กรอบการพัฒนาในพื้นที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและผู้ที่ได้รับประโยชน์ก็คือ ประชาชนและประชาชนนั่นเอง เพราะปัจจุบันไม่มีการบูรณาการแผนการพัฒนาร่วมกันเท่าที่ควร ส่งผลให้ทิศทางการพัฒนาในพื้นที่ไม่ไปในทิศทางเดียวกัน ในประเทศญี่ปุ่นนั้น จากการศึกษาและดูงานกันมาเหมาะสมที่จะนำรูปแบบการบริหารมาใช้ที่สำคัญมาก คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกกฎหมาย

หรือข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้นบังคับใช้ภายในพื้นที่ อันหมายรวมถึง การออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารจัดการท่าเรือได้ด้วยตนเอง” (อเนก (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 3 ประธานสภาเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า
ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการบริหารส่วนกลาง

“การกำกับดูแลองค์กรบริหารท้องถิ่นอย่างเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยไม่กระทบหลักความเป็นอิสระขององค์กรบริหารท้องถิ่น ตามหลักการทั่วไปไปราชการบริหารส่วนกลางกับเมืองพิเศษต่างต้องพึ่งพาอาศัยกันและทำงานเสริมกัน รัฐบาลกลางต้องเคารพความเป็นอิสระของท้องถิ่น แต่สามารถมีอิทธิพลต่อรัฐบาลท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ ปรัชญาพื้นฐานกำหนดให้รัฐบาลกลางต้องเข้าแทรกแซงท้องถิ่นให้น้อยที่สุด และควรเป็นเรื่องการให้คำแนะนำหรือให้การสนับสนุนทางด้านวิชาการและเทคนิคที่จำเป็นเท่านั้น”

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค

“ประเด็นสำคัญ คือ มิติของความเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ปัจจุบันเหมือนมีเงาสองเงาในระดับจังหวัด องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด อยากมองเห็นเป็นหนึ่งเดียว ไม่ว่าจะมาจากเลือกตั้งหรือแต่งตั้งไม่เป็นปัญหา เรื่องงบประมาณควรให้ท้องถิ่นบริหารจัดการเอง มีอำนาจบริหารจัดการด้านงบประมาณเองและการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือให้สามารถปฏิบัติการกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ไม่ว่าจะในรูปแบบของงบประมาณ เงินอุดหนุน หรือความรู้ทางวิชาการที่จำเป็นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษ กับรัฐวิสาหกิจในพื้นที่

“กรณีเมื่อเกิดปัญหาที่สำคัญในเขตนิคมฯ หรือเขตท่าเรือฯ เทศบาลฯ ก็ไม่มีอำนาจเข้าไปจัดการ ทั้ง ๆ ที่ในบางกรณีปัญหาเหล่านั้นก็กระทบกับประชาชนท้องถิ่น เช่น ปัญหาขยะ น้ำเสีย อากาศเป็นพิษ ฝุ่นละออง ฯลฯ และเมื่อกระทบกับประชาชนก็เป็นภาระของเทศบาลที่จะต้องเข้าไปจัดการหรือแจ้งเป็นรายงานแก่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง โดยที่เทศบาลไม่มีอำนาจดำเนินการ โดยตรงแต่ประการใด ดังนั้น เพื่อปรับระบบให้การบริหารจัดการในพื้นที่เป็นการประสานการดำเนินงานหรือบูรณาการดำเนินงานร่วมกันระหว่างเทศบาลฯ ในฐานะเมืองพิเศษกับรัฐวิสาหกิจในที่อยู่พื้นที่ ทั้งในส่วนของนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังและท่าเรือแหลมฉบังให้มากยิ่งขึ้น โดยตัวอย่างในประเทศญี่ปุ่นนั้น ท่าเรือถูกใช้ในฐานะเป็นกลยุทธ์ในการขยายความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ดังนั้น กิจการทำเรือจึงถูกออกแบบให้เป็นบริการสาธารณะและเน้นให้ท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท่าเรือโดยตรง โดยที่รายได้จากการบริหารจัดการท่าเรือใช้ในการบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่นเพื่อรองรับภาระที่เป็นผลกระทบจากการดำเนินกิจการท่าเรือ ซึ่งมีได้มีเป้าหมาย

ในการแสวงหารายได้เพื่อนำส่งรัฐบาลกลางเป็นหลัก” (เดชา นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 23 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 4 ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า
ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการบริหารส่วนกลาง

“ในเรื่องของการผูกพันระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ถ้าเป็นเมืองรูปแบบพิเศษก็คงไม่มีอิสระเสียทีเดียว แต่อย่างน้อยที่สุดก็น่าจะมีอิสระมากกว่านี้ จากเดิมส่วนกลางท้องถิ่นให้คงเหลือเพียงการกำกับดูแล จะเป็นอิสระเลยไม่ได้”

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค

“การพัฒนาสนับสนุนการปฏิรูป อปท. ควรจัดตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูปท้องถิ่นแห่งชาติ” เป็นองค์กรภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีหน้าที่บริหารจัดการ อปท. ภายใต้ “คณะกรรมการปฏิรูปท้องถิ่นแห่งชาติ” ที่มีความเป็นอิสระ ปลอดการเมือง เช่นเดียว องค์กรพิเศษต่าง ๆ เช่น กกต. หรือ ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อดูแลเฉพาะด้าน โดยเฉพาะ ไม่ต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางเมืองภายในประเทศที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือปฏิวัติบ่อยครั้งในประเทศ โดยจำเป็นต้องเสนอให้ยุบกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นที่สังกัดสำนักนายกและกระทรวงมหาดไทย ให้มาขึ้นตรงต่อคณะกรรมการปฏิรูปท้องถิ่นแห่งชาติ ในส่วนภูมิภาคนี้ว่าน่าจะเกี่ยวพันกันน้อยกว่านี้ จะมีอิสระมากกว่าถ้าเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ เทศบาลอาจจะผ่านส่วนภูมิภาคไปเลยเข้าส่วนกลางไปเลยก็ได้ เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงานสายบังคับบัญชาสั้นลง”

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษ กับรัฐวิสาหกิจในพื้นที่

“ในการประชุมผู้บริหารทุกครั้ง ถ้าประเด็นปัญหาไปถึงหน่วยงานใด เทศบาลเรียนเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าประชุม อาทิเช่น การท่าเรือ นิคมอุตสาหกรรม ไฟฟ้า น้ำประปา ทางหลวง แต่ภาพที่ออกไป คือ ประชาชนร้องเรียนเข้ามาหาเทศบาลและเทศบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ทันท่วงที เพราะถือกฎหมายกันคนละฉบับ และในต่างประเทศ เทศบาลสามารถไปเป็นบอร์ดบริหาร สามารถกำหนดนโยบายในพื้นที่เอง ทั้งท่าเรือ ทั้งนิคม ที่คิดทุกวันนี้ ต้องทำกฎหมายให้ก้าวหน้า” (องอาจ (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 20 มีนาคม 2558)

ประเด็นข้อคำถามที่ 5 การพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองรูปแบบพิเศษในการร่าง

พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.....

ในประเด็นการพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองรูปแบบพิเศษ ในการร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.....ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยได้เห็นถึงความสำคัญของกฎหมายการจัดตั้ง เพราะต้องมีความชัดเจนและพร้อมในการจัดตั้ง โดยผ่านกระบวนการ ขั้นตอนต่าง ๆ เทศบาลนครแหลมฉบังจึงมีกฎหมายจัดตั้งเมืองรูปแบบพิเศษในการร่างพระราชบัญญัติ

ระเบียบการบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ..... โดยได้สรุปความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ทั้ง 4 ท่าน ดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 1 ประธานที่ปรึกษาคณะผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“เทศบาลได้จัดทำงบประมาณเพื่อว่าจ้างสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ ซึ่งมีบุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ โดยเฉพาะ อาทิ รศ. วุฒิสาร ตันไชย และ ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ให้เป็นผู้เข้ามาทำการศึกษาวิจัยและนำไปสู่การจัดทำร่างกฎหมาย ขึ้นมาหนึ่งฉบับ และล่าสุดก็ได้ทำการร่างกฎหมายฉบับที่วางนี้ออกมาเป็นที่เรียบร้อย ชื่อว่า “ร่าง พรบ. ระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.” และได้นำเสนอเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณา ของกระทรวงมหาดไทยเป็นที่เรียบร้อยแล้วเช่นกัน ยกตัวอย่าง มาตรการที่สำคัญ คือ ให้อำนาจแก่ เทศบาลในการจัดเก็บภาษีล้อเลื่อน โดยเฉพาะจากรถบรรทุกขนส่งสินค้า ให้อำนาจแก่เทศบาล ในการดูแลและบำรุงรักษาทางหลวง ซึ่งเป็นทางสายหลัก ไม่ว่าจะเป็นถนนสุขุมวิท (ทางหลวง หมายเลข 3), ทางหลวงหมายเลข 7 ทางหลวงหมายเลข 331 (ถนนยุทธศาสตร์) โดยงบประมาณมาจากส่วนกลางให้เงินสนับสนุน แต่เทศบาลเป็นหน่วยบริหารจัดการ เพื่อให้สามารถดูแลและซ่อมแซม บำรุงรักษาถนน ได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โดยแขวงทางทางทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงและให้ คำแนะนำเกี่ยวกับมาตรฐานการทางนี้แยกตัวอย่าง” (สุชาติ (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 2 นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“เมื่อคำนึงถึงปัญหาหลายประการดังกล่าว สมควรจัดระเบียบการปกครองพื้นที่เทศบาล นครแหลมฉบังเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ และเพื่อให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ซึ่งเป็นพื้นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง อันเป็นพื้นที่เขต เศรษฐกิจสำคัญของประเทศให้สามารถพัฒนาเป็นเมืองที่น่าอยู่ มีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ เหมาะสม และยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน เพื่อการนั้น จึงจำเป็นต้องปรับปรุงรูปแบบ การดำเนินงานให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจสังคมที่รูปแบบการปกครอง แบบเทศบาลนครไม่สามารถรองรับได้ ให้เปลี่ยนเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีศักยภาพที่จะสามารถรองรับการขยายตัวของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากกว่า จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติจัดตั้งนครแหลมฉบังให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ พิเศษขึ้นมา โดยมีผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นผู้ร่างกฎหมายขึ้นมา ตัวอย่างที่สำคัญ เช่น อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำระบบขนส่งมวลชน การลงทุนในการจัดทำระบบขนส่งมวลชน

อาทิ รถไฟฟ้า การจัดให้มีโรงพยาบาล การให้อำนาจนครแหลมฉบังในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม” (อนุก (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 3 ประธานสภาเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“เทศบาลนครแหลมฉบังในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบการพัฒนาท่าเรือสินค้าและกิจกรรมต่อเนื่องได้เผชิญกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนอย่างต่อเนื่องเนื่องจากมีหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรและการให้บริการประชาชนโดยตรง แต่จากสภาพข้อจำกัดของด้านงบประมาณของการคลังท้องถิ่นและบุคลากร ส่งผลให้เทศบาลแก้ไขปัญหาให้กับชุมชนไม่ได้ หรือไม่ทันกับสภาพปัญหา และเมื่อรวมกับภารกิจที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เช่น การดูแลด้านโครงสร้างพื้นฐาน การดูแลสภาพสิ่งแวดล้อม จึงได้ทำการร่างกฎหมาย “ร่าง พรบ. ระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ. เพราะการที่จะเป็นเมืองพิเศษ กฎหมายต้องพิเศษ” (เดชา (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 23 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 4 ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“เทศบาลเห็นถึงความสำคัญ ข้อมูล ปัญหาต่าง ๆ ถูกแก้ไข ร่างกฎหมายนี้เป็นทางออกให้กับพื้นที่ ท่านอาจารย์วุฒิสาร ต้นไชย ตั้งใจมาก ไม่สุดโต่ง เกินไป ออกมาก็รับได้ทุกฝ่ายทุกข้อที่เขียนออกมา เพื่อประชาชนรับ ปัญหาเชิงอำนาจที่ทับซ้อน การจัดเก็บรายได้ยุติธรรมกับทุกฝ่าย แต่พอมีคนได้ก็ต้องมีคนเสีย ไม่ได้ไปหมดทุกคน” (องอาจ (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 20 มีนาคม 2558)

ประเด็นข้อคำถามที่ 6 ความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

สามารถสรุปความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นนี้ ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 ท่าน ดังนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 1 ประธานที่ปรึกษาคณะผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“กระบวนการทุกสิ่งทุกอย่าง เท่าที่จะสามารถผลักดันและดำเนินการด้วยตัวของเทศบาลเองได้ บัดนี้ก็ได้เดินทางมาไกลจนสุดปลายทางเท่าที่จะทำได้แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการออกไปพูดคุยทำความเข้าใจกับประชาชน จัดเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ซึ่งมีทั้งหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน และตัวแทนของคนทุกภาคส่วนในแหลมฉบังออกมาร่วมกัน ในมุมมองและแสดงความคิดเห็นกันอย่างพร้อมเพียง จนกระทั่งเทศบาลได้ทำการตั้งงบประมาณเพื่อว่าจ้างสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งมีบุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ว่านี้ โดยเฉพาะ อาทิ รศ. วุฒิสาร ต้นไชย และ ศ.ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ให้เป็นผู้เข้ามาทำการศึกษาวิจัยและนำไปสู่การจัดทำร่างกฎหมายขึ้นมาหนึ่งฉบับ และล่าสุดก็ได้ทำการร่างกฎหมายฉบับที่ว่านี้ออกมาเป็นที่

เรียบร้อย และเชื่อว่า “ร่าง พรบ. ระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.” และได้
นำเสนอเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทยเป็นที่เรียบร้อยแล้วเช่นกัน”

“แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการทั้งหมดที่กล่าวมานี้ก็ยังไม่ใช่กระบวนการสุดท้ายสุดท้ายที่ใกล้เคียง
กับความเป็นจริงในการยกฐานะขึ้นเป็นเมืองพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบังอยู่ดี เพราะยังมีขั้นตอน
ในการพิจารณาของฝ่ายที่มีอำนาจอีกหลายขั้นตอนมากนัก ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใน
ระดับประเทศ กว่าที่ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวจะประกาศใช้ได้จริงหรืออาจถูกทำให้ตกหล่นไป
ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งก็เป็นได้ ซึ่งนั่นก็เป็นเรื่องที่ไม่ไกลเกินกว่าการควบคุมของชาวแหลมฉบัง
เพราะฉะนั้นแล้วกับคำถามที่ถามกันว่าอีกกี่วัน ก็เดือน หรือกี่ปี ก็น่าจะเป็นคำถาม ซึ่งไม่มีใครตอบได้
ณ เวลานี้” (สุชาติ (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 2 นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“การเติบโตของเทศบาลเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5-6-7
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 ได้กำหนดพื้นที่แหลมฉบังเป็นเขตเศรษฐกิจใหม่ในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเล
ตะวันออก ซึ่งเป็นที่ตั้งของท่าเรือน้ำลึก อันเป็นที่เรือหลักของประเทศ ตลอดจนเป็นเขตพัฒนา
อุตสาหกรรมและศูนย์พาณิชย์กรรมเพื่อการส่งออก ซึ่งควรต้องยกฐานะเป็นเมืองพิเศษมานานแล้ว
แต่ก็ยังไม่มีความคืบหน้า ซึ่งการเติบโตของเมืองนั้นสอดคล้องกับทิศทางการบริหารของประเทศ
นอกจากแหลมฉบังที่พร้อมที่จะยกฐานะ ในปัจจุบันนี้น่าจะเป็นสมุยและแม่สอดที่สอดคล้องกับ
ทิศทางของการพัฒนาดังที่กล่าวแล้ว”

“เมื่อมีการศึกษาก็มีกระบวนการหรือ มีการรับฟังความคิดเห็น มีการทำประชาคม
หลายรอบ มีการจัดเวทีสาธารณะมามาก ทำครอบคลุม 23 ชุมชน มีความเห็นตรงกันว่า ประชาชน
ควรได้รับการดูแลที่ดีกว่านี้ เห็นควรทำให้พื้นที่ 109.65 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่ที่ได้รับการดูแล
แบบคนพิเศษ ปัจจัยเงื่อนไขเหล่านี้นำมาสู่การร่างกฎหมายเมืองพิเศษ เพื่อให้การบริหารราชการ
ส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลแหลมฉบัง ซึ่งเป็นพื้นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง
อันเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจสำคัญของประเทศให้สามารถพัฒนาเป็นเมืองที่น่าอยู่ มีระบบการจัดการ
สิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม และยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน เพื่อกำหนดจึงจำเป็นต้อง
ปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจสังคมที่
รูปแบบการปกครองแบบเทศบาลนครไม่สามารถรองรับได้ ให้เปลี่ยนเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รูปแบบพิเศษ ซึ่งมีศักยภาพที่จะสามารถรองรับการขยายตัวของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
ประสิทธิผลมากกว่า”

“จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติจัดตั้งเมืองแหลมฉบังให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รูปแบบพิเศษขึ้นมา โดยมีผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นผู้ร่างกฎหมายขึ้น ทางเทศบาลฯ

มีการผลักดันอย่างจริงจังในช่วงปี พ.ศ. 2547 ที่ผ่านมา ซึ่งผ่านมาแล้ว 10 ปี และในรัฐบาลชุดนี้ได้หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาถือถือว่าเป็นนิมิตหมายที่ดี และควรเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป เพราะที่ผ่านมาเทศบาลนครแหลมฉบังสามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นจำนวนมาก แต่งบประมาณที่กลับมาพัฒนาพื้นที่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังนั้น ควรจะต้องมีการยกฐานะเป็นเมืองพิเศษเพื่อสะดวกและรวดเร็วในการพัฒนาต่อไป” (อเนก (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 3 ประธานสภาเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“ประเทศไทยแบ่งการปกครองท้องถิ่น แบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพิเศษ เทศบาลแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ 1) เทศบาลตำบล 2) เทศบาลเมือง และ 3) เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์ในการยกฐานะ ดังนี้

เทศบาลตำบล เทศบาลตำบลต้องมีพลเมืองหนาแน่นพอสมควรไม่ต่ำกว่า 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ต้องมีประชากร 7,000 คนขึ้นไป ต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ต้องได้รับความเห็นชอบของราษฎรในท้องถิ่นนั้น

เทศบาลเมือง ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะในเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงอื่น ๆ ประกอบ สำหรับท้องถิ่นที่ไม่เป็นที่ต้องการของศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ จะต้องประกอบสถานะดังต่อไปนี้ เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ราษฎรอาศัยอยู่หนาแน่น เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร มีรายได้พอที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้

เทศบาลนคร ท้องถิ่นที่ยกฐานะเป็นเทศบาลนครต้องมีสถานะดังนี้ เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมือง 50,000 คนขึ้นไป ราษฎรอาศัยหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร มีรายได้พอที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้

“จากการใช้ช่องว่างทางกฎหมายที่หลักเกณฑ์ มีความไม่ชัดเจน กล่าวคือ กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการยกฐานะ แต่ไม่เข้าเกณฑ์ที่ใช้ในการเทียบเคียงก็อาจไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นเทศบาลตำบลได้ ทั้ง ๆ ที่ประชาชนในพื้นที่ต้องการให้เป็นเทศบาล การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น เป็นการคำนึงแต่เพียงว่า องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีความเหมาะสมของจำนวนประชากร มีรายได้ที่พอจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล และได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ซึ่งในกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังมีความคลุมเครือและขาดความชัดเจนอยู่มาก เมื่อเป็นดังนั้น การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น หากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมานั้น สามารถชี้ให้เห็นถึงข้อดีของความคลุมเครือของหลักเกณฑ์ในการเปลี่ยนแปลงฐานะ เมื่อไม่มีหลักเกณฑ์ที่ตายตัวก็เป็นข้อดีของความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์เป็นช่องโหว่ที่ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาต่าง ๆ เช่น เรื่องการจ่ายค่าเอกสาร การคอร์รัปชัน เพราะแนวทาง

ในการปฏิบัตินั้นจำเป็นต้องมีความชัดเจนให้ฝ่ายปฏิบัติโดยเฉพาะ ที่ผ่านมาก็เกิดปัญหาทั้งประเทศ เกิดปัญหาของการเมืองที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ เหตุที่เป็นผลเสียเพราะดำเนินการตามแนวทาง แต่ขาดเส้นสายทางการเมือง เรื่องที่ส่งไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาก็เกิดปัญหา ความล่าช้า” (เดชา (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 4 ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“ด้านความพร้อมที่จะเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ เทศบาลเตรียมความพร้อมกันมานาน เพียงแต่ต้องถามส่วนกลางว่าพร้อมที่จะปล่อยเราหรือไม่ เพราะว่าพอเป็นเมืองรูปแบบพิเศษมีความเป็นอิสระมากขึ้น ทางส่วนภูมิภาคเองก็ไม่เห็นด้วย ทางภูมิภาคไม่เสนอให้แหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ เสนอให้เป็นแค่เทศบาลนครเท่านั้น” (องอาจ (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 20 มีนาคม 2558)

ประเด็นข้อคำถามที่ 7 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการที่เทศบาลนครแหลมฉบัง ยกฐานะเป็นเมืองพิเศษ

สามารถสรุปความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 ท่าน ดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 1 ประธานที่ปรึกษาคณะผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“ประชาชนในเมืองพิเศษต้องถูกดูแลเป็นพิเศษ แนวคิดที่พยายามผลักดันก็คือ ประชาชนที่อยู่ในเมืองที่มีสถานะพิเศษอย่างแหลมฉบัง หลัก ๆ ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ยกตัวอย่างเช่น เมืองมาบตาพุดที่เป็นนิคม โรงงานอุตสาหกรรมหนัก ถามว่าชาวมาบตาพุดก็ไม่อยากได้ แต่รัฐบาลบอกว่าโรงงานอุตสาหกรรมหนักต้องมาอยู่ที่มาบตาพุด เหมือนกับผลึกเข้าไป ซึ่งก็ไม่มีทางเลือก เพราะโรงงานอุตสาหกรรมหนักก็แปลว่า ต้องมีพิษ ต้องมีมลภาวะ รัฐบาลเก็บภาษีจากจังหวัดระยองเป็นแสนล้าน ถามว่าคนที่นี่เขามีสิทธิที่จะได้รับการดูแลเป็นพิเศษหรือไม่ เพราะฉะนั้นก็ต้องให้ความพิเศษกับเขา ให้งบประมาณ ให้อำนาจหน้าที่”

“เช่นเดียวกับที่แหลมฉบังต้องการพัฒนา ยกตัวอย่างเช่น อาจจะไปสร้างโรงพยาบาลเอง แล้วก็จัดให้มีเครื่องมือที่ทันสมัย จ้างแพทย์มาทำการรักษาพิเศษ มาดูแลสุขภาพประชาชน โรคภัยไข้เจ็บบ้าง โรคต้องใช้เงินเยอะในการรักษา มีสิทธิ์เก็บเงินประชาชนถูกกว่าโรงพยาบาลทั่วไป เพราะต้องซื้อเครื่องมือแพทย์เอง ใครมีภูมิปัญญาในเขตเทศบาลนครแหลมฉบังอาจรักษาฟรีก็ได้ นี่คือตัวอย่าง เป็นแนวคิด” (สุชาติ (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 2 นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“ประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นพิเศษจะได้รับประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านการศึกษากฎีกา สิ่งแวดล้อม การพัฒนาธุรกิจของตัวเอง การดูแลอย่างทั่วถึงทางด้านการสาธารณสุข

ประชาชนจะได้รับการดูแลด้านสาธารณสุข การพยาบาลอย่างมีคุณภาพ ได้รับการพัฒนาด้านการแพทย์ ที่ทันสมัย มีการจัดสร้างโรงพยาบาลเพิ่มขึ้น มีแพทย์ พยาบาล และเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ มาดูแล ประชาชนจากงบประมาณที่ได้รับเพิ่มขึ้น”

“ด้านการศึกษา จะมีการพัฒนาทั้งทางด้านบุคลากรทางการศึกษา สถานศึกษาที่เพิ่มขึ้น รวมไปถึงในระดับมหาวิทยาลัย ผู้บริหารเทศบาล ได้มีการเตรียมการรองรับไว้ในแผนการจัดตั้ง มหาวิทยาลัยนานาชาติร่วมกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์-จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัย อื่น ๆ ที่มีชื่อเสียงของประเทศที่จะมีการจัดตั้งขึ้นในเขตท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยมีการเรียนฟรี อย่างมีคุณภาพ มีการยกระดับและเพิ่มขีดความสามารถทางการศึกษาในท้องถิ่น โดยผลักดันให้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยเมืองแหลมฉบัง” (เดชา (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 3 ประธานสภาเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“ประชาชนได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิต มีชีวิตที่เป็นสุข เรียกว่า อยู่ดี กินดี มีสุขภาพ อนามัยดี มีการรักษาพยาบาลที่ดี ทันสมัย มีรายได้ดี มีสภาพจิตใจดีจากการรักษาสิ่งแวดล้อมของ ท้องถิ่นพิเศษ ประชาชนมีงานทำ มีรายได้ มีอาชีพ”

“ด้านสิ่งแวดล้อม มีการสร้างระบบป้องกันน้ำท่วม ระบบกำจัดขยะ สิ่งปลูกสร้าง ระบบ บำบัดน้ำเสียน้ำเน่า มีการปรับปรุงภูมิทัศน์และทัศนียภาพบ้านเรือนของประชาชนให้สวยงาม มีการปลูกต้นไม้รอบเมือง เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม”

“การกีฬา มีการพัฒนาและยกระดับการแข่งขันกีฬาจากท้องถิ่นพิเศษไปสู่ระดับเขต ภาค ประเทศ จนถึงระดับนานาชาติ ซึ่งปัจจุบันผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอดได้รับงบประมาณสนับสนุน จากรัฐบาลเพื่อก่อสร้างสนามกีฬามาตรฐาน ฟุตบอล เซปักตะกร้อ บาสเกตบอล วอลเลย์บอล สระว่ายน้ำ ไฟฟ้าสนาม ทำให้เกิดการพัฒนากีฬาและเทคนิคของการกีฬาเพิ่มมากขึ้น รวมทั้ง การผลักดันทีมฟุตบอลอาชีพในท้องถิ่น “แหลมฉบังซิตี้” ก่อให้เกิดรายได้ ทั้งในภาพการลงทุนและ ภาคของประชาชนในท้องถิ่นพิเศษ มีการกระจายรายได้และเงินไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นพิเศษทุก พื้นที่ เกิดรายได้ในการเก็บภาษีอากรมาพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติเพิ่มขึ้น โดยมีการนำไป พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเพิ่มมากขึ้น ทั้งทางด้านการศึกษา สาธารณสุข พยาบาล การสร้างงาน และเพิ่มรายได้เบี้ยยังชีพ เบี้ยผู้สูงอายุ ประเทศได้รับการพัฒนาเป็นการต่อเนื่องจากท้องถิ่นพิเศษ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การค้า การลงทุนที่จะขยายฐานทางเศรษฐกิจ เป็นการพัฒนาที่ควบคู่ กับรัฐบาล โดยเมื่อมีการเข้ามาลงทุนในท้องถิ่นพิเศษ เกิดการจ้างงานกระจายรายได้ การพัฒนา การเจริญเติบโตของเมืองอย่างเป็นระบบ โดยต้องมีการพัฒนาควบคู่กับคุณภาพชีวิตของประชาชน ในท้องถิ่นพิเศษ โดยมีรายได้ประชากรของท้องถิ่นพิเศษ “เมืองแหลมฉบัง” (เดชา (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 23 มีนาคม 2558)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 4 ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้ข้อมูลว่า

“เทศบาลต้องให้ข้อมูลประชาชนว่า ถ้าเทศบาลนครแหลมฉบัง ได้รับการยกฐานะเป็นเมืองพิเศษแล้ว มีข้อดีด้านใด ประชาชนได้รับประโยชน์เรื่องใด เช่น งบประมาณมากขึ้น คุณภาพชีวิตจะดีมากขึ้น ในส่วนกฎหมายต่าง ๆ ประชาชนสามารถเลือกผู้บริหารเข้ามาบริหารเมืองพิเศษได้ตามนโยบายที่จะให้ประชาชนเป็นคนเลือกและตัดสินใจ เป็นสิทธิ์ของประชาชนที่เลือกคณะผู้บริหารประชาชน ในเรื่องของภาษีการจัดเก็บภาษีจะเป็นธรรมมากขึ้น” (องอาจ (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 20 มีนาคม 2558)

ตอนที่ 2 กลุ่มตัวแทนภาคอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ตัวแทนการทำเรือแหลมฉบัง และตัวแทนภาคเอกชน

แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ตัวแทนภาคอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง จำนวน 1 ราย ซึ่งมีความสำคัญ โดยที่ในเขตเทศบาลนครแหลมฉบังมีนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ จำนวน 2 แห่ง คือ กลุ่มสวนอุตสาหกรรมเครือสหพัฒน์และนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง โดยเป็นกลุ่มที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาก หากเทศบาลนครแหลมฉบังยกฐานะเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้อำนวยการนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดนิคมอุตสาหกรรมทั้งสองแห่ง โดยได้นำเสนอบทสัมภาษณ์ ดังนี้

“เห็นด้วยครับ ที่เทศบาลนครแหลมฉบังจะยกฐานะเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ เพื่อประโยชน์กับประชาชน ทิศทางการเจริญเติบโตของพื้นที่แหลมฉบังเติบโตเร็วมาก เฉพาะในพื้นที่ก็มีนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ถึง 2 นิคม ส่วนหนึ่งนำความเจริญมาและผู้คนมีงานทำไม่ต้องเดินทางไปทำงานต่างถิ่น แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ถึงปัญหาที่จะตามมาเป็นเงาตามตัว ทั้งประชากรแฝง สิ่งแวดล้อม การจราจร ด้านสุขภาพความเจ็บป่วยต่าง ๆ พื้นที่เป็นฝ่ายรองรับปัญหา”

“สิ่งที่ทางนิคมอุตสาหกรรมตั้งเป็นประเด็นสำคัญ คือ เรื่องกฎหมาย การบังคับใช้เรื่องประชากรแฝงและเรื่องผังเมือง ผังเมืองใหม่ต้องสอดคล้องกับผังเมืองเก่า การวางโซนนิ่งและการแก้ปัญหาการจราจร ส่วนการบริหารจัดการระหว่างท้องถิ่นกับนิคมอุตสาหกรรมยังติดในด้านกฎหมายการจัดตั้ง แต่ทางนิคมยินดีให้ความร่วมมือในทุกระดับ” (วงศกร (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 25 มีนาคม 2558)

กลุ่มที่ 2 ตัวแทนการทำเรือแหลมฉบัง จำนวน 1 ราย ซึ่งมีความสำคัญระดับท้องถิ่นและประเทศ ในท้องถิ่นมีบทบาททั้งทางตรงและทางอ้อมในพื้นที่ โดยทางตรง คือ สร้างรายได้เข้ารัฐบาลในฐานะรัฐวิสาหกิจ และอีกด้านยังมีการขยายตัวมากขึ้นเท่าใดก็หลีกเลี่ยงที่จะมีต่อการดำเนิน

ชีวิตของประชาชนในพื้นที่ โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง โดยได้นำเสนอบทสัมภาษณ์ ดังนี้

“การขยายท่าเรือในเฟสที่ 3 การศึกษาที่ผ่านมา พบว่า มีปัญหาในเรื่องของชุมชนที่ไม่เห็นด้วย ส่วนเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญปัจจุบันมุ่งเน้นในเรื่อง Green port เป็นแนวโน้มของท่าเรือทั่วโลกจะต้องทำให้ท่าเรือเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

“การบริหารจัดการท่าเรือในต่างประเทศท่าเรือจะขึ้นอยู่กับท้องถิ่น แต่การทำเรือแห่งประเทศไทยขึ้นอยู่กับกระทรวงการคมนาคมขึ้นกับรัฐบาลกลาง ในมุมมองที่ประสบความสำเร็จมาท้องถิ่นต้องมาบริหารจัดการท่าเรือด้วย ไม่ใช่ท่าเรือบริหารไปทางหนึ่ง ท้องถิ่นบริหารไปทางหนึ่ง คือ ถ้ามุมมองมุมมองท้องถิ่น ถ้ามองท่าเรือเป็นตัวสร้างปัญหา เมื่อนั้นจะเป็น Conflict สำหรับการดำเนินงานร่วมกัน เทศบาลต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท่าเรือครับ ถึงจะประสบความสำเร็จ เทศบาลที่จะเข้ามาบริหารจะต้องมีการกำหนดบทบาททิศทางของการพัฒนาท่าเรือ นี่คือประเด็นสำคัญ”

“ท่าเรือสนับสนุนเต็มที่นะครับ เหมือนที่พืษยาที่สามารถเก็บภาษีเองได้ แต่จริง ๆ ตอนนี้เทศบาลก็จัดเก็บภาษีโรงเรียนอยู่ แต่มองว่าเรื่องรายได้ ถ้าท่าเรือเอาเฉพาะในแหลมฉบัง มีรายได้ 5,000 พันล้านบาท ซึ่งปกติแล้ว การท่าเรือก็เอาไปหมด แต่ถ้าสมมติจะ ถ้าส่งคืนให้กระทรวงการคลัง 3,000 ล้าน อีกส่วนหนึ่งเหลือไว้สำหรับการบริหารจัดการก็คงไม่มีที่ใดปฏิเสธ ไม่อยากได้ท่าเรือในพื้นที่ แต่ปัจจุบันรายได้ทั้งหมดกลับไปสู่ส่วนกลาง ไม่ยุติธรรมครับ” (อาทร (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 26 มีนาคม 2558)

ตัวแทนภาคเอกชน จำนวน 2 ราย คือ กลุ่มโรงกลั่นน้ำมัน จำนวน 1 ราย โดยมีตัวแทน คือ บริษัท ไทยออยล์ จำกัด ซึ่งเป็นโรงกลั่นขนาดใหญ่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้จัดการแผนกบริหารงานชุมชน ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในชุมชน รับทราบปัญหา รวมถึงแก้ไขปัญหาคือเรื่องเรียนในชุมชน โดยได้นำเสนอบทสัมภาษณ์ ดังนี้

“ไทยออยล์เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการที่เทศบาลนครแหลมฉบังจะยกฐานะเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ในฐานะภาคเอกชน ยินดีและพร้อมที่จะช่วยเหลือในทุก ๆ ด้าน เทศบาลนครแหลมฉบังพร้อมที่จะเป็นเมืองพิเศษและมีความเหมาะสม โดยเฉพาะในส่วนของคุณะผู้บริหารที่มีอดีตนายกบุญเลิศ น้อมศิลป์ นายกจินดา ถนอมรอด นายเทศมนตรี รวมถึงท่านประธานสภา ท่านบุญเรือน มุ่งหามณี ที่มีทั้งความรู้ความสามารถ รวมถึงมีประสบการณ์การทำงานในพื้นที่อย่างยาวนาน ที่ทราบมา เทศบาลมีความเข้มแข็ง มีการเปลี่ยนนายก แค่ 2 ท่าน คือ ท่านนายกบุญเลิศ น้อมศิลป์ และท่านนายกจินดา ถนอมรอด ตั้งแต่ก่อตั้งมา ทำให้การเมืองในพื้นที่นี้ แผนการพัฒนาในพื้นที่ไปในทิศทางเดียวกันและต่อเนื่อง”

ปัญหาเกี่ยวกับเรื่อง การรับประชาชนในพื้นที่เข้าทำงานได้พิเศษ เพราะทางบริษัทมี ขั้นตอนและทักษะเฉพาะ แต่อยู่ในพื้นที่ที่จะพิจารณาพิเศษ เรื่องราคาน้ำมันที่มีผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับพื้นที่ โรงกลั่น แต่ใช้น้ำมันราคาเท่ากับพื้นที่อื่น ๆ โดยไม่มีสิทธิพิเศษ ใช้น้ำมันถูกกว่าที่อื่นก็เป็นเพราะราคาน้ำมันมีกลไกด้านราคาอิงกับตลาดโลก

“ทางไทยออยล์ดำเนินการด้าน CSR ในทุก ๆ ด้านใน 10 ชุมชนรอบไทยออยล์หลายโครงการ สร้างประโยชน์ในชุมชนมาก ทั้งด้านการคัดกรองโรคเรื้อรัง การคัดกรองธาลัสซีเมีย โดยแพทย์ จากศิริราช ด้านสิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรมในท้องถิ่น งานบุญประเพณีท้องถิ่น พัฒนาทั้งหมด ครบทุกด้าน ไทยออยล์ยินดีที่จะสนับสนุน ล่าสุดตั้งงบประมาณสร้างตึกเพื่อรักษาผู้ป่วยโรคไต บริจาคเครื่องล้างไตหลายร้อยล้านครับ สร้างศูนย์การเรียนรู้เพื่อความยั่งยืน มีการทำฟันฟรี เป็นแหล่ง ความรู้ด้านต่าง ๆ เช่น แอโรบิก รวมถึงการออกหน่วยสาธารณสุขร่วมกับทางเทศบาล โดยไทยออยล์ ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด” (ณัฐวุฒิ (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 26 มีนาคม 2558)

กลุ่มขนส่งโลจิสติกส์ (Logistics) จำนวน 1 ราย โดยมีตัวแทน คือ บริษัท ปริญญ์ ทราน (1999) จำกัด ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ประธานกรรมการผู้จัดการ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในวงการโลจิสติกส์ ในเขตแหลมฉบัง และภายในจังหวัดชลบุรี รับรู้ปัญหาทุกแง่มุมในวงการขนส่ง

“เห็นด้วยนะครับ จะเป็นเมืองพิเศษ จะเป็นสุขาภิบาล เทศบาลตำบลปัจจุบันเป็นเทศบาลนคร ถ้าเป็นแล้ว ผลประโยชน์ตกสู่ประชาชน ทุกคนให้ความร่วมมือ แต่อย่าเอาภาระมาลงภาคเอกชนครับ เรื่องเงินเรื่องภาษีต้องไปตกลงกันเอง มีคนได้ก็ต้องมีคนเสีย ที่ไม่สำเร็จก็เพราะไม่ใช่แค่เรื่องเงิน แต่มันเป็นเรื่องของอำนาจด้วย คุณจำไว้ มีคนได้ก็ต้องมีคนเสีย จะทำอย่างไรให้ได้ ทุกคนต้องเรียนรู้ การบริหารอำนาจมีสาขาใหม่”

“เทศบาลไม่เคยศึกษาระบบ Logistic อย่างจริงจัง บางสิ่งบางอย่างต้องศึกษาอย่างเรื่อง ผังเมือง กฎหมายจราจร จุดกลับรถ เรื่องสำคัญต้องมีการศึกษาและขอความร่วมมือทุกฝ่าย”

“เรื่องรายได้มีปัญหาครับ งบประมาณในส่วนของรถเมล์เดออร์ตอนนี้เงินไปพื้นที่เมือง ชลบุรีหมด แต่วิ่งและใช้พื้นที่ในเขตเทศบาล เกิดจากการที่เทศบาลขาดการประสานงานข้อมูลเชิงลึก กับผู้ประกอบการและผู้บริหารของขนส่ง”

“ส่วนแนวคิดจะเก็บภาษีรถเมล์เดออร์ที่วิ่งผ่านเทศบาลลงสู่ท่าเรือ คันละไม่ 50 บาท หรือ 100 บาท และเอาเงินตรงนี้มาซ่อมถนน เพิ่มพื้นที่สีเขียว แต่จะเก็บอย่างไร มีกฎหมายรองรับไหม รัฐบาลไม่ยอมแน่ รถเมล์เดออร์ก็คงไม่ยอมถ้าไม่มีกฎหมายรองรับ แนวคิดดี แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยาก ทุกวันนี่รถที่วิ่งลงท่าเรือต้องเสียเงินที่ประตูทางเข้าท่าเรือ เทศบาลไม่ต้องเก็บภาษีเอง แต่ควรประสานกับทางท่าเรือ จะเก็บเพิ่ม สมมติเก็บ 100 บาท แบบเทศบาล 20 ท่าเรือ 80 หรือถ้าไม่ ยากเข้าเนื้อก็เก็บ 120 อีก 20 บาท ให้เทศบาล อยู่ที่คูณจะชักเนื้อหรือเปล่า แต่ว่ายากครับ ปัจจุบัน

ยังคิดเลยว่าท่าเรือเห็นแก่ตัว พัฒนาแต่บริหารท่าเรืออย่างเดียว ไม่เคยออกมาเดินดูสำรวจบ้างไหมว่าข้างนอกถนนหนทาง การจราจรเป็นอย่างไร ประชาชนจะทนไม่ไหว วันหนึ่งคงต้องปิดท่าเรือควรเอางบมาช่วยพัฒนาภายนอกบ้าง ไม่เคยได้ยินคำว่าล้อมรั้วด้วยชุมชนแข็งแรงที่สุด”

“เรื่องที่ปรึกษาเทศบาล เทศบาลไม่ควรหวังคะแนนเสียงมากนัก แต่ควรเชิญ อาทิเช่น ผู้อำนวยการท่าเรือ ผู้อำนวยการนิคมอุตสาหกรรม ไฟฟ้า ประปา ตำรวจ NGO รัฐวิสาหกิจ เป็นที่ปรึกษาคิดดูถ้าในพื้นที่จริงใจกันร่วมกันแก้ปัญหาในที่ประชุม เชื่อเลยว่าจะได้เห็นภาพความร่วมมือกัน มีทิศทางการพัฒนาในแต่ละหน่วยงานอย่างไร จะได้ร่วมกันพัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน”

“บางทีต้องทำอะไร คิดว่า บางทีเทศบาลทราบ แต่ประเด็นไม่ได้โดยตรงนี้ ถ้ามีการพัฒนา มาก ๆ อาจทำให้ชุมชนเข้มแข็ง นักการเมืองไม่ชอบหรือทำให้ประชาชนมีความรู้ ชอบแบบมือขอตลอดช่วยตัวเองไม่ได้ ถ้าประชาชนมีความรู้ เข้มแข็ง ต่อไปจะต้องมีผู้นำ มีทีมที่เข้มแข็งมาแข่งกับพวกนักการเมือง นี่เป็นสาเหตุเชื้อร้ายในวงการการเมืองบ้านเรา” (ชาญชัย (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 27 มีนาคม 2558)

ตอนที่ 3 กลุ่มตัวแทนภาคประชาชนสัมภาษณ์เกี่ยวกับความคาดหวังต่อการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

ตัวแทนภาคประชาชน จำนวน 1 ราย โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ประธานที่ปรึกษา คณะกรรมการชุมชนทั้ง 23 ชุมชน

“ในประเทศญี่ปุ่น อเมริกา เมืองท่าจะต้องเป็นเมืองพิเศษ จัดการการบริหารปกครองคนในท้องถิ่นดูแลกัน ถ้าหากเอาคนนอกพื้นที่มาบริหารจัดการจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ”

“เรื่องการเสียดสละ ประชาชนที่อยู่รัศมี 5 กิโลเมตรรอบ โรงไฟฟ้า โรงกลั่นน้ำมัน ได้รับผลกระทบในเรื่องความปลอดภัยและความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุ ยกตัวอย่าง การเกิดสารเคมีรั่วไหลและโรงกลั่นน้ำมันระเบิด ประชาชนที่เดือดร้อนประชาชนในพื้นที่ แต่รายได้จากส่วนนี้หลายแสนล้านกลับคืนส่วนกลางทั้งหมด”

“ต้องการให้ทุกบริษัทในเขตนิคมอุตสาหกรรมท่าเรือรับประชาชนในพื้นที่เข้าทำงาน เพราะต้องการเห็นประชาชนในพื้นที่อยู่ดูแลครอบครัวและร่วมสร้างท้องถิ่นให้เข้มแข็ง”

“เรื่องภาษีก็ไม่ต้องตกใจ เพราะเป็นคนพื้นที่นี้ เรื่องการศึกษาบุตร เรื่องการรักษาพยาบาล เมื่อเป็นเมืองพิเศษ สามารถตั้งโรงพยาบาลได้เอง คุณภาพชีวิตดี เนื่องจากเป็นเมืองท่า มีโรงไฟฟ้า มีโรงผลิตน้ำมัน ถ้ามีอำนาจบริหารจัดการงบประมาณอย่างเป็นธรรม ประชาชนที่เสียดสละในพื้นที่ อาจจะยกเว้นภาษีโรงเรือน แม้กระทั่งภาษีรายได้หรือทำให้เสียภาษีน้อยลง และก็สามารถออก

เทศบัญญัติควบคุมได้ทุกอย่าง ถ้าหากได้เป็นเมืองพิเศษ แต่ไม่ควรเอาเงินภาษีมาทั้งหมด เพราะยังต้องนำเงินส่วนนี้ไปช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่อื่น ซึ่งเป็นคนไทยเหมือนกัน แต่ควรแบ่งอย่างยุติธรรม พื้นที่ไม่ต้องกรทั้งหมดในมุมมอง อาจเป็น 60/ 40 หรือ 80/ 20 พอมีบริหารจัดการ”

“ถามว่าจะสำเร็จไหม ตอบเลยว่ายาก ถ้าเป็นรัฐบาล เป็นรัฐมนตรี งบประมาณหลายแสนล้าน และลองคิดว่า ถ้าเป็นรัฐมนตรีจะให้ไหม และเมืองพิเศษมันแปลกด้วย ถ้างบประมาณไม่เพียงพอขอรัฐบาลได้ มีวิธีไหม แล้วมันจะมีแนวโน้มสำเร็จไหม ไม่มีทางหรอกครับ เมืองพิเศษอนุมัติโดยรัฐมนตรี ไม่ได้อนุมัติโดยประชาชน ถ้าประชาชนลุกฮือก็ให้ท้องถิ่นเป็นจำเลยอยู่ดี จำช่วงรัฐบาลมาใหม่มีแนวโน้มกระจายอำนาจ แต่พอเปลี่ยนรัฐบาลมีแนวโน้มว่าจะยุบท้องถิ่น ช่วงตอนที่ไม่มีนายก เอนายกมาจากการแต่งตั้งเป็นปลัด เอนายกมาจากส่วนกลาง ไปไม่รอดก็ไม่ใช่คนในชุมชน จะรู้ปัญหา จะทุ่มเท เพื่อชุมชนไหม มันไม่ใช่บ้านเกิด คงไม่มาทุ่มเทเต็มที่”

“ทุกวันนี้คนแหลมฉบังเสียสละมาเยอะแล้ว คิดว่าอยากเห็นประเทศไทยมีความเจริญ มีความก้าวหน้า มีวิชั่น มีวิสัยทัศน์ ก็ขอให้เทศบาลนครแหลมฉบัง ได้ยกฐานะเป็นเมืองพิเศษ อยากเห็นเมืองพิเศษที่ต่างจากเมืองหลวงและเมืองท่องเที่ยว ให้เลือกแหลมฉบัง” (เอกชัย (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 27 มีนาคม 2558)

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

สรุปผลการวิจัย

จากการวิจัย การศึกษาความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ศึกษาความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า รวมถึงศึกษาความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษนั้น

ผู้วิจัย ได้แบ่งการสรุป ออกเป็น 3 ตอน

ตอนที่ 1 กลุ่มผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง มีประเด็นที่สรุปผลจากการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดในการจัดตั้งองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า เหตุผลที่มาของการพัฒนาพื้นที่แหลมฉบังให้เป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

2. บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะเมืองรูปแบบพิเศษ

3. การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

4. การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับรัฐวิสาหกิจในพื้นที่

5. การพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองรูปแบบพิเศษ มาตรการสำคัญในร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.....

6. ความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

ตอนที่ 2 กลุ่มตัวแทนภาคอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ตัวแทนการทำเรือแหลมฉบัง และตัวแทนภาคเอกชน สามกลุ่มนี้ ตั้งประเด็นคำถามเดียวกัน คือ สัมภาษณ์เกี่ยวกับความคิดเห็นขององค์กรต่อการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

ตอนที่ 3 กลุ่มตัวแทนภาคประชาชนสัมภาษณ์เกี่ยวกับความคาดหวังต่อการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

โดยแบ่งการสรุป ตามประเด็นคำถาม ดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 กลุ่มผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง มีประเด็นที่สรุปผลจากการวิจัย ดังนี้
สรุปผลการวิจัยตามประเด็นข้อคำถามที่ 1 แนวคิดในการจัดตั้งองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรม
และเมืองท่า

โดยประเด็นแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ได้สรุปความคิดเห็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมด เป็นไปในทิศทางเดียวกันดังนี้

การปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน เห็นชัดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีภาระงานที่มากและหลากหลายมากขึ้น โครงสร้างกลไกเดิมไม่สามารถรองรับต่อสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ ซึ่งแต่ละพื้นที่ก็มีความหลากหลายของปัญหาที่แตกต่างกันไป มากน้อยไม่เท่ากัน เมื่อโครงสร้างการบริหารหรือกลไกปกติไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงในการนี้ สอดคล้องกับการที่พื้นที่มีลักษณะจำเพาะและมีลักษณะพิเศษบางประการ อาทิ การเป็นเมืองชายแดน, เมืองประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม, เมืองท่องเที่ยว, เมืองขนาดใหญ่ และเมืองอุตสาหกรรมและเมืองท่า เป็นต้น อีกทั้งเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปแก้ปัญหาที่ไม่สามารถบูรณาการการทำงานให้มีเอกภาพได้ เนื่องจากบางภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญในการบริหารจัดการพื้นที่ที่มีความพิเศษและมีลักษณะพิเศษ จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น จึงให้เห็นว่า การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จึงเป็นความพยายามและเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะทำให้พื้นที่นั้นมีความอิสระ มีเอกภาพในการบริหารจัดการพื้นที่ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งถ้าหากกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทยแล้ว อาจจะนึกถึงกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งหลายคนมองว่าเป็นหน่วยการปกครองรูปแบบพิเศษรูปแบบแรก ตามมาด้วยแนวคิดในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เป็นการนำที่มีศักยภาพมาพัฒนาให้สามารถแข่งขันกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศได้ และแนวคิดของการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งมากอย่างกรณีของความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ข้อเสนอจากหลายฝ่ายสามารถเป็นแนวทางในการพัฒนาแนวคิดในรูปแบบอื่น ๆ ให้สามารถเรียนรู้จากตัวแบบต่าง ๆ ที่กล่าวมาได้ ดังนั้น แนวคิดในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รูปแบบพิเศษ จึงมีความแตกต่างไปจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิม ๆ ซึ่งก็เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีคุณลักษณะโดดเด่นหรือเฉพาะบางประการที่สำคัญในการพัฒนาเป็นพื้นที่พิเศษ

สรุปผลการวิจัยตามประเด็นข้อคำถามที่ 2 คือ เหตุผลที่มาของการพัฒนาพื้นที่แหลมฉบังกับการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

โดยความคิดเห็นของทั้งผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมด เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

สาเหตุของข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งแหลมฉบังให้เป็นเมืองรูปแบบพิเศษ มีสาเหตุจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (เทศบาล) ไม่สามารถจัดการปัญหาของพื้นที่แหลมฉบังได้ ซึ่งได้แก่ ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาการวางผังเมือง ปัญหาคุณภาพชีวิต และปัญหาประชากรแฝง อันเป็นปัญหาหลักที่เทศบาลนครแหลมฉบังประสบมาเป็นเวลานาน ซึ่งปัญหาความสามารถของเทศบาลที่ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ มีองค์ประกอบ 2 ประการสำคัญ ดังนี้ 1) ปัญหาอำนาจหน้าที่ที่ผ่านมามเทศบาลประสบปัญหาในการจัดการบริการสาธารณะ เพราะไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นเพียงผู้สนับสนุนหรือขอความช่วยเหลือในปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ขณะเดียวกันก็ขาดการประสานงานร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นผลจากอำนาจหน้าที่ยังมีการถ่ายโอนล่าช้า อำนาจหน้าที่บางอย่างมีการทับซ้อนกันในพื้นที่ ไม่มีความเป็นเอกภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ได้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นภารกิจที่ควรเป็นอำนาจจัดทำบริการสาธารณะและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยากดำเนินการ แต่กฎหมายจัดตั้งไม่ได้บัญญัติไว้ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่มีความพยายามเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ 2) ปัญหางบประมาณ เนื่องจากปัญหาพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังเกิดขึ้นมีปริมาณมาก แต่ขณะเดียวกันรายได้ของเทศบาลมีอย่างจำกัด เงินอุดหนุนได้รับไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาและศักยภาพการพัฒนาพื้นที่ให้รองรับความเจริญเติบโตได้ ซึ่งรายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรไม่สอดคล้องกับรายได้ของเทศบาลนครแหลมฉบังที่ได้รับจากภาระที่เป็นพื้นที่ที่ตั้งของการท่าเรือ นิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ถึง 2 แห่ง โรงไฟฟ้า และ โรงกลั่นน้ำมัน ซึ่งแต่ละปีเก็บภาษีเฉพาะพื้นที่เทศบาลสองถึงสามแสนล้านบาท แต่มีงบประมาณในการบริหารจัดการเพียงปีละเจ็ดถึงแปดร้อยล้านบาท ดังนั้น เหตุผลของงบประมาณไม่เพียงพอ จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของปัญหาความสามารถในการบริหารจัดการ การเรียกร้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจึงเป็นประเด็นที่นำมา เรียกร้องให้มีงบประมาณในการบริหารจัดการเพิ่มมากขึ้น

สรุปผลการวิจัยตามประเด็นข้อคำถามที่ 3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะเมือง

รูปแบบพิเศษ

โดยความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมด เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับกับความแตกต่างหรือลักษณะพิเศษของท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น ในหลายกรณีกฎหมายจึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้มีความพิเศษต่างจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษสามารถจัดการกับปัญหาในท้องถิ่นนั้นได้ อำนาจหน้าที่พิเศษดังกล่าวนี้จึงไม่ตายตัว ขึ้นอยู่กับสภาพหรือลักษณะของท้องถิ่นนั้น ยกตัวอย่างที่แหลมฉบัง แหลมฉบังรับภาระที่จอดรถคอนเทนเนอร์ เพื่อเตรียมขนไปออกท่าเรือน้ำลึก ถนนทั่วไปเทพูนหนา 14 เซนติเมตร ที่แหลมฉบังเทพูนหนา 28 เซนติเมตร ก็ยังพึง เพราะรถบรรทุกหนัก คำถาม คือ แหลมฉบังเก็บค่าผ่านทางของรถคอนเทนเนอร์ได้หรือไม่ ในความเป็นจริงเทศบาลนครแหลมฉบังยังเก็บค่าธรรมเนียมแบบนี้ไม่ได้ ถ้าเก็บได้ตู้ละ 100 บาท แต่ละปีจะมีรายได้จำนวนมาก เรื่องของ User fee จึงเป็นเรื่องสำคัญ แหล่งรายได้ประเภทนี้ถ้าจัดเก็บได้จะไม่กระทบกับประชาชน โดยตรง แต่กระทบกับผู้ประกอบการ แหล่งรายได้นี้จึงขึ้นอยู่กับพื้นที่ ในการศึกษาต้องไปดูเรื่อง โครงสร้างให้ได้ว่า รายได้ที่จัดเก็บจะนำไปใช้อย่างไร อำนาจพิเศษบางประการนี้เป็นสิ่งสำคัญอย่างมาก ถ้าไม่สามารถทำได้สุดท้ายกลายเป็นเมืองพิเศษเพียงชื่อ หัวใจสำคัญของเมืองรูปแบบพิเศษ คือการมีอำนาจหน้าที่พิเศษบางอย่าง เป็นอำนาจหน้าที่ที่มากกว่าอำนาจหน้าที่ทั่วไปที่ท้องถิ่นพึงมี นั้นหมายความว่า การออกแบบเมืองพิเศษนี้ ต้องกลับมาคิดว่าเมืองพิเศษในลักษณะใด พึงต้องการอำนาจหน้าที่ใด เป็นสิ่งแรกที่ต้องคิด

สรุปผลการวิจัยตามประเด็นข้อคำถามที่ 4 การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมือง

พิเศษกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจในพื้นที่

โดยความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมดไปในทิศทางเดียวกัน ในกรณีการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการส่วนกลาง ส่วนแต่กรณีการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการส่วนภูมิภาค มีความคิดเห็นแตกต่างกัน ดังนี้

การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค

การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่าง “เมืองพิเศษ” กับราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีความชัดเจน นับเป็นเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องดำเนินการ เนื่องจากเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็อาจมีอำนาจหน้าที่บางประการที่ทับซ้อนหรือซ้ำซ้อนกับหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค

หรือหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งในพื้นที่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดและเป็นเจ้าภาพในการบูรณาการการทำงานในทุกภาคส่วน ในจังหวัดตามระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการนั้น ควรมีการสร้าง ความชัดเจนว่า ระบบ ความสัมพันธ์ควรเป็นไปในลักษณะใด ซึ่งมีความหมายในเชิงโครงสร้างเกี่ยวกับการคงอยู่หรือ การไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั่นเอง ดังตัวอย่างกรณี กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด (เต็มพื้นที่) จึงไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือกรณีเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ไม่ได้มีพื้นที่ครอบคลุมทั้ง จังหวัด ดังนั้น อำนาจหน้าที่บางประการ จึงมีทั้งองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและราชการบริหาร ส่วนภูมิภาครับผิดชอบดูแลอยู่ เป็นต้น

สรุป ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษ

1. หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง
2. หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค
3. หน่วยงานรัฐวิสาหกิจในพื้นที่

สรุป ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการบริหารส่วนกลาง

ผู้ให้ข้อมูลทั้ง 4 ท่าน มีความคิดเห็นตรงกันว่า ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับรัฐบาล จะเป็นไปในลักษณะของการ “กำกับดูแล” โดยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอำนาจหน้าที่หลัก ๆ ของรัฐมนตรีฯ ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา, การตัดสินใจโต้แย้ง ระหว่างฝ่ายบริหารของเมืองแหลมฉบังกับคณะกรรมการที่ปรึกษา เป็นต้น และประการที่สำคัญก็คือ รัฐบาลยังจำเป็นต้องให้เงินอุดหนุนแก่เมืองพิเศษเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป

สรุป ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค

จากการศึกษาและข้อเสนอเกี่ยวกับการยกระดับฐานะแหลมฉบังให้เป็นเมืองรูปแบบ พิเศษดังกล่าวมาข้างต้น ผู้ให้ข้อมูลทั้งสามท่านจะเห็นว่าตรงกันว่า แหลมฉบังจะมีความรับผิดชอบ ครอบคลุมพื้นที่เฉพาะภายในเขตพื้นที่ที่เทศบาลนครแหลมฉบังรับผิดชอบดูแลอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดชลบุรี ดังนั้น จึงควรคงบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคเอาไว้ โดยเฉพาะในส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัด นอกเหนือจากนั้นยังมีหน่วยงาน ราชการบริหารส่วนภูมิภาคอื่น ๆ ที่จะยังคงมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ อาทิเช่น สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลการประกอบกิจการของโรงงาน อุตสาหกรรม (เช่น การอนุญาตตั้งโรงงาน ฯลฯ) เป็นต้น ความคิดที่ให้คงอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้กำกับดูแล “เมืองพิเศษ” นั้น นอกเหนือจากพิจารณาจากมิติในเชิงพื้นที่ที่เมืองพิเศษรับผิดชอบแล้ว ในอีกแง่หนึ่งยังเป็นการสนับสนุนให้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดชลบุรี

สามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถวางกรอบทิศทาง การพัฒนาพื้นที่แหลมฉบังให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด (ซึ่งก็จะต้องเป็นไป ตามยุทธศาสตร์ชาติ (National agenda) ในภาพรวมได้ อีกทั้งในแง่หนึ่ง จังหวัดก็สามารถจัดสรร งบประมาณเงินงบกลางเพื่อเข้ามาดำเนินกิจกรรมหรือโครงการ เพื่อเข้ามาช่วยในการแก้ไขปัญหา ในพื้นที่แหลมฉบังได้อีกด้วย ซึ่งกล่าวสรุปโดยภาพรวม ระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเป็นในเชิงของการประสานนโยบายและการกำกับดูแลนั่นเอง

“แต่ความคิดเห็นอีกทางหนึ่ง เห็นควรขึ้นตรงกับราชการส่วนกลางอย่างเดียว เช่นเดียวกับ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองพิเศษที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคอยู่ในพื้นที่ และขึ้นตรง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อลดความซ้ำซ้อนในเชิงอำนาจการบริหารงาน”

สรุปการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับรัฐวิสาหกิจในพื้นที่

ทั้ง 4 ท่าน มีความเห็นตรงกัน เนื่องจากพื้นที่แหลมฉบังนั้น มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ รับผิดชอบนอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็คือ เทศบาลนครแหลมฉบังแล้ว ยังมีท่าเรือ แหลมฉบัง นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบในพื้นที่ที่ดำเนินกิจกรรมที่ หน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งจากสภาพปัญหาในปัจจุบันที่การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานเป็นไป ในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีการบูรณาการแผนการพัฒนาร่วมกันเท่าที่ควร ส่งผลให้ทิศทางการพัฒนาในพื้นที่กระจัดกระจาย หรือในบางกรณีเมื่อเกิดปัญหาที่สำคัญในเขตนิคม ฯ หรือเขต ท่าเรือ ฯ เทศบาล ฯ ก็ไม่มีอำนาจเข้าไปจัดการ ทั้ง ๆ ที่ในบางกรณีปัญหาเหล่านั้นก็กระทบกับประชาชน ท้องถิ่น เช่น ปัญหายยะ น้ำเสีย อากาศเป็นพิษ ฝุ่นละออง ฯล ฯ และเมื่อกระทบกับประชาชนก็เป็น ภาระของเทศบาลที่จะต้องเข้าไปจัดการหรือแจ้งเป็นรายงานแก่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นที่มี หน้าที่รับผิดชอบโดยตรง โดยที่เทศบาลไม่มีอำนาจดำเนินการโดยตรงแต่ประการใด ดังนั้น เพื่อปรับระบบให้การบริหารจัดการในพื้นที่เป็นการประสานการดำเนินงานหรือบูรณาการดำเนินงาน ร่วมกันระหว่างเทศบาล ฯ ในฐานะเมืองพิเศษกับรัฐวิสาหกิจในที่อยู่พื้นที่ ทั้งในส่วนของนิคม อุตสาหกรรมแหลมฉบังและท่าเรือแหลมฉบังให้มากยิ่งขึ้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายเพิ่มบทบาทให้นายกเมืองแหลมฉบังเข้าร่วมเป็นกรรมการในการบริหารท่าเรือและนิคม อุตสาหกรรม ฯ อันจะส่งผลให้กรอบการพัฒนาในพื้นที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และผู้ที่ได้รับ ประโยชน์ก็คือ ประชาชนและประชาชนนั่นเอง

**สรุปผลการวิจัยตามประเด็นข้อคำถามที่ 5 การพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองรูปแบบพิเศษ
ในการร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.....**

โดยความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มีประเด็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

การที่จะเป็นเมืองพิเศษ กฎหมายต้องพิเศษ อำนาจการบริหารจัดการต้องพิเศษ เป็นสิ่งสำคัญที่สุด ซึ่งเป็นบทสรุปและเป็นคำตอบที่สอดคล้องกัน และเพื่อให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ซึ่งเป็นพื้นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง อันเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจสำคัญของประเทศให้สามารถพัฒนาเป็นเมืองที่น่าอยู่ มีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม และยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน เพื่อการนั้นจึงจำเป็นต้องปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจสังคมที่รูปแบบการปกครองแบบเทศบาลนครไม่สามารถรองรับได้ ให้เปลี่ยนเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีศักยภาพที่จะสามารถรองรับการขยายตัวของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากกว่า จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติจัดตั้งเมืองแหลมฉบังให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นมา ยกตัวอย่าง เรื่องผังเมืองกับประชากรแฝงมากในปัจจุบัน ควรจัดทำผังเมืองเฉพาะของเทศบาลนครแหลมฉบัง โดยที่เทศบาลมีอำนาจในการควบคุมดูแลการปฏิบัติตามผังเมืองและให้อำนาจแก่เทศบาลในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ทั้งในเขตนิคมอุตสาหกรรมและเขตท่าเรือ ทั้งนี้เมื่อเทศบาลมีอำนาจดังกล่าวแล้ว เทศบาลก็มีหน้าที่ที่จะเข้าไปดูแลและดำเนินการจัดทำพื้นที่สีเขียว แหล่งพักผ่อนหย่อนใจและนันทนาการกลับคืนแก่พื้นที่เหล่านั้นด้วย เป็นต้น

**สรุปผลการวิจัยตามประเด็นข้อคำถามที่ 6 ความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนคร
แหลมฉบัง เป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า**

โดยความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมด เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่มีบางประเด็นที่แตกต่างออกไปดังนี้

โดยจากการเจริญเติบโตของทั้งภาคอุตสาหกรรมและการขนส่งดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้ส่งผลให้เกิดปัญหา ทั้งในด้าน โครงสร้างพื้นฐานและการจราจร ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านสังคม ปัญหาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาการอพยพของแรงงานและประชากรแฝง รวมทั้งปัญหาในการบริหารจัดการและการให้บริการแก่ภาคอุตสาหกรรมและการขนส่งของหน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ ทั้งนี้ หากพิจารณาจากลักษณะพิเศษของพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังก็จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า มีแนวโน้มของการเจริญเติบโตด้านอุตสาหกรรมและการขนส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อได้มีการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกแล้วเสร็จสมบูรณ์ โดยการเจริญเติบโตดังกล่าวจะส่งผลให้ปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นขยายตัวเพิ่มมากยิ่งขึ้น และหากไม่มีการเตรียมความพร้อมในการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้าง ตลอดจนระบบการบริหารของเทศบาลนคร

แหลมฉบัง เพื่อรองรับภารกิจในอนาคตก็อาจจะส่งผลเสียหายต่อการบริหารงานของเทศบาล ในอนาคตได้นี้ มีความพร้อมในปัจจุบันที่จะขับเคลื่อนให้เทศบาลนครแหลมฉบัง มีศักยภาพเพียงพอที่จะเป็นเมืองพิเศษได้ และมีความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งจากการศึกษาสามารถวิเคราะห์ได้ว่า ปัจจัยเกื้อหนุนและผลักดันในความเป็นไปได้ของเทศบาลนครแหลมฉบังให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้นั้น ควรพิจารณาที่ ประการแรก การสนับสนุนทางด้านนโยบายจากรัฐบาล ซึ่งในกรณีมีการสนับสนุนอย่างจริงจัง ทั้งระดับชาติ (รัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) และระดับท้องถิ่น พร้อมทั้งมีกฎหมายรองรับการขับเคลื่อนกระบวนการดังกล่าว ประการที่สอง ศักยภาพและความพร้อมของพื้นที่เอง รวมถึงลักษณะจำเพาะของพื้นที่ที่มีความจำเป็นต้องมีรูปแบบการบริหารจัดการแบบมีเอกภาพ ซึ่งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นพื้นที่ที่มีการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจสูงมาก มีท่าเรือและนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ โรงไฟฟ้า โรงกลั่นน้ำมัน และมีทรัพยากรทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่มีความพร้อม รวมทั้งการมีปัญหาที่หลากหลายซับซ้อนรอการแก้ไขปัญหายู่ ประการที่สาม ความต้องการของพื้นที่ หมายถึง ประชาชน ภาคธุรกิจเอกชนในพื้นที่ มีความต้องการและเรียกร้องการบริการสาธารณะที่สูงเกินกว่าศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปจะสามารถบริหารจัดการได้ ซึ่งในกรณีของเทศบาลนครแหลมฉบังได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อความฟังความคิดเห็นและข้อเสนอต่าง ๆ ประการที่สี่ มีงานศึกษาวิจัยรองรับทางวิชาการจนกระทั่งเทศบาลได้ทำการตั้งงบประมาณเพื่อว่าจ้างสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งมีบุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ว่านี้ โดยเฉพาะ อาทิจ รศ. วุฒิสาร ตันไชย และ ศ.ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ให้เป็นผู้เข้ามาทำการศึกษาวิจัยและนำไปสู่การจัดทำร่างกฎหมายขึ้นมาหนึ่งฉบับ และล่าสุดก็ได้ทำการร่างกฎหมายฉบับที่ว่านี้ออกมาเป็นที่เรียบร้อย และเชื่อว่า “ร่าง พรบ. ระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.” และได้นำเสนอเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทยเป็นที่เรียบร้อยแล้วเช่นกัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมในการเปลี่ยนผ่านไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และประการสุดท้าย การให้ความรู้เสริมสร้างความเข้าใจให้กับบุคลากรของท้องถิ่นเองและประชาชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ เพื่อร่วมกันมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ และลดข้อครหาที่ความจำเป็นและเหมาะสมของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่ดังกล่าว

แต่มีประเด็นที่แตกต่างออกไปและน่าสนใจ คือ ความคลุมเครือของหลักเกณฑ์ ในการเปลี่ยนแปลงฐานะ เมื่อไม่มีหลักเกณฑ์ที่ตายตัวก็เป็นข้อดีของความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์ คือ การมีหลักเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนก็เป็นช่องโหว่อีกทางหนึ่งที่ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาต่าง ๆ เช่น เรื่องการจ่ายค่าเอกสาร การคอร์รัปชัน การทับซ้อนของอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและ

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพราะแนวทางในการปฏิบัตินั้นจำเป็นต้องมีความชัดเจนให้ฝ่ายปฏิบัติ โดยเฉพาะจะเกิดปัญหาของการเมืองล้วน ๆ ที่ไม่สามารถปฏิเสธได้เหตุที่เป็นผลเสีย เพราะดำเนินการตามแนวทาง แต่ขาดเส้นสายทางการเมือง เรื่องที่ส่งไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาก็เกิดปัญหาความล่าช้า

สรุปผลการวิจัยตามประเด็นข้อคำถามที่ 7 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการที่เทศบาลนครแหลมฉบังยกฐานะเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

โดยความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมด มีประเด็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้ เนื่องด้วยการบริหารจัดการภายในพื้นที่เทศบาลแหลมฉบังจำเป็นต้องดำเนินการวางแผนการพัฒนาเพื่อรองรับการพัฒนา อันเป็นผลมาจากปัจจัยภายนอก คือ การขยายตัวของท่าเรือ การพัฒนา นิคมอุตสาหกรรม ฯลฯ ภายใต้สภาพเงื่อนไขที่สามารถรองรับได้ เช่น จิตความสามารถหรือศักยภาพของชุมชนในการรองรับการเจริญเติบโต เป็นต้น โดยการบริหารการพัฒนาเหล่านั้น ได้แก่ การพัฒนารูปแบบการจัดบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึงมากยิ่งขึ้น, การพัฒนาระบบการคมนาคมและระบบขนส่งมวลชนในพื้นที่ให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน, การพัฒนาระบบควบคุมดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาการจัดสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ฯลฯ เป็นต้น การจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งทุกประเภทจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย โดยนัยความหมายในที่นี้ หมายถึงเทศบาลฯ มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป “อย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชน สิ่งที่ประชาชนจะได้รับการดูแลให้เหมาะสมกับคำพูดที่ว่า เมืองพิเศษ สำหรับคนพิเศษ ก็คงมาจากงบประมาณที่เป็นธรรม”

ตอนที่ 2 กลุ่มตัวแทนภาคอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ตัวแทนการทำเรือแหลมฉบัง และตัวแทนภาคเอกชน ทั้งหมดตั้งประเด็นคำถาม คือ ความคิดเห็นขององค์กรต่อกรยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ สรุปผลการวิจัยตามประเด็นดังต่อไปนี้

กลุ่มตัวแทนภาคอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นผู้อำนวยการนิคมอุตสาหกรรม สรุปผลการวิจัยตามประเด็นดังต่อไปนี้ การบริหารงานนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ถึง 2 แห่งในเขตเทศบาล คือ นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง และนิคมสวนอุตสาหกรรมเครือสหพัฒน์ มีโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่กว่า 300 โรงงาน ประชากรที่หมุนเวียนทำงานกว่าสองแสนถึงสามแสนคน โดยประเด็นสำคัญที่สรุปได้ดังนี้ คือ จากการเจริญเติบโตในพื้นที่อย่างรวดเร็ว จากชุมชนการเกษตรถึงชุมชนประมงชายฝั่ง ปัจจุบันได้กลายเป็นเมืองอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เต็มรูปแบบ โดยนารายได้เข้ารัฐบาลเป็นหมื่นเป็นแสนล้านบาทต่อปี เพื่อเลี้ยงคนในประเทศ

แต่ในทางกลับกัน ได้สร้างปัญหาแฝงมาทุกรูปแบบ ทั้งประชากรแฝง มลภาวะทุกด้าน การจราจรอื่น ๆ อีกมากมาย ในประเด็นความเห็นในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ เพื่อแก้ไขอำนาจการบริหารงานที่ติดขัด ปลอดภัยจากหน่วยงานอื่น และนำมาซึ่งงบประมาณที่เป็นธรรม นำมาดูแลประชาชนในพื้นที่อย่างเพียงพอ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต ในประเด็นนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง แต่มีประเด็นที่ยังกังวล คือ ในการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับแต่ละหัวข้อ เช่น กฎหมายผังเมือง กับการจัดโซนนิ่งพื้นที่ พื้นที่อุตสาหกรรมหนักเบา พื้นที่สาธารณะ พื้นที่สีเขียว พื้นที่ชุมชน ที่แน่นย้า คือ ผังเมืองใหม่ต้องสอดคล้องกับผังเมืองเก่าและกฎหมายการจราจร ในประเด็นอำนาจการบริหารการจราจร การจัดระบบขนส่งมวลชน และพื้นที่จอดรถ การบังคับใช้กฎหมาย เรื่องงบประมาณสนับสนุนให้ภาครัฐแบ่งอย่างเป็นธรรมให้กับพื้นที่ แต่ไม่ควรเพิ่มภาระให้ภาคอุตสาหกรรมหรือเอกชน โดยการขึ้นภาษี อันนี้ไม่เห็นด้วย ในเรื่องการจัดระบบความสัมพันธ์เห็นด้วยที่เทศบาลจะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของบอร์ดการบริหาร แต่ถ้ากฎหมายยังไม่เปิดช่อง ยินดียกหูโทรศัพท์หรือเชิญมาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้ตลอดเวลา เพื่อการพัฒนาพื้นที่ที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ตัวแทนการทำเรือแหลมฉบัง โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้อำนวยการทำเรือแหลมฉบังสรุปผลการวิจัยตามประเด็นดังต่อไปนี้

ทำเรือแหลมฉบัง เป็นท่าเรือขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 16 ของโลก จากการจัดอันดับของนิตยสารชั้นนำของโลก Loyld list มีพื้นที่ 6,340 ไร่ ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ขึ้นตรงกับกระทรวงคมนาคม เป็นรัฐวิสาหกิจที่นำรายได้กลับคืนสู่กระทรวงการคลังหลายแสนล้านบาท มีบทบาทสำคัญโดดเด่นมากในพื้นที่ เป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของการเรียกร้องให้เทศบาลนครแหลมฉบังยกฐานะเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ สรุปประเด็นสำคัญที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแสดงทัศนะ โดยที่เน้นว่าเป็นความคิดเห็นส่วนตัว แต่เผยแพร่ได้ โดยปัจจุบันท่าเรือกำลังขยายท่าเรือออกไปในเฟสที่ 3 ซึ่งโดนประชาชนต่อต้านอย่างหนัก ซึ่งมาจากสองเฟสแรก ซึ่งดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ไม่เพียงแต่นำความเจริญมาสู่ประเทศไทย แต่ในมุมมองของประชาชนในพื้นที่ความเจริญนั้น อยู่แค่ในเขตท่าเรือและกระจายเงินจายรายได้ตรงนี้กลับคืนส่วนกลางหมด โดยที่ทัศนะส่วนตัวของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณควรให้ความเป็นธรรมกับท้องถิ่น ควรแบ่งให้ท้องถิ่นได้ จัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ มากมายในพื้นที่ พูดยางช่วงบางตอนว่า ถึงรูปหล่อ แต่จนในความหมายก็คือ ถึงจะบริหารงานเก่งขนาดไหน แต่ถ้าไม่มีเงิน ไม่มีงบประมาณก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ในประเด็นความเห็นในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ ผู้วิจัยขอยกบางช่วงบางตอนของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพราะครบถ้วน ไม่ต้องอธิบายเพิ่มเติม

“ในต่างประเทศนะครับ ทำเรื่องนี้เค้าจะขึ้นอยู่กับท้องถิ่น แต่บังเอิญการทำเรื่องแห่งประเทศไทยขึ้นอยู่กับกระทรวงการคมนาคมขึ้นกับรัฐบาลกลาง ในมุมมองที่ประสบความสำเร็จมาท้องถิ่นต้องมาบริหารจัดการทำเรื่องด้วย ไม่ใช่ทำเรื่องบริหารไปทางหนึ่ง ท้องถิ่นบริหารไปทางหนึ่ง คือ มีมุมมองท้องถิ่น ถ้ามองทำเรื่องเป็นตัวสร้างปัญหา เมื่อนั้นจะเป็นความขัดแย้ง (Conflict) สำหรับการทำงานร่วมกัน ผมมองว่าจริง ๆ นะ ตัวเทศบาลต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารทำเรื่องครับ นั่นแหละมันจะประสบความสำเร็จ ผมว่าตัวเทศบาลที่จะเข้ามาบริหารจะต้องมีการกำหนดบทบาททิศทางของการพัฒนาทำเรื่อง นี่คือประเด็นสำคัญ”

“ผมคงสนับสนุนเต็มที่นะครับ สนับสนุนเต็มที่เลย เหมือนที่พี่थाที่สามรถเก็บภาษีเองได้แต่จริง ๆ ตอนนี่เทศบาลก็จัดเก็บภาษีโรงเรียนอยู่ แต่ผมมองว่า สมมตินะครับ ถ้าทำเรื่องเอาเฉพาะในแหลมฉบังนะ มีรายได้ห้าพันล้านบาท ซึ่งปกติแล้วการทำเรื่องก็เอาไปหมด แต่ถ้าสมมติจะถ้าส่งคืนให้กระทรวงการคลังสามพันล้าน อีกส่วนหนึ่งเหลือไว้สำหรับให้ท้องถิ่นบริหารจัดการสองพันล้าน ผมมองว่าใคร ๆ ก็อยากได้ทำเรื่อง ไม่ใช่รายได้กลับไปสู่ส่วนกลางทั้งหมด มันไม่ใช่อย่างนั้นครับ”

ตัวแทนกลุ่ม โรงกลั่นน้ำมัน จำนวน 1 ราย มีตัวแทน คือ บริษัท ไทยออยล์ จำกัด ซึ่งเป็นโรงกลั่นขนาดใหญ่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้จัดการแผนกบริหารงานชุมชน ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในชุมชน รับทราบปัญหา รวมถึงแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนในชุมชน สรุปผลการวิจัยตามประเด็นดังต่อไปนี้

กล่าวคือ โรงกลั่นน้ำมัน ไทยออยล์ ต้องยอมรับว่า การบริหารจัดการน้ำมัน หลีกเลี้ยงที่จะพูดถึงผลกระทบโดยรอบไม่ได้ ทั้งปัญหามลภาวะ อากาศ คว้น ฝุ่น ปัญหาการจราจร มีการกระทบกระทั่งกับชุมชนรอบด้านตลอดเวลา แต่หลังจากที่เปลี่ยนนโยบายด้านการบริหารจัดการรอบชุมชนอย่างจริงจัง ทำให้การยอมรับจากชุมชนดีขึ้น โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญยังแสดงทัศนะเกี่ยวกับด้านปัญหาด้านการรับสมัครงาน รวมถึงราคาน้ำมันก็เป็นไปตามมาตรฐาน แต่ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ไทยออยล์เป็นต้นแบบของการทำ CSR อย่างแท้จริง และมีการทำต่อเนื่องอย่างยั่งยืน ในประเด็นความคิดเห็นเกี่ยวกับการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษในด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญสนับสนุนเต็มที่ แต่แสดงความเป็นห่วงเกี่ยวกับประชากรแฝง ควรมีการจัดการอย่างเป็นระบบ

ตัวแทนกลุ่มขนส่งโลจิสติกส์ (Logistics) จำนวน 1 ราย โดยมีตัวแทน คือ บริษัท ปริญญูทราน (1999) จำกัด ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ประธานกรรมการผู้จัดการ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในวงการโลจิสติกส์ในเขตแหลมฉบังและภายในจังหวัดชลบุรี ระบุปัญหาทุกแง่มุม ในวงการขนส่ง ระบบขนส่งโลจิสติกส์มีความสำคัญอย่างยิ่งในแวดวงอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในพื้นที่ในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ซึ่งเป็นที่ตั้งของท่าเรือขนาดใหญ่และนิคมอุตสาหกรรมถึง 2 แห่ง มีโรงงาน

อุตสาหกรรมกว่า 300 โรงงาน มีรถบรรทุก รถเทรลเลอร์ วิ่งเข้าออกพื้นที่เทศบาลเพื่อลงไปส่งสินค้าที่ทำเรือและนิคมอุตสาหกรรมกว่าเป็นวันละหมื่นเที่ยว สรุปผลการวิจัยตามประเด็นดังต่อไปนี้

ปฏิเสธไม่ได้ว่าสิ่งเหล่านี้นำมาซึ่งความเจริญ เศรษฐกิจมีการเติบโต ประเทศชาติมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่สำหรับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งไม่ได้รับประโยชน์จากตรงนี้ มีแนวคิดที่ว่าสิ่งเหล่านี้มาสร้างปัญหาที่สำคัญกับการดำเนินชีวิตเป็นอย่างมาก เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหามลภาวะ ทั้งทางเสียง ฝุ่นควัน ถนนหนทางชำรุดอย่างรวดเร็วและเกิดอุบัติเหตุเกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่ทุก ๆ วัน โดยที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญรับรู้รับทราบถึงปัญหา แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า การขนส่งมีความจำเป็นเป็นอย่างมาก โดยที่สามารถที่จะแก้ไขได้โดยการศึกษาระบบ โลจิสติกส์อย่างจริงจังและในประเด็นความคิดเห็นเกี่ยวกับการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษในด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า มีความคิดเห็นที่ว่า เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งถ้ายกฐานะแล้วสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเติบโตของเศรษฐกิจโดยที่ทางพื้นที่ไม่ได้เตรียมรับมือไว้คิดขัด ทั้งทางอำนาจหน้าที่และงบประมาณ โดยประเด็นที่อยากให้ทางเทศบาลกลับไปศึกษามีหลายประเด็น ประเด็นแรก คือ เรื่องผังเมือง อยากให้มีการศึกษากันอย่างจริงจัง อย่าทำแบบลู่หน้าปะจุมุก ให้ทุกคนเคารพกฎหมาย เรื่องการจัดระเบียบจราจร จุดตัด จุดแยกต่าง ๆ ควรควบคุมอย่างจริงจัง ประเด็นที่สอง เรื่องการศึกษา ระบบขนส่ง โลจิสติกส์ การขนส่งเดี๋ยวนี้มีการแข่งขันกันสูงมาก ทั้งในและต่างประเทศ มีการศึกษากันอย่างจริงจัง อยากให้เทศบาลนครแหลมฉบังได้มาศึกษา ซึ่งถ้าแก้ไขปัญหเหล่านี้ได้ เทศบาลจะรู้ว่าเงินที่บอกว่าไม่พอจะได้รู้ว่าเงินตรงนี้หายไปไหน ประเด็นที่สาม สุดท้ายถ้าได้เป็นเมืองพิเศษจริง ๆ ควรแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการ เพราะว่าคนทุกคนไม่ได้รู้เรื่องและในเขตเทศบาลนครแหลมฉบังมีองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนตั้งอยู่มากมาย ซึ่งปัจจุบันปัญหาเรื่องการพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ อยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่พูดคุยปรึกษากัน ทำให้ทิศทางการพัฒนากระจัดกระจาย ถ้าเป็นไปได้ควรร่วมกันบูรณาการการทำงาน โดยที่เทศบาลควรเป็นเจ้าภาพในการเชิญตัวแทนแต่ละองค์กร ตัวแทนนั้นควรเป็นระดับบนสุดขององค์กรนั้น ๆ เชิญมาเป็นที่ปรึกษา อาทิเช่น ผอ.นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ผอ.ท่าเรือ ผอ.ขนส่ง ผอ.น้ำประปา ผอ.ไฟฟ้า บุคคลเหล่านี้มีความรู้ความสามารถและรู้ข้อมูลภายในของแต่ละองค์กร ถ้าแต่ละคนมาร่วมกันกำหนดทิศทางในการบริหารจัดการในพื้นที่การพัฒนาก็จะสำเร็จลุล่วงตรงไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ผลประโยชน์สุดท้ายก็ตกสู่ประชาชนท้องถิ่นก็มีความเจริญ

