



รายงานการวิจัย

เรื่อง

แนวทางในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

Guidelines for the Development of a Special Local Municipality

โดย

ณญาพัทธ์ ธัญญกิจ

สนับสนุนโดยทุนอุดหนุนการวิจัย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

มิถุนายน 2565

สัญญาเลขที่ วจ 005/2563

รายงานการวิจัย  
เรื่อง  
แนวทางในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นที่ตั้งถิ่นรูปแบบพิเศษ  
Guidelines for the Development of a Special Local Municipality

โดย  
ณัฐพัทธ์ ธีญญกิจ

สนับสนุนโดยทุนอุดหนุนการวิจัย  
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา  
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์  
ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

## บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นการวิจัยที่มีวัตถุประสงค์ หนึ่ง เพื่อศึกษาปัญหาและความจำเป็นในการปรับฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สอง เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาเทศบาลนครแหลมฉบังให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และ สาม เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ จากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานข้าราชการส่วนท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่เขตเทศบาลนครแหลมฉบัง

ผลการศึกษา พบว่า ปัญหาและความจำเป็นในการปรับฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมี หนึ่ง ปัญหาด้านการจัดการบริการสาธารณะในเขตพื้นที่อุตสาหกรรม ท่าเรือ และชุมชน สอง ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย และสาม ปัญหาด้านรายได้และงบประมาณในการบริหารจัดการ

แนวทางการพัฒนาเทศบาลนครแหลมฉบังให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ พบว่ามี 4 แนวทาง ได้แก่ หนึ่ง รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ต้องยกเลิกการกีดกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การบังคับแห่งกฎหมาย และต้องให้เสถียรภาพทางการเมือง นโยบาย สอง เทศบาลนครแหลมฉบังต้องหันกลับมาสนใจกับการผลักดันและขับเคลื่อนตนเองเข้าสู่การเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สาม กฎหมายและระเบียบต้องปรับให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับปัจจุบันและพื้นที่ และต้องให้อำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ที่เพิ่มมากขึ้น และสี่ ประชาชนต้องมีความเข้มแข็งในระดับรากฐานของชุมชน และต้องมีการรับรู้สิทธิและสิทธิพิเศษของการเป็นเมืองพิเศษ

ความคิดเห็นของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ พบว่าประชาชนมีความคิดเห็นต่อปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบัง ได้แก่ ถนนชำรุดเสียหาย การจราจรติดขัด การจัดการขยะ ประชากรแฝง ชุมชนแออัด น้ำท่วมขัง สาธารณูปโภคไม่เพียงพอ มลพิษจากอุตสาหกรรมและท่าเรือ การทุจริตภายในหน่วยงาน การประชาสัมพันธ์และการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ไม่เพียงพอ การทำงานของหน่วยงานที่ล่าช้า ขาดการลงพื้นที่ดูแลประชาชนและชุมชน และงบประมาณไม่เพียงพอต่อการบริหารงานของเทศบาลนครแหลมฉบัง ส่วนผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการปรับให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาของชุมชนได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับพื้นที่ การได้รับผลประโยชน์ในด้านสาธารณสุข การรองรับเศรษฐกิจและการลงทุนในอนาคต การได้รับบริการสาธารณะที่ดียิ่งขึ้น การแก้ไขปัญหาความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลและประชาชนในพื้นที่ การสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาของชุมชน และการยกระดับเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง

## Abstract

The research titled “Guidelines for the Development of a Special Local Municipality” has 3 main objectives. The first is to study the needs and obstacles in uplifting Lam Chabang municipality to be a special municipality. The second is to study ways to develop Lam Chabang municipality to be a special municipality. The third is to do a survey on the thoughts and opinions of the public about turning Lam Chabang municipality to be a special municipality. This research is a qualitative research through using methods of analyzing primary and secondary sources. Moreover, the research methodology also includes interviews with local administrative directors, government officers of local council, and local people who resides in Lam Chabang municipality. Information derived from interviews are also used in this research.

It is found that there are 3 main obstacles in uplifting Lam Chabang municipality to be a special municipality. They involve the problems in managing public services in industrial port areas and residential areas; the failure of law enforcement by legal officers; and the bad management of incomes and budgets.

It is possible to conclude, through analyzing all data, that there are 4 ways in making Lam Chabang special municipality. Firstly, the government needs to give more emphasis on decentralization. Local municipality should have its own power and freedom in implementing policy without the government’s interference. Secondly, Lam Chabang municipality has to be more assertive in order to change itself to be a special municipality. Thirdly, there has to be an adjustment in law and order in complying with the change in the local community and the change in the use of land. By this, local municipality has to be given with more power in managing its local governance. Fourthly, local people, as the grass root of the community, need to be strong and united. They need to know their own rights and must be aware of their own special rights if the municipality becomes a special municipality.

The survey conducted from local people points out several problems and obstacles which could be listed as damaged roads, traffic congestion, waste management, non-registered population, slums, flooding, insufficiency of infrastructure, industrial and industrial port pollution, corruptions in the local administrations, the lack of information dissemination, tardiness of local government officers in handling their works, the lack of contact between local government officers and the local people, and budget deficiency of Lam Chabang municipality.

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ค
สารบัญ.....	ง
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญภาพ.....	ช
<b>บทที่</b>	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
ขอบเขตการศึกษา.....	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	5
แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ.....	5
แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	6
แนวคิดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ.....	18
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	28
3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	35
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	35
การตรวจสอบข้อมูล.....	36
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	36
4 ข้อมูลเกี่ยวกับเทศบาลนครแหลมฉบัง.....	38
ความเป็นมาของเทศบาลนครแหลมฉบัง.....	38
พื้นที่ของเทศบาลนครแหลมฉบัง.....	39
สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาล.....	41
ลักษณะภูมิประเทศ.....	41
ลักษณะภูมิอากาศ.....	41
ประชากรและเขตการปกครอง.....	42
สภาพเศรษฐกิจของเทศบาลนครแหลมฉบัง.....	45
ลักษณะพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบัง.....	46
อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเทศบาล.....	46
สภาพทางการเมือง.....	47
ส่วนราชการของเทศบาลนครแหลมฉบัง.....	48

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5 ผลการศึกษา.....	51
สภาพปัญหาและความจำเป็นในการปรับเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ.....	51
แนวทางการพัฒนาเทศบาลนครแหลมฉบังให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ.....	78
ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังต่อการปรับฐานะ ให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ.....	94
6 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	106
ข้อค้นพบจากการวิจัย.....	106
อภิปรายผลการศึกษา.....	108
ข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนนโยบายเกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกิน.....	109
ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป.....	109
บรรณานุกรม.....	110
ภาคผนวก.....	117
ภาคผนวก ก.....	118
ภาคผนวก ข.....	120
ประวัติย่อของผู้วิจัย.....	123

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 จำนวนประชากรภายในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง.....	42
2 จำนวนประชากรของพื้นที่ตำบลทุ่งสุขลา (ทั้งตำบล) จำนวน 12 หมู่บ้าน ในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง.....	43
3 จำนวนประชากรของพื้นที่ตำบลสุรศักดิ์ (บางส่วน) จำนวน 2 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 3 และหมู่ที่ 9) ในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง.....	43
4 จำนวนประชากรของพื้นที่ตำบลบึง (บางส่วน) จำนวน 4 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 1, 5, 9, 10) ในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง.....	44
5 จำนวนประชากรของพื้นที่ตำบลหนองขาม (บางส่วน) จำนวน 1 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 11) ในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง.....	44
6 จำนวนประชากรของพื้นที่ตำบลบางละมุง (บางส่วน) จำนวน 5 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 4, 6, 7, 8, 9) ในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง.....	44

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 อาณาเขตของเทศบาลนครแหลมฉบัง.....	40
2 โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของเทศบาลนครแหลมฉบัง.....	47
3 ปัญหาสถิติในพื้นที่นครแหลมฉบัง.....	54
4 แผนที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง.....	56
5 การพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3.....	59
6 แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับ ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมและชุมชนแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2555.....	60
7 เหตุการณ์ไฟไหม้ตู้คอนเทนเนอร์บนเรือสินค้าท่าเรือแหลมฉบัง.....	62
8 ภาพถ่ายดาวเทียมของพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง.....	65



# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการบ้านเมือง อันเป็นเรื่องที่รัฐจัดให้มีขึ้น เพื่อช่วยในการจัดบริการและบริหารงานเฉพาะบางพื้นที่หรือบางเรื่อง ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบบางส่วนของรัฐให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดูแล โดยให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนและการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระบบที่ต้องดำเนินควบคู่กันไปกับการกระจายอำนาจ เพราะเป็นรูปแบบของการบริหารจัดการท้องถิ่น ที่รัฐให้ประชาชนมีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เพราะการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น จะมีส่วนอย่างสำคัญในการส่งเสริมระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ให้เข้มแข็งและมีเสถียรภาพ ดังนั้น トラบไคที่ประชาธิปไตยยังเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองและระบบการเมืองที่สำคัญของประเทศส่วนใหญ่ในโลกนี้ จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับระบอบประชาธิปไตย (ประธานสุวรรณมงคล และคณะ, 2537, หน้า 10)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีรูปแบบการบริหารแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่มีอยู่เดิม โดยมีลักษณะทางกายภาพหรือองค์ประกอบทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ที่เป็นลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ แตกต่างจากอปท.ทั่วไป เช่น เป็นส่วนท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก มีประชากรอยู่หนาแน่น มีสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง หรือเป็นท้องถิ่นที่มีปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบครอบคลุมพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในพื้นที่บริเวณเดียวกัน ซึ่งในปัจจุบัน อปท.รูปแบบพิเศษ 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา จึงเสนอตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษาให้เกิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพิ่มเติมอีก 7-8 แห่ง ตามศักยภาพและความเปลี่ยนแปลงของเมืองที่เจริญมากขึ้น ที่ผ่านมามีความพยายามผลักดันการจัดตั้งเป็น อปท.รูปแบบพิเศษต่อเนื่องมาเป็นระยะ เช่น เทศบาลเมืองเกาะสมุยในปี 2543 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี รวมทั้งในปี 2551 สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนารูปแบบการให้บริการและสถานะ ในลักษณะเครือข่ายกลุ่มพื้นที่และรูปแบบการจัดตั้งองค์กรการบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษ ซึ่งก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ เมื่อพิจารณาจากความเจริญทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในยุคปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการอปท.รูปแบบพิเศษแบบเดิมนั้น ในบางพื้นที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและรองรับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ ส่งผลทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากติดขัดในข้อกฎหมายและระเบียบบางประการ รวมทั้งเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และการพัฒนารากฐานของประชาธิปไตยของประเทศ ควรให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง อปท.รูปแบบพิเศษ ในเขตพื้นที่ที่มีความสำคัญตามหลักและแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อเป็นการสนับสนุนการบริหารจัดการตนเอง

ของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังเป็น การรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างมี ประสิทธิภาพต่อไป (อัศวิน พินิจวงศ์, 2019)

การผลักดันการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นไปอย่างคึกคักหลังรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ที่บัญญัติสนับสนุนหลักการนี้ไว้ กว่า 20 จังหวัดเคลื่อนไหวสู่เป้าหมาย “จังหวัดจัดการตนเอง” เรียกร้องการเลือกตั้งผู้ว่าฯ โดยตรง และจัดทำร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการจังหวัด... ขึ้นมา แต่หลังการรัฐประหาร ปี 2549 และ 2557 กระแสเรื่องนี้ซบเซาลง ในแผนปฏิรูปการปกครองส่วน ท้องถิ่นของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) รายงานข้อเสนอ 3 กรณี คือ หนึ่ง ปฏิรูป โครงสร้าง อบท.รูปแบบทั่วไปใหม่ ให้เหลือเพียงองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาล โดยยกฐานะหรือควบรวม อบต. เป็นเทศบาล สอง แก้ไขปรับปรุงโครงสร้าง อบท.รูปแบบพิเศษ 2 แห่งที่มี คือ กรุงเทพมหานคร ยกเลิก ส.ข. เปลี่ยนเป็นประชาคมเขตตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ แก้ไขปัญหาเมืองหลวงและปริมณฑล ส่วนเมืองพัทยาแก้กฎหมายเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร ตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาเมืองพัทยาและท้องถิ่นโดยรอบ และคณะกรรมการ ประชาคมเมือง และสาม อบท. ในพื้นที่หรือเมืองลักษณะเฉพาะ อาจจัดตั้งเป็น อบท. รูปแบบพิเศษ เป็นกลุ่มเมืองขนาดใหญ่ หรือเมืองที่มีภารกิจพิเศษ ซึ่งต้องการอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะ ที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น กลุ่มเมืองการค้าชายแดน กลุ่มเมืองท่องเที่ยว กลุ่มเมืองประวัติศาสตร์และ วัฒนธรรม กลุ่มเมืองอุตสาหกรรมและโลจิสติกส์ พื้นที่สนามบินสุวรรณภูมิและโดยรอบ กลุ่มเมือง เศรษฐกิจระดับสูงที่มีศักยภาพเป็นมหานคร ทั้งนี้ หลังปรับปรุงกฎหมาย อบท. รูปแบบทั่วไปแล้ว ควรศึกษา อบท. รูปแบบพิเศษที่สมควรจัดตั้งเพิ่มในพื้นที่ใดหรือไม่อีกครั้ง (ฐานเศรษฐกิจ, 2562)

การพัฒนาพื้นที่แหลมฉบังเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) และฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และต่อเนื่องมาจนถึงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535- 2539) ซึ่งได้กำหนดพื้นที่แหลมฉบังเป็นเขตเศรษฐกิจใหม่ในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งเป็นที่ตั้งของท่าเรือน้ำลึกอันเป็นที่เรือพาณิชย์หลักของประเทศ ตลอดจนเป็นเขตพัฒนา อุตสาหกรรมและศูนย์พาณิชย์กรรมเพื่อการส่งออก และมีการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังขึ้นมา (ซึ่งในช่วงแรกถูกจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล) รับผิดชอบทำหน้าที่พัฒนาหรือสร้างชุมชนเมืองและบริการ สาธารณะในเมือง ประกอบกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ตามนโยบายรัฐบาล จากการพัฒนาดังกล่าวส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ อันกระทบ ต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก้าวไปสู่รูปแบบการใช้ชีวิต ของผู้คนในเมืองอุตสาหกรรม (Industrial Life) และการสูญสลายของความเป็นเมืองนำอยู่ของชุมชน และเป็นที่มาของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอันเป็นผลกระทบจากการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในพื้นที่ (เทศบาลตำบลแหลมฉบัง, 2550)

อย่างไรก็ดี การพัฒนาอุตสาหกรรมและการขนส่งในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังได้เพิ่มขึ้น เป็นอย่างมาก มีการขยายตัวของอุตสาหกรรมปิโตรเลียมที่มีกลั่นน้ำมันในพื้นที่ถึง 2 แห่ง คลังเก็บก๊าซ และน้ำมันปิโตรเลียม 6 แห่ง มีเขตอุตสาหกรรมทั้งภาครัฐและเอกชนมีพื้นที่กว่า 4,800 ไร่ และซึ่งมี ท่าเทียบเรือเป็นอันดับที่ 16 ของโลก และอันดับ 1 ของประเทศ มีท่าเรือน้ำลึก สามารถเปิดบริการได้ 25 ท่าเทียบเรือ มีความสามารถรองรับตู้สินค้าได้ถึง 10.8 ล้าน ทีอียู ซึ่งจะเป็นท่าเรือน้ำลึกที่เป็น

ศูนย์กลางการขนส่งทางทะเลของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จากการเจริญเติบโตของทั้งภาคอุตสาหกรรมและการขนส่งที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐานและการจราจร ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาทางด้านสังคม ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาการอพยพของแรงงานและประชากรแฝง รวมทั้งปัญหาในการบริหารจัดการและการให้บริการแก่ภาคอุตสาหกรรมและการขนส่ง หากพิจารณาจากลักษณะพิเศษของพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง จะเห็นได้ชัดเจนว่ามีแนวโน้มของการเจริญเติบโตด้านอุตสาหกรรมและการขนส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อได้มีการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกแล้วเสร็จสมบูรณ์ และการเจริญเติบโตดังกล่าวจะส่งผลให้ปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นขยายตัวเพิ่มมากยิ่งขึ้น (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553)

เมื่อพิจารณาจากปัญหาและนโยบายดังกล่าว จึงสมควรจัดระเบียบการปกครองพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ และเพื่อให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครแหลมฉบังให้สามารถพัฒนาเป็นเมืองที่น่าอยู่ มีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ดังนั้น เพื่อเป็นการรองรับการพัฒนาดังกล่าวเทศบาลนครแหลมฉบังจึงจำเป็นต้องปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่รูปแบบการปกครองแบบเทศบาลนครไม่สามารถรองรับได้ และมีความต้องการที่จะยกระดับการปกครองจากเทศบาลนครแหลมฉบังสู่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีศักยภาพที่จะสามารถรองรับการขยายตัวของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของการบริหารจัดการของเทศบาลนครแหลมฉบัง และแนวทางการพัฒนาเทศบาลนครแหลมฉบังให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ รวมถึงความคิดเห็นของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้วย

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัญหาและความจำเป็นในการปรับฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
2. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาเทศบาลนครแหลมฉบังให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
3. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

## ขอบเขตการศึกษา

### ขอบเขตด้านพื้นที่

งานวิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้เลือกศึกษาพื้นที่ที่มีศักยภาพและเป็นเขตเศรษฐกิจใหม่ในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก คือ พื้นที่ของเทศบาลนครแหลมฉบัง อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี

### ขอบเขตด้านเวลา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเริ่มทำการศึกษาดังแต่ช่วงที่มีการยกฐานะจากสุขาภิบาลอ่าวอุดมเป็นเทศบาลตำบลแหลมฉบัง จนกระทั่งเป็นเทศบาลนครแหลมฉบังในปัจจุบัน (พ.ศ. 2564)

### **ขอบเขตด้านเนื้อหา**

การศึกษาเรื่อง “แนวทางการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” มีเป้าหมายเพื่อทำการวิเคราะห์ความจำเป็นและแนวทางในการปรับฐานะเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบัง โดยกำหนดขอบเขตของเนื้อหาเป็น 3 ส่วน คือ หนึ่ง ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการเทศบาลนครแหลมฉบังในปัจจุบัน สอง แนวทางการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และสาม ความคิดเห็นของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

1. คาดว่าผลการศึกษาจะทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการ เพื่อนำเอาความรู้ที่ได้จากการศึกษาไปเสนอแนะต่อผู้บริหารในระดับนโยบาย เพื่อพัฒนาการบริหารงานเทศบาลนครแหลมฉบังต่อไป
2. คาดว่าผลการศึกษาจะทำให้ทราบแนวทางการพัฒนาเทศบาลนครแหลมฉบังให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “แนวทางในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ผู้วิจัยจะกล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (โกวิทย์ พวงงาม, 2546, หน้า 9)

ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ตระหนักถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดบทบาทไว้ใน มาตรา 281 ภายใต้อำนาจมาตรา 1 รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชากรในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ที่ปกครองได้จากที่กล่าวมาข้างต้น มีกรอบแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ดังนี้

1. มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง ซึ่งยังคงความเป็นรัฐเดี่ยวและมีความเป็นเอกภาพของประเทศตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2. การบริหารราชการแผ่นดินและราชการส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการได้มากขึ้น โดยเพิ่มบทบาทให้ท้องถิ่นดำเนินการของตนเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ ตรวจสอบประเมินผล แต่จะดูแลเพียง ด้านนโยบายและด้านกฎหมายที่จำเป็น

3. ประสิทธิภาพการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะดีขึ้นกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการมีความโปร่งใส รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (พิเชษฐ วังศ์เกียรติขจร, 2552, หน้า 16-17)

วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. กำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น สามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

3. กำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ ซึ่งจะกำหนดหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการถ่ายโอน แนวทางการจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ แนวทางการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน การคลัง และบุคลากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจ ปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจปกครองจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนด้วยการปฏิบัติด้วยตนเอง ย่อมจะเป็นการให้การศึกษาได้ผลอย่างแท้จริง

Encyclopedia Britanica นั้น การปกครองท้องถิ่น คือ การที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดอย่างชัดเจนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน ซึ่งพื้นที่ที่อยู่นี้ภายในประเทศ ในขณะที่ The New Columbia Encyclopedia ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการบริหารงานทางการเมืองของหน่วยย่อยที่มีพื้นที่และประชากรของประเทศซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด

John J. Clark (1957) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นเชิงนิยามว่า เป็นการปกครองของประเทศหรือรัฐที่มีหน้าที่ที่สำคัญในการรับผิดชอบดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นเขตใดเขตหนึ่งโดยเฉพาะ โดยมีองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้บริหารงานดังกล่าวโดยได้รับการมอบอำนาจดังกล่าวจากรัฐบาลกลาง

William V. Holloway (1951) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

Haris G. Montagu (1984) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

Emile J. Sady นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจการในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้

อุทัย หิรัญโต นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

Clarke กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องที่หรือขอบเขตแห่งใด โดยเฉพาะและเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

Lockard ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่น คือ องค์การสาธารณะที่มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ในขอบเขตจำกัดภายในพื้นที่เล็ก ๆ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองรองจากการปกครองส่วนภูมิภาคหรือรัฐบาลแห่งชาติ

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้น สามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและ

ความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

4. มืองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์การที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรี เป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ ในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนาารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

#### วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงินตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศ



เป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้ อย่างเป็นรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากองการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยแก่ประชาชนจากการที่การปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือก เข้าไปทำหน้าที่ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มี ส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

#### **ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น**

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครอง ของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่นเกิด ความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่ง ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้ง ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝน ให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่ เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและ หน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่ง ก็คือ การปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบียดเบียน การปกครองตนเอง คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมใน การปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัย ความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทาง ประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมี อำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึก ในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจาย อำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากหญ้า (Grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบ การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมี หลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งยวดอันหนึ่ง ก็คือ การขาดรากฐานในท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการ กระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้

1. ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

2. รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่นโดยรูปแบบที่เหมือนกัน ย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่า ผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3. กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างและไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น เพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

1. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาย่อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้จักปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

2. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทยผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ

3. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบท แบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบท ที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้าง

ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้ว การพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่ หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่” เกิดความคาดหวัง ทุกปีจะมี “ลาถลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพา ไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง

การกระจายอำนาจมีข้อพึงระวังและได้กลายเป็นจุดวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งมีอยู่หลายประการ ดังได้กล่าวไว้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของขอบเขตการกระจายอำนาจและการคำนึงถึงระดับความรู้ความสามารถของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันอย่างมา และมีความนานตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กล่าวคือ ได้มีการถกเถียงถึงความพร้อมของประชาชนต่อการปกครองตนเองมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน แต่จากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น หากจะมองรวมเป็นจุดใหญ่ ๆ แล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครองและการบริหาร กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองนั้น เป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางตอบสนองแก้ปัญหาด้วยตนเองด้วยกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ ฯลฯ

#### องค์ประกอบปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 2 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน

แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และ บุคลากร เป็นต้น เช่น

1. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อย เพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

2. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาล แห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับควบคุมให้ มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

3. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนใน ท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของ ประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

4. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการ ภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ของหน่วยงานทางราชการ

5. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่ กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้ เจริญก้าวหน้าต่อไป

6. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ได้หมายความว่า มีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึง เฉพาะอิสระใน การดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่น จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจใน การควบคุมดูแลอยู่

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง และกิจกรรม การปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครอง ท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็น ในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง อย่างกว้างขวาง

### **ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น**

ลักษณะการปกครองท้องถิ่นตามความเห็นของปรีชญา เวสรัสซีส มี 4 ประการ ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคลเพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้อย่างเป็นอิสระพอสมควร การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์การที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่าง เป็นอิสระตามกฎหมาย คือ ต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกออกจากส่วนกลาง สามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญาเป็นหนี้ หรือทำนิติกรรมรู้อื่นได้ ภาวะนิติบุคคลนี้ หมายถึง การได้รับการรับรองโดยกฎหมายของประเทศ กล่าวคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องได้รับ การจัดตั้งโดยมีกฎหมายของประเทศรับรอง ยกตัวอย่าง เช่น เทศบาลเป็นนิติบุคคลตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นต้น การเป็นนิติบุคคลนี้ยังหมายถึงว่า องค์การปกครอง

ท้องถิ่นแยกออกจากราชการบริหารส่วนกลางมีทรัพย์สินและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีคณะบริหารของตนเอง เพื่อดำเนินกิจการของท้องถิ่นได้ภายในขอบเขตที่สมควรประชาชนมีส่วนร่วมมีเสียงในการปกครองท้องถิ่น การดำเนินกิจกรรมของการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสิ้นเชิง แต่เป็นกระบวนการการเมืองซึ่งประชาชนเข้ามีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม กล่าวคือ ประชาชนเข้าร่วมเลือกตัวแทนทำหน้าที่บริหารกิจกรรมของท้องถิ่น หรือเข้าร่วมกำหนดนโยบายหรือควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตน

2. ในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่น ประชาชนอาจดำเนินการเองทั้งหมด (โดยผ่านตัวแทน) หรือโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามีส่วนร่วมบทบาทของประชาชนก็ลดน้อยลง และการปกครองท้องถิ่นก็ขาดความเป็นอิสระมากขึ้นในการเข้ามีส่วนร่วมนั้น ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย หรือกำหนดการตัดสินใจและดำเนินการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม ลักษณะทางการเมืองที่แทรกอยู่ในการปกครองท้องถิ่นมีอยู่หลายประการที่สำคัญที่สุดคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ร่วมเสนอตนเป็นตัวแทนรับผิดชอบการบริหารหรือกำหนดนโยบายของท้องถิ่น ร่วมเลือกตัวแทนรวมทั้งร่วมในการตรวจสอบควบคุมการดำเนินการของตัวแทน เป็นต้น โดยทั่วไปประชาชนมักมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นโดยทางอ้อม คือ เลือกตัวแทนเพื่อดำเนินงานแต่ประชาชนอาจมีส่วนร่วมโดยตรงก็ได้ เช่น ร่วมตัดสินใจประเด็นหนึ่งประเด็นใดหรือปัญหาใดในลักษณะการขอประชามติ (Referendum) ร่วมลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์การปกครองท้องถิ่น (Recall) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายหรือข้อบัญญัติให้สภาปกครองท้องถิ่นพิจารณา (Initiative) เสนอแนะข้อเท็จจริงหรือข้อคิดเห็นต่าง ๆ (Public Hearing) การมีส่วนร่วมของประชาชนเหล่านี้แต่ละประเทศจัดให้ไม่เหมือนกัน สำหรับประเทศไทยประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองทางอ้อมในการปกครองท้องถิ่น รัฐยังไม่เปิดโอกาสให้เข้าร่วมทางการเมืองโดยตรง

3. มีอำนาจอิสระบางประการในการบริหารกิจกรรมภายในวงรอบกิจกรรม และในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับมอบอำนาจดำเนินการอย่างเป็นอิสระได้พอสมควรโดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐบาล หรือหน่วยราชการจากส่วนกลางแต่อย่างใด อำนาจอิสระนี้หมายถึงอำนาจในการกำหนดนโยบาย ในการตัดสินใจดำเนินการภายในขอบเขต ข้อบังคับของกฎหมายและในการบริหารงานบุคคล หมายความว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีได้ทำหน้าที่แต่เพียงให้ข้อเสนอแนะอย่างเดียว เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นก็แสดงว่าไม่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องสามารถกำหนดนโยบายและตัดสินใจดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของตนเองได้ นอกจากนี้ยังต้องมีพนักงานซึ่งตนเองสามารถจัดการบริหารโดยไม่ต้องฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลางทุกเรื่องพนักงานของหน่วยการ

4. ปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่ข้าราชการที่สังกัดการบริหารราชการส่วนกลางอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายเป็นอิสระ เมื่อเป็นอิสระในการดำเนินการแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงาน คือ มีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น ได้รับสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล สามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้ รวมทั้งหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากจัดหารายได้เองแล้ว ยังต้องมีงบประมาณของตนเอง สามารถกำหนดรายจ่ายและตัดสินใจใช้จ่ายเงินภายในขอบเขตทรัพยากรที่มีอยู่ได้ คือ มีสิทธิที่จะใช้จ่ายรายได้ที่ตนมี

อย่างเสรีภายในขอบเขตอำนาจของตน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของประหยัด หงษ์ทองคำ ดังนี้  
 หน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือ  
 รัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนมีอิสระในการบริหารงานและสามารถใช้ดุลยพินิจ  
 ของตนเองในการวินิจฉัย และกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐมีงบประมาณเป็นของตนเอง  
 โดยมีอำนาจเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กำหนดมีการเลือกตั้ง กล่าวคือ หน่วยงาน  
 การปกครองหรือบริหารจะต้องประกอบด้วยบุคคล ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นทั้งหมด  
 หรือบางส่วนเพื่อเข้าบริหารงานท้องถิ่นสำหรับ

ประธาน คงฤทธิศึกษากร ได้เสนอรูปแบบหรือลักษณะขององค์กรปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. หน่วยงานปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายและมีสภาพเป็นนิติบุคคลหน่วย  
 การปกครองท้องถิ่นไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ เพราะต้องเป็นหน่วยงาน  
 ที่มีอำนาจปกครองตนเองหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน  
 ในท้องถิ่นนั้นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนหน่วย  
 การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยการอนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้  
 นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

2. หน่วยงานปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมให้  
 เป็นไปตามนโยบายของตน

3. หน่วยงานปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับให้มี  
 การปฏิบัติตามนโยบายหรือตามความต้องการของท้องถิ่น แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อ  
 กฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

4. หน่วยงานปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ในการกำกับดูแล และในความรับผิดชอบของรัฐ  
 เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2519) กล่าวว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย  
 องค์ประกอบ คือ สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่อง  
 การปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น จะม  
 ความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ใน  
 รัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง พื้นที่  
 และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วย  
 การปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และ  
 ความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของ  
 หน่วยงานปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่  
 สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่ง  
 สหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก  
 (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยงานปกครอง  
 ท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรในการบริหาร  
 รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาล เป็นสำคัญองค์การนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองอิสระในการปกครอง สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการ ภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ของหน่วยงานทางราชการ งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตาม ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้ เจริญก้าวหน้าต่อไป การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจาก รัฐ เมื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงาน ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ได้หมายความว่าไม่มีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระ ในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจใน การควบคุมดูแลอยู่

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง และกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้งมีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นใน การปกครองตนเองและที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่าง กว้างขวาง นอกจากนี้ คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ตามคำสั่งที่ 262/2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของ ไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ในทุกรูปแบบหาแนวทางและข้อเสนอให้การปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยกล่าวถึงองค์ประกอบการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้ เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและทบวงการเมือง มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีอิสระในการปกครองตนเอง มีเขต การปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ มีบุคลากร ปฏิบัติงานของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมาย ของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงาน ระดับรองของรัฐ จากการสำรวจวรรณกรรมเกี่ยวกับลักษณะการปกครองท้องถิ่น มีวรรณกรรมที่ เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ที่ผู้วิจัยสามารถสรุปได้มีสาระสำคัญ ดังนี้

องค์กรปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นองค์กรที่มีอิสระ (Autonomy) เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในบางระดับ การให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดในการปกครองท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาชน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ซึ่งประธาน คงฤทธิศึกษากร ชูศักดิ์ เทียงตรง และอนันต์ อนันตกุล มีเห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญ ดังนี้

การปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกที่สนับสนุนให้ประชาชนปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ของตนในแง่การเมืองการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ เพราะเป็นกลไกที่ช่วยให้ประชาชนได้มีส่วนมีเสียงในการเสนอความต้องการของตนเอง ปกป้องผลประโยชน์และสนับสนุนกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ตนและชุมชน ที่เป็นเช่นนี้ได้ก็เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีขนาดย่อมซึ่งประชาชนสามารถสอดส่องดูแลการกระทำของตัวแทนตนได้ใกล้ชิด และสามารถเปลี่ยนแปลงตัวแทนได้ หากเห็นว่าผลประโยชน์ของตนไม่ได้รับการตอบสนอง การปกครองท้องถิ่นช่วยให้ประชาชนได้ฝึกฝนและพัฒนาบทบาททางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นส่งเสริมแนวทางประชาธิปไตยฉบับย่อ เพราะมีขอบเขตไม่กว้างใหญ่เกินไปและไม่ซับซ้อนเกินไป ประชาชนจึงย่อมสามารถสังเกตกระบวนการประชาธิปไตยแต่ละขั้นตอนได้ชัดเจนกว่ากระบวนการระดับประเทศ และประชาชนยังสามารถตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของตนเอง บทบาทของตัวแทนประชาชนกับผลทางการเมืองและการบริหารที่มีต่อประชาชนโดยส่วนรวมด้วย โดยทั่วไปแทนทุกประเทศประชาธิปไตย การเมืองระดับท้องถิ่นเป็นแหล่งฝึกฝนนักการเมืองผู้จะก้าวหน้าไปสู่ระดับการเมืองที่สูงขึ้น ไปจนถึงการเมืองระดับชาติ

การปกครองท้องถิ่นเป็นการลดภาระของรัฐบาลกลาง การที่รัฐบาลกลางได้ผลักภาระการบริการส่วนหนึ่งให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบ ย่อมเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางและขณะเดียวกันก็เป็นการหันเหความไม่พอใจที่อาจก่อตัวขึ้น เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้รับบริการที่ดี ทั้งนี้เพราะรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบบริการนั่นเอง ลักษณะเช่นนี้เป็น การบรรเทาปัญหาที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ประสบ คือ ปัญหาการทุ่มเทความสนใจอยู่ที่รัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียวหรือที่เรียกว่า “ถนนทุกสายมุ่งเข้าสู่ทำเนียบ” นั่นเอง

การปกครองท้องถิ่นเป็นจุดรองรับและรวบรวมความต้องการเบื้องต้นของประชาชน การที่ระบบการเมืองใดจะคงอยู่ได้นั้น ต้องสามารถรับรู้ความต้องการด้านต่าง ๆ ของประชาชน และปรับตนเองให้ตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้ ภาระส่วนหนึ่งในการรวบรวมความต้องการของประชาชนมักตกอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์พรรคการเมืองและสื่อมวลชน แต่ในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งกลุ่มผลประโยชน์สนใจเฉพาะเรื่องของตนเพียงกลุ่มย่อย และพรรคการเมืองมิได้มีสาขารองรับในท้องถิ่นการปกครองท้องถิ่น อาจเป็นส่วนช่วยรวบรวมความต้องการของประชาชนได้อีกส่วนหนึ่ง คือ ช่วยรวบรวมปัญหาและความต้องการระดับท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนบรรยากาศความต้องการและพฤติกรรมทางการเมืองระดับชาติได้บางส่วน เช่น ถ้าประชาชนมีปฏิกริยารุนแรงต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเด็นปัญหาใด รัฐบาลกลางอาจต้องรีบดำเนินการคลี่คลายปัญหานั้น และอาจวางมาตรการป้องกันปัญหาลักษณะเดียวกันที่อาจก่อตัวในท้องถิ่นอื่นด้วย



### หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

เมื่อรัฐบาลได้กระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็ มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชนและท้องถิ่น ทั้งนี้หลักการที่จะกำหนดว่าหน้าที่ใดควร ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการควรคำนึงถึงหลักการ ดังต่อไปนี้

1. การพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ เพราะในท้องถิ่นหลายแห่งยังประสบกับ ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ไม่สามารถดำเนินงานตามหน้าที่รับผิดชอบที่กว้างขวางเกินกำลัง ของตนได้

2. การพิจารณาถึงกำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ เพราะ กำลังคนและเครื่องมือใช้เป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นให้ได้ทั่วถึง หน้าที่ รับผิดชอบของท้องถิ่นควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากกิจการนั้นเกินกว่า ภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การศึกษาในระดับอุดมศึกษาหรืองานทะเบียนที่ดิน ที่สาธารณะ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ถึงภาระกิจหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรการปกครองท้องถิ่นมีสาระสำคัญ ดังนี้ เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิต ความเป็นอยู่ของชุมชน (Environmental Service and Convenience or Communitize) เช่น พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่นโบราณสถานของท้องถิ่น ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรอื่น ๆ นอกจากนั้น ในด้านการอำนวยความสะดวกในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นที่ต้อง รับผิดชอบ ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สะพานคนเดินข้าม สวนสาธารณะ สวนหย่อม การกำจัด ขยะมูลฝอย เป็นต้น งานเหล่านี้เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของคนท้องถิ่นที่จะมา รับบริการ จึงควรที่จะเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการงานที่เกี่ยวกับการป้องกัน ภัย รักษาความปลอดภัย (Protection Service) ได้แก่ งานตำรวจ งานดับเพลิง เป็นต้น งานที่ เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม (Social Welfare Service) งานด้านนี้เป็นงานที่มีความสำคัญสำหรับคนใน ท้องถิ่นเป็นอันมาก ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องจัดให้มีขึ้นหรือต้อง รับผิดชอบร่วมมือกับรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหา เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุขในท้องถิ่น เพื่อการบริการประชาชน การจัดให้มีศูนย์เยาวชน การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา คนพิการ รวมทั้งงานที่ให้ความบันเทิงกับประชาชนในชุมชน เช่น การจัดสวนสาธารณะสำหรับ ประชาชนหรือการจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น งานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของ ท้องถิ่น (The Trading Commercial Service) งานประเภทนี้ถือเป็นกิจการที่บริการให้ประชาชน ซึ่งหากปล่อยให้เอกชนเข้าดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงต้อง รับมาดำเนินการเอง กิจการเหล่านี้ ได้แก่ การจัดตั้งสถานธนาขานูบาลหรือโรงรับจำนำ การจัดตลาด การจัดบริการเดินรถ เป็นต้นและงานต่าง ๆ นี้เป็นงานที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจาก ประชาชนได้

## แนวคิดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (Designated City) เป็นคำเรียกที่ค่อนข้างจะคลุมเครือ เป็นระยะเวลาประมาณหนึ่งแล้วในสังคมไทย เมื่อเอ่ยถึงการบริหารหรือการจัดโครงสร้างองค์กรในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ เราจะนึกถึงเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นหน่วยการปกครองรูปแบบพิเศษรูปแบบแรก ๆ ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น กล่าวคือ กรณีกรุงเทพมหานครนั้นได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และเมืองพัทยาได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 โดยนัยสำคัญของเมืองรูปแบบพิเศษทั้งสองลักษณะดังกล่าวข้างต้น มีลักษณะแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกำหนดโครงสร้าง ตลอดจนจนวิธีการได้มาของผู้บริหารและสมาชิกที่มีความแตกต่างจากองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ของไทยในสมัยนั้น กล่าวคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นตรงผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ในส่วนของเมืองพัทยาก็เป็นการทดลองนำระบบผู้จัดการเมือง (City Manager) ซึ่งเป็นระบบหนึ่งของการบริหารเทศบาลในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยทั้งสองรูปแบบเกิดขึ้นภายใต้กรอบคิดการบริหารจัดการพื้นที่ที่แตกต่างกัน คือ การบริหารเมืองหลวงและการบริหารพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะด้านการท่องเที่ยว

### ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป ความแตกต่างนี้สืบเนื่องจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เอง เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอย่างหนาแน่น หรือเป็นท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นต้น โดยลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นทำให้การใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไปไม่เหมาะสม และไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการคิดค้นหารูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2547, หน้า 3) โดยมีอำนาจหน้าที่จัดการบริการสาธารณะแบบทั่วไป (General Functions) และการจัดบริการสาธารณะแบบพิเศษ (Special Function) เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### กรอบแนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีอยู่นั้น ล้วนมีแนวคิดรากฐานที่รองรับการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ 3 ประการ ได้แก่ แนวคิดความจำเพาะของพื้นที่ท้องถิ่น แนวคิดเรื่องเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiary) แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 1. แนวคิดความจำเพาะของพื้นที่ท้องถิ่น

แนวคิดพื้นฐานสำคัญในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในพื้นที่หนึ่ง ๆ ให้มีการบริหารจัดการในรูปแบบพิเศษรูปแบบต่าง ๆ เริ่มต้นจากความจำเป็นอันเกิดจาก “ความจำเพาะของพื้นที่ท้องถิ่น” ที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ อาจหมายถึงในแง่สภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ชาติพันธุ์ เป็นต้น กล่าวคือ ในแต่ละท้องถิ่นจะมีลักษณะของพื้นที่ที่แตกต่างกันไป ซึ่งรวมถึงการสร้างอัตลักษณ์ของท้องถิ่นให้กลายเป็นความโดดเด่นด้านต่าง ๆ อาทิ เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นแหล่งท่องเที่ยว พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม พื้นที่เมืองขนาดใหญ่ เป็นที่ซึ่งพื้นที่ที่มีลักษณะจำเพาะนี้ การบริหารจัดการรูปแบบทั่วไป อาจไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพการณ์ดังกล่าวได้อย่างดีพอ เนื่องจากไม่เกื้อหนุนต่อสภาพปัญหาและความต้องการเฉพาะของพื้นที่ ทำให้เสียโอกาสในการพัฒนาพื้นที่เหล่านั้นได้เต็มศักยภาพที่มีอยู่ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, ม.ป.ป.)

