

# การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทาง ในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย<sup>1</sup>

## A Study in Methods for Administering and Developing Koh Samui

สมคิด เลิศไพฑูรย์<sup>2</sup>

Somkit Lertpaithoon

ธีร เจียศิริพงษ์กุล<sup>3</sup>

Thira Jearsiripongkul

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์<sup>4</sup>

Supasawad Chardchawarn

### บทคัดย่อ

เกาะสมุยเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญที่สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศอย่างมหาศาลในแต่ละปี อย่างไรก็ตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว และการขยายตัวของชุมชนอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง กลับได้ส่งผลกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะ สิ่งแวดล้อม วิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาสภาพปัญหาทั้งหลายที่เกิดขึ้น เพื่อร่วมกันแสวงหาแนวทางแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากประชาชนในพื้นที่เป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหา

<sup>1</sup>บทความวิจัยนี้ปรับปรุงจากงานวิจัยเรื่อง “รายงานการศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย” ที่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากกองทุนวิจัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีงบประมาณ 2561

<sup>2</sup>ศาสตราจารย์ ดร.ประจักษ์ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำพระจันทร์ ติดต่อได้ที่ : somkit1959@yahoo.com

<sup>3</sup>Professor Dr., Faculty of Law, Thammasat University, e-mail: somkit1959@yahoo.com

<sup>3</sup>รองศาสตราจารย์ ดร.ประจักษ์ภาควิชาวิศวกรรมเครื่องกล คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ติดต่อได้ที่ : jtira@engr.tu.ac.th

<sup>3</sup>Associate Professor Dr.-Ing., Faculty of Engineering, Thammasat University, e-mail: jtira@engr.tu.ac.th

<sup>4</sup>รองศาสตราจารย์ ดร.ประจักษ์สาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ติดต่อได้ที่ : supasawad@yahoo.com

<sup>4</sup>Associate Professor Dr. , Faculty of Political Science, Thammasat University, e-mail: supasawad@yahoo.com

ทั้งหลายดังกล่าวให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะทางภูมิศาสตร์ วิถีชีวิตของชุมชน ตลอดจนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเกาะสมุยเป็นไปอย่างมีคุณภาพและความยั่งยืน

จากการศึกษาพบว่า สภาพปัญหาที่สำคัญของพื้นที่เกาะสมุยจำแนกเป็น (1) สภาพปัญหาด้านรูปแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย ปัญหาโครงสร้างและหน้าที่และอำนาจของเทศบาลนครเกาะสมุย ปัญหาด้านงบประมาณที่ไม่เพียงพอ ปัญหาด้านการประสานงานและบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ และ (2) สภาพปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และสาธารณสุข ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติถูกรุกทำลาย ปัญหาขยะ ระบบการบริหารจัดการเมืองที่มีการวางแผนมิติทางสังคมน้อย ความเป็นคนสมุยถูกทำลาย ความหนาแน่นของประชากร สภาวะเมืองท่องเที่ยวที่ไม่ยั่งยืน ปัญหาด้านไฟฟ้า การขาดแคลนน้ำ การคมนาคม ตลอดจนระบบบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน

ทั้งนี้ แนวทางการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุยสามารถดำเนินการได้ในหลายด้าน โดยการแก้ไขปรับปรุงรูปแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการยกสถานะให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เรียกว่า “นครสมุย” พร้อมทั้งการแบ่งเขตพื้นที่ในการบริหารนครสมุย การปรับปรุงหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ การปรับปรุงเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ และการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแล ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวสามารถทำควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และสาธารณสุขภายใต้แนวคิดการยกระดับให้นครสมุยเป็น “เมืองกินคืออยู่ดี” “เมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม” “เมืองท่องเที่ยวครบวิถี” และ “เมืองปลอดภัยน่าอยู่”

**คำสำคัญ :** เกาะสมุย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ นครสมุย

## Abstract

Koh Samui is an important tourist destination which has provided a significant income for Thailand each year. However, a rapid growth in its economy and tourism and expansion of local community have affected the provision of public services, management of environment, and way of life of local people. This calls for a thorough study on the problems which have arisen from these impacts in order to find urgent solutions with an involvement of all stakeholders. The local authority, which consists of representatives of the local people, should be the main mechanism to tackle the problems effectively and appropriately in accordance with the island geography, customs, and the needs of its local people in order to facilitate its economic growth and development in a balanced and sustainable manner.