ตอนที่ 3 กลุ่มตัวแทนภาคประชาชน

สรุปประเด็นคำถามเกี่ยวกับความคาดหวังต่อการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ ภาคประชาชนมีความสำคัญสูงสุด เพราะเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการยกฐานะเป็นเมืองรูปพิเศษ โดยแต่ละชุมชนมีประธานชุมชนเป็นตัวแทนประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ และมี

การแต่งตั้งประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการชุมชนทั้ง 23 ชุมชน ตัวแทนภาคประชาชน จำนวน 1 ราย โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการชุมชนทั้ง 23 ชุมชน สรุปผลการวิจัยตามประเด็นดังต่อไปนี้ มีคำพูดจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญว่า

ประชาชนในเขตเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นผู้ที่เสียสละเป็นอย่างมากและเสียสละมาอย่างยาวนานแล้ว ผลกระทบต่าง ๆ จากการเจริญเติบโต ทำให้ปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นในพื้นที่ ปัญหาทุก ๆ ด้าน ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้เรียกร้องที่จะให้เกิดขึ้น แต่เป็นเพราะส่วนกลางมีนโยบายกระจายความเจริญ โดยการนำเอาท่าเรืออุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมมาไว้ในพื้นที่ โดยมีรายได้ปีละกว่าสองแสนล้าน แต่ไม่เคยเหลียวแลประชาชนในพื้นที่ นำกลับเข้าสู่ส่วนกลางหมด ได้เงินจากพื้นที่ตรงนี้ แต่ต้องไปเฉลี่ยความทุกข์ทั้งประเทศ แต่ความทุกข์ตกสู่ประชาชนในพื้นที่ โดยไม่ได้รับการเหลียวแล ทักษะที่ว่าชาวแหลมฉบังเป็นผู้เสียสละจึงหลุดออกมา ซึ่งที่ภาคประชาชนคาดหวังจากการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า เพื่อที่จะมาแก้ไขปัญหาคضاياความยุติธรรมด้านต่าง ๆ เช่น อำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อน การแก้ไขปัญหามาตรฐานการยกระดับคุณภาพชีวิต และสุดท้ายงบประมาณที่เป็นธรรม โดยมีประเด็นและแง่มุมต่าง ๆ หลากหลายประเด็น เช่น เรื่องของการทำงานบริษัทในเขตเทศบาล ควรมีนโยบายรับคนในเขตเทศบาลเป็นอันดับแรก เพื่อที่จะทำให้ครอบครัวอบอุ่น พ่อได้อยู่กับลูก และลูกก็ได้ดูแลพ่อแม่ คงไม่มีใครรักถิ่นฐานตัวเองเท่ากับคนในพื้นที่และคนในครอบครัว การพัฒนาที่สำคัญก็มาจากคนในพื้นที่ที่รักบ้านเกิด ย่อมต้องนำความเจริญมาสู่ชุมชนของตน

เรื่องการแก้ไขปัญหาของคนในพื้นที่ ทั้งเรื่องปัญหาการจราจร มลภาวะ น้ำเสีย ควรให้อำนาจเทศบาลจัดการอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพราะในหน่วยงานอื่นที่อยู่นอกพื้นที่หรือส่วนกลางมาบริหารจัดการทั้งอำเภอและจังหวัด พอประสานงาน ไปก็อ้างว่าไม่มีงบประมาณต้องรอ ซึ่งปัญหาของประชาชนวันเดียวก็ถือว่านานมากแล้ว ควรแก้กฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นบริหารดูแลแก้ปัญหาเพื่อความรวดเร็ว ตอบสนองความต้องการของพี่น้องประชาชน

เรื่องงบประมาณมีความสำคัญและเป็นปัญหามาก เรามีประชากรในเขตเทศบาลประมาณแปดหมื่นคน แต่ประชากรแฝงเกือบสามแสนคน มีโรงงานอุตสาหกรรม มีโรงไฟฟ้า และท่าเรือ ซึ่งนำรายได้เข้ารัฐบาลสองแสนถึงสามแสนล้านบาทต่อปี แต่เงินตรงนี้ไม่เคยตกสู่ประชาชนในพื้นที่ ถ้ารัฐบาลมีความจริงใจในการกระจายอำนาจ พุดและทำเหมือนกับที่เคยหาเสียงไว้ ควรจัดสรรงบประมาณคืนกลับสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม โดยที่ไม่ได้เอากลับคืนมาทั้งหมด เพราะทั้งประเทศก็คนไทยเหมือนกัน แต่ควรแบ่งตามอัตราส่วน เช่น 60/ 40, 80/ 20 ให้เหลือพอที่จะให้เทศบาลมีเงินส่วนนี้เพื่อที่จะนำมายกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน อาจจะมีโรงพยาบาล มีมหาวิทยาลัยเป็นของเราเอง เพื่อดูแลทั้งด้านสุขภาพและการศึกษาแบบครบวงจร และเรื่องที่สำคัญ คือ เรื่องภาษี ถ้าได้รับ

รายได้คืนจากส่วนกลางอย่างเป็นทางการแล้ว คนในพื้นที่อาจได้รับการลดภาษีเสียเพียงครั้งเดียวหรือไม่เสียเลยก็ได้ เรื่องการจัดระบบความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น องค์กรอื่นอาจดูแลกันว่าเอาคุณลุงคุณป้าจบ ป.4 ที่ไหนมาบริหารงานท้องถิ่นขนาดใหญ่ขนาดนี้ และถ้าเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ อาจจะต้องเข้ามามีส่วนบริหารจัดการทั้งท่าเรือและนิคมอุตสาหกรรม จะเอาความรู้ที่ไหนมาบริหารจัดการ ขอบอกเลยว่าอย่างกังวลตรงนี้ สมัยนี้การศึกษาไม่มีที่สิ้นสุด ตัวผมเองก็เป็นที่ปรึกษาหน่วยงานมากมาย เรามีความรู้จากประสบการณ์จริงที่นำมาบริหาร แต่ถ้ากังวลก็จะไปใส่ไว้ในเทศบัญญัติ ตั้งเป็นกฎหมายเลยว่า ผู้ที่จะมาเป็นผู้บริหารทุกคนต้องเรียนจบอย่างน้อยปริญญาตรี หรือจะเอาปริญญาโทเลยก็ได้ สิ่งสุดท้ายที่สำคัญ คือ ถามว่าจะสำเร็จไหม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญตอบเลยว่า การยกฐานะเป็นเมืองรูปแบบพิเศษไม่ได้อนุมัติโดยประชาชน แต่อนุมัติโดยรัฐมนตรี ผู้ให้ข้อมูลสำคัญฝากว่า ถ้าอยากเห็นบ้านเมืองมีความเจริญรุ่งเรือง ซึ่งปัจจุบันมีเมืองพิเศษอยู่ 2 เมือง คือ เมืองหลวงได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองท่องเที่ยว ได้แก่ เมืองพัทยา ถ้าอยากเห็นเมืองพิเศษในรูปแบบอื่นบ้าง ขอให้เลือกเทศบาลนครแหลมฉบัง

สรุปแนวคิดเกี่ยวกับข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ การเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีสาเหตุจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (เทศบาล) ไม่สามารถจัดการปัญหาของพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังได้ ซึ่งได้แก่ ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาการวางผังเมือง ปัญหาคุณภาพชีวิต อันเป็นปัญหาหลักที่เทศบาลนครแหลมฉบังประสบมาเป็นเวลานาน ซึ่งปัญหาความสามารถของเทศบาลที่ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ มีองค์ประกอบ 2 ประการสำคัญ ดังนี้ 1) ปัญหาอำนาจหน้าที่ที่ผ่านมาเทศบาลประสบปัญหาในการจัดการบริการสาธารณะ เพราะไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นเพียงผู้สนับสนุนหรือขอความช่วยเหลือในปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ขณะเดียวกันก็ขาดการประสานงานร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นผลจากอำนาจหน้าที่ยังมีการถ่ายโอนล่าช้า อำนาจหน้าที่บางอย่างมีการทับซ้อนกัน ในพื้นที่ไม่มีความเป็นเอกภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ได้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นภารกิจที่ควรเป็นอำนาจจัดทำบริการสาธารณะและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยากดำเนินการ แต่กฎหมายจัดตั้งไม่ได้บัญญัติไว้ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่มีความพยายามเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ 2) ปัญหางบประมาณ เนื่องจากปัญหาพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังเกิดขึ้นมีปริมาณมาก แต่ขณะเดียวกันรายได้ของเทศบาลมีอย่างจำกัด เงินอุดหนุนได้รับไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาและศักยภาพการพัฒนาพื้นที่ให้รองรับความเจริญเติบโตได้

ซึ่งรายได้ที่ได้รับการจัดสรรไม่สอดคล้องกับรายได้ของเทศบาลนครแหลมฉบัง ดังนั้น เหตุผลของงบประมาณไม่เพียงพอ จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของปัญหาความสามารถในการบริหารจัดการ การเรียกร้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จึงเป็นประเด็นที่นำมาเรียกร้องให้มีงบประมาณในการบริหารจัดการเพิ่มมากขึ้น

จากการศึกษางานวิจัยที่ผ่านมา ทั้งจากเอกสารต่าง ๆ และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ทุกภาคส่วน สามารถสรุปผลการศึกษาตามทัศนะของผู้วิจัยถึงข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ การเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้แบ่งเป็นอำนาจหน้าที่ 2 ส่วนสำคัญ คือ อำนาจหน้าที่พื้นฐานตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม) และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีอำนาจเท่ากับเทศบาลนคร นอกจากนี้ยังได้มีการขยายภารกิจและอำนาจหน้าที่พิเศษที่เพิ่มขึ้นมาจากอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร เพื่อให้มีความสามารถในการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปอย่างเทศบาลนครมีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความพิเศษที่แตกต่างจากพื้นที่ โดยทั่วไปบทสรุป การเกิดขึ้นของความเคลื่อนไหวและข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่า ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ใช้กฎหมายกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่การคลังให้เหมือนกันทั่วประเทศ ส่งผลให้เกิดปัญหาในการปกครองท้องถิ่นของไทย โดยเฉพาะการขาดศักยภาพในการบริหารจัดการพื้นที่ จึงทำให้หลายฝ่ายออกมาเรียกร้องให้มีการปรับปรุงเชิงสถาบัน เพื่อให้มีการออกแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน เนื่องจากการออกแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้ระบบรวมศูนย์เป็นจุดบ่มเพาะของการเคลื่อนไหวให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจากข้อเรียกร้องที่มุ่งปรับเปลี่ยนในข้างต้น

ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคต จึงควรหันมาปรับปรุงเชิงสถาบัน กล่าวคือ การปรับปรุงระเบียบแบบแผนการปกครองท้องถิ่น โดยการมุ่งไปที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และการถ่ายโอนอำนาจจากราชการส่วนกลาง เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่การคลังและการบริหารบุคคลที่เหมาะสมกับท้องถิ่นนั้น ๆ มากกว่า การกำหนดมาตรฐานจากส่วนกลาง ซึ่งจะส่งผลให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งเหมาะสมกับสภาพพื้นที่นั้น ๆ จะทำให้สามารถตอบสนองความต้องการตามข้อเรียกร้องได้มากกว่าการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ขณะเดียวกันพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนา ก็ต้องส่งเสริมให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่สามารถ

ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ต้องมีลักษณะรูปแบบพิเศษที่มุ่งเน้นเพื่อการบริหารพื้นที่ที่พิเศษอย่างแท้จริง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของกรณี เทศบาลนครแหลมฉบัง ควรจะออกแบบให้มีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การคลังและการบริหารบุคคลที่เน้นไปที่การจัดการปัญหาเฉพาะที่เกิดจากการพัฒนาพื้นที่ที่เป็นทั้งท่าเรือขนาดใหญ่และนิคมอุตสาหกรรมให้มีอำนาจพิเศษ เพื่อสร้างศักยภาพในการพัฒนาการจัดการบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้ทรงประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็ต้องสามารถแก้ไขปัญหาพื้นที่และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ เพราะบางครั้งการมุ่งเน้นที่พัฒนาลักษณะเฉพาะมากเกินไป จะทำให้ละเลยความเป็นอยู่ทั่วไป ฉะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการบริหารจัดการพื้นฐานที่ดี ขอเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย ศึกษาผ่านกรณี เทศบาลนครแหลมฉบัง ในอนาคตจึงต้องมีการออกแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากความต้องการของคนในพื้นที่ที่สามารถรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจและการขยายตัวของท่าเรือ เพื่อรองรับการขยายตัวของปริมาณปัญหา รวมถึงความซับซ้อนของการบริหารจัดการมากยิ่งขึ้น จากการศึกษาข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบังครั้งนี้ ทำให้ได้ทราบถึงปัญหาหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่เกิดขึ้นและแนวโน้มรูปแบบและลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จะเกิดขึ้นในอนาคต นับได้ว่าเป็นพัฒนาการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ซึ่งจะนำไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่นต่อไป ในเรื่องความร่วมมือ จากผลการศึกษายังพบว่า ความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความเห็นด้วยในทิศทางเดียวกันเกี่ยวกับเทศบาลนครแหลมฉบัง มีการเตรียมความพร้อมในทุกด้าน ได้แก่ ความพร้อมด้านลักษณะเฉพาะของพื้นที่ หรือภูมิศาสตร์ท้องถิ่นในการเป็นกลุ่มเมืองอุตสาหกรรมและเมืองท่า การทำประชาคม การจัดเวทีสาธารณะ การร่างกฎหมายเมืองพิเศษ โดยมีข้อเสนอแนะ คือ ต้องการให้เทศบาลนครแหลมฉบังมีการบริหารจัดการที่ดี ไม่เพิ่มภาระให้ภาคเอกชน โดยการเก็บภาษีภาคเอกชนเพิ่มขึ้น มีการดำเนินงานร่วมกันแบบบูรณาการระหว่างเทศบาลนครแหลมฉบังในฐานะเมืองพิเศษกับรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในพื้นที่ โดยแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เพิ่มบทบาทให้นายกเทศบาลนครแหลมฉบังเข้าร่วมเป็นกรรมการในการบริหารท่าเรือและนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง เพื่อให้กรอบการพัฒนาในพื้นที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

อภิปรายผล

การอภิปรายผลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ จะเป็นการนำเสนอให้เห็นถึงการศึกษาร่วมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ ด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า รวมถึงศึกษาความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

โดยมีรายละเอียดต่าง ๆ ที่ได้อธิบายไว้ ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา เพื่อสามารถที่นำมาวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งนครแหลมฉบังในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ด้วยเหตุนี้การแสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีส่วนผลักดันและเป็นปัจจัยให้การจัดตั้งนั้นประสบความสำเร็จ ดังนั้น การแสดงให้เห็นถึงข้อมูลต่าง ๆ สามารถบ่งชี้ถึงความพร้อมและความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ทิศทางในการศึกษาในครั้งนี้ จึงมีข้อมูลหลากหลายด้านได้ถูกเชื่อมโยงกับปัจจัยต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดตั้งนครแหลมฉบัง พร้อมทั้งวิเคราะห์ผลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้มาสรุปเป็นข้อเสนอแนะในมุมมองของผู้ศึกษา อันที่กลายเป็นแนวทางในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเมืองต่าง ๆ ต่อไป

จากการศึกษาครั้งนี้ ประเด็นที่ได้นำเสนอในบทที่ผ่านมา ทั้งบทที่ 1 และบทที่ 2 ที่นำเสนอความเป็นมา แนวความคิดและองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกระบวนการจัดตั้งและปัจจัยทางด้านความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สามารถนำมาวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ดังนั้น จากการศึกษาครั้งนี้ จึงเป็นการชี้ให้เห็นถึงประเด็นต่าง ๆ 3 ส่วน ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า
2. เพื่อศึกษาความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า
3. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

โดยแบ่งการอภิปราย ออกเป็น 3 ส่วน ตามประเด็น ดังนี้

ส่วนที่ 1 กลุ่มผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง มีประเด็นอภิปรายผลการศึกษา ดังนี้
ประเด็นเกี่ยวกับแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

โดยประเด็นแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า จากการวิจัยพบว่าความคิดเห็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 ท่าน ได้กล่าวถึงทิศทางการเจริญเติบโตของเทศบาลนครแหลมฉบัง

โดยมีท่าเทียบเรือน้ำลึกขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 16 ของโลกกว่า 300 ไร่ มีนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ถึง 2 แห่ง คือ เครือสหพัฒน์และนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง มีโรงงานอุตสาหกรรม มีโรงกลั่นขนาดใหญ่ 3 แห่ง ทั้งไทยออยล์ เอสโซ่ ปตท. คลังเก็บก๊าซและน้ำมันอีก 6 แห่ง แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว น่าจะนำมาซึ่งปัญหากระทบวิถีชีวิตของประชาชนรวดเร็วและจากการเจริญเติบโตทั้งภาคอุตสาหกรรมและการขนส่งท่าเรือได้ส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง “ ก่อให้เกิดปัญหาทั้งสิ่งแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐาน ถนนหนทาง การจราจร การอพยพของแรงงาน และประชากรแฝง ปัญหาด้านสังคม และหากไม่มีการเตรียมความพร้อมในการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้าง ตลอดจนจนระบบการบริหารของเทศบาลนครแหลมฉบัง เพื่อรองรับภารกิจในอนาคตก็อาจจะส่งผลเสียต่อการบริหารงานของเทศบาลในอนาคตได้ เมื่อคำนึงถึงปัญหาหลายประการดังกล่าว จึงสมควรจัดระเบียบการปกครองพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังเสียใหม่ให้เหมาะกับสถานการณ์ และเพื่อให้การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นที่ของนิคมอุตสาหกรรม อันเป็นพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญของประเทศให้สามารถพัฒนาเป็นเมืองนำอยู่ มีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (2554, หน้า 21) กล่าวคือ ท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบการบริหารจัดการแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงท้องถิ่นที่มีลักษณะทางกายภาพหรือองค์ประกอบทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือเป็นท้องถิ่นซึ่งมีปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในพื้นที่บริเวณเดียวกัน (สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, 2554, หน้า 21)

และในส่วน of ลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น จากการวิจัยพบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวไปในทิศทางเดียวกัน คือ ประเทศไทยของเรามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ด้วยกัน 5 รูปแบบ คือ อบจ. เทศบาล อบต. กทม. และก็มีเมืองพัทยา ซึ่งแต่ละรูปแบบก็จะมีกฎหมายเป็นของตัวเอง ในการกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ หรือหลักเกณฑ์อะไรต่าง ๆ จะเห็นว่า 3 กลุ่มแรก ภารกิจโดยภาพรวมแล้ว จะไม่ค่อยมีความต่างกันเท่าไร มีเรื่องของพื้นที่เข้ามาเป็นหลักในการแบ่งส่วน สองกลุ่มหลัง คือ กทม. และพัทยา สองเมืองหลังนี้แหละที่เราเรียกกันว่า เมืองพิเศษ คือ มีกฎหมายเป็นของตัวเอง มีอำนาจหน้าที่เฉพาะที่เพิ่มมากขึ้นกว่า 3 กลุ่มแรก เหตุผลก็เพราะเพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการ เนื่องจากลักษณะและองค์ประกอบต่าง ๆ ของสองเมืองนี้ ความพิเศษต่างไปจากสามกลุ่มแรก กทม. มีความพิเศษในแง่ของความเป็นเรื่องหลวงของประเทศ ส่วนเมืองพัทยามีความพิเศษในแง่ของความเป็นเมืองท่องเที่ยว

หลักการคิดของเทศบาลนครแหลมฉบัง คือ มีลักษณะเฉพาะ มีความพิเศษ ตั้งแต่ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2534 เป็นที่ตั้งของท่าเรือน้ำลึกระหว่างประเทศ ที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก มีโรงงานมากกว่า 200 โรงงาน มีโรงกลั่นน้ำมันเป็นแหล่งเศรษฐกิจสำคัญของประเทศ มีประชาชนเข้ามาอาศัยเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก

“หลักเกณฑ์ที่ใช้ในระดับสากล เมืองพิเศษจะมีหลักเหมือนกันทั่วโลก หนึ่งคือเมืองหลวง ซึ่งมีความพิเศษในตัว คือ เป็นศูนย์รวมความเจริญอีกส่วนหนึ่ง คือ จังหวัดใดหรือสถานที่ใดมีเมืองท่าหรือท่าเรือเมืองนั้น จะถูกกำหนดให้โตเป็นอันดับสอง ฉะนั้น แหลมฉบังหรือมาบตาพุดมีท่าเรือที่ทำรายได้ให้รัฐเป็นแสนล้านก็ต้องสนับสนุนและผลักดันให้เป็นเมืองพิเศษ ซึ่งสอดคล้องกับสถาบันพระปกเกล้า (2554, หน้า 21) ที่กล่าวสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป ความแตกต่างนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นต้น โดยลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ทำให้การใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปไม่เหมาะสม ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการคิดค้นหารูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าวข้างต้น ในกรณีของประเทศไทย มีองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพียง 2 รูปแบบ คือ เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร ในกรณีของกรุงเทพมหานครได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ด้วยเหตุที่เป็นเมืองหลวง เป็นศูนย์กลางทุกด้าน และเป็นมหานครที่มีความสำคัญ ส่วนเมืองพัทยามีการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ด้วยเหตุที่เมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยว รวมทั้งเป็นการทดลองรูปแบบสภา ผู้จัดการเมือง (City-manager) ในประเทศไทย (สถาบันพระปกเกล้า, 2554, หน้า 21)

ซึ่งตรงกับแนวคิดของวสันต์ เหลืองประภัสร์ (2554, หน้า 45-47) กล่าวไว้ว่า แนวคิดพื้นฐานสำคัญในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในพื้นที่หนึ่ง ๆ ให้มีการบริหารจัดการในรูปแบบพิเศษรูปแบบต่าง ๆ นั้น เริ่มต้นจากความจำเป็นอันเกิดจาก “ความจำเพาะของพื้นที่ท้องถิ่น” ที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ กล่าวคือ ในแต่ละท้องถิ่นจะมีลักษณะของพื้นที่ที่แตกต่างกันไป ซึ่งรวมไปถึงการสร้างอัตลักษณ์ของท้องถิ่นให้กลายเป็นความโดดเด่นด้านต่าง ๆ อาทิ เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นแหล่งท่องเที่ยว, พื้นที่อุตสาหกรรม, พื้นที่ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม, พื้นที่ที่เป็นเมืองขนาดใหญ่ เป็นต้น โดยพื้นที่เหล่านี้มีลักษณะเฉพาะที่สามารถจะส่งเสริมผลักดันให้เกิดการพัฒนาอภิพิเศษในการบริหารจัดการพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยพื้นที่ที่มีลักษณะจำเพาะนี้อาจจะทำให้การบริหารจัดการภายใต้รูปแบบทั่วไปอาจไม่มี
 อาจตอบสนองต่อสภาพการณ์ดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่เกื้อหนุนต่อสภาพปัญหาและความต้องการ
 เฉพาะของพื้นที่ เสียโอกาสในการพัฒนาศักยภาพที่พื้นที่นั้น ๆ มีอยู่ โดยองค์ประกอบพื้นฐานของ
 การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีรายละเอียดดังนี้ (วสันต์ เหลืองประภัสร์,
 2554, หน้า 45-47)

ประเด็นที่ 2 คือ เหตุผลที่มาของการพัฒนาพื้นที่แหลมฉบังให้เป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

จากการวิจัยพบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 ท่าน แสดงทัศนคติไปในทิศทางเดียวกันเกี่ยวกับ
 เหตุผลที่มาของการพัฒนาพื้นที่แหลมฉบังให้เป็นเมืองรูปแบบพิเศษ สาเหตุของข้อเรียกร้องให้มีการ
 การจัดตั้งแหลมฉบังให้เป็นเมืองรูปแบบพิเศษ มีสาเหตุจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ
 ทั่วไป (เทศบาล) ไม่สามารถจัดการปัญหาของพื้นที่แหลมฉบังได้ ซึ่งได้แก่ ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน
 ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาการวางผังเมือง ปัญหาคุณภาพชีวิต และปัญหาประชากรแฝง อันเป็น
 ปัญหาหลักที่เทศบาลนครแหลมฉบังประสบมาเป็นเวลานาน ซึ่งปัญหาความสามารถของเทศบาลที่
 ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้
 มีองค์ประกอบ 2 ประการสำคัญ ดังนี้

1. ปัญหาอำนาจหน้าที่ ที่ผ่านมามเทศบาลประสบปัญหาในการจัดการบริการสาธารณะ
 เพราะไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นเพียงผู้สนับสนุนหรือขอ
 ความช่วยเหลือในปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ขณะเดียวกันก็ขาดการประสานงานร่วมมือกันในการจัดทำ
 บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นผลจากอำนาจหน้าที่ที่ยังมีการถ่ายโอนล่าช้า อำนาจหน้าที่บางอย่างมีการทับ
 ซ้อนกันในพื้นที่ ไม่มีความเป็นเอกภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้องค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ได้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นภารกิจ
 ที่ควรเป็นอำนาจจัดทำบริการสาธารณะและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอยากดำเนินการ แต่กฎหมาย
 จัดตั้งไม่ได้บัญญัติไว้ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่มีความพยายามเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ

2. ปัญหางบประมาณ เนื่องจากปัญหาพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังเกิดขึ้นมีปริมาณมาก
 แต่ขณะเดียวกันรายได้ของเทศบาลมีอย่างจำกัด เงินอุดหนุนได้รับไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย ส่งผล
 ต่อการแก้ไขปัญหาและศักยภาพการพัฒนาพื้นที่ให้รองรับความเจริญเติบโตได้ ซึ่งรายได้ที่ได้รับ
 การจัดสรรไม่สอดคล้องกับรายได้ของเทศบาลนครแหลมฉบังที่ได้รับ จากภาวะที่เป็นพื้นที่ที่เป็น
 ที่ตั้งของการท่าเรือ นิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ถึง 2 แห่ง โรงไฟฟ้า และ โรงกลั่นน้ำมัน ซึ่งแต่ละปี
 เก็บภาษีเฉพาะพื้นที่เทศบาล 2-3 แสนล้านบาท แต่มีงบประมาณในการบริหารจัดการเพียงปีละ 7-8
 ร้อยล้านบาท ดังนั้น เหตุผลของงบประมาณไม่เพียงพอ จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของปัญหา

ความสามารถในการบริหารจัดการ การเรียกร่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จึงเป็นประเด็นที่นำมาเรียกร่องให้มีงบประมาณในการบริหารจัดการเพิ่มมากขึ้น โดยประเด็นนี้สอดคล้องกับแนวคิดของอุษา ไบหยก (2538, หน้า 227) ที่เสนอแนวคิด “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป คือ มีสภาท้องถิ่นที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง และมีผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง การมีโครงสร้างที่ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้น ยังเป็นไปเพื่อให้มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยการมีโครงสร้างที่แตกต่างไปนี้ อาจเป็นกรณีที่มีการจัดรูปแบบการบริหารจัดการที่ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น รูปแบบการบริหารเมืองพัทยาตามกฎหมายเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ที่มี การนำเอารูปแบบสภา-ผู้จัดการ (City-manager) ซึ่งเป็นการนำรูปแบบการบริหารเทศบาลในประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามาใช้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นก็เป็นส่วนสำคัญที่จะ ผลักดันให้พื้นที่ที่มีความเจริญในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยทั่วไปมักจะมีการกำหนดที่มาของผู้บริหารที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เช่น ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ในกรณีของกรุงเทพมหานครตามกฎหมายเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และผู้บริหารที่มาจากการว่าจ้างมืออาชีพ ในกรณีของเทศบาลเมืองพัทยาตามกฎหมายเดิม ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521”

อุษา ไบหยก (2538, หน้า 227) ยังกล่าวถึง “ขอบข่ายภารกิจอำนาจหน้าที่ ดังนี้ ต้องมีความสอดคล้องกับลักษณะจำเพาะและความต้องการในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ในพื้นที่ ซึ่งมีอยู่หลากหลายและซับซ้อนเป็นอย่างมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมักจะมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นองค์กรปกครองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีการบริหารจัดการท้องถิ่นและดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นที่มีลักษณะบางประการต่างไปจากพื้นที่อื่นของประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ให้แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินการต่าง ๆ เช่น กรณีเมืองพัทยา เนื่องจากเมืองพัทยามีลักษณะเป็น “เมืองท่องเที่ยว” การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับเมืองพัทยาจึงมีการกำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ใน “การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว” ซึ่งก็ไม่ได้มีการกำหนดไว้ในท้องถิ่นอื่น เป็นต้น”

ที่มาของแหล่งรายได้เป็นประเด็นที่สำคัญ อุษา ไบหยก (2538, หน้า 227) ได้แสดงแนวคิดเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า ประการที่สำคัญที่สุดในการพิจารณาว่าท้องถิ่นใดควรที่จะบริหารจัดการใน

รูปแบบ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” นั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ ประเด็นเรื่อง “รายได้” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องมีความเพียงพอที่จะบริหารจัดการตนเองได้มากพอที่จะให้บริการสาธารณะในท้องถิ่น โดยต้องมีอิสระด้านการคลัง ทั้งนี้ เพราะหากท้องถิ่นไม่มีศักยภาพในทางรายได้ที่พอเพียงในการนำมาใช้จัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้กับประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบของตนแล้ว ท้องถิ่นนั้นก็จะต้องพึ่งพิงรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งนั่นก็ย่อมหมายความว่า ท้องถิ่นดังกล่าวก็จะยังขาดอิสระในด้านการคลังนั่นเอง การมีงบประมาณเป็นของตนเองนั้น หมายถึง การมีรายรับรายจ่ายที่สามารถควบคุมดูแลและกำหนดนโยบายได้เองระดับหนึ่ง มีอำนาจในการตัดสินใจตามความต้องการของท้องถิ่นโดยตรง ฉะนั้น จำเป็นต้องมีฐานะการคลังที่เป็นอิสระ ทั้งนี้ ในทางกฎหมายเองต้องให้มีความสามารถในการใช้จ่ายเงินด้วยตนเองได้ ก็คือ ลักษณะของการเป็นนิติบุคคล โดยต้องคำนึงถึงการบริหารการคลังเป็นสำคัญในการใช้งบประมาณให้คุ้มค่าได้ ประโยชน์สูงสุด โดยองค์ประกอบของงบประมาณท้องถิ่นก็คือ งบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย กล่าวคือ งบประมาณรายรับหรือส่วนที่เป็นรายได้ของท้องถิ่นเองตามกฎหมาย นั่นคือ ภาษีท้องถิ่น ทั้งทางตรงและทางอ้อม การหารายได้ของท้องถิ่นเองจากค่าบริการต่าง ๆ รวมถึงเงินช่วยเหลือและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่จัดสรรให้ และจากการกู้ยืมในการลงทุนด้านต่าง ๆ ในส่วนของ งบประมาณรายจ่ายก็มีสองลักษณะ คือ รายจ่ายประจำและรายจ่ายในลักษณะของการลงทุนหรือการพัฒนาต่าง ๆ จากโครงการใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น หรือเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของท้องถิ่นเอง ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีการบริหารจัดการในรูปแบบพิเศษ จึงมีความจำเป็นต้องมีระบบการคลังที่ดี มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการดำเนินการกิจอย่างมีอิสระและคล่องตัว

ประเด็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะเมืองรูปแบบพิเศษ

จากการวิจัยพบว่า ผู้ให้ผลสำคัญทั้ง 4 ท่าน ได้แสดงทัศนะประเด็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะเมืองรูปแบบพิเศษไปในทิศทางเดียวกัน คือ นอกเหนือจากภารกิจหน้าที่โดยทั่วไปที่เทศบาลฯ จะต้องมีศักยภาพหรือความพร้อม ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพของการจัดการแล้ว ก็ยังปรากฏว่าอำนาจหน้าที่ทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมหรือส่งผลให้เทศบาลสามารถแก้ไขปัญหาสำคัญเร่งด่วนบางประการได้ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่ได้ให้อำนาจแก่เทศบาลไว้ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งในพื้นที่จังหวัด บางหน่วยงานเป็นหน่วยดำเนินการในกรณีของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลฯ ก็จำเป็นต้องมีทั้งเครื่องมือและบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาสาธารณภัยหรือภาวะฉุกเฉิน ซึ่งมีความซับซ้อนทางเทคโนโลยีที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาในพื้นที่ เช่น การรั่วของน้ำมันลงสู่ทะเลจากโรงกลั่นน้ำมัน การกำจัดขยะพิษจากโรงงาน ไฟไหม้ ฯลฯ เป็นต้นที่กล่าวข้างต้น ซึ่งมีหน่วยรับผิดชอบ คือ สำนักงาน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ในทางปฏิบัติหน่วยงานดังกล่าวก็มีได้ปฏิบัติงานประจำอยู่ในพื้นที่ตลอดเวลา ดังนั้น จึงไม่สามารถรับทราบปัญหาได้อย่างแท้จริง อีกทั้งหน่วยดังกล่าวยังขาดแคลนงบประมาณเพื่อเข้ามาบริหารจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้เฉพาะในบางพื้นที่ที่ได้เป็นต้น เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาเฉพาะที่เกิดในพื้นที่ ดังนั้น เทศบาลที่จะได้รับการยกฐานะขึ้นมาจึงควรมี “อำนาจพิเศษ” บางประการในการดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายที่นอกเหนือเฉพาะไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแล ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (2554 หน้า 42-43) ที่กล่าวเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการจัดตั้งกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และผลจากแนวความคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือแนวคิดเมืองพิเศษในการแก้ไขปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะเห็นได้ว่า โครงสร้างและระบบการบริหารภายในองค์กรยังไม่สะท้อนภาพให้เห็นคุณลักษณะของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้อย่างชัดเจนมากนัก ฉะนั้น หากกล่าวถึงความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จึงมีความหมายที่ครอบคลุมมากกว่าการมีโครงสร้างและมีอำนาจหน้าที่เหมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หากโดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอาจครอบคลุมไปจนถึงอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคที่ดำเนินการอยู่ในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ หากเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งใดแห่งหนึ่งขึ้นมา ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคจะต้องโอนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของตนมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษดังกล่าว เพื่อให้มีการจัดการหรือการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเบ็ดเสร็จครอบคลุมทุกด้าน

อำนาจหน้าที่พิเศษเพิ่มเติมอื่น ๆ โดยที่สถาบันพระปกเกล้า (2554, หน้า 21) ได้กล่าวถึงคือ ในการจัดตั้งเขตพื้นที่ในการบริหารงานในรูปแบบพิเศษนั้น หัวใจสำคัญก็คือ “อำนาจหน้าที่” ที่มีความพิเศษแตกต่างจากเขตพื้นที่ที่มีการบริหารงานในรูปแบบทั่ว ๆ ไป โดยถือได้ว่าการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่มีความพิเศษที่สามารถบริหารจัดการพื้นที่ได้อย่างเป็นเอกภาพ เป็นหัวใจที่สำคัญของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ดังนั้น “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” จึงหมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป เพื่อให้สามารถบริหารจัดการพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ รวมถึงประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวด้วย เครื่องมือและทรัพยากรทางการบริหารจัดการ การจะทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะบริหารจัดการพื้นที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่ได้รับเพิ่มเติมมาได้นั้น ก็ควรมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีการจัดสรรเครื่องมือและทรัพยากรทางการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ในทุก ๆ มิติ การบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่จะมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยเครื่องมือที่มีความสำคัญ ได้แก่

1. ภารกิจหน้าที่ที่จะต้องมีการจัดสรรอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมมากกว่าเดิมให้ท้องถิ่นสามารถที่จะรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมถึงการจัดการพื้นที่ด้านอื่น ๆ ได้อย่างเต็มที่เพื่อสอดคล้องกับความจำเป็นของพื้นที่ของตน โดยมีเครื่องมือทางกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดให้ไว้เป็นสำคัญที่จะใช้ในการจัดสรรอำนาจการดำเนินการภารกิจหน้าที่เพิ่มเติมต่าง ๆ ทั้งนี้กลุ่มภารกิจสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษสามารถจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก คือ ภารกิจหน้าที่ที่มีการ “ถ่ายโอน” หมายถึง กลุ่มภารกิจที่เป็นบริการสาธารณะทั่วไป ซึ่งสามารถที่จะถ่ายโอน (Devolve) ให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำได้เพิ่มเติมมากกว่าท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป อาทิ งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคต่าง ๆ การจัดการผังเมือง การส่งเสริม การลงทุน การจัดระเบียบและดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ เป็นต้น ส่วนในกลุ่มที่สอง คือ ภารกิจหน้าที่ที่ “มอบหมาย” หรือ “มอบอำนาจ” หมายถึง กลุ่มภารกิจที่ส่วนราชการต่าง ๆ มีอาจจะถ่ายโอนให้ท้องถิ่นได้โดยเด็ดขาด เนื่องจากเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในทางปกครองหรือเป็นภารกิจที่จะต้องมี “แบบแผน” (Uniformity) และ “มาตรฐาน” (Standard) ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่สามารถใช้หลักมอบหมายหรือมอบอำนาจ (Delegation) ให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำแทนได้ภายใต้เงื่อนไขหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการจัดทำบริการที่ส่วนราชการที่เป็นเจ้าของอำนาจดังกล่าวได้วางไว้ ทั้งนี้ส่วนราชการที่มอบอำนาจจะยังคงมีอำนาจเหนือท้องถิ่นในฐานะผู้กำกับดูแลอยู่เหมือนเดิม และในส่วนกลุ่มที่สาม คือ ภารกิจหน้าที่ที่ “ส่งต่อความรับผิดชอบ” หมายถึง กลุ่มภารกิจที่ส่วนราชการมีอาจจะถ่ายโอนหรือมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับด้านความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือเป็นประเด็นปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า แต่เป็นกลุ่มภารกิจที่ท้องถิ่นสามารถเข้ามามีบทบาทสนับสนุน มีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ หรือมีการเกื้อหนุนการดำเนินการภารกิจดังกล่าวให้เกิดประสิทธิภาพ รวดเร็ว และสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยมอบหมายให้ท้องถิ่นเป็น “จุดเชื่อมต่อ” หรือหน่วยประสานงานระหว่างส่วนราชการเจ้าของอำนาจกับชุมชนท้องถิ่น ทั้งในด้านของการรับเรื่องจากประชาชนแทนในรูปแบบต่าง ๆ การจัดเก็บข้อมูลการรายงานสภาพปัญหาและอื่น ๆ ที่เกื้อหนุนการทำงานของส่วนราชการให้ดียิ่งขึ้น (สถาบันพระปกเกล้า, 2554, หน้า 21)

2. อำนาจทางการคลังและงบประมาณ นับว่าเป็นทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่มีความสำคัญยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งแหล่งรายรับและอำนาจในการใช้จ่ายจะต้องสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ที่เพิ่มเติมมากขึ้นและพิเศษขึ้นนั่นเอง โดยในรายรับที่ต้องมีเพิ่มขึ้น สามารถได้มาจาก

2.1 การจัดเก็บภาษี โดยหลักแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมักจะไม่สามารถกำหนดชนิดภาษีเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะของท้องถิ่นได้ แต่สามารถที่จะกำหนดอัตราการจัดเก็บเพิ่มเติมจากอัตราปกติได้ (Surcharge taxes) หรือในกลุ่มภาษีร่วม (Share taxes) ก็ควรจะมีการจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมากกว่าท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

2.2 จากค่าธรรมเนียมและค่าบริการต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มรายรับนี้ควรจะเป็นแหล่งรายได้สำคัญเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในความสามารถที่จะจัดเก็บได้เอง ทั้งจากค่าธรรมเนียมและค่าบริการที่ท้องถิ่นนั้น ๆ รับผิดชอบจัดทำเพิ่มเติมขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป หรือการจัดเก็บจากส่วนราชการที่มอบหมายหรือมอบอำนาจให้ท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการต่าง ๆ แทน

2.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่มีความจำเป็นจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมในการดำเนินงานของท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยเฉพาะเงินอุดหนุนด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในพื้นที่ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่พิเศษ

3. การบริหารงานบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษควรจะมีขีดหย่อนในด้านการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรของตนเอง เพื่อที่จะมีความสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ ที่มีเพิ่มมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านของการสรรหาว่าจ้างการกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมี ความจำเป็นในการสร้างระบบการ “ยืมตัว” หรือการโยกย้ายถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ภายในท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นการชั่วคราว เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบจัดทำกลุ่มภารกิจที่มีการถ่ายโอนเพิ่มเติมได้อย่างราบรื่นมีประสิทธิภาพ

ประเด็นการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

จากการวิจัยพบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 ท่าน ให้ข้อมูลสอดคล้องกันในประเด็นการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการส่วนกลาง แต่ในกรณีส่วนราชการส่วนภูมิภาคมีการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันดังนี้

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการบริหารส่วนกลาง

ผู้ให้ข้อมูลทั้ง 4 ท่าน มีความคิดเห็นตรงกันว่า ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับรัฐบาลจะเป็นไปในลักษณะของการ “กำกับดูแล” โดยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอำนาจหน้าที่หลัก ๆ ของรัฐมนตรีฯ ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา, การตัดสินใจโต้แย้งระหว่างฝ่ายบริหารของเมืองแผลมฉบักับคณะกรรมการที่ปรึกษา เป็นต้น ซึ่งตรงกับแนวคิดของ นลินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2545, หน้า 6-7) ที่กล่าวไว้ว่า ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับผู้มีอำนาจกำกับดูแล หากกล่าวว่าการปกครองท้องถิ่นจะไม่ได้เกี่ยวข้องกับ การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐโดยตรง แต่การปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของ ประชาธิปไตย หากประเทศมีการกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว การปกครอง ท้องถิ่นก็จะมีคามเข้มแข็ง เพราะข้อความที่กำหนดไว้จะเป็นแนวนโยบายในเรื่องกระจายอำนาจ อย่างแท้จริง ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ จึงเป็นพื้นฐานในการวางบทบาทความสัมพันธ์ให้กับหน่วยงาน ของรัฐระดับต่าง ๆ ต่อมา ในการบริหารกิจการบ้านเมืองความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น รัฐจะมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อกำกับดูแลดังนี้