โดยทั่วไป ลักษณะเฉพาะในด้านขนาดพื้นที่และความหนาแน่นของประชากร เป็นปัจจัยพื้นฐาน ในการพิจารณารูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดพื้นที่ไม่มาก แต่มีจำนวนประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น การจัดการในเขตพื้นที่เมืองดังกล่าวย่อมเผชิญกับปัญหาท้าทายหลากหลายด้าน ซึ่งต้องอาศัยระบบการจัดการที่ซับซ้อนยิ่งกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีประชากรในพื้นที่ไม่หนาแน่น การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่เมืองที่มีความหนาแน่นสูง จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับกฎเกณฑ์ที่กำหนดรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุมชนที่ใกล้ชิดติดกัน การส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่น รวมไปถึงการจัดการความขัดแย้ง ด้วยเหตุนี้ เมืองขนาดใหญ่จำนวนมาก จึงมีการจัดระบบการจัดการปกครองพื้นที่ที่ออกเป็นหน่วยปกครองระดับย่อย (Subdivision) เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจในโครงสร้างการบริหารการเมือง เมืองขนาดใหญ่อาจมีการจัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็นหน่วยย่อยรูปแบบต่าง ๆ (Sub-metropolitan Units) อาทิ เขต (Districts, Boroughs) ย่านชุมชน (Neighborhoods) รวมถึงองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ (Incorporate Entities)

สรุปได้ว่า ลักษณะเฉพาะในด้านขนาดของพื้นที่และจำนวนประชากรในท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการพิจารณาจัดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ๆ เช่น อภิมหานคร (Mega-cities) ที่มีประชากรมากกว่า 10 ล้านคนขึ้นไป มหานคร (Big-cities) ที่มีประชากรตั้งแต่ 1 ล้านคน ถึง 10 ล้านคน นคร (Cities) ที่มีประชากรตั้งแต่ 4 หมื่นคนถึง 1 ล้านคน เมือง (Towns) ที่มีประชากรตั้งแต่ 5 พันคนถึง 4 หมื่นคน และเมืองขนาดเล็กหรือหมู่บ้าน (Small Towns and Villages) ที่มีประชากรน้อยกว่า 5 พันคน เป็นต้น

แบบแผนการก่อกำเนิดของชุมชนท้องถิ่น (Settlement Patterns) เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาประกอบการจัดรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ แบบแผนการจัดตั้งชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งก่อให้เกิดอัตลักษณ์ทางสังคมและวัฒนธรรมที่มีลักษณะเฉพาะขึ้นในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นอัตลักษณ์ของย่านชุมชนหรือเขต โดยส่วนใหญ่การจัดตั้งชุมชนท้องถิ่นที่ประกอบด้วยประชากรที่มีลักษณะเฉพาะกลุ่มมักเกิดขึ้นเอง แต่ก็มีบางกรณีที่มีการก่อตั้ง

ชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเชื้อชาติและชุมชนของผู้นับถือศาสนาเดียวกัน เป็นผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐ เช่น เมืองเคปทาวน์ เป็นต้น

เมืองจำนวนมากในปัจจุบันมักจะมีลักษณะทางสังคมที่เต็มไปด้วยความแตกต่างหลากหลาย โดยเฉพาะการมีประชากรหลากหลายชาติพันธุ์ (Multi-ethnicity) อาศัยอยู่ร่วมกันในพื้นที่ย่านชุมชนเดียวกัน การบริหารจัดการของเมืองที่ประกอบขึ้นจากการก่อตั้งชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเชื้อชาติ และกลุ่มศาสนาที่แตกต่างกันหลากหลาย จึงมักจะประสบกับประเด็นปัญหาสำคัญ ได้แก่ ประเด็นเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการปกครองและความเหมาะสมในการจัดสรร และการกระจายการบริการสาธารณะ ปัญหาที่ปรากฏค่อนข้างมาก ก็คือ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ตำรวจท้องถิ่น เป็นต้น รวมถึงปัญหาการรู้สึกว่าไม่ได้รับบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกับชุมชนอื่น ทั้งที่เป็นประชาชนเสียภาษีให้ท้องถิ่นเท่ากันปัญหาดังกล่าวนับเป็นสาเหตุสำคัญของความขัดแย้งทางสังคมและการก่อเหตุจลาจลทำลายความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น

สำหรับลักษณะเฉพาะด้านอื่น ๆ ของพื้นที่ ซึ่งนับเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพิจารณาจัดรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้แก่

- ปัจจัยด้านฐานเศรษฐกิจของพื้นที่ (Economic Base) เป็นพิจารณาลักษณะเฉพาะในมิติเศรษฐกิจของเมือง ตัวอย่างเช่น การเป็นเมืองที่มีรายได้หลักจากการเก็บภาษีเกี่ยวกับอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวในพื้นที่ หรือเป็นเมืองที่เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมขนาดใหญ่หรือเป็นเมืองที่มีเศรษฐกิจบนฐานการผลิตภาคเกษตรกรรม เป็นต้น

- ปัจจัยด้านลักษณะแผนผังของพื้นที่ (Layout) เป็นการพิจารณาลักษณะเฉพาะในมิติภูมิศาสตร์ของพื้นที่เมือง เช่น ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ที่มีความพิเศษแตกต่างจากพื้นที่เมืองทั่วไป ย่อมมีผลต่อการกำหนดขอบเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลในเขตเมืองนั้น เป็นต้น

- ปัจจัยด้านบทบาทหน้าที่ของเมือง (Function) เป็นการพิจารณาลักษณะเฉพาะในมิติบทบาทของพื้นที่ที่เมืองตั้งอยู่ เมืองที่มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญแตกต่างกัน ย่อมมีการจัดรูปแบบและระบบการบริหารจัดการที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างกัน เช่น เมืองที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงเมืองอื่น ๆ ในพื้นที่เดียวกัน (Hub City) หรือเป็นเมืองในจังหวัดที่ศูนย์กลางของภาค (Provincial Capital) หรือเป็นเมืองที่เป็นเมืองหลวงของประเทศ ซึ่งมีลักษณะพิเศษกว่าเมืองอื่น ๆ ทั่วไป อาทิ เป็นพื้นที่ที่มีข้าราชการหรือบุคลากรภาครัฐทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก

- ปัจจัยด้านสถานการณ์แวดล้อมของพื้นที่ (Situation) เป็นการพิจารณาบริบทแวดล้อมในมิติสถานการณ์เฉพาะในแต่ละกรณีที่มีผลต่อการบริหารจัดการเมือง เช่น การเป็นเมืองที่ตั้งอยู่ติดกับแนวชายแดนของประเทศหรือเมืองหลักที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง (City Core) หรือเป็นเมืองที่มีลักษณะทางกายภาพและสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์แบบเมืองมหานคร (Geographic Metropolitan Environment)

## 2. แนวคิดเรื่องเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiary)

หมายถึง หลักการที่เห็นว่าการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในรัฐนั้นควรปล่อยให้องค์กรที่เล็กที่สุดหรืออยู่ในระดับต่ำที่มีความสามารถเป็นผู้ดำเนินการก่อน เว้นเสียแต่กิจการดังกล่าวเกินศักยภาพของกลไกระดับท้องถิ่น จึงให้กลุ่มองค์กรในระดับถัดขึ้นไปดำเนินการแทน ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญที่ได้รับการบรรจุในกฎบัตรสหภาพยุโรปว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (European Charter of Local Self-Government) เพื่อเป็นหลักประกันให้อำนาจไม่กระจุกตัวอยู่ในระดับโครงสร้างการบริหารการปกครองชั้นบน แต่เป็นการมุ่งเน้นการกระจายอำนาจ และการตัดสินใจให้มีหลายระดับ โดยในมิติการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานจะต้องอยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับได้ว่า หลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่นนี้มุ่งเน้นการส่งเสริมบทบาทขององค์กรระดับล่าง และเปิดโอกาสให้การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตรงประเด็นกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับชุมชนที่สุด เป็นผู้แก้ไขปัญหาให้กับประชาคมท้องถิ่น

แนวคิดเรื่องการริเริ่มที่ท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของกระแสแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐนับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ซึ่งปรากฏผ่านการปรับเปลี่ยนทิศทางการบริหารจากการมุ่งเน้นบทบาทการนำการตัดสินใจเชิงนโยบายของภาครัฐส่วนกลางฝ่ายเดียวเป็นหลัก (Statism) มาเป็นการมุ่งส่งเสริมให้องค์กรทางการปกครองระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเป็นผู้ริเริ่มตัดสินใจในประเด็นนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการบริหารกิจการสาธารณะในพื้นที่ แนวคิดเรื่องการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น มีสาระสำคัญอยู่ที่การกำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรที่อยู่ในระดับล่างสุดหรือใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเป็นฝ่ายมีบทบาทริเริ่มการตัดสินใจเป็นลำดับแรก โดยมีเป้าหมายเพื่อกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐเกิดขึ้นอย่างใกล้ชิดกับประชาชนผู้ได้รับผลโดยตรงมากที่สุด

กรอบแนวคิดเรื่องการริเริ่มที่ท้องถิ่น จึงเป็นกรอบแนวคิดสำคัญในการวิเคราะห์การจัดสรรอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการปกครอง โดยเฉพาะการจัดรูปแบบโครงสร้างระบบบริหารงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะบนหลักการกำหนดให้องค์กรระดับล่างสุดมีบทบาทในการริเริ่มการตัดสินใจเป็นอันดับแรก นอกจากนำมาใช้เป็นกรอบในการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานภาครัฐต่างระดับชั้นกัน เช่น หน่วยงานการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมาใช้ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับชุมชนได้อีกด้วย

ในการนำแนวคิดเรื่องการริเริ่มที่ท้องถิ่นมาปรับใช้ในการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการปกครองในแต่ละประเทศนั้น มีลักษณะแตกต่างกันออกไป เช่น ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปเน้นตัวแบบการกำหนดให้องค์กรทางปกครองระดับล่างสุดมีอิสระในการตัดสินใจ โดยองค์กรระดับบน มีบทบาทในการชี้แนะเพียงเล็กน้อย ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่น แม้รัฐบาลจะมีการกระจายอำนาจและภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างกว้างขวาง แต่องค์กรของรัฐก็ยังมีบทบาทในการกำกับดูแลการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในหลายรูปแบบ อาทิ การให้คำปรึกษา การให้ข้อเสนอแนะ การตั้งข้อสังเกต การอนุญาต ฯลฯ ซึ่งส่งผลจำกัดความเป็นอิสระในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในหลายกรณี การนำหลักการเรื่องการริเริ่มที่

ท้องถิ่นมาใช้ในการปฏิบัตินั้น อาจขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น ขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือประเด็นนโยบายแต่ละเรื่องที่สามารถกำหนดให้อยู่ภายใต้การตัดสินใจริเริ่มของท้องถิ่นได้มากน้อยแตกต่างกัน รวมไปถึงแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐในส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศ

ประเด็นคำถามสำคัญที่มักพบในการนำแนวคิดเรื่องริเริ่มที่ท้องถิ่นมาปรับใช้ก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตัวแสดงในระดับท้องถิ่นนั้นมีศักยภาพเพียงพอต่อการตัดสินใจในประเด็นนโยบายสาธารณะของรัฐได้อย่างเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ มีความเป็นประชาธิปไตย และมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อมูลข่าวสารและความรู้ประกอบการตัดสินใจเป็นอย่างดี และมีความสัมพันธ์กับประชาชนผู้มีส่วนได้เสียอย่างใกล้ชิดแล้ว การกระจายอำนาจการตัดสินใจจากองค์กรทางการปกครองในระดับบนหรือส่วนกลางก็เป็นสิ่งที่เหมาะสม เพราะการให้องค์กรในระดับท้องถิ่นมีบทบาทในการริเริ่มการตัดสินใจย่อมช่วยให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมถึงการจัดบริการสาธารณะได้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของกลุ่มเป้าหมายและสภาพความต้องการในแต่ละพื้นที่ยิ่งขึ้น การจัดบทบาทภารกิจขององค์กรทางการปกครองในแต่ละระดับอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะการให้องค์กรระดับล่างสุดมีอำนาจในการริเริ่มการตัดสินใจ จึงเป็นแนวทางที่เสริมสร้างคุณค่าในระบอบประชาธิปไตย ช่วยให้เกิดความคุ้มค่าในการบริหารงบประมาณของรัฐ และเกิดประสิทธิภาพในการบริหารกิจการสาธารณะในระยะยาว

เหตุผลหลักของหลักการนี้คือ ตามระเบียบสังคมซึ่งมีหลายระดับงานทุกอย่างควรเริ่มต้นที่ระดับล่างก่อนที่จะส่งไปให้ข้างบนทำ เริ่มจากปัจเจกไปยั้งครอบครัว องค์กรอาสาสมัคร ชุมชน และชาติ ระดับที่สูงขึ้นไปจะดูแลงานนี้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานระดับต่ำลงไปไม่อาจทำงานนี้ได้ และเมื่อสังคมระดับล่างกำลังดำเนินการอยู่ ระดับที่อยู่สูงกว่าย่อมต้องให้ความสนับสนุนระดับล่างให้งานดำเนินต่อไปได้อย่างเป็นอิสระ และเมื่อเป็นที่ประจักษ์ว่า พวกเขาในระดับล่างทำไม่ได้หรือทำได้แต่ขาดประสิทธิภาพจึงค่อยเลื่อนระดับขึ้นไป เพื่อให้ผู้แบกรับในระดับที่สูงกว่าต่อไป ในแง่การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น เริ่มต้นขึ้นด้วยหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่นก่อนอื่นเมื่อลงมือทำงานในระดับท้องถิ่นก็ต้องยึดมั่นหลักความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นจะต้องดำเนินการนั้นสุดความสามารถและด้วยสำนึกเกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น มิใช่คิดว่าทำไปตามมีตามเกิด หากทำไม่ได้ก็จะมีหน่วยงานอื่นรับไปทำแทน ในขณะเดียวกัน ส่วนกลางก็ต้องเคารพหลักการของแนวคิดที่ว่าด้วยเริ่มต้นที่ท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด นั่นคือจะต้องให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการก่อน โดยยึดหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น มิใช่แทรกแซงหรือเข้าไปทำงานแทน

### 3. แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy)

ความเป็นอิสระของท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอิสระในการบริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในท้องถิ่น มีสิทธิที่จะกำหนดทิศทางการปกครองตนเอง ตลอดจนสามารถตราข้อบัญญัติท้องถิ่นได้เพื่อก่อให้เกิดประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นขึ้น ซึ่งไม่ได้หมายถึง การที่ท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอิสระหรือดำรงอยู่อย่างเอกราช แต่เป็นอิสระภายใต้กรอบรัฐเดี่ยว (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550, หน้า 228) ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการบริหารจัดการนั้น ควรประกอบไปด้วยอิสระในมิติต่าง ๆ ได้แก่ ความเป็น

อิสระด้านนโยบาย (Policy Autonomy) ความเป็นอิสระด้านการวางแผน (Planning Autonomy) ความเป็นอิสระในการออกข้อบังคับ (Regulatory Autonomy) ความเป็นอิสระด้านการบริหาร (Administrative Autonomy) ความเป็นอิสระด้านการคลัง (Financial Autonomy) ความเป็นอิสระด้านบุคลากร (Personnel Autonomy) และสุดท้ายความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่สำคัญคือ ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยคนในท้องถิ่น (Elected Local Councilors and Executive) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไปทุก ๆ แห่งย่อมต้องได้รับอิสระอยู่แล้วในระดับหนึ่ง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในทุก ๆ ความหมาย ควรได้รับความเป็นอิสระของท้องถิ่นมากกว่าท้องถิ่นแบบทั่วไปอย่างมีนัยสำคัญ

แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง มีสาระสำคัญอยู่ที่การปฏิรูประบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองการปกครองในระดับต่าง ๆ (Reform of Intergovernmental Relation) ในลักษณะที่มุ่งเพิ่มบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกิจการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองนั้นเกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญสรุปได้ดังต่อไปนี้

- การปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง (Hierarchical Relations) เกี่ยวข้องกับการจัดรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลในส่วนกลาง องค์กรปกครองในระดับภาค ระดับจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล โดยมุ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นมากขึ้น หรืออยู่ภายใต้การควบคุมแทรกแซงของรัฐบาลส่วนกลางน้อยลง

- การปรับขีดความสามารถและอำนาจหน้าที่ (Competencies and Authority) โดยการปรับปรุงขอบเขตอำนาจหน้าที่และบทบาทขององค์กรของรัฐในระดับต่าง ๆ ในกระบวนการตัดสินใจในประเด็นนโยบายด้านต่าง ๆ รวมถึงเพิ่มบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

- การเพิ่มความเป็นอิสระในทางการเมือง (Political Autonomy) โดยการรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจทางการเมืองระดับท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยปราศจากการควบคุมแทรกแซงของรัฐบาล องค์กรปกครองในระดับชั้นอื่น ๆ ของรัฐอาจมีบทบาทการส่งเสริมสนับสนุนและช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

- การเพิ่มความเป็นอิสระในการออกกฎหมายระเบียบและข้อบังคับ (Juridical Independence and Legal Autonomy) เกี่ยวข้องกับการลดกรอบข้อจำกัดทางกฎหมายและระเบียบของส่วนกลางที่มีผลต่อความเป็นไปและคล่องตัวในการตัดสินใจทางการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่น รวมถึงการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎเกณฑ์ ระเบียบ และข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการสาธารณะของตนเอง

- การเพิ่มขีดความสามารถทางการเงินและการคลัง (Financial Flows and Revenue Generating Capacities) เกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางนโยบายทางการเงินของรัฐบาล ซึ่งมีผลต่อการกำหนดสัดส่วนการจัดสรรรายได้และการจัดเก็บภาษีของภาครัฐ การเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีและการจัดสรรงบประมาณของตนเอง เป็นประเด็นที่มีความเชื่อมโยงกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากการบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นภายใต้หลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนย่อมไม่สามารถบรรลุผลได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีทรัพยากรทางการบริหารอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีงบประมาณเพื่อการบริหารกิจการสาธารณะของตนเอง ไม่ว่างงบประมาณดังกล่าวจะมีที่มาจากการจัดสรรรายได้ หรือเงินอุดหนุนโดยรัฐบาล หรือรายได้จากการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นเอง

- การสร้างกลไกการบริหารกิจการสาธารณะแบบร่วมมือกัน (Co-operative Governance) เป็นการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันและกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะในรูปแบบการประสานงานความร่วมมือ ทั้งการร่วมมือกันในแนวตั้งระหว่างองค์กรของรัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการร่วมมือกันในแนวราบระหว่างองค์กรในระดับเดียวกัน เช่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดกัน เป็นต้น

- การเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Layers and Levels of Participation) โดยการเพิ่มกลไกและกระบวนการเปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็นนโยบายสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจนโยบายเกิดขึ้นอย่างใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น

### คุณลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

การบริหารการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษนี้ สำหรับในประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาเป็นระยะเวลาค่อนข้างยาวนานพอสมควร นับจากการจัดตั้งกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งโครงสร้างการบริหารทั้งสองรูปแบบดังกล่าวก็มีการพัฒนาปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ ตลอดจนการตอบสนองต่อภารกิจให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารที่มีความชัดเจนแล้ว กล่าวคือ โครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารของกรุงเทพมหานครนั้น จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจและการบริหารเมืองพิเศษที่เป็นเมืองหลวง ในขณะที่เมืองพัทยาก็มีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อรองรับกับลักษณะพื้นที่ที่มีความโดดเด่นทางด้านการท่องเที่ยว

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการศึกษาเพื่อพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารปกครองของพื้นที่อื่น ๆ เพื่อให้เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นก็ยังมีมาเป็นระยะ อาทิเช่น งานศึกษาวิจัยเรื่อง “การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ: กรณีศึกษาจังหวัดภูเก็ต” ที่สมคิด เลิศไพฑูรย์ วุฒิสาร ตันไชย และคณะ ดำเนินการจัดทำให้กับศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี พ.ศ. 2541 งานศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาสภาพปัญหา แนวทางการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบการบริหาร และแนวทางการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย” ที่สมคิด เลิศไพฑูรย์ วุฒิสาร ตันไชย และอรทัย กักผล ได้จัดทำขึ้นเพื่อเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2547 และงานศึกษาวิจัยเรื่อง “โครงการศึกษาแผนปฏิบัติการเพื่อ



การพัฒนาพื้นที่และเมืองศูนย์กลางการbinsสุวรรณภูมิ” ที่สถาบันทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำแม่โขงเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2548 เป็นต้น โดยรายงานการศึกษาวิจัยทั้งสามชิ้นดังกล่าวเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงการแสวงหาทางเลือกหรือรูปแบบเพื่อบริหารการพัฒนาพื้นที่เฉพาะเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการจัดตั้งเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หรือ การยกฐานะและปรับเปลี่ยนองค์กรใดองค์กรหนึ่งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นจะยังไม่ปรากฏให้เห็นในปัจจุบัน แต่อาจจะกล่าวได้ว่ากระแสของความพยายามและแนวคิดในการศึกษาเพื่อปรับเปลี่ยนพื้นที่เฉพาะแห่งบางแห่งที่มีคุณลักษณะพิเศษบางประการที่โดดเด่น ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของการเป็นเมืองหลักที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของประเทศ เมืองหรือเขตที่เน้นทางด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม และเมืองในเขตจังหวัดชายแดน ซึ่งจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยมากเป็นพิเศษกว่าพื้นที่อื่น เป็นต้น ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษก็ปรากฏเป็นระยะอยู่อย่างเสมอโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พื้นที่เหล่านั้นมีโครงสร้างการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานทั่วไป การบริหารบุคลากร หรือการบริหารด้านการเงินการคลัง เป็นต้น ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับคุณลักษณะทางด้านสังคม เศรษฐกิจ ฯลฯ สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามสภาพการณ์ดังกล่าว ซึ่งคุณลักษณะเบื้องต้นที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีความแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปนั้นจะมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

#### 1. การจัดโครงสร้างองค์กรแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

โครงสร้างองค์กรการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่ สภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับกิจการของท้องถิ่น ตลอดจนไปจนถึงการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ โครงสร้างองค์กรบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะมีความพิเศษแตกต่างจากโครงสร้างองค์กรการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ดังนี้

(1) มีสภาท้องถิ่นที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง เช่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น แต่เดิมมีการกำหนดที่มาของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร และมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สภาท้องถิ่นที่มาจากการแต่งตั้งนั้น ในปัจจุบันไม่มีปรากฏอยู่แล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากความต้องการให้ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง จึงมีการกำหนดให้สภาท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

(2) มีสมาชิกสภาท้องถิ่นจำแนกออกเป็นสองประเภท เช่น สภาเขตในเมืองปารีส กล่าวคือ เมืองปารีสเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีสถานะเป็นทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดพร้อม ๆ กัน นอกจากนั้น เมืองปารีสยังแบ่งออกเป็น 20 เขต โดยแต่ละเขตจะมีสภาเขตและนายกเขตเป็นของตนเอง ทั้งนี้ สภาเขตจะประกอบไปด้วย สมาชิก 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนแรก เป็นสมาชิกสภาเมืองปารีสที่ได้รับการเลือกตั้งใน “เขต” นั้น และส่วนที่สอง สมาชิกสภาเขต โดยจำนวนของสมาชิกสภาเขตจะแปรผันตามจำนวนสมาชิกสภาเมืองปารีสใน

เขตนั้น โดยมีจำนวนเป็น 2 เท่าของสมาชิกสภาเมืองปารีส แต่ต้องไม่น้อยกว่า 10 คน และไม่เกิน 40 คน

(3) มีผู้บริหารท้องถิ่นที่มีที่มาแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 (เดิม) นั้น ได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไว้โดยให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ของประเทศไทยในขณะนั้น ที่มาจากการแต่งตั้งหรือกรณีผู้บริหารของเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 (เดิม) ที่กำหนดที่มาของผู้บริหารไว้ว่ามาจากการว่าจ้างของบุคคลภายนอกผู้มีความรู้ความชำนาญเข้ามา เป็นผู้บริหาร เป็นต้น

## 2. ขอบข่ายภารกิจอำนาจหน้าที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับกับความแตกต่างหรือลักษณะพิเศษของท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น ในหลายกรณีกฎหมายจึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่มีความพิเศษต่างจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษสามารถจัดการกับปัญหาในท้องถิ่นนั้นได้ อำนาจหน้าที่พิเศษดังกล่าวนี้จึงไม่ตายตัว ขึ้นอยู่กับสภาพหรือลักษณะของท้องถิ่นนั้น เช่น กรุงเทพมหานครเป็นท้องถิ่นที่เป็นศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศ มีประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น กฎหมายจึงกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่บางประการ “เพิ่มเติม” จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น อาทิเช่น อำนาจหน้าที่ในการดูแลจัดการชุมชนแออัด การจราจร และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เป็นต้น การมีอำนาจหน้าที่ที่ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนี้ จึงมักเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้มีอำนาจหน้าที่สอดคล้องกับลักษณะภารกิจของท้องถิ่นนั้น ๆ นั่นเอง

## 3. ที่มาของแหล่งรายได้แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เป็นของตนเองเพื่อนำมาใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องสำคัญ กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น มักมีการกำหนดให้มีรายได้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เช่น นครโตเกียวของประเทศญี่ปุ่น จะมีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “เขตพิเศษ” (KU) โดยเขตพิเศษนี้มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีมากกว่าเทศบาลอื่น ๆ หรือ กรณีภาค Corse ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่อยู่ห่างไกลความเจริญ ก็จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในจำนวนที่มากกว่าภาคอื่น ๆ เป็นต้น

4. ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับผู้มีอำนาจกำกับดูแลแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น

เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบดูแลประชาชนในท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะต่างไปจากท้องถิ่นอื่น นอกเหนือไปจากการจัดโครงสร้างขององค์กรและการมีอำนาจหน้าที่บางประการที่กำหนดขึ้น โดยเฉพาะแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแล้ว ในบางประเทศได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลให้ต่างไปจากการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ยกตัวอย่างเช่น กรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้ ได้รับการจัดตั้งเป็น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เนื่องจากมีลักษณะเป็นเมืองใหญ่ เป็นศูนย์รวมทางการค้า และธุรกิจ ทำให้มีประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น โดยกรุงโซลนั้นจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล กล่าวคือ กรุงโซลขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบริหารงานของรัฐและกิจการภายใน เป็นต้น (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.)

### **ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ**

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น จัดตั้งขึ้นเนื่องจากท้องถิ่นนั้นเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ดังนั้น ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จึงมีความหลากหลายตามไปด้วย การจำแนกประเภทจึงขึ้นอยู่กับสิ่งที่นำมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งในกรณีที่อาศัยเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา จะสามารถแบ่งประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้ 2 ประเภท คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีเขตพื้นที่เท่ากับจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีเขตพื้นที่เล็กกว่าจังหวัด

#### **1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีเขตพื้นที่เท่ากับจังหวัด**

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีเขตพื้นที่เท่ากับจังหวัดในความหมายนี้ มิได้มีนัยความหมายถึงการมีอาณาเขตดินแดนที่ครอบคลุมทั่วทั้งจังหวัดเท่านั้น หากแต่ยังหมายถึง องค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบครอบคลุมทุกประการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชน ด้วยนัยยะนี้องค์กรดังกล่าวอาจจะต้องดึงเอาอำนาจหน้าที่ของบางหน่วยงาน ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลางเข้ามาเป็นอำนาจของท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้วย เพื่อให้สามารถบริหารจัดการสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่เท่ากับจังหวัดหรือมีพื้นที่เต็มจังหวัดนั้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่หรือท้องถิ่นที่เป็นเมืองหลวงของประเทศ เช่น กรุงเทพมหานคร นครโตเกียว และนครปารีส เป็นต้น ซึ่งเป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญมากกว่าท้องถิ่นอื่นของประเทศ มีสภาพความเป็นเมืองสูง สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในเมืองหลวงจึงมีลักษณะที่แตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น เช่น ปัญหาเรื่องการค้าจัดขยะและน้ำเสีย ปัญหาการจราจร ปัญหามลภาวะ ฯลฯ รวมถึงความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนที่อาศัยในเขตเมือง จึงมีลักษณะที่แตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น ซึ่งการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเขตพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด จะทำให้สามารถจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.)

#### **2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีเขตพื้นที่เล็กกว่าจังหวัด**

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีเขตพื้นที่เล็กกว่าจังหวัดนั้น จะมีความแตกต่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทแรก กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในการสาธารณะจะมีได้ครอบคลุมหรือดึงเอาอำนาจหน้าที่ของทุกหน่วยงานมาเป็นของท้องถิ่น หากแต่จะเป็นไปในลักษณะที่มีการมอบ “อำนาจบางประการ” ของบางหน่วยงานมาเป็นอำนาจของท้องถิ่นในการบริหารจัดการ ยกตัวอย่างเช่น กรณีของเมืองท่องเที่ยวก็อาจจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจจัดการการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา หรือการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยอย่างเต็มรูปแบบให้แก่

ท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การจัดทำทะเบียนมรดกเทศก์ ฯลฯ หรือกรณีของเมืองอุตสาหกรรม ที่มักจะเกิดปัญหาด้านการใช้ที่ดินและการคมนาคม ก็อาจจะมอบอำนาจในด้านการวางผังเมืองและการใช้ที่ดิน ตลอดจนด้านวิศวกรรมจราจรทางบก “อย่างครบถ้วนสมบูรณ์” มาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งการกระจายอำนาจหรือดึงเอาอำนาจดังกล่าวมาให้ท้องถิ่น ในกรณีนี้จะมีผลกระทบกับ “บางหน่วยงาน” เท่านั้น ในส่วนของหน่วยงานส่วนกลางอื่น ๆ ก็ยังคงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนต่อไป หากแต่หน่วยงานที่ถูกดึงอำนาจมาให้ท้องถิ่นก็ต้องลดบทบาทของตนลงไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่เล็กกว่าจังหวัดนั้น จะพบในกรณีที่มีพื้นที่ของท้องถิ่นบางส่วนมีลักษณะที่ต่างออกไป กล่าวคือ ในเขตพื้นที่ของจังหวัดนั้น ๆ จะมีเพียงบางส่วนที่มีลักษณะพิเศษ เช่น จังหวัดที่มีเขตพื้นที่บางส่วนเป็นสถานที่ท่องเที่ยว ท้องถิ่นที่อยู่ในบริเวณสถานที่ท่องเที่ยวนั้นก็จะมีลักษณะที่ต่างไปจากท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ส่วนอื่น เช่น มีประชาชนอาศัยอยู่มากกว่าบริเวณอื่น วิธีการดำเนินชีวิตของประชาชนก็แตกต่างออกไป อาทิ อาจประกอบอาชีพเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเป็นหลัก ในขณะที่บริเวณอื่นยังคงประกอบอาชีพทางการเกษตรกรรม เป็นต้น (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.)

สรุปแนวคิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เราจะต้องพิจารณาจากกรอบแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นที่ได้กล่าวมา คือ แนวคิดความจำเพาะของพื้นที่ท้องถิ่น ว่าท้องถิ่นนั้นมีลักษณะเฉพาะหรือพิเศษกว่าท้องถิ่นอื่นด้านไหนอย่างไร หากจุดเด่นให้กับท้องถิ่นของตนเองให้เจอ และดูว่าหลักการ เรื่องเริ่มต้นที่ท้องถิ่น เพราะแนวคิดนี้ถือเป็นหัวใจที่สำคัญของการปกครองตนเองของท้องถิ่น เพราะแนวคิดเรื่องเริ่มต้นที่ท้องถิ่นนั้น บ่งบอกถึงสถานภาพของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ว่าท้องถิ่นมีความสำคัญมากที่รัฐส่วนกลางไม่ควรเข้ามาแทรกแซงการทำงาน แต่ควรให้ท้องถิ่นได้ดำเนินการด้วยตนเองก่อน นอกจากนี้ยังมีแนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่จะต้องประกอบด้วยมิติหลาย ๆ ด้านประกอบกัน ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีความน่าสนใจและน่าศึกษาเป็นอย่างมาก ขึ้นอยู่กับว่าเราจะเลือกหรือสนใจพื้นที่ไหนในการศึกษาถึงความเป็นไปได้ และความจำเป็นในการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ (2541) ได้ทำการวิจัย เรื่อง การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ศึกษากรณีจังหวัดภูเก็ต พบว่า ความคิดเห็นและพฤติกรรมของประชาชนนั้น มีความเอื้อต่อการปกครองตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทัศนคติในเรื่อง ความสนใจทางการเมืองท้องถิ่น ความรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่นและการใช้หลักเหตุผลของคนในชุมชน ซึ่งสะท้อนเห็นถึงการมีส่วนร่วมกันของความเป็นชุมชน รวมทั้งการตระหนักในหน้าที่ของตนเองในฐานะที่เป็นสมาชิกของชุมชนท้องถิ่น นอกจากนี้ ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีแนวโน้มที่จะให้ความสนับสนุนต่อการดำเนินงานของท้องถิ่นด้วยการพร้อมที่จะเสียภาษีโดยตรงให้กับท้องถิ่น เพื่อที่จะได้นำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และเมื่อพิจารณาความรู้ความเข้าใจต่อการปกครองท้องถิ่น กลับพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในระดับที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความคิดเห็นและพฤติกรรม อันเป็นการสะท้อนถึงหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ยังไม่สามารถแสดงบทบาทที่ชัดเจนให้เป็นที่เข้าใจแก่

ประชาชนได้ เพราะฉะนั้นประชาชนจะรับรู้เพียงบทบาทหน้าที่บางด้านที่เห็นชัดเจน เช่น ด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ รวมทั้งมีความคิดว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นเดิมนั้นมีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว นั้นเป็นเพราะประชาชนไม่มีข้อมูล และไม่เข้าใจบทบาทของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นดีพอ แต่ขณะเดียวกันประชาชนส่วนใหญ่ต้องการให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง เพราะเชื่อว่าจะได้ผู้นำที่มีความเข้าใจและรับรู้ปัญหาของท้องถิ่น ตลอดจนสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ (2554) ได้ทำโครงการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดขอบข่ายและรูปแบบในการดำเนินการภารกิจหน้าที่ของนครแม่สอด ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กล่าวไว้ว่า ความสำเร็จและความยั่งยืนของการดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในกรณีของนครแม่สอดนั้น มิได้อยู่ที่การวางหลักการทั้งในเชิงแนวคิดและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่เพียงอย่างเดียว คณะผู้วิจัยเห็นว่า หัวใจสำคัญของการพัฒนาไปสู่ความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีความเข้มแข็งและสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ตลอดจนสามารถพัฒนาศักยภาพในท้องถิ่นที่มีอยู่ได้อย่างยั่งยืนนั้น ได้แก่ การเตรียมความพร้อมกำหนดขั้นตอนและจัดระบบการจัดการเพื่อรองรับบทบาทใหม่ภายใต้การวางแผนอย่างเหมาะสมและเป็นขั้นเป็นตอน คำถามสำคัญวิจัยหลักจึงข้ามพ้นข้อถกเถียงในทำนอง การจัดตั้งนครแม่สอดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร ไปสู่คำถามที่สำคัญกว่า นั่นคือ เราจะพัฒนาแนวทางและมาตรการในเชิงปฏิบัติเพื่อยกระดับสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่หนึ่งได้อย่างไรมากกว่า เพราะหากพิจารณาถึงประสบการณ์กว่าหนึ่งทศวรรษของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จะเห็นได้ว่า ประเด็นปัญหาสำคัญของการกระจายอำนาจที่ดำเนินมาจนถึงปัจจุบัน มิใช่เรื่องของการขาดหลักการหรือมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมหากแต่เป็นปัญหาของการขาดแผนเปลี่ยนผ่านเพื่อการถ่ายโอน กล่าวคือ การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจที่ผ่านมาจะมุ่งให้ความสำคัญเฉพาะ เนื้อหาสาระของภารกิจหน้าที่และทรัพยากรทางการบริหารที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการกำหนดแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการเพื่อการกระจายอำนาจ ทำให้มองข้ามกระบวนการที่สำคัญยิ่ง คือ การเตรียมความพร้อมและกำหนดขั้นตอนกระบวนการการถ่ายโอนให้เป็นระบบระเบียบ จึงเป็นผลให้กระบวนการถ่ายโอนดำเนินไปอย่างกระท่อนกระถ่นและต้องพบกับข้อติดขัดจำนวนมาก เช่น การขาดการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่มีการถ่ายโอน การขาดระบบนิเทศงานเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความไม่สัมพันธ์กันระหว่างแผนถ่ายโอนภารกิจหน้าที่กับศักยภาพด้านบุคลากรและการคลัง งานศึกษานี้จึงมุ่งจัดเก็บ สืบค้น และวิเคราะห์ข้อมูลระดับพื้นที่ในมิติต่าง ๆ เพื่อพัฒนาแนวทาง แผนงาน และมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนนครแม่สอดไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้เป็นกลไกหลักในระดับพื้นที่ที่จะต้องมีสมรรถนะทางการบริหารจัดการที่เพียงพอต่อการรองรับบทบาทและภารกิจหน้าที่ใหม่ ๆ ในอันที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนาศักยภาพที่มีอยู่ได้อย่างเข้มแข็งและยั่งยืน การขับเคลื่อนนครแม่สอดไปสู่ความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือและความเข้าใจร่วมกันจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติการ และผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องภายในพื้นที่

แม่สอดและท่าสายลวด สิ่งนี้ถือว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อความสำเร็จ ความร่วมมือและความเข้าใจร่วมกันดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้นั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า มีปัจจัยเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ ที่ทุกภาคส่วนจำเป็นต้องตระหนักและเข้าใจเบื้องต้น ได้แก่ 1. การถือว่า นครแม่สอด เป็นกลไกของรัฐในระดับพื้นที่ 2. การทำงานที่เน้นความสำคัญของการบริหารจัดการร่วมกัน และ 3. การให้ความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพในเชิงการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

ณัฐวรรณ อารัมภวิโรจน์ (2557) ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง: ศึกษากรณี “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555” ยังชี้ให้เห็นว่า อำนาจเจริญนั้นประสบปัญหาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม นับแต่จัดตั้งเป็นจังหวัดและปัญหาเหล่านี้ก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไข ทำให้ทางจังหวัดมีแนวคิดในการปฏิรูปสำนักหรือวิถีคิดของประชาชน เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงปัญหาและหาแนวทางแก้ไขโดยพึ่งพาตนเอง กระทั่งเกิดธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ เพื่อเป็นกรอบและทิศทางการพัฒนาที่สะท้อนความต้องการของประชาชนและขับเคลื่อนให้จังหวัดอำนาจเจริญเป็นเมืองธรรมเกษตรผ่านการใช้ช่องทาง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (3) ที่ว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นเอง... รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” และในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281 ที่กำหนดให้ “ท้องถิ่นที่มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” แต่ช่องทางดังกล่าวกลับไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับ ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงเสนอว่า ควรมีการตราร่างพระราชบัญญัติจังหวัดปกครองตนเองฯ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว เบ็ดเสร็จและมีความยั่งยืนตรงกับความต้องการของประชาชน มุ่งประมาณเพียงพอลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

ภิรมย์พร ไชยยนต์ (2557) ได้ศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด ที่ภิรมย์พรชี้ให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นไทยมีปัญหาด้านโครงสร้างที่ทับซ้อนกัน ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ยังไม่ชัดเจน ปัญหาด้านการกำกับดูแลที่ราชการส่วนภูมิภาคกำกับดูแลท้องถิ่นจนขาดอิสระ ปัญหาด้านการคลัง งบประมาณที่ไม่เพียงพอและขาดการพัฒนา ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งขาดการพัฒนาและความก้าวหน้าทางสายอาชีพ และปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเพียงพอ ผู้วิจัยจึงได้เสนอให้ยุบราชการส่วนภูมิภาคให้รวมกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาโครงสร้างโดยให้ “จังหวัดปกครองตนเอง” เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีโครงสร้างภายใน 3 ฝ่ายมีสภาพเหมือนที่มาจากตัวแทนของประชาชนที่หลากหลาย ทำหน้าที่นำเสนอข้อเรียกร้องและปัญหาของประชาชนและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางและเป็นการทั่วไป รัฐส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องหลักของประเทศ คือ ด้านการป้องกันประเทศ ด้านการคลังของรัฐ และระบบเงินตรา ด้านการศาลหรือการยุติธรรม และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเท่านั้น ให้ท้องถิ่นขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีและเป็นการกำกับดูแลภายหลังการกระทำ ซึ่งให้อิสระแก่ท้องถิ่นมากขึ้น กำหนดอัตราการแข่งขันส่วนภูมิภาคให้ท้องถิ่นเก็บไว้ร้อยละ 70 แบ่งให้รัฐส่วนกลางร้อยละ 30

ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดฐานภาษีท้องถิ่นและจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ให้อำนาจของท้องถิ่นมีระบบการพัฒนาทางสายงานที่ชัดเจนและมีความเหมาะสมกับพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีการเสนอรูปแบบที่ชัดเจนและเป็นเงื่อนไขในการดำเนินการหรือตัดสินใจของท้องถิ่น

วุฒิสาร ตันไชย (2555) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาความเหมาะสมการยกฐานะเทศบาลเมืองมาบตาพุดเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คณะผู้วิจัยได้เสนอให้เมืองมาบตาพุดยกฐานะเป็นเมืองพิเศษ ด้านอุตสาหกรรมนิเวศ และเพื่อให้การจะขับเคลื่อนเทศบาลเมืองมาบตาพุดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมีความสามารถและศักยภาพในการดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องในพื้นที่มาบตาพุดจำเป็นต้องแสดงในฐานะผู้บริหารจัดการเมือง

นอกจากนี้ยังมีงานเขียนเรื่อง ชุดความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะท้องถิ่นเมืองพิเศษ: แนวคิดและความเป็นไปได้ (2555) ที่วุฒิสารเสนอว่าควรให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นเมืองพิเศษในสามมิติ คือ หนึ่ง ควรที่จะพิจารณาเรื่องอำนาจหน้าที่พิเศษก่อน สอง การที่จะสร้างความสัมพันธ์หรือระบบกำกับดูแลหรือตรวจสอบได้นั้นอาจมีโครงสร้างอะไรพิเศษที่มีพื้นที่ให้ส่วนราชการต่าง ๆ และภาคเอกชนเข้ามามีส่วนในการกำกับดูแลหรือการบริหารร่วมกับนายกที่มาจากการเลือกตั้ง สาม เมืองพิเศษที่มีความสามารถทำภารกิจเฉพาะ ซึ่งโดยทั่วไปควรจะมี 2 ภารกิจ คือ กลุ่มที่ทำหน้าที่บริการสาธารณะทั่วไปเหมือนเทศบาล และกลุ่มที่สอง เมืองที่มีการบริหารจัดการบริการสาธารณะเฉพาะพื้นที่ ส่วนความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเมืองพิเศษของไทยต้องมีความพิเศษทั้งโครงสร้างการบริหารงาน ระบบการบริหารบุคคล แหล่งรายได้ซึ่งโครงสร้างรายได้ที่มาจากภาษีไม่ควรเปลี่ยนแปลง ถ้าจำเป็นต้องมีภาษีใหม่ควรเป็นภาษีที่อาศัยกฎหมายรองรับและรายได้ค่าธรรมเนียมส่วนกำกับดูแลสามารถทำได้สองระบบ คือ การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการและการกำกับโดยระบบเดิมที่มีอยู่ เมื่อพิจารณาถึงพื้นที่เพื่อพัฒนาเป็นเมืองพิเศษอาจพิจารณาจากกลุ่มเมืองกรุงเทพมหานครและเมืองบริวาร กลุ่มเมืองพิเศษที่ต้องการพื้นที่ภารกิจ คือ เมืองพื้นที่ชายแดน กลุ่มเมืองท่องเที่ยว ซึ่งอาจแบ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีทรัพยากรธรรมชาติและเมืองท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม กลุ่มเมืองโลจิสติกส์ สำหรับปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดตั้งเมืองพิเศษ คือ การเติบโตของเมืองนั้นสอดคล้องกับทิศทางการบริหารประเทศ

ตัวอย่างข้อเสนอเพื่อพัฒนาศักยภาพในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่น่าสนใจอีกเรื่องหนึ่ง ก็คือ บทความที่ชื่อ จังหวัดจัดการตนเอง (Self-government Province) ของจรัส สุวรรณมาลา (ม.ป.ป.) ในบทความชิ้นนี้จรัสได้นิยามความหมายและรูปแบบของ “จังหวัดจัดการตนเอง” ไว้ว่าหมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดที่เกิดขึ้นจากการรวม (Merging) องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาเป็นองค์กรเดียวกัน มีอำนาจหน้าที่และขีดความสามารถในการจัดการพื้นที่ของตนเองได้อย่างมีเบ็ดเสร็จ มีโครงสร้างทางการเมืองการบริหารใหม่ ระบบบริหารงานบุคคลใหม่โดยจังหวัดสามารถจัดให้มีระบบบุคลากรกลาง (Pool-down) ที่เอื้อให้จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ อปท. เขตพื้นที่สามารถใช้ประโยชน์บุคลากรที่ขาดแคลนร่วมกัน และระบบการคลังและงบประมาณใหม่ที่เป็นอิสระของตนเอง ใช้ระบบบัญชีตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐที่กระทรวงการคลังกำหนด ทั้งนี้จังหวัดจัดการตนเองควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการพื้นที่ของจังหวัดได้อย่างกว้างขวางและสมบูรณ์ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาการเมืองและโครงสร้างพื้นฐาน สวัสดิการสังคม ความปลอดภัยและการจัดการ

ทรัพยากร กระบวนการและกรรมในส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจหรือมีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องเหล่านี้อยู่ในปัจจุบัน จะต้องถ่ายโอนหรือมอบอำนาจการจัดการในเรื่องเหล่านี้ไปให้จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ สำหรับการกำกับดูแลจังหวัดจัดการตนเองอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาล มีหน้าที่ตามกฎหมายและดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ตามนโยบายของรัฐบาล มีระบบปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนดเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและกฎหมายอื่น ๆ ของรัฐ โดยจังหวัดสามารถร่วมทุนกับหน่วยงานภาครัฐไม่ว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคประชาสังคมได้ นอกจากการพัฒนาศักยภาพภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะแล้ว ยังมีงานวิจัยที่พยายามเสนอการพัฒนาศักยภาพในการให้บริการสาธารณะผ่านการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น บทความของโกวิทย์ พวงงาม (ม.ป.ป.) เรื่อง ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ที่วิเคราะห์ให้เห็นถึงความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะรูปแบบของสหการที่เป็นรูปแบบความร่วมมือที่เป็นและความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการ เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่รวมตัวเป็นสมาพันธ์องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (ปัจจุบันเป็นสมาคม อบจ. แห่งประเทศไทย) เทศบาลรวมตัวเป็นสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย องค์กรบริหารส่วนตำบลรวมตัวเป็นสมาคมองค์กรบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย เป็นต้น