This study reveals that the major problems arising in Koh Samui comprise: (1) problems concerning local administration which includes a problem of the structure and functions of Koh Samui Municipality, a budgetary problem, and a problem of coordination and integration with related local authorities; and (2) problems concerning the environment, community, and infrastructure, which include damage of natural resources, garbage, the urban development with the underestimation of social dimensions, losing local identity, overpopulation, unsustainable tourism, infrastructure, electricity management, water shortage, transport system and public health service.

The developing of Koh Samui has been carried out by the reform of local administration by giving it a special status and form entitled “Nakhon Samui (Samui Metropolitan)”, zoning its administrative areas, broadening its functions and authority to provide public services, reforming revenue management, reforming supervising systems as well as solving the problems concerning the environment, community and infrastructure, in accordance

with the strategy to develop Nakhon Samui into a developed city in 4 dimensions, prospered city, environmental-friendly city, diversified city and safe city

**Keywords:** Koh Samui, Special Local Authority, Samui Metropolitan

### ความนำ

เกาะสมุยมีทรัพยากรและธรรมชาติทางทะเลอันงดงามล้ำค่า จึงทำให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ ส่งผลให้มีการขยายตัวด้านธุรกิจการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศปีละไม่ต่ำกว่า 15,000 ล้านบาท อยู่ในลำดับที่ 6 ของรายได้จากแหล่งท่องเที่ยวทั้งหมดของประเทศ โดยรายได้ต่อครัวเรือนของชาวเกาะสมุยส่วนใหญ่มากกว่าปีละ 50,000 บาท แต่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็ได้ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวเกาะสมุยและส่งผลเสียอีกหลายด้านตามมา ทั้งปัญหาระบบสาธารณสุขโรค ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และปัญหาด้านสังคม ซึ่งปัญหาเหล่านี้ยังส่งผลเสียทางอ้อมต่อผลประโยชน์และรายได้ของประเทศอีกด้วย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาหาแนวทางเพื่อจัดการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของพื้นที่อย่างเร่งด่วน เพื่อให้การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่

นอกจากความสำคัญของพื้นที่เกาะสมุยแล้ว ปัจจัยที่ผลักดันกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญประการหนึ่ง คือ แนวคิดที่ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเป็นอยู่ที่ดีและได้มีส่วนร่วมในการดูแลจัดการท้องถิ่นของตนเอง (Self - government) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน การบริหารงบประมาณและการคลัง ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยได้จัดประชุมสัมมนาในลักษณะประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และผู้เกี่ยวข้องในการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลนครเกาะสมุยไปเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

รูปแบบพิเศษ โดยส่วนใหญ่มีมติเห็นชอบด้วยในหลักการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสถานะของเทศบาลนครเกาะสมุยไปเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยเสนอต่อคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น พิจารณาให้ความเห็นชอบ และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งเกาะสมุยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

จากความสำคัญของพื้นที่และจากปัจจัยผลักดันของกฎหมาย รวมทั้งกระแสความต้องการการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การศึกษาถึงสภาพปัญหาของพื้นที่เกาะสมุย และแนวทางปรับปรุงรูปแบบการบริหารและแนวทางการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย มีความจำเป็นต่อการปฏิรูปและพัฒนาศักยภาพกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองต่อความเจริญและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และสามารถเป็นต้นแบบในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่อื่น ๆ ต่อไปในอนาคต

**วัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดในการศึกษา**

วัตถุประสงค์ของการศึกษาในเรื่องนี้เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหา ข้อจำกัด และแนวทางในการแก้ไขปัญหาการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี และเพื่อศึกษาสภาพปัญหาพร้อมทั้งเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุข โภชนาและด้านสิ่งแวดล้อมของเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ทั้งนี้ กรอบแนวคิดสำคัญที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ หลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับรอง (The Principle of Subsidiarity) แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) แนวคิดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Autonomy) และแนวคิดเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