1. การกำกับดูแลโดยกฎหมาย ซึ่งรัฐออกกฎหมายควบคุมท้องถิ่นในรูปแบบของการกำหนด อำนาจหน้าที่ว่าจะทำอะไรบ้าง
2. การกำกับดูแลโดยการตรวจสอบ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคในฐานะเป็นตัวแทน ของส่วนกลางเป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติงานของท้องถิ่นทุกระดับ
3. การกำกับดูแลโดยรัฐบาล มีอำนาจยุบสภาท้องถิ่นหรือให้บริหารท้องถิ่นพ้นตำแหน่ง หากมีการกระทำที่ส่งผลเสียหายแก่ประชาชนหรือขัดกฎหมาย
4. การกำกับดูแลโดยเงินอุดหนุน ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ให้เงินอุดหนุน จึงเป็นความชอบธรรม ที่จะควบคุมหรือกำหนดเงื่อนไข
5. การกำกับดูแลโดยระเบียบการคลัง ซึ่งได้กำหนดระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรายได้ ทรัพย์สินงบประมาณ การเบิกจ่ายการตรวจสอบ เป็นต้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นแนวทาง ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้คิดริเริ่มในการร่วมแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จึงทำให้ ท้องถิ่นในปัจจุบันเริ่มมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค

จากการวิจัยพบว่า ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการยกระดับฐานะแหลมฉบังให้เป็นเมืองพิเศษ ดังกล่าวมาข้างต้น ผู้ให้ข้อมูลทั้งสามท่านจะเห็นว่าตรงกันว่า แหลมฉบังจะมีความรับผิดชอบ ครอบคลุมพื้นที่เฉพาะภายในเขตพื้นที่ที่เทศบาลนครแหลมฉบังรับผิดชอบดูแลอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดชลบุรี ดังนั้น จึงควรคงบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคเอาไว้ โดยเฉพาะในส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัด นอกเหนือจากนั้นยังมีหน่วยงาน ราชการบริหารส่วนภูมิภาคอื่น ๆ ที่จะยังคงมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ อาทิเช่น สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลการประกอบกิจการของโรงงาน อุตสาหกรรม (เช่น การอนุญาตตั้งโรงงาน ฯลฯ) เป็นต้น ความคิดที่ให้คงอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้กำกับดูแล “เมืองพิเศษ” นั้น นอกเหนือจากพิจารณาจากมิติในเชิงพื้นที่ที่เมืองพิเศษรับผิดชอบแล้ว ในอีกแง่หนึ่งยังเป็นการสนับสนุนให้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดชลบุรี

สามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถวางกรอบทิศทาง การพัฒนาพื้นที่แหลมฉบังให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด (ซึ่งก็จะต้องเป็นไป ตามยุทธศาสตร์ชาติ (National agenda) ในภาพรวมได้ อีกทั้งในแง่หนึ่งจังหวัดก็สามารถจัดสรร งบประมาณเงินงบกลางเพื่อเข้ามาดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเพื่อเข้ามาช่วยในการแก้ไขปัญหา ในพื้นที่แหลมฉบังได้อีกด้วย ซึ่งกล่าวสรุปโดยภาพรวมระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเป็นในเชิงของการประสานนโยบายและการกำกับดูแลนั่นเอง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับเมืองพัทยา เนื่องจากเมืองพัทยาคือระบบการปกครอง ท้องถิ่น ดังนั้น จึงต้องอยู่ในการกำกับดูแลโดยรัฐบาล ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง และรัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่ให้จังหวัดกำกับดูแลแทน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจหน้าที่ ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้ ส่วนในกรณีของการควบคุมดูแลจากกระทรวง มหาดไทยนั้น กระทรวงมหาดไทยควบคุมการบริหารราชการเมืองพัทยา โดยดำเนินการผ่านผู้ว่า ราชการจังหวัดก่อนไปถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจ ยุบสภาเมืองพัทยาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ การควบคุมการบริหารราชการเมืองพัทยาดังกล่าว เป็นไปตามลักษณะของการควบคุมภายในการปกครองท้องถิ่นทั่วไป

แต่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีประเด็นแตกต่างออกไปที่จะแยกการบริหารจัดการระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาคออกจากกันและขึ้นตรงราชการส่วนกลางเพียงอย่างเดียว ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของบุญอริ ยีหะ (2550, หน้า 23) ที่เสนอแนวคิดดังกล่าวในประเด็นนี้ คือ แนวความคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น เพื่อให้มีอำนาจ หน้าที่ในการรับผิดชอบดูแลประชาชนในท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น นอกเหนือไปจากการมีโครงสร้างการบริหาร การกำหนดที่มาของผู้บริหาร การมีอำนาจหน้าที่ จัดบริการสาธารณะและการบริหารงานบุคคลที่มีการกำหนดโดยเฉพาะบางประการให้ต่างไปจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบอื่นแล้ว ในบางประเทศยังได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับผู้มีอำนาจกำกับดูแลให้ต่างไปจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น กรุงโซลในประเทศเกาหลีใต้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล กล่าวคือ กรุงโซลจะขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง เป็นต้น หรือในกรณีของไทยเองนั้น กรุงเทพมหานคร ก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั่นเอง

การบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่น

“การบริหารงานบุคคล” ขององค์กรที่มีการจัดรูปแบบเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น รูปแบบพิเศษนั้น จะเห็นได้อย่างชัดเจน กรณีของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาที่มีเจ้าหน้าที่และ

บุคลากรเป็นจำนวนมาก จึงมีการจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากองค์กรท้องถิ่นอื่น คือ กรุงเทพมหานครมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร (ก.กทม.) และคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา) ทำหน้าที่เป็นองค์กรการบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองดังกล่าว เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารมากขึ้น จากลักษณะที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น เป็นเพียงลักษณะใดลักษณะหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเท่านั้น ดังนั้น จึงอาจจะมีลักษณะอื่น ๆ ได้อีก ทั้งนี้เป็นไปตามการจัดรูปแบบให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าว สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มากที่สุด โดยหลักการที่เกี่ยวกับลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545) ได้อธิบายไว้อีกว่า การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่นั้น จำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ด้วย ในบางพื้นที่ที่มีความแตกต่างจากพื้นที่โดยส่วนใหญ่ของประเทศ หรืออาจจะมีเหตุผลความจำเป็นอย่างอื่นที่ทำให้การดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปดำเนินการได้ผลไม่ดีเท่าที่ควร ก็จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเฉพาะหรือเป็นรูปแบบพิเศษเข้ามาดำเนินการแทน ทั้งนี้การกำหนดรูปแบบการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย เพื่อที่จะได้มีการกำหนดรูปแบบการบริหารที่เหมาะสม สอดรับกับลักษณะของท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมที่เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษ กับรัฐวิสาหกิจในพื้นที่

จากการวิจัยพบว่า ผู้ให้ข้อสำคัญทั้ง 4 ท่าน แสดงความคิดเห็นตรงกัน เนื่องจากพื้นที่แหลมฉบังนั้น มีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบนอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็คือเทศบาลนครแหลมฉบังแล้ว ยังมีท่าเรือแหลมฉบัง นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบในพื้นที่ที่ดำเนินกิจกรรมที่หน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งจากสภาพปัญหาในปัจจุบันที่การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีการบูรณาการแผนการพัฒนา ร่วมกันเท่าที่ควร ส่งผลให้ทิศทางการพัฒนาในพื้นที่กระจัดกระจาย หรือในบางกรณีเมื่อเกิดปัญหาที่สำคัญในเขตนิคม ๆ หรือเขตท่าเรือ ๆ เทศบาล ๆ ก็ไม่มีอำนาจเข้าไปจัดการ ทั้ง ๆ ที่ในบางกรณีปัญหาเหล่านั้นก็กระทบกับประชาชนท้องถิ่น เช่น ปัญหาขยะ น้ำเสีย อากาศเป็นพิษ ฝุ่นละออง ฯลฯ และเมื่อกระทบกับประชาชนก็เป็นภาระของเทศบาลที่จะต้องเข้าไปจัดการหรือแจ้งเป็นรายงานแก่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง โดยที่เทศบาลไม่มีอำนาจดำเนินการโดยตรงแต่ประการใด ดังนั้น เพื่อปรับระบบให้การบริหารจัดการในพื้นที่เป็นการประสาน

การดำเนินงานหรือบูรณาการดำเนินงานร่วมกันระหว่างเทศบาล ฯ ในฐานะเมืองพิเศษกับรัฐวิสาหกิจ ในที่อยู่พื้นที่ ทั้งในส่วนของนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังและท่าเรือแหลมฉบังให้มากยิ่งขึ้น ผู้วิจัย จึงเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพิ่มบทบาทให้นายกเมืองแหลมฉบังเข้าร่วมเป็นกรรมการ ในการบริหารท่าเรือและนิคมอุตสาหกรรม ฯ อันจะส่งผลให้กรอบการพัฒนาในพื้นที่เป็นไป ในทิศทางเดียวกัน และผู้ที่ได้รับประโยชน์ก็คือ ประเทศชาติและประชาชนนั่นเอง โดยสอดคล้อง กับแนวคิดของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่เสนอแนวคิด จากการศึกษา ที่ผ่านมาระยะพบว่า การก่อตั้งและการบริหารจัดการท่าเรือในประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น มีลักษณะที่สำคัญ ซึ่งสามารถเปรียบเทียบกันได้ดังต่อไปนี้

1. การบริหารจัดการท่าเรือในประเทศไทยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การเป็นศูนย์กลาง ในการขนส่งทางน้ำ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการขนถ่ายและกระจายสินค้าไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งภายใน และต่างประเทศ ส่วนการบริหารจัดการท่าเรือในประเทศญี่ปุ่นนั้น นอกจากจะมีเป้าหมาย ในการเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางเรือแล้ว ยังมีเป้าหมายในการเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมที่พัค อาศัยและเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจด้วย

2. ท่าเรือในประเทศไทยนั้น รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดนโยบาย วางแผน และดำเนินการ เองทั้งหมด โดยผ่านคณะกรรมการท่าเรือแห่งประเทศไทย โดยไม่มีองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เข้าไปเกี่ยวข้อง ส่วนในประเทศญี่ปุ่นนั้น รัฐบาลกลางโดยกระทรวงคมนาคมเป็นผู้กำหนดนโยบาย และบริหารจัดการในระดับชาติ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดนโยบายและบริหาร จัดการในส่วนของเมือง ในลักษณะที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลกลาง

3. ในประเทศไทยนั้น ท่าเรือถือเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่จะต้องแสวงหา รายได้และผลกำไรเข้ารัฐ ส่วนในประเทศญี่ปุ่นนั้น ท่าเรือถูกใช้ในฐานะเป็นกลยุทธ์ในการขยาย ความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ดังนั้น กิจการทำเรือจึงถูกออกแบบ ให้เป็นบริการสาธารณะและเน้นให้ท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท่าเรือโดยตรง โดยที่รายได้จากการบริหารจัดการท่าเรือใช้ในการบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่นเพื่อรองรับภาระ ที่เป็นผลกระทบจากการดำเนินกิจการท่าเรือ ซึ่งมีได้มีเป้าหมายในการแสวงหารายได้เพื่อนำส่ง รัฐบาลกลางเป็นหลัก (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 170)

ผู้วิจัยเห็นว่า การที่จะนำแนวคิดการบริหารจัดการเมืองท่าของญี่ปุ่นมาใช้ในกรณีของ ประเทศไทยนั้น ปัจจัยที่สำคัญที่สุด คือ ทักษะคิดของการบริหารภาครัฐ ถ้าทราบใดที่ยังมองว่าท่าเรือ เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีหน้าที่หารายได้เข้ารัฐและการขยายสาขาท่าเรือไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ เป็นไปในลักษณะของการขยายสาขาของบริษัทตามแบบธุรกิจเอกชนแล้ว การเปลี่ยนแปลงย่อมจะ เป็นได้ยาก แต่ถ้าหากมองการก่อตั้งท่าเรือในฐานะกลยุทธ์ที่ใช้กระจายความเจริญ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ

และสังคมไปสู่ส่วนภูมิภาค (ดังเช่น ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น) การเปลี่ยนแปลงที่จะให้มีคณะกรรมการที่เป็นสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการของการทำเรื่องที่ย่อมมีความเป็นไปได้มากขึ้น

ประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้ในการโน้มน้าวให้รัฐบาลเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องให้ท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้นก็คือ ผลกระทบและความรับผิดชอบที่ท้องถิ่นต้องประสบอยู่ในปัจจุบันจากการมีท่าเรืออยู่ในพื้นที่ ด้วยการชี้ให้เห็นว่า ท้องถิ่นต้องแบกรับภาระในด้านต่าง ๆ เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหามลภาวะ ปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหาด้านสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการที่ท้องถิ่นต้องรับภาระ เป็นต้น โดยที่ท้องถิ่นไม่ได้มีสิทธิมีเสียงและผลตอบแทนอย่างเพียงพอ ซึ่งงานวิจัยที่มีคุณภาพที่สามารถชี้ให้เห็นถึงผลกระทบเหล่านี้ นับเป็นสิ่งสำคัญที่จะใช้ในการโน้มน้าวให้รัฐบาลหันมาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนในพื้นที่ได้ทราบว่า ในต่างประเทศนั้นประชาชนในพื้นที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการอย่างไรก็จะเป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนและผู้นำท้องถิ่นเกิดจิตสำนึกและผนึกกำลังกันเรียกร้องให้ชุมชนของตนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการมากยิ่งขึ้น

ประเด็น การพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองรูปแบบพิเศษ มาตรการสำคัญในร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.....

จากการวิจัยพบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 ท่าน เห็นถึงความสำคัญ เพราะประเด็นการพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองรูปแบบพิเศษ มาตรการสำคัญในร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ..... นั้น เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการ โดยที่ได้มีการยกวางขึ้นมาแล้ว รอแค่มีการใส่ ปี พ.ศ. เท่านั้น โดยทั้งหมดแสดงความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

จากนโยบายการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกในพื้นที่บริเวณแหลมฉบังให้เป็นฐานทำเรือน้ำลึกและศูนย์กลางอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมที่ไม่มีมลพิษที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ อันกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ อาทิเช่น ปัญหาประชากรแฝง ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านการใช้ที่ดิน ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนปัญหาด้านความเสื่อมถอยของวัฒนธรรม เป็นต้น ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงปัญหาหลายประการดังกล่าว จึงสมควรจัดระเบียบการปกครองพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ และเพื่อให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ซึ่งเป็นพื้นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง อันเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจสำคัญของประเทศฯ ให้สามารถพัฒนาเป็นเมืองที่น่าอยู่ มีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม และยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน เพื่อการนั้นจึงจำเป็นต้องปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง

ของสภาพเศรษฐกิจสังคมที่รูปแบบการปกครองแบบเทศบาลนครไม่สามารถรองรับได้ให้เปลี่ยนเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีศักยภาพที่จะสามารถรองรับการขยายตัวของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากกว่า จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติจัดตั้งเมืองแหลมฉบังให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นมา ซึ่งจากความคิดเห็นข้างต้นนั้น ความสำคัญเกี่ยวกับประเด็นกฎหมายนั้น สอดคล้องกับแนวคิดของวุฒิสาร ตันไชย (2554, หน้า 30-31) ที่กล่าวไว้ว่า ความพร้อมในด้านการพัฒนาเป็นรูปแบบพิเศษต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือ การร่างกฎหมายจะเกิดขึ้นหลังจากที่มองเห็นแล้วว่ามีโอกาส เมื่อมีการศึกษาแล้วก็มีกระบวนการหารือ มีการรับฟังความคิดเห็น มีการทำประชาคมหลายครั้ง มีการจัดเวทีสาธารณะ บั๊จย็เง็อน ไชเหล่านี้นำมาสู่การร่างกฎหมายเมืองรูปแบบพิเศษ ถ้าได้ฟังกัซันพิเศษแล้ว ถึงสำคัญต่อมา คือ ต้องออกแบบโครงสร้างให้มีกลไกของการที่จะสร้าง (Trust) หรือความไว้วางใจระหว่างกัน (วุฒิสาร ตันไชย, 2554, หน้า 30-31)

ประเด็น ความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

จากการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 ท่าน มีประเด็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่มีบางประเด็นที่โดยที่กล่าวกันไว้ว่า เมืองพิเศษไม่ใช่ทุก ๆ เมืองสามารถเป็นกันได้ จากข้อความนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวไว้ ซึ่งเป็นประเด็นที่แหลมคมสามารถอธิบายสิ่งต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี กระบวนการทุกสิ่งทุกอย่างเท่าที่จะสามารถผลักดันและดำเนินการด้วยตัวของเทศบาลเองได้ บัดนี้ก็ได้เดินทางมาไกลจนสุดปลายทางเท่าที่จะทำได้แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการออกไปพูดคุยทำความเข้าใจกับประชาชน จัดเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ซึ่งมีทั้งหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน และตัวแทนของคนทุกภาคส่วนในแหลมฉบังออกมาร่วมกันในมุมมองและแสดงความคิดเห็นกันอย่างพร้อมเพียง จนกระทั่งเทศบาลได้ทำการตั้งงบประมาณเพื่อว่าจ้างสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งมีบุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ว่านี้ โดยเฉพาะ อาทิจ รศ. วุฒิสาร ตันไชย และ ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ให้เป็นผู้เข้ามาทำการศึกษาวิจัยและนำไปสู่การจัดทำร่างกฎหมายขึ้นมานั่งฉบับ และล่าสุดก็ได้ทำการร่างกฎหมายฉบับที่ว่านี้ออกมาเป็นที่เรียบร้อย และเชื่อว่า “ร่าง พรบ. ระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.” และได้นำเสนอเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทยเป็นที่เรียบร้อยแล้วเช่นกัน

แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการทั้งหมดที่กล่าวมานี้ก็ยังไม่ใช่กระบวนการสุดท้ายสุดที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงในการยกฐานะขึ้นเป็นเมืองพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบังอยู่ดี เพราะยังมีขั้นตอนในการพิจารณาของฝ่ายที่มีอำนาจอีกหลายขั้นตอนมากนัก ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใน

ระดับประเทศ กว่าที่ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวจะประกาศใช้ได้จริงหรืออาจถูกทำให้ตกหล่นไปในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งก็เป็นได้ ซึ่งนั่นก็เป็นเรื่องที่เกิดเกินกว่าการควบคุมของชาวแหลมฉบัง ซึ่งตรงกับแนวคิดของวุฒิสภา ต้น ไชย (2554, หน้า 30-31) ที่แสดงความคิดเห็นในประเด็นนี้ว่า

ปัจจัยในด้านความพร้อมที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของเมืองรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย ประการแรก คือ ความพร้อมในด้านการเติบโตของเมืองนั้น สอดคล้องกับทิศทางการบริหารของประเทศ ปัจจุบันนี้ สมุย แม่สอด แหลมฉบัง สอดคล้องกับทิศทางของการพัฒนาประเทศ

ประการที่สอง คือ ความพร้อมของท้องถิ่นในด้านการมีส่วนร่วม การพัฒนาเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ จึงไม่ใช่เริ่มต้นจากศูนย์ ต้องเริ่มต้นจากการมีงานศึกษามาบางส่วนแล้ว เช่น แหลมฉบัง มีการศึกษามาก่อนและมีการคุยกับประชาชน สมุยก็มีการคุยกับประชาชนและมีการศึกษามาก่อน ฉะนั้น เรื่องความพร้อมของท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

ประการที่สาม คือ ความพร้อมในด้านการพัฒนาเป็นรูปแบบพิเศษต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือ การร่างกฎหมายจะเกิดขึ้นหลังจากที่มองเห็นแล้วว่ามีโอกาส เมื่อมีการศึกษาแล้วก็มีกระบวนการหารือ มีการรับฟังความคิดเห็น มีการทำประชาคมหลายครั้ง มีการจัดเวทีสาธารณะ ปัจจัยเงื่อนไขเหล่านี้ นำมาสู่การร่างกฎหมายเมืองรูปแบบพิเศษ ถ้าได้ฟังกั้นพิเศษแล้ว สิ่งสำคัญต่อมา คือ ต้องออกแบบ โครงสร้างให้มีกลไกของการที่จะสร้าง (Trust) หรือความไว้วางใจระหว่างกัน

ประเด็นประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการที่เทศบาลนครแหลมฉบังยกฐานะเป็นเมืองพิเศษ

จากการวิจัยพบว่า คำกล่าวของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ หยิบยกมาโดยไม่ตัดทอนในบางช่วง บางตอนว่า “แนวคิดที่เราพยายามผลักดันก็คือ ประชาชนที่อยู่ในเมืองที่มีสถานะพิเศษอย่างแหลมฉบังหลัก ๆ ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษอยากยกตัวอย่าง เช่น เมืองมาบตาพุดที่เขาเป็นนิคม โรงงาน อุตสาหกรรมหนัก ถามว่าพี่น้องชาวมาบตาพุด เขาอยากได้ไหม เขาไม่อยากจะ แต่รัฐบาลบอกว่า โรงงานอุตสาหกรรมหนักต้องมาอยู่ที่มาบตาพุด เหมือนกับผลึกเข้าไป ซึ่งเขาก็ไม่มีทางเลือก เพราะ โรงงานอุตสาหกรรมหนักก็แปลว่าต้องมีพิษต้องมีมลภาวะ รัฐบาลเก็บภาษีจากจังหวัดระยอง เป็นแสนล้าน ผมถามว่าคนที่นี่เขามีสิทธิที่จะได้รับการดูแลเป็นพิเศษหรือไม่ เพราะฉะนั้น ก็ต้องให้ความพิเศษกับเขา ให้งบประมาณ ให้อำนาจ เช่นเดียวกับที่แหลมฉบังต้องการพัฒนา ยกตัวอย่าง เช่น เราอาจจะไปสร้างโรงพยาบาลของเราเอง แล้วก็จัดให้มีเครื่องมือที่ทันสมัย จ้างแพทย์มา ทำการรักษาพิเศษ มาดูแลสุขภาพประชาชน โรคภัยไข้เจ็บบ้าง โรคต้องใช้เงินเยอะในการรักษา เรามีสิทธิเก็บเงินประชาชนถูกกว่าโรงพยาบาลทั่วไป เพราะเราซื้อเครื่องมือแพทย์ของเราเอง ใครมีภูมิลาเนาเทศบาลนครแหลมฉบังอาจรักษาฟรีก็ได้ นี่ก็ตัวอย่างเป็นแนวคิด

เพราะฉะนั้น การยกฐานะเป็นเมืองพิเศษ ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำเป็นเทศบาลนครแหลมฉบัง เปรียบเหมือนวัยรุ่นที่กำลังจะโตเต็มที่ เราเกิดมาเพื่อความพิเศษ เรามีศักยภาพและมีทิศทางที่เป็น ลักษณะเฉพาะของเรา แต่เรากลับถูกจำกัดอยู่ในกรอบบางอย่างที่เป็นอุปสรรคต่อการดูแลทุกข์สุข ของพี่น้องประชาชน เพราะฉะนั้น เราก็อยากฝากไปถึงรัฐบาล กรุณาให้ความสำคัญกับสิ่งที่เรานำเสนอ เราจำเป็นต้องอาศัยระบบที่อยู่ในร่างกฎหมายฉบับนี้ เพื่อที่เราจะได้ดูแลทุกข์สุขของประชาชน ได้อย่างที่ควรจะเป็น ถ้าหากรัฐบาลมีความจริงใจที่จะกระจายอำนาจอย่างที่พูดกันทุกยุคสมัยพูดกัน มาตลอด เราก็หวังว่ากฎหมายที่เรานำเสนอจะได้รับการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอ ต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชน “สิ่งที่ประชาชนจะได้รับการดูแลให้เหมาะสมกับ คำพูดที่ว่า เมืองพิเศษสำหรับคนพิเศษ ก็คงมาจากงบประมาณที่เป็นธรรม” และอีกสามท่านที่นำเสนอ แม้ดูจะเหมือนนโยบายประชานิยม แต่ถ้าศึกษาตั้งแต่บทที่ 1 จนถึงบรรทัดนี้ ผู้วิจัยมีความคิดเห็น ในประเด็นดังกล่าว คือ ปัญหาอุปสรรคจากหลายส่วน ซึ่งสะท้อนถึงกลไกการทำงานเดิมที่ขาด ประสิทธิภาพ หรือขาดการบูรณาการทำงานร่วมกัน

ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตกระทั่งยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบันก็เนื่องด้วยมีการส่งผลกระทบ ในสามส่วนด้วยกัน ได้แก่ ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน การขาดเอกภาพในการทำงาน ของหน่วยงานราชการ และผลกระทบต่อองค์กรภาคธุรกิจ เอกชนต่าง ๆ ซึ่งในพื้นที่นี้ จึงมี ความจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยการมีระบบบริหารจัดการที่เป็นเอกภาพ ซึ่งใน กลไกปัจจุบันอาจยังไม่มีการใช้จริงจัง หรือไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการอย่างมีอิสระ ดังนั้น การนำเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นจากทั้งสามส่วนข้างต้นนั้น จะเห็นว่าปัญหาการขาดเอกภาพของการทำงาน โดยเฉพาะบทบาทของหน่วยงานของรัฐในการบริหารจัดการพื้นที่นั้น มีอุปสรรค ลำบาก ทำให้ ไม่สามารถบริการประชาชนและสามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถ้าแก้ตรง ประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และงบประมาณที่เป็นธรรม ผลประโยชน์ตกสู่ประชาชน

ส่วนที่ 2 กลุ่มตัวแทนภาคอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ตัวแทนการทำเรือ แหลมฉบัง และตัวแทนภาคเอกชน ทั้งหมดตั้งประเด็นคำถาม คือ ความคิดเห็นขององค์กรต่อ การยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ อภิปรายผลการวิจัยตามประเด็น ดังต่อไปนี้

โดยผู้วิจัยได้อภิปรายในภาพรวมของความคิดเห็นของแต่ละท่าน โดยในส่วนของผู้ให้ ข้อมูลสำคัญ ทั้งกลุ่มตัวแทนภาคอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ตัวแทนการทำเรือ แหลมฉบัง และตัวแทนภาคเอกชน ทั้ง 3 นี้ มีทัศนคติต่อการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็น เมืองรูปแบบพิเศษ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ พร้อมที่จะให้ความสนับสนุนและเห็นด้วยทุกประการ โดยในส่วนของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ภาคอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง กล่าวว่า ในการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ หลีกเลียงไม่ได้ที่จะสร้างปัญหาในพื้นที่ ทั้งด้านประชากรแฝง

แย่งที่ทำมาหากินของคนในพื้นที่ อีกทั้งงบประมาณต่าง ๆ ก็ต้องนำมาดูแลบุคคลเหล่านี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งโรงพยาบาล การจัดเก็บขยะ การจราจร ปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ และปัญหาเหล่านี้ทางพื้นที่จะปฏิเสธที่จะไม่รับไม่ได้ เพราะเป็นที่ที่มีนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เป็นที่ที่ทุกคนในประเทศมุ่งที่จะเข้ามาทำงาน แต่ที่แก้ไขได้ โดยการเตรียมพร้อมทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ การจัดเก็บรายได้ การสร้างกฎหมายและบังคับใช้อย่างเข้มงวด ทั้งด้านผังเมือง โชนนึ่งพื้นที่ กฎหมายจราจร การวางระบบขนส่งมวลชน รวมถึงให้ส่วนกลางตระหนักถึงความซับซ้อนของปัญหาเห็นถึงความสำคัญที่จะต้องแบ่งงบประมาณอย่างเป็นธรรม เพื่อจะได้มาแก้ไขปัญหาการจัดการบริการสาธารณะอย่างครอบคลุมและรวดเร็ว ซึ่งในภาพรวมตรงกับความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในส่วนของตัวแทนการทำเรือแหลมฉบัง ที่กล่าวในประเด็นที่ว่า เนื่องจากการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโลก ทำให้เกิดการแข่งขันอย่างรุนแรง และถ้าประเทศไทยไม่กระดิกพลิกตัว ไม่ทำอะไรสักอย่าง จะทำให้ภาคการขนส่งทางทะเลทั่วโลกก็อาจจะหนีไปขึ้นเทียบท่าเรือที่อื่น เช่น สิงคโปร์ เวียดนาม หรือพม่า เพราะปัจจุบันการทำเรือแหลมฉบังเกิดติดขัด เนื่องจากมีปริมาณเรือเข้าออกเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดสภาวะที่เรียกว่า คอขวด ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการขยายท่าเรือ ซึ่งปัจจุบันมี 2 เฟส จำเป็นต้องสร้างเฟสที่ 3 เพื่อการรองรับตรงนี้ แต่ปฏิเสธไม่ได้ แค่แสดงแนวคิดขยายท่าเรือออกไปในที่สาธารณะก็โดนต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก เพราะว่าท่าเรือเป็นสาเหตุสำคัญที่สุด ตกเป็นจำเลยสังคมว่า ปัญหาทุกด้านเกิดจากการมาของท่าเรือ เฉพาะในส่วนของพื้นที่แหลมฉบังนั้น การพัฒนาตามแผนฯ ดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่” ในพื้นที่อันกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การก้าวเข้าไปสู่รูปแบบการใช้ชีวิตของผู้คนในเมืองอุตสาหกรรม (Industrial life) และการสูญเสียความเป็น “เมืองน่าอยู่” ของชุมชน

จากการเจริญเติบโตของทั้งภาคอุตสาหกรรมและการขนส่งดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐานและการจราจร ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านสังคม ปัญหาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาการอพยพของแรงงานและประชากรแฝง รวมทั้งปัญหาในการบริหารจัดการและการให้บริการแก่ภาคอุตสาหกรรมและการขนส่งของหน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ ทั้งนี้ หากพิจารณาจากลักษณะพิเศษของพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังก็จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า มีแนวโน้มของการเจริญเติบโตด้านอุตสาหกรรมและการขนส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อได้มีการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกแล้วเสร็จสมบูรณ์ โดยการเจริญเติบโตดังกล่าวจะส่งผลให้ปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นขยายตัวเพิ่มมากยิ่งขึ้น และหากไม่มีการเตรียมความพร้อมในการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้าง ตลอดจนระบบการบริหารของเทศบาลนครแหลมฉบัง เพื่อรองรับภารกิจในอนาคตก็อาจจะส่งผลเสียหายต่อการบริหารงานของเทศบาลในอนาคตและใน

ส่วนของภาคเอกชนทั้ง 2 กลุ่มคือกลุ่มโรงกลั่นน้ำมัน คือ บริษัทไทยออยล์ และ กลุ่มขนส่งโลจิสติกส์ ได้ให้การสนับสนุน และเห็นด้วยที่เทศบาลนครแหลมฉบัง ยกฐานะเป็นเมืองพิเศษ

ส่วนที่ 3 กลุ่มตัวแทนภาคประชาชน อภิปรายประเด็นคำถามเกี่ยวกับความคาดหวังต่อการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

จากการศึกษาที่ผ่านมา กรณีผู้ให้ข้อมูลสำคัญในภาคประชาชน ทุกสิ่งทุกอย่างเกี่ยวกับปัญหาจากการเจริญเติบโตของเมืองการเข้ามาของท่าเรือ นิคมอุตสาหกรรม มีผลทำให้การดำเนินชีวิตเปลี่ยนไป การแก้ปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ใกล้ชิดที่สุดก็คือ เทศบาลก็มีแต่หน้าที่ขาดทั้งเงินและอำนาจ สิ่งที่ทำให้ข้อมูลสำคัญคาดหวังที่จะมาพร้อมการยกฐานะก็คือ การยกระดับคุณภาพชีวิต ทั้งการดูแลสิ่งแวดล้อม การจราจร มีโรงพยาบาลของตนเอง มีมหาลัยของตนเอง สิ่งเหล่านี้ ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า ถ้าการจัดตั้งและยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองพิเศษ ถ้าการดำเนินการตามที่กล่าวดำเนินการได้ ไม่ติดในเรื่องกฎหมาย ผู้วิจัยก็สนับสนุน เพราะเหตุผลของการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองพิเศษที่แท้จริงก็เพื่อประโยชน์สูงสุดในการดูแลประชาชนให้มีความกินดี อยู่ดี มีสุข และปลอดภัย

ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า ทุกสิ่งทุกอย่างภาครัฐได้อ้างถึงประชาชนในทุกเรื่อง ทั้งนโยบาย ทั้งการพัฒนาในประเทศ แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วนั้น ประชาชนยังมีความรู้สึกที่ว่า การดำเนินการขั้นตอนทุกอย่างไม่มีความจริงใจ ไม่มีการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง จนคำถามสุดท้ายที่ว่า การยกฐานะของเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษจะสำเร็จไหม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญตัวแทนภาคประชาชน ตอบกลับมาทันทีว่า “ไม่มีทางสำเร็จ เพราะการที่เป็นเมืองพิเศษไม่ได้อนุมัติโดยประชาชน แต่อนุมัติโดยรัฐมนตรี” ประโยคนี้สะท้อนอะไรได้หลายอย่าง

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ทำให้เข้าใจถึงแนวคิดเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรณีศึกษา การยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ทำให้เห็นถึงกระบวนการผลักดันและปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้การจัดตั้งองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษสามารถจัดตั้งขึ้นอย่างมีศักยภาพและความพร้อม โดยการศึกษาครั้งนี้ จึงได้มีข้อเสนอแนะการศึกษาความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ร่วมกับศึกษาความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็น

เมื่อรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า รวมถึงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย
ที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ข้อเสนอแนะสำหรับรัฐบาล ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ใช้
กฎหมายกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่การคลังให้เหมือนกันทั่วประเทศ ส่งผลให้เกิดปัญหาใน
การปกครองท้องถิ่นของไทย โดยเฉพาะการขาดศักยภาพในการบริหารจัดการพื้นที่ จากการศึกษาวิจัย
ทุกภาคส่วน ทั้ง 5 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) ส่วนงานของเทศบาลนครแหลมฉบัง ได้แก่ ผู้บริหาร
เทศบาลนครแหลมฉบัง ประธานสภาเทศบาลนครแหลมฉบัง และปลัดเทศบาลนครแหลมฉบัง
2) ภาคอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง 3) การท่าเรือนครแหลมฉบัง 4) ตัวแทนภาคเอกชน
5) ตัวแทนภาคประชาชนเห็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ ให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รูปแบบพิเศษ คือ เทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า เพื่อรองรับ
การขยายตัวของปริมาณปัญหา รวมถึงความซับซ้อนของการบริหารจัดการมากยิ่งขึ้น จากการศึกษา
ข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบังครั้งนี้
ทำให้ได้ทราบถึงปัญหาหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่เกิดขึ้นและแนวโน้ม
รูปแบบและลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จะเกิดขึ้นในอนาคต นับได้ว่า
เป็นพัฒนาการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ซึ่งจะนำไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นที่
เหมาะสมกับพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่นต่อไป

2. ข้อเสนอแนะสำหรับรัฐบาล จากผลศึกษาข้อเสนอแนะจากคณะผู้บริหารเทศบาลนคร
แหลมฉบังให้การพัฒนาระบบกระจายอำนาจเป็นรูปธรรม ควรจัดตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูปท้องถิ่น
แห่งชาติ” องค์กรภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีหน้าที่บริหารจัดการ อปท. ภายใต้ “คณะกรรมการ
ปฏิรูปท้องถิ่นแห่งชาติ” ที่มีความเป็นอิสระ ปลอดการเมือง เช่นเดียว องค์กรพิเศษต่าง ๆ เช่น กกต.
หรือศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อดูแลเฉพาะด้าน โดยเฉพาะ ไม่ต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางเมืองภายใน
ประเทศที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือปฏิวัติบ่อยครั้งในประเทศ โดยจำเป็นต้องเสนอให้ยุบกรมส่งเสริม
การปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นที่สังกัดสำนักนายกและกระทรวงมหาดไทย
ให้มาขึ้นตรงต่อคณะกรรมการปฏิรูปท้องถิ่นแห่งชาติ

3. ข้อเสนอแนะสำหรับรัฐบาลและราชการส่วนภูมิภาค จากการศึกษาในส่วนผู้บริหาร
เทศบาลนครแหลมฉบัง เสนอแนะว่า ทุกวันนี้การบริหารราชการต่าง ๆ แม้กระทั่งการให้ความเห็นชอบ
ข้อบัญญัติท้องถิ่นต่าง ๆ ถูกแช่แข็งอยู่ที่จังหวัดเสียเป็นอันมาก เกิดความล่าช้า เป็นการเพิ่มขึ้นตอน
เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางด้านการเมืองและการปกครอง เพราะแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลยังไม่
ไว้วางใจประชาชนในท้องถิ่น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อท้องถิ่น เพราะถูกบริหารจัดการจาก

เจ้าหน้าที่ที่มาจากที่อื่น จึงมีข้อเสนอให้ ยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่เทศบาลนคร แหลมฉบัง

4. ข้อเสนอแนะสำหรับรัฐบาลในเรื่องการจัดเก็บรายได้และการจัดการงบประมาณอย่างเป็นธรรม จากการศึกษาพบว่า ทุกภาคส่วนมีความเห็นในเรื่องงบประมาณตรงกันว่า มิใช่เพียงพอต่อการจัดการปัญหา ขาดการศึกษาระดับความสมดุลระหว่างการบริหารนโยบายการคลังระดับมหภาค และระดับท้องถิ่นอย่างจริงจัง แม้ว่ากระบวนการกระจายอำนาจจะมีการวางเป้าหมายเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านภาษีและการเพิ่มเงินอุดหนุน อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวยังไม่มีการศึกษาผลกระทบด้านความสมดุลทางการคลังระหว่างระดับมหภาคกับระดับท้องถิ่น อันอาจนำไปสู่ปัญหาด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ในอนาคต เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ไม่สะท้อนภาระงานภายในพื้นที่ ขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่มีความเหมาะสมเพียงพอรวมทั้งความเป็นไปได้ในการแทรกแซงจากข้าราชการฝ่ายการเมือง ทำให้การตั้งหลักเกณฑ์การจัดสรรฯ จึงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้แต่เดิม ภาษีบางประเภทที่มีควรเป็นหน้าที่จัดเก็บในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่อยู่ในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการแก้กฎหมายในส่วนของการจัดเก็บภาษีใหม่ โดยภาษีใหม่นี้ ไม่ควรกระทบกับประชาชน ควรอยู่กับผู้ประกอบการ หรือเป็นภาษีจำพวกค่าธรรมเนียม ภาษีสิ่งแวดล้อม

5. ข้อเสนอแนะสำหรับรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน จากการศึกษาทุกภาคส่วนมองเรื่องความสัมพันธ์กับรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ เนื่องจากพื้นที่แหลมฉบังนั้นมีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบนอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งก็คือ เทศบาลนคร แหลมฉบังแล้ว ยังมีท่าเรือแหลมฉบัง นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบในพื้นที่ที่ดำเนินกิจกรรมที่หน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งจากสภาพปัญหาในปัจจุบันที่การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีการบูรณาการแผนการพัฒนาร่วมกันเท่าที่ควร ปัญหาเหล่านั้นก็กระทบกับประชาชนท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อปรับระบบให้การบริหารจัดการในพื้นที่เป็นการประสานการดำเนินงานหรือบูรณาการดำเนินงานร่วมกันระหว่างเทศบาลฯ ในฐานะเมืองพิเศษกับรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในพื้นที่ ทั้งในส่วนของนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังและท่าเรือแหลมฉบังให้มากยิ่งขึ้น เห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพิ่มบทบาทให้นายกเมืองแหลมฉบังเข้าร่วมเป็นกรรมการในการบริหารท่าเรือและนิคมอุตสาหกรรมฯ อันจะส่งผลให้กรอบการพัฒนาในพื้นที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และผู้ที่ได้รับประโยชน์ก็คือ ประเทศชาติและประชาชนนั่นเอง

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. ข้อเสนอแนะสำหรับเทศบาลนครแหลมฉบังด้านปรับปรุงที่ปรึกษาพิเศษ โดยภาคเอกชน ในกลุ่มขนส่ง โลจิสติกส์ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นในทิศทางเดียวกับผู้วิจัยในกรณีที่ปรึกษาที่ควรเปลี่ยน

เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory board) ซึ่งมีองค์ประกอบและที่มา ตลอดจนบทบาทอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการที่ปรึกษา ควรมีจำนวนไม่เกิน 15 คน ประกอบด้วยผู้แทนจากบุคคล 3 ฝ่าย คือ

3.1 ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ อาทิ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านสิ่งแวดล้อม ผู้เชี่ยวชาญทางด้านอุตสาหกรรมและเทคนิคผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิศวกรรม ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ฯลฯ โดยกรรมการที่มาจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญนี้ อาจรวมถึงผู้แทนจากหน่วยงานราชการส่วนกลางหรือรัฐวิสาหกิจที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ด้วยก็ได้

3.2 ผู้แทนกลุ่มอาชีพ ซึ่งอาจมาจากการคัดเลือกกันเองของกลุ่มอาชีพหลักที่สำคัญ อาทิ ผู้แทนผู้ประกอบการโรงงาน ผู้แทนผู้ประกอบการขนส่งและโลจิสติกส์ ผู้แทนกลุ่มผู้ค้ารายย่อย ฯลฯ

3.3 ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมาจากบุคคลหลายฝ่าย อาทิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ผู้แทนภาคประชาชน ฯลฯ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการอย่างทรงประสิทธิภาพ