พรภิรมย์ เสือแดง (2558) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาความร่วมมือในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ศึกษาความร่วมมือในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า และศึกษาความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า งานวิจัยครั้งนี้ดำเนินการศึกษาโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาค้นคว้าเอกสารและจากการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผลการศึกษาพบว่า แนวคิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบัง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมดมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ เทศบาลนครแหลมฉบังมีการเจริญเติบโตแบบรวดเร็วในด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ก่อให้เกิดปัญหาด้านต่าง ๆ ตามมา การยกฐานะเป็นเมืองรูปแบบพิเศษจะทำให้มีอิสระในการบริหารจัดการตนเอง รวมถึงมีงบประมาณที่เพิ่มขึ้น เพื่อนำมาพัฒนาพื้นที่และยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน ในเรื่องความร่วมมือ จากผลการศึกษาพบว่า ความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความเห็นด้วยในทิศทางเดียวกันเกี่ยวกับเทศบาลนครแหลมฉบังมีการเตรียมความพร้อมในทุกด้าน ได้แก่ ความพร้อมด้านลักษณะเฉพาะของพื้นที่ หรือภูมิศาสตร์ท้องถิ่นในการเป็นกลุ่มเมืองอุตสาหกรรมและเมืองท่าการทำประชาคมติ การจัดเวทีสาธารณะ การร่างกฎหมายเมืองพิเศษ โดยมีข้อเสนอแนะ คือ ต้องการให้เทศบาลนครแหลมฉบังมีการบริหารจัดการที่ดี ไม่เพิ่มภาระให้ภาคเอกชนโดยการเก็บภาษีภาคเอกชนเพิ่มขึ้น มีการดำเนินงานร่วมกันแบบบูรณาการระหว่างเทศบาลนครแหลมฉบังในฐานะเมืองพิเศษกับรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในพื้นที่โดยแก้ไขเพิ่มเติม



กฎหมายเพิ่มบทบาทให้นายกเมืองแหลมฉบังเข้าร่วมเป็นกรรมการในการบริหารท่าเรือและนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง เพื่อให้กรอบการพัฒนาในพื้นที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

วันสนันท์ ศิริรัตน์ (2561) ได้ศึกษาเรื่อง แม่สอดเมืองพิเศษ: รูปแบบการปกครองที่เหมาะสมและสอดคล้องกับพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ การทำวิจัยชิ้นนี้วัตถุประสงค์ หนึ่ง เพื่อศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ประวัติความเป็นมาของพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองพิเศษ สอง เพื่อศึกษาเกี่ยวกับความพยายามของประชาชนในการพัฒนาด้วยตนเองลดการพึ่งพาจากภาครัฐ และสามารถศึกษารูปแบบที่เหมาะสมกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาสืบค้นข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกได้คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก ผลการศึกษาพบว่า อำเภอแม่สอดมีประวัติศาสตร์เป็นเมืองการค้าชายแดนตั้งแต่อดีตเป็นเส้นทางธรรมชาติในการค้าขายโบราณที่สามารถเชื่อมโยงไปยังอินเดียและยูนนานของประเทศจีน หลังจากที่ เป็นจุดพักค้างแรมสำหรับคาราวานการค้าจนพัฒนามาเป็นเมืองที่มีความสำคัญด้านการค้า เป็นเส้นทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงไทย พม่า ปัจจุบันเส้นทางการค้านี้เป็นจุดเริ่มต้นการค้าชายบนเส้นทาง East West Economic Corridor (EWEC) การดำเนินนโยบายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มีการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาแห่งที่ 2 พร้อมกับการสร้างเขตอุตสาหกรรม เพื่อรองรับรถขนส่งจำนวนมากที่จะข้ามแดนไปยังฝั่งพม่า เนื่องจากสะพานมิตรภาพไทยเมียนมาแห่งที่ 1 คับแคบและชำรุด การก่อสร้างศูนย์กระจายสินค้าที่จอตลอดรทุก รวมถึงการขยายสนามบินที่คาดว่าจะแล้วเสร็จทุกอย่างไม่เกินปี 2563 แม้จะอยู่ช่วงการดำเนินการตามนโยบาย แต่ก็ไม่ทำให้มูลค่าการค้าชายแดนของแม่สอดลดลงแต่อย่างใด เนื่องจากประชาชนชาวแม่สอดหาวิธีการค้ารูปแบบใหม่ รวมถึงการนำเงินไปลงทุนในประเทศพม่าเป็นจำนวนมากเพื่อจะดึงดูดนักลงทุนจากต่างถิ่นมาลงทุนในพื้นที่อำเภอแม่สอด สำหรับรูปแบบที่เหมาะสมกับการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” ควรใช้รูปแบบการบริหารแบบ Mayor-Council Form ที่คล้ายคลึงกับรูปแบบของกรุงเทพมหานคร คือ นายกนครแม่สอด และสภานครแม่สอด สภานครแม่สอดประกอบด้วยสมาชิก 36 คน แบ่งพื้นที่นครแม่สอดออกเป็น 12 เขต คณะกรรมการที่ปรึกษาและพัฒนาโยบายนคร แม่สอดประกอบด้วยสมาชิก 21 คน มีส่วนราชการในปฏิบัติงานแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป และมีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่สามารถผลักดันนโยบายด้านการค้าระหว่างประเทศ และรายงานตามที่กฎหมายบัญญัติหรือข้อบัญญัติกำหนด

สนชัย ใจเย็น (2553) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารเกาะสมุยรูปแบบเขตเมืองพิเศษ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์ หนึ่ง เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเขตเมืองพิเศษในประเทศไทยและต่างประเทศ สอง เพื่อศึกษาลักษณะและบริบทของการบริหารเกาะสมุย รวมถึงปัญหาในการบริหารจัดการเกาะสมุยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสาม เพื่อสร้างรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมกับเกาะสมุยในรูปแบบเขตเมืองพิเศษ ที่สามารถพัฒนาความเจริญเติบโตแก่เกาะสมุยอย่างยั่งยืน โดยศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นไทยกับต่างประเทศแล้วนำมาประยุกต์ใช้ โดยการสร้างรูปแบบการบริหารในรูปแบบเขตเมืองพิเศษขึ้นมาเพื่อให้เหมาะสมกับการบริหารเกาะสมุย ณ ปัจจุบัน และเพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาในปัจจุบันเกาะสมุย โดยทำการสัมภาษณ์จากผู้นำชุมชนและข้าราชการของสำนักงานเทศบาลตำบล

เกาะสมุยเป็นจำนวน 52 คน ผลการวิจัยพบว่า เกาะสมุยมีลักษณะพิเศษที่มีสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติที่สวยงามจึงทำให้เป็นเมืองท่องเที่ยว ที่ชักจูงผู้คนให้มาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากเกาะสมุยมีรายได้ส่วนใหญ่จากการท่องเที่ยว แต่อีกด้านหนึ่งก็คือ ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ถูกทำลายไปด้วยและยังมีปัญหาอีกมากมายที่ต้องการการแก้ไข ซึ่งถ้ามีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง และการบริหารเมืองก็จะทำให้การแก้ไขปัญหาที่รวบรัดเร็วยิ่งขึ้น จากผลการศึกษาที่ได้ จึงทำให้เกิดรูปแบบการบริหารเกาะสมุยในแบบเมืองพิเศษซึ่งจะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาเมืองเกาะสมุย และนายกเมืองเกาะสมุยการบริหารเมืองในรูปแบบนี้ จะตั้งอยู่บนแนวความคิดของการบริหารงานธุรกิจเอกชน ซึ่งมีผู้รับผิดชอบการบริหารโดยตรงเรียกว่าผู้จัดการ หรือนายกเมืองเกาะสมุย และต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการบริหาร และมีสภาเมืองเกาะสมุย เป็นสถานิติบัญญัติ ซึ่งมีลักษณะคล้าย ๆ กับคณะกรรมการในรูปบริษัท ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นผู้กำหนดนโยบาย ตราเทศบัญญัติและควบคุมการเงิน การบริหารเมืองแบบนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงานเป็นหลัก และเน้นวิธีบริหารงานแบบธุรกิจเอกชนมีการจัดสรรและคัดเลือกผู้บริหารที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีความเป็นมืออาชีพมาบริหารงานเมืองเกาะสมุย ยิ่งไปกว่านั้นการนำเอาการบริหารเมืองแบบสภาผู้จัดการมาใช้ ยังมุ่งหวังที่จะขจัดบรรดาเจ้าหน้าที่ที่อาศัยอิทธิพลทางการเมืองหนุนหลังให้หมดไปจากเมืองเกาะสมุย รวมตลอดไปถึงขจัดการเล่นพรรคเล่นพวกและขจัดความขัดแย้งระหว่างส่วนต่าง ๆ ในเทศบาลนี้ด้วย ในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไปนั้น เราควรศึกษาถึงรูปแบบที่นำเสนอเห็นว่า สมบูรณ์หรือยังและพร้อมกับศึกษาถึงผลที่เกิดขึ้นด้วยว่า หลังจากที่ได้มีการนำไปใช้แล้วนั้น ปัญหาต่าง ๆ ที่เคยเกิดขึ้นนั้นได้รับการแก้ไขแล้วหรือยัง แล้วใช้เวลาในการแก้ไขยาวนานเกินไปหรือเปล่า พร้อมกับศึกษาถึงปัญหาใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นด้วยว่ามีหรือไม่ เช่น ปัญหาการคอร์รัปชัน เป็นต้น และในการศึกษาครั้งต่อไปนั้นจำเป็นที่จะต้องนำเอาข้อมูลที่เกิดขึ้นก่อนในการทำงานวิจัยครั้งนี้ไปเปรียบเทียบด้วย

## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “แนวทางในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” จะเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางในการดำเนินงานวิจัยดังต่อไปนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล
2. การตรวจสอบข้อมูล
3. การวิเคราะห์ข้อมูล

#### การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 2 วิธีการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร เอกสารที่จะใช้ในการวิจัยนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.1 เอกสารชั้นต้น (Primary Data) เช่น บันทึกของทางราชการกฎหมาย ระเบียบร่างกฎหมาย รายงานการประชุม เป็นต้น

1.2 เอกสารชั้นรอง (Secondary Data) เช่น หนังสือ ตำรา รายงานการวิจัยวิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ หนังสือพิมพ์ออนไลน์ วารสารวิชาการ เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา และเอกสารต่าง ๆ ที่มีผู้รวบรวมและบันทึกไว้แล้ว เป็นต้น รวมถึงการศึกษาตัวบทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เอกสาร เช่น วิดีทัศน์ สารคดี เป็นต้น

2. การสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) จากผู้ที่สามารถให้ข้อมูลหลัก (Key-Informants) การกำหนดผู้ให้ข้อมูลหลักจะใช้เทคนิคการเก็บตัวอย่างในเชิงคุณภาพ คือ การเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักโดยพิจารณาจาก ลักษณะของการมีข้อมูลตามวัตถุประสงค์การวิจัย ซึ่งใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานข้าราชการส่วนท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่เขตเทศบาลนครแหลมฉบัง จะใช้กระบวนการสัมภาษณ์จนกว่าข้อมูลจะอิ่มตัว (Data Satiation)

## การตรวจสอบข้อมูล

สำหรับการตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อให้ข้อมูลมีความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือ การตรวจสอบข้อมูลเชิงคุณภาพผู้วิจัยจะใช้หลักการสามเส้า (Triangulation) โดยใช้วิธีการดังนี้

(ก) การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ คือ การพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มานั้นถูกต้องหรือไม่ วิธีการตรวจสอบของข้อมูลนั้น จะต้องตรวจสอบแหล่งที่มา 3 แหล่ง ได้แก่ หนึ่ง การตรวจสอบแหล่งเวลา หมายถึง การตรวจสอบข้อมูลในช่วงเวลาที่ต่างกันเพื่อให้ทราบว่าข้อมูลที่ได้รับในช่วงเวลาต่าง ๆ นั้นเหมือนกันหรือไม่ สอง การตรวจสอบด้านสถานที่ หมายถึง ถ้าข้อมูลต่างสถานที่กันจะเหมือนกันหรือไม่ และสาม การตรวจสอบบุคคล หมายถึง ถ้าบุคคลผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนไปข้อมูลจะเหมือนเดิมหรือไม่

(ข) การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูลที่ได้จากเอกสาร โดยการพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มาจากการเอกสารหลากหลายแหล่ง มีความสอดคล้องหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่อย่างไร นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยจะใช้การวิพากษ์ภายนอก ซึ่งเป็นการตรวจสอบเอกสารเบื้องต้น ควบคู่กับการวิพากษ์ภายใน ซึ่งเป็นการตรวจสอบข้อมูลในเอกสาร

(ค) การเปรียบเทียบจากการใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลหลายวิธี คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ กัน เพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน เช่น การศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจากแหล่งเอกสาร หรือทำการซักถามผู้ให้ข้อมูลสำคัญ หรืออาจซักถามผู้ให้ข้อมูลหลังจากสรุปผลการศึกษาเพื่อความแน่นอนว่าข้อสรุปนั้นเที่ยงตรงตามความเป็นจริงหรือไม่ เป็นต้น

## การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้ เป็นการนำเอาข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าวิจัย มาจัดกระทำให้เป็นระบบและหาความหมาย แยกแยะองค์ประกอบ รวมทั้งเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูล โดยอาศัยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งมีกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

(ก) การจัดระเบียบข้อมูล (Data Organizing) เป็นกระบวนการจัดการด้วยกรรมวิธีต่าง ๆ เพื่อทำให้ข้อมูลเป็นระเบียบ ทั้งในทางกายภาพและในเชิงเนื้อหา เพื่อเป็นพื้นฐานในการนำเสนอข้อมูลอย่างเป็นระบบในขั้นตอนต่อไป

(ข) การแสดงข้อมูล (Data Display) เป็นกระบวนการนำเสนอข้อมูล จะนำเสนอในรูปแบบของพรรณนา ซึ่งเกิดขึ้นจากการเชื่อมโยงข้อมูลเข้าด้วยกัน ตามตัวแบบการวิเคราะห์ เพื่อบ่งบอกเรื่องราวหรือรายละเอียดของสิ่งที่ศึกษาตามความหมายที่ข้อมูลแสดงออกมา

(ค) การหาข้อสรุป การตีความและการตรวจสอบความถูกต้องตรงประเด็นของผลการวิจัย (Conclusion, Interpretation and Verification) เป็นกระบวนการหาข้อสรุปและการตีความหมายของผลการศึกษา เพื่อให้ได้ข้อค้นพบการวิจัย รวมถึงการตรวจสอบว่า ข้อสรุปหรือความหมายที่ได้นั้น มีความถูกต้องตรงประเด็นและน่าเชื่อถือเพียงใด ข้อสรุปและสิ่งที่ตีความออกมานั้น อาจอยู่ในรูปของคำอธิบาย ตัวแบบการวิเคราะห์ และแนวคิดทฤษฎี

สำหรับวิธีวิทยาการในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจะใช้การวิเคราะห์เชิงโครงสร้างและผู้กระทำการ (Structure and Agency Analysis) โดยให้ความสำคัญกับปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ผู้กระทำการทางสังคม (Agency) และพลังของโครงสร้างสังคม (Structure) ตามหลักทวิภาษวิธี (Dialectic) กล่าวคือ ในบางสถานการณ์ ผู้กระทำการมีบทบาทในการกำหนดโครงสร้างสังคม ขณะที่บางสถานการณ์โครงสร้างสังคมก็มีพลังในการกำหนดวิถีชีวิตของผู้กระทำการ สำหรับการวิเคราะห์โครงสร้างและผู้กระทำการ ผู้วิจัยอยู่ภายใต้ฐานคิดที่ว่า โครงสร้างเปรียบเสมือนแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคม ที่ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องระดับหนึ่ง (Pattern of Social Relationship) และมีลักษณะเป็นทวิลักษณ์ (Duality of Structure) กล่าวคือ มีทั้งด้านที่เป็นข้อจำกัด และด้านที่เปิดโอกาส ส่วนผู้กระทำการ คือ กลุ่มบุคคลที่มีเจตจำนงในการปฏิบัติการทางสังคมลักษณะใดลักษณะหนึ่ง โดยผู้กระทำการอาจมีการรวมตัวในรูปพันธมิตร (Alliance) เพื่อระดมทรัพยากร หรือต่อสู้ทางสังคม (Social Struggle) เพื่อช่วงชิงการนำรวมทั้งทำให้ได้มาซึ่งสิ่งที่พึงประสงค์

## บทที่ 4

### ข้อมูลเกี่ยวกับเทศบาลนครแหลมฉบัง

การศึกษาเรื่อง “แนวทางในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” เป็นการศึกษาที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพต่อการยกระดับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษ ในงานวิจัยนี้มุ่งเน้นการศึกษาเขตพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังเป็นสำคัญ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอข้อมูลเกี่ยวกับเทศบาลนครแหลมฉบัง เพื่อเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจต่อบริบทและแนวทางต่าง ๆ ต่อการพัฒนาของเทศบาลนครแหลมฉบัง ดังนี้

#### ความเป็นมาของเทศบาลนครแหลมฉบัง

การพัฒนาพื้นที่แหลมฉบังเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาตั้งแต่ปี 2524 ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) และฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ซึ่งได้กำหนดพื้นที่แหลมฉบังเป็นพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาดำเนินการก่อสร้าง และพัฒนาศักยภาพของพื้นที่เพื่อพัฒนาเป็นชุมชนเมืองใหม่ ด้วยการก่อสร้างและพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ให้สามารถรองรับการขยายตัวของชุมชนที่เป็นผลมาจากการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม โดยการดำเนินการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกระหว่างประเทศนิคมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกก่อสร้างทางรถไฟสายท่าเรือแหลมฉบัง เพื่อการเชื่อมต่อกับทางรถไฟสายท่าเรือกรุงเทพฯ – สัตหีบ และก่อสร้างอาคารเคหะชุมชนแหลมฉบัง ฯลฯ

ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้กำหนดให้พื้นที่แหลมฉบังเป็นเขตเศรษฐกิจใหม่ ในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และมีการตั้งองค์กรขึ้นมารับผิดชอบทำหน้าที่พัฒนาหรือสร้างชุมชนเมืองและบริการสาธารณะในเขตเมืองซึ่งดำเนินการในลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล

เทศบาลนครแหลมฉบัง ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบลตาม “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลแหลมฉบัง อำเภอศรีราชา และอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2534” ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอนที่ 211 ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2534 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 มกราคม 2535 โดยยกฐานะพื้นที่บางส่วนของสุขาภิบาลอ่าวอุดม (เดิม) อำเภอศรีราชา (ซึ่งประกอบด้วย 4 ตำบล 19 หมู่บ้าน คือ ตำบลทุ่งสุขลา หมู่ที่ 1-12 ตำบลบึง หมู่ที่ 1, 5, 9 และ 10 ตำบลสุรศักดิ์ หมู่ที่ 3, 9 และตำบลหนองขาม หมู่ที่ 11) และพื้นที่บางส่วนของสุขาภิบาลบางละมุง (เดิม) อำเภอบางละมุง (ซึ่งประกอบด้วย พื้นที่บางส่วนของตำบลบางละมุง จำนวน 5 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 4, 6, 7, 8 และ 9) รวมเป็น 2 อำเภอ 5 ตำบล 24 หมู่บ้าน ด้วยเหตุผลที่ว่า “เนื่องจากพื้นที่ในตำบลทุ่งสุขลาและพื้นที่บางส่วนของตำบลสุรศักดิ์ ตำบลหนองขาม ตำบลบึง อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เป็นพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของท่าเรือน้ำลึก อันเป็นท่าเรือพาณิชย์หลักของประเทศ ตลอดจนเป็นเขตพัฒนาอุตสาหกรรมและศูนย์พาณิชย์กรรม เพื่อการส่งออกตามโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสมควรจัดตั้งท้องถิ่นในเขตพื้นที่ดังกล่าวเป็นเทศบาลตำบลแหลมฉบัง อำเภอศรีราชา และอำเภอ

บางละมุง จังหวัดชลบุรี เพื่อเป็นองค์กรการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่ควบคุมและบังคับใช้แผนพัฒนาเมือง ตลอดจนเป็นหน่วยงานที่จะให้บริการสังคมแก่ชุมชน และดำเนินกิจการของอุตสาหกรรมต่าง ๆ กับให้ประชาชนได้ปกครองดูแล และทำนุบำรุงท้องถิ่นของตนตามระบบเทศบาล

ต่อมาเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2553 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลแหลมฉบัง อำเภอศรีราชา และอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เป็นเทศบาลนครแหลมฉบัง โดยให้เหตุผลว่า เทศบาลมีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (งานบริการวิชาการ ฝ่ายบริการและเผยแพร่วิชาการ กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครแหลมฉบัง, ม.ป.ป.)

### พื้นที่ของเทศบาลนครแหลมฉบัง

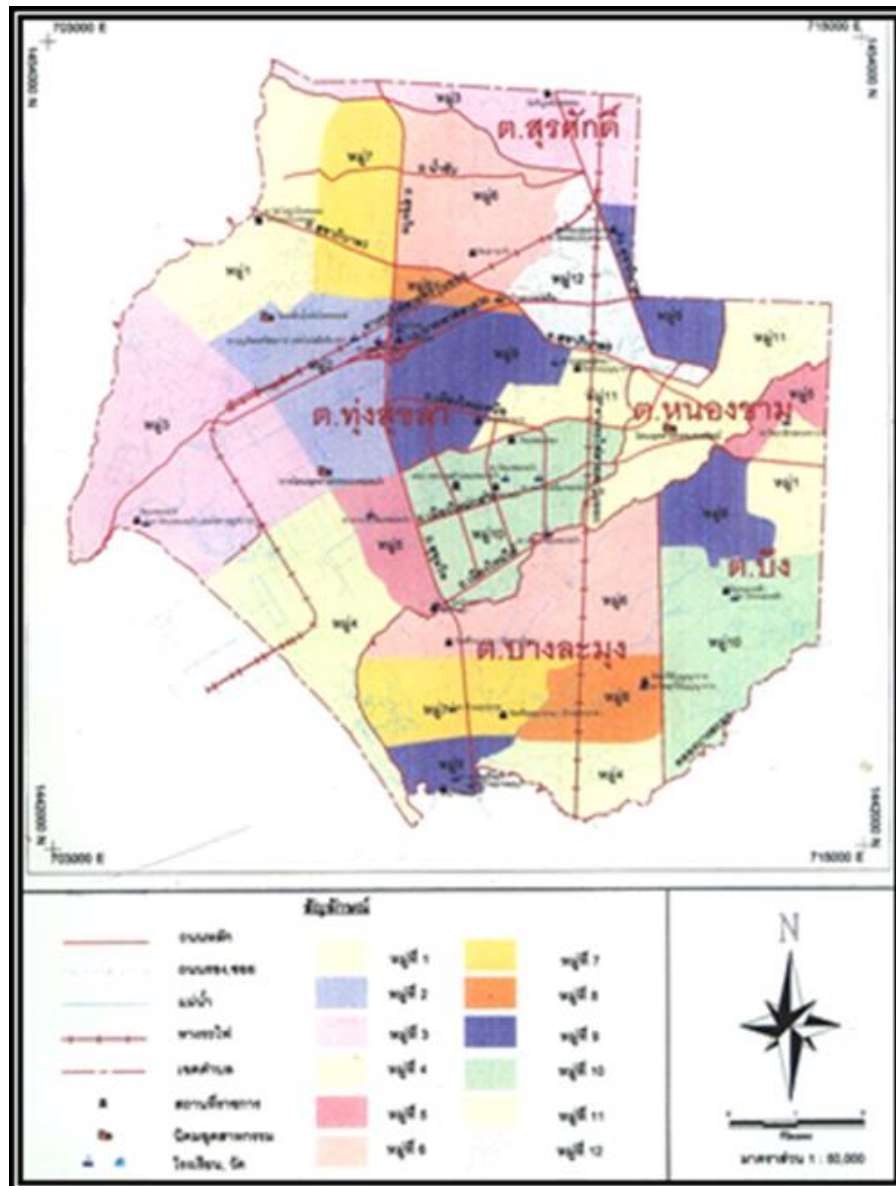
เทศบาลนครแหลมฉบัง มีพื้นที่รับผิดชอบทั้งหมด 109.65 ตารางกิโลเมตร แยกเป็น

1. พื้นที่บางส่วนของสุขาภิบาลอ่าวอุดม (เดิม) อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี มีพื้นที่จำนวน 72.56 ตารางกิโลเมตร หรือ 45,350 ไร่

2. พื้นที่บางส่วนของสุขาภิบาลบางละมุง (เดิม) อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี มีพื้นที่จำนวน 16.03 ตารางกิโลเมตร หรือ 10,018.75 ไร่

3. พื้นน้ำ (ทะเล) มีพื้นที่จำนวน 21.06 ตารางกิโลเมตร ทางด้านตะวันตกของเขตเทศบาลเทศบาลนครแหลมฉบังมีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	ตำบลสุรศักดิ์ อำเภอศรีราชา
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	ตำบลหนองขามและตำบลบึง อำเภอศรีราชา
ทิศใต้	ติดต่อกับ	ตำบลบางละมุงและตำบลตะเคียนเตี้ย อำเภอบางละมุง
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	ทะเลฝั่งตะวันออกของอ่าวไทย



ภาพที่ 1 อาณาเขตของเทศบาลนครแหลมฉบัง

พื้นที่โดยทั่วไปเป็นชายฝั่งทะเลอยู่ในเขตการพัฒนา ตามโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก หรืออีสเทิร์นซีบอร์ด (Eastern Sea Board) ประกอบด้วย ท่าเรือพาณิชย์ นิคมอุตสาหกรรม เคหะชุมชนของการเคหะแห่งชาติ ชุมชนผู้มีรายได้น้อย โรงเรียน ศูนย์บริการสาธารณสุข สนามเด็กเล่น สนามกีฬา ฯลฯ



## สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาล

เทศบาลตำบลแหลมฉบังจัดตั้งขึ้นตาม “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลแหลมฉบัง อำเภอสรีราชา และอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2534” ซึ่งได้ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอนที่ 211 ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2534 มีข้อบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 มกราคม 2535 โดยยกฐานะพื้นที่บางส่วนของสุขาภิบาลอ่าวอุดม (เดิม) อำเภอสรีราชา และพื้นที่บางส่วนของสุขาภิบาลบางละมุง (เดิม) อำเภอบางละมุง ต่อมาเทศบาลตำบลแหลมฉบังได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็น “เทศบาลนครแหลมฉบัง” ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12 ) พ.ศ. 2546

เทศบาลนครแหลมฉบังอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร เป็นระยะทาง 125 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งสิ้น 109.65 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 2.5 ของพื้นที่จังหวัดชลบุรี

## ลักษณะภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศของเทศบาลนครแหลมฉบัง เป็นพื้นที่ชายฝั่งทะเลอยู่ทางด้านทิศตะวันตก ซึ่งติดกับอ่าวไทย มีที่ราบบริเวณชายฝั่งทะเลเป็นบริเวณกว้าง มีภูเขาขนาดเล็กความสูงไม่เกิน 200 เมตร (จากระดับน้ำทะเลปานกลาง) ทางบริเวณตอนเหนือของเทศบาลหลายแห่ง เช่น เขาไผ่ เขาขวาง เขาน้อย เขาน้ำซบ เขาทุ่งวัว เขาพุ เขาโพธิ์ใบ เขาหนองอ่าง เขาบ่อยา เขาแหลมฉบัง และมีบริเวณราบลุ่มตอนใต้และตะวันออกเฉียงใต้ มีคลองขนาดเล็ก เช่น คลองบางละมุง คลองแหลมฉบัง ห้วยบ้านนา ห้วยวังตาขอนแก่น และห้วยกงไต่ เป็นต้น

## ลักษณะภูมิอากาศ

เทศบาลนครแหลมฉบังอยู่ในเขตภูมิอากาศแบบมรสุมเมืองร้อน มีลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้พัดผ่านทำให้อากาศชุ่มชื้นและมีฝนตก ลักษณะภูมิอากาศโดยทั่วไปไม่ร้อนจัดและไม่หนาวมาก แบ่งออกเป็น 3 ฤดู โดยฤดูร้อนเริ่มตั้งแต่เดือน มีนาคมถึงเดือนพฤษภาคม โดยในช่วงเดือนเมษายน อากาศจะร้อนที่สุด ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายนถึงเดือนตุลาคม ซึ่งเป็นช่วงอิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ฤดูหนาวเริ่มตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงเดือนกุมภาพันธ์ โดยในเดือนธันวาคม อุณหภูมิต่ำสุด มีลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือพัดผ่าน โดยอุณหภูมิเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 28.6 องศาเซลเซียส โดยอุณหภูมิต่ำสุดวัดได้ 19-21 องศาเซลเซียส อุณหภูมิสูงสุดวัดได้ 32-35 องศาเซลเซียส

## ประชากรและเขตการปกครอง

ประชากรในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2564 พบว่า

ตารางที่ 1 จำนวนประชากรภายในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง

พ.ศ.	จำนวนประชากรทั้งหมด (คน)			หมายเหตุ
	ชาย	หญิง	รวม	
2544	21,401	21,631	43,032	ธ.ค.44
2545	22,861	23,035	45,896	ธ.ค.45
2546	24,425	24,665	49,090	ธ.ค.46
2547	27,249	26,687	53,936	ธ.ค.47
2548	29,424	28,747	58,171	ธ.ค.48
2549	30,998	30,803	61,801	ธ.ค.49
2550	31,952	32,547	64,499	ธ.ค.50
2551	33,027	34,489	67,516	ธ.ค.51
2552	33,840	35,651	69,491	ธ.ค.52
2553	34,396	36,374	70,770	ธ.ค.53
2554	35,212	36,992	72,004	ธ.ค.54
2555	36,008	37,512	73,520	ธ.ค.55
2556	37,119	38,467	75,586	ธ.ค.56
2557	38,216	39,582	77,798	ธ.ค.57
2558	39,467	40,948	80,415	ธ.ค.58
2559	40,756	42,204	82,960	ธ.ค.59
2560	41,808	43,303	85,111	ธ.ค.60
2561	42,666	44,167	86,833	ธ.ค.61
2562	43,343	44,925	88,271	ธ.ค.62
2563	43,974	45,483	89,457	ธ.ค.63
2564	44,524	46,000	90,524	ธ.ค.64

จากสถิติของสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลนครแหลมฉบัง ณ เดือนธันวาคม 2564 ในเขตเทศบาลฯ มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 90,524 คน แยกเป็นชาย 44,524 คน หญิง 46,000 คน จำนวนรวม 90,524 (ส่วนประชากรแฝงที่เข้ามาทำงานตามสถานประกอบการต่าง ๆ อีกไม่น้อยกว่า 60,000 คน) ประชากรในเขตเทศบาลส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง (ตามสถานประกอบการต่าง ๆ ที่มีไม่น้อยกว่า 200 บริษัท) และอาชีพค้าขาย บางส่วนประกอบอาชีพเกษตรกรรมและประมง

ตารางที่ 2 จำนวนประชากรของพื้นที่ตำบลทุ่งสุขลา (ทั้งตำบล) จำนวน 12 หมู่บ้าน ในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง

หมู่ที่	จำนวนประชากร			จำนวนบ้านและโรงเรียน	
	ชาย	หญิง	รวม	บ้าน (เจ้าบ้าน)	โรงเรียน (หลังคาเรือน)
1	1,514	1,580	3,094	562	1,215
2	675	705	1,380	258	1,314
3	951	969	1,920	258	688
4	7	7	14	3	40
5	355	375	730	165	974
6	2,372	2,749	5,121	1,087	2,704
7	1,798	1,892	3,690	647	2,163
8	1,802	1,867	3,669	897	3,219
9	1,894	2,082	3,976	903	5,032
10	2,319	2,252	4,571	1,130	4,233
11	1,719	1,765	3,484	806	2,191
12	1,543	1,619	3,162	726	1,953
ทะเบียนกลาง	289	242	531	-	2
<b>รวม</b>	<b>17,238</b>	<b>18,104</b>	<b>35,342</b>	<b>7,442</b>	<b>25,728</b>

ตารางที่ 3 จำนวนประชากรของพื้นที่ตำบลสุรศักดิ์ (บางส่วน) จำนวน 2 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 3 และหมู่ที่ 9) ในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง

หมู่ที่	จำนวนประชากร			จำนวนบ้านและโรงเรียน	
	ชาย	หญิง	รวม	บ้าน (เจ้าบ้าน)	โรงเรียน (หลังคาเรือน)
3	644	732	1,376	421	1,065
9	847	905	1,752	413	1,091
<b>รวม</b>	<b>1,491</b>	<b>1,637</b>	<b>3,128</b>	<b>934</b>	<b>2,156</b>

ตารางที่ 4 จำนวนประชากรของพื้นที่ตำบลบึง (บางส่วน) จำนวน 4 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 1, 5, 9, 10) ในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง

หมู่ที่	จำนวนประชากร			จำนวนบ้านและโรงเรียน	
	ชาย	หญิง	รวม	บ้าน (เจ้าบ้าน)	โรงเรียน (หลังคาเรือน)
1	1,442	1,588	3,030	773	1,396
5	1,514	1,543	3,057	794	1,540
9	1,305	1,337	2,642	558	834
10	2,512	2,559	5,071	1,422	2,564
<b>รวม</b>	<b>6,773</b>	<b>7,027</b>	<b>13,800</b>	<b>3,547</b>	<b>6,334</b>

ตารางที่ 5 จำนวนประชากรของพื้นที่ตำบลหนองขาม (บางส่วน) จำนวน 1 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 11) ในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง

หมู่ที่	จำนวนประชากร			จำนวนบ้านและโรงเรียน	
	ชาย	หญิง	รวม	บ้าน (เจ้าบ้าน)	โรงเรียน (หลังคาเรือน)
11	5,150	5,350	10,500	2,630	11,455

ตารางที่ 6 จำนวนประชากรของพื้นที่ตำบลบางละมุง (บางส่วน) จำนวน 5 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 4, 6, 7, 8, 9) ในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง

หมู่ที่	จำนวนประชากร			จำนวนบ้านและโรงเรียน	
	ชาย	หญิง	รวม	บ้าน (เจ้าบ้าน)	โรงเรียน (หลังคาเรือน)
4	811	904	1,715	394	956
6	1,161	1,234	2,395	636	5,522
7	391	395	786	223	306
8	2,052	2,107	4,159	994	3,029
9	430	404	834	163	271
<b>รวม</b>	<b>4,845</b>	<b>5,044</b>	<b>9,889</b>	<b>2,410</b>	<b>10,084</b>

ที่มา : งานทะเบียนราษฎร์ สำนักปลัดเทศบาล (ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม 2560)

จากแนวโน้มประชากรภายในเขตเทศบาลที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ พร้อม ๆ กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่ที่ไม่สามารถหยุดยั้งได้ ดังนั้น เทศบาลนครแหลมฉบังในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดูแลพื้นที่ตามกฎหมายนั้น จะมีวิธีบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าวอย่างไร ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารจัดการ เมื่อการบริหารโดยรูปแบบเทศบาลไม่สามารถตอบโจทย์ได้ จึงมีขบวนการเคลื่อนไหวปรับฐานะเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

### สภาพเศรษฐกิจของเทศบาลนครแหลมฉบัง

สภาพเศรษฐกิจในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับอุตสาหกรรมเป็นหลัก กลุ่มอุตสาหกรรมภายในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง เป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีบทบาทสำคัญต่อจังหวัดชลบุรี และภาคตะวันออกเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากมีมูลค่าการลงทุนสูงสุดของจังหวัดชลบุรี มีการจ้างแรงงานเป็นจำนวนมากที่สุดของจังหวัดชลบุรี และมีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมสูงที่สุดในสาขาการผลิตของจังหวัด

1. กลุ่มโรงงานอุตสาหกรรม ที่มาประกอบกิจการในเขตเทศบาลกว่า 200 บริษัท แยกเป็น

1.1 นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง เป็นกิจกรรมหลักในการพัฒนาที่สำคัญอย่างหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายเขตเศรษฐกิจใหม่บริเวณแหลมฉบังอยู่ในความรับผิดชอบของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตั้งอยู่บนพื้นที่ 3,556 ไร่ ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี เขตอุตสาหกรรมทั่วไป มีพื้นที่ 1,824 ไร่ มีบริษัทเข้าไปลงทุนจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ประมาณ 80 บริษัท เขตอุตสาหกรรมส่งออก มีพื้นที่ 979 ไร่ มีบริษัทเข้าไปลงทุนจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมระยะที่ 1 ประมาณ 26 บริษัท ระยะที่ 2 ประมาณ 40 บริษัท และมีพื้นที่สาธารณูปโภคและอื่น ๆ มีพื้นที่ 753 ไร่ ปัจจุบันเป็นที่ตั้งของ บริษัท กสท.โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ศูนย์เศรษฐกิจการลงทุนภาคตะวันออก (BOI) และบริษัท TOT จำกัด (มหาชน)

1.2 สวนอุตสาหกรรมศรีนครินทร์ เป็นโครงการของเอกชนก่อตั้งเมื่อปี 2520 โดยบริษัท สหพัฒนาอินเตอร์โฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) ที่ตำบลหนองขาม อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี มีเนื้อที่ประมาณ 1,300 ไร่ ประกอบด้วยโรงงานอุตสาหกรรมประมาณ 80 บริษัท

2. ท่าเรือแหลมฉบัง ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกสำหรับรองรับเรือบรรทุกสินค้า เรือสินค้าประเภทสินค้าเกษตรกรรมขนาดใหญ่ ที่ไม่สามารถเข้าเทียบท่าเรือกรุงเทพฯ ได้ และเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานรองรับโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และการส่งเสริมการส่งออกที่สำคัญของประเทศไทย

3. กลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเลียม ประกอบด้วย

3.1 โรงกลั่นน้ำมัน 3 แห่ง คือ โรงกลั่นน้ำมันของบริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) บริษัท เอสโซ่ ประเทศไทย จำกัด (มหาชน) และโรงกลั่นน้ำมันหล่อลื่นพื้นฐาน บริษัท ไทยลูบเบส จำกัด (มหาชน)

3.2 คลังเก็บน้ำมันปิโตรเลียม 3 แห่ง คือ คลังเก็บน้ำมันของบริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) บริษัท เอสโซ่ ประเทศไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

3.3 คลังเก็บก๊าซ LPG ซึ่งเป็นก๊าซหุงต้ม 3 แห่ง คือ คลังเก็บก๊าซ LPG ของบริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) บริษัท เอสโซ่ ประเทศไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

นอกจากอุตสาหกรรมแล้ว ธุรกิจรองลงมา ได้แก่ การพาณิชย์กรรมและการขนส่ง ซึ่งเป็นธุรกิจต่อเนื่องจากอุตสาหกรรม

ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้จาก มีธนาคารในเขตเทศบาลนครแหลมฉบังทั้งหมด 10 แห่ง แยกเป็นธนาคารพาณิชย์ 8 แห่ง ธนาคารรัฐ 2 แห่ง มีโรงแรม 8 แห่ง โรงพยาบาล 1 แห่ง ห้างสรรพสินค้า 1 แห่ง ร้านค้า 365 ร้าน สถานีจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงจำนวน 9 แห่ง ปั๊มหลอด 61 แห่ง มีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวน 239 แห่ง แยกเป็นนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง 140 แห่ง นิคมศรีสุทศพัฒนา 70 แห่ง นอกเขตนิคม 29 แห่ง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นตัวชี้วัดอัตราความเจริญเติบโตของพื้นที่แหลมฉบังได้เป็นอย่างดี

### ลักษณะพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบัง

เทศบาลนครแหลมฉบัง มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากเทศบาลอื่น ๆ โดยทั่วไป ดังนี้

1. การจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังจัดตั้งจากชุมชนเมืองขึ้นเป็นเทศบาล โดยมีได้ยกฐานะมาจากสุขาภิบาล มีพื้นที่ครอบคลุม 2 อำเภอ คือ พื้นที่บางส่วนของอำเภอศรีราชา และพื้นที่บางส่วนของอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรีการควบคุมดูแล ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลฯ กำหนดให้เทศบาลอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย โดยกระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นผู้ควบคุมดูแลแทน (ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 958/2534 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2534)

2. หน้าที่ของเทศบาล กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 236/2535 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2535 ให้เทศบาลมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัตินอกเหนือจาก พ.ร.บ.เทศบาลฯ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ อีก 6 ประการ

3. การเปลี่ยนแปลงฐานะ ในปัจจุบันเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเทศบาลแรกและเทศบาลเดียวที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจาก “เทศบาลตำบลเป็นเทศบาลนคร” และถือว่าเป็นเทศบาลนครแห่งแรกของจังหวัดชลบุรีและเป็นลำดับที่ 25 ของประเทศไทย

### อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเทศบาล

เทศบาลนครแหลมฉบัง มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13 ) พ.ศ. 2552 ดังนี้

1. กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53 (ซึ่งเป็นหน้าที่ของเทศบาลเมือง อันประกอบไปด้วย กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50 (หน้าที่ของเทศบาลตำบล) และหน้าที่เพิ่มเติม ได้แก่ ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ให้มีบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ ให้มีและบำรุงรักษาการไฟฟ้า หรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น และให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น)

2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น ๆ
5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
6. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
7. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
8. การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

กระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งที่ 236/2535 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2535 กำหนดให้เทศบาลตำบลแหลมฉบัง (ในขณะนั้น) รวมทั้งเทศบาลตำบลมาบตาพุด (ซึ่งปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองมาบตาพุด) มีหน้าที่เพิ่มขึ้นจากหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ นอกเหนือจากพระราชบัญญัติเทศบาลฯ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เนื่องจากเป็นพื้นที่พิเศษในการพัฒนาเศรษฐกิจใหม่เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมภายในประเทศอีก 6 ด้าน คือ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ด้านการควบคุมความปลอดภัย ด้านสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ด้านสังคมสงเคราะห์ และด้านกีฬา

**สภาพทางการเมือง**

โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของเทศบาลนครแหลมฉบัง สามารถแบ่งได้ดังนี้



ภาพที่ 2 โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของเทศบาลนครแหลมฉบัง

## ส่วนราชการของเทศบาลนครแหลมฉบัง

ส่วนราชการของเทศบาลนครแหลมฉบัง สามารถแบ่งได้ดังต่อไปนี้

### 1. สำนักปลัดเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน คือ

1.1 ฝ่ายปกครอง มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบงานในหน้าที่ของงานรัฐพิธี งานรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง และงานทะเบียนราษฎรและบัตร

1.2 ฝ่ายอำนวยการ มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานธุรการ งานควบคุมเทศพาณิชย์ งานการเจ้าหน้าที่ และงานอาคาร สถานที่ และยานพาหนะ

1.3 ฝ่ายบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานเลขานุการ และงานกิจการสภา

1.4 ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และงานดับเพลิงและกู้ภัย

### 2. สำนักการคลัง มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน คือ

2.1 ส่วนบริหารงานคลัง มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของฝ่ายระเบียบการคลัง และฝ่ายพัสดุและทรัพย์สิน

2.1.1 ฝ่ายระเบียบการคลัง มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานการเงินและบัญชี งานระเบียบการคลัง และงานสถิติการคลัง

2.1.2 ฝ่ายพัสดุทรัพย์สิน มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานการซื้อและการจ้าง (1) งานการซื้อและการจ้าง (2) และงานควบคุมทะเบียนพัสดุ

2.2 ส่วนพัฒนารายได้ มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของฝ่ายผลประโยชน์และกิจการพาณิชย์ และฝ่ายแผนที่ภาษีและทรัพย์สิน

2.2.1 ฝ่ายผลประโยชน์และกิจการพาณิชย์ มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานพัฒนารายได้และกิจการพาณิชย์ งานจัดเก็บรายได้ และงานเร่งรัดรายได้

2.2.2 ฝ่ายแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานแผนที่ภาษี และงานทะเบียนทรัพย์สิน