## 1. หลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครอง ในระดับรอง (The Principle of Subsidiarity)

ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นในหลายประเทศ อาทิ สวีเดน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น ฯลฯ การจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีลักษณะการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นออกเป็นชั้น ๆ มากกว่าหนึ่งชั้น (Multi - tier) โดยเหตุผลสนับสนุนการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าวคือ ความต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง ซึ่งมักเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีความใกล้ชิดประชาชน สามารถทำหน้าที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี ในขณะที่เดียวกันหากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างประสบกับปัญหาในการจัดบริการสาธารณะบางประเภทเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจไม่มีทรัพยากรเพียงพอ หรือมีขีดความสามารถที่จำกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงขึ้นก็จะเป็นผู้รับผิดชอบภารกิจหน้าที่นั้นแทน หลักการเช่นนี้อาจเรียกได้ว่าเป็น “หลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับรอง (The Principle of Subsidiarity)” โดยภาพรวม หลักการข้างต้นสามารถนำมาใช้เป็นหลักคิดที่สำคัญในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทางปกครองในระดับต่าง ๆ ได้ กล่าวคือ สามารถนำมาใช้ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง โดยกระทรวง ทบวง กรม กับ ราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Administration) หรือแม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ด้วยกันเอง ซึ่งภายใต้หลักการดังกล่าวจะเน้นไปที่หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) เป็นสำคัญ โดยหน่วยการปกครองในระดับล่างจะเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ก่อน หากบริการเหล่านั้นเกินกำลังและขีดความสามารถของหน่วยการปกครองในระดับล่าง จึงจะเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยการปกครองในระดับที่สูงขึ้น ดังนั้น ภายใต้กรอบแนวคิดนี้ การจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานจึงเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบนจะมีบทบาทแต่เพียงเฉพาะงานเงินโยบบาย การประสานงาน งานที่ต้องการเทคนิคและวิทยาการขั้นสูง หรืองานบริการที่เกินกำลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างเท่านั้น

## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้มีการจัดโครงสร้างออกเป็นหลายระดับเช่นกัน กล่าวคือ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ก็แบ่งโครงสร้างออกเป็นชั้น ๆ เช่นกัน โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชั้นล่าง

## 2. แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance)

แนวคิดธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่นำมาใช้เป็นหลักคิดสำคัญในการออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมในประเทศไทย ความตื่นตัวเรื่องธรรมาภิบาลเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นอกจากนี้วิกฤติเศรษฐกิจก็มีส่วนช่วยให้ธรรมาภิบาลได้รับความสนใจมากขึ้น โดยเชื่อกันว่าหากประเทศไทยนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานภาครัฐราชการ เอกชน และประชาชนแล้ว จะทำให้ประเทศไทยพัฒนาไปในทิศทางที่ดี และเกิดความเป็นธรรมในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยหลักธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบสำคัญอยู่ 6 ประการ

**หลักนิติธรรม (Rule of Law)** การมีธรรมาภิบาลจำต้องมีระบบกฎหมายที่ยุติธรรม สามารถบังคับใช้ได้โดยไม่มียศถาบรรพบุรุษ มีการปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิของชนส่วนน้อยของสังคม

**หลักคุณธรรม (Ethics)** เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน โดยหลักคุณธรรมมีองค์ประกอบแยกย่อยลงไปอีกมากมาย อาทิ ความซื่อสัตย์ ความขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย ความอดทน ความสุภาพถ่อมตัว ความประหยัด ฯลฯ

**หลักความโปร่งใส (Transparency)** เป็นการทำให้รูปแบบการตัดสินใจในนโยบายทางการเมืองและการบังคับใช้นโยบายดังกล่าวดำเนินการไปตามระเบียบกฎหมายเกณฑ์ที่ได้วางไว้ ไม่มีการบิดเบือนไปในทางที่ผิด ความโปร่งใсыังหมายถึงการเปิดให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการตัดสินใจทางการเมืองมีโอกาสที่จะรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่เบื้องหลังการตัดสินใจดังกล่าวอย่างเสรี

**หลักการมีส่วนร่วม (Public Participation)** ประชาชนจะต้องสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ว่าจะโดยตรงและโดยอาศัยผู้แทนตามกฎหมายของตน หลักการมีส่วนร่วมยังเชื่อมโยงกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม เสรีภาพในการแสดงออก ตลอดจนเสรีภาพของประชาสังคม ทั้งนี้ เพื่อให้การมีส่วนร่วมมีความกว้างขวางและมีรูปแบบที่หลากหลายยิ่งขึ้นอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเอง นอกจากนี้ ในระดับจุลภาค การมีส่วนร่วมของประชาชนเฉพาะส่วนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาบางอย่างของภาครัฐ ยังเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น และในบางกรณีก็ต้องสนับสนุนการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ในการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ด้วยการระดมประชาชนให้สามารถรวมตัวกัน และเพิ่มพลังในการมีส่วนร่วม