2. ข้อเสนอแนะสำหรับเทศบาลนครแหลมฉบัง จากการศึกษาผู้วิจัยเห็นว่า มีข้อกังวลจากกลุ่มภาคเอกชนและภาคประชาชน กังวลเกี่ยวกับความซับซ้อนของปัญหา รวมถึงการบริหารจัดการที่เฉพาะและใช้ทักษะ เช่น เรื่องมลภาวะ สารพิษ สารเคมี ซึ่งจากการศึกษา ผู้วิจัยเห็นควรที่จัดตั้งหน่วยงานพิเศษ ซึ่งอาจจัดตั้งภายใต้รูปแบบ “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” (Service delivery unit: SDU) อาจจัดตั้งในรูปแบบ “บริษัทจำกัด” ที่เป็นการใช้วิธีการทางกฎหมายเอกชนมาจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมาก็ได้ หรืออาจจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ บริการสาธารณะที่สมควรจัดตั้งหน่วยงานอิสระภายในขึ้นมาดำเนินการ โดยหลักการแล้วจะต้องเป็นกิจการที่เป็นสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น น้ำประปา การจัดการขยะพิษและขยะติดเชื้อ เป็นต้น

3. ข้อเสนอแนะสำหรับเทศบาลนครแหลมฉบัง สำหรับข้อเสนอของภาคประชาชน ถ้าเทศบาลนครแหลมฉบังสามารถยกฐานะเป็นเมืองรูปแบบพิเศษได้ และมีงบประมาณที่มากเพียงพอสำหรับบริหารจัดการด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ประเด็นต่าง ๆ ที่นำเสนอเกี่ยวกับการยกระดับคุณภาพชีวิตในทุก ๆ ด้าน ทั้งด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร ทางภาคประชาชนขอให้เทศบาลนครแหลมฉบังจัดทำสัญญาประชาคมร่วมกันระหว่างส่วนของเทศบาลและส่วนของภาคประชาชนให้ดำเนินการอย่างรวดเร็วและสุจริต ไม่มีการคอร์รัปชันเงินภาษีของประชาชน เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนในเขตเทศบาลและประเทศชาติต่อไป

ข้อเสนอแนะต่อการศึกษาวิจัยในอนาคต

1. หากมีการเปลี่ยนแปลงผ่านรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าในรูปแบบใดก็ตาม ควรมีการจัดทำประชาพิจารณ์ รับฟังความคิดเห็นของประชาชน และภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ทั้งช่วงก่อนและหลังการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่นั้น ๆ
2. กรณีการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป สมควรทำการศึกษาเปรียบเทียบท้องถิ่นในต่างประเทศ ที่มีองค์ประกอบคล้ายกับประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยขอกรณีเป็นประเทศญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่าญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยวเหมือนกับประเทศไทย มีสถาบันพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกับประเทศไทย ใช้ระบบรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ที่แตกต่างจากของประเทศไทย คือ ญี่ปุ่นไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่นประเทศไทย การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ สามารถแก้ไขได้อย่างฉับไว ที่แตกต่างจากญี่ปุ่นโดยสิ้นเชิงที่ท้องถิ่นสามารถจัดการตนเองได้ในระดับที่เป็นที่น่าพอใจ มิใช่รอการสั่งการส่วนกลางโดยผ่านราชการส่วนภูมิภาคเช่นนี้ ส่วนกรณีการบริหารจัดการท่าเรือ ผู้วิจัยเห็นถึงความสำคัญ กรณีนี้เป็นพิเศษ การที่จะนำแนวคิดการบริหารจัดการเมืองท่าของญี่ปุ่นมาใช้ในกรณีของประเทศไทยนั้น ปัจจัยที่สำคัญที่สุด คือ ทักษะของการบริหารภาครัฐ ถ้าทราบใดที่ยังมองว่าท่าเรือเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีหน้าที่หารายได้เข้ารัฐและการขยายสาขาท่าเรือไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศเป็นไปได้ในลักษณะของการขยายสาขาของบริษัทตามแบบธุรกิจเอกชนแล้ว การเปลี่ยนแปลงย่อมจะเป็นได้ยาก แต่ถ้าหากมองการก่อตั้งท่าเรือในฐานะกลยุทธ์ที่ใช้กระจายความเจริญทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ส่วนภูมิภาค (ดังเช่นในกรณีของประเทศญี่ปุ่น) การเปลี่ยนแปลงที่จะให้มีคณะกรรมการที่เป็นสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการของการท่าเรือก็ย่อมมีความเป็นไปได้มากขึ้น และเพื่อให้มูลค่าความถูกต้องมากขึ้น เห็นควรทำการศึกษาวิจัยในประเทศญี่ปุ่น มีการสัมภาษณ์ประชาชนที่ได้รับการดูแลโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรอบท่าเรือว่า มีความคิดเห็นอย่างไร เพื่อนำมาพัฒนาปรับปรุงการวิจัยให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ท้ายนี้ ผู้วิจัยมีแนวความคิดที่เกิดจากการศึกษาว่า ถ้ามองโครงสร้างของท้องถิ่น คือ มีท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีท้องถิ่นระดับพื้นที่ที่มีความยืดหยุ่น ปรับเข้ากับสถานการณ์ และมีท้องถิ่นพิเศษ จะมีภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุมสมบูรณ์แบบ พร้อมจะรองรับการถ่ายโอนงานจากราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางได้ เชื่อว่าร่างกฎหมายและแนวคิดลักษณะนี้มีอยู่แล้ว ประเด็นปัญหานั้นจะเป็นเจตนาธรรมณ์ทางการเมืองว่า จะทำหรือไม่ทำ ซึ่งเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะสะท้อนผ่านหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการตรวจสอบในปัจจุบัน ไม่น่าจะเป็นรูปแบบที่ดีที่สุด ในแง่ของการสร้างธรรมาภิบาล การตรวจสอบท้องถิ่นได้ดีที่สุด ไม่ใช่ราชการ แต่เป็นประชาชน

เพราะฉะนั้น สิ่งที่น่าสนับสนุน คือ ควรมีตรากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของท้องถิ่นให้เกิดการตรวจสอบ ถ่วงดุลย์มาตรฐานความโปร่งใส มาตรฐานของธรรมาภิบาลที่ชัดเจน

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจำนวน 7,853 แห่ง จุดประสงค์ไม่ได้ต้องการที่จะสร้างระบบราชการขึ้นมาใหม่ แต่ต้องการให้ท้องถิ่นทำงานร่วมกับประชาชน ฉะนั้น กติกาความโปร่งใส เกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต กติกาเกี่ยวกับการเปิดเผยการใช้เงินงบประมาณในโครงการพัฒนาต่าง ๆ จะกระจายอย่างไร กติกาเกี่ยวกับการผลักดัน โครงการต่าง ๆ ว่าจะต้องรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นอย่างไร ทำเป็นเป็นกฎหมายขึ้นมา เพื่อให้ฝ่ายที่กังวลว่ากระจายอำนาจให้ท้องถิ่นแล้ว จะมั่นใจได้อย่างไรว่า ท้องถิ่นจะบริหารงานอย่างซื่อสัตย์และตอบสนองความต้องการของประชาชน กฎหมายฉบับนี้จะเป็นตัวกำหนดให้เกิดมาตรฐานที่จะทำให้เกิดความชัดเจน

ในการที่ท้องถิ่นจะก้าวเข้าสู่การปรับปรุงหรือการปฏิรูปในทศวรรษหน้า การตรากฎหมายอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ ต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานและวัฒนธรรมในการทำงาน อาทิ การเปลี่ยนแปลงระบบการทำงานให้เกิดการมีส่วนร่วมมากที่สุดและต้องยอมรับการทำงานของท้องถิ่นในภาพรวม โดยลักษณะของความร่วมมือกับท้องถิ่นอื่นกับกระทรวง ทบวง กรม หรือแม้กระทั่งความร่วมมือทางการเมือง ซึ่งสามารถสร้างให้เป็นวัฒนธรรม

บรรณานุกรม

- กองวิชาการและแผนงาน. (2557). *งานงบประมาณ*. ชลบุรี: กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครแหลมฉบัง.
- โกวิท พวงงาม. (2550). *การปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โกวิท พวงงาม. (2552). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จักรกฤษณ์ คันธานนท์. (2556). *การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร: ศึกษากรณีการปฏิรูปโครงสร้างเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชากฎหมายเพื่อวิชาชีพกฎหมาย, คณะนิติศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ชาญชัย (นามสมมุติ). (2558, 27 มีนาคม). สัมภาษณ์.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: พิศมณศ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.
- ณัฐวดี (นามสมมุติ). (2558, 26 มีนาคม). สัมภาษณ์.
- ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์. (2546). *ภาษีสิ่งแวดล้อมและเครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อสิ่งแวดล้อม: ข้อเสนอการปฏิรูปการคลังที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน*. พิษณุโลก: ม.ท.ป.
- เดชา (นามสมมุติ). (2558, 23 มีนาคม). ประธานสภาเทศบาลนครแหลมฉบัง. สัมภาษณ์.
- เทศบาลนครแหลมฉบัง. (2556). *แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2556-2558)*. ชลบุรี: เทศบาลนครแหลมฉบัง.
- ชเนศวร์ เจริญเมือง. (2550). *การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น: อีกมิติหนึ่งของอารยธรรมโลก*. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ורתัย ก๊กผล และปรัชญา ชิพเจริญรัตน์. (2545). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- บัญญัติ พุ่มพันธ์. (2547) *รวมกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรส่วนท้องถิ่น รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติม จนถึง พ.ศ. 2546*. กรุงเทพฯ: บพิชการพิมพ์.
- บุญศรี ยี่หะ. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรัชญา เวสารัชช. (2542). *การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.

- พงศ์สมนต์ ศรีสมทรัพย์ และปิยะนุช เงินคล้าย. (2542). *การจัดการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับกรุงเทพมหานคร: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนนทบุรี*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วงศกร (นามสมมุติ). 2558, 25 มีนาคม). ผู้อำนวยการนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง. สัมภาษณ์.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2554). *การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ นครแม่สอด*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2548). ข้อเสนอเพื่อการพัฒนาศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น ในศุภชัย ยาวะประภาส, พิพัฒน์ ไทยอารี, และวีระศักดิ์ เครือเทพ, นานาทรศนะว่าด้วยรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2553). *การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2555). *เมืองพิเศษ: แนวคิดและความเป็นไปได้*, ล็อกอินดิไซน์เวิร์ค. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ศศิพงษ์ รอดเกษม. (2554). *กระบวนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ: กรณีศึกษา การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ นครแม่สอด*. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ. (2554). *โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การปรับปรุงระบบจรรยาบรรณและค่าตอบแทนของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ระยะที่ 2)*. กรุงเทพฯ: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2554). *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2553). *การยกฐานะเทศบาลตำบลแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ วุฒิสาร ตันไชย และอรทัย ก๊กผล. (2547). *ดำเนินการจัดทำให้ กับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น*.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2541). *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

- สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ. (2554). *รายงานการพัฒนามนุษย์ฉบับใหม่ มุ่งเน้นปัญหาที่เมืองไทยกำลังเผชิญอยู่และความท้าทายของอนาคต*. กรุงเทพฯ: สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2548). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2546). *รวมพระราชบัญญัติเกี่ยวกับองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2545*. กรุงเทพฯ: เอส. อาร์. พรินต์ติ้ง แมสโปรดักส์.
- สำนักปลัดเทศบาล. (2557). *งานทะเบียนราษฎรและบัตร*. ชลบุรี: สำนักปลัดเทศบาล เทศบาลนครแหลมฉบัง.
- สุชาติ (นามสมมุติ). (2558, 18 มีนาคม). *ประธานที่ปรึกษาผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง*. สัมภาษณ์.
- องอาจ (นามสมมุติ). (2558, 20 มีนาคม). *ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบัง*. สัมภาษณ์.
- อเนก (นามสมมุติ). (2558, 19 มีนาคม). *นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง*. สัมภาษณ์.
- อาทร (นามสมมุติ). (2558, 20 มีนาคม). *ผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง*. สัมภาษณ์.
- อำนาจ ศรีพูนสุข. (2552). *บรรยากาศองค์กรและลักษณะของบุคคลที่เอื้อต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้*. *รัฐสภาสาร*, 57(10), 57-122.
- อุษา ไบหยก. (2538). *การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ Comparative Local Government*. กรุงเทพฯ: แสงจันทร์การพิมพ์.

ภาคผนวก

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อประกอบการศึกษาวิจัย
เรื่อง การศึกษาความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบัง
เป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

กลุ่มผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการบริหารเทศบาล
รวมถึงการผลักดันให้เทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 1: ประธานที่ปรึกษาคณะผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง
วันที่สัมภาษณ์: 18 มีนาคม 2558

ประเด็นข้อคำถามที่ 1 เกี่ยวกับแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับ
การจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

ผู้วิจัย: “สวัสดีครับนาย วันนี้ผมมาสัมภาษณ์นายในประเด็นการจัดตั้งเทศบาลนคร
แหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ก่อนอื่นผมอยากทราบแนวคิดที่มา
ที่ไปก่อนครับว่าเป็นอย่างไร?”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ยินดี ๆ มาเลย เสีย ก่อนอื่นต้องอธิบายก่อนว่า หลายคนอาจไม่เข้าใจว่า
ทำไมแหลมฉบังถึงได้เรียกร้องที่จะเป็นเมืองพิเศษ ก่อนอื่นผมคงต้องขออธิบายว่า ประเทศไทย
ของเรา มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ด้วยกัน 5 รูปแบบ คือ อบจ. เทศบาล อบต. กทม. และ
เมืองพัทยา

ผู้วิจัย: “ครับนาย”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ซึ่งแต่ละรูปแบบก็จะมีกฎหมายเป็นของตัวเองในการกำหนดขอบเขต
อำนาจหน้าที่ หรือลักษณะที่อะไรต่าง ๆ จะเห็นว่า 3 กลุ่มแรก ภารกิจโดยภาพรวมแล้ว จะไม่ค่อยมี
ความต่างกันเท่าไร มีเรื่องของพื้นที่เข้ามาเป็นหลักในการแบ่งส่วนสองกลุ่มหลัง คือ กทม. และพัทยา
สองเมืองหลังนี้แหละที่เราเรียกกันว่า เมืองพิเศษ คือ มีกฎหมายเป็นของตัวเอง มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ
ที่เพิ่มมากขึ้นกว่า 3 กลุ่มแรก”

ผู้วิจัย: “ครับนาย คือ อบจ. เทศบาล อบต.”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เหตุผลก็เพราะเพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการ เนื่องจากลักษณะ
และองค์ประกอบต่าง ๆ ของสองเมืองนี้ ความพิเศษต่างไปจากสามกลุ่มแรก กทม. มีความพิเศษใน

แง่ของความเป็นเรื่องเมืองหลวงของประเทศ ส่วนเมืองพัทยามีความพิเศษในแง่ของความเป็นเมืองท่องเที่ยว”

ผู้วิจัย: “ครับ ปัจจุบันมี 2 แห่ง”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “นี่หลักคิดเดียวกันนี้ พอเรามาดูแลเทศบาลนครแหลมฉบัง ผมต้องบอกว่าเรามีลักษณะเฉพาะ มีความพิเศษในตัวเราตั้งแต่ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2534 เราเกิดขึ้นมาเพื่อรองรับกับความเจริญของชุมชนเมืองโดยเฉพาะ เราเป็นที่ตั้งของท่าเรือน้ำลึกระหว่างประเทศ เป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก มีโรงงานมากกว่า 200 โรงงาน มีโรงกลั่นน้ำมันเป็นแหล่งเศรษฐกิจสำคัญของประเทศ มีประชาชนเข้ามาอาศัยเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ เกิดขึ้นในพื้นที่ของเราหมด เพราะฉะนั้น เราไม่สามารถเป็นแค่เทศบาลนครได้แล้ว เราต้องก้าวไปเป็นเมืองพิเศษในด้านของเมืองท่าและเมืองอุตสาหกรรม”

ผู้วิจัย: “ครับ นาย”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ผมอยากยกตัวอย่างหลักเกณฑ์ที่เขาใช้กันในระดับสากลให้ฟังคือ เมืองพิเศษจะมีหลักที่เขาเหมือนกันทั่วโลก หนึ่งคือเมืองหลวงซึ่งมีความพิเศษในตัวอยู่แล้ว คือเป็นศูนย์รวมความเจริญส่วนอีกหนึ่งอันหนึ่งก็คือว่าจังหวัดใดหรือสถานที่ใดมีเมืองท่าหรือท่าเรือเมืองนั้นจะถูกกำหนดให้โตเป็นอันดับสองเพราะฉะนั้นอย่างแหลมฉบังก็ดี มาบตาพุดก็ดี เรามีท่าเรือที่ทำรายได้ให้รัฐเป็นแสนล้านเพราะฉะนั้นก็ต้องสนับสนุนและผลักดันให้เราเป็นเมืองพิเศษ”

ประเด็นคำถามที่ 2 คือ เหตุผลที่มาของการพัฒนาพื้นที่ แหลมฉบังให้เป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

ผู้วิจัย: “ในประเด็นของแนวคิดแล้ว ผมขอทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นครับ ที่มาของการพัฒนาพื้นที่แหลมฉบังให้เป็นเมืองรูปแบบพิเศษ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “งบประมาณ ปัญหาหลักและความไม่เป็นธรรม! อย่างที่บอกว่าเราถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้มาดูแลความเจริญ ซึ่งมีรูปแบบเฉพาะ เรามีท่าเรือซึ่งปีหนึ่งทำรายได้ให้รัฐเป็นแสนสองแสนล้าน แต่ปัญหาว่ารัฐบาลส่งกลับงบประมาณที่เราจะต้องไปใช้ดูแลประชาชนน้อยมากด้วยรูปแบบที่เราเป็นเทศบาลนครก็เป็นปัญหาหนึ่ง เพราะฉะนั้น เราถึงต้องยกฐานะขึ้นไปเป็นเมืองพิเศษเพื่อให้รัฐบาลอุดหนุนงบประมาณลงมากกว่าที่เป็นอยู่”

ผู้วิจัย: “ครับ นาย”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เราอยากให้เงินงบประมาณที่รัฐเก็บไปส่งคืนมาอย่างเป็นธรรม ในเมื่อเทศบาลนครแหลมฉบังเกิดมาเพื่อความพิเศษ เพื่อให้เรามาดูแลท่าเรือ ซึ่งปีหนึ่งทำรายได้ให้กับรัฐอย่างมหาศาล มีโรงกลั่นไทยออยล์ เอส โชน ปตท. มีประชาชนจำนวนมากเดินทางเข้ามาทำงานในนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งมีโรงงาน ซึ่งมีปริมาณ 200 โรง ปัจจุบันเหล่านี้นอกจากทำให้เกิดความเจริญแล้ว

แต่ในทางกลับกัน ปัญหาที่เราต้องดูแลทุกข์สุขของพี่น้องประชาชนก็มีมากยิ่งขึ้นด้วย ทั้งเรื่องสิ่งแวดล้อม สุขภาพ วิถีชีวิต การคมนาคม ภาระเหล่านี้ จะปล่อยให้ประชาชนได้รับผลกระทบไม่ได้ เพราะฉะนั้น เราถึงเรียกร้องให้มีการยกฐานะ”

ผู้วิจัย: “ครับนาย หลัก ๆ คือ งบประมาณ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “อีกหนึ่งเรื่องที่เป็นปัญหา คือ อำนาจหน้าที่ อีกหนึ่งเหตุผลที่ทำให้ต้องเปลี่ยน ซึ่งเป็นปัญหาในเชิงบริหารก็คือ อำนาจหน้าที่เราถูกจำกัด ซึ่งถ้าดูโครงสร้างในต่างประเทศจะเห็นว่า เขาให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้บริหาร ยกตัวอย่าง ในอเมริกาหรือยุโรป บอร์ด ท่าเรือ หรือสนามบินที่อยู่ในเมืองนั้น ๆ เขาจะเห็นความสำคัญกับท้องถิ่น แต่ของเราไปแต่ละต้องอะไรไม่ได้เลย เราไม่มีส่วนไปเป็นกรรมการในบอร์ดท่าเรือ ทั้ง ๆ ที่เราต้องไปดูดูแลทุกข์สุขของพี่น้องประชาชนที่ไปทำงานอยู่ที่ท่าเรือ ไปทำงานอยู่ในนิคมแหลมฉบัง ถามว่าจำเป็นไหม อย่างเช่นก่อนหน้านี้ เราก็อาศัยข่าวจากพี่น้องสื่อมวลชนมาก่อน เขาบอกว่าท่าเรือคลองเตยจะปิดตู้คอนเทนเนอร์จะมาอยู่ที่แหลมฉบัง 5 ล้านตู้ อีก 3 ปี เพิ่มขึ้น 1 ล้านตู้ ข้อมูลนี้ทำไมเราถึงไม่มีโอกาสได้รู้ ทำให้เรามองไม่ถูก กำหนดทิศทางการดูแลพี่น้องประชาชน ไม่ถูก เพราะอะไร เพราะประชาชนก็ต้องเข้ามาเพิ่มขึ้น รถเทรลเลอร์ที่จะมาขนย้ายก็ต้องวิ่งเข้ามาเพิ่มขึ้น โจรขโมยเยอะขึ้น ปัญหาต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เพราะฉะนั้น ต้องให้อำนาจที่จะเข้าไปรับรู้เข้าไปมีส่วนร่วม เพื่อเราจะได้อำนาจในการดูแลทุกข์สุขของพี่น้องประชาชนได้ถูกต้อง”

ประเด็นคำถามที่ 3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะเมืองรูปแบบพิเศษ

ผู้วิจัย: “อีกประเด็น คือ บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะเมืองรูปแบบพิเศษ ควรจะเป็นลักษณะเช่นใดครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เมืองพิเศษควรที่จะพิจารณาเรื่องอำนาจหน้าที่พิเศษก่อน ส่วนโครงสร้างพิเศษจะตามมาทีหลัง การจัดตั้งเมืองที่มีอำนาจพิเศษเป็นลักษณะการบริหารจัดการเฉพาะเมืองที่มีอยู่ในพื้นที่ที่มีคุณลักษณะบางอย่าง การมีอำนาจหน้าที่พิเศษบางอย่างเป็นอำนาจหน้าที่ที่มากกว่าอำนาจหน้าที่ทั่วไปที่ท้องถิ่นพึงมี นั้นหมายความว่า การออกแบบเมืองพิเศษนี้ ต้องกลับมาคิดว่าเมืองพิเศษในลักษณะใด พึงต้องการอำนาจหน้าที่ใด เป็นสิ่งแรกที่ต้องคิด”

ผู้วิจัย: “ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ยกตัวอย่างที่แหลมฉบัง แหลมฉบังรับภาระที่จอดรถคอนเทนเนอร์เพื่อเตรียมขนไปออกท่าเรือน้ำลึก ถนนทั่วไปเทพูนหนา 14 ซม. ที่แหลมฉบังเทพูนหนา 28 ซม. ก็ยังพังเพราะรถบรรทุกหนัก คำถาม คือ แหลมฉบังเก็บค่าผ่านทางของรถคอนเทนเนอร์ได้หรือไม่ ในความเป็นจริงเทศบาลนครแหลมฉบังยังเก็บค่าธรรมเนียมแบบนี้ไม่ได้ ถ้าเก็บได้ผู้ละ 100 บาท

แต่ละปีจะมีรายได้จำนวนมาก เรื่องของ User fee จึงเป็นเรื่องสำคัญ แหล่งรายได้ประเภทนี้ถ้าจัดเก็บได้ จะไม่กระทบกับประชาชนโดยตรง แต่กระทบกับผู้ประกอบการ แหล่งรายได้นี้จึงขึ้นอยู่กับพื้นที่ในการศึกษา ต้องไปดูเรื่องโครงสร้างให้คิดว่ารายได้ที่จัดเก็บมานำไปใช้อย่างไร”

ประเด็นคำถามที่ 4 การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจในพื้นที่

ผู้วิจัย: “นายครับ ถ้าเราเป็นเมืองพิเศษจริง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ ผมขอแยกออกเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการบริหารส่วนกลาง”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่าง “เมืองพิเศษ” กับราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีความชัดเจน นับเป็นเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องดำเนินการ เนื่องจากเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ นั้น ก็อาจมีอำนาจหน้าที่บางประการที่ทับซ้อนหรือซ้ำซ้อนกับหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งในพื้นที่ได้”

ผู้วิจัย: “ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดและเป็นเจ้าภาพในการบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนในจังหวัดตามระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการนั้น ควรมีการสร้างความชัดเจนว่า ระบบความสัมพันธ์ควรเป็นไปในลักษณะใด ซึ่งมีความหมายในเชิงโครงสร้างเกี่ยวกับการคงอยู่หรือการไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิกาศนั้นเอง ดังตัวอย่าง กรณีกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด (เต็มพื้นที่) จึงไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือกรณีเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ไม่ได้มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด ดังนั้น อำนาจหน้าที่บางประการ จึงมีทั้งองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและราชการบริหารส่วนภูมิกาศรับผิดชอบดูแลอยู่เป็นต้น”

ผู้วิจัย: “ในประเด็นนี้ ต้องมีความชัดเจนไหมครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “รัฐต้องกระจายอำนาจและส่งเสริมให้ประชาชนและท้องถิ่นมีความสามารถ และความเป็นอิสระในการปกครองตนเองครับ เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของพื้นที่ โดยการมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งถึง และเพียงพอเจตนารมณ์และหลักการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนและท้องถิ่น รวมถึงต้องการของพื้นที่ โดยการมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งถึง และเพียงพอ การกำกับดูแลต้องทำอย่างเท่าที่จำเป็น เพื่อเป็นหลักประกันด้านธรรมาภิบาล

และผลสัมฤทธิ์ รัฐต้องกำหนดขอบเขตภารกิจ อำนาจหน้าที่ และจัดดูแลอำนาจ ตลอดจนความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ภายใต้หลักการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมและบทบาทในการบริหารจัดการตนเองได้มากขึ้นตามเจตนารมณ์ระดับส่วนกลางในความเป็นจริง ผมคิดว่า แค่งำกับดูแล อยู่อย่างห่าง ๆ ห่าง ๆ ดีกว่าครับ”

ผู้วิจัย: “กำกับดูแลครับ ต่อที่ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ผมต้องอธิบายก่อนนะ เสือ ว่า ถึงแม้ว่าเหตุและปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวจะก่อให้เกิดกระแสผลักดันการกระจายอำนาจการปกครองขึ้นในประเทศไทยมาอย่างยาวนานหลายทศวรรษ การปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับองค์กรปกครองในระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นก็ยังไม่ได้ถูกดำเนินการให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมได้ โดยเฉพาะยังไม่สามารถก่อให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นหรือมิได้ทำให้เกิดการกระจายเจ้าหน้าที่ลงไปในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังแต่อย่างใด”

ผู้วิจัย: “ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ตัวอย่างที่ชัดเจนจะเห็นได้จากการที่เมื่อพิจารณาลักษณะงานของกระทรวง ทบวง กรมโดยทั่วไป เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงคมนาคม หรือแม้แต่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นงานในพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ต้องลงไปปฏิบัติงานประจำ จะพบว่าเจ้าหน้าที่ยังคงกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ มิได้มีการกระจายลงไปในพื้นที่แต่อย่างใด ทำให้เห็นได้ว่าความพยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง”

ผู้วิจัย: “ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ “การปรับโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาค” เพื่อปรับบทบาท แม้มันจะยากนะ ที่จะให้หน่วยราชการระดับจังหวัดให้เป็นหน่วยสนับสนุนทางวิชาการ และเป็นสาขาของส่วนกลาง เพื่อให้รัฐเหลือแค่ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการเองเท่านั้น มันมีข้อดีนะ คือ: เป็นวิธีการที่ให้เสรีภาพในการปกครองแก่พี่น้องประชาชน ทำให้ประชาชนมีส่วนในการบริหารกิจการงานของท้องถิ่นตนเอง ทำให้เกิดความรับผิดชอบในกิจการส่วนรวมของท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้มีการสนองความต้องการเฉพาะของท้องถิ่นได้ดีขึ้น เนื่องด้วยประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเข้าช้ยอมรับความต้องการของตนดีกว่าส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากนั้น กิจการอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของแต่ละท้องถิ่น ย่อมไม่อาจกำหนดให้เหมือนกันไปหมดทั้งประเทศได้ตามที่นายกกล่าวเสียทีเดียว จะใส่เหมือนกันทั้งประเทศทั้งพื้นที่ได้อย่างไร เพราะความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและสภาพภูมิประเทศย่อมแตกต่างกันไป เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการ

บริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะ ทำให้สามารถจัดทำกิจการใหญ่ ๆ เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากขึ้น นอกจากนี้ การกระจายอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่นยังทำให้กิจการต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปได้โดยรวดเร็วยิ่งขึ้น”

ผู้วิจัย: “ครับ ในส่วนนี้ขอทราบถึงการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับรัฐวิสาหกิจในพื้นที่”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ก่อนอื่นต้องทราบถึงปัญหาในเชิงบริหารก็คือ อำนาจหน้าที่เราถูกจำกัด ซึ่งถ้าดูโครงสร้างในต่างประเทศจะเห็นว่า เขาให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้บริหาร ยกตัวอย่าง ในอเมริกา ยุโรป หรือญี่ปุ่น บอร์ด ท่าเรือ หรือสนามบินที่อยู่ในเมืองนั้น ๆ เขาจะเห็นความสำคัญกับท้องถิ่น แต่ของเราไปแต่ต้องอะไรไม่ได้เลย เราไม่มีส่วนไปเป็นกรรมการในบอร์ดท่าเรือ ทั้ง ๆ ที่เราต้องไปดูแลทุกความสุขของพี่น้องประชาชนที่ไปทำงานอยู่ที่ท่าเรือ ไปทำงานอยู่ในนิคมแหลมฉบัง ถามว่าจำเป็นไหม อย่างเช่นก่อนหน้านี้ เราก็อาศัยข่าวจากพี่น้องสื่อมวลชนมาก่อน เขาบอกว่าท่าเรือคลองเตยจะปิดตู้คอนเทนเนอร์ จะมาอยู่ที่แหลมฉบัง 5 ล้านตู้ อีก 3 ปี เพิ่มเป็น 1 ล้านตู้ ข้อมูลแบบนี้ทำไมเราถึงไม่มีโอกาสได้รู้ ทำให้เรามองไม่ถูก กำหนดทิศทางในการดูแลพี่น้องประชาชนไม่ถูก เพราะอะไร เพราะประชาชนก็ต้องเข้ามาเพิ่มขึ้น รถเทรลเลอร์ที่จะมาขนย้ายก็ต้องวิ่งเข้ามาเพิ่มขึ้น โจรขโมยเยอะขึ้น ปัญหาต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เพราะฉะนั้น ต้องให้อำนาจที่จะเข้าไปรับรู้ เข้าไปมีส่วนร่วม เพื่อเราจะได้วางแผนในการดูแลทุกความสุขของพี่น้องประชาชนได้ถูกต้อง”

ประเด็นคำถามที่ 5 การพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองรูปแบบพิเศษในการร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.....

ผู้วิจัย: “ผมอยากทราบถึงการพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองรูปแบบพิเศษในการร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.....มีที่มาที่ไปอย่างไร และความสำคัญของตัวร่างนี้ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เราได้มีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ที่จะยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังว่าน่าจะมีความเป็นไปได้ จนกระทั่งเทศบาลได้ทำการตั้งงบประมาณเพื่อว่าจ้างสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งมีบุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ว่านี้ โดยเฉพาะ อาทิ รศ. วุฒิสาร ตันไชย และ ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ให้เป็นผู้เข้ามาทำการศึกษาวินิจฉัย และนำไปสู่การจัดทำร่างกฎหมายขึ้นมาหนึ่งฉบับ และล่าสุดก็ได้ทำการร่างกฎหมายฉบับที่ว่านี้ ออกมาเป็นที่เรียบร้อย และเชื่อว่า “ร่าง พรบ. ระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.” และได้นำเสนอเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทยเป็นที่เรียบร้อยแล้วเช่นกัน

ยกตัวอย่างมาตราที่สำคัญ คือ ให้อำนาจแก่เทศบาลในการจัดเก็บภาษีล้อเลื่อน โดยเฉพาะจากรถบรรทุกขนส่งสินค้าให้อำนาจแก่เทศบาลในการดูแลและบำรุงรักษาทางหลวง ซึ่งเป็นทางสายหลัก ไม่ว่าจะเป็นถนนสุขุมวิท (ทางหลวงหมายเลข 3), ทางหลวงหมายเลข 7 ทางหลวงหมายเลข 331 (ถนนยุทธศาสตร์) โดยงบประมาณมาจากส่วนกลางให้เงินสนับสนุน แต่เทศบาลเป็นหน่วยบริหารจัดการ เพื่อให้สามารถดูแลและซ่อมแซมบำรุงรักษาถนนได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โดยแขวงทางทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงและให้คำแนะนำเกี่ยวกับมาตรฐานการทาง นี้แยกตัวอย่างครับ”

ประเด็นคำถามที่ 6 ความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

ผู้วิจัย: “มาถึงประเด็นที่ผมอยากทราบนะครับว่า ปัจจุบันนี้เทศบาลนครแหลมฉบังใกล้ได้เป็นเมืองพิเศษหรือยังครับ จากการศึกษาจากเอกสาร เค้าไม่ได้กำหนดนะครับว่าทำอะไรพร้อมแค่ไหน ถึงจะเป็นเมืองพิเศษได้”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “กระบวนการทุกอย่างเท่าที่จะสามารถผลักดันและดำเนินการด้วยตัวของเทศบาลเองได้ บัดนี้ก็ได้เดินทางมาไกลจนสุดปลายทางเท่าที่จะทำได้แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการออกไปพูดคุยทำความเข้าใจกับประชาชน จัดเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ซึ่งมีทั้งหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน และตัวแทนของคนทุกภาคส่วนในแหลมฉบังออกมาร่วมกัน ในมุมมองและแสดงความคิดเห็นกันอย่างพร้อมเพียง จนกระทั่งเทศบาลได้ทำการตั้งงบประมาณเพื่อว่าจ้างสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งมีบุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ว่านี้ โดยเฉพาะ อาทิจ รศ. วุฒิสาร ตันไชย และ ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ให้เป็นผู้เข้ามาทำการศึกษาวิจัยและนำไปสู่การจัดทำร่างกฎหมายขึ้นมานับฉบับ และล่าสุดก็ได้ทำการร่างกฎหมายฉบับที่ว่านี้ออกมาเป็นที่เรียบร้อย และเชื่อว่า “ร่าง พรบ. ระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.” และได้นำเสนอเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทยเป็นที่เรียบร้อยแล้วเช่นกัน”

ผู้วิจัย: “ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการทั้งหมดที่กล่าวมานี้ก็ยังไม่ใช่กระบวนการสุดท้ายที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริง ในการยกฐานะขึ้นเป็นเมืองพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบังอยู่ดี เพราะยังมีขั้นตอนในการพิจารณาของฝ่ายที่มีอำนาจอีกหลายขั้นตอนมากนัก ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระดับประเทศ กว่าที่ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวจะประกาศใช้ได้จริงหรืออาจถูกทำให้ตกหล่นไปในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งก็เป็นได้ ซึ่งนั่นก็เป็นเรื่องที่ไม่ไกลเกินกว่าการควบคุมของชาว

แหลมฉบัง เพราะฉะนั้นแล้วกับคำถามที่ถามกันว่าอีกกี่วัน ก็เดือน หรือก็ปี ก็น่าจะเป็นคำถาม ซึ่งไม่มีใครตอบได้ ณ เวลานี้”

ผู้วิจัย: “ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เทศบาลนครแหลมฉบัง เปรียบเหมือนวัยรุ่นที่กำลังจะโตเต็มที่ เราเกิดมาเพื่อความพิเศษ เรามีศักยภาพและมีทิศทางที่เป็นลักษณะเฉพาะของเรา แต่เรากลับถูกจำกัดอยู่ในกรอบบางอย่างที่เป็นอุปสรรคต่อการดูแลทุกข์สุขของพี่น้องประชาชน เพราะฉะนั้น เราก็อยากฝากไปถึงรัฐบาล กรุณาให้ความสำคัญกับสิ่งที่เรานำเสนอ เราจำเป็นต้องอาศัยระบบที่อยู่ในร่างกฎหมายฉบับนี้ เพื่อที่เราจะได้ดูแลทุกข์สุขของประชาชน ได้อย่างที่ควรจะเป็น ถ้าหากรัฐบาลมีความจริงใจที่จะกระจายอำนาจอย่างที่ทุกคนทุกยุคสมัยทุกคนมาตลอด เราก็หวังว่า กฎหมายที่เรานำเสนอจะได้รับการพัฒนาในช่วงที่เป็นต้นยังเป็นคณะกรรมการการกระจายอำนาจ โดยจะอยู่วาระอีก 2 ปี หลังจากนั้น ซึ่งคณะกรรมการฯ จะมีการประชุมเดือนละครั้ง และในช่วงเวลาดังกล่าว ตนจะเสนอและผลักดันอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมต่อไป แม้จะมีปัญหาอุปสรรคก็จะผลักดันให้เป็นเมืองพิเศษ เพื่อให้พี่น้องประชาชนในพื้นที่แหลมฉบังและพื้นที่ใกล้เคียงอยู่กันอย่างมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น”

ประเด็นข้อคำถามที่ 7 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการที่เทศบาลนครแหลมฉบังยกฐานะเป็นเมืองพิเศษ

ผู้วิจัย: “ครับนาย พุดมาถึงตรงนี้ ผมได้เห็นมุมมองต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์มากครับ ในการทำวิจัยในครั้งนี้ สุดท้ายนี้ ทุกสิ่งทุกอย่างที่ผลักดันผลประโยชน์สุดท้ายตกสู่ประชาชน ผมขอประเด็นสุดท้ายครับว่า ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการที่เทศบาลนครแหลมฉบังยกฐานะเป็นเมืองพิเศษ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ประชาชนในเมืองพิเศษต้องถูกดูแลเป็นพิเศษ แนวคิดที่เราพยายามผลักดันก็คือ ประชาชนที่อยู่ในเมืองที่มีสถานะพิเศษอย่างแหลมฉบัง หลัก ๆ ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ อยากยกตัวอย่าง เช่น เมืองมาบตาพุดที่เขาเป็นนิคม โรงงานอุตสาหกรรมหนัก ถามว่า พี่น้องชาวมาบตาพุด เขาอยากได้ไหม เขาไม่อยากจะ แต่รัฐบาลบอกว่า โรงงานอุตสาหกรรมหนักต้องมาอยู่ที่มาบตาพุด เหมือนกับผลักไปเข้า ซึ่งเขาก็ไม่มีทางเลือก เพราะโรงงานอุตสาหกรรมหนักก็แปลว่าต้องมีพิษ ต้องมีมลภาวะ รัฐบาลเก็บภาษีจากจังหวัดระยองเป็นแสนล้าน ผมถามว่าคนที่นี่เขามีสิทธิที่จะได้รับการดูแลเป็นพิเศษหรือไม่ เพราะฉะนั้นก็ต้องให้ความสำคัญพิเศษกับเขา ให้งบประมาณให้อำนาจหน้าที่”

ผู้วิจัย: “ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เช่นเดียวกับที่แหลมฉบังต้องการพัฒนา ยกตัวอย่างเช่น เราอาจจะไปสร้างโรงพยาบาลของเราเองแล้วก็จัดให้มีเครื่องมือที่ทันสมัย ช่างแพทย์มาทำการรักษาพิเศษ มาดูแลสุขภาพประชาชน โรคภัยไข้เจ็บบ้าง โรคต้องใช้เงินเยอะในการรักษา เรามีสิทธิ์เก็บเงินประชาชน ถูกกว่าโรงพยาบาลทั่วไป เพราะเราซื้อเครื่องมือแพทย์ของเราเอง ใครมีภูมิชำนาญเทศบาลนครแหลมฉบังอาจรักษาฟรีก็ได้ นี่คือตัวอย่าง เป็นแนวคิด เพราะฉะนั้น การยกฐานะเป็นเมืองพิเศษ ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นเทศบาลนครแหลมฉบัง เปรียบเหมือนวัยรุ่นที่กำลังจะโตเต็มที่ เราเกิดมาเพื่อความพิเศษ เรามีศักยภาพและมีทิศทางที่เป็นลักษณะเฉพาะของเรา แต่เรากลับถูกจำกัดอยู่ในกรอบบางอย่างที่เป็นอุปสรรคต่อการดูแลทุกข์สุขของพี่น้องประชาชน เพราะฉะนั้น เราก็อยากฝากไปถึงรัฐบาล กรุณาให้ความสำคัญกับสิ่งที่เรานำเสนอ เราจำเป็นต้องอาศัยระบบที่อยู่ในร่างกฎหมายฉบับนี้ เพื่อที่เราจะได้ดูแลทุกข์สุขของประชาชนได้อย่างที่ควรจะเป็น ถ้าหากรัฐบาลมีความจริงใจที่จะกระจายอำนาจอย่างที่เราทุกคนทุกยุคสมัยทุกคนมาตลอด เราก็หวังว่ากฎหมายที่เรานำเสนอจะได้รับการพัฒนา ก็อยากฝากไปด้วยครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 2: นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง

วันที่สัมภาษณ์: 19 มีนาคม 2558

ประเด็นข้อคำถามที่ 1 เกี่ยวกับแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

ผู้วิจัย: “สวัสดีครับนาย วันนี้ในส่วนของงานวิจัยปริญญาโท ม.บูรพา ผมสนใจในเรื่องเมืองพิเศษที่เทศบาลนครแหลมฉบังมีความพยายามยกฐานะครับ ก่อนอื่นผมอยากทราบถึงแนวคิดในประเด็นการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ก่อนอื่นผมอยากทราบแนวคิดที่มาที่ไปก่อนครับว่าเป็นอย่างไร”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เสีย ถ้าย้อนกลับไป เรื่องเขตปกครองพิเศษหรือการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนะ มีการกล่าวถึงกันมานาน และเมืองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่รู้จักกัน คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา แต่กรุงเทพมหานครและพัทยาที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2528 ตามลำดับ เป็นความพิเศษในเชิงโครงสร้างทางการเมือง สมัยก่อนช่วงปี พ.ศ. 2534 เทศบาลนครแหลมฉบังยังเป็นแค่สุขาภิบาล ต่อมาช่วง น้ำชาติ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือที่เราเรียก (Eastern sea board) และได้มีการพัฒนาท่าเรือน้ำลึก พัฒนาเป็นเขตอุตสาหกรรมที่

ทันสมัย โดยฐานะจากพื้นที่ของสุขาภิบาลอำเภออุ้มและพื้นที่สุขาภิบาลบางละมุงเป็นเทศบาลตำบล
แหลมฉบัง ยกเลิกไม่ให้มีทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน”