### 3. สำนักการช่าง มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน คือ

3.1 ส่วนควบคุมการก่อสร้างอาคาร มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของฝ่ายควบคุมอาคารและผังเมือง และฝ่ายควบคุมการก่อสร้าง ดังนี้

3.1.1 ฝ่ายควบคุมอาคารและผังเมือง มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานควบคุมอาคาร และงานจัดทำและควบคุมผังเมือง

3.1.2 ฝ่ายควบคุมการก่อสร้าง มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานวิศวกรรม และงานสถาปัตยกรรม

3.2 ส่วนการโยธา มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของฝ่ายสาธารณูปโภค และฝ่ายศูนย์เครื่องจักรกลและควบคุมไฟฟ้าสาธารณะ

3.2.1 ฝ่ายสาธารณูปโภค มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานบำรุงรักษาทางและสะพาน งานสถานที่ และงานสวนสาธารณะ



3.2.2 ฝ่ายศูนย์เครื่องจักรกลและควบคุมไฟฟ้าสาธารณะ มีหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานไฟฟ้าสาธารณะ งานศูนย์เครื่องจักรกล และงานช่างศิลป์

3.3 ฝ่ายบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานธุรการ และงานวางแผนและวิชาการ

4. การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน คือ

4.1 ส่วนส่งเสริมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานฝ่ายสุขภาพและสิ่งแวดล้อม และฝ่ายรักษาความสะอาดและกำจัดมูลฝอย

4.1.1 ฝ่ายสุขภาพและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานสุขภาพสถานประกอบการ งานสุขภาพอาหารและตลาด และงานควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4.1.2 ฝ่ายรักษาความสะอาดและกำจัดมูลฝอย มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานรักษาความสะอาดถนน ทาง และที่สาธารณะ และงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4.1.3 ฝ่ายจัดการสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานพัฒนาวิชาการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และงานส่งเสริมคัดแยกมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4.2 ส่วนบริการสาธารณสุข มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของฝ่ายบริการสาธารณสุข และฝ่ายส่งเสริมป้องกันควบคุมโรค

4.2.1 ฝ่ายบริการสาธารณสุข มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของศูนย์บริการสาธารณสุข 1 ศูนย์บริการสาธารณสุข 2 ศูนย์บริการสาธารณสุข 3

4.2.2 ฝ่ายส่งเสริมป้องกันควบคุมโรค มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานป้องกันและควบคุมโรค งานส่งเสริมสุขภาพ และงานสัตว์แพทย์

4.3 ฝ่ายบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานธุรการ และงานวางแผนและงบประมาณ

4.4 ฝ่ายพัฒนาวิชาการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานด้านพัฒนาสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และงานเผยแพร่กิจกรรมวิชาการ

5. กองวิชาการและแผนงาน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน คือ

5.1 ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานวิเคราะห์นโยบายและแผนงาน งานงบประมาณ และงานวิจัยและประเมินผล

5.2 ฝ่ายบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานธุรการ และงานเทคโนโลยีสารสนเทศ

5.3 ฝ่ายบริการและเผยแพร่วิชาการ มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของประชาสัมพันธ์ และงานบริการวิชาการ

5.4 ฝ่ายกฎหมาย มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานกฎหมายและนิติกรรม และงานวินัย คดี และเรื่องราวร้องทุกข์

6. กองการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน คือ

6.1 ฝ่ายบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานธุรการ งานแผนและโครงการ งานงบประมาณและเงินอุดหนุน และงานสารสนเทศ

6.2 ฝ่ายบริหารการศึกษา มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของ งานการเจ้าหน้าที่ งานโรงเรียน และงานนิเทศศึกษา

6.3 ฝ่ายส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย งานกีฬาและนันทนาการ งานส่งเสริมประเพณี ศิลปะ และวัฒนธรรม

7. กองสวัสดิการสังคม มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน คือ

7.1 ฝ่ายพัฒนาชุมชน มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานส่งเสริมกิจการชุมชน งานพัฒนาชุมชนเมือง และงานส่งเสริมและพัฒนาวัฒนธรรมชุมชน

7.2 ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ งานเศรษฐกิจชุมชน และงานเกษตรชุมชน

7.3 ฝ่ายส่งเสริมและการบริการสังคม มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานสงเคราะห์และพัฒนาเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ งานส่งเสริมหลักประกันของครอบครัว และงานบริการและพัฒนาสังคม

7.4 ฝ่ายบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานธุรการ และงานควบคุมทรัพย์สิน

8. กองช่างสุขาภิบาล มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน คือ

8.1 ฝ่ายบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานธุรการ และงานการเงิน

8.2 ฝ่ายจัดการของเสียอันตรายและสิ่งปฏิกูล มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานจัดการของเสียอันตรายและของเสียติดเชื้อ และงานจัดการสิ่งปฏิกูล

8.3 ฝ่ายจัดการคุณภาพน้ำ มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานควบคุมและตรวจสอบการบำบัดน้ำเสีย งานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ และงานออกแบบและบำรุงรักษาระบบระบายน้ำ

9. หน่วยงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่เกี่ยวกับงานตรวจสอบบัญชีที่เกี่ยวข้อง เช่น เอกสารการเบิกจ่ายเงิน การรับเงินทุกประเภท ตรวจสอบภาษีทั้งภายนอก ภายใน การเก็บรักษาหลักฐานการเงิน การบัญชี การจัดเก็บรายได้ ตรวจสอบทรัพย์สินของเทศบาล และงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

## บทที่ 5 ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “แนวทางในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” โดยที่ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ ถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทย ที่มีการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบปกติ เนื่องจากการมี “ลักษณะเฉพาะ” ของท้องถิ่นนั้น ๆ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบปกติไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นที่จะต้อง “ออกแบบ” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นมา เพื่อให้มีความเหมาะสมกับลักษณะทางกายภาพ องค์ประกอบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ต่อที่ครอบคลุมต่อการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้ (ไทยรัฐออนไลน์, 2563; สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, 2554) ดังนั้น ในส่วนเนื้อหาของผลการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยสามารถแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. สภาพปัญหาและความจำเป็นในการปรับฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
2. แนวทางการพัฒนาเทศบาลนครแหลมฉบังให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
3. ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังต่อการปรับให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

### สภาพปัญหาและความจำเป็นในการปรับเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

จากการพัฒนาตามแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ (พ.ศ. 2525-2529) ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ที่ได้มีการกำหนดให้พื้นที่แหลมฉบังเป็นพื้นที่เศรษฐกิจแห่งใหม่ภายใต้โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือ ‘อีสเทิร์นซีบอร์ด’ (Eastern Seaboard Development Program: ESB) โดยมีจุดหมายในการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกอันจะเป็นท่าเรือพาณิชย์หลักของประเทศ ตลอดจนถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมและศูนย์พาณิชย์กรรมเพื่อการส่งออก และได้มีการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังขึ้นมา เพื่อเข้ามารับผิดชอบหน้าที่ในการพัฒนาและสร้างชุมชนเมือง รวมถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและชุมชนที่เติบโตจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและการขนส่งของท่าเรือ (เทศบาลนครแหลมฉบัง, ม.ป.ป.) จากวันนั้นจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2565) นับเป็นเวลานานกว่า 30 ปี ที่เทศบาลนครแหลมฉบังดำรงอยู่ภายใต้การพัฒนาและการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของท่าเรือแหลมฉบังและอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ จนทำให้พื้นที่แหลมฉบังได้เข้าสู่การเป็นเมืองอุตสาหกรรมอย่างเต็มตัว (โอบาร ถิ่นบางเตียว และสิตางค์ เจริญวงศ์, 2564) ซึ่งการเจริญเติบโตของเทศบาลนครแหลมฉบังยังคงจะเดินหน้าและพัฒนาต่อไป ดังจะเห็นได้จาก

“การเจริญเติบโตของเมืองแหลมฉบัง ถือว่าเป็นศูนย์กลางของการทำ  
ธุรกิจในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ศูนย์กลางของโลจิสติกส์ ศูนย์การในเรื่องของ  
อุตสาหกรรมปิโตรเลียม ศูนย์กลางในเรื่องของดิจิทัลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต...  
ซึ่งนั่นก็เพราะว่าเราคือพื้นที่ของอีอีซี” (สันติ ศิริตันหยง, สัมภาษณ์,  
15 ตุลาคม 2564)

โครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก หรือ ‘อีอีซี’ (Eastern Economic Corridor: EEC) ถือได้ว่าเป็นภาคสองต่อยอดจากโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด และการเข้ามาของโครงการดังกล่าว ตามนโยบายของรัฐบาลฯ จากการถูกกำหนดให้กลายเป็นพื้นที่ทางยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ อีกครั้ง ท่ามกลางแนวโน้มการเจริญเติบโตและการขยายตัวของพื้นที่อุตสาหกรรมและท่าเรือ แหลมฉบัง ชุมชนต่าง ๆ ภายในพื้นที่กลับต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาสารเคมีปนเปื้อน ปัญหามลพิษน้ำทะเลเต็มไปด้วยคราบน้ำมัน ชายฝั่งถูกกัดเซาะ แหล่งน้ำปนเปื้อนสารพิษ ปัญหาอุบัติเหตุทางทะเลจากการขนส่งและขนถ่ายปิโตรเลียม เป็นต้น อันเป็นการส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและชุมชน ตลอดเวลาที่ผ่านมา (โอฬาร ถิ่นบางเตียว และสิตางค์ เจริญวงศ์, 2564; พลวุฒิ สงสกุล, 2560, ไพรัตน์ เพชรราช, สัมภาษณ์, 26 ตุลาคม 2564)

เมื่อพิจารณาปัญหาและนโยบายดังกล่าว ทางเทศบาลนครแหลมฉบังจึงมีความพยายามจัดระเบียบการปกครองพื้นที่ของตนเองเสียใหม่ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน และเพื่อก่อให้เกิดการบริหารราชการท้องถิ่นในพื้นที่ให้เกิดความเป็นเมืองนำอยู่ มีการจัดระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ดียิ่งขึ้น จึงมีการขับเคลื่อนการเดินหน้าปรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังสู่การเป็นเมืองแหลมฉบัง ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงานให้เกิดความสอดคล้องกับการเปลี่ยนของสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่รูปแบบการปกครองแบบเทศบาลนครไม่สามารถดำเนินการและรองรับได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพที่จะสามารถรองรับการขยายตัวของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น (เทศบาลนครแหลมฉบัง, ม.ป.ป.) ดังนั้น ทางผู้วิจัยจึงพยายามที่จะสะท้อนปัญหาและความจำเป็นต่อการก้าวเข้าสู่การเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบัง โดยที่เทศบาลนครแหลมฉบังมีปัญหาสำคัญ ๆ อยู่ 3 ประเด็น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 1. ปัญหาด้านการจัดการบริการสาธารณะในเขตพื้นที่อุตสาหกรรม ท่าเรือ และชุมชน

เทศบาลนครแหลมฉบังถือว่าเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและถือว่าเป็นจุดศูนย์กลางของภาคตะวันออก ที่ประกอบไปด้วยท่าเรือแหลมฉบังที่รองรับการขนถ่ายสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศ มีระบบการขนส่งที่เชื่อมโยงการขนส่งรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งทางถนนและการขนส่งทางราง และยังเชื่อมโยงกับการขนส่งทางอากาศ เพราะว่ามีพื้นที่ที่อยู่ไม่ไกลจากสนามบินอู่ตะเภาและสนามบินสุวรรณภูมิ รวมทั้งยังเป็นพื้นที่ของเขตนิคมอุตสาหกรรมต่าง ๆ มีโรงกลั่นน้ำมันและมีโรงงานอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ ด้วยความสำคัญดังกล่าว เทศบาลนครแหลมฉบังจึงมีปัญหาในการจัดการที่ยังไม่เพียงพอและมีประสิทธิภาพ จากการเป็นที่ตั้งของโรงงาน

อุตสาหกรรมและท่าเรือ ทางผู้วิจัยจึงสามารถแบ่งปัญหาด้านการจัดการบริการสาธารณะในเขตชุมชน ออกเป็น 3 ปัญหาด้วยกัน ดังนี้

### 1.1 ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน

จากการศึกษาพบว่าปัญหาทางด้านโครงสร้างพื้นฐานภายในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

#### 1.1.1 ปัญหาสภาพถนนและเส้นทางสัญจรขนส่ง

ในปัจจุบันในพื้นที่เขตเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นที่ตั้งของท่าเรือพาณิชย์ระหว่างประเทศและนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ทำให้มีการขนส่งสินค้าและอุปกรณ์ต่าง ๆ ด้วยรถบรรทุกสินค้าขนาดใหญ่ รถเทรลเลอร์ และรถพ่วงเป็นจำนวนมาก และในสภาพความเป็นจริง รถบรรทุกเหล่านี้บรรทุกสินค้าหรือสิ่งของเกินพิกัดกว่าที่กฎหมายกำหนด เป็นสาเหตุให้สภาพถนนและผิวการจราจรเสียหายเร็วกว่าปกติหรือก่อนระยะเวลาอันควร ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังต่างได้รับความเดือดร้อนและส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันมากที่สุดปัญหาหนึ่ง และสุดท้ายก็นำมาซึ่งสภาพถนนและพื้นผิวการจราจร เมื่อทำการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวแล้ว พบว่า สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างทางวิศวกรรมจราจรที่ยังไม่สอดคล้องกับปริมาณความต้องการใช้เส้นทางของประชาชนและผู้ประกอบการ พร้อมกับทางเทศบาลนครแหลมฉบังเองยังไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปบริหารจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้โดยตรง เนื่องจากภารกิจการจัดการทางด้านวิศวกรรมทางบก เป็นอำนาจการบริหารจัดการที่อยู่กับส่วนกลางหรือก็คือ กรมทางหลวง ส่งผลให้ไม่สามารถบูรณาการการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (เทศบาลนครแหลมฉบัง, ม.ป.ป.) ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“...งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การก่อสร้างถนน ซึ่งเป็นทางหลวง เชื่อมโยงหลายจังหวัด มีหน่วยงานที่รับผิดชอบก็คือ กรมทางหลวง แต่จากที่ผ่านมามีพบว่า ถนนที่มีรถเทรลเลอร์วิ่ง มีสภาพชำรุดทรุดโทรมอย่างรวดเร็ว กรมทางหลวงในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วต่อสถานการณ์ เพราะมีสายบังคับบัญชาที่ซับซ้อน การที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลโดยตรง ไม่ต้องผ่านกระทรวงจะสามารถลดขั้นตอนต่าง ๆ ของงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น” (นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2558 อ้างถึงใน พรภิรมย์ เสือแดง, 2558)

ทั้งนี้ เทศบาลนครแหลมฉบังมีความมุ่งมั่นที่จะพยายามแก้ไขปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานภายในพื้นที่ของตนเอง ด้วยการให้ความสำคัญกับก่อสร้างถนนที่รองรับการพัฒนาและการขนส่งของท่าเรือและอุตสาหกรรมโดยรอบ รวมถึงเป็นการสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนด้านการใช้รถใช้ถนน ทำให้การสัญจรเกิดความคล่องตัวและมีความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวที่ว่า

“...โครงสร้างพื้นฐาน ถนนหนทาง ของเทศบาลฯ จะต้องทำเหนือกว่าคนอื่น เพราะถ้าเราทำตามมาตรฐานเทศบาลอื่น อย่างเช่น ความหนาของถนน ถ้าเราทำแค่ 10 เซนติเมตร หรือ 20 เซนติเมตร เนี่ยเอาไม่อยู่ เราจะต้องทำเท่ากับมาตรฐานทางหลวง ก็คือ 28 เซนติเมตร เพื่อที่จะรองรับรถขนาดใหญ่ได้ มันเลยมีผลกระทบในเรื่องของงบประมาณ ซึ่งก็คือ ในการสร้างถนนอย่างในเทศบาลอื่นก็จะมีต้นทุนที่ถูกกว่า แต่ของที่เรจะทำมันก็ต้องทำให้เกินมาตรฐานที่สูงกว่า เพื่อที่จะรองรับปัญหาเหล่านี้” (ไพรัตน์ เพชรราช, สัมภาษณ์, 26 ตุลาคม 2564)

ดังนั้น จากสภาพปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการที่โครงสร้างทางด้านวิศวกรรม การจราจรที่ยังไม่สอดคล้องกับปริมาณความต้องการการใช้เส้นทางของประชาชนและผู้ประกอบการ รวมถึงเทศบาลนครแหลมฉบังก็ยังไม่มียานพาหนะที่เข้าไปในการแก้ไขปัญหาหรือบริหารจัดการได้โดยตรง เนื่องจากภารกิจด้านการจัดการทางด้านวิศวกรรมจราจรทางบกยังเป็นหน้าที่ส่วนกลางคือ กรมทางหลวง จึงส่งผลให้ทางเทศบาลนครแหลมฉบังไม่สามารถบูรณาการด้านการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานทางถนนและเส้นทางสัญจรทางบกได้เลย

#### 1.1.2 ปัญหาการจราจรติดขัดในเขตพื้นที่

เนื่องด้วยเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นพื้นที่ทางผ่านที่จะไปเมืองพัทยา จังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี จนถึงจังหวัดตราด โดยมีถนนสายสำคัญ คือ ถนนสุขุมวิท ดังนั้น จึงส่งผลให้ปริมาณรถยนต์ในแต่ละวันค่อนข้างมาก กอปรกับมีทางแยกออกจากถนนสุขุมวิทหลายแห่งจึงทำให้เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สีแยกอ่าวอุดม สีแยกท่าเรือ ซึ่งปริมาณรถยนต์หนาแน่นทั้งทางด้านสุขุมวิท ถนนสุขุมวิท 8 แยกไปสวนอุตสาหกรรมเครือสหพัฒน์ และถนนสุขุมวิทแยกไปชุมชนอ่าวอุดมทำให้เกิดการจราจรแออัดภายในพื้นที่ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.)



ภาพที่ 3 ปัญหาการติดขัดในพื้นที่นครแหลมฉบัง (ผู้จัดการออนไลน์, 2559)

ปัจจุบันปัญหานี้เป็นปัญหาที่เริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ พร้อม ๆ กับการเติบโตและการขยายตัวของนิคมอุตสาหกรรมและท่าเรือ ประกอบกับการจำนวนรถยนต์ที่เพิ่มขึ้นตามปริมาณของจำนวนประชากรที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่ รวมถึงการเพิ่มขึ้นของรถบรรทุกและรถแทรกเตอร์ที่เพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นจำนวนเที่ยวในการขนส่งหรือปริมาณน้ำหนักการขนส่งสินค้าที่เพิ่มมากขึ้น (เทศบาลนครแหลมฉบัง, ม.ป.ป.) ด้วยความแออัดของการจราจรภายในเขตพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังนี้ มักจะมีปริมาณมากในช่วงโมงเร่งด่วน คือ ในช่วงที่นักเรียนจะต้องไป-กลับโรงเรียน และพนักงานเข้าทำงานในการนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังและการท่าเรือ (ผู้จัดการออนไลน์, 2559)

ปัญหาดังกล่าวนี้ เทศบาลนครแหลมฉบัง ก็มีได้อำนาจหน้าที่เข้าไปบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาได้โดยตรง อันเป็นผลมาจากอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานหรืองบประมาณที่ยังไม่ครอบคลุมขอข่วยปัญหาที่ควรเร่งดำเนินการแก้ไข โดยอำนาจดังกล่าวนี้ยังคงอยู่ที่ส่วนกลางเช่นเดิม

### 1.1.3 ปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค

เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาได้เกิดวิกฤตขาดแคลนน้ำดื่มน้ำใช้ในภาคครัวเรือนอย่างหนักภายในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง ส่งผลให้ประชาชนเจ้าของพื้นที่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหานี้ ในขณะที่ความช่วยเหลือต่าง ๆ ในครั้งนี้ ภาครัฐกลับให้ความสำคัญและให้ความช่วยเหลือกับภาคเอกชนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมมากกว่า นั้นเป็นเพราะว่าปริมาณของโรงงานอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ปริมาณการใช้น้ำจึงเพิ่มสูงขึ้น แต่ปริมาณแหล่งน้ำในพื้นที่กลับมีไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำ ทั้งจากในภาคครัวเรือนและภาคอุตสาหกรรม

## 1.2 ปัญหาด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมและท่าเรือ

ในส่วนของการดำเนินการด้านอุตสาหกรรม โรงงาน และท่าเรือในเขตพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง จะสามารถแบ่งพื้นที่ออกเป็น 3 ประเภท คือ กลุ่มโรงงานอุตสาหกรรม กลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเลียม และกลุ่มท่าเรือพาณิชย์ ที่เข้ามาประกอบกิจการภายในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังเป็นจำนวนมาก โดยผู้วิจัยได้รวบรวมรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

### 1.2.1 นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง

นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง เริ่มมีการพัฒนามาตั้งแต่ พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา เป็นส่วนหนึ่งของเขตเศรษฐกิจแหลมฉบังตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) เพื่อเป็นเมืองท่าชายฝั่งทะเลและเป็นศูนย์กลางพาณิชย์อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก จึงเปรียบเสมือนประตูแห่งใหม่ในการค้าขายกับประชาคมโลก และการที่มีประชากรจากทั่วภูมิภาคของประเทศเดินทางเข้ามาใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ โดยในขณะนี้ มีโรงงานอุตสาหกรรมประเภทยานยนต์และชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ ตั้งอยู่ภายในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังเป็นจำนวนมาก คิดเป็นสัดส่วนมากถึง 41.66 เปอร์เซ็นต์ ของจำนวนโรงงานทั้งหมดของนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ประกอบกับเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพภายใต้โครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญให้นิคมอุตสาหกรรมกลายเป็นศูนย์กลางความเจริญแห่งใหม่ และมีแนวโน้มต่อยอดไปสู่อุตสาหกรรมเป้าหมาย (New S-Curve) ที่เป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคต (New Engine of Growth) ของประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, ม.ป.ป.)

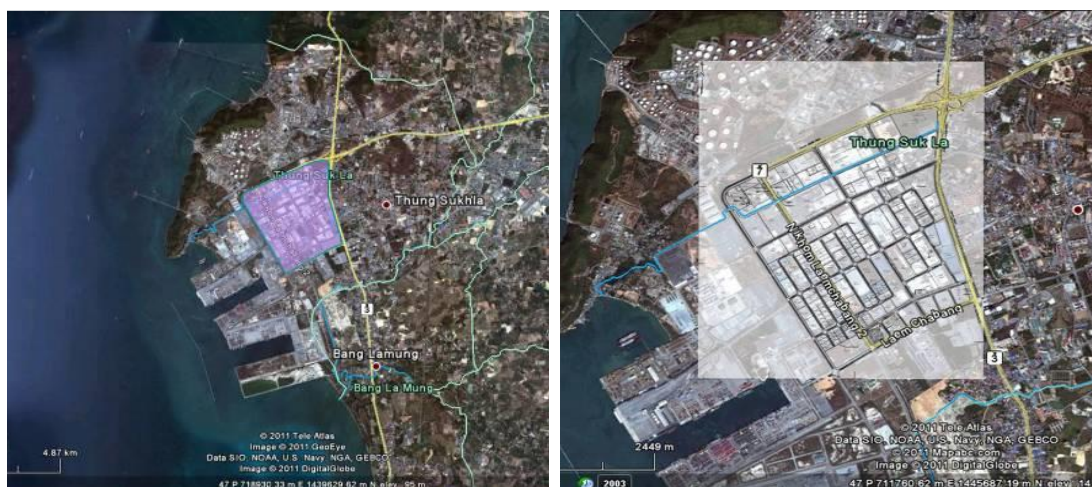


นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ถือว่าเป็นกิจการหลักในการพัฒนาที่สำคัญอย่างหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายเขตเศรษฐกิจใหม่บริเวณแหลมฉบัง อยู่ในความรับผิดชอบของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) มีพื้นที่ 3,556 ไร่ ตั้งอยู่บนพื้นที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี สามารถจำแนกออกเป็น 3 เขต คือ เขตอุตสาหกรรมทั่วไป เขตอุตสาหกรรมส่งออก และเขตพาณิชย์กรรม โดยประเภทของอุตสาหกรรมจะประกอบด้วย เครื่องจักรไฟฟ้า ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ รถยนต์และส่วนประกอบ เหล็กและแปรรูปผลิตภัณฑ์เหล็ก ผลิตภัณฑ์อาหารสำเร็จรูปและผลิตภัณฑ์พลาสติก

(1) เขตอุตสาหกรรมทั่วไป มีเนื้อที่ประกอบกิจการรวมทั้งหมดประมาณ 1,878 ไร่ มีบริษัทเข้าไปลงทุนจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมจำนวน 61 บริษัท ด้วยทุนจดทะเบียน 39,664.258 ล้านบาท และเงินลงทุนทั้งสิ้น 93,910.246 ล้านบาท และมีคนงานทั้งสิ้น 21,364 คน

(2) เขตอุตสาหกรรมส่งออก มีเนื้อที่ประกอบกิจการรวมทั้งหมด 933 ไร่ มีบริษัทเข้าไปลงทุนจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมจำนวน 85 บริษัท ด้วยทุนจดทะเบียน 96,178.400 ล้านบาท และเงินลงทุนทั้งสิ้น 71,157.209 ล้านบาท มีคนงานทั้งสิ้น 25,425 คน

(3) เขตพาณิชย์กรรม มีเนื้อที่ประกอบกิจการรวมทั้งหมด 19 ไร่ เป็นพื้นที่ของบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และองค์กรโทรศัพท์



ภาพที่ 4 แผนที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง

นอกจากนี้ การประกอบกิจการภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง โดยเฉพาะในเขตอุตสาหกรรมส่งออกนั้น จะได้รับสิทธิพิเศษหรือสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรหลายประการ ดังนี้

(1) ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อากรเข้าภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตสำหรับของที่เป็นเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ รวมทั้งส่วนประกอบของสิ่งดังกล่าวที่จำเป็นต้องใช้ในการผลิตสินค้าหรือการค้าเพื่อส่งออก และของที่ใช้ในการสร้าง ประกอบ หรือติดตั้งเป็นโรงงาน หรืออาคาร



(2) ด้รับยกเว้นธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อกรขาเข้าภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิตสำหรับของที่นำเข้ามาเพื่อใช้ในการผลิตสินค้า

(3) ด้รับการยกเว้นอากรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิตสำหรับของซึ่งได้นำเข้าตามมาตรา 49 รวมทั้งผลิตภัณฑ์สิ่งพลอยได้และสิ่งอื่นที่ได้มาจากการผลิต

(4) ด้รับยกเว้นหรือคืนภาษีอากรสำหรับของที่มีบัญชีแห่งกฎหมายด้รับยกเว้นหรือคืนค่าภาษีอากรเมื่อได้ส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งถึงแม้จะมีด้มีการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร แต่ได้เป็นการนำเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออกเพื่อใช้มาตรา 48 หรือมาตรา 49

จากสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรดังกล่าว พบว่า กฎหมายด้เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมและนักลงทุนเป็นจำนวนมาก ทำให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเทศบาลนครแหลมฉบังที่เป็นผู้ดูแลพื้นที่ดังกล่าว ขาดรายได้ในรูปแบบของภาษีที่จะนำมาพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยในประเด็นนี้ สามารถพิจารณาด้หลายมุมมอง ทั้งในมุมของการกระตุ้นหรือการดึงดูดนักลงทุนเข้ามาประกอบการในพื้นที่ ซึ่งด้หลังล้มการพิจารณาถึงผลกระทบที่จะตามมา อันเนื่องมาจากการขยายตัวของเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมว่าจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้โดยเฉพาะในส่วนของสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและสิ่งแวดล้อมซึ่งล้วนแต่เป็นปัญหาสำคัญและส่งผลกระทบต่อภาครวมทางเศรษฐกิจของประเทศ

#### 1.2.2 สวนอุตสาหกรรมเครือสหพัฒน์

สวนอุตสาหกรรมเครือสหพัฒน์ นับว่าเป็นโครงการของเอกชนที่ก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. 2520 โดยบริษัท สหพัฒนาอินเตอร์โฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) ตั้งอยู่ที่ตำบลหนองขาม อำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี มีเนื้อที่ประมาณ 1,300 ไร่ ประกอบด้วยโรงงานอุตสาหกรรมประมาณ 99 บริษัท ทั้งนี้บนพื้นที่ประมาณ 1,300 ไร่นั้น แบ่งเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม 780 ไร่ หรือร้อยละ 60 และพื้นที่สาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อม 520 ไร่ หรือร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมด

ในส่วนของกลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเลียม ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าการลงทุนสูงที่สุดในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง สามารถแบ่งย่อยออกเป็น 3 ประเภท ตามลักษณะการประกอบกิจการ ประกอบด้วย โรงกลั่นน้ำมัน คลังเก็บน้ำมันปิโตรเลียม และคลังเก็บก๊าซ LGV ซึ่งเป็นก๊าซหุงต้ม

(1) โรงกลั่นน้ำมัน ภายในเขตพื้นที่แหลมฉบัง มีโรงกลั่นน้ำมัน 3 แห่ง คือ โรงกลั่นน้ำมันของบริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) บริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) และโรงกลั่นน้ำมันหล่อลื่นพื้นฐานบริษัท ไทยลูบเบส จำกัด โดยโรงกลั่นน้ำมันของบริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) ถือเป็นผู้ประกอบการโรงกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมเพื่อจำหน่ายผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมสำเร็จรูปที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ โดยในปัจจุบันบริษัทฯ มีกำลังการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม ประมาณ 220,000 บาร์เรลต่อวัน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 21 ของกำลังการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมทั้งหมดในประเทศ อีกทั้งมีกระบวนการกลั่นน้ำมันแบบคอมเพล็กซ์ (Complex Refinery) ที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

(2) คลังเก็บน้ำมันปิโตรเลียม ภายในเขตพื้นที่แหลมฉบังมีคลังเก็บน้ำมันปิโตรเลียม 3 แห่ง คือ คลังเก็บน้ำมันของบริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) บริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (คลังปิโตรเลียมศรีราชา)

(3) คลังเก็บก๊าซ LPG (ก๊าซหุงต้ม) ในเขตพื้นที่แหลมฉบังมีคลังเก็บก๊าซ LPG อยู่ 3 แห่ง คือ คลังเก็บก๊าซ LPG ของบริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) บริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (คลังเก็บก๊าซบ้านโรงโป๊ะ) (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.)

### 1.2.3 ท่าเรือแหลมฉบัง

ท่าเรือแหลมฉบัง เป็นโครงการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของการท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) โดยมีจุดเริ่มต้นมาจากข้อจำกัดการขนส่งสินค้าของท่าเรือกรุงเทพ (หรือท่าเรือคลองเตย) ที่เริ่มไม่สามารถรองรับเรือบรรทุกสินค้าขนาดใหญ่และขยายการรองรับตู้สินค้าได้อีก ทำให้ในปี พ.ศ. 2504 กทท. จึงริเริ่มโครงการศึกษาการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบังขึ้น แต่โครงการชะลอไปจนกระทั่ง พ.ศ. 2516 จึงมีการเวนคืนที่ดินบริเวณ ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอสัตร์ราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี บนพื้นที่ขนาด 6,340 ไร่ ใช้ระยะเวลาดำเนินการ 18 ปี จึงเปิดให้บริการท่าเรือแหลมฉบังในปี พ.ศ. 2534

สำหรับสถานะท่าเรือแหลมฉบังในปัจจุบัน ที่ได้มีการพัฒนาท่าเรือมาแล้วในระยยะที่ 1 และระยยะที่ 2 ซึ่งรวมพื้นที่การพัฒนาจำนวน 8,752 ไร่ เป็นอาณาบริเวณทางบก (พื้นที่เวนคืน) 6,341 ไร่ และอาณาบริเวณทางน้ำ (พื้นที่ถมทะเล) 2,411 ไร่ โดยมีท่าเรือที่เปิดดำเนินการแล้ว ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, ม.ป.ป.)

- ท่าเทียบเรือตู้สินค้า 11 ท่า
- ท่าเทียบเรือขนส่งรถยนต์ (Ro/Ro) 3 ท่า
- ท่าเทียบเรือเนกประสงค์ 3 ท่า
- ท่าเทียบเรือสินค้าทั่วไป 1 ท่า
- อุตู่และซ่อมเรือ 1 ท่า

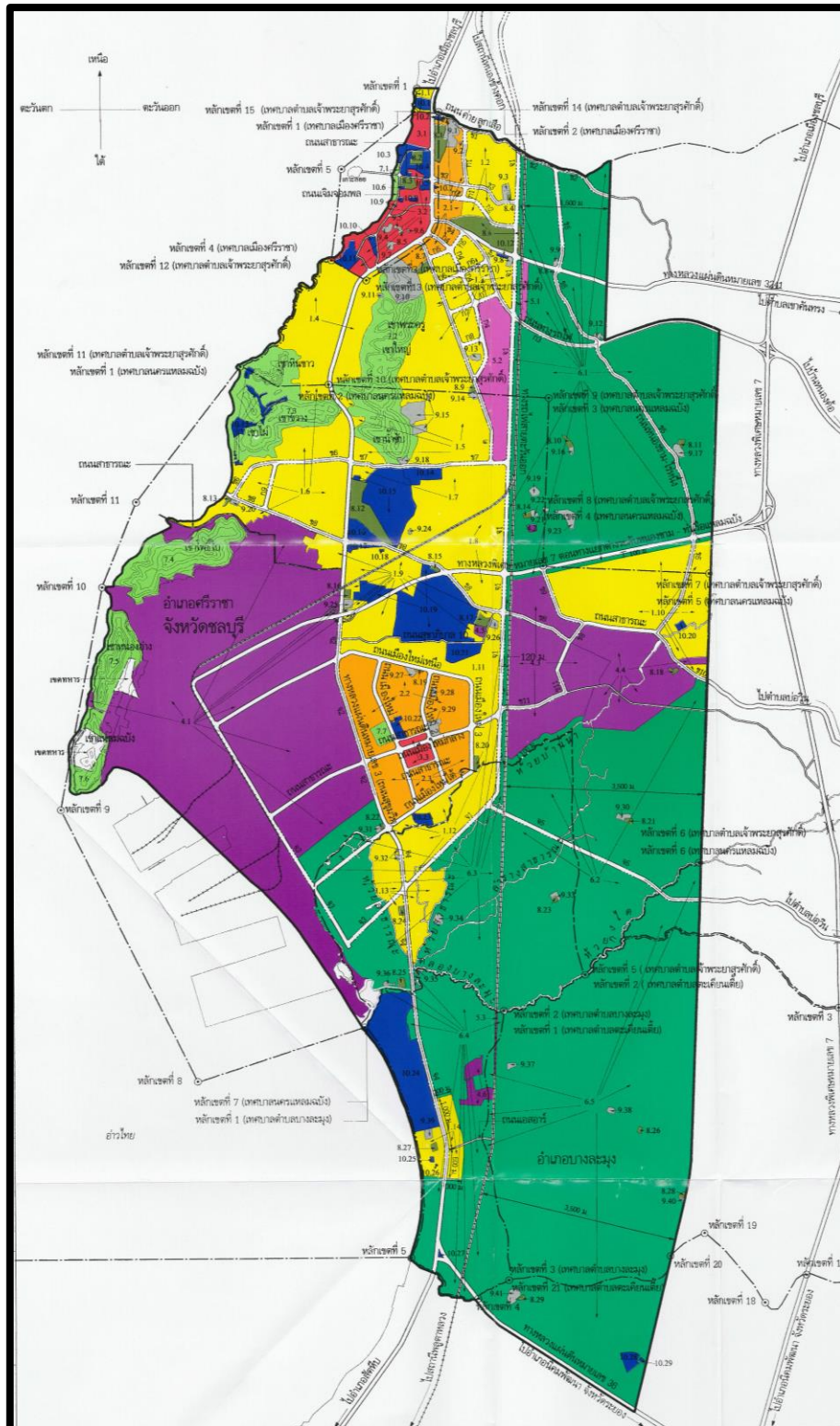
จากข้อมูลในปี พ.ศ. 2559 พบว่า มีปริมาณตู้สินค้าที่ถูกขนส่งผ่านท่าเรือแหลมฉบัง ประมาณ 7 ล้านตู้ต่อปี และรถยนต์อีกประมาณ 1 ล้านคันต่อปี คิดเป็นร้อยละ 70 ของขีดความสามารถของท่าเรือแหลมฉบังในระยยะที่ 1 และระยยะที่ 2 ที่รองรับตู้สินค้าได้สูงสุดที่ประมาณ 11 ล้านตู้ต่อปี และรถยนต์ประมาณ 2 ล้านคันต่อปี (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2561) จึงเป็นที่มาของการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยยะที่ 3 ขึ้น โดยที่โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยยะที่ 3 นั้นเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของท่าเรือเพื่อรองรับความต้องการขนส่งสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้นในอนาคต โดยจะดำเนินการก่อสร้างท่าเทียบเรือสำหรับจอดเรือน้ำลึกและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ รวมทั้งการพัฒนาศูนย์การขนส่งตู้สินค้าทางรถไฟที่ท่าเรือแหลมฉบัง (Single Rail Transfer Operator, SRTO) ก่อสร้างท่าเทียบเรือชายฝั่ง (ท่าเทียบเรือ A) ปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อแก้ไขปัญหาจราจรภายในท่าเรือ ตลอดจนโครงข่ายและระบบการขนส่งต่อเนื่องที่จำเป็นในเขตพื้นที่ท่าเรือแหลมฉบังที่จะเชื่อมต่อกับภายนอกให้เพียงพอและพร้อมที่จะรองรับ

การขยายตัวของปริมาณเรือและสินค้าประเภทต่าง ๆ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, ม.ป.ป.)



ภาพที่ 5 การพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 (ทรานส์โหมนิวส์, 2561)

หากท่าเทียบเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 เปิดให้บริการครบทุกท่าเทียบเรือและสถานีขนส่งตู้สินค้าทางรถไฟ จะทำให้สามารถเพิ่มขีดความสามารถในการรองรับตู้สินค้าได้สูงสุดถึง 18.1 ล้านตู้ต่อปี อีกทั้งยังสามารถเชื่อมต่อการขนส่งหลายรูปแบบ (Multimodal Transportation) นำไปสู่การเชื่อมต่อไปยังต่างประเทศแบบไร้รอยต่อ ทั้งการขนส่งสินค้าแบบถ่ายลำเรือ (Transshipment) และการขนส่งสินค้ารูปแบบรางรถไฟ ซึ่งสามารถเชื่อมต่อไปยังประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ กลุ่ม CLMV และจีน (304 อินดัสเทรียลพาร์ค, ม.ป.ป.)



ภาพที่ 6 แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกตาม  
กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมและชุมชนแหลมฉบัง  
จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2555

อย่างไรก็ตาม ปัญหาด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมและท่าเรือในพื้นที่เขตเทศบาลนครแหลมฉบังมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันท่าเทียบเรือแหลมฉบังมีเรือต่างประเทศเข้ามาเทียบท่าประมาณเดือนละ 500-600 ลำ ตู้คอนเทนเนอร์และการขนส่งสินค้าที่ต้องขนย้ายปีละไม่ต่ำกว่า 6 ล้านตู้ต่อปี รวมถึงนิคมอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีโรงงานมากกว่า 180 แห่ง มีการขยายตัวของอุตสาหกรรมปิโตรเลียมที่มีโรงกลั่นน้ำมัน 3 แห่ง คลังเก็บก๊าซและน้ำมันปิโตรเลียม 6 แห่ง และท่าเรือน้ำลึก ซึ่งอยู่ในระหว่างการพัฒนา และเมื่อดำเนินการเสร็จ ท่าเรือแหลมฉบังจะเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางทะเลของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยปัจจุบันท่าเรือแหลมฉบังถูกจัดได้ว่าเป็นเมืองท่าลำดับที่ 16 ของโลกตามการจัดลำดับท่าเทียบเรือที่เป็น World Top Container Port โดยนิตยสารชั้นนำของโลก Loyld List (เทศบาลนครแหลมฉบัง, 2556)

### 1.3 ปัญหาด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากการขยายตัวของการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังส่งผลให้เกิดผลกระทบทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

#### 1.3.1 ปัญหามลพิษทางอากาศและมลพิษทางเสียง

ปัญหามลพิษทางอากาศและมลพิษทางเสียง เป็นปัญหาที่เกิดจากการที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยสารพิษ คาร์บอน และก๊าซพิษ รวมทั้งฝุ่นละออง ออกมาโดยไม่ได้รับการจัดการก่อนปล่อย ทำให้ชาวบ้านในพื้นที่ได้รับความเดือดร้อน และได้รับผลกระทบต่อสุขภาพและชีวิตความเป็นอยู่ ดังจะเห็นได้จากนำเสนอข่าวปัญหามลพิษทางอากาศและมลพิษทางเสียงภายในเขตพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง ตัวอย่างเช่น

“วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 เวลา 06.45 น. เกิดเหตุระเบิดและเพลิงไหม้ตู้สินค้าภายในเรือ KMT.C.HONGKONG บรรทุกตู้สินค้าเพื่อมาส่งที่ท่าเทียบเรือ A2 ของบริษัท ไทยแหลมฉบัง เทอร์มินัล จำกัด ภายในพื้นที่ท่าเรืออุตสาหกรรมแหลมฉบัง ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอสัตหีบ จ.ชลบุรี กลุ่มควันจากเหตุเพลิงไหม้ทำให้มีไอระเหยสารเคมีส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ต้องอพยพประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงไปยังจุดที่ปลอดภัย สถานการณ์เข้าสู่ภาวะปกติและได้ประกาศยกเลิกภาวะฉุกเฉินในเวลา 24.00 น. จากการตรวจสอบใบกำกับรายการสินค้าบนเรือของตู้สินค้าส่วนหนึ่งพบว่าเป็นตู้สินค้าบรรจุสารเคมีประกอบด้วย (1) สาร Calcium Hypochlorite เป็นสารประกอบคลอรีน (Chlorine) เมื่อเกิดการเผาไหม้จะปลดปล่อยก๊าซคลอรีนหรือไฮโดรคลอริก (2) สาร Chlorinated Paraffin Wax เป็นพลาสติกไฮดรคาร์บอน มีคุณสมบัติไม่ไวไฟ เมื่อถูกเผาไหม้จะทำให้เกิดก๊าซคลอรีน มีรายงานผู้ได้รับบาดเจ็บและมาเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลตั้งแต่วันที่ 25-27 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 รวม 228 ราย ไม่มีผู้เสียชีวิต” (มติชนออนไลน์, 2562)





ภาพที่ 7 เหตุการณ์ไฟไหม้ตู้คอนเทนเนอร์บนเรือสินค้าท่าเรือแหลมฉบัง

จากเหตุการณ์ดังกล่าว ในวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 ทางเทศบาลนครแหลมฉบังได้จัดตั้งศูนย์บริการผู้ประสบภัยที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ไฟไหม้ตู้คอนเทนเนอร์บนเรือสินค้าท่าเรือแหลมฉบัง ที่สร้างผลกระทบทางด้านการดำรงชีวิตและทรัพย์สินของชาวบ้านในบริเวณดังกล่าว อันเป็นการรับเรื่องร้องเรียนต่อเทศบาลนครแหลมฉบัง โดยมีผู้ชาวบ้านเดินทางมาร้องทุกข์มากกว่า 800 ราย โดยที่ผู้เสียหายได้นำหลักฐานต่าง ๆ เช่น เอกสารค่าใช้จ่าย รวมถึงรูปถ่ายทรัพย์สิน ที่ได้รับความเสียหายก่อนที่จะนำไปบำรุงซ่อมแซม หรือหลักฐานการรักษาทางการแพทย์ที่จ่ายสำรองไปก่อนหน้านี้ นำมายื่นต่อศูนย์บริการผู้ประสบภัย เพื่อให้ทางสำนักงานเทศบาลนครแหลมฉบัง เป็นผู้รวบรวมรายชื่อทั้งหมด ส่งต่อไปยังสำนักงานท่าเรือแหลมฉบัง ในการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบในเหตุการณ์ครั้งนี้ต่อไป (ไพรัตน์ เพชรราช, สัมภาษณ์, 26 ตุลาคม 2564)

### 1.3.2 ปัญหามลพิษทางน้ำ

ปัญหามลพิษทางน้ำ ก็เป็นปัญหาที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยของเสียทิ้งลงในแม่น้ำหรือตามแหล่งน้ำลำคลองต่าง ๆ โดยไม่ได้มีการบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยออกมาตามกฎหมาย ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเกิดจากความมั่งง่ายและเห็นแก่ตัวของผู้ประกอบการ เป็นเหตุให้แหล่งน้ำปนเปื้อน และเป็นเหตุให้คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำเสื่อมโทรมต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด ดังจะเห็นได้จากนำเสนอข่าวปัญหามลพิษทางน้ำภายในเขตพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง ตัวอย่างเช่น

“วันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 นายนิติ วิวัฒน์วานิช นายอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พร้อมด้วย นายกฤษณ์ กุลสิงห์ ปลัดอำเภอศรีราชา ดูแลศูนย์ดำรงธรรมอำเภอศรีราชา ได้รับคำสั่งจาก นายภัทรธรณ์ เทียนไชย ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี เรียกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย เทศบาลนครแหลมฉบัง นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ท่าเรือแหลมฉบัง และตัวแทนชาวบ้าน ร่วมหารือกรณีที่โรงงานศรีไทย อะโกร หนึ่งในโรงงานที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ทำน้ำเสียไหลลงรางระบายน้ำฝน แล้วไปไหลลงสู่คลองสาธารณะแหลมฉบัง ทำให้เกิดน้ำเน่าเสีย และมีกลิ่นเหม็นอย่างรุนแรง

วันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 มีเชิญทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจะมีการเชิญหน่วยงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้เข้ามาช่วยกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา พร้อมกันนี้ ขอให้ทางนิคมอุตสาหกรรมได้ลงพื้นที่ชี้แจงให้แก่พี่น้องประชาชนเพื่อป้องกันปัญหาที่จะบายปลายออกไป เพื่อให้ชาวบ้านได้คลายความทุกข์ใจ... ขณะที่ นางจินดา ถนอมรอด นายกเทศบาลนครแหลมฉบัง กล่าวว่า หลังจากเกิดปัญหาจึงได้ส่งเจ้าหน้าที่ลงไปตรวจสอบแล้ว เบื้องต้นทางเทศบาลนครแหลมฉบัง ได้แจ้งความดำเนินคดีต่อบริษัทศรีไทย อะโกร ไว้แล้วที่ สภ.แหลมฉบัง ...ด้านตัวแทนชาวบ้าน เผยว่า สำหรับเหตุการณ์ในครั้งนี้คนทำผิดรู้อยู่แกล้งใจ รวมทั้งการนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังด้วยว่าเป็นเกิดอะไรขึ้น พวกเราชาวบ้านเดือดร้อนอย่างหนักต่อการกระทำที่ไม่รับผิดชอบต่อสังคมของผู้ประกอบการแบบนี้ ยังไม่ยอมรับทั้งที่มีหลักฐานเห็นกันอยู่อย่างชัดเจน ค่าขอโทษสักคำยังไม่ได้รับ แต่กลับปฏิเสธพร้อมโยนความผิดให้ชาวบ้านอีก หากมีไม่การดำเนินการใด ๆ พวกเราพร้อมที่จะไปรวมตัวปิดนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังแน่นอน...” (ผู้จัดการออนไลน์, 2562)

จากเหตุการณ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ทางเทศบาลนครแหลมฉบังได้มีการเข้ามาช่วยเหลือในฐานะของผู้ดูแลประชาชนที่ได้รับผลกระทบภายในพื้นที่เท่านั้น ส่วนการแก้ไขปัญหาภัยกลับต้องเป็นหน้าที่ของนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหา ซึ่งในเบื้องต้นนิคมอุตสาหกรรมจะดำเนินการเร่งหาวิธีกำจัดน้ำเสียและกลิ่นเหม็นเน่าในคลองสาธารณะแหลมฉบังให้คลี่คลายอย่างเร่งด่วนทันที (ผู้จัดการออนไลน์, 2562)

### 1.3.3 ปัญหาการกำจัดขยะและของเสียที่มีพิษ

ปัญหานี้เป็นผลมาจากการขยายตัวของชุมชนและการเติบโตของโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้เกิดขยะทั้งขยะทั่วไปตามครัวเรือนและขยะอันตรายที่มาจากโรงงานอุตสาหกรรมที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนมาก ปัญหาเหล่านี้ย่อมจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนและอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะนั่นหมายถึงสุขภาพอนามัยของประชาชนภายในพื้นที่ แต่เนื่องจากในปัจจุบันเทศบาลนครแหลมฉบังมีขีดความสามารถในการจัดเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลค่อนข้างจำกัด ในส่วนของขยะที่มีพิษจากโรงงาน ปัจจุบันมีบริษัท Waste Management Siam Ltd. ซึ่งเป็นบริษัทที่มีความสามารถในการกำจัดขยะอันตรายของโรงงานอุตสาหกรรม แต่เนื่องจากมีค่าบริการที่แพงมาก คือ ต้นละ 1,000 บาท ทำให้ไม่เป็นที่นิยม และนำไปสู่ปัญหาการลักลอบทิ้งขยะมีพิษตามที่สาธารณะ (เทศบาลนครแหลมฉบัง. ม.ป.ป.)