**หลักความรับผิดชอบ (Accountability)** ในระดับรัฐบาลจะต้องมีสถาบันและกระบวนการที่พยายามให้บริการประชาชนในระยะเวลาที่สมเหตุสมผล มีระดับของการบริการสาธารณะแก่ประชาชนที่ยอมรับได้ และรู้จักตอบสนองกับผลการดำเนินงานของตนอย่างตรงไปตรงมา ขณะที่ระดับประชาชนก็ต้องตระหนักในสิทธิหน้าที่ของตน มีความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม ใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และมีความกระตือรือร้นที่จะแก้ปัญหา ตลอดจนมีความกล้าที่จะยอมรับผิด และผลเสียจากการกระทำของตน

**หลักความคุ้มค่า (Value for Money)** เป็นการบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม มีความสูญเสียเกิดขึ้นน้อยที่สุด ในแง่หนึ่งจึงเป็นเรื่องของประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขณะที่ในระดับประชาชนก็ต้องรู้จักประหยัด ไม่ฟุ่มเฟือย นอกจากนี้ยังต้องมีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ มีการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่สูญเสียไป เพื่อให้เกิดความยั่งยืน ในฐานทรัพยากร ซึ่งหากพิจารณาองค์ประกอบพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลแล้ว ก็ให้เห็นได้ว่าหลักการดังกล่าวจะเป็นประโยชน์หากนำมาปรับใช้กับการบริหารจัดการและการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับพื้นที่เกาะสมุย



### 3. แนวคิดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Autonomy)

ไม่เพียงแต่ต้องมีหลักการส่งเสริมศักยภาพความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับรอง และแนวคิดธรรมาภิบาลเท่านั้น หากแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุก ๆ รูปแบบจำต้องมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินการของตนเองในทุกมิติ (Dimensions) อาทิ อำนาจหน้าที่ การบริหารด้านการคลัง และการบริหารงานบุคคล ภายใต้หลักความเป็นอิสระนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องสามารถตัดสินใจได้เองว่าภารกิจใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำ ไม่ควรทำ และในการขับเคลื่อนภารกิจเหล่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดหาทรัพยากรมาจากที่ใด

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหลักการสำคัญของหลักการการกระจายอำนาจ (Decentralization) อันเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตย และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงานในฐานะหน่วยงานในที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ (Service Providers) ของท้องถิ่นที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือการสร้างประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น (Local Democracy) และเพื่อการพัฒนาชุมชน (Community Development) ทั้งนี้ การที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดความเป็นอิสระขององค์กรดังกล่าว (Local Autonomy) ก็เพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการและผลประโยชน์ของท้องถิ่น (Benefits to the Locality) อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น ซึ่งปกครองโดยคนท้องถิ่นและเพื่อคนท้องถิ่นอย่างแท้จริง อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างความเสมอภาค ความเท่าเทียมกัน และสิทธิความเป็นพลเมือง เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อประชาชนของผู้บริหารท้องถิ่นที่ต้องบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนที่เลือกตั้งตนเข้ามาตามหลักการการกระจายอำนาจบนพื้นฐานของอุดมการณ์ประชาธิปไตยของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีบริบทเฉพาะตนที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ และความสามารถแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้องตรงจุด ตอบสนองต่อความต้องการของแต่ละท้องถิ่นในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบจำต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง เพื่อที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กล่าวมาทั้งหมดได้

#### 4. แนวคิดเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยมีลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ด้วยผลสืบเนื่องมาจาก “ลักษณะเฉพาะ” ของท้องถิ่นนั้น ๆ และด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ใช้กับพื้นที่ทั่วประเทศไม่มีความเหมาะสมกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้อง “ออกแบบ” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ขึ้นเพื่อให้รับผิดชอบภารกิจนี้ สำหรับลักษณะของเขตพื้นที่ที่มีการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ โดยหลักการแล้วการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่นั้น จำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ด้วย ในบางพื้นที่ที่มีความแตกต่างจากพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ หรืออาจจะมีเหตุผลความจำเป็นอย่างอื่นที่ทำให้การดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปดำเนินการได้ผลไม่ดีเท่าที่ควร ก็จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเฉพาะหรือเป็นรูปแบบพิเศษเข้ามาดำเนินการแทน ทั้งนี้ การกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย เพื่อที่จะได้มีการกำหนดรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมที่เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น เป็นการปกครองที่เน้นหนักในด้านของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือการแก้ไขสภาพปัญหาที่เป็นอยู่ โดยลักษณะที่พบเห็นโดยทั่วไปได้แก่การปกครองในพื้นที่ที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