ผู้วิจัย: “ครับนาย หลายปีแล้วนะครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “จากวันนั้นถึงวันนี้ ปัจจุบันเรามีท่าเทียบเรือน้ำลึกขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 16
ของโลกกว่า 300 ไร่ มีนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ถึง 2 แห่ง คือ เครือสหพัฒน์และนิคมอุตสาหกรรม
แหลมฉบัง มีโรงงานอุตสาหกรรม มีโรงกลั่นขนาดใหญ่ 3 แห่ง ทั้งไทยออยล์ เอสโซ่ ปตท. คลังเก็บ
ก๊าซและน้ำมันอีก 6 แห่ง แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว น่าจะมาซึ่งปัญหากระทบวิถีชีวิตของ
ประชาชนรวดเร็วและจากการเจริญเติบโต ทั้งภาคอุตสาหกรรมและการขนส่ง ท่าเรือ ได้ส่งผล
กระทบในวงกว้าง”

ผู้วิจัย: “ครับ การขยายตัวเร็วมากครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ก่อให้เกิดปัญหาทั้งสิ่งแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐาน ถนนหนทาง การจราจร
การอพยพของแรงงาน และประชากรแฝง ปัญหาด้านสังคม และหากไม่มีการเตรียมความพร้อม
ในการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้าง ตลอดจนระบบการบริหารของเทศบาลนครแหลมฉบังเพื่อ
รองรับภารกิจในอนาคตก็อาจจะส่งผลเสียต่อการบริหารงานของเทศบาลในอนาคตได้ เมื่อคำนึงถึง
ปัญหาหลายประการดังกล่าว จึงสมควรจัดระเบียบการปกครองพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังเสียใหม่
ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และเพื่อให้การบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรม อันเป็น
พื้นที่เศรษฐกิจสำคัญของประเทศให้สามารถพัฒนาเป็นเมืองนำอยู่ มีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่
เหมาะสม”

ผู้วิจัย: “ครับ การเจริญเติบโตดังกล่าวเป็นที่มาของปัญหา”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ใช่แล้ว”

ประเด็นข้อคำถามที่ 2 เหตุผลที่มาของการพัฒนาพื้นที่แหลมฉบังให้เป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

ผู้วิจัย: “อีกประเด็น ผมขอเรียนถามถึงเหตุผลที่มาของการพัฒนาพื้นที่แหลมฉบัง
ให้เป็นเมืองรูปแบบพิเศษว่า เหตุผลของการจัดตั้งและการพยายามเรียกร้องให้เทศบาลเป็นเมือง
พิเศษ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “กะ ก่อนอื่นต้องเรียนก่อนว่า การเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม
การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาสำคัญตามมาหลายประการ จากการเจริญเติบโต
และมีนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และมีท่าเรืออยู่ในพื้นที่ จึงมีแรงงานเข้ามาทำงานในโรงงาน
อุตสาหกรรมท่าเรือเป็นจำนวนมาก ประชากรจากสถิติของสำนักทะเบียนเทศบาลนครแหลมฉบัง

ปัจจุบันมีประมาณ 80,000 คน แรงงานที่เข้ามาในรูปแบบต่างถิ่นในนิคมและท่าเรือ น่าจะมีประมาณ 300,000 คน”

ผู้วิจัย: “300,000 คน ถ้ารวมที่ไปกลับ พักที่อื่น น่าจะเยอะกว่านี้ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ใช่ ทั้งที่มาพักในพื้นที่และมาทำงานและกลับไปพักที่อื่น ถ้ารวมด้วยน่าจะมากกว่านี้ ทำให้เกิดปัญหาสืบเนื่องจากประชากรแฝงในพื้นที่จำนวนมาก ได้แก่ ระบบขนส่งคมนาคมไม่เพียงพอรองรับในช่วงเวลาเร่งด่วน การคมนาคมจะแออัดมาก ๆ ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยที่เกิดขึ้น ทั้งปัญหาขยะและของเสียจากแหล่งที่พักและปัญหาเกี่ยวกับสถานพยาบาลและสาธารณสุข ตลอดจนปัญหาด้านอาชญากรรม”

ผู้วิจัย: “ครับนาย”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “อีกปัญหา ด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาด้านมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม มลพิษทางเรือจากปริมาณการจราจร ขยะและของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม ถึงเทศบาลจะมีหน้าที่ดูแลสิ่งแวดล้อม หากแต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ เทศบาลกลับไม่สามารถบริหารจัดการปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากขาดอำนาจในการดำเนินการอย่างแท้จริง”

ผู้วิจัย: “ผมสนใจ ในประเด็นอำนาจกับหน้าที่ครับ ว่าบางครั้ง มีหน้าที่ที่จะกระทำ แต่ขาดอำนาจหรือทับซ้อนกัน”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ถ้าจะให้เข้าใจง่ายขึ้น ตัวอย่างปัญหาเชิงอำนาจการบริหาร เช่น งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การก่อสร้างถนน ซึ่งเป็นทางหลวงเชื่อมโยงหลายจังหวัด ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมทางหลวง แต่จากที่ผ่านมพบว่า ถนนของเรา ซึ่งมีรถเทรลเลอร์วิ่ง มีสภาพที่ชำรุดทรุดโทรมอย่างรวดเร็ว กรมทางหลวงในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วต่อสถานการณ์ เพราะมีสายบังคับบัญชาที่ซับซ้อน ตลอดจนต้องรับผิดชอบพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด กรณีมีสารเคมีรั่ว ต้องส่งเด็กเข้าโรงพยาบาลเป็น 100 คน ซึ่งกรณีทั้งอุตสาหกรรมจังหวัด การท่าเรือ และสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบ แต่ผลกระทบเกิดกับลูกหลานของเรา แต่เราไม่สามารถแก้ไขได้ ไม่ยอมให้เราเข้าไปตรวจสอบ ไม่บอกข้อมูลจนเกิดเรื่องขึ้น อีกทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ไม่ได้ปฏิบัติงานประจำอยู่ในพื้นที่ตลอดเวลา อีกทั้งข้ออ้างว่าไม่มีงบประมาณ”

ผู้วิจัย: “ครับ เรื่องงบประมาณ อีกประเด็นที่สนใจครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ใช่ งบประมาณอีกหนึ่งปัญหาใหญ่ที่ต้องได้รับการแก้ไข เนื่องจากสภาพสังคมที่มีความสลับซับซ้อน อันก่อให้เกิดผลกระทบและปัญหาตามมาอย่างมากมาย โดยเฉพาะปัญหาจากการพัฒนาให้ป็นศูนย์กลางกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นท่าเรือเพื่อการขนส่งระหว่างประเทศ นิคมอุตสาหกรรม และระบบขนส่งและโลจิสติกส์ โดยที่การประกอบกิจการ

เหล่านั้นอยู่ในเขตพื้นที่ซึ่งเป็นการรับผิดชอบของเทศบาลแหลมฉบัง ดังนั้น แหลมฉบังควรจะเป็น การปกครองรูปแบบพิเศษมานานแล้ว เพราะเป็นเมืองท่าที่สำคัญลำดับที่ 16 ของโลก มีท่าเรือ นิคม อุตสาหกรรม มีอุตสาหกรรมหลัก อาทิ อิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์ อะไหล่รถยนต์ มีรายได้ปีละ 2 แสนล้านบาท ควรจะบริหารแบบพิเศษ ทั้งรายได้และอำนาจหน้าที่”

ผู้วิจัย: “ปัญหาที่สำคัญที่นายกกล่าวถึงทั้ง 2 เรื่อง คือ อำนาจหน้าที่และงบประมาณ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “การที่เราจะมีอำนาจดูแลโดยตรง ไม่ต้องผ่านกระทรวง จะสามารถลด ขั้นตอนต่าง ๆ ทำงานได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น บางครั้งเกิดเหตุสารพิษรั่วไหล มีกลิ่นเป็นมลพิษ เราก็ไม่สามารถดำเนินการได้ทันที ทำได้แค่เรียกมาปรับแล้วส่งเรื่องต่อ ทั้ง ๆ ที่นายกเทศมนตรีควร เป็นผู้บัญชาการระงับเหตุได้ทันที” ปัจจุบันเทศบาลมีรายได้จากการเก็บภาษีโรงเรือน ที่ดิน และ ภาษีป้ายเพียง 600 ล้านบาท/ปี หักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ แล้ว ไม่พอที่จะบริหารงานสาธารณะต่าง ๆ และ โครงสร้างพื้นฐานไม่ได้รับการดูแลจากภาครัฐเท่าที่ควร แต่หากเป็นเมืองพิเศษก็จะมีส่วนแบ่งรายได้ 1% ของรายได้ทั้งหมด หรือประมาณปีละ 2,000 ล้านบาท/ปี จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ มากขึ้น”

ประเด็นข้อคำถามที่ 3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะเมืองรูปแบบพิเศษ

ผู้วิจัย: “บทบาทอำนาจหน้าที่ครั้นนาย ถ้าในฐานะเมืองพิเศษควรจะเป็นอย่างไร ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “นอกเหนือจากภารกิจหน้าที่โดยทั่วไปที่เทศบาลฯ จะต้อง มีศักยภาพหรือ ความพร้อม ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพของการจัดการแล้ว ก็ยังปรากฏว่าอำนาจหน้าที่ทั่วไป ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายปัจจุบันยังไม่ครอบคลุม หรือส่งผลให้เทศบาลสามารถแก้ไขปัญหา สำคัญเร่งด่วนบางประการได้ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่ได้ให้อำนาจแก่เทศบาลไว้”

ผู้วิจัย: “ครั้นนาย”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “คือว่า การกำหนดให้เป็นอำนาจของหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งในพื้นที่จังหวัดบางหน่วยงานเป็นหน่วยดำเนินการใน กรณีของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลฯ ก็จำเป็นจะต้องมีทั้งเครื่องมือและบุคลากร ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาสาธารณภัยหรือภาวะฉุกเฉิน ซึ่งมีความซับซ้อนทาง เทคโนโลยีที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาในพื้นที่ เช่น การรั่วของน้ำมันลงสู่ทะเลจากโรงกลั่นน้ำมัน, การกำจัดขยะพิษจากโรงงาน, ไฟไหม้ ฯลฯ เป็นต้นที่กล่าวข้างต้น ซึ่งมีหน่วยรับผิดชอบ คือ สำนักงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ในทางปฏิบัติหน่วยงานดังกล่าวก็มิได้ปฏิบัติงานประจำ อยู่ในพื้นที่ตลอดเวลา ดังนั้น จึงไม่สามารถรับทราบปัญหาได้อย่างแท้จริง อีกทั้งหน่วยดังกล่าว

ยังขาดแคลนงบประมาณเพื่อเข้ามาบริหารจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้เฉพาะในบางพื้นที่ได้ เป็นต้น เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาเฉพาะที่เกิดในพื้นที่ ดังนั้น เทศบาลที่จะได้รับการยกฐานะขึ้นมา จึงควรมี “อำนาจพิเศษ” บางประการในการดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายที่นอกเหนือเฉพาะไป จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแล”

ประเด็นข้อคำถามที่ 4 การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจในพื้นที่

ผู้วิจัย: “อีกประเด็นที่ทำการศึกษาค้นคว้า เรื่องการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ ผมขอถามเป็นแต่ละภาคส่วนครับ”

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการบริหารส่วนกลาง

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับรัฐบาลจะเป็นไปในลักษณะของการ “กำกับดูแล” โดยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอำนาจหน้าที่หลัก ๆ ของรัฐมนตรีฯ ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา, การตัดสินใจข้อโต้แย้งระหว่างฝ่ายบริหารของเมืองแหลมฉบังกับคณะกรรมการที่ปรึกษา”

ผู้วิจัย: “ครับนาย ส่วนกลางควรจะแค่กำกับดูแลนะครับ และความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “อ. วุฒิสาร เคยแสดงทัศนะเรื่องนี้ไว้ ก็คงมีความคิดเห็นคล้าย ๆ กัน การคงอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล “เมืองพิเศษ” นั้น นอกเหนือจากพิจารณาจากมิติในเชิงพื้นที่ที่เมืองพิเศษรับผิดชอบแล้ว ในอีกแง่หนึ่งยังเป็นการสนับสนุนให้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดชลบุรีสามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถวางกรอบทิศทางการพัฒนาพื้นที่แหลมฉบังให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด (ซึ่งก็จะต้องเป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวมได้) อีกทั้งในแง่หนึ่งจังหวัดก็สามารถจัดสรรงบประมาณเงินงบกลางเพื่อเข้ามาดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเพื่อเข้ามาช่วยในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่แหลมฉบังได้อีกด้วย ซึ่งกล่าวสรุปโดยภาพรวม ระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเป็นในเชิงของการประสานนโยบายและการกำกับดูแลนั่นเอง”

ผู้วิจัย: “ครับนาย และความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับรัฐวิสาหกิจในพื้นที่”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เรามีท่าเรือแหลมฉบัง นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบในพื้นที่ที่ดำเนินกิจกรรมที่หน่วยงานรับผิดชอบควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพิ่มบทบาทให้นายกเมืองแหลมฉบังเข้าร่วมเป็นกรรมการในการบริหารท่าเรือและนิคมอุตสาหกรรมฯ อันจะ

ส่งผลให้กรอบการพัฒนาในพื้นที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และผู้ที่ได้รับประโยชน์ก็คือ ประชาชนและประชาชนนั่นเอง เพราะปัจจุบันเป็นลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีการบูรณาการ แผนการพัฒนาร่วมกันเท่าที่ควร ส่งผลให้ทิศทางการพัฒนาในพื้นที่กระจุกกระจาย หรือในบางกรณี เมื่อเกิดปัญหาที่สำคัญในเขตนิคม ฯ หรือเขตท่าเรือ”

ผู้วิจัย: “ครับนาย”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ในประเทศญี่ปุ่นนั้น จากการศึกษาและดูงานกันมาเหมาะสมที่จะนำรูปแบบ การบริหารมาใช้ที่สำคัญมาก คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกกฎหมายหรือ ข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้นบังคับใช้ภายในพื้นที่ อันหมายรวมถึง การออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหาร จัดการท่าเรือได้ด้วยนั่นเอง ทั้งนี้บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะ หน่วยบริหารจัดการท่าเรือนั้น จะมีบทบาทหน้าที่ในเรื่องดังต่อไปนี้ ยกตัวอย่างวางแผนการพัฒนา และบริหารท่าเรือ ก่อสร้างและบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกในท่าเรือ ออกใบอนุญาตและ ควบคุมการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกในเขตท่าเรือ (ทั้งในทะเลและบนบก) นี่คือการเดินที่อยาก กล่าวถึงบ้านเขากับบ้านเราเป็นอย่างไร”

ประเด็นข้อคำถามที่ 5 การพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองรูปแบบพิเศษในการร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบการบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.....

ผู้วิจัย: “จากการศึกษาพบว่า ทางเทศบาลมีการยกร่าง พรบ. ขึ้นมาครับ ผมขอถาม ถึงการพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองรูปแบบพิเศษในการร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการ เมืองแหลมฉบัง พ.ศ.....”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เมื่อคำนึงถึงปัญหาหลายประการดังกล่าว จึงสมควรจัดระเบียบการปกครอง พื้นที่เทศบาลแหลมฉบังเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ และเพื่อให้การบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลแหลมฉบัง ซึ่งเป็นพื้นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง อันเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจสำคัญของประเทศให้สามารถพัฒนาเป็นเมืองที่น่าอยู่ มีระบบการจัดการ สิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม และยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน เพื่อการนั้น จึงจำเป็นต้อง ปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจสังคมที่ รูปแบบการปกครองแบบเทศบาลตำบลไม่สามารถรองรับได้ ให้เปลี่ยนเป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีศักยภาพที่จะสามารถรองรับการขยายตัวของพื้นที่ได้อย่างมี ประสิทธิภาพประสิทธิผลมากกว่า จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติจัดตั้งเมืองแหลมฉบังให้เป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นมา โดยมีผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นผู้ร่าง กฎหมายขึ้นมา

ผู้วิจัย: “ครับนาย”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ตัวอย่างที่สำคัญ เช่น อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำระบบขนส่งมวลชน การลงทุนในการจัดทำระบบขนส่งมวลชน อาทิ รถไฟฟ้า การจัดให้มีโรงพยาบาล การให้อำนาจ เมืองแหลมฉบังในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม”

ประเด็นข้อคำถามที่ 6 ความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ ด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

ผู้วิจัย: “ประเด็นสำคัญครับ ความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบัง เป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่าครับ จากการศึกษามีประเด็นที่น่าสนใจ เพราะไม่มีหลักเกณฑ์ตายตัว”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “อย่างที่กล่าว คือ การเติบโตของเราที่ผ่านมาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5-6-7 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 ได้กำหนดพื้นที่แหลมฉบังเป็นเขตเศรษฐกิจใหม่ในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งเป็นที่ตั้งของท่าเรือน้ำลึก อันเป็นที่ตั้งหลักของประเทศ ตลอดจนเป็นเขตพัฒนาอุตสาหกรรมและศูนย์พาณิชย์กรรมเพื่อการส่งออก ซึ่งควรต้องยกฐานะเป็นเมืองพิเศษมานานแล้ว แต่ก็ยังไม่มีความคืบหน้าซึ่งการเติบโตของเมืองนั้น สอดคล้องกับทิศทางการบริหารของประเทศ นอกจากเราแล้วที่พร้อมที่จะยกฐานะในปัจจุบันนี้ น่าจะเป็นสมุทรและแม่สอด แหลมฉบังสอดคล้องกับทิศทางของการพัฒนาดังที่กล่าวแล้ว”

ผู้วิจัย: “อย่างแรกตรงกับทิศทางการพัฒนาครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เมื่อมีการศึกษาแล้วก็มีการบวกรถหรือกันน่าน มีการรับฟังความคิดเห็น มีการทำประชาคมหลายรอบ มีการจัดเวทีสาธารณะมามาก เราทำทั้ง 23 ชุมชน มีความเห็นตรงกันว่า เราควรได้รับการดูแลที่ดีกว่านี้ เห็นควรทำให้พื้นที่ 109.65 ตร.กม. เป็นพื้นที่ที่ได้รับการดูแลแบบคนพิเศษ ปัจจุบันเงื่อนไขเหล่านี้นำมาสู่การร่างกฎหมายเมืองพิเศษ เพื่อให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลแหลมฉบัง ซึ่งเป็นพื้นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง อันเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจสำคัญของประเทศให้สามารถพัฒนาเป็นเมืองที่น่าอยู่ มีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม และยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน เพื่อการนั้นจึงจำเป็นต้องปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจสังคมที่รูปแบบการปกครองแบบเทศบาลตำบลไม่สามารถรองรับได้ ให้เปลี่ยนเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีศักยภาพที่จะสามารถรองรับการขยายตัวของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากกว่า”

ผู้วิจัย: “ขั้นตอนนี้ ต้องผ่านความคิดเห็นของประชาชนและถึงนำมาพิจารณาร่างกฎหมาย

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ใช่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติจัดตั้งเมืองแหลมฉบังให้เป็นองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นมาอย่างที่ยกกฎหมายสำคัญมาก พร้อมทั้งที่สุด คือ เรามีการศึกษา มีผลวิจัยเป็นที่ยอมรับ สุดท้ายกฎหมายสำคัญมาก โดยมีผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นผู้ร่างกฎหมายขึ้น ทางเทศบาลฯ มีการผลักดันอย่างจริงจังในช่วงปี พ.ศ. 2547 ที่ผ่านมา ซึ่งผ่านมาแล้ว 10 ปี และในรัฐบาลชุดนี้ได้หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาถือว่าเป็นนิมิตหมายที่ดี และควรเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป เพราะที่ผ่านมามหาวิทยาลัยสามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นจำนวนมาก แต่งบประมาณที่กลับมาพัฒนาพื้นที่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังนั้น ควรจะต้องมีการยกฐานะเป็นเมืองพิเศษ เพื่อสะดวกและรวดเร็วในการพัฒนาต่อไป”

ประเด็นข้อคำถามที่ 7 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการที่เทศบาลนครแหลมฉบังยกฐานะเป็นเมืองพิเศษ

ผู้วิจัย: “สุดท้ายครับนาย จากทุกสิ่งทุกอย่างที่เทศบาลพยายามผลักดันให้เป็นเมืองพิเศษ ผลประโยชน์สุดท้ายคงตกสู่ประชาชนในพื้นที่ และถ้าได้เป็นเมืองพิเศษ สิ่งที่ประชาชนจะได้รับจากการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ มีอะไรบ้างครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ในส่วนของประชาชนในพื้นที่ที่เป็นท้องถิ่นพิเศษจะได้ประโยชน์อย่างมหาศาลในการพัฒนาคุณภาพชีวิต การศึกษา การกีฬา สิ่งแวดล้อม การพัฒนาธุรกิจของตัวเอง การดูแลอย่างทั่วถึงทางด้านสาธารณสุข ท้องถิ่นพิเศษจะมีงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลางมากกว่าปกติ ซึ่งประโยชน์ที่ประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับ คือ การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค ถนนหนทาง เพื่ออยากเห็นถนนโอเวอร์พาส สร้างให้รถบรรทุกวิ่ง ต่างหากลงสู่ท่าเรือหรือนิคมเลย จะได้ไม่สร้างปัญหาการจราจรและไม่เกยรถมอเตอร์ไซค์พี่น้องของเรา เรื่อง ไฟฟ้า ประปา การป้องกันภัยต่าง ๆ จะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วฉับไว มีงบประมาณที่พัฒนาและปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคของตัวเองแบบทั่วทุกพื้นที่”

ผู้วิจัย: “ครับนาย”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ประชาชนจะได้รับการดูแลด้านสาธารณสุขและการพยาบาลอย่างมีคุณภาพ และได้รับการพัฒนาด้านการแพทย์ที่ทันสมัย ทันต่อการรักษาโรคต่าง ๆ และจะมีโรงพยาบาลเพิ่มขึ้น มีแพทย์และพยาบาลและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ มาเสริมการทำงานดูแลประชาชนจากงบประมาณที่เกินพอ รวมทั้งจัดสร้างโรงพยาบาลการยกระดับโรงพยาบาล ด้านการศึกษาของบุตรหลานจะเพิ่มขึ้น ทั้งทางด้านบุคลากรทางการศึกษา สถานศึกษาที่เพิ่มขึ้น รวมไปถึงในระดับมหาวิทยาลัย

ผู้บริหารเทศบาลได้มีการเตรียมการรองรับไว้ในแผนการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนานาชาติร่วมกับ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์-จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่มีชื่อเสียงของประเทศ ที่จะมีการจัดตั้งขึ้นในเขตท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยมีการเรียนฟรีอย่างมีคุณภาพ บุคลากรในท้องถิ่นพิเศษมีการยกระดับและเพิ่มขีดความสามารถทางการศึกษาในท้องถิ่น โดยผลักดันให้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยเมืองแหลมฉบังเป็นส่วนหนึ่งที่ยากให้เห็นภาพ”

ผู้วิจัย: “ขอบคุณมากครับ ความคิดเห็นในครั้งนี้นี้ มีความสมบูรณ์ และเป็นประโยชน์มากครับ สวัสดีครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ท่านที่ 3: ประธานสภาเทศบาลนครแหลมฉบัง

วันที่สัมภาษณ์: 23 มีนาคม 2558

ประเด็นข้อคำถามที่ 1 เกี่ยวกับแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

ผู้วิจัย: “สวัสดีครับ ท่านประธาน ท่านยังดูหนุ่มและแข็งแรงเสมอครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “555 สวัสดี ๆ”

ผู้วิจัย: “วันนี้ ในส่วนของการเรียนปริญญาโทนะครับ ท่านประธาน ผมทำวิจัยเรื่องเมืองพิเศษที่ฝากประเด็นคำถามที่งานเลขาคครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “โอเค ๆ เริ่มเลย”

ผู้วิจัย: “ประเด็นแรกเลยนะครับ จากการศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ นะครับ ผมอยากทราบแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ถึงที่มาที่ไปในแง่มุมต่าง ๆ ครับ จากประสบการณ์การทำงานมาหลายสิบปีครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ก่อนอื่นต้องทราบก่อนว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล แยกอิสระ คำว่า อิสระ มีความสำคัญนะ แยกออกจากการบริหารราชการส่วนกลาง ทำให้มีสิทธิและอำนาจในการทำนิติกรรมและสัญญาต่าง ๆ ตลอดจนเป็นเจ้าของหรือถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น โดยมีเจ้าหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ และรายได้เป็นของท้องถิ่นเอง มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง แหลมฉบังก็เช่นเดียวกัน”

ผู้วิจัย: “ครับท่านประธาน”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ขณะนี้ประเทศไทยมีการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอยู่แล้ว 2 รูปแบบที่รู้จักกัน คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และรูปแบบทั่วไป 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล”

ผู้วิจัย: “ครับท่านประธาน”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “กรุงเทพมหานครมีวิวัฒนาการมายาวนานตั้งแต่รัชกาลที่ 5 จากการตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้นเป็นสุขาภิบาลแห่งแรกของประเทศไทย จนถึงปี พ.ศ. 2518 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ”

ผู้วิจัย: “ครับท่านประธาน สาเหตุการที่กรุงเทพเป็นเมืองพิเศษ เพราะ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เหตุผลในการจัดตั้งกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษก็เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นมหานครที่มีประชากรอยู่หนาแน่นและเป็นศูนย์กลางของกิจการต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นจะต้องจัดรูปการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ”

ผู้วิจัย: “ครับท่านประธาน”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เมืองพัทยามีวิวัฒนาการมาจากเป็นหมู่บ้านแห่งหนึ่งในตำบลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เมื่อปี พ.ศ. 2521 ผมจำได้”

ผู้วิจัย: “ครับท่านประธาน”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เหตุผลในการจัดตั้งเมืองพัทยา ช่วงนั้นนานมากแล้ว สืบเนื่องจากสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและเป็นสถานที่พักตากอากาศที่มีชื่อเสียงที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ มีนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศนิยมมาพักผ่อน จึงสร้างรายได้ให้แก่ประเทศจำนวนมาก การเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม สิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น ยังมีผลกระทบเกี่ยวโยงของประเทศ โดยเฉพาะต่อการท่องเที่ยว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการร่วมมือกันหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเร่งด่วน และโดยที่การปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลไม่เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจและสังคม ควรจัดตั้งเมืองพัทยาให้เป็นหน่วยราชการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ผู้วิจัย: “ครับท่านประธาน”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เมื่อรูปแบบพิเศษถูกนำมาปิดฝุ่นอีกครั้ง หลังจากที่ท้องถิ่นได้ผลักดันกันมานาน โดยเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2557 ที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ที่มีนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มีมติเห็นชอบให้มีการจัดตั้ง อปท. รูปแบบพิเศษ 3 เมือง คือ นครแม่สอด จังหวัดตาก, แหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี และเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งท่านอดีตนายกเข้าร่วมประชุมด้วยครับ”

ประเด็นข้อคำถามที่ 2 เหตุผลที่มาของการพัฒนาพื้นที่แหลมฉบังให้เป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

ผู้วิจัย: “ครับท่านประธาน ต่อด้วยประเด็นที่มีความสำคัญนะครับ ประเด็นนี้ การจะทำอะไรหรือเปลี่ยนแปลงอะไรต้องมีเหตุผล ผมอยากทราบทัศนะของท่านประธานถึงเหตุผลที่มาของการพัฒนาพื้นที่แหลมฉบังให้เป็นเมืองรูปแบบพิเศษ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “สำหรับพื้นที่ “แหลมฉบัง” ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6 มีเป้าหมายพัฒนาให้เป็นชุมชนเมืองใหม่ เพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชนที่เป็นผลมาจากการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม (อีสเทิร์นซีบอร์ด) การก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกระหว่างประเทศและนิคมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ขณะเดียวกัน แผน 7 กำหนดให้พื้นที่แหลมฉบังเป็นเขตเศรษฐกิจใหม่ในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกและจัดตั้งเทศบาลตำบลแหลมฉบังขึ้นมาทำหน้าที่พัฒนาดูแลชุมชนเมืองและบริการสาธารณะ โดยครอบคลุมพื้นที่ 2 อำเภอ 5 ตำบล 24 หมู่บ้าน ประกอบด้วย อำเภอศรีราชา ครอบคลุม 4 ตำบล 19 หมู่บ้าน คือ ตำบลทุ่งสุขลา ตำบลบึง ตำบลสุรศักดิ์ ตำบลหนองขาม อำเภอบางละมุง ตำบลบางละมุง อันนี้ คือ ความพิเศษ ตั้งแต่ก่อตั้ง จะแจ้งความก็มีสามสถานี ทั้งโรงพัก หนองขาม โรงพักแหลมฉบัง โรงพักบางละมุง”

ผู้วิจัย: “เริ่มจากอีสเทิร์นซีบอร์ด และแผนพัฒนา ฉบับที่ 7”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “แหลมฉบังทำรายได้ 2 แสนล้าน หลายปีที่ผ่านมา มีความพยายามจากท้องถิ่นเรียกร้องให้แหลมฉบังเป็นเมืองพิเศษ เพราะปัจจุบันท่าเรือแหลมฉบังมีเรือต่างประเทศเข้ามาเดือนละ 500-600 ลำ ตู้คอนเทนเนอร์ขนส่งสินค้าที่ต้องขนย้ายปีละ ไม่ต่ำกว่า 6 ล้านตู้ รวมทั้งนิคมอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่มีโรงงานกว่า 130 แห่ง นอกจากนี้ยังมีบริษัทต่าง ๆ ในเครือสหพัฒน์กว่า 80 บริษัท และยังเป็นฐานการผลิตน้ำมันของประเทศไทย ทั้งโรงกลั่นเอสโซ่, ไทยออยล์, ปตท. ทำรายได้ให้กับประเทศปีละไม่น้อยกว่า 2 แสนล้านบาท แต่การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นธรรม ทำให้เราต้องเรียกร้องในความยุติธรรม มีความเป็นอิสระในการจัดเก็บรายได้ อิสระทางการคลัง เพื่อแก้ปัญหาในสิ่งที่เราไม่ได้เป็นคนก่อ แต่พวกท่านทิ้งเอาไว้”

ผู้วิจัย: “ครับท่านประธาน”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ยกระดับให้เป็น “เทศบาลนครแหลมฉบัง” ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 เป็นต้นมา อันเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจชายฝั่งทะเลตะวันออกที่สำคัญของประเทศ ได้มีการพัฒนาที่สอดคล้องและก้าวทันกับนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและโลจิสติกส์ โดยการจัดตั้งขึ้นเป็น อปท. รูปแบบพิเศษ เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพแก่ประชาชน และรองรับการเจริญเติบโตของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

ผู้วิจัย: “ครับท่านประธาน เราเป็นนครปี 53 พื้นที่เราเติบโตเร็วมากครับ มีปัญหาบ้างไหมครับจากการเติบโตอย่างรวดเร็ว”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานในปัจจุบัน ไม่ต้องคูณไกล ยกตัวอย่าง เมืองพัทยา แม้ว่าการบริหารของเมืองพัทยามีวิวัฒนาการมากกว่า 20 ปี หากแต่ระบบการบริหารจัดการจนถึงในปัจจุบันยังไม่ได้สะท้อนถึงประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะอย่างไร ลองยกตัวอย่าง คือ การบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งพัทยาให้เป็นเมืองพิเศษ แต่เรื่องจัดทำทะเบียนมัคคุเทศก์ก็เป็นอำนาจของ ททท. คือ สำนักการท่องเที่ยว เขต 3 มันไม่ตอบโจทย์ครับ”

ผู้วิจัย: “ครับท่านประธาน”

ประเด็นข้อคำถามที่ 3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะเมืองรูปแบบพิเศษ

ผู้วิจัย: “พูดถึงปัญหาดังกล่าวแล้ว ประเด็นต่อมาเลยนะครับ ผมสนใจในเลยเรื่อง บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะเมืองรูปแบบพิเศษควรออกแบบอย่างไรดีครับ ในความคิดเห็นของท่าน”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ผมขอยกตัวอย่าง ด้านปัญหาสิ่งแวดล้อม นับว่าเป็นปัญหาหลักและสำคัญมากในพื้นที่แหลมฉบัง ในฐานะเมืองพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ผมเห็นว่า ในเบื้องต้นควรมีการแก้ไขกฎหมายหรือการออกกฎหมายเพิ่มเติมให้เทศบาล ฯ มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง เพื่อให้การทำหน้าที่ของเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งการเพิ่มอำนาจที่ทำได้และควรจะเป็น คือ อำนาจการกำกับดูแลมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ กล่าวคือ การให้โรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ จัดบันทึกกิจกรรมและการก่อของเสีย เช่น ปริมาณน้ำเสีย ขยะ พร้อมกับระบุการใช้สารเคมีในกระบวนการการผลิต ซึ่งจะเกิดผลลัพธ์การคายสารพิษออกมาเป็นประจำทุกวัน พร้อมกับสรุปรายงานให้เจ้าพนักงานสิ่งแวดล้อมของเทศบาลทราบ นอกจากนี้ เพื่อให้เทศบาล ฯ มีศักยภาพทางการเงินการคลังสำหรับแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในประการสำคัญต่อมาก็คือ การให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม เพื่อไปดำเนินการที่เป็นการแก้ไข ตลอดจนบรรเทาความรุนแรงของปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์

ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมต่อไป อันนี้คือตัวอย่างครับ ถ้าเป็นแล้วไม่สามารถมีอำนาจบริหารจัดการอะไรได้ ไม่มีประโยชน์ครับ”

ประเด็นข้อคำถามที่ 4 การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจในพื้นที่

ผู้วิจัย: “ถ้าเป็นเมืองพิเศษแล้วครับ องค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่และส่วนกลาง รวมถึงรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ เราควรมีความสัมพันธ์ในรูปแบบไหน ผมสนใจครับ ขอให้ท่านแสดงความคิดเห็นในประเด็นการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ แบ่งตามหัวข้อเลยนะครับ”

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการบริหารส่วนกลาง

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เมื่อปัญหาของประชาชนถูกละเลย คนตัดสินใจแก้ไขปัญหายู่ง่วงไกลกับสภาพความเป็นจริง จะก่อให้เกิดความขัดแย้งตามมา ระบบการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ จึงไม่มีประสิทธิภาพที่จะบริหารได้ดีพอ ในอนาคตเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงต้องลดขั้นตอนการดำเนินงานลง และเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง จึงต้องมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนสามารถเข้ามา มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาค่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รัฐบาลระดับชาติจะลดบทบาทด้านการจัดการบริหารพื้นฐานลงไปอย่างมาก เพราะหน้าที่หรือกิจกรรมที่รัฐบาลจัดในท้องถิ่นเกิดขึ้นพร้อมกับนโยบายประชานิยม ส่วนกระทรวง ทบวง กรม จะมีขนาดเล็กลง จำนวนงบประมาณและบุคลากรจะเหลือไม่เกิน 40% ของรายจ่ายภาครัฐโดยรวม”

ผู้วิจัย: “ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ผมสนใจจะประเด็นนี้ และเคยแสดงความคิดเห็นในหลาย ๆ ครั้ง นอกจากนี้การเมืองระดับชาติจะปรับตัวไปเน้นประเด็นนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และโครงการลงทุนขนาดใหญ่ระดับชาติ แต่สิ่งที่ดี คือ ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดจากการแย่งชิงผูกขาดอำนาจและผลประโยชน์ตลอด 10 ปีที่ผ่านมาจะคลี่คลายลงไป เพราะเราจะเห็นงบประมาณอยู่ในพื้นที่ ทำให้นักการเมืองระดับชาติที่มุ่งแสวงหางบประมาณระดับชาติจะค่อย ๆ หายไป อดปท. และการเมืองท้องถิ่นจะมีความสำคัญมากขึ้น มีขนาดใหญ่ขึ้น และแต่ละจังหวัดจะมีกรอบงบประมาณสูงขึ้น เศรษฐกิจภูมิภาคก็จะเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ เชื่อว่าแต่ละจังหวัดจะมีบทบาทด้านการจัดระบบเศรษฐกิจในภูมิภาคให้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจที่เป็นทางการ”

ผู้วิจัย: “ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “การกำกับดูแลองค์กรบริหารท้องถิ่นอย่างเท่าที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยไม่กระทบหลักความเป็นอิสระขององค์กรบริหารท้องถิ่นตามหลักการทั่วไปราชการบริหารส่วนกลางกับเมืองพิเศษต่างต้องพึ่งพาอาศัยกันและทำงานเสริมกัน รัฐบาลกลางต้องการความเป็นอิสระของท้องถิ่น แต่สามารถมีอิทธิพลต่อรัฐบาลท้องถิ่นในบ้าง แต่ทั้งนี้ปรัชญาพื้นฐานกำหนดให้รัฐบาลกลางต้องเข้าแทรกแซงท้องถิ่นให้น้อยที่สุด และควรเป็นเรื่องการให้คำแนะนำหรือให้การสนับสนุนทางด้านวิชาการและเทคนิคที่จำเป็น เท่านั้น”

ผู้วิจัย: “ครับ ส่วนกลาง ท่านมีความเห็นแค่ควรกำกับดูแล โดยไม่กระทบแต่ความเป็นอิสระและมีการแทรกแซงน้อยที่สุด ในเรื่องจำเป็น เช่น เรื่องวิชาการเท่านั้น”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ใช่ ควรจะเป็นอย่างนั้น”

ผู้วิจัย: “ต่อเลยนะครับ”

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ประเด็นสำคัญที่อยากเห็น คือ มิติของความเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ปัจจุบันเหมือนมีเงาสองเงาในระดับจังหวัด องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด ภาคเอกชนอยากมองเห็นเป็นหนึ่งเดียว ไม่ว่าจะมาจากเลือกตั้งหรือแต่งตั้งไม่เป็นปัญหา อยากเห็นโครงสร้างการบริหารจัดการที่มีความเชื่อมโยงถึงระดับยุทธศาสตร์ให้จังหวัดมีศูนย์ร่วม โดยการนำของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่นะครับ เรื่องงบประมาณควรให้ท้องถิ่นบริหารจัดการเองมีอำนาจบริหารจัดการด้านงบประมาณเอง เป้าหมายของการปกครอง คือ การทำให้ประชาชนกินดีอยู่ดีครับ อุปมาดังกรรมการตัดสินการแข่งขันฟุตบอล กรรมการไม่มีสิทธิ์เข้าไปก้าวก่ายการวางแผนหรือการเล่นของนักฟุตบอล และต้องปล่อยให้ไปอย่างอิสระตราบเท่าที่ยังไม่มีการละเมิดกติกาการแข่งขัน แต่เมื่อใดนักฟุตบอลละเมิดกติกา กรรมการจะต้องปฏิบัติตามกฎ กล่าวคือ ให้เตะลูกโทษ ให้ใบเหลือง หรือใบแดง ตามแต่ความร้ายแรงของการละเมิดกติกา เน้นหน้าที่หลักของราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่อระบบการการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อีกประการหนึ่งก็คือ การสนับสนุน และให้ความช่วยเหลือให้สามารถปฏิบัติการกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ไม่ว่าจะในรูปแบบของงบประมาณ เงินอุดหนุน หรือความรู้ทางวิชาการที่จำเป็นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ผู้วิจัย: “ครับ ท่านประธาน มาที่ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับรัฐวิสาหกิจในพื้นที่”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ก่อนอื่นนะ ผมขอพูดก่อนว่า ประเด็นนี้คลาสสิก น่าสนใจ กรณีเมื่อเกิดปัญหาที่สำคัญในเขตนิคมฯ หรือเขตท่าเรือฯ เทศบาลฯ ก็ไม่มีอำนาจเข้าไปจัดการ ทั้ง ๆ ที่ในบาง

กรณีปัญหาเหล่านั้นก็กระทบกับประชาชนท้องถิ่น เช่น ปัญหาขยะ น้ำเสีย อากาศเป็นพิษ ฝุ่นละออง ฯลฯ และเมื่อกระทบกับประชาชนก็เป็นภาระของเทศบาลที่จะต้องเข้าไปจัดการหรือแจ้งเป็นรายงาน แก่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง โดยที่เทศบาลไม่มีอำนาจดำเนินการ โดยตรงแต่ประการใด ดังนั้น เพื่อปรับระบบให้การบริหารจัดการในพื้นที่เป็นการประสาน การดำเนินงานหรือบูรณาการดำเนินงานร่วมกันระหว่างเทศบาล ฯ ในฐานะเมืองพิเศษกับรัฐวิสาหกิจ ในที่อยู่พื้นที่ ทั้งในส่วนของนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังและท่าเรือแหลมฉบังให้มากยิ่งขึ้น”

ผู้วิจัย: “ครับ ท่านประธาน”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ส่วนในประเทศญี่ปุ่นนั้น ท่าเรือถูกใช้ในฐานะเป็นกลยุทธ์ในการขยาย ความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ดังนั้น กิจการทำเรือจึงถูกออกแบบ ให้เป็นบริการสาธารณะและเน้นให้ท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท่าเรือโดยตรง โดยที่รายได้จากการบริหารจัดการท่าเรือใช้ในการบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่น เพื่อรองรับ ภาระที่เป็นผลกระทบจากการดำเนินกิจการท่าเรือ ซึ่งมีได้มีเป้าหมายในการแสวงหารายได้เพื่อนำส่ง รัฐบาลกลางเป็นหลัก”

ประเด็นข้อคำถามที่ 5 การพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองรูปแบบพิเศษในการร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบการบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.....

ผู้วิจัย: “การพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองรูปแบบพิเศษในการร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบการบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.....ทราบว่าท่านมีบทบาทสำคัญในการยกร่าง

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เทศบาลแหลมฉบังในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบ การพัฒนาท่าเรือสินค้าและกิจกรรมต่อเนื่องได้เผชิญกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรและการให้บริการประชาชนโดยตรง แต่จาก สภาพข้อจำกัดของด้านงบประมาณของการคลังท้องถิ่นและบุคลากร ส่งผลให้เทศบาลแก้ไขปัญหา ให้กับชุมชนไม่ได้ หรือไม่ทันกับสภาพปัญหา และเมื่อรวมกับภารกิจที่มีความสลับซับซ้อน มากยิ่งขึ้น เช่น การดูแลด้านโครงสร้างพื้นฐาน การดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมจึงได้ทำการร่างกฎหมาย “ร่าง พรบ. ระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.”