### 1.4 ปัญหาด้านประชากรและสังคม

สำหรับปัญหาทางด้านประชากรและสังคมในเขตพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง ถือได้ว่าเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นจากการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจภายในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนา นิคมอุตสาหกรรมหรือการพัฒนาท่าเรือพาณิชย์กรรม ต่างส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างของชุมชน สังคม และประชากร ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 1.4.1 ปัญหาประชากรแฝง

ปัญหาประชากรแฝง เป็นปัญหาสำคัญมากปัญหาหนึ่งของการบริหารจัดการพื้นที่ เพราะในปัจจุบัน เทศบาลนครแหลมฉบังมีประชากรแฝงในพื้นที่ประมาณ 200,000 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่มากกว่าเทศบาลจะบริหารจัดการได้อย่างทั่วถึง เพราะประชากรเหล่านี้เป็นประชากรที่อยู่นอกระบบ การบริหารจัดการเป็นไปได้ยาก ซึ่งเทศบาลนครแหลมฉบัง จำเป็นต้องมีวิธีจัดการกับปัญหานี้อย่างเร่งด่วน เพราะเราถือว่าประชากรแฝงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในพื้นที่เป็นอย่างมาก เนื่องจากบุคคลเหล่านี้เข้ามาใช้ทรัพยากรในพื้นที่ เป็นภาระที่เทศบาลต้องรับผิดชอบ ดังจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“...สำหรับคนที่มิสำมะโนครัวอยู่ในเขตเทศบาลมีเพียงเท่านั้น แต่ก็ยังมีประชากรแฝงมากกว่าอีก ก็คือว่า ประชากรที่มีอยู่ในทะเบียนบ้านมีอยู่ประมาณ 90,000 คน แต่มีประชากรแฝงประมาณ 200,000 คนในเขตพื้นที่ของเทศบาล...” (สันติ ศิริตันหยง, สัมภาษณ์, 15 ตุลาคม 2564)

เมื่อมองในทางตรงกันข้าม จะพบว่า ประชากรแฝงเหล่านี้ไม่ได้เป็นผู้เสียภาษีให้กับเทศบาลเลย ภาษีที่เทศบาลได้รับอย่างภาษีทำนุบำรุงท้องถิ่นที่ถูกเรียกเก็บจากประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของเทศบาลเท่านั้น จึงเป็นการไม่ยุติธรรม หากประชากรเหล่านี้จะเข้ามาครอบงำทรัพยากรของท้องถิ่นออกไป โดยไม่มีการบริหารจัดการกับปัญหานี้ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด



#### 1.4.2 ปัญหาชุมชนแออัดและแหล่งเสื่อมโทรม

จากการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมภายในเขตพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาอยู่ในพื้นที่เขตเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นจำนวนมาก แรงงานที่เข้ามาเป็นแรงงานราคาถูกหรือแรงงานที่ไม่มีทักษะ มีรายได้ต่ำ ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ค่อนข้างลำบาก เกิดเป็นชุมชนแออัดและเป็นแหล่งเสื่อมโทรม เพราะขาดการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีตามมาตรฐาน (เทศบาลนครแหลมฉบัง, ม.ป.ป.)



ภาพที่ 8 ภาพถ่ายดาวเทียมของพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง  
(Google Inc, 2005; 2010; 2015; 2020)

จากภาพถ่ายดาวเทียม จะทำให้เห็นว่า การขยายตัวและการเติบโตของสิ่งปลูกสร้างภายในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังมีการเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก จะเห็นได้ว่าการเข้ามาของประชากรที่เข้ามาเป็นแรงงานได้เข้ามาส่งเสริมการเติบโตของเมืองมากขึ้น

#### 1.4.3 ปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด

ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ต่อเนื่องมาจากปัญหาชุมชนแออัด เพราะการอพยพเข้ามาของแรงงานราคาถูก ย่อมส่งผลกระทบต่อเมืองมา ก็คือ การเกิดปัญหาทางด้านอาชญากรรมภายในเขตพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง ที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีการลักขโมย การวิ่งราวทรัพย์สินเป็น

จำนวนมาก นั่นก็เพราะเป็นปัญหาจากคุณภาพชีวิตที่ไม่ดี นอกจากปัญหาอาชญากรรมแล้ว ยังมีเรื่องของปัญหายาเสพติดเข้ามาเกี่ยวข้องอีกด้วย โดยแหล่งชุมชนแออัดหรือแหล่งเสื่อมโทรมในพื้นที่ นั้นหมายถึง ความเสี่ยงเรื่องยาเสพติดที่จะเข้าไปใกล้กับประชาชนในพื้นที่ที่มีมากขึ้น

กล่าวโดยสรุปปัญหาด้านการจัดการบริการสาธารณะในเขตพื้นที่อุตสาหกรรม ท่าเรือ และชุมชนในเขตพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง เพื่อสะท้อนปัญหาดังกล่าวในภาพรวม ผู้วิจัยจะขอยกคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ปัจจุบัน เทศบาลนครแหลมฉบังมีท่าเทียบเรือน้ำลึกขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 16 ของโลกกว่า 300 ไร่ มีนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ถึง 2 แห่ง คือ เครือสหพัฒน์ และนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง มีโรงงานอุตสาหกรรม มีโรงกลั่นขนาดใหญ่ 3 แห่งทั้ง ไทยออยล์ เอสโซ่ ปตท. คลังเก็บก๊าซและน้ำมันอีก 6 แห่ง... การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาทั้งสิ่งแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐาน ถนนหนทาง การจราจร การอพยพของแรงงาน และประชากรแฝง ปัญหาด้านสังคม หากไม่มีการเตรียมความพร้อมในการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้าง ตลอดจนระบบการบริหารของเทศบาลนครแหลมฉบัง เพื่อรองรับภารกิจในอนาคต ก็อาจจะส่งผลเสียต่อการบริหารงานของเทศบาลในอนาคตได้ เมื่อคำนึงถึงปัญหาหลายประการดังกล่าว จึงสมควรจัดระเบียบการปกครองพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังใหม่ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และเพื่อให้การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นที่ของนิคมอุตสาหกรรม อันเป็นพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญของประเทศให้สามารถพัฒนาเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ” (นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2558 อ้างถึงใน พรภิรมย์ เสือแดง, 2558).

จากข้อความดังกล่าว จะพบว่า พื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่ให้ความสำคัญกับการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจจากการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมและการพัฒนาท่าเรือพาณิชย์กรรมมากโดยตลอด และจากการให้ความสำคัญในด้านดังกล่าวมากเกินไป ส่งผลกระทบต่อด้านอื่น ๆ ที่เหลือ ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่อาจรองรับการใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ถนนหนทางเกิดการชำรุดทรุดโทรม หรือผลเสียต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่ ที่เกิดปัญหาตามมาจากอุตสาหกรรมและท่าเรือ หรือปัญหาจากการเดินทางเข้ามาของประชากรต่างถิ่นจำนวนมากที่ทางเทศบาลนครแหลมฉบังจะต้องดูแล โดยที่บางส่วนที่เป็นประชากรแฝงก็ไม่ได้ทำการเสียภาษีให้กับทางเทศบาลนครแหลมฉบังโดยตรงดังเช่นกับประชากรที่มีทะเบียนราษฎรอยู่ในพื้นที่ ดังนั้นแล้ว การยกระดับการปกครองของทางเทศบาลนครแหลมฉบัง จึงเป็นการปรับสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจและหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ได้เพิ่มมากขึ้น

## 2. ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่ยังไม่ครอบคลุมในทุกมิติของการบริหารจัดการและเหมาะสมกับความเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษมาตั้งแต่ต้น จะเห็นได้ว่าเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองอุตสาหกรรมและเมืองท่าที่มีความเจริญเติบโตและมีรายได้มหาศาล แต่กลับมีปัญหาในด้านการบริหารจัดการ ด้านกฎหมายท้องถิ่น และงบประมาณท้องถิ่น ซึ่งจะขอกล่าวโดยเฉพาะในด้านกฎหมายท้องถิ่น ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“กฎหมายเมืองไทย มันต้องใช้ทั่วประเทศ แต่ว่าด้วยบริบทของเมือง มันก็ด้วยอีกแบบนึง จากนั้นเราจะทำอย่างไรให้เกิดการกระจายอำนาจในทุกวันนี้ มันก็มีการกระจายอำนาจแบบที่ไม่ได้มีอำนาจให้มา มันก็เลยทำให้การบังคับใช้กฎหมาย การบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพที่ยังไม่ได้ ซึ่งมันมีเพียงแค่อำนาจ มันจะต้องดูให้เกิดความสอดคล้องกับความเป็นเมืองคือ ถ้าเป็นเมืองพิเศษเนี่ย เราก็จะมีกฎหมายรองรับไว้อยู่แล้ว ก็ต้องทำอะไรมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมันสามารถทำอะไรได้มากกว่า การบังคับใช้กฎหมาย การทำเรื่องของข้อบัญญัติ การทำอะไรพวกนี้ให้มันเกิดความครอบคลุม ให้มีความเหมาะสมกับการบริหารจัดการของเทศบาลมากกว่า” (สันติ ศิริตันหยง, สัมภาษณ์, 15 ตุลาคม 2564)

และ

“อำนาจของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเทศบาล กฎหมายที่เกี่ยวข้อง บางครั้งพอเข้าสู่การปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ไม่สามารถทำให้รวดเร็วได้ เช่น ท่าเรือมีกฎหมายของท่าเรือ นิคมอุตสาหกรรมมีกฎหมายนิคมอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันทั้งสององค์ประกอบก็อยู่ในเขตเทศบาล แต่เทศบาลไม่สามารถควบคุมได้ทั่วถึง เวลามีปัญหาเทศบาลไม่สามารถเข้าไปแก้ปัญหาได้” (นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2558 อ้างถึงในพรภิรมย์ เสือแดง, 2558).

สามารถกล่าวได้ว่า นอกเหนือจากภารกิจและหน้าที่ของเทศบาลนครแหลมฉบังโดยทั่วไปแล้ว ปรากฏว่าอำนาจหน้าที่ทั่วไปตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายปัจจุบันยังไม่มีครอบคลุมหรือส่งผลให้เทศบาลนครแหลมฉบังสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่ได้ การแก้ไขปัญหาเร่งด่วนบางประการ จึงถือได้ว่าต้องพบเจอกับข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่ได้มีการให้อำนาจหน้าที่แก่เทศบาล เช่น การรั่วไหลของน้ำมันลงสู่ทะเลจากโรงกลั่นน้ำมัน การกำจัดขยะพิษจากโรงงานเหตุการณ์ไฟไหม้ขนาดใหญ่ภายในพื้นที่ สภาพพื้นผิวถนนขรุขระ เป็นต้น ถึงแม้ว่าจะเป็นพื้นที่ในการปกครอง แต่อำนาจหน้าที่กลับเป็นของหน่วยงานรับผิดชอบอื่น ๆ เช่น สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทางหลวง การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การท่าเรือ

แห่งประเทศไทย เป็นต้น จึงทำให้เทศบาลนครแหลมฉบังไม่สามารถเข้าแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง เป็นเพียงหน่วยงานที่รับเรื่องราวและช่วยเหลือประชาชนในแต่ละปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ (สันติ ศิริตันหยง, สัมภาษณ์, 15 ตุลาคม 2564; ไพรัตน์ เพชรราช, สัมภาษณ์, 26 ตุลาคม 2564) ดังจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“หลายครั้งที่เกิดปัญหาขึ้นภายในเขตอุตสาหกรรม เทศบาลไม่สามารถที่จะเข้าถึงปัญหาได้ในทันที ถ้าเขตนิคมก็จะมีนิคมอุตสาหกรรมที่จะเข้าไปดูแลหรือเข้าไปจัดการปัญหา ซึ่งเราก็ทำได้เพียงแค่การดูแลประชาชน เราก็ไม่รู้ว่ามันเกิดอะไรขึ้นข้างใน อย่างกรณีเช่น ไฟไหม้ หรือว่าล่าสุดเนี่ยที่เป็นเรื่องของ การระเบิด อำนาจของท้องถิ่นมันถูกจำกัด สุดท้ายปัญหาแก้ไม่ได้มันก็จะมาที่การอพยพคน การสร้างศูนย์พักพิง อันนี้ก็คือ ปัญหาของท้องถิ่นซึ่งไม่มีหน่วยงานแล้วเราก็ไม่รู้ว่าต้นเหตุมันมาจากอะไร มันมีสารพิษอะไรอะไรที่ไม่เป็นพิษ ที่สามารถที่จะไม่ต้องอพยพ ปัญหาสุดท้าย ก็คือ การเอาไม่อยู่แล้วถึงก็จะมาบอกว่า ท้องถิ่นต้องอพยพคนนะ ต้องหาศูนย์พักพิงนะ เราเป็นเหมือนกับหน่วยแบคอัพที่ต้องคอยสนับสนุน โดยที่ไม่รู้ต้นตอของปัญหา เพราะว่าทางเทศบาลเองก็ไม่สามารถที่จะเข้าไปที่หน้างานได้ ถ้าหากหน่วยงานไม่อนุญาต แทนที่ว่าเราจะสามารถแก้ไขปัญหาได้โดยทันที มันจะต้องให้หน่วยงานนั้นมาหน่วยงานนี้มา ยิ่งอยู่ในนิคมเนี่ยยิ่งเยอะ มันก็เลยทำให้กระบวนการในเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อมเอง หรือการดูแลเรื่องสาธารณภัยเอง บางทีมันยังไม่เพียงพอ ....กฎหมายของเรา กับกฎหมายของเขาเนี่ย เป็นข้อบัญญัติด้วยกัน ก็คือว่า ของเราเป็นข้อบัญญัติเทศบาล ส่วนของเขาเป็นข้อบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม ก็คือว่าความศักดิ์สิทธิ์มันมีเท่ากัน มันก็เลยไม่มีใครด้อยกว่า ทำเรือเขาก็มี พรบ. ของเขา ก็เป็นเอกเทศอีกเหมือนกัน มันทำให้ภายในพื้นที่ของเรา เราไม่สามารถที่จะดูแลได้ทั้งหมด ยกตัวอย่างเช่น การเกิดเหตุ อย่างเช่น การปล่อยน้ำมัน น้ำมันรั่ว หน่วยงานที่เป็นเจ้าท่าเอง ทำเรือ เขาก็มีอำนาจมากกว่าเทศบาล ส่วนเทศบาลก็มีหน้าที่ในการรับผลกระทบ แล้วก็ทำการร้องเรียน สุดท้ายแล้วปัญหามันก็จะกลับมาอยู่ที่เทศบาลเป็นส่วนใหญ่” (ไพรัตน์ เพชรราช, สัมภาษณ์, 26 ตุลาคม 2564)

ดังนั้น ทางเทศบาลนครแหลมฉบังจึงมีความพยายามที่จะยกระดับฐานะของตนเองขึ้นมาเป็นเมืองพิเศษ ที่ควรจะมีอำนาจพิเศษบางประการในการดำเนินการต่าง ๆ ได้ตามกฎหมายที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบปกติทั่วไป (สันติ ศิริตันหยง, สัมภาษณ์, 15 ตุลาคม 2564; ไพรัตน์ เพชรราช, สัมภาษณ์, 26 ตุลาคม 2564) ซึ่งมีการสะท้อนความคิดเห็นเกี่ยวกับการยกระดับฐานะเป็นเมืองพิเศษดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“การยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีแนวคิดจากผู้บริหารและส่วนราชการ เพราะเทศบาลนครแหลมฉบังประกอบด้วย ท่าเรือ และนิคมอุตสาหกรรม โรงกลั่นน้ำมัน เกิดการเจริญเติบโตแบบรวดเร็ว เพราะฉะนั้นในรูปแบบที่มีอยู่เดิมคือรูปแบบของเทศบาลตำบล เทศบาลนคร ระเบียบกฎหมายไม่สามารถรองรับการเจริญเติบโตเหล่านี้ได้ ดังนั้น ในแนวคิดของทางผู้บริหาร และในส่วนของราชการ จึงจัดทำกฎหมาย จัดตั้งเป็นเมืองพิเศษให้มีอิสระมากขึ้น มีอำนาจในการตัดสินใจ มีอำนาจในการเก็บภาษีการบริหารมากขึ้น มีกฎหมายเฉพาะบางตัวที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหาร สนองตอบความต้องการของประชาชน แก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนได้รวมทั้งผู้ประกอบการ แนวความคิดนี้จึงเกิดขึ้น” (นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2558 อ้างถึงใน พรภิรมย์ เสือแดง, 2558).

และ

“เมืองพิเศษควรที่จะพิจารณาเรื่องอำนาจหน้าที่พิเศษก่อน ส่วนโครงสร้างพิเศษจะตามมาทีหลัง การจัดตั้งเมืองที่มีอำนาจพิเศษเป็นลักษณะการบริหารจัดการเฉพาะเมืองที่มีอยู่ในพื้นที่ที่มีคุณลักษณะบางอย่าง เป็นอำนาจหน้าที่ที่มากกว่าอำนาจหน้าที่ทั่วไปที่ท้องถิ่นพึงมี นั้นหมายความถึงการออกแบบเมืองพิเศษในลักษณะใด พึงต้องการอำนาจหน้าที่ใดเป็นสิ่งแรกที่ต้องคิด ยกตัวอย่างที่แหลมฉบัง แหลมฉบังรับภาระที่จอดรถคอนเทนเนอร์เพื่อเตรียมขนไปออกท่าเรือน้ำลึก ถนนทั่วไปเทพูนหนา 14 เซนติเมตร ที่แหลมฉบังเทพูนหนา 28 เซนติเมตร ก็ยังพึง เพราะรถบรรทุกหนัก คำถามคือ แหลมฉบังเก็บค่าผ่านทางของรถคอนเทนเนอร์ได้หรือไม่ ในความเป็นจริงเทศบาลนครแหลมฉบังยังเก็บค่าธรรมเนียมแบบนี้ไม่ได้ ถ้าเก็บได้ตู้ละ 100 บาท แต่ละปี จะมีรายได้จำนวนมาก เรื่องของ User Fee จึงเป็นเรื่องสำคัญแหล่งรายได้ประเภทนี้ ถ้าจัดเก็บได้จะไม่กระทบกับประชาชนโดยตรง แต่กระทบกับผู้ประกอบการ แหล่งรายได้นี้จึงขึ้นอยู่กับพื้นที่” (ประธานที่ปรึกษาคณะผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2558 อ้างถึงใน พรภิรมย์ เสือแดง, 2558)

เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว ปัญหาเบื้องต้นของเทศบาลนครแหลมฉบังในด้านกฎหมาย จึงเป็นประเด็นที่เทศบาลนครแหลมฉบังไม่มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงทีต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและได้รับความไม่สะดวกในการดำรงชีวิต การเป็นเมืองพิเศษด้านเมืองอุตสาหกรรมและเมืองท่าของเทศบาลนครแหลมฉบังแล้ว จึงจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายหรือออกกฎหมายเพิ่มเติมให้เทศบาลฯ

มีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบด้านต่าง ๆ ที่เพิ่มมากขึ้น ตามปริมาณของปัญหาและความซับซ้อนที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง

### 3. ปัญหาด้านรายได้และงบประมาณในการบริหารจัดการ

ปัญหาด้านรายได้และงบประมาณในการบริหารจัดการที่ยังไม่เพียงพอสำหรับการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบัง จะเห็นได้ว่า รายได้และงบประมาณในการบริหารจัดการของเทศบาลนครแหลมฉบัง ถือได้ว่าเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ต้องแก้ไข เนื่องจากปัจจุบันเทศบาลนครแหลมฉบังมีรายได้จากการเก็บภาษีโรงเรือน ที่ดิน และภาษีป้าย และเมื่อหักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ แล้วไม่พอที่จะบริหารงานสาธารณะต่าง ๆ ภายในพื้นที่ แต่เมื่อมองกลับมาภายในพื้นที่เขตเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองอุตสาหกรรมและเมืองท่าที่สำคัญของประเทศ และจัดอยู่ในลำดับที่ 16 ของโลก มีรายได้จากอุตสาหกรรมปีละ 2 แสนล้านบาท แต่กลับพบว่า รัฐบาลส่วนกลางกลับส่งงบประมาณที่จำเป็นจะต้องใช้ดูแลประชาชนน้อยมาก เมื่อเทียบกับการพัฒนาภายในพื้นที่และการจัดการบริการสาธารณะให้กับประชาชนทั้งในที่อยู่ทะเบียนราษฎรและนอกทะเบียนราษฎรหรือประชากรแฝง จึงทำให้เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณต่าง ๆ ที่กระจายลงมาไม่มีความเป็นธรรมต่อพื้นที่ ทำให้เทศบาลนครต้องเรียกร้องความเป็นธรรมในด้านรายได้และงบประมาณ เพื่อให้สามารถจัดการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพแก่ประชาชน รวมทั้งรองรับความเจริญเติบโตของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2558 อ้างถึงใน พรภิรมย์ เสือแดง, 2558; ไพรัตน์ เพชรราช, สัมภาษณ์, 26 ตุลาคม 2564) ซึ่งได้สะท้อนผ่านคำสัมภาษณ์ต่าง ๆ ดังนี้

“เรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้ เทศบาลก็มีกฎหมายเหมือนกับเทศบาลทั่ว ๆ ไป ภาษีบางอย่างเทศบาลไม่สามารถเก็บได้ เพราะไม่มีกฎหมายรองรับ เพราะฉะนั้นการเป็นเมืองรูปแบบพิเศษจะทำให้สามารถออกกฎหมายเพิ่ม จัดเก็บรายได้เพิ่มมากขึ้น” (ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 20 มีนาคม 2558 อ้างถึงใน พรภิรมย์ เสือแดง, 2558)

หรือ

“งบประมาณเป็นปัญหาหลักและความไม่เป็นธรรม เทศบาลมีท่าเรือมีนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งปีหนึ่งทำรายได้เข้ารัฐเป็นสองแสนล้าน แต่ปัญหา คือ รัฐบาลส่งกลับงบประมาณที่ใช้ดูแลประชาชนน้อยมาก ด้วยรูปแบบที่เป็นอยู่คือ เทศบาลนครก็เป็นปัญหาหนึ่ง เพราะฉะนั้น ถึงต้องขอยกฐานะขึ้นไปเป็นเมืองพิเศษ เพื่อให้รัฐบาลอุดหนุนงบประมาณและสามารถจัดเก็บรายได้ให้มากกว่าที่เป็นอยู่..

อำนาจหน้าที่อีกหนึ่งเหตุผลที่ต้องแก้ไข ถ้าดูโครงสร้างในต่างประเทศ จะเห็นว่าให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้บริหาร ยกตัวอย่าง ในอเมริกา ยุโรป ญี่ปุ่น บอร์ดกรรมการบริหารท่าเรือหรือ

สนามบินก็มีผู้บริหารท้องถิ่นเป็นหนึ่งในบอร์ดกรรมการบริหารองค์กรเหล่านี้ให้อำนาจที่จะเข้าไปรับรู้ เข้าไปมีส่วนร่วม เพื่อจะได้วางแผนในการดูแลทุกข์สุขของพี่น้องประชาชนได้ถูกทาง” (ประธานที่ปรึกษาคณะผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2558 อ้างถึงใน พรภิรมย์ เสือแดง, 2558)

หรือ

“โดยที่ว่าการเป็นท้องถิ่นพิเศษแหลมฉบัง ไม่จำเป็นที่ต้องไปเองบ คืออาจจะได้บ้างแต่ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องไปพึ่งรัฐบาล เราสามารถที่จะเก็บภาษีเองได้ถึง 40 เปอร์เซ็นต์ นั้นหมายความว่า เกือบที่จะเป็นอิสระในการบริหารงานแล้ว ส่วนที่เหลือก็จะเป็นเงินของรัฐบาลแบ่งให้และอุดหนุน แต่ว่าการอุดหนุนจากรัฐบาลเนี่ย มีเปอร์เซ็นต์ไม่เยอะ สำหรับพื้นที่แหลมฉบัง เราจะได้มาจากการเก็บเองแล้วก็การแบ่งให้เนี่ยซักรวม ๆ แล้ว 70% 80% ซึ่งถือว่ามีความมั่นคงทางการเงินสูงมาก ก็อย่างปี 2 ปีที่ผ่านมาที่ค่อนข้างมีผลกระทบเยอะ ที่เข้ามากระทบในเรื่องของรายได้ที่มีลดลงจากที่ว่าเคยเป็นจุดเด่นหรือมีศักยภาพกลายเป็นว่าเหมือนจะด้อยไปเลย เพราะว่ารายได้ลดลง มันก็เลยจะต้องพึ่งพิง แล้วก็หันมาใช้เงินสะสมที่เราเคยมือออกมาใช้เยอะพอสมควร” (ไพรัตน์ เพชรราช, สัมภาษณ์, 26 ตุลาคม 2564)

เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว ปัญหาด้านรายได้และงบประมาณในการบริหารจัดการ จึงเป็นปัญหาในเรื่องของการกระจายรายได้มาไม่เพียงพอต่อความต้องการในการตอบสนองต่อความต้องการและการจัดการบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับประชาชนในพื้นที่ รวมถึงการเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญลำดับต้น ๆ ของประเทศ แต่กลับต้องรองงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐส่วนกลาง จึงทำให้เกิดความไม่สะดวกในการปฏิบัติงานต่าง ๆ และยังเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างทันที่ทันที่ ดังนั้นแล้ว การยกระดับเทศบาลนครแหลมฉบังจากองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบปกติไปเป็นเมืองแหลมฉบัง อันเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ก็จะสามารถเอื้อประโยชน์และสามารถจัดการกับรายได้และงบประมาณในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าสภาพภายในพื้นที่ของแหลมฉบังนั้น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชื่อว่า เทศบาลนครแหลมฉบัง เป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย 3 ฉบับ คือ มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 236/2535 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2535 ซึ่งภารกิจหน้าที่หลักนั้น ก็จะเป็นไปตามกรอบของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ปกติที่เทศบาลรูปแบบทั่วไปพึงมี แต่ลักษณะความจำเพาะของพื้นที่แหลมฉบัง ซึ่งตั้งอยู่ในเขต

การพัฒนาท่าเรือและนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งมีดัชนีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ และผลกระทบที่ตามมาของความเจริญเติบโตนั้นก็คือ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดในพื้นที่ เช่น ปัญหาระบบสาธารณสุข ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสังคม เนื่องจากมีประชากรแฝงเข้ามาในพื้นที่จำนวนมาก ดังนั้น เทศบาลนครแหลมฉบังในฐานะผู้รับผิดชอบดูแลปัญหาเหล่านี้โดยตรง ย่อมต้องรับภาระมากกว่าปกติ และเป็นการแบกรับปัญหาที่ยิ่งใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการรักษาความสะอาดและกำจัดขยะชุมชนที่มีอัตราที่ขยายตัวเพิ่มอย่างทวีคูณ ตามจำนวนประชากร การคมนาคมขนส่ง ที่ปัจจุบันมีปริมาณรถยนต์ที่วิ่งในเขตเทศบาลมากขึ้น ทำให้ถนนในพื้นที่ดังกล่าวได้รับผลกระทบเกิดความเสียหาย และชำรุดเร็วกว่าปกติ เพราะปริมาณการใช้ที่เกินมาตรฐาน นอกจากภารกิจเบื้องต้นที่เทศบาลฯ ต้องรับผิดชอบแล้ว ยังมีรายละเอียดที่พิเศษกว่าปกติคือ ด้วยความที่เป็นแหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก การกำจัดของเสียที่เกิดจากโรงงานย่อมเป็นสิ่งที่ไม่พียง ยังมีสารพิษที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยออกมา เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่ชุมชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบโดยตรง และเป็นปัญหาสำคัญที่เทศบาลต้องบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

เมื่อพิจารณาสภาพปัญหาในพื้นที่แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาที่ต้องดูแลเป็นพิเศษ แต่ในขณะเดียวกัน อำนาจการบริหารจัดการ การบริการสาธารณะและการดำเนินการป้องกันปัญหาด้านสาธารณสุขด้านต่าง ๆ ของเทศบาลแบบทั่วไป ย่อมไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เมื่อสภาพปัญหาที่รุมเร้ารอบด้าน แต่ปรากฏว่าอำนาจหน้าที่ของเทศบาลทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายปัจจุบัน ยังไม่ครอบคลุมหรือส่งผลให้เทศบาลสามารถแก้ไขปัญหาคำคัญเร่งด่วนที่มีความสำคัญและจำเป็นได้ เนื่องมาจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่ได้ให้อำนาจแก่เทศบาลไว้ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือ หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งในพื้นที่ของจังหวัด บางหน่วยงานเป็นหน่วยดำเนินการตัวอย่างเช่น งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การก่อสร้างถนนซึ่งเป็นทางหลวงเชื่อมโยงหลายจังหวัด ซึ่งมีหน่วยรับผิดชอบ คือ แขวงทางหลวงบุรี (กรมทางหลวงชนบท) แต่จากการศึกษาพบว่า ถนนสายต่าง ๆ ภายในพื้นที่ของเทศบาลนครแหลมฉบัง มีสภาพที่ชำรุดทรุดโทรมอย่างรวดเร็ว แขวงทางหลวงในสถานะหน่วยงานรับผิดชอบไม่สามารถแก้ไขปัญหาคำคัญได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันต่อสถานการณ์ เพราะมีสายการบังคับที่สลับซับซ้อน ตลอดจนต้องรับผิดชอบพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือทางด้านสิ่งแวดล้อมหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ซึ่งเป็นที่รู้กันว่าในทางปฏิบัติหน่วยงานดังกล่าวก็ได้ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ตลอดเวลา ดังนั้น จึงไม่สามารถรับทราบปัญหาในพื้นที่ได้อย่างแท้จริงเมื่อเทียบกับหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่โดยตรง นอกจากนี้ หน่วยงานดังกล่าวยังขาดแคลนงบประมาณเพื่อเข้ามาบริหารจัดการแก้ไขปัญหาคำเฉพาะในพื้นที่ได้ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นโจทย์ที่เทศบาลนครแหลมฉบังต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน แต่เมื่อเทศบาลนครแหลมฉบัง ที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ไม่สามารถตอบโจทย์ได้ นั้นย่อมเป็นที่มาของการปรับฐานะเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหาคำการบริหารจัดการบางประการที่ท้องถิ่นทั่วไปไม่สามารถทำได้ และเพื่อให้ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้สามารถแก้ไขปัญหาคำต่าง ๆ ได้อย่างบูรณาการ อันเป็นการเพิ่มศักยภาพของพื้นที่เพื่อรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในอนาคต



สามารถกล่าวได้ว่า มีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลกระทบต่องานบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบัง อาทิ การขยายตัวของเขตเศรษฐกิจบริเวณนครแหลมฉบัง อัตราการเติบโตของอุตสาหกรรมแบบก้าวกระโดดช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการให้บริการของท่าเทียบเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ที่มีจำนวนท่าเทียบเรือที่ไม่เพียงพอต่อการให้บริการขนถ่ายสินค้า จำเป็นต้องก่อสร้างหรือขยายท่าเทียบเรือแหลมฉบังในเฟสที่สามเพิ่มเติม แต่ได้รับการต่อต้านจากชุมชนและประชาชนเจ้าของพื้นที่เดิมทำให้การก่อสร้างไม่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมบริเวณดังกล่าว ยังส่งผลกระทบต่อระบบสาธารณสุขปริมณฑล ไม่ว่าจะเป็นระบบการจราจรขนส่งที่แออัด และมีสภาพปัญหาการจราจรติดขัดจำนวนมากในเวลาเร่งด่วน ปริมาณพื้นผิวจราจรไม่เพียงพอต่อปริมาณการขนส่ง ส่งผลให้เกิดการสิ้นเปลืองทรัพยากร เชื้อเพลิงและมักเกิดอุบัติเหตุขึ้นบ่อยครั้งในบริเวณดังกล่าว สภาพของพื้นผิวถนนที่ถูกใช้งานอย่างหนักเป็นผลทำให้เกิดการทรุดโทรมเป็นหลุมเป็นบ่อ และขาดการดูแลเอาใจใส่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างทันที่ทันที่ ปัญหาแหล่งผลิตกระแสไฟฟ้าไม่เพียงพอ กระแสไฟฟ้าในเขตอุตสาหกรรม และการอยู่อาศัยดีอยู่เสมอ ระบบการสื่อสารและโทรคมนาคมยังขาดประสิทธิภาพและไม่เพียงพอ กับความต้องการใช้งานของผู้รับบริการ ประการสำคัญ อัตราการจ้างงาน ปัญหาแรงงานขาดแคลน โดยเฉพาะแรงงานที่มีทักษะขาดแคลนค่อนข้างมาก มีจำนวนแรงงานอพยพจากพื้นที่อื่นเข้ามาอาศัยอยู่ในเขตนครแหลมฉบังจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อสภาพการอยู่อาศัย จำนวนที่อยู่อาศัย ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ปัญหาด้านการศึกษาที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการรองรับประชากรที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น ปัญหาด้านสาธารณสุขที่ยังไม่สามารถครอบคลุมการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การพัฒนาระบบนิเวศน์ให้เกื้อกูลระหว่างเขตอุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัยของชุมชน ที่มีทั้งชุมชนเดิมและชุมชนใหม่เกิดขึ้นมากมาย อย่างไรก็ตาม บริเวณเทศบาลนครแหลมฉบังอันเป็นที่ตั้งของท่าเทียบเรือพาณิชย์แหลมฉบังและเขตนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ยังได้รับอานิสงค์จากการพัฒนาและขยายตัวของระบบสาธารณสุขปริมณฑล โดยเฉพาะการลงทุนก่อสร้างทางด่วนพิเศษระหว่างเมืองหรือมอเตอร์เวย์ สายชลบุรี-พัทยา-มาบตาพุด ระยะทาง 89 กิโลเมตร และโครงการรถไฟความเร็วสูงเส้นทางกรุงเทพ-พัทยา-ระยอง ระยะทาง 221 กิโลเมตร สำหรับทางด่วนพิเศษมอเตอร์เวย์ สายชลบุรี-พัทยา-มาบตาพุด เป็นเส้นทางที่อยู่ระหว่างการปรับปรุงขยายจาก 4 ช่องทางจราจรเป็น 6-8 ช่องทางจราจร หากดำเนินการแล้วเสร็จจะปรับปรุงเป็นเส้นทางควบคุมทางเข้าออกในลักษณะทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง และก่อสร้างทางคู่ขนานทดแทนทางเดิมที่ถูกควบคุมการเข้าออก โดยคาดว่าจะเริ่มดำเนินการได้ภายในปี พ.ศ. 2556 นี้และจะแล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2559 ขณะที่โครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพ-ระยอง ก็เป็นโครงการส่วนต่อขยายจากแอร์พอร์ตลิงค์ สุวรรณภูมิ-ชลบุรี-พัทยา ซึ่งจะเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี เพื่อให้เปิดใช้ทันในปี พ.ศ. 2561 และยังมีโครงการรถไฟรางคู่ที่จะแล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2556 นี้เช่นกัน การขยายตัวของระบบสาธารณสุขปริมณฑลด้านการขนส่งจึงเป็นเหตุให้นครแหลมฉบังต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และเพิ่มบทบาทการบริหารจัดการในฐานะเจ้าของพื้นที่รับผิดชอบที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นภายในระยะเวลาอันใกล้

## ความจำเป็นในการปรับเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ผลจากการวิเคราะห์สภาพปัญหาของเทศบาลนครแหลมฉบัง ผู้วิจัยสามารถสรุปความจำเป็นในการปรับเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ดังนี้

### 1. ด้านสังคมและชุมชนท้องถิ่น

#### 1.1 ปัญหาด้านการจัดบริการสาธารณะในเขตชุมชนเมือง

เนื่องจากเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากภาวะการเติบโตทางเศรษฐกิจของนิคมอุตสาหกรรม เป็นผลทำให้กำลังซื้อและรายได้ของประชากรในเขตนี้สูงมากขึ้น พฤติกรรมการบริโภคของประชากรเปลี่ยนแปลงไปตามกำลังซื้อที่เพิ่มมากขึ้น ประชากรมี Lifestyle ในชีวิตความเป็นอยู่ที่หลากหลาย มีความทันสมัยและอิงอยู่กับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ประชากรมีความต้องการสิ่งจำเป็นพื้นฐานของชีวิตมากขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ต้องการที่จะได้รับบริการสาธารณะจากภาครัฐเพิ่มสูงขึ้นในทุกด้าน วิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนมีการขยายตัว ประชากรอพยพมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ประชากรแฝงที่เข้ามาอาศัยในเขตนครแหลมฉบังมีมากขึ้น ทำให้ระบบบริการสาธารณะของภาครัฐไม่เพียงพอที่จะรองรับประชากรทั้งหมดที่อยู่อาศัยในเขตนครแหลมฉบัง

#### 1.2 ปัญหาด้านสังคม

การอยู่อาศัยเดิมของเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นลักษณะชุมชนเล็ก ๆ อาศัยอยู่รวมกันภายในครอบครัวใหญ่ การถูกปรับเปลี่ยนมาเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น วัฒนธรรมการอยู่อาศัยแบบเกื้อกูลกันระหว่างชุมชนลดน้อยลงหรือเลือนหายไป การอยู่อาศัยเป็นไปในแบบลักษณะสังคมเมืองหรือกึ่งเมืองอุตสาหกรรม ส่งผลกระทบต่อจำนวนครัวเรือนที่อยู่อาศัย บริการสาธารณสุขไปมากขึ้นพื้นฐานที่จะรองรับชุมชนที่ขยายตัวยังมีลักษณะที่ไม่เพียงพอ ปัญหาสังคมเกิดขึ้นมากมาย อาทิ ปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์วิทยาที่เสื่อมโทรม ปัญหาด้านสาธารณสุขของชุมชนอุตสาหกรรมและท่าเรือ ที่ยังไม่เพียงพอกับความต้องการและขาดประสิทธิภาพ

### 2. ด้านเศรษฐกิจ

#### 2.1 ปัญหาด้านการขยายตัวของระบบอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม

การขยายตัวของระบบอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมภายในเขตเทศบาลนครแหลมฉบังและพื้นที่ใกล้เคียงโดยเฉพาะอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวบริเวณเมืองพัทยา เป็นผลทำให้รายได้ประชากรในเขตบริเวณดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้น ประชากรในเขตนี้มีกำลังซื้อเพิ่มสูงขึ้น ขณะเดียวกันภาวะการครองชีพของประชากรก็เพิ่มสูงขึ้น เป็นผลทำให้บริเวณพื้นที่เขตเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นแหล่งงานและแหล่งเศรษฐกิจที่มีแรงงานจากทุกภาคส่วนอพยพเข้ามาทำงานในบริเวณดังกล่าว แต่สภาพการจ้างงานก็ยังประสบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะฝีมือจำนวนมาก

#### 2.2 ปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน

การขาดแคลนสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จะรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรม โดยเฉพาะระบบการขนส่งทางถนนและระบบรางที่มีประสิทธิภาพ สภาพการจราจรบริเวณเชื่อมต่อระหว่างทางหลวงพิเศษกับเขตนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังและท่าเทียบเรือพาณิชย์แหลมฉบังติดขัดและหนาแน่นมาก จนก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนเงินมหาศาลในแต่ละปี

ประสิทธิภาพการขนถ่ายสินค้าบริเวณท่าเทียบเรือพาณิชย์แหลมฉบังยังประสบปัญหาความแออัดหน้าท่า และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งขยายจำนวนท่าเทียบเรือให้รองรับปริมาณการนำเข้าและส่งออกในบริเวณท่าเทียบเรือพาณิชย์แหลมฉบังที่จะเพิ่มขึ้นเป็นปีละไม่น้อยกว่า 15-20 ล้าน TEUS

### 3. ด้านการบริหารจัดการ

#### 3.1 ด้านอำนาจหน้าที่

แม้ว่าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเทศบาลนครแหลมฉบังที่ได้รับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการตามแนวนโยบายของรัฐ และมีผู้บริหารที่ผ่านการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่เนื่องจากสภาพการเติบโตของชุมชนนครแหลมฉบังเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้อำนาจการบริหารจัดการและหลักการกระจายอำนาจที่มีอยู่เดิมไม่สอดคล้อง หรือรองรับกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เทศบาลนครแหลมฉบังยังมีข้อจำกัดหลายประการในการบริหารจัดการ และการสั่งการอย่างมีประสิทธิภาพกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลความมีประสิทธิภาพของระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน อาทิ ทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ทางหลวงแผ่นดิน ระบบโทรคมนาคมขนส่ง ระบบประปา ไฟฟ้า ระบบการจราจรขนส่ง เทศบาลนครแหลมฉบังทำได้แต่เพียงเป็นผู้ประสานงาน เพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสาธารณูปโภคเหล่านี้รับทราบปัญหาที่เกิดขึ้น อำนาจในการบริหารจัดการหรือสั่งการตลอดจนการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องเทศบาลนครแหลมฉบัง ไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง

#### 3.2 ด้านงบประมาณ

งบประมาณที่เทศบาลนครแหลมฉบังได้รับจัดแบ่งเป็นสองประเภท คือ งบประมาณอันเกิดขึ้นจากการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลนครแหลมฉบังเอง และงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากส่วนกลาง ซึ่งจำนวนงบประมาณโดยรวมแม้ว่าจะมีลักษณะของการเกินดุลงบประมาณ อันหมายถึงรายรับมากกว่ารายจ่ายทำให้สถานะภาพทางการเงินของเทศบาลนครแหลมฉบัง อยู่ในเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพ แต่หากจะให้เทศบาลนครแหลมฉบังดำเนินงานในเชิงรุกและรับผิดชอบต่องานอื่น ๆ เพิ่มเติมเพื่อรองรับการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจภายในเขตนครแหลมฉบังแล้ว กระบวนการบริหารและจัดเก็บงบประมาณจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการปฏิรูป และเพิ่มช่องทางการจัดเก็บรายได้ให้มากขึ้น รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมสนับสนุนงานด้านสาธารณูปโภคให้มีประสิทธิภาพรองรับเขตเศรษฐกิจอุตสาหกรรมภายในเขตเทศบาลนครแหลมฉบังมากขึ้น

#### 3.3 ด้านบุคลากร

การบริหารจัดการภายในเขตนครแหลมฉบัง จำเป็นต้องปรับปรุงสถานะภาพของเทศบาลให้สามารถรองรับภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการได้มาซึ่งอำนาจทางการบริหารจะต้องยึดโยงกับประชาชน ผู้บริหารสูงสุดที่ผ่านการเลือกตั้งมาจากประชาชนเป็นคำตอบสำหรับรูปแบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยเน้นระบบเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ที่มีเครือข่ายเชื่อมโยง มาช่วยพัฒนาระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จัดเก็บข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็วเพื่อช่วยในการตัดสินใจของผู้บริหาร และเน้นการฝึกอบรมบุคลากรของเทศบาลนครแหลมฉบังให้มีทักษะและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพิ่มสูงขึ้น

### 3.4 ด้านเทคโนโลยี

การพัฒนาและขยายเขตนิคมอุตสาหกรรม เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเป็นแหล่งงานให้กับประชากรภายในชุมชน โดยการพัฒนาระบบผังเมืองให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง พร้อม ๆ กับการพัฒนาการขนส่งระบบรางเป็น Mass Transportation เพื่อแก้ไขปัญหาทางสาธารณสุขปภคและการขนส่งในบริเวณดังกล่าว อาทิเช่น การพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูง การพัฒนาระบบรถไฟรางคู่ การขยายช่องทางการจราจรบนทางพิเศษระหว่างเมือง หรือการขยายท่าเทียบเรือพาณิชย์แหลมฉบัง เป็นต้น

### 3.5 ด้านการบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบัง ครอบคลุมการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่แทบทุกด้านไม่ว่าจะเป็นงานทะเบียนราษฎร์ งานสาธารณสุข โยธาธิการ การคมนาคมขนส่ง บรรเทาสาธารณภัย การกำจัดสิ่งปฏิกูล งานการศึกษา วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม การขออนุญาตต่าง ๆ รวมถึงการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในเขตพื้นที่แทบทุกด้าน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานราชการปกติเหมือน ๆ กับเทศบาลอื่น ๆ เพียงแต่พื้นที่เขตนครแหลมฉบังเป็นแหล่งนิคมอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม มีสาธารณสุขปภคพื้นฐานด้านการขนส่งที่สำคัญของประเทศ คือ ท่าเทียบเรือพาณิชย์แหลมฉบัง

การบริหารจัดการเทศบาลนครแหลมฉบัง ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. .... ซึ่งกำหนดขอบเขตหน้าที่และวิธีการปฏิบัติงานของเทศบาลนครแหลมฉบังไว้อย่างชัดเจน แต่ด้วยเหตุอันเกิดจากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรม บริเวณเขตนิคมอุตสาหกรรม และการเพิ่มขึ้นของกิจกรรมการขนส่งระหว่างประเทศบริเวณท่าเทียบเรือพาณิชย์แหลมฉบัง เป็นผลทำให้การปฏิบัติงานของเทศบาลนครแหลมฉบังภายใต้กรอบกฎหมายเดิม ไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของระบบสาธารณสุขปภคที่เกิดขึ้นได้ จึงจำเป็นต้องทบทวนบทบาทหน้าที่และกระบวนการปฏิบัติงานของเทศบาลนครแหลมฉบังใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในบริเวณดังกล่าว

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ความจำเป็นในการปรับเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น มีเหตุผลมาจาก (1) ด้านสังคม ได้แก่ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวของประชากรและชุมชนที่รวดเร็วส่งผลกระทบต่อภาระที่มากเกินไปของเทศบาลนครแหลมฉบัง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการจัดบริการสาธารณะในเขตชุมชนเมือง และปัญหาทางสังคม เช่น ปัญหาจราจร ปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด เป็นต้น (2) ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาและขยายตัวของอุตสาหกรรมและท่าเรือภายในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง ที่ส่งผลให้เกิดการจ้างงาน นำมาสู่การหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานต่างถิ่นจำนวน พร้อม ๆ กับขาดแคลนสาธารณสุขปภคที่ไม่สามารถรองรับตามความต้องการของการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรได้ และ (3) ด้านการบริหารจัดการ ได้แก่ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครแหลมฉบังมีอยู่อย่างจำกัดภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่มอบหมายอำนาจและหน้าที่ให้ หรือการจัดสรรงบประมาณที่ยังไม่สมดุลต่อการแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อประชากรกลุ่มต่าง ๆ ภายในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

### แนวโน้มของเทศบาลนครแหลมฉบังต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

จากการวิเคราะห์แนวโน้มของเทศบาลนครแหลมฉบังต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ผู้วิจัยสามารถแบ่งออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

#### 1. แนวโน้มประชาชนผู้รับบริการ

แนวโน้มประชาชนผู้รับบริการจะมีจำนวนมากขึ้น ทั้งประชาชนดั้งเดิมที่อยู่ในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง และประชากรอพยพที่เข้ามาทำงานในเขตนิคมอุตสาหกรรม หรือทำงานบริการในเขตอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว โดยประชากรกลุ่มนี้จะเป็นแรงผลักดันให้สภาพเศรษฐกิจในเขตเทศบาลนครแหลมฉบังเติบโต แต่เทศบาลนครแหลมฉบังก็ต้องจัดระบบการบริหารจัดการของตนเองให้รองรับความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้นนี้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังมีบรรดานักลงทุนและผู้ประกอบการต่าง ๆ ที่เข้ามาลงทุนในเขตนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง รวมถึงภาคพาณิชย์กรรมอื่น ๆ ที่เป็นธุรกิจเชื่อมโยงกับภาคอุตสาหกรรม ที่เทศบาลนครแหลมฉบังจะต้องเข้าไปดูแลและรับผิดชอบ เพื่อเกื้อกูลให้ผู้ประกอบการเหล่านี้ได้รับบริการจากภาครัฐที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

#### 2. แนวโน้มจำนวนธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ

จากเหตุการณ์ขยายตัวของอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง เป็นผลทำให้ธุรกรรมทางธุรกิจของภาคเอกชนผู้ประกอบการและนักลงทุนต่าง ๆ ที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกับบริการสาธารณะที่เทศบาลนครแหลมฉบังมีหน้าที่รับผิดชอบจะเพิ่มจำนวนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการขออนุญาตดำเนินการหรือประกอบการธุรกิจด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องจัดแจ้งให้กับภาครัฐทราบ เพื่อควบคุมหรือดูแลในเรื่องการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ให้ครอบคลุมและเหมาะสม รวมถึงการดูแลสภาพความเรียบร้อยของอุตสาหกรรมแต่ละประเภท ให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่ภาครัฐกำหนด ธุรกรรมและรายละเอียดของการดำเนินงานเหล่านี้จึงเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันกับบทบาทและหน้าที่ของเทศบาลนครแหลมฉบัง

#### 3. แนวโน้มช่องทางการให้บริการสาธารณะ

ช่องทางการให้บริการสาธารณะ ณ จุดที่ตั้งของส่วนราชการต่าง ๆ จำเป็นต้องแปรเปลี่ยนไปตามภาวะการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เพื่อเสริมให้ระบบบริการสาธารณะของภาครัฐมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของภาคเอกชน การให้บริการสาธารณะในอนาคตจะเป็นการให้บริการเชิงรุกมากขึ้น และมีช่องทางการให้บริการที่หลากหลาย นอกเหนือจากจุดที่ตั้งของส่วนราชการแต่เพียงจุดเดียวดังเช่นอดีตที่ผ่านมา การให้บริการสาธารณะจะมีลักษณะของ One Stop Services เพื่อปรับปรุงระบบการให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง และรวดเร็วมากขึ้น หรือบริการส่วนใดที่เอกชนสามารถดำเนินการแทนภาครัฐได้ก็จะมอบหมายให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน หรือการให้บริการอาจจะผ่านบริการเครือข่าย Social Network เป็นบริการ Online บริการผ่าน Website ของส่วนราชการ โดยเฉพาะเรื่องการขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ของภาคเอกชน โดยผู้ประกอบการไม่จำเป็นต้องมารับบริการหรือยื่นเรื่องราว ณ สำนักงานของส่วนราชการเพียงอย่างเดียว หรือการให้บริการสาธารณะเชิงรุก โดยการออกให้บริการ ณ จุดที่ตั้งของผู้รับบริการหรือบริเวณชุมชนที่มีผู้รับบริการจำนวนมาก การจัดช่องทางพิเศษสำหรับงานบริการสาธารณะให้กับภาคเอกชน เป็นช่องทาง Fast Track เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินการขออนุญาตประกอบการต่าง ๆ ด้วยความรวดเร็ว ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ โดยอาจจะ

เสริมด้วยการบริการนอกเวลาทำการปกติเป็นคลินิกพิเศษสำหรับบริการให้กับผู้ประกอบการและ นักลงทุนโดยเฉพาะ ส่วนประชาชนทั่วไปก็รับบริการในช่องทางการให้บริการตามปกติที่มีคุณภาพ การให้บริการที่ทัดเทียมกัน

กล่าวโดยสรุป สภาพปัญหาและความจำเป็นในการปรับเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ สามารถสะท้อนผ่านปัญหาที่สำคัญ ๆ อยู่ 3 ประเด็น คือ หนึ่ง ปัญหาด้านการจัดการ บริการสาธารณะในเขตพื้นที่อุตสาหกรรม ท่าเรือ และชุมชน เป็นปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาและ การเติบโตของพื้นที่อุตสาหกรรมและท่าเรือภายในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ส่งผลให้เกิดปัญหา ต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาสภาพถนนและเส้นทางจราจรที่เป็นหลุมเป็นบ่อ ที่เกิดจากการใช้ถนน เกินขีดความสามารถ อันเป็นเหตุมาจากการวิ่งของรถบรรทุกหรือรถเทรลเลอร์ภายในพื้นที่ ที่มี การบรรทุกน้ำหนักมากและมีการขนส่งที่มากเกินกว่าที่ถนนจะรองรับได้ หรือปัญหาการจราจรติดขัด ที่เป็นผลมาจากการขยายตัวของประชากรภายในพื้นที่ ทำให้เกิดการจราจรติดขัดในช่วงเวลาเช้าและ เย็นหรือช่วงก่อนและหลังทำงาน หรือปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค อันเป็นผลมาจากการใช้ น้ำของภาคอุตสาหกรรมและภาคครัวเรือนที่เกิดการขยายตัวอย่างมาก แต่กลับไม่สามารถรองรับ การใช้น้ำได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการได้ หรือปัญหามลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง และ มลพิษทางน้ำที่เป็นปัญหาจากการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรม ที่ไม่ได้ผ่านการจัดการให้เหมาะสม และสอดคล้องตามมาตรฐานก่อนปล่อยออกสู่ธรรมชาติ ทำให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ได้รับความเดือดร้อนและได้รับผลกระทบต่อสุขภาพและการดำเนินชีวิต สอง ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย เป็นปัญหาที่เกิดจากบทบาททางอำนาจและหน้าที่ของ เทศบาลนครแหลมฉบังมีจำกัด ไม่เพียงพอต่อการจัดการหรือแก้ไขปัญหภายในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง และครอบคลุมในประเด็นต่าง ๆ เช่น การรั่วไหลของน้ำมันลงสู่ทะเลจากโรงกลั่นน้ำมัน การกำจัดขยะ พิษจากโรงงาน เหตุการณ์ไฟไหม้ขนาดใหญ่ภายในพื้นที่ สภาพพื้นผิวถนนขรุขระ เป็นต้น ถึงแม้ว่าจะ เป็นพื้นที่ในการปกครอง แต่อำนาจหน้าที่กลับเป็นของหน่วยงานรับผิดชอบอื่น ๆ เทศบาลนคร แหลมฉบังกลับไม่สามารถแก้ไขปัญหได้ ถึงแม้ว่าจะอยู่ภายในพื้นที่ปกครองของตนเองก็ตาม และ สาม ปัญหาด้านรายได้และงบประมาณในการบริหารจัดการ เป็นปัญหาของเทศบาลนครแหลมฉบังที่ มีรายได้จากการเก็บภาษีโรงเรือน ที่ดิน และภาษีป้าย และเมื่อหักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ แล้วไม่พอที่จะ บริหารงานสาธารณะต่าง ๆ ภายในพื้นที่ และเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ก็ไม่ได้สอดคล้องกับ สภาวะการณ์ของเทศบาลนครแหลมฉบังที่ต้องรองรับการพัฒนาเมืองและชุมชนที่เติบโตจากการพัฒนา นิคมอุตสาหกรรมและท่าเรือ ดังนั้นแล้ว เทศบาลนครแหลมฉบังจึงมีความจำเป็นต้องยกระดับ ฐานะของตนเองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

### แนวทางการพัฒนาเทศบาลนครแหลมฉบังให้เป็นที่ตั้งรูปแบบพิเศษ

เทศบาลนครแหลมฉบัง ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบลตาม “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง เทศบาลตำบลแหลมฉบัง อำเภอศรีราชา และอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2534” ซึ่งได้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอนที่ 211 ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2534 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 มกราคม 2535 โดยยกฐานะพื้นที่บางส่วนของสุขาภิบาลอ่าวอุดม (เดิม) อำเภอศรีราชา (ซึ่งประกอบด้วย 4 ตำบล 19 หมู่บ้าน คือ ตำบลทุ่งสุขลา หมู่ที่ 1-12 ตำบลบึง หมู่ที่ 1, 5, 9 และ 10

ตำบลสุรศักดิ์ หมู่ที่ 3, 9 และตำบลหนองขาม หมู่ที่ 11) และพื้นที่บางส่วนของสุขาภิบาล บางละมุง (เดิม) อำเภอบางละมุง (ซึ่งประกอบด้วย พื้นที่บางส่วนของตำบลบางละมุง จำนวน 5 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 4, 6, 7, 8 และ 9) รวมเป็น 2 อำเภอ 5 ตำบล 24 หมู่บ้าน ด้วยเหตุผลที่ว่า “เนื่องจากพื้นที่ในตำบลทุ่งสุขลาและพื้นที่บางส่วนของตำบลสุรศักดิ์ ตำบลหนองขาม ตำบลบึง อำเภอสรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เป็นพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของท่าเรือ น้ำลึก อันเป็นท่าเรือพาณิชย์หลักของประเทศ ตลอดจนเป็นเขตพัฒนาอุตสาหกรรมและศูนย์ พาณิชยกรรม เพื่อการส่งออกตามโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สมควรจัดตั้งท้องถิ่นในเขตพื้นที่ดังกล่าวเป็น เทศบาลตำบลแหลมฉบัง อำเภอสรีราชา และอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เพื่อเป็นองค์กรการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่ ควบคุมและบังคับใช้แผนพัฒนาเมือง ตลอดจนเป็นหน่วยงานที่จะให้บริการสังคมแก่ชุมชน และ ดำเนินกิจการของอุตสาหกรรมต่าง ๆ กับให้ประชาชนได้ปกครองดูแล และทำนุบำรุงท้องถิ่นของตน ตามระบบเทศบาล” จนต่อมาเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2553 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศ เปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลแหลมฉบัง อำเภอสรีราชา และอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เป็น เทศบาลนครแหลมฉบัง โดยให้เหตุผลว่า “เทศบาลมีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควร แก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496” (งานบริการวิชาการ ฝ่ายบริการและเผยแพร่วิชาการ กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนคร แหลมฉบัง, ม.ป.ป.)

การผลักดันให้เทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองพิเศษ เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ในสมัย เป็นเทศบาลตำบลแหลมฉบัง โดยมีนายบุญเลิศ น้อมศิลป์ เป็นนายกเทศมนตรีในขณะนั้นเป็นผู้ริเริ่ม เพื่อต้องการให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษหรือเมืองพิเศษ พร้อมให้ทางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็น ผู้ทำการศึกษาและวิจัยความเป็นไปได้ เพราะเทศบาลตำบลแหลมฉบัง ช่วงนั้นเป็นเมืองท่าและเมือง อุตสาหกรรมที่มีความเจริญเติบโตและมีรายได้มหาศาล แต่มีปัญหาด้านการบริหารจัดการ ด้านกฎหมายท้องถิ่นและงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่น

แต่เมื่อปี พ.ศ. 2555 คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ให้ความเห็นชอบที่จะยกฐานะเป็นเมือง พิเศษ หลังจากนั้นเมื่อมาถึงปี พ.ศ. 2557 ในช่วงนายวิชณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ได้หยิบยก เรื่องดังกล่าวขึ้นมาใหม่อย่างเร่งด่วน เพื่อให้เป็นเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เหมือนเกาะสมุย หรือแม่สอด หรือ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด อำเภอรัฐประเศ จังหวัด สระแก้ว หนองคาย และมุกดาหาร เพื่อต้องการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่ทางเทศบาลนคร แหลมฉบัง ไม่ต้องการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยต้องการเป็นเมืองพิเศษ ซึ่งจะมีกฎหมายใน การบริหารท้องถิ่นเอง มีงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่เอง ที่สำคัญเพื่อเชื่อมโยงด้านโลจิสติกส์ เพราะจากการประชุมประชาคมอาเซียน โดยแหลมฉบังถือเป็นฮับในการขนส่งสินค้าในระดับอาเซียน เมื่อท้องถิ่นได้เป็นรูปแบบพิเศษ การบริหารจัดการก็จะมีขึ้นชัดเจนและสะดวก (ผู้จัดการออนไลน์, 2558) ซึ่งนางจินดา ถนอมรอด นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง กล่าวตอบกลับในประเด็นดังกล่าวว่า

“ความจริงแล้วรูปแบบของเทศบาลนครแหลมฉบัง ไม่เหมือนแม่สอด และเกาะสมุย หรือเมืองชายแดน ซึ่งเป็นเมืองเศรษฐกิจพิเศษที่กำลังจะพัฒนา แต่ต้องการให้เทศบาลนครแหลมฉบัง เป็นเมืองพิเศษ ซึ่งมีท่าเทียบเรือเป็นอันดับที่ 16 ของโลก และอันดับ 1 ของประเทศ มีโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว จึงต้องการให้ทางคณะ คสช. ได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ ซึ่งหากเป็นเมืองพิเศษแล้ว จะมีกฎหมาย งบประมาณในการบริหารจัดการเอง จึงไม่ควรจะไปเกี่ยวข้องกับแม่สอด หรือเกาะสมุย และเมืองชายแดนต่าง ๆ” (จินดา ถนอมรอด, สัมภาษณ์, 29 พฤษภาคม 2558 อ้างถึงใน ผู้จัดการออนไลน์, 2558)

เพื่อเป็นการทำความเข้าใจต่อบริบทของการขับเคลื่อนและการผลักดันเทศบาลนครแหลมฉบังให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในด้านเมืองอุตสาหกรรมและเมืองท่า ผู้วิจัยจึงขอกล่าวถึงลำดับเส้นเวลา (Timeline) การดำเนินงานที่ผ่านมาของเทศบาลนครแหลมฉบัง ดังต่อไปนี้ (เทศบาลนครแหลมฉบัง, ม.ป.ป.)

1. วันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2547 มีการจัดประชุมสภาเทศบาล ซึ่งสภาเทศบาลตำบลแหลมฉบัง (ในขณะนั้น) มีมติเห็นชอบให้มีการยกฐานะเทศบาลเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่สอง ประจำปี พ.ศ. 2547

2. ทางเทศบาลฯ ได้มีการว่าจ้างสถาบันวิจัยและคำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นที่ปรึกษาเพื่อทำการศึกษาวิจัย โดยคณะผู้วิจัย ประกอบด้วย รศ.วุฒิสาร ตันไชย เป็นหัวหน้าโครงการ (ตำแหน่งในขณะนั้น) และมี ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ เป็นนักวิจัยเฉพาะกิจ (ยกเว้นกฎหมาย) ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ทำการสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ เพื่อเลือกรูปแบบการบริหารงานที่เหมาะสมกับเทศบาลพร้อมยกร่างกฎหมาย โดยได้เสนอความเห็นว่าจะจัดตั้งเทศบาลตำบลแหลมฉบัง (ในขณะนั้น) เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษทางด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ภายใต้ชื่อ “เมืองแหลมฉบัง”

3. วันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2551 มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเขตพื้นที่และบริเวณข้างเคียง ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลปรากฏว่า ประชาชนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเห็นด้วยกับการจัดตั้งเทศบาลเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

4. ทางเทศบาลฯ มีการนำเสนอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอความเห็นชอบจากจังหวัดชลบุรี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยแจ้งว่าการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ซึ่งอาจใช้เวลานานและที่สำคัญจะต้องเป็นนโยบายของรัฐบาล โดยในเบื้องต้นอาจจะทำการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลนครหรือเมืองไปก่อน



5. ทางเทศบาลฯ ได้มีการประสานหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอรับการสนับสนุน และผลักดันให้เทศบาลได้รับการยกฐานะเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย

5.1 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตนายกรัฐมนตรี (ตามหนังสือ ที่ ขบ 52606/2594 ลงวันที่ 24 เมษายน 2552 และหนังสือ ที่ ขบ 52606/2048 ลงวันที่ 22 เมษายน 2553)

5.2 นายวิรัช ร่มเย็น อดีตนายกรัฐมนตรี กรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร (ตามหนังสือ ที่ ขบ 52606/2595 ลงวันที่ 24 เมษายน 2552)

5.3 นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน อดีตนายกรัฐมนตรี พัฒนารูปแบบการให้บริการ สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายหรือกลุ่มพื้นที่ และรูปแบบการจัดตั้ง องค์กรบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษ (ตามหนังสือ ที่ ขบ 52606/3737 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2552)

5.4 สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) (ตามหนังสือ ที่ ขบ 52606/2135 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2552)

6. วันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2552 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (กกถ.) มีมติเห็นชอบตามที่คณะอนุกรรมการพัฒนารูปแบบการให้บริการสาธารณะของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายหรือกลุ่มพื้นที่ และรูปแบบการจัดตั้งองค์กรบริหาร จัดการในพื้นที่พิเศษ โดยมีนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ในขณะนั้น) เป็นประธาน อนุกรรมการ (คำสั่ง กกถ. ที่ 5/2552 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2552) เสนอ โดยให้แหลมฉบังเป็นพื้นที่ นำร่องในการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษสำหรับเมืองอุตสาหกรรมและ โลจิสติกส์และคณะอนุกรรมการฯ ได้มอบหมาย รศ.วุฒิสาร ตันไชย (ตำแหน่งในขณะนั้น) และ ศ.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ดำเนินการร่างกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองแหลมฉบัง โดยศึกษา จากผลการศึกษาวิจัยโครงการยกฐานะเทศบาลตำบลแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษ ด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่าที่เทศบาลตำบลแหลมฉบัง (ในขณะนั้น) ได้ว่าจ้างสถาบันวิจัยและให้ คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ศึกษาเป็นจุดเริ่มต้น และให้รวบรวมและเชื่อมโยงประเด็น นโยบาย กรอบแนวทางของคณะกรรมการบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (กพอ.) คณะกรรมการร่วม ภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) และคณะกรรมการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ ดังกล่าวด้วย

7. คณะอนุกรรมการพัฒนารูปแบบการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเครือข่ายหรือกลุ่มพื้นที่ และรูปแบบการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษ นำโดย รศ. วุฒิสาร ตันไชย รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ตำแหน่งในขณะนั้น) ในฐานะอนุกรรมการ พร้อมด้วยคณะอนุกรรมการฯ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ได้เดินทางลงพื้นที่เก็บข้อมูลและร่วมประชุมหารือ กับเทศบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อออกแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ พิเศษแหลมฉบัง เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 และได้ข้อสรุปให้เทศบาลไปปรับปรุงร่าง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ. ....

8. วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2554 นายวิรัช ร่มเย็น อดีตนายกรัฐมนตรี กรรมการการ ปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.จังหวัดระนอง พรรคประชาธิปัตย์) พร้อมด้วย คณะกรรมการฯ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้เดินทางมาศึกษาดูงานและรับฟังบรรยายสรุปเรื่อง ความคืบหน้าในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

9. ศาสตราจารย์สุรพล นิติไกรพจน์ ประธานอนุกรรมการพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารจัดการพื้นที่พิเศษ (แทนนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน) ได้นำประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายของเกาะสมุยและแหลมฉบัง เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 โดยเห็นว่าควรใช้คำว่า “นคร” แทนคำว่า “เมือง” ในการเรียกชื่อเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับนครแม่สอดที่ผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปแล้ว ทำให้ร่างกฎหมายถูกเปลี่ยนชื่อเป็น “ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแหลมฉบัง พ.ศ. ...” และในประเด็นอื่น ๆ เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

10. วันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแหลมฉบัง” ตามที่คณะอนุกรรมการพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารจัดการพื้นที่พิเศษเสนอ

11. วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2554 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ได้ประชุมทบทวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแหลมฉบัง พ.ศ. ... เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง ซึ่งที่ประชุมมีมติให้ความเห็นชอบ

12. วันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2555 สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแหลมฉบัง พ.ศ. ... ไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

13. วันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2555 คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบมอบสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทยไปพิจารณาทบทวนและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

14. วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2557 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) โดยรองนายกรัฐมนตรีฯ (นายวิษณุ เครืองาม) ประธาน กกถ. ได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแหลมฉบัง พ.ศ. .... เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนาร่อง 3 แห่ง ได้แก่ แม่สอด เกาะสมุย และแหลมฉบัง

15. วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งกรรมการปรับปรุงร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (ประกอบด้วยนครแม่สอด นครแหลมฉบัง และนครเกาะสมุย) ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายด้านกฎหมายของนายกรัฐมนตรีและคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

16. วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2562 ประธานคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา (พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช) พร้อมคณะกรรมการฯ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เข้าเยี่ยมชมและศึกษาดูงานข้อมูลเทศบาลในสภาวะการณปัจจุบัน รวมถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในภารกิจและการบริหารงานบริการสาธารณะในพื้นที่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

17. วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2562 เทศบาลนครแหลมฉบังได้ยื่นหนังสือถึงประธาน คณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ สภาผู้แทนราษฎร (นายชูการ์โน มะทา) ผ่านประธานอนุกรรมการบริหารราชการรูปแบบพิเศษและการกระจายอำนาจ (นายพรชัย ตรีภูวณานนท์) (ตามหนังสือ ที่ ชบ 52606/11570 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2562)

18. วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2562 เทศบาลนครแหลมฉบังเข้าร่วมแถลงข้อเท็จจริงและ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ “นครแหลมฉบัง” ต่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ สภาผู้แทนราษฎร

19. วันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2563 เทศบาลนครแหลมฉบังเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นใน ประเด็นการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และประเด็น ปัญหาในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังอันเนื่องมาจากการพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ต่อคณะ อนุกรรมการการบริหารราชการรูปแบบพิเศษและการกระจายอำนาจ ในคณะกรรมการ การกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ สภาผู้แทนราษฎร

20. วันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 เทศบาลนครแหลมฉบังเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณา ศึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นคร แหลมฉบัง” ต่อคณะอนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในคณะกรรมการ การปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา

สถานะล่าสุดและการดำเนินการในขั้นตอนนี้ไปนั้น รัฐบาลชุดปัจจุบัน (รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ได้ชะลอเรื่องการจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษออกไปก่อน เนื่องจากรัฐบาลให้ ความสำคัญกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (ตามคำให้สัมภาษณ์ของนายวิษณุ เครืองาม รอง นายกรัฐมนตรี) คณะผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบังยังมีความเห็นว่า น่าจะเป็นช่องทางที่จะผลักดัน ให้เทศบาลนครแหลมฉบังได้รับการจัดตั้งเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกครั้ง เพราะเขตพื้นที่แหลมฉบัง กำลังจะได้รับการพัฒนาเป็นพื้นที่เป้าหมายตามโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ซึ่งเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลชุดปัจจุบัน (เทศบาลแหลมฉบัง, ม.ป.ป.)

จากการศึกษาของผู้วิจัย พบว่า การขับเคลื่อนและการดำเนินการยกระดับฐานะเทศบาล นครแหลมฉบังให้กลายเป็นนครแหลมฉบังหรือเมืองพิเศษตามแนวคิดขององค์กรปกครองท้องถิ่น รูปแบบพิเศษนั้น ยังมีอุปสรรคจากระบบของการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ที่มากกว่าเทศบาลทั่วไป ดังจะ เห็นได้จากการกล่าวถึงการดำเนินการต่าง ๆ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“...เดิมที ทางเราได้มีการนำเสนอเรื่องนี้ไปยังกระทรวงมหาดไทย แล้ว เรื่องก็ถูกไปดองไว้ ตั้งแต่ปี 57 เพิ่งจะมีความคืบหน้ามาก็ปีนี้ (พ.ศ. 2564) ก็คือ ด้วยอดีตท่านนายกบุญเลิศ ได้เข้าไปเป็นคณะอนุกรรมการของสภา ผู้แทนราษฎร และก็ทางประธาน ท่านอาจารย์พรชัย ที่เขาเป็น สส.ของพรรคพลังประชารัฐ ท่านก็ได้เข้ามาแนะนำว่า สมควรที่จะเสนอเรื่องเข้ามาที่ฝ่าย นิติบัญญัติดีกว่า เพราะถ้าไปทางบริหาร อย่างกระทรวงมหาดไทยน่าจะติด

ปัญหาและยากแน่นอน เพราะว่าการจะเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มันจะไปกระทบกับอำนาจของมหาดไทยเดิม แล้วก็ไปกระทบกับอำนาจของหน่วยงานอื่น ซึ่งเชื่อว่ากระทรวงมหาดไทยไม่อยากจะให้ไปสร้างความขัดแย้งกับหน่วยงานอื่นด้วย ก็เลยให้มีการเสนอเรื่องนี้ไปที่สภาผู้แทนราษฎร ก็คือกรรมาธิการปกครองท้องถิ่น โดย สส.ศุภโชค ที่เป็นประธานอยู่ ซึ่งเราก็ได้มีการเสนอเรื่องผ่านไปทางท่านอาจารย์พรชัย ที่ท่านเข้าไปเป็นประธานอนุกรรมการ แล้วก็ยังมีการเสนอไปยังประธานกรรมการ สส.สุพรรณ ภัทรา ซึ่งสรุปว่าทางชุดนั้นเขาให้ความสำคัญ...

แล้วก็ล่าสุดที่ได้รับการประสานมาก็ คือ ในการจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สิ่งที่มีคนมีความยาก ก็คือ การร่างกฎหมาย เพราะว่าการร่างกฎหมาย มันจะเป็นกระบวนการของกฤษฎีกา ซึ่งก็เหมือนกับว่าเป็นที่ปรึกษาทางด้านกฎหมายของรัฐอยู่แล้ว มันก็น่าจะมีปัญหาอีกแน่นอน ในเรื่องของการขออำนาจหน้าที่จากหน่วยงานที่เราอยากได้อำนาจหน้าที่มา เพราะว่าในส่วนที่เรา ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของท่าเรือเอง หรือนิคมอุตสาหกรรมเอง หรือแม้แต่ EEC เอง ที่เราต้องไปแบ่งอำนาจเขามา หรือเป็นการแชร์อำนาจเขามา ก็มีอัยการจากทางธรรมศาสตร์ ก็คือ รองศาสตราจารย์ ภัทเฉลิม เขาได้เข้ามาแนะนำว่า ท่านสามารถใช้โมเดลเดียวกับการถ่ายโอนภารกิจสถานีนอนมายออกมาจากโรงพยาบาลประจำตำบล ให้กับ อบจ. โดยที่ไม่มั่นใจว่า มีมาตราไหนของ พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ที่เป็นการให้อำนาจกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจที่ไปออกอำนาจตัวนี้ มันจะเป็นการใช้อำนาจเป็นเครื่องมือในการถ่ายโอนอำนาจ รพสต. ให้เข้ามาอยู่ภายใต้ อบจ. เพราะว่ามันจะเป็นการขอโอนมาทั้งจังหวัดเลย เป็นการใช้กฎหมายประกาศจากตัวนี้แหละ... ซึ่งการใช้หลักประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ท่านมองว่าในกรณีของแหลมฉบัง แนวทางนี้น่าจะมีความเป็นไปได้ คือ เราไม่ต้องไปทำอะไรเลย เราก็แค่ออกประกาศโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจ แล้วก็เอาอำนาจที่ EEC ที่มีอยู่ตอนนี้ ในเขตแหลมฉบังมาให้กับเทศบาลแหลมฉบัง ซึ่งเราก็ต้องดูบ้างอำนาจอะไรบ้างที่เราอยากได้....” (ไพรัตน์ เพชรราช, สัมภาษณ์, 26 ตุลาคม 2564)

หรือ

“...สถาบันพระปกเกล้านี้ เราใช้บริการเขามาตั้งแต่แรก และอีกที่หนึ่งก็คือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพราะเดิมทีที่เราจ้างทำ เราก็เป็นคนจ้าง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้เป็นคนศึกษา แล้วก็คือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์กับสถาบันพระปกเกล้าเขาโคกันในเรื่องของตัวคนอยู่แล้ว...ตอนนี้ก็มาในส่วนของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ที่เราดำเนินการติดต่อกันในด้านของ

เมืองพิเศษ มีคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นของสภาผู้แทนราษฎร แล้วก็ EEC เพราะว่าวันนั้นที่พูดถึงว่า ท่าน ดร.ธนิต มาเอง ท่านก็ดำเนินการส่งทีมงานมา แล้วก็กล่าวว่า แหลมฉบั้งอาจจะจำเป็นที่จะต้องมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่าง หรือว่ามีรายได้ที่แตกต่างจากที่อื่น เพื่อที่จะรองรับพื้นที่ตรงนี้ เขาพูดประมาณว่า เขาพูดถึงรายได้ก่อนว่า ถ้าหลมฉบั้งรายได้ลดขนาดนี้ มันจะไปรองรับกับ EEC ได้อย่างไร ต้องทำให้หลมฉบั้งมีเงินเพียงพอที่จะดูแลพื้นที่ มันถึงจะสามารถดูแล EEC ได้ มันไม่ใช่ EEC จะเข้ามา หลมฉบั้งโตไม่ทัน ท้องถิ่นโตไม่ทัน EEC ก็จะไปต่อไม่ได้ เขาก็พูดไว้ประมาณนี้ แต่ไม่รู้ว่าจะมาในรูปแบบไหน เอาจริง ๆ แล้วก็คือ ตอนที่เราได้มีการรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาคเอกชนในพื้นที่ เขาเห็นด้วยหมดเลย แล้วก็ประชาชน ไม่ว่าจะบริษัท พวกการนิคมเราก็ได้มีการมาเชิญหมด ไม่ว่าจะเป็นการทำเรือด้วย ไทยออยล์ ท้องถิ่น และจังหวัด ผู้แทนของผู้ว่าฯ ทุกคน ที่เข้าร่วมประชุมกันในวันนั้น เขาก็อยากให้หลมฉบั้งเป็นเมืองพิเศษหมดเลย อันนี้ผมก็ไม่แน่ใจว่า ที่เขาเห็นด้วยหมดเลย เขาจะเอาใจเทศบาลกันหรือเปล่า แต่พอเข้าไปสู่การดำเนินการตามกระบวนการมันก็ไม่ค่อยมีการเคลื่อนไหวมากเสียทีเดียว มันตั้งแต่ปี 47 ที่เราเริ่มมีการทำ ก็คือ 10 ปีที่เราทำมา มันก็ยังไม่ได้มีความก้าวหน้าอะไรเลย แล้วก็จากปี 57 มาจนถึงปี 64 ก็ประมาณ 7-8 ปีรวมแล้ว เกือบจะ 20 ปีแล้ว ก็ยังคงได้เพียงเท่านี้แหละ” (ไพรัตน์ เพชรราช, สัมภาษณ์, 26 ตุลาคม 2564)

จากคำสัมภาษณ์ข้างต้น จะทำให้เห็นว่า รัฐบาลส่วนกลางยังเป็นรัฐที่ต้องการการรวมศูนย์อำนาจเอาไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ในขณะที่การดำเนินการต่าง ๆ ก็ต้องเป็นไปตามระเบียบและขั้นตอนมากมาย รวมทั้งการเปลี่ยนคณะรัฐบาลก็มีผลต่อการดำเนินงานและการขับเคลื่อนการยกระดับฐานะของเทศบาลนครหลมฉบั้งให้เป็นเมืองพิเศษตามความสนใจและความใส่ใจของคณะรัฐบาลในขณะนั้น ผู้วิจัยจะขอกกล่าวต่ออีกว่า อำนาจหน้าที่ของการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่หรือแบบเดิมนั้น มีการมอบหมายอำนาจและหน้าที่ที่น้อยเกินไป อาจจะเป็นเพราะความกลัวหรือความไม่ไว้วางใจในการกระจายอำนาจที่มีผลต่อการเมืองระดับประเทศ

เพื่อให้เห็นว่า แนวทางการพัฒนาเทศบาลนครหลมฉบั้งให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษควรจะเป็นอย่างไร ก่อนอื่นผู้วิจัยอยากจะขอกกล่าวถึงหรือพิจารณาถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของเทศบาลนครหลมฉบั้งที่มีต่อการยกระดับตนเองให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (งานบริการวิชาการ ฝ่ายบริการและเผยแพร่วิชาการ กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครหลมฉบั้ง, ม.ป.ป.) ดังนี้

## จุดแข็ง (Strengths: S)

1. เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมทางด้านบริการ โครงสร้างพื้นฐานที่ดี และมีความสามารถในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน
2. ในเขตพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังเป็นที่ตั้งของท่าเรือแหลมฉบัง การนิคมอุตสาหกรรมศรีสวัสดิ์พัฒนา กลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเลียม ธุรกิจ การค้าบริการ สถานข้าราชการและสถานศึกษา ส่งผลให้อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง
3. เทศบาลมีระบบรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำไปปฏิบัติและแจ้งผลการปฏิบัติให้กับประชาชนได้รับทราบ
4. ส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาล เช่น การแต่งตั้งให้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้านต่าง ๆ เป็นต้น

## จุดอ่อน (Weaknesses: W)

1. เทศบาลขาดการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่
2. เทศบาลขาดการจัดระเบียบของเมืองและขาดการบังคับใช้ผังเมืองอย่างเคร่งครัด
3. บุคลากรของเทศบาลบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจ ในระบบการบริการสมัยใหม่ที่มีเทคนิคและเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาเกี่ยวข้อง

## โอกาส (Opportunities: O)

1. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น
2. เทศบาลอยู่ในพื้นที่โครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) ที่ทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจให้เกิดการเติบโตขึ้นอีกมาก

## อุปสรรค (Threats: T)

1. การขยายตัวของเมืองและการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรภายในเขตเทศบาลอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ประชาชนมีระดับความต้องการในการบริการสาธารณสุขสูงขึ้น ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง
2. การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ทำให้มีการขนส่งสินค้ามากขึ้น ส่งผลให้โครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ชำรุดเสียหาย
3. ประชากรแฝงที่มาจากหลายพื้นที่ ทำให้มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม ประเพณีและวิถีการดำรงชีวิตอาจส่งผลต่อการพัฒนา

จากการวิเคราะห์ศักยภาพของเทศบาลนครแหลมฉบัง จะทำให้เห็นว่า เทศบาลนครแหลมฉบังมีจุดแข็งในด้านพื้นที่ เนื่องจากเป็นพื้นที่ของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นนิคมอุตสาหกรรม ท่าเรือ และโรงกลั่นน้ำมันขนาดใหญ่ภายในพื้นที่ อันนำมาสู่จุดอ่อนและอุปสรรคที่ตามมา อันเนื่องมาจากการพัฒนาดังกล่าว ที่ทางเทศบาลยังไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ไม่ว่าจะเป็น การขยายตัวของเมืองและการเพิ่มขึ้นของประชากรภายในพื้นที่ มีทั้งประชากรที่อยู่ในทะเบียนราษฎรและประชากรแฝงภายในพื้นที่ รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนิคมอุตสาหกรรมและท่าเรือ ไม่ว่าจะเป็นเส้นทางหรือถนนที่ชำรุดทรุดโทรมจากการใช้

งานเกินความสามารถและปัญหาเฉพาะตัวต่าง ๆ อันเกิดจากกระบวนการผลิตในภาคอุตสาหกรรม ภายในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง

### รายละเอียดของร่างกฎหมายจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

เทศบาลนครแหลมฉบัง ถึงแม้ว่าจะถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อมาทำหน้าที่พิเศษ กล่าวคือ เพื่อเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ควบคุมและบังคับใช้แผนพัฒนาเมือง ตลอดจนเป็นหน่วยงานที่จะให้บริการสังคมแก่ชุมชน และดำเนินกิจการของอุตสาหกรรมต่าง ๆ กับให้ประชาชนได้ปกครองดูแล และทำนุบำรุงท้องถิ่นของตน ในเขตชุมชนเมืองซึ่งเป็นพื้นที่ตั้งของท่าเรือน้ำลึกอันเป็นท่าเรือพาณิชย์หลักของประเทศ ตลอดจนเป็นเขตพัฒนาอุตสาหกรรมและศูนย์พาณิชย์กรรม เพื่อการส่งออกตามโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (Eastern Sea Board) และได้รับการต่อยอดเป็นโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) แต่ที่ผ่านมาการบริหารงานของเทศบาลไม่ได้มีความพิเศษหรือแตกต่างจากเทศบาลอื่นมากนัก ทั้งในแง่ของอำนาจหน้าที่และงบประมาณที่ควรจะมีพิเศษเหมาะสมกับลักษณะของพื้นที่ เทศบาลจึงได้มีนโยบายที่จะยกฐานะเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “ด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า” โดยได้ว่าจ้างสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทำการศึกษาวินิจฉัย และเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองทั่วทั้งว่ายังขาดความชัดเจนในบางประเด็นทำให้ยังไม่สามารถยกฐานะได้ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางให้ไปทำการศึกษเพิ่มเติมแล้วค่อยนำเสนอเข้าไปใหม่

จากการที่เทศบาลนครแหลมฉบังได้มีการว่าจ้างสถาบันวิจัยและคำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มาทำการศึกษาวินิจฉัย ซึ่งคณะผู้วิจัยได้เสนอความเห็น ว่า ควรยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษทางด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า ภายใต้ชื่อ “เมืองแหลมฉบัง” ซึ่งต่อมาถูกเปลี่ยนชื่อเป็น “นครแหลมฉบัง” มีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

1. การจัดตั้ง ให้ยุบเลิกเทศบาลนครแหลมฉบังและจัดตั้งเป็นนครแหลมฉบัง โดยเมื่อจัดตั้งนครแหลมฉบังแล้ว ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีเขตพื้นที่ครอบคลุมเขตจังหวัด ยกเว้นเขตนครแหลมฉบัง

2. ด้านโครงสร้างการบริหารงาน ยังคงยึดรูปแบบการบริหารแบบเทศบาลนครเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ

2.1 สภานครแหลมฉบัง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และให้สภานครแหลมฉบังเลือกสมาชิกเป็นประธานสภานครแหลมฉบัง 1 คน และรองประธานสภานครแหลมฉบัง 2 คน

2.2 นายกนครแหลมฉบัง จำนวน 1 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจแต่งตั้งรองนายกนครแหลมฉบังได้ไม่เกิน 4 คน

2.3 การจัดระเบียบบริหารราชการนครแหลมฉบัง การแบ่งส่วนราชการของนครแหลมฉบังประกอบด้วย สำนักปลัดนครแหลมฉบัง และส่วนราชการอื่นตามที่นายกนครแหลมฉบังประกาศกำหนด

2.4 คณะกรรมการที่ปรึกษาและพัฒนานโยบายนครแหลมฉบัง มีจำนวน 21 คน มาจากผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีแต่งตั้ง จำนวน 7 คน (จากหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดชลบุรี และผู้แทนรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง) นายกนครแหลมฉบังแต่งตั้ง จำนวน 7 คน (จากผู้แทนภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ภาคประชาสังคม และผู้แทนชุมชน) และสภานครแหลมฉบังแต่งตั้ง จำนวน 7 คน (จากผู้ทรงคุณวุฒิ) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และให้มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาด้านต่าง ๆ ต่อนายกนครแหลมฉบัง

3. การบริหารงานบุคคลของนครแหลมฉบัง เนื่องจากเห็นว่านครแหลมฉบังมีจำนวนบุคลากรไม่มาก การมีคณะกรรมการข้าราชการของตนเองจะไม่เอื้อประโยชน์ในการโอนย้าย / ปรับเปลี่ยนตำแหน่งงานราชการนครแหลมฉบังกับข้าราชการท้องถิ่นอื่น โดยในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการท้องถิ่น ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมาใช้บังคับการบริหารของนครแหลมฉบัง โดยให้ถือว่านครแหลมฉบังมีฐานะเดียวกับเทศบาลนคร

4. ด้านอำนาจหน้าที่ของนครแหลมฉบัง นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติในฐานะเทศบาลแล้ว เมื่อนครแหลมฉบังมีความพร้อมและคณะรัฐมนตรีเห็นสมควร จะตราพระราชกฤษฎีกา นครแหลมฉบังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังต่อไปนี้ก็ได้ ประกอบด้วย กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม การท่าเรือ การศุลกากร การโรงแรม การส่งเสริมการลงทุน การทำงานของคนต่างด้าว การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว คนเข้าเมือง ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ผังเมือง โรงงาน การจราจรทางบก และการขนส่งทางบก โดยให้กำหนดอำนาจในการอนุมัติ อนุญาตหรือพิจารณาเรื่องใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา และให้ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้จากการอนุมัติ อนุญาต หรือพิจารณาเรื่องใด ๆ ตกเป็นของนครแหลมฉบังด้วย

5. ข้อบัญญัตินครแหลมฉบัง นครแหลมฉบังมีอำนาจออกข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของนครแหลมฉบัง เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้ออกเป็นข้อบัญญัติหรือให้นครแหลมฉบังมีอำนาจออกข้อบัญญัติได้ และการคลัง การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สินการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

6. รายได้ของนครแหลมฉบัง ให้นครแหลมฉบังมีรายได้จากแหล่งรายได้ต่าง ๆ ดังนี้

6.1 รายได้ที่จัดเก็บในฐานะที่เป็นเทศบาลนคร

6.2 รายได้ที่เดิมเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีที่จัดเก็บในเขตพื้นที่นครแหลมฉบัง

6.3 รายได้ที่เกิดจากอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมตามที่ระบุในข้อ 4.