ผู้วิจัย: “ครับท่านประธาน”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เพราะการที่จะเป็นเมืองพิเศษ กฎหมายต้องพิเศษด้วย ยกตัวอย่างนะครับ ผมคำนึงและกังวล เรื่องผังเมืองกับประชากรแฝงและด้านสิ่งแวดล้อมมาก ในปัจจุบันควรจัดทำ ผังเมืองเฉพาะของเทศบาลตำบลแหลมฉบัง โดยที่เทศบาลมีอำนาจในการควบคุมดูแลการปฏิบัติ ตามผังเมืองและให้อำนาจแก่เทศบาลในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ทั้งในเขตนิคมอุตสาหกรรมและ

เขตท่าเรือ ทั้งนี้ เมื่อเทศบาลมีอำนาจดังกล่าวแล้ว เทศบาลก็มีหน้าที่ที่จะเข้าไปดูแลและดำเนินการจัดทำพื้นที่สีเขียว แหล่งพักผ่อนหย่อนใจและนันทนาการกลับคืนแก่พื้นที่เหล่านั้นด้วย”

ประเด็นข้อคำถามที่ 6 ความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

ผู้วิจัย: “ประเด็นนี้ หัวข้องานวิจัย ผมเลยครับ ความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ก่อนอื่นเราต้องทราบก่อนว่าประเทศไทยแบ่งการปกครองท้องถิ่นแบ่งเป็น อบต. เทศบาล อบจ. และเมืองพิเศษ เทศบาลแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ 1) เทศบาลตำบล 2) เทศบาลเมือง 3) เทศบาลนคร”

ผู้วิจัย: “ครับท่านประธาน”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “และเรามาดูเรื่องการยกฐานะกันว่ามีหลักเกณฑ์กันอย่างไร ก่อนอื่นเริ่มจาก **เทศบาลตำบล:** เทศบาลตำบลต้องมีพลเมืองหนาแน่นพอสมควร ไม่ต่ำกว่า 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ต้องมีประชากร 7,000 คนขึ้นไป ต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ต้องได้รับความเห็นชอบของราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ

เทศบาลเมือง: ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงอื่น ๆ ประกอบ สำหรับท้องถิ่นที่ไม่เป็นที่ต้องการของศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ จะต้องประกอบสถานะดังต่อไปนี้ เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ราษฎรอาศัยอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร มีรายได้พอที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้

เทศบาลนคร: ท้องถิ่นที่ยกฐานะเป็นเทศบาลนครต้องสถานะดังนี้ เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมือง 50,000 คนขึ้นไป ราษฎรอาศัยหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร มีรายได้พอที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้”

ผู้วิจัย: “ครับท่านประธาน”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “จากการใช้ช่องว่างทางกฎหมายที่หลักเกณฑ์ มีความไม่ชัดเจน กล่าวคือ กรณีองค์กรบริหารส่วนตำบลที่ต้องการยกฐานะ แต่ไม่เข้าเกณฑ์ที่ใช้ในการเทียบเคียงก็อาจไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นเทศบาลตำบลได้ ทั้ง ๆ ที่ประชาชนในพื้นที่ต้องการให้เป็นเทศบาล การยกฐานะองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น เป็นการคำนึงแต่เพียงว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลนั้น มีความเหมาะสมของจำนวนประชากร มีรายได้ที่พอจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล และได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ซึ่งในกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังมี

ความคลุมเครือและขาดความชัดเจนอยู่มาก เมื่อเป็นดังนั้น การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น หากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมานั้น สามารถชี้ให้เห็นถึงข้อดีของความคลุมเครือของ หลักเกณฑ์ในการเปลี่ยนแปลงฐานะ เมื่อไม่มีหลักเกณฑ์ที่ตายตัวก็เป็นข้อดีของความไม่ชัดเจน ในหลักเกณฑ์ คือ การมีหลักเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนก็เป็นช่องโหว่อีกทางหนึ่งที่ทำให้เกิดประเด็นปัญหา ต่าง ๆ เช่น เรื่องการจ่ายค่าเอกสาร การคอร์รัปชัน เพราะแนวทางในการปฏิบัตินั้น จำเป็นต้องมีความชัดเจนให้ฝ่ายปฏิบัติ โดยเฉพาะที่ผ่านมาก็เกิดปัญหาทั้งประเทศ เกิดปัญหาของการเมืองล้วน ๆ ที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ เหตุที่เป็นผลเสียเพราะดำเนินการตามแนวทางแต่ขาดเส้นสายทางการเมือง เรื่องที่ส่งไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ก็เกิดปัญหาความล่าช้า ที่กล่าวมาทั้งหมด เพื่อจะบอกว่าสิ่งที่เราจะเป็นเมืองพิเศษก็เช่นเดียว ที่อธิบายมาน่าจะพอเห็นภาพนะ เป็นเรื่อง การเมืองล้วน ๆ”

ประเด็นข้อคำถามที่ 7 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการที่เทศบาลนครแหลมฉบังยกฐานะ เป็นเมืองพิเศษ

ผู้วิจัย: “วันนี้ผมได้รับข้อมูลต่าง ๆ ที่น่าสนใจ ต้องขอขอบพระคุณท่านมากครับที่ เสียสละเวลา และสุดท้ายนี้ ในฐานะที่ท่านเป็นตัวแทนของประชาชน เป็นเบอร์ 1 ของสภา ประโยชน์สุดท้ายที่เราพยายามผลักดัน สุดท้ายแล้วทุกสิ่งอย่างลงตกสู่ประชาชน และสิ่งที่ประชาชน จะได้ตอบแทนหลังจากที่เราเป็นเมืองพิเศษแล้ว

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ประชาชนได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิต มีชีวิตที่เป็นสุข เรียกว่า อยู่ดี กินดี มีสุขภาพอนามัยดี มีการรักษาพยาบาลที่ดี ทันสมัย-มีรายได้ดี-มีสภาพจิตที่ดีจากการรักษาสีงแวดล้อม ของท้องถิ่นพิเศษลูกหลาน มืงานทำ มีรายได้ มีอาชีพ”

ผู้วิจัย: “ครับท่านประธาน”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ด้านสิ่งแวดล้อม มีการสร้างระบบป้องกันน้ำท่วม-ระบบกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล ระบบบำบัดน้ำเสีย น้ำเน่าที่แก้ไขแบบเบ็ดเสร็จ มีการปรับปรุงภูมิทัศน์และทัศนียภาพบ้านเรือนของ ประชาชนให้สวยงาม มีการปลูกต้นไม้รอบเมือง เพื่อรักษาสีงแวดล้อม”

ผู้วิจัย: “ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “การกีฬา มีการพัฒนาและยกระดับการแข่งขันกีฬาจากท้องถิ่นพิเศษไปสู่ ระดับเขต-ภาคประเทศจนถึงระดับนานาชาติ ซึ่งปัจจุบันผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอด ได้รับงบประมาณ สนับสนุนจากรัฐบาล เพื่อก่อสร้างสนามกีฬามาตรฐาน ฟุตบอล เซปักตะกร้อ บาสเกตบอล วอลเลย์บอล สระว่ายน้ำ ไฟฟ้าสนาม ทำให้เกิดการพัฒนากีฬาและเทคนิคของการกีฬาเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการผลักดันทีมฟุตบอลอาชีพในท้องถิ่น “แหลมฉบังซิตี้” ก่อให้เกิดรายได้ ทั้งในภาพ

การลงทุนและภาคของประชาชนในท้องถิ่นพิเศษ มีการกระจายรายได้และเงินไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นพิเศษทุกพื้นที่ เกิดรายได้ในการเก็บภาษี-อากรมาพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติเพิ่มทวีคูณขึ้นอีกเท่าตัว โดยมีการนำไปพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเพิ่มมากขึ้น ทั้งทางด้านการศึกษา-สาธารณสุข พยาบาล-การสร้างงานและเพิ่มรายได้-เบี้ยยังชีพ-เบี้ยผู้สูงอายุ ประเทศได้รับการพัฒนาที่เป็นการต่อเนื่องจากท้องถิ่นพิเศษ ด้านเทคโนโลยี สาธารณูปโภคการค้า การลงทุนที่จะขยายฐานทางเศรษฐกิจ เป็นการพัฒนาที่ควบคู่กับรัฐบาล โดยเมื่อมีการเข้ามาลงทุนในท้องถิ่นพิเศษก็จะเกิดการจ้างงาน-กระจายรายได้ การพัฒนาการเจริญเติบโตของเมืองอย่างเป็นระบบ โดยต้องมีการพัฒนาควบคู่กับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นพิเศษ โดยมีรายได้ประชากรของท้องถิ่นพิเศษ “เมืองแหลมฉบัง” เป็นเมืองพิเศษ

ผู้วิจัย: “ขอบพระคุณท่านมากครับ สวัสดิ์ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ท่านที่ 3: ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบัง

วันที่สัมภาษณ์: 20 มีนาคม 2558

ประเด็นข้อคำถามที่ 1 เกี่ยวกับแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า

ผู้วิจัย: “สวัสดิ์ครับ ท่านปลัดครับ วันนี้ ในส่วนของการเรียนปริญญาโทนะครับ ท่านปลัด ผมทำวิจัยเรื่องเมืองพิเศษที่ฝากประเด็นคำถามกับน้องไว้ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “สวัสดิ์ เออ ๆ เสือ เขียว ๆ”

ผู้วิจัย: “ในเรื่องของการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังให้เป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ไม่ทราบว่าท่านมีแนวคิดในเรื่องนี้อย่างไรครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ครับ ในเรื่องการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มันเป็นแนวคิดจากผู้บริหารและส่วนราชการ เพราะในตัวเทศบาลนครแหลมฉบังเอง ประกอบด้วย ท่าเรือและนิคมอุตสาหกรรม โรงกลั่นน้ำมัน เพราะฉะนั้น ในเรื่องของความเจริญต่างที่เข้ามาสู่แหลมฉบัง มันก็เกิดการเจริญเติบโตแบบรวดเร็วในเรื่องของราคาที่ดิน ในเรื่องของพาณิชย์กรรม ในเรื่องของการประกอบการ เพราะฉะนั้น ในรูปแบบที่เราถืออยู่เดิม คือรูปแบบของเทศบาลตำบล เทศบาลนคร ถ้าพูดถึงระเบียบกฎหมายนี้มันไม่สามารถรองรับการเจริญเติบโตเหล่านี้ได้ ดังนั้น ในแนวคิดของทางผู้บริหารเองและในส่วนของราชการ นำโดยท่านปลัด รู้ถึงปัญหาหลาย ๆ อย่าง อปท. เอง เช่น เทศบาล แม้กระทั่งเป็นเทศบาลนครเอง การจัดทำกฎหมาย การยึดถือตามกฎหมายมันก็ไม่สามารถที่จะรองรับตัวนี้ ความเจริญเติบโตตรงนี้ ไม่ว่าจะ

เป็นความรวดเร็วของการให้บริการกับผู้ประกอบการ โดยมันจะติดอยู่กับข้อกำหนดต่าง ๆ มากมาย เพราะฉะนั้น แนวความคิดที่เราจัดตั้งเป็นเมืองพิเศษให้มีอิสระมากขึ้น มีอำนาจในการตัดสินใจ มีอำนาจในการเก็บภาษีการบริหารมากยิ่งขึ้น มีกฎหมายเฉพาะบางตัวของเราเอง สนองตอบความต้องการของประชาชน แก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนได้ รวมทั้งผู้ประกอบการ แนวความคิดนี้จึงเกิดขึ้น”

ประเด็นข้อคำถามที่ 2 เหตุผลที่มาของการพัฒนาพื้นที่แหลมฉบัง ให้เป็นเมืองรูปแบบพิเศษ

ผู้วิจัย: “อำนาจบางอย่างที่ไม่สามารถทำได้ ผมขอเข้าประเด็นที่ต่อไปเลยนะครับ เหตุผลที่มาของการพัฒนาพื้นที่แหลมฉบังให้เป็นเมืองรูปแบบพิเศษ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “อำนาจของท้องถิ่นที่เราได้มานี้ ตาม พรบ. เทศบาลที่ดี กฎหมายที่มันเกี่ยวข้องกับบางเรื่องพอเข้าสู่การปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง มันไม่สามารถทำให้มันรวดเร็วได้ เช่น ในเรื่องของทำเรื่องก็มีกฎหมายของทำเรื่อง ในเรื่องของนิคมอุตสาหกรรมก็มีเรื่องกฎหมายนิคมอุตสาหกรรมเอง ขณะเดียวกันทั้งสององค์ประกอบก็อยู่ในเขตเทศบาลของเรา แต่เราไม่สามารถจะไปควบคุมทั่วถึงเวลามีปัญหานี้ บางครั้งหน่วยงานพวกนี้ไปมีปัญหากับประชาชน เราก็ไม่สามารถเข้าไปแก้ปัญหาได้”

ผู้วิจัย: “ในเรื่องงบประมาณล่ะครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้ เรามีกฎหมายได้เหมือนกับเทศบาลตำบลทั่ว ๆ ไปบางตัว พื้นที่ที่เรามีอยู่ในทะเล แต่เราไม่สามารถที่จะไปเก็บภาษีเรือที่จะเข้ามาในพื้นที่เราได้ เราเก็บไม่ได้เพราะกฎหมายเราไม่มีรองรับ”

ประเด็นข้อคำถามที่ 3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะเมืองรูปแบบพิเศษ

ผู้วิจัย: “ในเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เพราะฉะนั้น การเป็นเมืองรูปแบบพิเศษจะทำให้เราสามารถออกกฎหมายเพิ่มหรือเพิ่มงบประมาณ ทำให้งบประมาณของเรามีปัญหาในเรื่องของความเจริญที่เกิดขึ้น ทำเรื่องที่เกิดขึ้น อะไรที่เกิดขึ้น ถนนหนทางทั้งหมดเออะเอะ และรัฐก็ไม่สนับสนุนอะไรเราเลย ในเรื่องของประชากรเราต้องไปแก้โครงสร้างหลาย ๆ ตัว เราไม่สามารถไปบังคับเค้าได้ใช่ไหมครับ ประชากรแฝงนี้ บางครั้งอาจจะเข้ามาอยู่แค่ 2-3 เดือน 4-5 เดือน ก็จะเปลี่ยนคนเข้ามา กฎหมายทางเรื่องของทะเบียนราษฎรที่บดทลายโทษก็ไม่สามารถที่จะไปแก้ไขอะไรได้ และปัญหาเราก็มีค่อนข้างเยอะ ด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ พวกนี้มีปัญหา เนื่องจากว่ามีกฎหมายหลายตัว มีหลายหน่วยงานที่จะเข้ามาดูแลอยู่อย่างกรมโรงงานอุตสาหกรรมก็เข้ามาดูในโรงงานอุตสาหกรรม ส่วนเรื่องของสถาบัน

สิ่งแวดล้อมก็มีกระทรวงทรัพยากรและมนุษย์เข้ามาดูเรื่องของสิ่งแวดล้อม ในเรื่องของการขอใบอนุญาตต่าง ๆ ท้องถิ่นก็ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมนะครับ การจัดเมืองพิเศษก็เพราะจะได้มาซึ่งอำนาจการบริหารเหล่านี้

ประเด็นข้อคำถามที่ 4 การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและรัฐวิสาหกิจในพื้นที่

ผู้วิจัย: “ถ้าเป็นเมืองพิเศษแล้วครับ องค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่และในส่วนของภูมิภาค ส่วนกลางล่ะครับ รวมถึงรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ เราควรมีความสัมพันธ์ในรูปแบบไหน ผมสนใจครับ ขอให้ท่านแสดงความคิดเห็นในประเด็นการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ แบ่งตามหัวข้อเลยนะครับ”

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการบริหารส่วนกลาง

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ในเรื่องของการผูกพันระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ถ้าเราเป็นเมืองรูปแบบพิเศษแล้วนั้น แน่นอนที่สุด อย่างน้อยที่สุด เอ่อ! เราก็คงไม่หลุดออกมาเลย แต่อย่างน้อยที่สุดเราก็จะน่าจะมีอิสระมากกว่านี้”

ผู้วิจัย: “ครับท่าน และความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับราชการส่วนภูมิภาค”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ในส่วนภูมิภาคนี้ ผมว่าน่าจะเกี่ยวพันกันน้อยกว่านี้ เราจะมีอิสระมากกว่า ถ้าเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ เราอาจจะผ่านภูมิภาคไปเลยเข้าส่วนกลางไปเลยก็ได้ เพื่อตัดส่วนภูมิภาคไปเลย นโยบายของส่วนกลางเป็นอย่างไร แน่นอนในเรื่องของการวางแผนนโยบายของเราที่ต้องทำไปศึกษาความเป็นอิสระในส่วนภูมิภาค ผมว่า”

ผู้วิจัย: “ควรจะผ่านภูมิภาคเลยนะครับ และในส่วนของ....”

ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองพิเศษกับรัฐวิสาหกิจในพื้นที่

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ในการประชุมผู้บริหารทุกครั้งนะครับ ถ้าประเด็นปัญหาไปถึงใครหน่วยงานใด เราก็ไปเชิญหน่วยงานนั้นเข้าประชุม อาทิเช่น การทำเรือ นิคมอุตสาหกรรม ไฟฟ้า น้ำประปา ทางหลวง แต่ภาพที่ออกไป คือ ประชาชนร้องเรียนเข้ามาหาเทศบาลและยังงั้นครับ เราไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังนั้นได้ เพราะถือกฎหมายกันคนละฉบับ ประชาชนเค้าไม่ฟังคำอธิบายหรอกครับ เค้าก็ว่า เราไม่ประสาน เราสู้ครับ เราทราบ แต่มันทำไม่ได้ไง ต้องแก้ที่กล่าวครับ ที่อื่นเมืองนอก เราสามารถไปเป็นบอร์ดบริหาร สามารถกำหนดนโยบายในพื้นที่เอง ทั้งทำเรือ ทั้งนิคม ที่ติดทุกวันนี้ เราต้องทำกฎหมายให้ก้าวหน้าครับ”

**ประเด็นข้อคำถามที่ 5 การพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองรูปแบบพิเศษในการร่างพระราชบัญญัติ
ระเบียบการบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ.....**

ผู้วิจัย: “ประเด็นการพัฒนากฎหมายจัดตั้งเมืองรูปแบบพิเศษในการร่าง
พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ..... ผมอยากทราบความคิดเห็น
ท่านครับว่า กฎหมายหรือ พรบ. นี้ มีความสำคัญอย่างไร”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ผมอยู่ตอนที่ ร่างนี้คลอดออกมา ผมเห็นถึงความสำคัญ ข้อมูล ปัญหาต่าง ๆ
จะถูกแก้ไข ร่างกฎหมายนี้ เป็นทางออกให้กับพื้นที่ของเราท่าน อจ. วุฒิสาร ตั้งใจมาก ไม่สุดโต่ง
เกินไป ออกมาก็รับได้ทุกฝ่ายทุกข้อที่เขียนออกมา เพื่อประชาชนครับ ปัญหาเชิงอำนาจที่ทับซ้อน
การจัดเก็บรายได้ ยุติธรรมกับทุกฝ่าย แต่มันมีคนได้ก็ต้องมีคนเสีย มันไม่ได้ไปหมดทุกคนครับ”

**ประเด็นข้อคำถามที่ 6 ความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ
ด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า**

ผู้วิจัย: “เทศบาลนครแหลมฉบังมีการเตรียมความพร้อมในการยกฐานะเป็นเมือง
รูปแบบพิเศษไว้อย่างไร ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “จริง ๆ แล้ว ในด้านความพร้อมที่จะเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ เราเตรียม
ความพร้อมกันมานาน เพียงแต่ว่า ผมถามว่าส่วนกลางพร้อมที่จะปล่อยเราหรือเปล่านั้นเอง
ความเป็นผม ผมคิดอย่างนั้นเองนะ เพราะว่าพอเป็นเมืองรูปแบบพิเศษปั๊บ มีความเป็นอิสระมากขึ้น
ถูกไหมครับ ทางส่วนภูมิภาคเองก็ไม่เห็นด้วย เห็นว่าเวลาเราเสนอขึ้นไปนั้น ผู้ใหญ่ทางภูมิภาคไม่
เสนอให้เราเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ เสนอให้เราเป็นแค่เทศบาลเท่านั้น เพราะว่าเราเป็นเทศบาลนี้
เราก็ต้องเสนอผ่านส่วนกลางในการเสนอไง เข้าเสนอความคิดเห็นไปเลยนะครับว่า ให้เราเป็นแค่
เทศบาลนคร ไม่ใช่เมืองรูปแบบพิเศษ ประชาชนเค้าค่อนข้างที่จะเข้าใจจากการทำประชาคม ปัญหา
คือว่า เราต้องพูดให้ประชาชนเข้าใจว่า เวลาเป็นเมืองพิเศษแล้ว เค้าได้อะไรอะไรไหมครับ ประชาชน
ต้องได้ประโยชน์อะไรมากขึ้น เราต้องพูดว่างบประมาณเรามีมากขึ้น คุณภาพชีวิตเราก็จะดีมากขึ้น
ในส่วนกฎหมายต่าง ๆ ท่านก็สามารถเลือกผู้บริหารเข้ามาบริหารเมืองพิเศษได้เองตามนโยบายที่จะ
ให้ประชาชนเป็นคนเลือกและตัดสินใจ เป็นสิทธิ์ของประชาชนที่เลือกคณะผู้บริหาร”

**ประเด็นข้อคำถามที่ 7 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการที่เทศบาลนครแหลมฉบังยกฐานะ
เป็นเมืองพิเศษ**

ผู้วิจัย: “ในส่วนของภาคประชาชนล่ะครับ ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจาก
การที่เทศบาลนครแหลมฉบังยกฐานะเป็นเมืองพิเศษ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ประชาชนจะมองภาพรวมก็จะมองในเรื่องของภาษี เน้นนะครับ เพราะว่าถ้าเราเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ ความเจริญมากขึ้นการจัดเก็บภาษีนะครับ มันก็จะเป็นธรรมชาติมากขึ้น การจัดเก็บในคนที่ไม่เคยเสียอาจต้องเสีย อาจจะทำให้ถูกมองว่าตัวเองเสียประโยชน์ แต่ถ้าเรามองในภาพรวมแล้วนี้ ประชาชนในเขตเทศบาลนครแหลมฉบังก็จะได้รับประโยชน์ในเรื่องของคุณภาพชีวิตในเรื่องของสิ่งแวดล้อม กินดี อยู่ดี บ้านเมืองก็จะอยู่ดี อีกเรื่องหนึ่งก็คือ ถ้าเราเป็นเมืองรูปแบบพิเศษแล้ว ในช่องคุณสมบัติของผู้บริหารในส่วนต่าง ๆ เราก็อาจจะออกเป็นเทศบัญญัติในช่องคุณสมบัติให้ผู้บริหารเรียนจบอย่างต่ำปริญญาตรี เพื่อที่จะให้มีวิสัยทัศน์ สามารถที่จะนำพาเทศบาลนครแหลมฉบังไปสู่การพัฒนาได้ จริงแล้วมันอยู่ที่นโยบายของรัฐบาล บางรัฐบาลก็เห็นด้วย บางรัฐบาลก็ไม่เห็นด้วย ปัจจุบันทางรัฐบาลก็อยากจะเปลี่ยนจากเมืองรูปแบบพิเศษเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ถ้าเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษส่วนกลางจะมามีการควบคุมได้มากกว่าเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ ท้องถิ่นจะถูกลดอำนาจลงอีก เศรษฐกิจ คนจะเป็นอย่างไร เค้าก็ไม่สนใจ ก็อยากจะฝากไว้ครับ”

ผู้วิจัย: “วันนี้ผมได้ข้อมูลครบถ้วนและเป็นประโยชน์ต่องานวิจัยชิ้นนี้มากครับ ต้องขอขอบพระคุณท่านปลัดที่สละเวลาครับ สวัสดีครับ”

ตัวแทนภาคอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง จำนวน 1 ราย

ในพื้นที่เขตเทศบาลนครแหลมฉบัง มีนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ จำนวน 2 แห่ง คือ กลุ่มสวนอุตสาหกรรมเครือสหพัฒน์ และนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง โดยเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากหากเทศบาลนครแหลมฉบังยกฐานะเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้อำนวยการนิคมอุตสาหกรรมนิคมแหลมฉบัง ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุด ดูแลบริหารงานนิคมอุตสาหกรรมทั้งสองแห่ง

ผู้อำนวยการนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง โดยได้ นำเสนอบทสัมภาษณ์ ดังต่อไปนี้

วันที่สัมภาษณ์: 25 มีนาคม 2558

ผู้วิจัย: “สวัสดีครับ ท่าน ผอ ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “สวัสดีครับ เชิญครับ”

ผู้วิจัย: “วันนี้ผมมาในฐานะนิสิตปริญญาโท รพม. ม.บูรพา ครับ ผมศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรม และเมื่อทำ ประเด็นที่จะขอสัมภาษณ์ท่านในฐานะผู้บริหารนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ถึงสองแห่งในพื้นที่เขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ผมขอทราบความคิดเห็นท่านครับ เกี่ยวกับประเด็นนี้ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ผมเห็นด้วยครับ เกี่ยวกับเรื่องที่ดินเทศบาลนครแหลมฉบังจะยกฐานะเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ อะไรที่ทำแล้วเป็นประโยชน์กับพี่น้องประชาชน ผมเห็นด้วยทุกอย่างครับ เพราะต้องเห็นใจครับและต้องเข้าใจทิศทางการเจริญเติบโตของพื้นที่แหลมฉบัง เติบโตเร็วมาก เฉพาะในพื้นที่ก็มีนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ถึง 2 นิคม ส่วนหนึ่งนำความเจริญมาและผู้คนมีงานทำ ไม่ต้องเดินทางไปทำงานต่างถิ่น แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ถึงปัญหาที่จะตามมาเป็นเงาตามตัว ทั้งประชากรแฝง สิ่งแวดล้อม การจราจร ด้านสุขภาพ ความเจ็บป่วยต่าง ๆ พื้นที่เป็นฝ่ายรองรับปัญหา”

ผู้วิจัย: “ครับท่าน ผอ. มีอะไรฝากถึงเทศบาลไหมครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ผมอยากให้เทศบาลดูเรื่องกฎหมายแม่และกฎหมายลูกรองรับให้ดี ผมเน้นเรื่องกฎหมายมากครับ จะเป็นเมืองพิเศษต้องดูเรื่องกฎหมายเป็นหลัก ดิจิทัลเรื่องอะไรต้องหาอะไรมารองรับเพื่อแก้ไขปัญหาครับ และการบังคับใช้กฎหมายต้องเข้มงวด”

ผู้วิจัย: “ครับท่าน ผอ. ด้านอื่นครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เรื่องประชากรแฝง เราคงไปห้ามเค้าไม่ได้ แต่จะอย่างไร เพราะอย่างที่เราเห็นว่าเงินเรามีแค่นี้ ไม่ได้ดูคนเฉพาะในเขตเทศบาลแหลมฉบังนะครับ ปัจจุบันมีประชากรเท่าไรนะครับ?”

ผู้วิจัย: “ประมาณแปดหมื่นคนครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เราไม่ได้ดูคนเพียงแค่ 80,000 คน แต่เราต้องเอาเงินตรงนี้ไปดูคนที่แฝงมาในหลายรูปแบบเกือบ 200,000-300,000 คน นะครับ”

ผู้วิจัย: “ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ผมมีข้อกังวลเรื่องผังเมือง ผมถึงต้องเน้นย้ำให้เทศบาลดูเรื่องผังเมืองให้ดี เน้นเรื่องกฎหมาย เทศบาลควรจะไปจัดโซนนิ่งเลยครับ เพื่อแก้ปัญหาทั้งเรื่องโซนไหนเป็นโซนพาณิชยกรรม โซนไหนเป็นโซนสันตนาการ ชุมชนเก่า ชุมชนใหม่ เพิ่มพื้นที่สีเขียว การแก้ไขปัญหาจราจรถนนหนทาง การเวนคืนที่ต้องออกกฎหมายทั้งนั้นครับ ทำได้ ผมสนับสนุนเต็มที่”

ผู้วิจัย: “จากการศึกษาพบว่า การจัดสรรรายได้ไม่เป็นธรรม งบประมาณไม่เพียงพอต่อการดูแลปริมาณปัญหาที่เพิ่มมากขึ้นครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เรื่องรายได้ ปกติโรงงานที่มาตั้งที่นี่ก็เสียภาษีอยู่แล้วนะครับ ภาษีโรงเรือนก็เสีย แต่ผมว่าเรื่องรายได้ไม่ควรขึ้นภาษีนะครับ มันจะทำให้เราแข่งขันลำบาก ควรคุยกับส่วนกลางนะครับว่า จะแบ่งรายได้งบประมาณกันอย่างไรให้ยุติธรรม ต้องยุติธรรมครับ แต่พอได้เงินมาแล้วนะครับ ควรจะมีขั้นตอนอย่างไรให้เงินตรงนี้ตกถึงประชาชนอย่างแท้จริง ใช้ในรูปแบบไหนก็ตามครับ”

ผู้วิจัย: “สุดท้ายครับ ท่านมีประเด็นใดเพิ่มเติมไหมครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เรื่องจรรยา เรื่องผังเมือง ผมเน้นเรื่องระบบเป็นส่วนใหญ่ ควรจะมีจุดจอตลอด สร้างระบบสถานีย่อยขนส่ง วางผังในจุดกระจายรับคน ต้องมองในภาพรวมมหภาค แต่ต้องย่านะครับ ผังเมืองใหม่ต้องสอดคล้องกับผังเมืองเก่า ไม่ใช่ต่างคนต่างทำ”

ผู้วิจัย: “ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “การบริหารจัดการตรงนี้ ต้องมองว่าทิศทางการเจริญเติบโตจะดำเนินไปในทิศทางไหน ผมมองว่าควรที่จะมีการประสานความร่วมมือกันมากขึ้น ถ้าตรงนี้ยังติดกฎหมายอะไรต่าง ๆ นานา แต่ก็ยังยกหูโทรศัพท์คุยกันได้เสมอครับ”

ผู้วิจัย: “วันนี้ต้องขอขอบพระคุณท่าน ผอ. ที่สละเวลา และให้ข้อที่สำคัญ สวัสดิ์ครับ”

ตัวแทนการทำเรือแหลมฉบัง จำนวน 1 ราย

ซึ่งมีความสำคัญระดับท้องถิ่นและประเทศ ในท้องถิ่นมีบทบาททั้งทางตรงและทางอ้อมในพื้นที่ โดยทางตรง คือ สร้างรายได้เข้ารัฐบาลในฐานะรัฐวิสาหกิจ และทางอ้อม สร้างผลกระทบต่อการค้าและชีวิตของประชาชนในพื้นที่ โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้อำนวยการทำเรือแหลมฉบัง

ผู้อำนวยการทำเรือแหลมฉบัง โดยได้นำเสนอบทสัมภาษณ์ ดังต่อไปนี้

วันที่สัมภาษณ์: 26 มีนาคม 2558

ผู้วิจัย: “สวัสดิ์ครับท่าน ผอ. ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “สวัสดิ์ครับ คุณเสื่อครับ”

ผู้วิจัย: “วันนี้ผมมาในฐานะนิติปริญาโท รปม ม.บูรพา ครับ ผมศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ประเด็นที่จะขอสัมภาษณ์ท่านในฐานะผู้บริหารรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญระดับประเทศและในพื้นที่แหลมฉบังครับ ผมขอทราบความคิดเห็นท่านครับเกี่ยวกับประเด็นนี้ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เชิญครับ”

ผู้วิจัย: “ผมขอพูดส่วนที่เกี่ยวข้องกับท่าเรือในฐานะที่ท่าเรือเป็นรัฐวิสาหกิจในพื้นที่และก็อยากทราบถึงการดำเนินงานของท่าเรือตอนนี้ครับ ว่า เห็นว่าจะสร้าง เฟส 3 และมีนโยบายมุ่งให้ท่าเรือเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green port) ครับผม”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ครับ ก็คือว่าในการขยายท่าเรือในเฟสที่ 3 ก็เริ่มจากประเทศเรามีการขยายตัว GDP ใช้น้ำมันครับ การขยายตัวของการนำเข้าส่งออกในตอนนี้ ถ้าทำเทียบเรือเรามีอยู่แค่นี้ไม่พอแล้ว ในอนาคตจะเกิดภาวะคอขวด ทำให้การนำเข้าส่งออกเกิดการขาดบางช่วงเวลา จึงต้องมีการขยายท่าเรือเพื่อรองรับปริมาณสินค้า ผู้สินค้า ทั้งนำเข้าและส่งออก การนำเข้าและส่งออกของประเทศไทย มันก็โตตาม GDP ของประเทศไทย”

ผู้วิจัย: “ครับท่าน ผอ.”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ก่อนที่มันจะขยายได้มันก็ต้องมีการก่อสร้างก่อน เพราะวาระเวลาในการก่อสร้างต้องใช้ระยะเวลานาน เพราะฉะนั้น ต้องทำการศึกษาก่อน ศึกษาไปแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นคือว่า มีปัญหาในเรื่องของชุมชน ชุมชนที่ยังไม่เห็นด้วย อาจเกิดจากข้อมูลไม่เพียงพอหรือการมองต่างมุม มุมหนึ่งมองว่าท่าเรือสร้างความเจริญมาให้ อีกมุมหนึ่ง คือ ท่าเรือจะนำมาด้วยเรื่องของสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษ คือ อาจจะมีคนมากขึ้น คนภายนอกก็จะเข้ามาทำงานมากขึ้นอย่างนี้ ซึ่งอันนี้เป็นเรื่องปกติ ที่นี้ก็เป็นเรื่องที่ทำเรือจะต้องทำความเข้าใจกับชุมชนในส่วนที่ทำเรือจะขยายนี้ เราจะขยายส่วนนี้ลงไปทะเล ไม่ได้มีการเวนคืนพื้นที่เพิ่ม เราจะขยายลงไปทะเลก็ยังมีคนไม่เห็นด้วย เช่น ชาวประมงชายฝั่ง ที่นี้ก็เป็นหน้าที่ของการท่าเรือเจรจาครับว่า ขยายก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง”

ผู้วิจัย: “ครับท่าน ผอ. เรื่อง Green port ท่าเรือสีเขียว ครับท่าน”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เรื่อง Green port เป็นแนวโน้มของท่าเรือทั่วโลก จะต้องทำให้ท่าเรือเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การใช้พวกพลังงานก็จะเป็นพลังงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้น จากเดิมเรือที่ใช้น้ำมันก็จะปรับเปลี่ยนรูปแบบเครื่องยนต์แทนที่เรือเข้ามาจอดปุ๊บจะต้องเดิมดีเซลก็จะเปลี่ยนเป็นไฟฟ้า อาจจะใช้ไฟฟ้าตรงหน้าท่าเรือ ถ้าไม่ต้องเดิมดีเซลมันก็จะไม่มีการปล่อยควันพิษออกมา แต่เราก็ต้องทำเรื่องเทคโนโลยีต่าง ๆ รองรับแล้ว เราก็ต้องดูเรื่องอื่นร่วมด้วย เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อม เราอาจจะทำพื้นที่สีเขียวเพิ่มขึ้นก็เป็นแนวโน้มให้เป็น Green port ได้ การจัดการเกี่ยวกับขยะก็ต้องมีมาตรฐาน ทุกวงการเข้าไปบริหารจัดการ รวมถึงเรื่องการเองงบประมาณเข้าไปทำด้วย งานพวกนี้ต้องใช้งบประมาณอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น คงเป็นแนวทางซึ่งทั่วโลกในอนาคตมันจะไม่มีท่าเรือที่จะไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม หรือแม้แต่ธุรกิจทุก ๆ อย่างเอาสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก เพราะถ้าไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมก็จะอยู่ไม่ได้ ท่าเรือก็ต้องผลักดันให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมด้วยก็เป็นสองเรื่องครับ คือ การขยายท่าเรือเฟส 3 ถ้าเราไม่ขยายในอนาคต เราอาจจะเสียบรรดาผู้สินค้าไปให้ประเทศอื่นได้ อาจเข้าเวียดนาม กัมพูชา ไม่เข้ามาประเทศไทย ในเมื่อช่องทางทางเข้าออกติดขัด”

ผู้วิจัย: “จากนโยบาย อีสเทิร์นซีบอร์ด นำความเจริญมาสู่ชุมชน แต่อีกด้านหนึ่ง คือ ความเจริญนำมาซึ่งปัญหาเรื้อรังเป็นอย่างมาก โดยที่มีปัญหาประชากรแฝง จราจรเรื้อรังจริง ตอนนี้ มีการบูรณาการระหว่างท้องถิ่นกับท่าเรือ ท่าน ผอ. มีความคิดเห็นอย่างไรครับ รูปแบบควรจะเป็น”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ในมุมมองผมนะ ความเห็นส่วนตัว ส่วนตัว ส่วนตัวนะ คือ ต่างประเทศนะ ครับ ท่าเรือนี้เค้าจะขึ้นอยู่กับท้องถิ่น อ่า! แต่บังเอิญการทำเรือแห่งประเทศไทยขึ้นอยู่กับกระทรวง การคลัง ขึ้นกับรัฐบาลกลาง ในมุมมองผมนะ ทักษะที่เค้าประสบความสำเร็จมา ท้องถิ่นเค้าต้องมา บริหารจัดการท่าเรือด้วย ไม่ใช่ท่าเรือบริหารไปทางหนึ่ง ท้องถิ่นบริหารไปทางหนึ่ง คือ มีมุมมอง ท้องถิ่น ถ้ามองท่าเรือเป็นตัวสร้างปัญหา เมื่อนั้นจะเป็น Conflict สำหรับการทำงานร่วมกัน ผมมองว่าจริง ๆ นะ ตัวเทศบาลต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท่าเรือครับ นั่นแหละมันจะ ประสบความสำเร็จ”

ผู้วิจัย: “มันคิดในด้านตัวกฎหมายใช่ไหมครับ ท่าน ผอ.”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ผมว่าตัวเทศบาลที่จะเข้ามาบริหารจะต้องมีการกำหนดบทบาททิศทางของ การพัฒนาท่าเรือ นี่คือประเด็นสำคัญ”

ผู้วิจัย: “เมื่อหลายสิบปีก่อน เทศบาลตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลนครในมุมมอง ส่วนกลางเทศบาลนคร มีงบประมาณเฉพาะในพื้นที่เกือบ 200,000 ล้านบาท แต่ว่าเงินที่ปีนี้ตั้งงบไว้ ประมาณ 700-800 ล้านบาท แต่ต้องรับผิดชอบประชากรแฝงเกือบ 200,000 คน โครงสร้างพื้นฐาน อีกและมีหน่วยงานอื่นที่มีบทบาท ทั้งถนนก็เป็นของทางหลวง เรื่องสิ่งแวดล้อมก็มีกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีแนวคิดที่จะจัดตั้งเป็นเมืองพิเศษ ท่านมีความคิดเห็น อย่างไร”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ผมคงสนับสนุนเต็มที่นะครับ สนับสนุนเต็มที่เลย เหมือนที่พื้ที่ที่สามารถ เก็บภาษีเองได้ แต่จริง ๆ ตอนนี้เทศบาลก็จัดเก็บภาษี โรงเรียนอยู่ แต่ผมมองว่า สมมติว่า สมมติจะครับ ถ้าท่าเรือเอาเฉพาะในแหลมฉบังนะ มีรายได้ 50,000 พันล้านบาท ซึ่งปกติแล้ว การท่าเรือก็เอาไป หกหมื่น แต่ถ้าสมมติจะถ้าส่งคืนให้กระทรวงการคลัง 3,000 ล้าน อีกส่วนหนึ่งเหลือไว้สำหรับ การบริหารจัดการ ผมมองว่าใคร ๆ ก็อยากได้ท่าเรือ 555 ไม่ใช่รายได้กลับไปสู่ส่วนกลางทั้งหมด มันไม่ใช่อย่างนั้นครับ คุณเสือ”

ผู้วิจัย: “ ครับท่าน ผอ. 55555”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “การจะเป็นเมืองพิเศษ ผมเห็นงบประมาณทางเทศบาลแล้ว ผมเห็นใจนะครับ สมัยนี้แค่สร้างถนนเส้นเดียว เงินก็หมดแล้วนะ คุณเสือ หล่อแต่เงิน ไม่คืนนะครับ 55555”

ผู้วิจัย: “ ครับท่าน ผอ. สุดท้ายครับ ท่าน”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ผมว่า เมือง โโกเบ ประเทศญี่ปุ่น น่าสนใจครับ ลองศึกษาดู และหวังว่า เทศบาลนครแหลมฉบัง ได้เป็นเมืองพิเศษ บริหารจัดการพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพนะครับ”

ผู้วิจัย: “วันนี้ต้องขอขอบพระคุณท่าน ผอ. ที่สละเวลา และให้ข้อมูลที่สำคัญ สวัสดิ์ครับ”

บริษัท ไทยออยล์ จำกัด

ซึ่งเป็น โรงกลั่นขนาดใหญ่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้จัดการแผนกบริหารงานชุมชน ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงาน ในชุมชน รับทราบปัญหา รวมถึงแก้ไขปัญหาคือร้องเรียนในชุมชนใน 10 ชุมชน รอบเครือไทยออยล์ วันที่สัมภาษณ์: 26 มีนาคม 2558

ผู้วิจัย: “สวัสดิ์ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “สวัสดิ์ครับ คุณเสื่อครับ”

ผู้วิจัย: “วันนี้ผมมาในฐานะนิสิตปริญญาโท รปม ม.บูรพา ครับ ผมศึกษางานวิจัย เกี่ยวกับความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรม และเมืองท่า ประเด็นที่จะขอสัมภาษณ์ที่ห้องนะครับ ในฐานะผู้จัดการแผนกชุมชนสัมพันธ์ ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในชุมชนรับทราบปัญหา รวมถึงแก้ไขปัญหาคือร้องเรียนในชุมชนใน 10 ชุมชน รอบเครือไทยออยล์ ผมขอทราบความคิดเห็นท่านครับ เกี่ยวกับประเด็นนี้ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ผมเห็นด้วยอย่างยิ่งกับการที่เทศบาลนครแหลมฉบังจะยกฐานะเป็นเมือง รูปแบบพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ ในฐานะภาคเอกชนยินดีและพร้อมที่จะ ช่วยเหลือในทุก ๆ ด้านครับ และผมคิดว่า เทศบาลนครแหลมฉบังพร้อมที่จะเป็นเมืองพิเศษและมีความเหมาะสม โดยเฉพาะในส่วนของคณะผู้บริหารที่มีอดีตนายกบุญเลิศ น้อมศิลป์ นายจินดา ถนอมรอด นายกเทศมนตรี รวมถึงท่านประธานสภา ท่านบุญเรือน ที่มีทั้งความรู้ความสามารถ รวมถึงมีประสบการณ์การทำงานในพื้นที่อย่างยาวนาน ที่ทราบมาเทศบาลมีความเข้มแข็ง มีการเปลี่ยนนายกแค่ 2 ท่าน คือ ท่านนายกบุญเลิศ และท่านนายกจินดา ตั้งแต่ก่อตั้งมา ทำให้ การเมืองในพื้นที่นิ่ง แผนการพัฒนาในพื้นที่ไปในทิศทางเดียวกัน และต่อเนื่อง”

ผู้วิจัย: “ประเด็นที่ว่า ทางบริษัทไม่รับคนในพื้นที่ทำงาน พี่น้องมีความคิดเห็น”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ในประเด็นที่เกี่ยวกับทางบริษัท ไม่รับคนในพื้นที่ทำงานนั้น ต้องขอ ปฏิเสธครับ และอยากฝากชี้แจงว่า ในปัจจุบันมีลูกหลานในชุมชนร่วมงานกับทางไทยออยล์หลาย คนแล้วครับ แต่ในด้านทักษะเฉพาะทาง บริษัทก็มีมาตรฐานเฉพาะของเราครับ คุณเสื่อครับ นะครับ ถ้าคนมาสมัครผ่านข้อเขียนมาหลายคน พอถึงตอนสัมภาษณ์ ถ้าบอกเป็นคนพื้นที่ ผมรับรองว่า

คัดคนในพื้นที่ก่อน เพราะถ้าได้คนในพื้นที่ทำงานจะสร้างการสำนึกรักบ้านเกิดที่เป็นนโยบายของเราเหมือนกันครับ”

ผู้วิจัย: “เรื่องราคาน้ำมัน มีเสียงเข้ามาว่า อยู่ใกล้โรงกลั่น มีความเสี่ยงมากมาย แต่ก็ได้ใช้น้ำมันถูกกว่าที่อื่น พี่หนองมีความคิดเห็นอย่างไรครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ในส่วนที่มีการพูดว่า เราอยู่ในพื้นที่ที่ขึ้นโรงกลั่น เราก็ไม่ได้ประโยชน์จากตรงนี้ น้ำมันก็ไม่ได้ใช้ถูกกว่าคนอื่น กรณีนี้ น้ำมัน มันมีกลไกการตลาด ในด้านราคานะครับ แต่ราคา หน้าโรงกลั่นสังเกตดูนะครับ เดิมหน้าโรงกลั่นก็ได้ ราคาหน้าโรงกลั่น ขับไกลออกไป ศรีราชาอีกราคาหนึ่งแล้วครับ ยิ่งไกลก็แพง มันเป็นอย่างนี้นะครับ”

ผู้วิจัย: “ทุกวันนี้ ทางบริษัทมีการดูแลประชาชนมากน้อยแค่ไหนครับ ที่อยู่ในพื้นที่รอบเครือไทยออยล์”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ผมบอกได้เลยครับ ทุกวันนี้เราดำเนินการด้าน CSR ในทุก ๆ ด้าน ใน 10 ชุมชนรอบไทยออยล์ คุณเลือกที่ทราบคืนะครับ หลายโครงการ สร้างประโยชน์ในชุมชนมาก ทั้งด้านการคัดกรองโรคเรื้อรัง การคัดกรองธาลัสซีเมีย โดยแพทย์มือหนึ่งจากศิริราช ด้านสิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรมในท้องถิ่น งานบุญต่าง ๆ เราอยู่กับชุมชนตรงนี้มาหลายสิบปี เราพยายามพัฒนาทั้งหมดครบทุกด้านทุกก้าวของชุมชน เทศบาล ทางไทยออยล์ยินดีที่จะสนับสนุนครับ เราตั้งงบประมาณสร้างตึกเพื่อรักษาผู้ป่วยโรคไต บริจาคเครื่องล้างไตกว่าสองร้อยล้านครับ เราสร้างศูนย์การเรียนรู้เพื่อความยั่งยืน มีการทำพันธุ์ เป็นแหล่งความรู้ด้านต่าง ๆ เต้นแอโรบิค สวดมนต์ เราก็ทำกันที่นี้ รวมถึงการออกหน่วยสาธารณสุขร่วมกับทางเทศบาล โดยไทยออยล์ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด”

ผู้วิจัย: “ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “แต่ก็อย่างที่บอกนะครับ ถึงเราจะพยายามขนาดไหน แต่ก็ยังมีข้อร้องเรียนด้านต่าง ๆ ก็ต้องอาศัยการพูดทำความเข้าใจทุกประเด็นครับ เราพร้อมชี้แจง”

ผู้วิจัย: “อยากฝากอะไรเพื่อการมุ่งสู่เมืองพิเศษ ความคิดเห็นหรือข้อกังวลใด ๆ ครับพี่”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “พูดถึงเรื่องเมืองพิเศษของแหลมฉบัง ผมทราบว่า ปัจจุบันมีการปกครองรูปแบบนี้อยู่ 2 แห่ง คือ กรุงเทพ และพัทยา ผมสนับสนุนครับ เพราะถ้าแหลมฉบังได้เป็น จะเป็นจังหวัดชลบุรีที่ได้เป็นเมืองพิเศษถึง 2 แห่ง ผมเป็นห่วงและขอฝากในเรื่องประชากรแฝงนะครับ ทุกวันนี้ ผมคิดว่าปัญหานี้หนักขึ้นครับ เป็นต้นเหตุของปัญหาทุกเรื่อง ทั้งมลภาวะ ขยะ การจราจร ทุกวันนี้ประชากรแฝงที่ปีต่างด้าวยังนำพาโรคร้ายที่ไม่เกิดในประเทศไทยหลายปีกลับมา น่ากลัวครับ อยากให้ผู้บริหารเตรียมการรองรับให้ดี ทั้งเรื่องที่พัก โรงพยาบาล หน่วยงานสาธารณะ ต่างก็ต้อง

เตรียมรองรับงบประมาณด้านนี้ ไม่รู้ภาครัฐว่าอย่างไร แต่ภาคเอกชนยินดีครับพร้อมที่จะช่วยครับ ผมพูดเสมอ นะครับ ไทออยล์ทุกวันนี้ที่อยู่ได้ก็เพราะชุมชนครับ”

ผู้วิจัย: “วันนี้ต้องขอขอบพระคุณพี่น้องมากนะครับ ที่สละเวลาและให้ข้อที่
สำคัญ สวัสดีครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ถ้าไม่ครบ มาสัมภาษณ์ใหม่ได้ทุกเมื่อ นะ ขอบคุณครับ”

กลุ่มขนส่งโลจิสติกส์ (Logistics)

จำนวน 1 ราย โดยมีตัวแทน คือ บริษัท ปริญญา ทราน โลจิสติกส์ (1999) จำกัด ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ
ประธานกรรมการผู้จัดการ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในวงการ โลจิสติกส์ในเขตแหลมฉบังและภายใน
จังหวัดชลบุรี รับรู้ปัญหาทุกแง่มุม ในวงการขนส่ง

วันที่สัมภาษณ์: 27 มีนาคม 2558

ผู้วิจัย: “สวัสดีครับ วันนี้ผมมาในฐานะนิสิตปริญญาโท รพม ม.บูรพา ครับ
ผมศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ
ด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ประเด็นที่จะขอสัมภาษณ์พี่เขาเกี่ยวกับความคิดเห็นครับ ในฐานะที่พี่
อยู่ในแวดวงการขนส่งและเรื่องของ Logistic ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “สวัสดีครับ น้องเสือ เชิญครับ ก่อนอื่น เรายังไม่เคยศึกษาระบบ Logistic
อย่างจริงจังครับ บางสิ่งบางอย่างต้องศึกษาครับ อย่างเรื่องผังเมือง กฎหมายจราจร จุดกลับรถ
เรื่องสำคัญ แต่ไม่เคยเรียกคุย ไม่เคยศึกษา ผมเคยคุยร่วมกับ ผอ.ท่าเรือ ผมเสนอว่า ทำไมไม่ผลักดัน
ให้มีลานจอดรถเทอร์ลเลอร์ไปอยู่ท่าเรือ”

ผู้วิจัย: “ครับพี่”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เรื่องนี้ผมเคยพูดแล้ว อย่าคิดว่าประชาชนไม่รู้ ประชาชนโง่ คุณจะเป็นเมือง
พิเศษต้องมีศักยภาพมากกว่านี้ ผมอยากให้นักการเมืองตระหนัก อย่าคิดว่าประชาชนไม่มองตรงนี้”

ผู้วิจัย: “ครับพี่ ปัญหาที่สำคัญตอนนี้ร้องเรียนกันมาก คือ ปัญหาการจราจรจาก
การวิ่งเข้าออกของรถบรรทุกครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “มีแนวคิดที่จะมีลานตู้ที่จอดรถเทอร์ลเลอร์ จะแก้ปัญหารถจราจรติดขัดมาก
นี้คุณไม่แก้ปัญหอะไร ปล่อยให้มีลานตู้อยู่ทุกพื้นที่รถเทอร์ลเลอร์วิ่งกันทุกหัวระแหงในพื้นที่ คุณจะ
ไปว่าอะไรเค้าได้ คุณถือกฎหมายอยู่ในมือ แต่ไม่เคยทำให้มันศักดิ์สิทธิ์”

ผู้วิจัย: “ครับพี่”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “คุณรู้ไหม ถ้าเราจัดระเบียบผังเมือง ถนบกกับการจราจรดี ๆ บ้านเมืองเราจะ
เจริญกว่านี้มาก รู้ไหมครับว่าเซนทรัลอยากจะทำห้างที่แหลมฉบังก่อนพื้ชากับชลบุรีอีก รู้ไหม

ครับ คนสำรวจบอกว่าอย่างไร ถ้าไม่รู้ว่า จะให้เซนทรัลลงตรงไหน เหลียวซ้ายแลขวามีแต่รถ
เทรลเลอร์วิ่งเต็มไปหมด 555”

ผู้วิจัย: “รถเทรลเลอร์ มีการเสียหายมากไหมครับในปัจจุบัน”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เรื่องราวได้มีปัญหาครับ งบประมาณในส่วนของรถเทรลเลอร์ตอนนี้มี
การเสียหาย คุณรู้ไหมว่า รถที่วิ่งในแหลมฉบังหนีไปเสียหายที่ขนส่งชลบุรีหมด ผมพนันเลย
เทศบาลไม่รู้ เพราะที่ขนส่งแหลมฉบังตรวจสอบสภาพผ่านยาก ทุกหน่วยงานมันใหญ่ทุกคน เส้นใคร
เส้นมัน หัวหน้าขนส่งเอาไม่อยู่ และรู้ไหมรายได้จากการเสียหายที่ขนส่งส่วนหนึ่งกลับคืนสู่ท้องถิ่น
ใช่! แหลมฉบังเสียประโยชน์จากตรงนี้เยอะ ถ้านายกู้ตรงนี้ ควรจะเรียกหัวหน้าเข้ามาคุย
ขอความร่วมมือรถที่วิ่งที่มีลานจอดรถที่นี่ ตรวจสอบอย่าให้มีปัญหา อย่างถ้ามีหัวหน้าขนส่งหรือไม่ก็
หัวหน้าราชการหน่วยงานย้ายมาที่นี้มาบ้านเรา เชิญเข้ามาครับ กินข้าวด้วย ทำความรู้จัก ผมว่านี่คือ
คำตอบครับ”

ผู้วิจัย: “เรื่องพิจารณาจราจรที่พังจากการวิ่งของรถเทรลเลอร์ มีแนวคิดที่จะเก็บเงิน
ตรงนี้ เพื่อไว้ซ่อมแซมถนนครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “มีแนวคิดว่าจะเก็บภาษีรถเทรลเลอร์ที่วิ่งผ่านเทศบาลลงตู้ท่าเรือ กันละ
ไม่ 50 บาท หรือ 100 บาท และเอาเงินตรงนี้มาซ่อมถนน เพิ่มพื้นที่สีเขียว ถามก่อนว่าคุณจะเก็บ
อย่างไร มีกฎหมายรองรับไหม ภาครัฐไม่ยอมแน่ รถเทรลเลอร์เค้าก็คงไม่ยอม ถ้าไม่มีกฎหมายรองรับ
แนวคิดคือครับ แต่ยาก ทุกวันนี้รถที่วิ่งลงท่าเรือต้องเสียเงินที่ประตูทางเข้าท่าเรืออยู่แล้ว ทำไมคุณ
จะต้องตั้งโต๊ะเก็บเอง คุณไปคุยกับท่าเรือสิ ตกลงกันจะเอาอย่างไร จะเก็บเพิ่ม สมมติเก็บ 100 บาท
แบบเทศบาล 20 ท่าเรือ 80 หรือถ้าไม่ยอมเข้าเนื้อก็เก็บ 120 อีก 20 บาท ให้เทศบาล อยู่ที่ คุณจะซัก
เนื้อหรือเปล่า แต่ผมว่ายากครับ”

ผู้วิจัย: “ครับ ท่าเรือในปัจจุบันนี้ พี่ว่าเค้าเป็นอย่างไร”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ปัจจุบันผมยังคิดเลยว่า ท่าเรือเห็นแก่ตัว คุณพัฒนาแต่บริหารท่าเรืออย่าง
เดียว คุณเคยออกมาเดินดูสำรวจบ้างไหมว่า ข้างนอกถนนหนทาง การจราจรเป็นอย่างไร ชาวบ้าน
เค้าจะทนไม่ไหว วันหนึ่งคงต้องปิดท่าเรือ คุณควรจะมาช่วยพัฒนาภายนอกบ้าง ไม่เคยได้ยินคำว่า
ล้อมรั้วด้วยชุมชนแข็งแรงที่สุดหรือเปล่า ผมไม่เข้าใจ ผมเป็นภาคเอกชน ผมพูดได้เต็มที่ทุกฝ่าย
ถ้าไม่ถูกต้อง”

ผู้วิจัย: “และในมุมมองพี่ พี่เห็นด้วยไหมครับที่เทศบาลจะเป็นเมืองพิเศษ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ผมเห็นด้วยนะครับ จะเป็นเมืองพิเศษ จะเป็นสุขาภิบาล เทศบาลตำบล
ปัจจุบันเป็นเทศบาลนคร บ้านผมอยู่ที่นี่ ผมไม่ไปไหน ถ้าเป็นแล้วทุกคนให้ความร่วมมือครับ แต่อย่า
เอาธรรมาลงภาคเอกชนครับ เรื่องเงินเรื่องภาษีต้องไปเคลียร์กันเอง มีคนได้ก็ต้องมีคนเสีย ที่มันไม่

สำเร็จก็เพราะมันไม่ใช่แค่เรื่องเงิน แต่มันเป็นเรื่องของอำนาจด้วย คุณจำไว้ มีคนได้ก็ต้องมีคนเสีย จะทำอะไรให้ได้ทุกคน ต้องเรียนรู้การบริหารอำนาจ มีสาขาใหม่”

ผู้วิจัย: “ครับพี่”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ผมอยากบอกว่าทุกคนไม่มีใครรู้ทุกเรื่องหรอก ที่ผมรู้เรื่องนั้นเรื่องนี้ก็ เพราะว่า ผมมีเพื่อน มีหัวหน้า มีลูกน้องมาเล่าให้ฟัง ยกตัวอย่างเรื่องน้ำประปา ฟังแล้วข้า เทศบาลมีหน้าที่ออกบ้านเลขที่ อนุญาตให้สร้างบ้าน และหมู่บ้านจัดสรรก็ขึ้นกัน ไม่มีทิศทาง แต่มีชาวบ้านเค้ามาร้องว่า น้ำประปาไม่แรง ไม่ไหล เทศบาลครับ นายครับเคยคุยกับหัวหน้าประปาบ้างไหมครับว่า เค้ามีกำลังการผลิตเท่าไร มีศักยภาพแค่ไหน ผมเศร้ามาก แค่เรื่องง่าย ๆ ครับ ผมบอกได้เลย ลงได้ไม่ได้ไม่รู้นะ ที่ปรึกษาที่ตั้งมา อย่าเอาแต่คนที่เคยเป็น สท สอบตก เป็นคนที่ผิดพลาดกับคะแนนเสียง หัวคะแนน หรือฝังตรงข้าม คุณคิดอย่างเดียวว่า ตั้งให้เด็กมีตำแหน่งเอาไว้ทุกคน ทุกคนมีตำแหน่งหมดผลประโยชน์ลงตัวก็จบ บริหารงานสบาย ไม่มีฝ่ายค้าน คุณคิดแต่เรื่องการเมือง คะแนนเสียง แต่คุณเคยคิดถึงการพัฒนาบ้านเมืองจริงจังบ้างไหม ต้องเปลี่ยนครับ อย่างเรื่องบ้านเมือง อย่าแก้ปัญหาแค่ภายใน 1 ปี 5 ปี แต่ควรมองเป็น 10 ๆ ปี ทิศทางความเจริญเติบโตในพื้นที่”

ผู้วิจัย: “ครับพี่”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ยกตัวอย่างน้ำประปา ถ้าคุยกันผลประโยชน์ตกสู่ประชาชน คุณไปเชิญเค้ามาเลยครับ มาตั้งให้เค้าเป็นที่ปรึกษาเทศบาล ทั้ง ผอ.ท่าเรือ ผอ.นิคม ไฟฟ้า ประปา ดำรวจ NGO รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ถ้าคุณได้พวกนี้มาเป็นที่ปรึกษา ผมสนับสนุนคุณเต็มที่ คุณคิดดูถ้าในพื้นที่จริงใจกันร่วมกันแก้ปัญหาในที่ประชุม ผมเชื่อเลยว่า คุณจะได้เห็นภาพความร่วมมือกัน ใครมีทิศทางการพัฒนาในแต่ละหน่วยงานอย่างไร จะได้ร่วมกันพัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน เชื้อเถอะ นกต้องมีขน คนต้องมีเพื่อน”

ผู้วิจัย: “ครับพี่ สุดท้ายพอจะมีหนทางที่สร้างชุมชนให้เข้มแข็งไหมครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “แต่ผมว่านะ บางทีผมว่าเค้าก็รู้ว่าต้องทำอะไร แต่ประเด็นมันไม่ได้อยู่ตรงนี้ ถ้ามีการพัฒนามาก ๆ อาจทำให้ชุมชนเข้มแข็ง นักการเมืองเค้าไม่ชอบหรอกให้คนมีความรู้ เค้าชอบให้คนแบบมือขอตลอด ช่วยตัวเองไม่ได้ ถ้าคุณมีความรู้ คุณเข้มแข็ง ต่อไปคุณจะต้องมีผู้นำ มีทีมที่เข้มแข็งมาแข่งกับพวกเค้า นี่เป็นสาเหตุเชื้อร้ายในวงการการเมืองบ้านเรา”

ผู้วิจัย: “ขอบพระคุณพี่มากครับ ที่สละเวลา และวันนี้ได้รับข้อมูลที่มีคุณภาพและมุมมองต่าง ๆ ที่มีประโยชน์มากครับ ขอบคุณครับ พี่ สวัสดีครับ”

กลุ่มตัวแทนภาคประชาชน

สัมภาษณ์เกี่ยวกับความคาดหวังต่อการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ ภาคประชาชนมีความสำคัญสูงสุด เพราะเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการยกฐานะเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ โดยแต่ละชุมชนมีประธานชุมชนเป็นตัวแทนประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ และมีการแต่งตั้งประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการชุมชนทั้ง 23 ชุมชน ตัวแทนภาคประชาชน จำนวน 1 ราย โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ

ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการชุมชนทั้ง 23 ชุมชน

วันที่สัมภาษณ์: 27 มีนาคม 2558

ผู้วิจัย: “สวัสดีครับ วันนี้ผมมาในฐานะนิสิตปริญญาโท รปม. ม.บูรพา ครับ ผมศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ ด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ประเด็นที่จะขอสัมภาษณ์ป่าเกี่ยวกับความคาดหวังของประชาชน ถ้ามีการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองพิเศษครับ ในฐานะที่ป่าเป็นตัวแทนของประธานชุมชน ทั้ง 23 ชุมชน ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ในประเทศญี่ปุ่น อเมริกา เมืองท่าจะต้องเป็นเมืองพิเศษเลย จัดการการบริหารปกครองคนในท้องถิ่น เพราะหนึ่งเมืองท้องถิ่นนี้อยู่กันแบบจะต้องดูแลซึ่งกันและกัน ถ้าหากเอาคนอื่นมาบริหารจัดการ ไม่ต้องพูดมาก เอาแค่เรื่องภาษีคุณบอกว่ารายได้ที่เก็บภาษีจากท่าเรือแหลมฉบังนี้ สามารถเลี้ยงประชากรได้ทั้งประเทศ อ้อ! แต่ถามจริง ๆ ว่า ที่คุณเลี้ยงประชากรได้ทั้งประเทศนี้ พ่อแม่พี่น้องประชาชนในแหลมฉบังคุณเคยดูแลเค้าไหม เคยดูแลพี่น้องประชาชนไหม ปัจจุบันนี้คนแหลมฉบังเค้าอึดอัดจะตายอยู่แล้ว”

ผู้วิจัย: “ครับป่า”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “พวกถนนหนทาง คุณมองโน้น สร้างอินโดจีน สร้างจากลาว ตอนนี้จะมาจากจีน จากพม่า จากทวาย จะมาแหลมฉบัง ถนนในนครแหลมฉบังจริง เคยคิดขยับขยายจะทำอะไรบ้างไหม ถูกตักกลับ พ่อแม่พี่น้องประชาชนของคนแหลมฉบังของผมจะทำยังไงนะครับ เรื่องภาษีก็เหมือนกัน คั้นมาเหมือนใจจะขาด ปีนี้สมมติถ้าได้สักพันล้านอีก แม่จ้าวโวย! จะตาย แต่เก็บของเราไปเป็นแสน ๆ ล้านนะครับ กลุ่มบริษัทอย่างท่านนายบุญเลิศ พูดว่าจะให้คนนครแหลมฉบังใช้น้ำมันเท่ากับราคากรุงเทพ เพราะว่ากรุงเทพมันมีโรงกลั่นน้ำมัน แต่ภาษีเสียที่กรุงเทพ บริษัทน้ำมันจดีที่กรุงเทพ เราได้ภาษีจากมันไม่ก็บาทซึ่ง ออจ. ก็เอาไป ออจ. เอาไปอีก เราก็ไม่ได้ สงสารคนแหลมฉบังเค้าบ้าง แต่ถ้าเป็นเมืองรูปแบบพิเศษเราก็จะได้ภาษีจากตรงนี้อามาพัฒนาแหลมฉบังของเรา”

ผู้วิจัย: “ครับป่า เต็มที่เลยครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “อีกหนึ่งเรื่อง คือ เรื่องการเสียดสละ ผมเคยถามเล่น ๆ กับคนที่อยู่ในรัศมี 5 กิโลเมตรรอบโรงไฟฟ้า ถามว่าท่านอยู่ที่บ้านอยู่กิโลที่ 5 ท่านได้ยินเสียงดู้ม! ท่านคิดว่าอะไร โอ๊ย!! รถสิบล้อยางระเบิด 555 และถ้าท่านนอนอยู่ข้างโรงกลั่น ถ้าเสียง ดู้ม! นี่ ท่านคิดว่า รถสิบล้อ ยางรถระเบิด คิดถึงว่า อ๊ย! ไทยออกยลระเบิดแล้ว เอสโซ่ระเบิดแล้วมั้ง ต้องสงสารเค้าเยอะในเมื่อเค้า ก็ทนรับอะไรต่าง ๆ เยอะ ทุก ๆ คนก็ได้รับประโยชน์ แต่ความเป็นอยู่ของพี่น้องประชาชนก็ยิ่ง เหมือนเก่า เหมือนเดิมทุกวันนี้ เหมือนเดิมครับ”

ผู้วิจัย: “จากทิศทางการเจริญเติบโต ทำให้พื้นที่ของเราต้องแบกรับปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหามลภาวะต่าง ๆ ป่ามีความคิดเห็นอย่างไรบ้างครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ปัจจุบันเค้าบอกคนเรามีเวลาเท่ากัน 24 ชั่วโมง แต่คนแหลมฉบังบอกให้ ตรง ๆ ครับ มีเวลา 22 ชั่วโมง เพราะว่าอีก 2 ชั่วโมง ช่วงเช้ากับช่วงเย็นรถติดมากครับ อ้อ! ถ้าท่าน ไม่เชื่อท่านลองเดินทางไปสุระปะบั้ง ประมาณ 8 โมงเช้าเนี่ย สมัยก่อน 4-5 ปีที่ผ่านมา เราเดินทาง 7.30 น. ก็ออกไปทำงานทัน ปัจจุบันนี้ทำงาน 8 โมง 6 โมงครึ่งต้องรีบออกมาแล้ว ฉะนั้น เอาเวลา หายไปกับบนท้องถนนซะส่วนใหญ่ 1 ชั่วโมงช่วงเช้า และ 1 ชั่วโมงช่วงเย็นนะครับ ภาวะสิ่งแวดล้อม ท่านก็บอกว่า จะดูแล จะดูแล ผมก็ยังไม่เห็นท่านดูแลนะครับ ประเด็นสิ่งแวดล้อมบ้านเรา สิ่งแวดล้อมนี้ผมถือว่ามนุษย์คือสิ่งแวดล้อม สิ่งแวดล้อมนี้ทุกคนเค้าบอกว่ามี Area ที่ป้องกัน ทุกคน ต้องปลูกต้นไม้เพื่อคืนอากาศสู่สังคม ปลูก ๆ ไป ผมเห็นต้นไม้มันหายหมด นี่มันปลูกหรือมันถอน ออก ซึ่งผมก็พยายามเข้าไปดู เพราะว่าเป็นกรรมการสิ่งแวดล้อม การที่ทุกคนแย่งกันทำมาหากินใน นครแหลมฉบัง แต่คนนครแหลมฉบังไม่เคยได้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมตรงนี้ ทุกโรงงานพยายาม เอาพวกของตนเองเข้ามาทำงาน คนแหลมฉบังเราก็กินใช้บุคลากรของทรัพย์สินของพ่อแม่ประทังชีพ นะครับ อยากย้ายมาทำงานจากกรุงเทพฯ รับสมัครที่กรุงเทพฯ เค้าก็ส่งมาทำงานที่แหลมฉบังใน บรรดาทั้งวิศวกรเอย ผู้จัดการ รองผู้จัดการ อะไรพวกนี้ก็จบมาจากกรุงเทพฯทั้งนั้น คนแหลมฉบังของ เราก็กินฝีมือนะครับ จบปริญญาโทก็เยอะ ปริญญาเอก ดร.ประปราย แต่ว่าปริญญาโทของเราเยอะ แต่ว่าไปเปิดรับสมัครที่กรุงเทพฯ ทำให้พ่อแม่พี่น้องในนครแหลมฉบังไม่รู้ ถามว่าทำไมถึงอยากได้ คนในแหลมฉบังทำงานอยู่ที่นี่ นครแหลมฉบัง เด็กวัยทำงานพ่อแม่เค้าอยากให้อยู่ใกล้ หรือว่าเค้ามี ครอบครัวแล้ว เค้าอยากอยู่กับครอบครัวเค้ามั้ง ไม่ดูครอบครัวตัวเอง ดูแต่บริษัท ลูกตัวเอง เค้ามี คุณพ่อคุณแม่ที่ต้องดูแลรักษา ซึ่งจะต้องดูแลกันต่อไป ซึ่งบางทีปีละงานครั้ง ซึ่งเปิดประตูสู่อาเซียน เข้ามาป็นเนี่ย ไม่น่าจะใจว่าจะท้องถนนจะมีคนไทยหรือคนนครแหลมฉบังเดินอยู่บ้างหรือเปล่า”

ผู้วิจัย: “ครับป้า”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เรื่องอากาศ ที่ผมดูอากาศนะ เค้าบอกว่ากรมอุตุนิยมวิทยา 1 ป่ต้องอะ ปล่อยควันไม่เกินความเข้มข้น 30 แต่เค้าไม่ได้กำหนดว่าในพื้นที่นี้ 1,000 ตารางเมตร ได้ปล่อยเฉียว

เค้าไม่ได้บอกพื้นที่นะครับ เค้าบอกแต่เพียงปล่องละเท่าไร ถ้า 30 แต่ไม่ได้จำกัดจำนวนปล่องต่อพื้นที่ ถ้าผมมีโรงงานอยู่โรงหนึ่ง ธรรมดาผมปล่องอยู่ประมาณ 80 ผมก็ทำมันซะ 4 ปล่อง เผลอไปเลย เผลอมันออกมาปล่องละ 20 ไม่เกินค่ามาตรฐาน แต่ถามว่าไทยออกัสต์ตอบผมไม่ได้ ผมถามแล้ว แต่ตอบผมไม่ได้ เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ละเมิดประชาชน”

ผู้วิจัย: “ครับป้า”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เรื่องน้ำ ปัจจุบันนี้เราใช้น้ำประปาอย่างมหาศาลมาก น้ำฝน น้ำห้วยสู้น้ำประปาไม่ได้ ไหลตลอดเวลา โรงบำบัดน้ำเสียครับ ทำมาจริง ๆ เลย แล้วท่านคิดหรือเปล่าว่า ชั่วโมงนึงจ่ายค่าไฟฟ้าไปในการบำบัดน้ำเสียเท่าไร ทุกคนลืมคิด เดือนนึง 4-5 แสน โรงบำบัดน้ำเสียตกลงเดือนนึง สมมติ 5 แสน 12 เดือน 6 ล้าน เทศบาลก็ไม่มีปัญญาที่จะไปทำมัน เพราะไม่มีเงินทำ ทำกัน 7-8 ร้อยล้าน คุณทะเล คุณแล โรงงาน โรงบำบัดน้ำเสียทำ 7-8 ร้อยล้าน ครับ 7-8 ร้อยล้าน ถ้าถามว่าเป็นเมืองรูปแบบพิเศษจริง ๆ ประชาชนได้ประโยชน์ครับ”

ผู้วิจัย: “คาดหวังอยากจะได้อะไรเปลี่ยนแปลงบ้างครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ทุกอย่าง ถ้าเรามีนงบประมาณคุณภาพชีวิต ถึงจะเกิดขึ้น คุณเลพ่อแม่พี่น้องมันพอเพียง แต่ปัจจุบันนี้งบประมาณที่ได้จากรัฐบาลมันไม่เพียงพอ ยิ่งเรามีประชากรแฝงเยอะ รายหัวเราไม่ได้”

ผู้วิจัย: “ใช่ครับ ถูกต้องครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “บริษัทแอบแฝงจดทะเบียนในกรุงเทพ แต่มาตั้งที่เราแหลมฉบังเยอะแยะ”

ผู้วิจัย: “แอบแฝง คือ จดทะเบียนในกรุงเทพ แต่มาตั้งในพื้นที่เรา”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “โรงงานแอบแฝงเหมือนกับประชากรแฝง”

ผู้วิจัย: “แต่ว่าทรัพยากรทุกอย่างมาใช้ของเราหมด? แม้กระทั่งอากาศ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ครับ เค้ามาใช้ทรัพยากรเรา เราคิดว่า เอ้อ! เค้าแค่เสียภาษีโรงเรียนกับภาษีท้องถิ่น ซึ่งไม่เพียงพอ แต่เราต้องดูแลเค้าตั้งมากมาย ไม่ว่าจะเป็นคุณเลเรื่องขยะก็ต้องเก็บให้เค้า สิ่งปฏิภูลต่าง ๆ ที่เค้ามาทิ้งไว้เราก็ต้องไปดูแลให้ ถามว่า ถ้าเราเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ เราขอความอนุเคราะห์กรมอุตสาหกรรมให้เค้ามาจดทะเบียนกับเรา ภาษีตรงนี้ก็ น่าจะ ได้เพิ่มขึ้นจากเดิม แทนที่จะได้แค่ 2 แสนกว่าล้าน”

ผู้วิจัย: “ต่อครับ ป้า”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “พ่อแม่ พี่น้อง ประชาชน เรื่องภาษีก็ไม่ต้องตกใจ เพราะเป็นคนพื้นที่นี้ เรื่องการศึกษาบุตร เรื่องการรักษาพยาบาล ในเมื่อเราเป็นเมืองพิเศษนี้ เราสามารถตั้งโรงพยาบาลได้เอง คุณภาพชีวิตดีขึ้นเยอะนะ เนื่องจากว่าอะไร เราเป็นเมืองท่า มีโรงไฟฟ้า มีโรงผลิตน้ำมัน ทำเรือ

รายได้ เรียกว่า คุณภาพชีวิตเรากำหนดว่า เราจะยกเว้นภาษีโรงเรือน แม้กระทั่งภาษีรายได้ ทำให้เสีย ภาษีน้อยลง และก็สามารถออกเทศบัญญัติควบคุมได้ทุกย่างนะครับ ถนนหนทาง”

ผู้วิจัย: “มีกฎหมายรองรับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “กฎหมายรองรับพ่อแม่พี่น้องเดือดร้อนเรื่องถนน ถนนไหนท่วมร้องกันมา เหมือนปากจะหุบ จากช่วงโรงเป็งเกือบถึงฮาเบอร์มอสร้องกันประจำ ทางท่านนายกก็บ่นว่าเราเข้าไปทำเค้าไม่ได้ มันเป็นเขตทางหลวง”

ผู้วิจัย: “เป็นของทางหลวง”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ใช่ ของทางหลวง ฉะนั้น เมื่อมีถนนสาย 7 ลงมาอีกสาย ลงในแหลมฉบัง ลงในนิคม ลงในท่าเรือ ตรงนี้ ถ้าเป็นเมืองพิเศษแล้วเค้าขึ้นกับเรา เราก็สามารถดึงงบประมาณดูแล ได้หมด”

ผู้วิจัย: “ใช่เลยครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ได้หมด ได้หมดทุกอย่าง ทีนี้มันก็จะมึ่ว่าบางท่านไม่อยากจะมาอยู่ได้ อำนาจของเด็ก ป.4”

ผู้วิจัย: “ประเด็นนี้”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “จะบอกว่าปัจจุบันนี้ สท. นะครับ เค้าจบปริญญาตรีกันเกือบหมดแล้ว กำลังเรียนปริญญาโทกันหมดแล้ว ไม่ต้องกังวล ถ้ากังวลก็ออกเทศบัญญัติมาสิว่า สท. ต้องจบอย่างน้อย ปริญญาตรี คุณก็ไม่เสียหน้าครับ ปัจจุบันนี้คนเข้าถึงการศึกษาทัดเทียม เรื่องตรงนี้ผมสู้พอสมควร ปัจจุบันนี้ก็ดำรงตำแหน่งประธานที่ปรึกษา 23 ชุมชน ก็เลยค่อนข้างที่จะชัดเจนหน่อย”

ผู้วิจัย: “ครับ เพราะทุกวันนี้เหมือน โครงสร้างหน้าที่ทับซ้อนกันหมดเลย เทศบาล กับท่าเรือกับนิคมในต่างประเทศตามที่ท่านเข้าใจ ญี่ปุ่นเค้าก็มีท้องถิ่นบริหารหมดเลย บ้านเราคือ รัฐวิสาหกิจ รายได้ทั้งหมดกลับสู่รัฐบาลหมดเราไม่ได้ ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ตรงนี้ ถ้าได้เป็นเมืองพิเศษเราจะเอามาทั้งหมดก็ไม่ได้ เราจะต้องดูแลพี่น้องประชาชนคนไทยเหมือนกันตามสัดส่วนนี้ ผมไม่ต้องการทั้งหมดในมุมมอง ไซ้อาจเป็น 60/40 หรือ 80/20 เดียวว่ากันใหม่ เราพอมีบริหารจัดการได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น คนนครแหลมฉบังนี้ก็ไม่อยากให้ใครย้ายเข้ามาอยู่มากนัก สมมติว่าคุณภาพชีวิตเราดีขึ้น เรื่องการศึกษา เราจะมิมหาวิทยาลัยของเรา เราจะมีโรงพยาบาลของเราเอง ผมเคยพูดกับท่าน ผอ.พลังงานคนก่อน แนวคิดท่านบอกว่าให้มี โรงไฟฟ้า ถ้ามว่าอนาคตต่อไปให้แบ่งปันเป็นครัวเรือนยัง ได้เลย อย่างโรงไฟฟ้าแม่เกาะนี้ ประมาณ 700-800 ร้อยล้านบาท เงินส่วนต่างเอาลงมาดูแลประชาชน มีประชากรอยู่จริงแล้ว ประมาณ 800 กว่าครัวเรือน”

ผู้วิจัย: “และนอกนั้นล่ะครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ย้ายออกกันไปหมดแล้ว 800 ครัวเรือน มี 800 ล้าน ไม่ต้องทำอะไรมาเลย เอาไปคนละ 1 ล้าน คุณจะทำอะไรล่ะ ก็ยังทำได้สมัยก่อนนะ แต่สมัยนี้เค้าส่งเรื่องให้ สตง. ตรวจสอบผมบอกให้เลย ถ้าหากได้เป็นเมืองพิเศษภาษีนี้ จะสามารถบอกได้เลยว่า ถ้าไม่ยกเว้นก็ให้ลดภาษีสภาพสามารถผ่านสภาได้ ให้ยกเว้นภาษีได้เลย แต่ถ้ายกเว้นภาษีนี้ มันต้องมีเป็นข้อ ๆ จะยกเว้นเรื่องอะไร ภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดิน ภาษีสรรพากร แต่สรรพากรเป็นภาษีส่วนกลางคงไม่น่าที่จะยกได้ แต่ว่าก็แล้วแต่ท่านนายก ท่านนายกว่าฟังแนวคิดอย่างไร ถ้าท่านนายกเห็นควรว่าควรที่จะลดภาษีให้กับเค้า ซึ่งทุกคนในนครแหลมฉบังเสียสละว่า เราคืนภาษีที่เก็บได้ให้คนภายนอก 80% แล้วไม่ใช่น้อย จะต้องยกเว้นภาษีให้คนแหลมฉบัง จะได้ชี้แจงเหตุผลให้สรรพากรทราบ สมมติว่าเสียภาษีรายได้ปีละประมาณ 30,000 บาท นะครับ หากจะยกเว้นสัก 50% หรือยกเว้นไปเลย เพราะว่าอยู่ในนครแหลมฉบัง ภาษีเก็บได้สมมติ 500,000 แสนล้านบาทครับ ท้องถิ่นเอามา 100,000 ล้าน อีก 400,000 ล้านเอากลับคืนไปเลย ถ้าคุณได้ 400,000 ล้าน คุณอย่าคิดเล็กคิดน้อยกับประชาชนนครแหลมฉบัง ที่นี้เราก็มาคูกันว่าคนกรุงเทพฯเสียประโยชน์ที่นี้

ผู้วิจัย: “ใช่ ครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “มันมีคนได้มันก็ต้องมีคนเสีย ที่จดทะเบียนที่กรุงเทพฯแล้วมาตั้ง โรงงานที่นี้ คุณทำมองไม่เห็น พี่น้องจะได้มีโอกาสลืมตาอ้าปากกับเค้าเสียบ้างว่า เราไม่ได้เอาเปรียบใคร สมมติว่าในวันนี้มีข่าวสารเหมือนกับที่ผมพูดมา มันน่าจะมีพลังเยอะขึ้นไหม”

ผู้วิจัย: “มันคิดที่อะไรครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “คิดสิครับ ผมเป็นรัฐบาล เป็นรัฐมนตรี ผมก็ไม่ให้ เพราะว่าปีนึงผมได้มาเป็นพันล้าน นายกโห้ย! ยืมเงิน ไปสู้ให้มาพันล้าน ส่งมาเป็นล้านยืมเงินเลย แต่มันเอาเราไป 200,000 ล้าน พุดแบบต่าง ๆ 200,000 ล้านนะครับ เท่ากับเค้าได้เราไป 190,000 ล้าน เราไปสู้ซะเกือบตายได้มาพันล้าน และท่านลองคิดว่า ผมเป็นรัฐมนตรี ผมจะให้ไหม และเมืองพิเศษมันแปลกด้วย ถ้างบประมาณไม่เพียงพอขอรัฐบาลได้”

ผู้วิจัย: “ใช่ครับ ในกฎหมายรัฐบาลต้องอุดหนุน”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ใช่ เมืองพัทยาก็ได้อุดหนุน กลับตานักภาพแหลมฉบัง ผมว่ารัฐบาลไม่กล้า”

ผู้วิจัย: “แล้วเราจะทำยังไงดี”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ยาก”

ผู้วิจัย: “มีวิธีไหม แล้วมันจะมีแนวโน้มสำเร็จไหม”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ไม่มี 555”

ผู้วิจัย: “ถ้าเราให้ความรู้ล่ะครับ”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “เมืองพิเศษมันอนุมัติโดยรัฐมนตรี ไม่ได้อนุมัติโดยประชาชน”

ผู้วิจัย: “และถ้า”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ถ้าประชาชนลูกชื่อ เค้าก็ ไปยื่นให้ท้องถิ่นอยู่ที่ ผมจำช่วงรัฐบาลมาใหม่ เค้ามี แนวโน้มกระจายอำนาจ แต่พอเปลี่ยนรัฐบาลมีแนวโน้มว่าจะยุบท้องถิ่น ช่วงตอนที่ไม่มีนายก เอนายกมาจากการแต่งตั้งเป็นปลัดและเป็นไง มันไปไม่รอด พอทำจริงมันเดินไม่ได้ มันผิกระเบียบ”

ผู้วิจัย: “ทุกวันนี้คนแหลมฉบังเสียสละมาเยอะแล้ว ท่านอยากจะฝากอะไรให้ทุก ๆ ฝ่ายที่มีอำนาจว่า”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: “ผมคิดว่าอยากเห็นประเทศไทยมีความเจริญ มีความก้าวหน้า มีวิชั่น มีวิสัยทัศน์ ผมก็ขอให้เทศบาลนครแหลมฉบังได้ยกฐานะเป็นเมืองพิเศษ อยากเห็นเมืองพิเศษที่ต่าง จากเมืองหลวงและเมืองท่องเที่ยว ให้เลือกแหลมฉบังครับ”