6.4 รายได้พิเศษที่ร่างกฎหมายกำหนดให้มี ประกอบด้วย ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตนครแหลมฉบัง ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ประกอบการในเขตนครแหลมฉบัง ภาษีส่งออกและโลจิสติกส์ ค่าธรรมเนียมการก่อกมลพิษหรือขยะพิษ ค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตนครแหลมฉบัง ค่าธรรมเนียมบำรุงนครแหลมฉบัง โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากการขนส่งสินค้าทางเรือและการจอดเรือขนส่งสินค้าในเขตนครแหลมฉบัง ค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานในนครแหลมฉบัง ค่าประกันความเสี่ยง



จากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตนครแหลมฉบัง และค่าบริการใช้ระบบบำบัดน้ำเสียรวม โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บเพิ่มเติมได้ในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของประกาศของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

6.5 รายได้จากเงินอุดหนุนโดยได้กำหนดให้รัฐบาลอุดหนุนให้กับนครแหลมฉบังโดยตรง

7. การกำกับดูแล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของนครแหลมฉบัง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีสามารถมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีปฏิบัติแทน ก็ได้

8. บทเฉพาะกาล หลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้ให้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาานครแหลมฉบังและนายกนครแหลมฉบังภายใน 180 วัน และให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และเงินงบประมาณตลอดจนพนักงาน ลูกจ้าง และอัตรากำลังของเทศบาลนครแหลมฉบังมาเป็นของนครแหลมฉบัง

ตลอดเวลาที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า เทศบาลนครแหลมฉบังมีความพยายามนำเสนอเรื่องของการยกระดับฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยพยายามนำเสนอเข้าสู่คณะอนุกรรมการการบริหารราชการรูปแบบพิเศษและการกระจายอำนาจ หรือการนำเสนอไปยังกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายกฎหมาย ฝ่ายนิติบัญญัติ รับทราบเรื่อง แต่ยังคงมีข้อสังเกตที่ต้องแก้ไข เนื่องจากผลการศึกษาและวิจัย การขอยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบัง ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นผลการศึกษาและวิจัย ที่มีระยะเวลากว่า 20 ปี ซึ่งได้มีการติดตามเรื่อง และได้มีการแก้ไขร่างกฎหมายเมืองพิเศษหรือร่างกฎหมายจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์, 2563) ดังจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“เทศบาลได้จัดทำงบประมาณเพื่อว่าจ้างสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งมีบุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ โดยเฉพาะ อาทิจ รศ.วุฒิสาร ตันไชย และ ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ให้เป็นผู้เข้ามาทำการศึกษาวินิจฉัยและนำไปสู่การจัดทำร่างกฎหมายขึ้นมาหนึ่งฉบับ และล่าสุดก็ได้ทำการร่างกฎหมายฉบับที่นี้ออกมาเป็นที่เรียบร้อย ชื่อว่า “ร่าง พรบ. ระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ. ....” และได้นำเสนอเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทยเป็นที่เรียบร้อยแล้วเช่นกัน ยกตัวอย่าง มาตราที่สำคัญ คือ ให้อำนาจแก่เทศบาลในการจัดเก็บภาษีล้อเลื่อน โดยเฉพาะจากรถบรรทุกขนส่งสินค้า ให้อำนาจแก่เทศบาลในการดูแลและบำรุงรักษาทางหลวง ซึ่งเป็นทางสายหลัก ไม่ว่าจะ เป็นถนนสุขุมวิท (ทางหลวงหมายเลข 3) ทางหลวงหมายเลข 7 ทางหลวงหมายเลข 331 (ถนนยุทธศาสตร์) โดยงบประมาณมาจากส่วนกลางให้เงินสนับสนุน แต่เทศบาลเป็นหน่วยบริหารจัดการ เพื่อให้สามารถดูแลและซ่อมแซมบำรุงรักษาถนนได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โดยแขวงการทางทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงและให้คำแนะนำเกี่ยวกับมาตรฐานการทางนี้แค่

ยกตัวอย่าง” (ประธานที่ปรึกษาคณะผู้บริหารเทศบาลนครแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2558 อ้างถึงใน พรภิรมย์ เสือแดง, 2558)

หรือ

“เมื่อคำนึงถึงปัญหาหลายประการดังกล่าว สมควรจัดระเบียบ การปกครองพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ และเพื่อให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ซึ่งเป็นพื้นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง อันเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจ สำคัญของประเทศให้สามารถพัฒนาเป็นเมืองที่น่าอยู่ มีระบบการจัดการ สิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม และยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน เพื่อการนั้น จึงจำเป็นต้องปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงานให้สอดคล้องกับ ความเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจสังคมที่รูปแบบการปกครองแบบ เทศบาลนครที่ไม่สามารถรองรับได้ ให้เปลี่ยนเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ ซึ่งมีศักยภาพที่จะสามารถรองรับการขยายตัวของพื้นที่ได้อย่าง มีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากกว่า จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติจัดตั้ง นครแหลมฉบังให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นมา โดยมี ผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นผู้ร่างกฎหมายขึ้นมา ตัวอย่างที่ สำคัญ เช่น อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำระบบขนส่งมวลชน การลงทุนใน การจัดทำระบบขนส่งมวลชน อาทิ รถไฟฟ้า การจัดให้มีโรงพยาบาล การให้อำนาจนครแหลมฉบังในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม” (นายกเทศมนตรีนคร แหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2558 อ้างถึงใน พรภิรมย์ เสือแดง, 2558)

หรือ

“เทศบาลนครแหลมฉบังในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับ ผลกระทบการพัฒนาท่าเรือสินค้าและกิจกรรมต่อเนื่องได้เผชิญกับสภาพ ปัญหาและความต้องการของชุมชนอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีหน้าที่บริหาร จัดการทรัพยากรและการให้บริการประชาชนโดยตรง แต่จากสภาพข้อจำกัด ของด้านงบประมาณของการคลังท้องถิ่นและบุคลากร ส่งผลให้เทศบาลแก้ไข ปัญหาให้กับชุมชนไม่ได้ หรือไม่ทันกับสภาพปัญหา และเมื่อรวมกับภารกิจที่ มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เช่น การดูแลด้านโครงสร้างพื้นฐาน การดูแล สภาพสิ่งแวดล้อม จึงได้ทำการร่างกฎหมาย “ร่าง พรบ. ระเบียบบริหาร ราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ. .... เพราะการที่จะเป็นเมืองพิเศษ กฎหมาย ต้องพิเศษ” (ประธานสภาเทศบาลนครแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 23 มีนาคม 2558 อ้างถึงใน พรภิรมย์ เสือแดง, 2558)

จากรายละเอียดของร่างกฎหมายจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะทำให้เห็นว่า เทศบาลนครแหลมฉบังมีความพยายามที่จะผลักดันการยกระดับฐานะของตนเองให้ก้าวเข้าสู่การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอยู่ตลอดเวลา จะเห็นได้จากเส้นเวลาของการขับเคลื่อนและดำเนินการผลักดันให้เข้าไปสู่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ทางเทศบาลนครแหลมฉบังก็ได้มีการร่างกฎหมายเมืองพิเศษของตนเอง เพื่อเป็นแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์และความตั้งใจของเทศบาลนครแหลมฉบังในการขับเคลื่อนไปสู่เมืองพิเศษตามที่ตนเองได้คาดหวังไว้

ดังนั้นแล้ว ผู้วิจัยได้พิจารณาจากการดำเนินการต่าง ๆ ที่ผ่านมาของเทศบาลนครแหลมฉบังแล้ว สามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้วยการนำเสนอประเด็นและสาระที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับฐานะของเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ดังต่อไปนี้

### 1. แนวทางการพัฒนาในส่วนของรัฐบาลส่วนกลาง

สำหรับแนวทางการพัฒนาเทศบาลนครแหลมฉบังให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ผู้วิจัยมีแนวทางการพัฒนาในส่วนของรัฐบาลส่วนกลาง ดังต่อไปนี้

1.1 รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง กล่าวคือ ประเทศไทยถือว่าเป็นรัฐที่รวมศูนย์อำนาจมากเกินไป ทำให้การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) น้อยเกินไป โดยที่อาจจะเกิดจากความไม่วางใจในการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจจะส่งผลกระทบต่ออำนาจของส่วนกลาง จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีอำนาจหน้าที่น้อยมาก เพราะรัฐรวมอำนาจต่าง ๆ เช่น การศึกษา ตำรวจ ถนน สาธารณูปโภคพื้นฐานเอาไว้หมด โดยมักจะอ้างเหตุผลว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความพร้อมในการดูแล ดังนั้น รัฐบาลจึงจะต้องให้ความไว้วางใจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลและรับผิดชอบภายใต้พื้นที่ปกครองของตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ไม่ใช่ว่าอยู่ในพื้นที่ปกครอง แต่กลับไม่มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยการสร้างการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจหน้าที่ที่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่อย่างแท้จริง

1.2 รัฐบาลต้องยกเลิกการกีดกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การบังคับแห่งกฎหมาย กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องดำเนินการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับท้องถิ่นมากขึ้น ยกตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีรายจ่าย เป็นต้น ซึ่งรัฐได้ทำการรวบรวมไปทั้งหมดก่อน แล้วค่อยนำกลับมาคืนให้กับท้องถิ่นในรูปแบบของ “เงินอุดหนุน” ซึ่งการใช้วิธีการนี้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้สึกได้ว่า รัฐบาลส่วนกลางมีบุญคุณต่อรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง ๆ รายได้ทั้งหมดนั้นก็ป็นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บด้วยตนเองอยู่แล้ว ดังนั้น หากรัฐบาลส่วนกลางลดอำนาจดังที่กล่าวไปลงและทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น มีอำนาจมากขึ้น และมีรายได้มากขึ้น ก็จะส่งผลดีต่อขับเคลื่อนและพัฒนาท้องถิ่นโดยภาพรวม

1.3 รัฐบาลต้องมีเสถียรภาพทางการเมือง นโยบาย กล่าวคือ ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นจากการเลือกตั้งหรือการรัฐประหาร สังเกตได้ว่า นโยบายด้านการกระจายอำนาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามความสนใจและความใส่ใจของรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากการเข้ามาของการรัฐประหารของ คสช. และภายใต้การปกครองของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี สถานะของการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการขับเคลื่อนมาก่อนหน้านี้ได้ชะลอตัวและหยุดชะงักลง จึงทำให้มาตรการต่าง ๆ ถูกลดทอนความสนใจไป จนทำให้การดำเนินการต่าง ๆ อย่างเช่น เทศบาลนครแหลมฉบังมีการขับเคลื่อนในการยกระดับการเป็นเมืองพิเศษหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ชะลอตัวเอง ดังนั้น รัฐบาลกลางควรจะต้องมีมาตรการในการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองในการขับเคลื่อนประเด็นต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินการลุล่วงไปด้วยดี

## 2. แนวทางการพัฒนาในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับแนวทางการพัฒนาเทศบาลนครแหลมฉบังให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ผู้วิจัยมีแนวทางการพัฒนาในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

2.1 เทศบาลนครแหลมฉบังต้องหันกลับมาสนใจกับการผลักดันและขับเคลื่อนตนเองเข้าสู่การเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กล่าวคือ เทศบาลนครแหลมฉบังจะต้องมีความพยายามที่จะนำเรื่องของการยกระดับฐานะของเมืองพิเศษเข้าสู่ชั้นกรรมาธิการฯ เพื่อดำเนินการจัดการเรื่องนี้อย่างจริงจังอีกครั้ง รวมทั้งเสริมด้วยการผลักดันในรูปแบบต่าง ๆ ที่ทางเทศบาลนครแหลมฉบังสามารถทำได้ เพื่อให้การดำเนินการและการขับเคลื่อนเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นการแสดงจุดยืนและเจตนารมณ์ของเทศบาลนครแหลมฉบังที่มีการขับเคลื่อนดังกล่าว

2.2 เทศบาลนครแหลมฉบังต้องทำการกำหนดยุทธศาสตร์และทิศทางการพัฒนาของเทศบาลนครแหลมฉบังร่วมกัน กล่าวคือ เทศบาลนครแหลมฉบังร่วมกับชุมชนต่าง ๆ ทั้ง 23 ชุมชนต้องร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ ร่วมกันผลักดันการยกระดับฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังให้เข้าสู่การเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ผ่านทางมติที่ประชุม เพื่อให้เข้าไปสู่รัฐสภาและส่งไปดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ รวมทั้งช่วยกันติดตามผล ดูแล และพยายามผลักดันประเด็นดังกล่าวให้เกิดความสำคัญต่อการพัฒนาเทศบาลนครแหลมฉบังและชุมชน

## 3. แนวทางการพัฒนาในส่วนของข้อกำหนดและระเบียบ

สำหรับแนวทางการพัฒนาเทศบาลนครแหลมฉบังให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ผู้วิจัยมีแนวทางการพัฒนาในส่วนของข้อกำหนดและระเบียบ ดังต่อไปนี้

3.1 กฎหมายและระเบียบต้องปรับให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันและพื้นที่ กล่าวคือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา ถึงมีการปรับปรุงมาหลายครั้ง แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงให้มีความเป็นปัจจุบันและต้องเข้ากับสภาพการณ์ของเมือง รวมถึงการออกแบบการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับพื้นที่ โดยที่ พรบ. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ บางครั้งไม่สามารถนำมาให้บังคับใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อพื้นที่ได้ เนื่องจากบริบทแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน จำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นในแต่ละที่ที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมความคล่องตัวภายในบริบทพื้นที่ที่มีความเฉพาะ กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับควรที่จะเหมาะสมและสอดคล้องกับพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่

3.2 กฎหมายและระเบียบต้องให้อำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ที่เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ อย่งในพื้นทีของเทศบาลนครแหลมฉบัง ซึ่งมีท่าเรือแหลมฉบังอยู่ในพื้นที่ เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจกรรมท่าเรือ ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมด้วยการเพิ่มบทบาทให้นายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง เข้าร่วมเป็นกรรมการในการบริหารท่าเรือและนิคมอุตสาหกรรมฯ อันจะส่งผลให้กรอบการพัฒนาในพื้นที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและผู้ที่ได้รับประโยชน์ก็คือ ประชาชนและประชาชน เพราะปัจจุบันไม่มีการบูรณาการแผนการพัฒนาาร่วมกันเท่าที่ควร ส่งผลให้ทิศทางการพัฒนาในพื้นที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกกฎหมายหรือข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้นบังคับใช้ภายในพื้นที่ได้ จึงจะเป็นให้อำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ที่เพิ่มมากขึ้น

#### 4. แนวทางการพัฒนาในส่วนของภาคประชาชน

สำหรับแนวทางการพัฒนาเทศบาลนครแหลมฉบังให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ผู้วิจัยมีแนวทางการพัฒนาในส่วนของภาคประชาชน ดังต่อไปนี้

4.1 ประชาชนต้องมีความเข้มแข็งในระดับรากฐานของชุมชน เนื่องจากว่าชุมชนจำเป็นที่จะต้องพัฒนาตนเองให้ได้เสียก่อน และจะต้องมีความเข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้ ทำให้เกิดการรวมตัวกันในระดับชุมชน อันเป็นจุดเริ่มต้นของการขับเคลื่อนให้ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้น จากการศึกษาที่ชุมชนแสดงจุดยืนและความต้องการของตนเองที่สอดคล้องกับทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเรียกร้อง โดยจากบทบาทจากภาคประชาชนถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของกระบวนการขับเคลื่อนที่ไปด้วยพร้อมกัน ทั้งจากภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่ทางเทศบาลมีความต้องการยกระดับฐานะของตนเอง แต่ประชาชนไม่ต้องการ หรือทางเทศบาลไม่มีความต้องการยกระดับฐานะของตนเอง แต่ประชาชนที่มีความต้องการอย่าง แล้วทั้งเทศบาลและประชาชนก็จำเป็นที่จะต้องมีความเข้มแข็งและมีจุดยืนร่วมกันในการขับเคลื่อนการยกระดับฐานะไปสู่การเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

4.2 ประชาชนต้องมีการรับรู้สิทธิและสิทธิพิเศษของการเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เนื่องจากการเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามชื่อเรียกแล้ว ประชาชนจำเป็นที่จะต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ อาทิเช่น การสร้างโรงพยาบาล ที่มีการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์ที่ทันสมัย เพื่อการบริการด้านสุขภาพที่ดีของประชาชน รวมถึงการให้สิทธิเก็บค่ารักษาพยาบาลจากประชาชนที่มีภูมิลำเนาในเขตเทศบาลในราคาต่ำกว่าราคาที่แท้จริง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวและเข้าร่วมการขับเคลื่อนและผลักดันการยกระดับฐานะของเทศบาลไปสู่การเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้

ดังนั้น สำหรับแนวทางการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ผู้วิจัยสามารถแบ่งออกเป็น 4 แนวทาง คือ หนึ่ง แนวทางการพัฒนาในส่วนของรัฐบาลส่วนกลาง ประกอบด้วย รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง รัฐบาลต้องยกเลิกการกีดกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การบังคับแห่งกฎหมาย และรัฐบาลต้องเสถียรภาพทางการเมืองนโยบาย สอง แนวทางการพัฒนาในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย เทศบาลนครแหลมฉบังต้องหันกลับมาสนใจกับการผลักดันและขับเคลื่อนตนเองเข้าสู่การเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และเทศบาลนครแหลมฉบังต้องทำการกำหนดยุทธศาสตร์และทิศทางการพัฒนาของเทศบาลนครแหลมฉบังร่วมกัน สาม แนวทางการพัฒนาในส่วนของการศึกษา

และระเบียบ ประกอบด้วย กฎหมายและระเบียบต้องปรับให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับ สภาวะการณ์ปัจจุบันและพื้นที่ และกฎหมายและระเบียบต้องให้อำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ที่เพิ่ม มากขึ้น และสี่ แนวทางการพัฒนาในส่วนของภาคประชาชน ประกอบด้วย ประชาชนต้องม ีความเข้มแข็งในระดับรากฐานของชุมชน และประชาชนต้องมีการรับรู้สิทธิและสิทธิพิเศษของการเป็น เมืองพิเศษ

### ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังต่อการปรับฐานะให้เป็น ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังต่อการปรับฐานะให้ เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น เป็นการสำรวจการดำเนินงานและการขับเคลื่อนของเทศบาลนคร แหลมฉบังในการยกระดับฐานะให้เป็นเมืองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยทางผู้วิจัยได้ดำเนินการแบ่งเป็น ประเด็นที่สำคัญทั้งหมด 4 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

#### 1. ความคิดเห็นด้านบทบาทการดูแลพื้นที่ของเทศบาลนครแหลมฉบัง

สำหรับบทบาทการดูแลพื้นที่ของเทศบาลนครแหลมฉบังในส่วนนี้ เป็นการสะท้อนมุมมอง ของประชาชนที่มีต่อการบริหารและการดำเนินงานที่ผ่านมาของเทศบาลนครแหลมฉบัง โดยจะเห็นได้ จากคำสัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

“อืม... ก็ดูแลพื้นที่ดี มีการทำถนนมากขึ้น มีการติดไฟฟ้าเพิ่มขึ้นตาม ถนน มีหน่วยบริการนอกสถานที่ราชการ มีศูนย์บริการพัฒนาเล็กเล็ก มีการส่งเสริมอาชีพกับสร้างอาชีพให้กับประชาชนตามชุมชนต่าง ๆ ” (ประชาชนชุมชนหนองคล้าเก่า, สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2564)

หรือ

“น่าจะอยู่ในระดับพอใช้ เพราะการสร้างถนน ท่อระบายน้ำ ยังไม่ทั่วถึง ถนนหลักบางเลน ยังมีหลุมอยู่ ไม่ได้งบประมาณในการสร้างสักที ” (ประชาชนชุมชนหนองมะนาว, สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2564)

หรือ

“ควรต้องปรับปรุง ถนนเป็นหลุมเป็นบ่อ เนื่องจากไม่เคยได้รับการดูแลเอาใจใส่ ไม่เคยเข้ามาดูแลใส่ใจชุมชนเลย ยังมีพัฒนาที่ไม่ทั่วถึง ” (ประชาชนชุมชนบ้านแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2564)

หรือ

“การทำงานของเทศบาลยังถือว่าดีไม่มาก เพราะระบบการให้บริการ สาธารณะ ยังเข้าไม่ถึงทุกพื้นที่ ถนนบางพื้นที่ยังเป็นหลุมอยู่ ไฟสว่างบางที่มี บ้างติดบ้าง ไม่ติดบ้าง” (ประชาชนชุมชนบ้านทุ่งกรด, สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2564)

จากตัวอย่างคำกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาส่วนใหญ่ที่ประชาชนให้ความสนใจนั้น มักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของชุมชนอยู่แล้ว ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องของ สาธารณูปโภคสาธารณูปการ เช่น ปัญหาเรื่องถนนเป็นหลุมเป็นบ่อ ปัญหาไฟฟ้าส่องสว่างยามค่ำคืน ปัญหาการพัฒนาพื้นที่ที่ไม่ทั่วถึง เป็นต้น และเมื่อผู้วิจัยได้มุมมองความคิดเห็นของประชาชนมาแล้ว จึงนำคำถามชุดเดียวกันไปสัมภาษณ์พนักงานเทศบาลนครแหลมฉบัง กลับพบคำสัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

“เทศบาลมีคณะผู้บริหารที่ให้นโยบายการทำงานเชิงรุก ที่เห็นได้อย่าง ชัดเจนในสถานการณ์โรคระบาดโควิด ที่เทศบาลได้มีนโยบายจัดซื้อ และ มีความพร้อมที่จะซื้อวัคซีนก่อนที่จะมีนโยบายจากภาครัฐที่ให้อำนาจ อปท. จัดซื้อวัคซีน” (พนักงานเทศบาลนครแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 5 พฤศจิกายน 2564)

หรือ

“เนื่องจากมีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และระบบการให้บริการ สาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง บางพื้นที่มีเจ้าหน้าที่ ลงพื้นที่นอกสถานที่ราชการ มีการดูแลตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลอย่าง ทั่วถึง มีการส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนในชุมชนต่าง ๆ” (พนักงานเทศบาลนครแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 5 พฤศจิกายน 2564)

หรือ

“นโยบายของท่านนายกเทศบาลนครแหลมฉบังมีความห่วงใยต่อพื น้องประชาชนมากที่สุด เช่น รถรับส่งนักเรียนเทศบาลในเขตทั้งมัธยมปีที่ 1- 6 และด้านสาธารณสุข โครงการเยี่ยมผู้ป่วยติดเตียงในชุมชน พร้อมมอบ เครื่องสาธารณูปโภค...” (พนักงานเทศบาลนครแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 5 พฤศจิกายน 2564)

จากการสัมภาษณ์ของพนักงานเทศบาลนครแหลมฉบัง ผู้วิจัยพบว่า มีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก เนื่องจากประชาชนในเทศบาลนครแหลมฉบังมีมุมมองต่อการทำงานของเทศบาลในแง่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวัน แต่การสัมภาษณ์พนักงานเทศบาล กลับพบว่า พนักงานส่วนใหญ่มองบทบาทการดูแลพื้นที่ของตนเองอยู่ในมุมมองของนโยบายการบริหารงาน ดังนั้นแล้ว เพื่อเป็นการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างประชาชนและเทศบาล เทศบาลควรจะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งการรับฟังนี้มีไว้จะต้องเป็นคณะผู้บริหารเพียงอย่างเดียว จะต้องเป็นพนักงานทุกคน เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นกับชุมชนก่อนที่เทศบาลนครแหลมฉบังจะก้าวเข้าสู่การเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

## 2. ความคิดเห็นด้านการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบัง

สำหรับการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบังในส่วนนี้ เป็นการสะท้อนมุมมองของประชาชนที่มีต่อการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบังที่ผ่านมา โดยจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

“เพียงพอ แต่อยากให้ปรับปรุงบางอย่าง อย่างด้านสาธารณสุข ควรลงมาตรวจสอบและดูแลชี้แจงตามตลาดนัดเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโควิด 19 แต่ก็นะ การทำงานก็อาจจะล่าช้าบ้าง เพราะบางขั้นตอนต้องมีการวางแผน มีขั้นตอนการดำเนินงาน” (ประชาชนชุมชนบ้านอ่าวอุดม, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2564)

หรือ

“มันก็ถือว่าเพียงพอต่อความต้องการ เช่น ประชาชนบางคนไม่สะดวกต่อการมาใช้บริการสาธารณะ เทศบาลก็มีการออกหน่วยพื้นที่นอกสถานที่ตามชุมชนต่าง ๆ ไม่ว่าจะถอนฟัน ตัดผม ฉีดยา ทำหมันสุนัข หรือตรวจสุขภาพ อะไรพวกนี้” (ประชาชนชุมชนบ้านนาเก่า, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2564)

หรือ

“คิดว่าไม่พอ เช่น ระบบสาธารณสุขโรค อย่างพวกถนนบางเส้นที่เป็นคอนกรีต ยังไม่ได้มาตรฐาน ควรมีการปรับปรุง สายไฟฟ้า อยากให้มีการจัดระเบียบสายไฟ สายเคเบิล สายโทรศัพท์ ให้เป็นระเบียบมากขึ้นกว่านี้” (ประชาชนชุมชนบ้านเขาน้ำซับ, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2564)

หรือ



“ยังไม่เพียงพอ เนื่องจากมีประชากรแฝงมาอาศัยอยู่ในชุมชนมาก ซึ่งเป็นเหตุให้มีความหนาแน่นในชุมชน เช่น ถนน ที่จะเดินทาง เพื่อไปทำงาน รถติดทุกวัน วันละนานมาก ๆ” (ประชาชนชุมชนบ้านหนองขาม, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2564)

จากตัวอย่างคำกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มุมมองที่มีต่อการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบังยังเป็นสิ่งที่ประชาชนให้ความสนใจในด้านความสะดวกสบายในการใช้ชีวิต และสิทธิในการได้รับการดูแลจากทางเทศบาลนครแหลมฉบัง และเมื่อผู้วิจัยได้มุมมองความคิดเห็นของประชาชนมาแล้ว จึงนำคำถามชุดเดียวกันไปสัมภาษณ์พนักงานเทศบาลนครแหลมฉบัง กลับพบคำสัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

“...การจัดสถานที่พักผ่อนสวนสาธารณะ มีสถานที่จำกัดต่อจำนวนประชากรในพื้นที่ ที่มีการเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงาน ระบบการรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ชุมชนหนาแน่น ควรมีการติดตั้งกล้องวงจรปิดแบบ CCTV เพื่อเป็นการรักษาความปลอดภัยและเป็นการป้องปรามอาชญากรรมภายในชุมชน” (พนักงานเทศบาลนครแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 5 พฤศจิกายน 2564)

หรือ

“เนื่องจากในเขตเทศบาลมีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก ทำให้ประชาชนเข้ามาทำงานในพื้นที่มากขึ้นเรื่อย ๆ จึงมีประชากรแฝงเยอะ การจัดบริการสาธารณะของเทศบาล จึงไม่เพียงพอต่อประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากประชาชนในพื้นที่เทศบาล มีจำนวนมาก อีกทั้งประชากรแฝงที่เข้ามาอยู่ในพื้นที่จำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ” (พนักงานเทศบาลนครแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 5 พฤศจิกายน 2564)

หรือ

“พื้นที่โดยรอบในเขตเทศบาลเองมีขนาดใหญ่ การจัดบริการสาธารณะยังไม่เพียงพอต่อความต้องการมากนัก สิ่งที่ขาดมากที่สุด น่าจะเป็นการทำถนนให้ดี เพราะมีรถขนาดใหญ่วิ่งในเขตชุมชนเยอะขึ้น” (พนักงานเทศบาลนครแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 5 พฤศจิกายน 2564)

จากการสัมภาษณ์ของพนักงานเทศบาลนครแหลมฉบัง ผู้วิจัยพบว่า พนักงานเทศบาลนครแหลมฉบัง มีมุมมองความคิดเห็นต่อการจัดการบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นั่นเท่ากับว่า ปัญหาทางด้านการจัดการบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบังนั้น เป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันในการจัดการบริการสาธารณะให้ดีขึ้นหรือก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากขึ้น

### 3. ความคิดเห็นด้านปัญหาและอุปสรรคในการจัดการบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบัง

สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการจัดการบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบัง ในส่วนนี้ เป็นการสะท้อนมุมมองของประชาชนที่มีต่อปัญหาและอุปสรรคในการจัดการบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบังที่ผ่านมา โดยจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

“การเก็บขยะสิ่งปฏิกูล บางพื้นที่ยังไม่มีถังขยะ หรือรถขยะอาจเข้าไม่ถึง หรือการส่งของรถใหญ่ รถเทรเลอร์ ที่บางที่ทำให้ถนนพัง การจราจรติดขัด การขนย้ายของภาคอุตสาหกรรม การขนส่ง ทำให้มีปัญหาด้านการจราจรติดขัด ถนนชำรุดเสียหาย การวางผังเมือง ควรจะให้มีการจัดระเบียบการจราจร พวกรถเทรเลอร์ ไม่ให้วิ่งร่วมกับรถยนต์ส่วนบุคคล ” (ประชาชนชุมชนบ้านแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2564)

หรือ

“อยากให้แก้ไขการขับเคลื่อนเทศบาลในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างที่ยังมีการทุจริต ขาดการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดทำบริการสาธารณะ เพราะมันเป็นการลงมติของกลุ่มบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น ” (ประชาชนชุมชนบ้านทุ่ง, สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2564)

หรือ

“การได้รับข่าวสารต่าง ๆ จากทางเทศบาลมีน้อยมาก การดำเนินการเข้าทุกอย่าง การลงพื้นที่สอบถามปัญหาต่าง ๆ ในเขตเทศบาลน้อยมาก ” (ประชาชนชุมชนวัดพระประธานพร, สัมภาษณ์, 28 กันยายน 2564)

หรือ

“มีเรื่องความสะอาด ลุ่ขจรจัด แมว เยอะไปหมด ไฟฟ้าทางเข้าซอย บางเส้นทางไม่มี ความแออัดในด้านที่อยู่อาศัย คนอยู่เยอะขยะก็เยอะขึ้นทุกวัน อุตสาหกรรมสร้างปัญหามลพิษ รถใหญ่วิ่งเยอะขึ้น ถนนพัง” (ประชาชนชุมชนบ้านทุ่ง, สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2564)

หรือ

“เนื่องจากมีโรงงานที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้ต้องใช้จำนวนแรงงานที่มากขึ้น จึงทำให้มีประชาชนแฝงในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาการจราจรและปัญหาขยะ” (ประชาชนตลาดอ่าวอุดม, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2564)

หรือ

“อุปสรรคในการจัดการบริหารสาธารณะในด้านการสร้างถนน ทางน้ำไหล ยังมีปัญหา การสร้างถนนอยากให้สร้างให้เร่งด่วน เพื่อลดการติดขัดในการเดินทางและทางน้ำไหลหรือท่อระบายน้ำ เพื่อไม่ให้เกิดการน้ำท่วมขังบนถนน” (ประชาชนชุมชนบ้านนาใหม่, สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2564)

หรือ

“ปัญหาการจราจรติดขัดและความไม่เป็นระเบียบ ปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและการทำลายสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้เกิดปัญหาน้ำเน่าเสีย และปัญหามลพิษทางอากาศมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น สภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจในระดับประเทศส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่น” (พนักงานเทศบาลนครแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 5 พฤศจิกายน 2564)

หรือ

“ปัญหาหรือการสำรวจข้อมูลในพื้นที่บริการสาธารณะเบื้องต้น ยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด ที่ยังพบปัญหาอยู่บ้าง เช่น เรื่องปริมาณขยะ จำนวนขยะที่ถูกทิ้งไว้ในที่สาธารณะและส่งกลิ่นเหม็นรบกวนชาวบ้าน ด้วยความที่เขตเทศบาลนครมีพื้นที่กว้างทำให้ได้รับการแก้ไขปัญหาล่าช้าอยู่บ้างในบางครั้ง” (พนักงานเทศบาลนครแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 5 พฤศจิกายน 2564)

หรือ

“งบประมาณและการจัดเก็บภาษีของเทศบาลในปัจจุบันที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารสาธารณะ ซึ่งจากนโยบายภาครัฐในการเปลี่ยนพรบ.ภาษีที่ดิน และการลดภาษีโควิด 90% แต่ยังไม่มีการช่วยเหลือทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง” (พนักงานเทศบาลนครแหลมฉบัง, สัมภาษณ์, 5 พฤศจิกายน 2564)

จากตัวอย่างคำกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มุมมองที่มีต่อความคิดเห็นด้านปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบังมีความหลากหลายเป็นอย่างมาก ทั้งจากคำบอกกล่าวของประชาชนและพนักงานเทศบาลนครแหลมฉบัง ผู้วิจัยสามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบังต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. ถนนชำรุดเสียหาย จากการเดินรถบรรทุกขนส่งสินค้าหรือรถเทรลเลอร์ของนิคมอุตสาหกรรมและท่าเรือ การขูดเจาะถนนที่มีการดำเนินการอยู่บ่อยครั้ง ทำให้พื้นผิวถนนเกิดการทรุดและเป็นหลุมเป็นบ่อมากยิ่งขึ้น

2. จราจรติดขัด จากการเดินทางของทั้งรถยนต์ส่วนบุคคลและรถบรรทุกขนส่งสินค้าภายในพื้นที่ ประกอบกับการเป็นพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมและท่าเรือ จึงทำให้การเดินทางไปทำงานหรือทำธุระส่วนตัวหรือการขนส่งสินค้า มักจะเกิดเป็นปัญหารถติดในช่วงเวลาเร่งด่วน คือ ช่วงเวลาเช้าและช่วงหลังเวลาเลิกงานของแต่ละวัน

3. การจัดการขยะ จากการที่เทศบาลนครแหลมฉบังเป็นพื้นที่เศรษฐกิจ มีทั้งนิคมอุตสาหกรรมและท่าเรือ จึงทำให้มีผู้อาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ยังไม่มีระบบการคัดกรองและรีไซเคิลที่เป็นระบบ ประกอบการมีรถเก็บขยะที่ไม่เพียงพอต่อขยะชุมชนหรือขยะครัวเรือน เกินความสามารถในการจัดเก็บในแต่ละวัน ส่งผลให้เกิดขยะล้นถังและส่งกลิ่นเหม็นรบกวนประชาชนในพื้นที่

4. ประชากรแฝง จากการมีนิคมอุตสาหกรรมและท่าเรือภายในพื้นที่ ทำให้เกิดความต้องการการจ้างงานเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ประชากรที่เข้ามาทำงานส่วนใหญ่ไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎร จึงไม่มีการลงทะเบียนเข้าอยู่อาศัยภายในพื้นที่ ทำให้เทศบาลนครแหลมฉบังไม่สามารถรองรับด้วยงบประมาณที่จำกัดได้

5. ชุมชนแออัด จากการที่มีประชากรแฝงเข้ามาจำนวนมาก พื้นที่พักอาศัยอยู่จำกัดไม่รองรับประชากรกลุ่มนี้ จึงเกิดการอาศัยกันอยู่ในชุมชนต่าง ๆ ของเทศบาลนครแหลมฉบัง จนเกิดเป็นความแออัดภายในชุมชน

6. น้ำท่วมขังรอการระบาย จากการที่ชุมชนต่าง ๆ มีการก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรรขวางทางน้ำ หรือการถมที่ดินที่เป็นลำรางสาธารณะเพื่อสร้างที่อยู่อาศัย เป็นเหตุให้ต้องเผชิญกับน้ำท่วมขังในเวลาที่ไม่ฝนตกหนัก การระบายน้ำไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ จึงเกิดเป็นน้ำท่วมขังรอการระบายภายในชุมชนต่าง ๆ ในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง

7. สาธารณูปโภคไม่เพียงพอ จากการเติบโตของเมืองที่รวดเร็ว พบว่าปัญหาหนึ่งที่ตามมาคือ ปัญหาไฟฟ้าและน้ำประปาไม่เพียงพอต่อความต้องการของภาคครัวเรือนและภาคอุตสาหกรรมภายในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง

8. มลพิษและมลภาวะ จากการศึกษาในพื้นที่ที่มีนิคมอุตสาหกรรมที่เพิ่มมากขึ้นและมีการขยายตัวเติบโตอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้เกิดมลพิษและมลภาวะที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่

9. การทุจริตภายในหน่วยงาน จากการศึกษาการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานหรือการตัดสินใจในการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบัง หรือการดำเนินการตัดสินใจบนพื้นฐานของผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลภายในเทศบาล

10. การประชาสัมพันธ์และการกระจายข้อมูลข่าวสาร จากการศึกษาเทศบาลนครแหลมฉบัง ยังไม่สามารถประชาสัมพันธ์และการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ทำได้ดีเพียงพอและเป็นไปอย่างทั่วถึงภายในพื้นที่เขตเทศบาลนครแหลมฉบัง

11. การทำงานของหน่วยงานที่ล่าช้า จากการศึกษาเทศบาลนครแหลมฉบังอาจขาดการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือกับชุมชน ทำให้เกิดการดำเนินการที่ล่าช้า ไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน หรืออาจมาจากการขาดบุคลากรที่เพียงพอต่อการทำงานภายในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

12. การลงพื้นที่ดูแลประชาชนและชุมชน จากการศึกษาที่ประชาชนและชุมชนมีความรู้สึกว่าการที่เทศบาลนครแหลมฉบังยังขาดการดูแลเอาใจใส่ต่อประชาชนในเขตพื้นที่ ยังมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ไม่เพียงพอและมีความล่าช้า

13. งบประมาณไม่เพียงพอ จากการศึกษาเทศบาลนครแหลมฉบังอยู่ในพื้นที่ที่มีทั้งท่าเรือและนิคมอุตสาหกรรม จึงก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาเป็นจำนวนมาก แต่งบประมาณที่ได้รับจัดสรรมานั้นกลับไม่เพียงพอต่อการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่เทศบาลนครแหลมฉบังสามารถดำเนินการเก็บภาษีต่าง ๆ ได้เป็นจำนวนมาก

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบัง สามารถแบ่งออกกว้าง ๆ ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ หนึ่ง ปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชน ได้แก่ ถนนชำรุดเสียหาย การจราจรติดขัด การจัดการขยะ ประชากรแฝง ชุมชนแออัด น้ำท่วมขัง สาธารณูปโภคไม่เพียงพอ และมลพิษจากอุตสาหกรรมและท่าเรือ และสอง ปัญหาการบริหารงานของเทศบาล ได้แก่ การทุจริตภายในหน่วยงาน การประชาสัมพันธ์และการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ไม่เพียงพอ การทำงานของหน่วยงานที่ล่าช้า ขาดการลงพื้นที่ดูแลประชาชนและชุมชน และงบประมาณไม่เพียงพอต่อการบริหารงานของเทศบาลนครแหลมฉบัง

#### 4. ความคิดเห็นด้านการปรับฐานะของเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

สำหรับการปรับให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบัง ในส่วนนี้เป็นการสะท้อนมุมมองที่มีต่อการปรับให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบังที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยผู้วิจัยจะขอแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

##### 4.1 การสนับสนุนการพัฒนาเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบัง

ในประเด็นนี้จะเป็นการนำเสนอมุมมองของประชาชนที่มีต่อการการสนับสนุนการพัฒนาเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบัง ดังจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

“เห็นด้วยนะ เพราะจะได้มีอำนาจในการบริหารงบประมาณเอง การจัดเก็บรายได้เอง มีงบส่วนกลางมาบริหารจัดการ ทำให้ประชาชนได้รับบริการจากภาครัฐได้ดีขึ้น คุณภาพชีวิตดีขึ้น” (ประชาชนชุมชนวัดมโนรม, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2564)

หรือ

“การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมีลักษณะที่แตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นทั่วไป มันจะทำให้เทศบาลมีการบริหารจัดการและจัดทำบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ และตอบสนองความต้องการประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ” (ประชาชนชุมชนบ้านอ่าวอุดม, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2564)

หรือ

“เพราะเทศบาลตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ อีอีซี ในอนาคตจะมีการลงทุนมีอุตสาหกรรมเกิดใหม่จำนวนมาก ทำให้งบประมาณของเทศบาลไม่เพียงพอ ถ้าได้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ก็จะสามารถมีงบประมาณในการบริหารบริการสาธารณะได้อย่างเหมาะสม มีรายได้เพียงพอในการนำมาใช้จัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้กับประชาชนได้อย่างอิสระ” (ประชาชนชุมชนบ้านไร่หนึ่ง, สัมภาษณ์, 28 กันยายน 2564)

หรือ

“เห็นด้วย เพราะจะได้บริหารจัดการได้ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็ว และพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ” (ประชาชนชุมชนบ้านจุกกะเณอ, สัมภาษณ์, 28 กันยายน 2564)

จากคำสัมภาษณ์ข้างต้น จะพบว่า การสนับสนุนการพัฒนาเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบังนั้น มีประเด็นที่สำคัญ ๆ คือ หนึ่ง การมีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณเป็นของตนเอง สอง ความสามารถในการเก็บรายได้ สาม การบริหารจัดการงบส่วนกลางสี่ การบริหารจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วและทันท่วงที ห้า การจัดการบริการสาธารณะที่เหมาะสมและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ และ หก การยกระดับเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การพัฒนาชุมชน ที่ทางเทศบาลนครแหลมฉบังสามารถดำเนินการได้ดียิ่งขึ้น

4.2 ความคาดหวังต่อการทำงานของเทศบาลหลังการพัฒนาเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ  
 ในประเด็นนี้จะเป็นการนำเสนอมุมมองของประชาชนที่ความคาดหวังต่อการทำงานของ  
 เทศบาลหลังการพัฒนาเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ดังจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

“การมีอำนาจหน้าที่ในทางการบริหารกิจการสาธารณะที่แตกต่างจาก  
 ท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินการต่าง ๆ รายได้ที่จะ  
 ต้องมีมากพอที่จะบริหารจัดการต่าง ๆ” (ประชาชนชุมชนบ้านอ่าวอุดม,  
 สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2564)

หรือ

“การกำหนดอำนาจหน้าที่ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน  
 ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารใหม่ ให้การทำงานเข้ากับพื้นที่ได้มาก  
 กว่าเดิม เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการได้มากขึ้น  
 และมีสิทธิตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม”  
 (ประชาชนชุมชนบ้านไร่หนึ่ง, สัมภาษณ์, 28 กันยายน 2564)

หรือ

“มีด้านเศรษฐกิจ การส่งเสริมให้เจ้าของธุรกิจรายย่อย สินค้าประจำ  
 ตำบลและอำเภอ มีด้านคมนาคม เส้นทางขนส่งสินค้า การปรับปรุงถนน ทาง  
 ระบายน้ำให้ดีขึ้นกว่าเดิม รวมถึงการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม”  
 (ประชาชนชุมชนบ้านหนองมะนาว, สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2564)

หรือ

“มีเอกภาพการบริหารมากขึ้น ตลอดจนมีความคล่องตัวในการจัดการ  
 จัดลำดับมีศักยภาพมากกว่าที่เป็นในปัจจุบัน และมีการพัฒนาโครงสร้าง  
 พื้นฐานได้อย่างรวดเร็วและสามารถปรับระบบการทำงานให้เข้าร่วมกับ  
 ความต้องการของท้องถิ่น (ประชาชน) ตลอดจนพัฒนาศักยภาพของบุคลากร  
 เพื่อรองรับความเจริญเติบโตขององค์กรด้วย ทีมผู้บริหารเป็นความร่วมมือหรือ  
 เป็นคนรุ่นใหม่ เพื่อไม่ยึดติดกับอำนาจการบริหารแบบเดิม” (ประชาชน  
 ชุมชนบ้านหนองพังพวย, สัมภาษณ์, 28 กันยายน 2564)

จากคำสัมภาษณ์ข้างต้น จะพบว่า ความคาดหวังต่อการทำงานของเทศบาลหลังการพัฒนาเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น มีประเด็นที่สำคัญ ๆ คือ การจัดเก็บภาษี การจัดการผังเมือง การพัฒนาการศึกษาและเทคโนโลยี การท่องเที่ยว การพัฒนางานทะเบียน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดระเบียบชุมชน การพัฒนาสาธารณสุขปโภค การคมนาคมภายในพื้นที่ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การรักษาสีงแวดล้อม การพัฒนาที่อยู่อาศัย และประชากรแฝงภายในพื้นที่

4.3 ผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการปรับให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบัง

ในประเด็นนี้จะเป็นการนำเสนอมุมมองผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการปรับให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบัง ดังจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

“เมื่อเป็นเมืองพิเศษแล้วก็จะนำมาซึ่งงบประมาณการพัฒนาในรูปแบบดิจิทัลมากขึ้น เทคโนโลยี ถนน ความสะดวกสบายมากขึ้น เพื่อรองรับเศรษฐกิจ การลงทุนในอนาคต ประชาชนในพื้นที่ก็จะได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีรายได้จากการจ้างงาน การค้าขายมากขึ้น” (ประชาชนชุมชนบ้านนาใหม่, สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2564)

หรือ

“ถ้าพัฒนาเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้วก็มีเจ้าหน้าที่และบุคลากรเพิ่มขึ้น ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้มากขึ้น และประชาชนได้รับการสนับสนุนและเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอย่างครอบคลุมและเป็นรูปธรรม” (ประชาชนชุมชนบ้านเศรษฐีในฝัน, สัมภาษณ์, 28 กันยายน 2564)

หรือ

“องค์กรมีเอกภาพในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างดีและรวดเร็ว มีรายได้สำหรับการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น และประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพมากขึ้น” (ประชาชนชุมชนบ้านหนองคล้าใหม่, สัมภาษณ์, 28 กันยายน 2564)

จากคำสัมภาษณ์ข้างต้น จะพบว่า ผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการปรับให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบังนั้น มีประเด็นที่สำคัญ ๆ คือ การจัดเก็บภาษีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาของชุมชนได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับพื้นที่ การได้รับผลประโยชน์ในด้านสาธารณสุข การรองรับเศรษฐกิจและการลงทุนในอนาคต การได้รับบริการสาธารณะที่ดียิ่งขึ้น การแก้ไขปัญหาหารือกันระหว่างเทศบาลและประชาชนในพื้นที่ การสร้างการมี



ส่วนร่วมในการจัดการปัญหาของชุมชน และการยกระดับเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง

สำหรับความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังต่อการปรับให้เป็นที่ตั้งรูปแบบพิเศษ ผู้วิจัยแบ่งเป็นประเด็นสำคัญ ๆ ออกเป็น 4 ประเด็น คือ หนึ่ง ความคิดเห็นด้านบทบาทการดูแลพื้นที่ของเทศบาลนครแหลมฉบังนั้น ปัญหาส่วนใหญ่ที่ประชาชนให้ความสนใจจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของชุมชน เช่น ปัญหาเรื่องถนนขรุขระ ปัญหาการพัฒนาพื้นที่ที่ไม่ทั่วถึง เป็นต้น สอง ความคิดเห็นด้านการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบังนั้น สิ่งที่ประชาชนให้ความสนใจในด้านความสะดวกสบายในการใช้ชีวิตและสิทธิในการได้รับการดูแลจากทางเทศบาลนครแหลมฉบัง สาม ความคิดเห็นด้านปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบัง ได้แก่ ถนนชำรุดเสียหาย การจราจรติดขัด การจัดการขยะ ประชากรแฝง ชุมชนแออัด น้ำท่วมขัง สาธารณูปโภคไม่เพียงพอ มลพิษจากอุตสาหกรรมและท่าเรือ การทุจริตภายในหน่วยงาน การประชาสัมพันธ์และการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ไม่เพียงพอ การทำงานของหน่วยงานที่ล่าช้า ขาดการลงพื้นที่ดูและประชาชนและชุมชน และงบประมาณไม่เพียงพอต่อการบริหารงานของเทศบาลนครแหลมฉบัง และสี่ ผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการปรับให้เป็นที่ตั้งรูปแบบพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบัง มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาของชุมชนได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับพื้นที่ การได้รับผลประโยชน์ในด้านสาธารณสุข การรองรับเศรษฐกิจและการลงทุนในอนาคต การได้รับบริการสาธารณะที่ดียิ่งขึ้น การแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างเทศบาลและประชาชนในพื้นที่ การสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาของชุมชน และการยกระดับเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง

## บทที่ 6

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “แนวทางในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” โดยมีวัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อศึกษาปัญหาและความจำเป็นในการปรับฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (2) เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาเทศบาลนครแหลมฉบังให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และ (3) เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งเป็นการวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative) จากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และประชาชนพื้นที่เขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ผู้วิจัยสามารถนำเสนอสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. ข้อค้นพบจากการวิจัย
2. การอภิปรายผลการศึกษา
3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
4. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

#### ข้อค้นพบจากการวิจัย

1. ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ปัญหาและความจำเป็นในการปรับฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ พบว่า สภาพปัญหาและความจำเป็นในการปรับเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สามารถสะท้อนผ่านปัญหาที่สำคัญ ๆ อยู่ 3 ประเด็น คือ หนึ่ง ปัญหาด้านการจัดการบริการสาธารณะในเขตพื้นที่อุตสาหกรรม ท่าเรือ และชุมชน เป็นปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาและการเติบโตของพื้นที่อุตสาหกรรมและท่าเรือภายในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง ส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาสภาพถนนและเส้นทางจราจรที่เป็นหลุมเป็นบ่อที่เกิดจากการใช้ถนนเกินขีดความสามารถ อันเป็นเหตุมาจากการวิ่งของรถบรรทุกหรือรถเทรลเลอร์ ภายในพื้นที่ ที่มีการบรรทุกน้ำหนักมากและมีการขนส่งที่มากเกินกว่าที่ถนนจะรองรับได้ หรือปัญหาการจราจรติดขัดที่เป็นผลมาจากการขยายตัวของประชากรภายในพื้นที่ ทำให้เกิดการจราจรติดขัดในช่วงเวลาเช้าและเย็นหรือช่วงก่อนและหลังทำงาน หรือปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค อันเป็นผลมาจากการใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรมและภาคครัวเรือนที่เกิดการขยายตัวอย่างมาก แต่กลับไม่สามารถรองรับการใช้น้ำได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการได้ หรือปัญหามลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง และมลพิษทางน้ำที่เป็นปัญหาจากการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรม ที่ไม่ได้ผ่านการจัดการให้เหมาะสมและสอดคล้องตามมาตรฐานก่อนปล่อยออกสู่ธรรมชาติ ทำให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนและได้รับผลกระทบต่อสุขภาพและการดำเนินชีวิต สอง ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย เป็นปัญหาที่เกิดจากบทบาททางอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลนครแหลมฉบังมีจำกัด ไม่เพียงพอต่อการจัดการหรือแก้ไขปัญหาภายในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึงและครอบคลุมในประเด็นต่าง ๆ เช่น การรั่วไหลของน้ำมันลงสู่ทะเลจากโรงกลั่นน้ำมัน การกำจัดขยะพิษจากโรงงาน เหตุการณ์ไฟไหม้ขนาดใหญ่ภายในพื้นที่ สภาพพื้นผิวถนนขรุขระ เป็นต้น ถึงแม้ว่าจะเป็นพื้นที่ในการปกครอง แต่อำนาจหน้าที่กลับเป็นของหน่วยงานรับผิดชอบอื่น ๆ

เทศบาลนครแหลมฉบังกลับไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ถึงแม้ว่าจะอยู่ภายในพื้นที่ปกครองของตนเองก็ตาม และสาม ปัญหาด้านรายได้และงบประมาณในการบริหารจัดการ เป็นปัญหาของเทศบาลนครแหลมฉบังที่มีรายได้จากการเก็บภาษีโรงเรือน ที่ดิน และภาษีป้าย และเมื่อหักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ แล้วไม่พอที่จะบริหารงานสาธารณะต่าง ๆ ภายในพื้นที่ และเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ก็ไม่ได้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของเทศบาลนครแหลมฉบังที่ต้องรองรับการพัฒนาเมืองและชุมชนที่เติบโตจากการพัฒนา นิคมอุตสาหกรรมและท่าเรือ ดังนั้นแล้ว เทศบาลนครแหลมฉบังจึงมีความจำเป็นต้องการยกระดับฐานะของตนเองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

**2. ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2** แนวทางการพัฒนาเทศบาลนครแหลมฉบังให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ พบว่า สามารถแบ่งออกเป็น 4 แนวทาง คือ หนึ่ง แนวทางการพัฒนาในส่วน of รัฐบาลส่วนกลาง ประกอบด้วย รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง รัฐบาลต้องยกเลิกการกีดกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การบังคับแห่งกฎหมาย และรัฐบาลต้องเสถียรภาพทางการเมือง นโยบาย สอง แนวทางการพัฒนาในส่วน of องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย เทศบาลนครแหลมฉบังต้องหันกลับมาสนใจกับการผลักดันและขับเคลื่อนตนเองเข้าสู่การเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และเทศบาลนครแหลมฉบังต้องทำการกำหนดยุทธศาสตร์และทิศทางการพัฒนาของเทศบาลนครแหลมฉบังร่วมกัน สาม แนวทางการพัฒนาในส่วน of ข้อกฎหมายและระเบียบ ประกอบด้วย กฎหมายและระเบียบต้องปรับให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันและพื้นที่ และกฎหมายและระเบียบต้องให้อำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ที่เพิ่มมากขึ้น และสี่ แนวทางการพัฒนาในส่วน of ภาคประชาชน ประกอบด้วย ประชาชนต้องมีความเข้มแข็งในระดับรากฐานของชุมชน และประชาชนต้องมีการรับรู้สิทธิและสิทธิพิเศษของการเป็นเมืองพิเศษ

**3. ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3** ความคิดเห็นของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ พบว่า สามารถแบ่งเป็นประเด็นสำคัญ ๆ ออกเป็น 4 ประเด็น คือ หนึ่ง ความคิดเห็นด้านบทบาทการดูแลพื้นที่ของเทศบาลนครแหลมฉบังนั้น ปัญหาส่วนใหญ่ที่ประชาชนให้ความสนใจจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของชุมชน เช่น ปัญหาเรื่องถนนขรุขระ ปัญหาการพัฒนาพื้นที่ที่ไม่ทั่วถึง เป็นต้น สอง ความคิดเห็นด้านการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบังนั้น สิ่งที่ประชาชนให้ความสนใจในด้านความสะดวกสบายในการใช้ชีวิตและสิทธิในการได้รับการดูแลจากทางเทศบาลนครแหลมฉบัง สาม ความคิดเห็นด้านปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลนครแหลมฉบัง ได้แก่ ถนนชำรุดเสียหาย การจราจรติดขัด การจัดการขยะ ประชากรแฝง ชุมชนแออัด น้ำท่วมขัง สาธารณูปโภคไม่เพียงพอ มลพิษจากอุตสาหกรรมและท่าเรือ การทุจริตภายในหน่วยงาน การประชาสัมพันธ์และการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ไม่เพียงพอ การทำงานของหน่วยงานที่ล่าช้า ขาดการลงพื้นที่ดูและประชาชนและชุมชน และงบประมาณไม่เพียงพอต่อการบริหารงานของเทศบาลนครแหลมฉบัง และสี่ ผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการปรับให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบัง มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาของชุมชนได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับพื้นที่ การได้รับผลประโยชน์ในด้านสาธารณสุข การรองรับเศรษฐกิจและการลงทุนในอนาคต การได้รับบริการสาธารณะที่ดียิ่งขึ้น การแก้ไขปัญหาพร้อมกันระหว่างเทศบาลและประชาชนในพื้นที่ การสร้าง

การมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาของชุมชน และการยกระดับเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ภายในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบัง

## อภิปรายผลการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” เป็นงานวิจัยที่ไม่ได้มุ่งถกเถียงในเชิงแนวคิดหรือทฤษฎี แต่เป็นงานวิจัยที่มุ่งศึกษาแนวทางหรือรูปแบบที่เหมาะสมกับพื้นที่ตามกรอบแนวคิดความจำเพาะของพื้นที่ท้องถิ่น (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2555) โดยจากผลการศึกษาได้สะท้อนประเด็นสภาพปัญหาในพื้นที่แหลมฉบัง อันเกิดจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมในพื้นที่และผลกระทบจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ประกอบด้วย ปัญหาประชากรแฝง อันเกิดจากการอพยพของแรงงาน ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการจราจรหนาแน่นและติดขัด ปัญหาการใช้ที่ดินและการไม่ปฏิบัติตามผังเมือง โดยเฉพาะลานกองตู้สินค้าและโรงงานนอกเขตอุตสาหกรรม ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เหล่านี้คือ ปัญหาของพื้นที่ นอกจากปัญหาพื้นที่แล้ว จากการศึกษายังพบประเด็นปัญหาขององค์กรปกครองท้องถิ่น หมายถึง เทศบาลนครแหลมฉบัง พบว่ามีปัญหาในการบริหารจัดการ คือ หนึ่ง ปัญหาการจัดบริการสาธารณะไม่เพียงพอต่อความต้องการ สอง ปัญหาอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ที่ยังไม่ครอบคลุมทุกด้าน ให้เหมาะสมกับพื้นที่ และสาม ปัญหารายได้และงบประมาณในการบริหารจัดการ ที่ยังไม่เพียงพอสำหรับการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งทั้งสามปัญหาในการบริหารจัดการกลับเป็นปัญหาที่ทางเทศบาลนครแหลมฉบังไม่สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาได้ ถึงแม้ว่าจะเป็นพื้นที่ภายใต้การปกครอง แต่ก็ไม่สามารถเข้าไปจัดการและช่วยเหลือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ ต่างต้องติดกับข้อกฎหมายและระเบียบอำนาจหน้าที่ รวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นที่จำเป็นจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมากกว่าการสนับสนุนของรัฐบาลส่วนกลาง ถึงแม้ว่าจะเก็บภาษีและรายได้ได้ค่อนข้างมาก แต่ก็ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาต่าง ๆ จากงบประมาณของตนเองได้

เมื่อพิจารณาจากปัญหาทั้งหมดดังที่กล่าวมาแล้วนั้น เทศบาลนครแหลมฉบังจึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการ ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องและทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันที่มีแนวโน้มการเจริญเติบโตในทุกด้านเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และเพื่อให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครแหลมฉบัง สามารถพัฒนาเป็นเมืองที่น่าอยู่ มีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม ยกระดับคุณภาพชีวิตประชากรในพื้นที่ให้ดีขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ และสภาพสังคมที่รูปแบบการปกครองแบบเทศบาลนครไม่สามารถตอบสนองได้ ดังนั้น จึงควรหารูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ ที่มีศักยภาพ มีเอกภาพมากกว่ารูปแบบเดิม ที่จะสามารถรองรับการขยายตัวของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่า

โดยงานวิจัยที่ให้ความสำคัญกับการปรับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปให้เป็นรูปแบบพิเศษโดยศึกษาจากลักษณะความจำเพาะของพื้นที่ ได้แก่ งานงานวิจัยของบรรณิตรีเศรษฐบุตร และคณะ (2541) และวสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ (2554) เท่านั้นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันในเรื่องของความพิเศษหรือความจำเพาะของพื้นที่ ที่แตกต่างจากพื้นที่ทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่เป็นเกาะ พื้นที่ที่เป็นย่านการค้าชายแดน ซึ่งเมื่อเทียบกับแหลมฉบังซึ่งเป็นที่ตั้งของท่าเรือ

น้ำลึกอันดับที่ 16 ของโลก และเป็นแหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมกว่า 200 โรงงานในพื้นที่ จึงจำเป็นที่จะต้องตั้งคำถามต่อสังคมว่า การปกครองท้องถิ่นแบบปกตินั้นมีความสอดคล้องต่อพื้นที่มากแค่ไหน และควรจะมีการสนับสนุนใหม่ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพิเศษหรือ เฉพาะจะก้าวขึ้นมาดูแลพื้นที่ของตนเองอย่างจริงจัง ดังเช่นเดียวกับคนในพื้นที่ที่รับรู้ปัญหาของตนเอง แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองได้ เนื่องจากขาดความเป็นอิสระ ขาดอำนาจหน้าที่ และ ขาดงบประมาณที่จำเป็นต่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหา หรือจำเป็นที่จะต้องรอการแก้ไขปัญหาจาก ส่วนกลางที่เป็นคนไกลจากพื้นที่และชุมชน

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การศึกษาเรื่อง “แนวทางในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ผู้วิจัยมี ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1. รัฐบาลส่วนกลางควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ควรมีการทบทวนในการเพิ่มอำนาจหน้าที่บางอย่างให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรเพิ่ม รายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาตนเองต่อไป
2. การผลักดันการเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของเทศบาลนครแหลมฉบัง ควรมีการทำ ความเข้าใจกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ เพื่อร่วมมือกันผลักดันอย่างเข้มแข็งจากทุกฝ่าย มิใช่การผลักดันแต่ฝ่ายใดฝ่ายเดียว เพราะทุกภาค ส่วนคือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในพื้นที่

### ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษาเรื่อง “แนวทางในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ผู้วิจัยมี ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป ดังนี้

1. ควรมีการวิจัยและสำรวจการรับรู้ของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาเทศบาลนคร แหลมฉบังให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อเป็นการแสวงหาคำตอบว่าประชาชนในพื้นที่มีการรับรู้ และเข้าใจต่อการผลักดันในครั้งนี้มากเพียงใด และภาพรวมของประเด็นการศึกษาดังกล่าวเป็นอย่างไร
2. ควรมีการวิจัยในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในประเทศไทยเชิงเปรียบเทียบกับ เทศบาลนครแหลมฉบัง เพื่อเป็นการตั้งคำถามถึงประเด็นต่าง ๆ ที่อาจสอดคล้องหรือแตกต่างกัน อันจะนำมาสู่สาเหตุและความจำเป็นต่อการผลักดันให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อื่น ๆ ในประเทศไทย ที่นอกเหนือไปจากกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

## บรรณานุกรม

- 304 อินดัสเทรียลพาร์ค. (ม.ป.ป.). *โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3*. เข้าถึงได้จาก <https://www.304industrialpark.com/th/articles-detail/42/โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง-ระยะที่-3>.
- กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมและชุมชนแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2555. (2555, 30 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 7-15.
- กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลตำบลแหลมฉบัง. (2554). *ประวัติหมู่บ้านแหลมฉบัง*. ใน *รายงานกิจการประจำปีของเทศบาลตำบลแหลมฉบัง*. ชลบุรี: กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลตำบลแหลมฉบัง.
- กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลตำบลแหลมฉบัง. (2555). *ข้อมูลประกอบการพิจารณาเทศบาลตำบลแหลมฉบัง*. ชลบุรี: กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลตำบลแหลมฉบัง.
- งานบริการวิชาการ ฝ่ายบริการและเผยแพร่วิชาการ กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครแหลมฉบัง. (ม.ป.ป.). *ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลนครแหลมฉบัง*. เข้าถึงได้จาก [http://localcfo.tgo.or.th/uploads/gov/info\\_61\\_20200417122009.pdf](http://localcfo.tgo.or.th/uploads/gov/info_61_20200417122009.pdf).
- ชวงค์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2518). *การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ฐานเศรษฐกิจ. (2565, 2 กุมภาพันธ์). *ผ่าทางตัน 'ท่าเรือแหลมฉบัง' กับปัญหาจราจร: วงในท่าเรือแหลมฉบัง โอดปัญหาจราจร "ท่าเรือแหลมฉบัง" แออัด หลังพบปัญหาสะสมนานหลายปี แนะ 6 ทางออก วอน กทท.เร่งสร้างปัญหาแก้รถติด*. เข้าถึงได้จาก <https://www.thansettakij.com/economy/512440>.
- ทรานส์ไทม์นิวส์. (2561, 22 พฤศจิกายน). *แหลมฉบัง เฟส 3 เนื้อหอม! นักลงทุนไทย-เทศ ร่วมประมูล 32 ราย*. เข้าถึงได้จาก <https://www.transtimenews.co/2796/>.
- เทศบาลตำบลแหลมฉบัง. (ม.ป.ป.). *"เอกสารประกอบการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลแหลมฉบังเป็นเทศบาลนครแหลมฉบัง"*. ชลบุรี: เทศบาลตำบลแหลมฉบัง.
- เทศบาลนครแหลมฉบัง. (2556). *แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2556-2558)*. ชลบุรี: เทศบาลนครแหลมฉบัง.
- เทศบาลนครแหลมฉบัง. (2561). *รายงานการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564) เทศบาลนครแหลมฉบัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561*. ชลบุรี: เทศบาลนครแหลมฉบัง.
- เทศบาลนครแหลมฉบัง. (2562). *รายงานการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ. 2561-2565) เทศบาลนครแหลมฉบัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562*. ชลบุรี: เทศบาลนครแหลมฉบัง.

- เทศบาลนครแหลมฉบัง. (2563). รายงานการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ. 2561-2565) เทศบาลนครแหลมฉบัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563. ชลบุรี: เทศบาลนครแหลมฉบัง.
- เทศบาลนครแหลมฉบัง. (ม.ป.ป.). “ข้อมูลทั่วไปเทศบาลนครแหลมฉบัง”. ชลบุรี: เทศบาลนครแหลมฉบัง.
- เทศบาลนครแหลมฉบัง. (ม.ป.ป.). “สรุปรายละเอียดการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ‘นครแหลมฉบัง’”. ชลบุรี: เทศบาลนครแหลมฉบัง.
- เทศบาลนครแหลมฉบัง. (ม.ป.ป.). สรุปรายละเอียดการจัดตั้งเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแหลมฉบัง”. เอกสารราชการ.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2563, 13 กรกฎาคม). รู้จักและเข้าใจ... องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ. เข้าถึงได้จาก <https://www.thairath.co.th/business/economics/1888059>.
- ธนศวรร์ เจริญเมือง. (2553). ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก). (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาคำแนะนำของการกระจายอำนาจในประเทศไทย: โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2541). การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย: ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. ใน สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดแนวคิดพื้นฐาน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). รัฐกับการปกครองท้องถิ่น. ใน สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดแนวคิดพื้นฐาน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- นงลักษณ์ วิรัชชัย. (2543). การสังเคราะห์งานวิจัยด้วยการวิเคราะห์ห่อภิมาณ. ใน เนาวรัตน์ พลายน้อย, ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และจุฑามาศ ไชยรบ (บรรณาธิการ), *พรมแดนความรู้ด้านการวิจัยและสถิติ*. ชลบุรี: วิทยาลัยบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- นภดล ปัทมะ. (2544). ทางออกกรุงเทพฯ แนวคิดใหม่เพื่อบริหารและจัดการเมืองหลวง. กรุงเทพฯ: เลมอน กรุ๊ป.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (2544). การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บัญญัติ พุ่มพันธ์. (2552, 13 ตุลาคม). องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ. <http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/07องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ.pdf>.

- บุญศรี พรหมพันธุ์ และคณะ. (2547). *การพัฒนาเครื่องมือชีวิตสำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ประชาชนชุมชนบ้านเขาน้ำซับ. (2564, 22 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ประชาชนชุมชนบ้านจุกกะเเมอ. (2564, 28 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ประชาชนชุมชนบ้านทุ่ง. (2564, 24 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ประชาชนชุมชนบ้านทุ่งกราด. (2564, 24 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ประชาชนชุมชนบ้านนาเก่า. (2564, 22 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ประชาชนชุมชนบ้านนาใหม่. (2564, 24 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ประชาชนชุมชนบ้านไร่หนึ่ง. (2564, 28 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ประชาชนชุมชนบ้านเศรษฐีในฝัน. (2564, 28 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ประชาชนชุมชนบ้านหนองขาม. (2564, 22 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ประชาชนชุมชนบ้านหนองคล้าใหม่. (2564, 28 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ประชาชนชุมชนบ้านหนองพังพวย. (2564, 28 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ประชาชนชุมชนบ้านหนองมะนาว. (2564, 24 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ประชาชนชุมชนบ้านแหลมฉับ. (2564, 24 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ประชาชนชุมชนบ้านอ่าวอุดม. (2564, 22 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ประชาชนชุมชนวัดพระประทานพร. (2564, 28 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ประชาชนชุมชนวัดมโนรม. (2564, 22 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ประชาชนชุมชนหนองคล้าเก่า. (2564, 24 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ประชาชนชุมชนหนองมะนาว. (2564, 24 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ประชาชนตลาดอ่าวอุดม. (2564, 22 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2561, 28 กุมภาพันธ์). *ทุ่ม 1.4 แสนล้าน! แหลมฉับเฟส 3 รับ EEC กลางปีเปิดประมูล PPP - ต่างชาติ 4 รายสนใจร่วมทุน*. เข้าถึงได้จาก <https://www.prachachat.net/local-economy/news-123335>.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2526). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- ประธาน สุวรรณมงคล และคณะ. (2537). *การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.
- ประหยัด หงส์ทองคำ. (2519). *การพัฒนาทางการเมือง*. กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์.
- ประหยัด หงส์ทองคำ. (2526). *การปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2538). *การปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2558, 29 พฤษภาคม). *“เมืองพิเศษ” เทศบาลนครแหลมฉับยังไม่คืบ หลังมีการพิจารณาใหม่*. เข้าถึงได้จาก <https://mgronline.com/local/detail/9580000061024>.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2559, 6 ธันวาคม). *กรมทางหลวง พร้อมแก้ไขปัญหาการติดพื้นที่นครแหลมฉับ*. เข้าถึงได้จาก <https://mgronline.com/local/detail/9590000121634>.



- พนักงานเทศบาลนครแหลมฉบัง. (2564, 5 พฤศจิกายน). สัมภาษณ์.
- พรภิรมย์ เสือแดง. (2558). *การศึกษาความพร้อมในการยกฐานะเทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า*. งานนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- พลวุฒิ สงสกุล. (2560, 12 กันยายน). รู้จัก ‘อีอีซี’ โครงการความหวังเศรษฐกิจไทย 1.5 ล้านล้านบาท ภาคต่อของ ‘อีสเทิร์นซีบอร์ด’ ยุคป่าเปรม. *The Standard*. เข้าถึงได้จาก <https://thestandard.co/from-eeec-to-esb/>.
- พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติจักร. (2522). *แนวคิด ยุทธศาสตร์ การบริหารการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในยุคโลกาภิวัตน์*. กรุงเทพฯ: ปัญญาชน.
- ไพรัตน์ เพชรราช. (2564, 26 ตุลาคม). ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และงบประมาณ. สัมภาษณ์.
- มติชนออนไลน์. (2562, 30 พฤษภาคม). *ระเบิดตู้สินค้าแหลมฉบัง คุณภาพอากาศกลับมาปกติแล้ว เจ้าของเรือ ชดใช้ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม*. เข้าถึงได้จาก [https://www.matichon.co.th/local/quality-life/news\\_1516902](https://www.matichon.co.th/local/quality-life/news_1516902).
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2563, 29 กรกฎาคม). “สมคิด เลิศไพฑูรย์” ผุดข้อเสนอกระจายอำนาจเร่งรัดรัฐบาลจัด “เลือกตั้งท้องถิ่น” ภายในปีนี้. เข้าถึงได้จาก <https://tu.ac.th/thammasat-somkit-lertpaithoon-talk-86th-thammasat>.
- เมืองชลวิกฤติขาดน้ำกรมชลประทานชี้เมืองโตไวเกิน - เตรียมผันน้ำจากเจ้าพระยาเข้าเสริม. (2555, 23 มกราคม). *แนวหน้า*.
- รุ่งวิศิษ วรคำเนื่อง. (2563, 5 พฤศจิกายน). *เทศบาลนครแหลมฉบังเตรียมยกระดับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ*. เข้าถึงได้จาก <https://logistics-manager.com/th/laem-chabang-prepares-to-become-a-special-administrative-area/>.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2525). *การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วันสนันท์ ศิริรัตน์. (2561). *แม่สอดเมืองพิเศษ: รูปแบบการปกครองที่เหมาะสมและสอดคล้องกับพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ*. ปรัชญาดุสิตบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). *การคลังท้องถิ่น*. ใน *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). *การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น*. ใน *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). ภารกิจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2554). รายงานสรุปการศึกษารูปแบบองค์กรบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษ: กรณีแม่สอดกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เสนอต่อเทศบาลนครแม่สอด. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2559). การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย: การทบทวน แนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (ม.ป.ป.). องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ. เอกสารประกอบการสอนวิชาการเมืองการปกครองท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิญญู อังคนารักษ์. (2518). การปรับปรุงอำนาจการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด: กรณีการบริหารและการปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
- วิทยา นภาศิริกุลกิจ. (2522). พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. (2544). ทิศทางการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. ใน *รายงานการประชุมระดมความคิดเห็น* (วันจันทร์ที่ 12 มีนาคม พ.ศ.2544 ณ ห้องจินดา ณ สงขลา สถาบันพระปกเกล้า). กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส.
- วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. (2546). *กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นประชาชนได้อะไร*. กรุงเทพฯ: หจก.ธรรมมถการพิมพ์.
- วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. (2549). *การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ: ความจำเป็น เงื่อนไขและความเป็นไปได้*. กรุงเทพฯ: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2546). *การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ Forepace.
- วีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ. (2557). ประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี: สังคมไทยได้อะไร ก้าวหน้าไปถึงไหนและจะเดินต่อไปกันอย่างไร? *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 12(3), 82-122.
- วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. (2558). *ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย และธีรพรณ ใจมั่น. (2547). พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542. ใน *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดโครงสร้างภายนอก*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

- วุฒิสาร ตันไชย และยวดี คาคการณ์ไกล (บรรณาธิการ). (2555). *ชุดความรู้เกี่ยวกับนโยบาย สาธารณะท้องถิ่นเมืองพิเศษ : แนวคิดและความเป็นไปได้*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.)
- วุฒิสาร ตันไชย และเอกวีร์ มีสุข. (2557). *ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: ราชอาณาจักรไทย*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2544). *การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2551). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. ใน “*การขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ 50 สู่การปฏิบัติ : กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น*”. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2552). ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เนท.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2555). *จังหวัด “ก้าว” ต่อไปของการกระจายอำนาจ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2555). *บทบาทของการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย (รายงานการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2555). *ศึกษาความเหมาะสมการยกฐานะเทศบาลเมืองมาบตาพุดเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (รายงานการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2558). *คู่มืออำนาจรัฐ ท้องถิ่นและประชาชน: การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่นในคู่มืออำนาจในการเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (ม.ป.ป.). *โครงการยกฐานะเทศบาลตำบลแหลมฉบังเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่า*. ชลบุรี: เทศบาลตำบลแหลมฉบัง.
- สนชัย ใจเย็น. (2553). *การบริหารเกาะสมุยรูปแบบเขตเมืองพิเศษ*. รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. (2541). *การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ: ศึกษากรณีจังหวัดภูเก็ต (รายงานการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมพงศ์ เกษมสิน. (2545). *การบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 8)*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- สยามรัฐออนไลน์. (2564, 26 พฤศจิกายน). “*เทพไท*” เผยผลศึกษาเสนอยกฐานะ ภูเก็ต สมุย แหลมฉบัง หัวหินทุ่งสง แม่สอด เป็นเมืองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ. เข้าถึงได้จาก <https://siamrath.co.th/n/300835>.
- สันติ ศิริตันหยง. (2564, 15 ตุลาคม). รองนายกเทศมนตรีนครแหลมฉบัง. สัมภาษณ์.

- สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์. (2563, 29 ตุลาคม). จังหวัดชลบุรี นำคณะอนุกรรมการ ลงพื้นที่ นครแหลมฉบังดูงานบริหารจัดการเมืองสมัยใหม่ หวังผลักดันเป็นเมืองพิเศษรูปแบบเมืองท่าและอุตสาหกรรม. เข้าถึงได้จาก [https://thainews.prd.go.th/th/news/print\\_news/TCATG201029211518072](https://thainews.prd.go.th/th/news/print_news/TCATG201029211518072).
- สำนักข่าวอิศรา. (2557, 8 ตุลาคม). เร่งรัดจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 'นครแม่สอด เกาะสมุย แหลมฉบัง'. เข้าถึงได้จาก <https://www.isranews.org/content-page/item/33469-odloc.html>.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (ม.ป.ป.). ท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3. เข้าถึงได้จาก <https://www.eeco.or.th/th/laem-chabang-port-phase-3>.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (ม.ป.ป.). รายงานการศึกษาความเหมาะสมการจัดตั้งเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษเพื่อกิจการอุตสาหกรรมนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง. เข้าถึงได้จาก <https://www.eeco.or.th/web-upload/filecenter/html/establishment/Feasibility/017.pdf>.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2556). แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2556-2560). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ. (2554). รายงานการพัฒนาคมน ฉบับใหม่ มุ่งเน้นปัญหาที่เมืองไทยกำลังเผชิญอยู่และความท้าทายของอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ.
- อนันต์ อนันตกุล. (2521). สภาภาพแฟ. กรุงเทพฯ: ธรรมสาร.
- อัศวิน พิณจวงศ์. (2562, 4 สิงหาคม). ดัน 'ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ' 20 ส.ส.ยื่น 'ชวน' ตั้งกมธ.ศึกษาจัดตั้ง. เข้าถึงได้จาก <https://www.thansettakij.com/business/406451>.
- อุทัย หิรัญโต. (2523). การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- ไอฟาร ถิ่นบางเตียว และสิตางค์ เจริญวงศ์. (2564). แหลมฉบัง: พลวัตของการพัฒนา ผลกระทบ และข้อเสนอที่เป็นธรรม. วารสารวิจัยรำไพพรรณี 15(3). 128-135.
- Google Inc. (2005). Map. Retrieved from <https://earthengine.google.com/timelapse/>.
- Google Inc. (2010). Map. Retrieved from <https://earthengine.google.com/timelapse/>.
- Google Inc. (2015). Map. Retrieved from <https://earthengine.google.com/timelapse/>.
- Google Inc. (2020). Map. Retrieved from <https://earthengine.google.com/timelapse/>.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.  
เอกสารรับรองผลการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์  
มหาวิทยาลัยบูรพา



ที่ ๐๖๕/๒๕๖๓

เอกสารรับรองผลการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์  
มหาวิทยาลัยบูรพา

คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยบูรพา ได้พิจารณาโครงการวิจัย

รหัสโครงการวิจัย : HU 075/2563

โครงการวิจัยเรื่อง : แนวทางในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นที่ตั้งถิ่นฐานรูปแบบพิเศษ

หัวหน้าโครงการวิจัย : อาจารย์ณญาพัทร์ ธัญญกิจ

หน่วยงานที่สังกัด : คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยบูรพา ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการวิจัยดังกล่าวเป็นไปตามหลักการของจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ โดยที่ผู้วิจัยเคารพสิทธิและศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ ไม่มีการล่วงละเมิดสิทธิ สวัสดิภาพ และไม่ก่อให้เกิดภัยอันตรายแก่ตัวอย่างการวิจัยและผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย

จึงเห็นสมควรให้ดำเนินการวิจัยในขอบข่ายของโครงการวิจัยที่เสนอได้ (ดูตามเอกสารตรวจสอบ)

- |   |  |
|---|--|
| ๑. แบบเสนอเพื่อขอรับการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์  | ฉบับที่ ๒ วันที่ ๔ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓ |
| ๒. เอกสารโครงการวิจัยฉบับภาษาไทย  | ฉบับที่ ๑ วันที่ ๒๓ เดือน กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๓  |
| ๓. เอกสารชี้แจงผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย  | ฉบับที่ ๑ วันที่ ๒๓ เดือน กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๓  |
| ๔. เอกสารแสดงความยินยอมของผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย   | ฉบับที่ ๑ วันที่ ๒๓ เดือน กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๓  |
| ๕. เอกสารแสดงรายละเอียดเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยซึ่งผ่านการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว หรือชุดที่ใช้เก็บข้อมูลจริงจากผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย | ฉบับที่ ๑ วันที่ ๒๓ เดือน กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๓  |
| ๖. เอกสารอื่น ๆ ประกาศเชิญชวนเข้าร่วมโครงการวิจัย   | ฉบับที่ - วันที่ - เดือน - พ.ศ. -            |

วันที่รับรอง : วันที่ ๑๐ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓  
วันที่หมดอายุ : วันที่ ๙ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๔

ลงนาม

(นายเจนวิทย์ นवलแสง)

ประธานคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยบูรพา  
ชุดที่ ๒ (กลุ่มมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)

ภาคผนวก ข.  
แนวการสัมภาษณ์



### แนวสัมภาษณ์

#### การสัมภาษณ์รายบุคคล

(กลุ่มข้าราชการ/นักการเมืองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ)

๑. ปัจจัยใดบ้างที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของเทศบาลในปัจจุบัน
๒. สาเหตุและความจำเป็นอะไรบ้างที่ทำให้เทศบาลต้องการที่จะพัฒนาให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
๓. ปัจจัยอะไรบ้างที่จะสามารถบ่งบอกได้ว่าเทศบาลของท่านมีความพร้อมที่จะพัฒนาเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
๔. เทศบาลมีแนวทางในการที่จะพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างไร
๕. องค์กรประกอบใดบ้างที่จะทำให้เทศบาลสามารถพัฒนาเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้สำเร็จ
๖. ปัจจุบันเทศบาลมีการดำเนินการ เกี่ยวกับการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษถึงขั้นตอนใดแล้วบ้าง
๗. เทศบาลได้รับความร่วมมือจากภาคส่วนใดบ้าง ในการพัฒนาให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและแต่ละภาคส่วนมีความร่วมมือกันอย่างไร
๘. ท่านคิดว่าอุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คืออะไร
๙. เมื่อเทศบาลได้รับการปรับฐานะให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้ว ประชาชนในพื้นที่จะได้รับประโยชน์อย่างไร



BUU-IRB Approved  
10 Nov 2020

แนวสัมภาษณ์

การสัมภาษณ์รายบุคคล

(ประชาชน/ผู้นำชุมชน ในเขตพื้นที่การพัฒนาเทศบาลให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ)

๑. ท่านคิดว่าปัจจุบันเทศบาลของท่านมีระบบการให้บริการสาธารณะ การดูแลประชาชนในพื้นที่อยู่ในระดับใด ( ปรับปรุง /พอใช้ /ดี /ดีมาก ) อะไรที่ทำให้ท่านคิดเช่นนั้น
๒. ท่านคิดว่าการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่หรือไม่อย่างไร
๓. ท่านคิดว่าอะไรคือปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาล
๔. การทำงานของเทศบาลในปัจจุบันในความคิดของท่าน ควรมีการปรับปรุงการทำงานหรือไม่อย่างไร (ถ้าปรับปรุง ปรับปรุงด้านใด)
๕. ท่านรู้จักหรือเคยได้ยินเกี่ยวกับการปกครอง “ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” หรือไม่
๖. ในอนาคตถ้าหากเทศบาลของท่านได้รับการพัฒนาให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ท่านอยากเห็นทิศทางการพัฒนาในด้านใดบ้าง
๗. ในมุมมองความคิดของท่าน ท่านคิดว่าประชาชนในพื้นที่จะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษหรือไม่



BUU-IRB Approved  
10 Nov 2020