##### 4.1 เขตนครหลวงหรือเขตพื้นที่ที่เป็นเมืองหลวง

โดยทั่วไปแล้ว การปกครองในเขตนครหลวงของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างก็มีลักษณะที่พิเศษแตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบปกติทั่วไป เนื่องด้วยสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ โครงสร้างสังคม อาทิ จำนวนประชากร ภารกิจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ ทำให้เขตการปกครองในนครหลวงมักจะแตกต่างจากเขตการปกครองในรูปแบบอื่น ยกตัวอย่างสำหรับในประเทศไทย คือ กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างองค์กรที่แตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ กล่าวคือ มีสภากรุงเทพมหานคร (โดยมี

## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร) มีสภาเขต (สมาชิกสภาเขต) มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยเขตพื้นที่ที่เป็นเมืองหลวงของประเทศจะเป็นบริเวณที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังเป็นศูนย์รวมของส่วนราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จึงทำให้มีประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่อพยพโยกย้ายเข้ามาเป็นประชากรแฝง (มีได้แจ้งย้ายที่อยู่กับสำนักทะเบียนราษฎร) ไม่ว่าจะเป็เหตุผลทางด้านการทำงาน การศึกษา ฯลฯ (ในเขตกรุงเทพมหานคร) ทำให้การจัดรูปแบบการบริหารจัดการต้องแตกต่างไปจากพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาได้ การจัดรูปแบบการบริหารจัดการเมืองหลวงจึงต้องคำนึงถึงศักยภาพในการจัดการกับปัญหาของเมืองหลวงได้ดี ต้องเป็นรูปแบบที่มีความคล่องตัวสูง เมืองหลวงที่มีการจัดรูปแบบเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร กรุงปารีส (ประเทศฝรั่งเศส) และมหานครโตเกียวของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

## 4.2 เขตพื้นที่ชายแดน

เขตพื้นที่หรืออาณาบริเวณที่เป็นชายแดน เป็นพื้นที่ที่มีมักจะเสี่ยงต่อการประสบกับปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยและโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านความมั่นคง ดังนั้น ในการบริหารปกครองพื้นที่ส่วนนี้จึงมีความละเอียดอ่อนเป็นพิเศษ กล่าวคือ หน่วยงานที่เข้าไปดูแลในพื้นที่ควรจะมีอำนาจบางประการที่จะสามารถตัดสินใจในการดำเนินการที่ทันท่วงทีเมื่อเกิดวิกฤติการณ์บางอย่างขึ้น เพื่อให้สามารถรับกับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ ในกรณีการบริหารจัดการเขตพื้นที่ในลักษณะดังกล่าวนี้ มีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนและอาจสามารถนำมาปรับใช้ในเขตบริเวณพื้นที่ชายแดนของประเทศไทยได้ คือ การปกครองแบบ “เขตแขวง” หรือ “ภาค” (Regions) ในประเทศอิตาลี ดังเช่นในเขตเกาะซิซิลีเยีย ซึ่งมีปัญหาในด้านของการก่อความไม่สงบเกี่ยวกับการแยกตัวเป็นเอกราช หรือในกรณีของเขตวาลเด ดาโอस्ता ที่มีเขตปลอดศุลกากร มีพลเมืองที่พูดภาษาฝรั่งเศส และภาษาฝรั่งเศสกับภาษาอิตาลีใช้ได้เท่ากันในโรงเรียนและในทางการบริหาร เป็นต้น

## 4.3 แหล่งท่องเที่ยว

เขตพื้นที่บริเวณที่เป็นเมืองท่องเที่ยว นั้น มักจะมีการกระจุกตัวของประชากรอยู่ในบริเวณที่เป็นศูนย์รวมการบริการการท่องเที่ยวหรือในพื้นที่ที่มีสถานที่ท่องเที่ยว

ซึ่งในพื้นที่ส่วนนี้จะมีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าส่วนอื่นของพื้นที่ ลักษณะของการดำเนินชีวิตของประชาชนจะมีความแตกต่างจากในพื้นที่ส่วนอื่น ทำให้ความต้องการในการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานก็ต่างกันไปด้วยกับพื้นที่ส่วนอื่น ด้วยเหตุนี้ เมืองท่องเที่ยวหลายแห่งจึงมักมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นเพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่ดังกล่าวได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม

#### 4.4 พื้นที่เกาะและชนบท

เกาะและพื้นที่ชนบทที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ห่างไกลความเจริญนั้น มักจะเป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลจากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้า ในเรื่องการให้บริการกับประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว นอกจากนี้ ความต้องการในเรื่องของการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานยังมีอยู่มาก การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นให้มีหน้าที่รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะนอกเหนือไปจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจึงเป็นเรื่องที่สมควรอย่างยิ่ง แต่ทั้งนี้ความแตกต่างในเรื่องลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ การดำเนินชีวิตของประชาชน จำนวนประชากร ฯลฯ จึงมักจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

#### ข้อมูลและวิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่ผสมผสานวิธีการศึกษาในเชิงปริมาณ (Quantitative Methods) โดยมีวิธีดำเนินการศึกษาที่หลากหลายเพื่อเก็บข้อมูลและตีความสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย โดยพิจารณาจากปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informance) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพัฒนาเกาะสมุย

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยจะทำการสำรวจหนังสือ เอกสาร บทความ งานวิจัย หนังสือ ตำราบันทึกจากสื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อมูลจากแหล่งข้อมูล ห้องสมุด เว็บไซต์ และจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

## 2. การศึกษาวิจัยภาคสนาม (Field Research)

## 2.1 วิธีการศึกษา

(1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth interview) กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่นและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ฝ่ายการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ข้าราชการทั้งภายในและภายนอกท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุย และตัวแทนประชาชนบางส่วน

(2) การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุย

(3) การตอบแบบสอบถาม (Questionnaire) ในการดำเนินการตอบแบบสอบถามที่มุ่งสอบถามถึงความคิดเห็นของประชาชนในเขตอำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่มีต่อเทศบาลนครเกาะสมุย

## 2.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มประชากรที่คัดเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่างที่ในการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์ (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) โดยใช้การคัดเลือกอย่างเจาะจง (Specific Sampling) เฉพาะผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและพร้อมที่จะให้ข้อมูลกับทีมศึกษาวิจัย ซึ่งประกอบด้วย เครือข่ายโรงแรม ข้าราชการในสำนักงานเทศบาลนครเกาะสมุย และเครือข่ายภาคประชาสังคม รวมทั้งสิ้น 8 เครือข่าย

## 3. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย แบบสอบถามแบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi - structured interview) โดยไม่มีคำถามหรือคำตอบที่เป็นระบบ โดยแนวคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์จะใช้คำถามหลัก (Main Questions) ในการสร้างบทสนทนา แต่หากไม่สามารถได้คำตอบในประเด็นที่ปรากฏเป็นรายละเอียดของปัญหา ทีมวิจัยจะมีคำถามเจาะลึก (Probing Questions) ที่สร้างขึ้นจากรายละเอียดของแต่ละประเด็นที่ได้สืบค้นจากงานวิจัยเพื่อใช้ในการสัมภาษณ์เพิ่มเติมประกอบกับข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์

คำถามหลักที่ใช้ในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกนั้น จะมุ่งให้ได้มาซึ่งสภาพปัญหา ด้านสาธารณสุขโรคและด้านสิ่งแวดล้อมของเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี พร้อมทั้งเสนอ แนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยการสัมภาษณ์ในลักษณะแบบกึ่งมีโครงสร้างนี้ จะทำให้ การสัมภาษณ์มีความยืดหยุ่นและลื่นไหลไปตามสถานการณ์ และได้ข้อมูลในเชิงลึก มากกว่าแบบคำถามที่มีลักษณะเป็นข้อคำถามที่มีโครงสร้าง อย่างไรก็ตาม ทีมวิจัยได้ ทำการหาความเที่ยงตรงในเนื้อหา (Content Validity) จากผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพและมีความรู้เกี่ยวข้องกับ การวิเคราะห์สภาพปัญหาในพื้นที่ท่องเที่ยว โดยข้อคำถามในลักษณะการสัมภาษณ์ ประกอบไปด้วย (1) สภาพปัญหาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เกาะสมุยในปัจจุบัน (2) ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง (กายภาพและชีวภาพ) (3) จุดแข็ง/ทุนทางสังคมในพื้นที่ และ (4) ข้อจำกัดของการแก้ไขปัญหา

#### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการแตกย่อยข้อมูลและ นำมารวมกันทีหลัง (Taking apart and pulling together) (Stake, 2010) กล่าวคือ เป็นการนำข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์และข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารมาแตกย่อย เป็นส่วน ๆ โดยพิจารณาจากความเหมือนและความคล้ายคลึงกันของข้อมูล หลังจากนั้น จะนำข้อมูลทั้งหมดในแต่ละส่วนมาพิจารณาเพื่อหาความสัมพันธ์และสร้างเป็นประเด็นหลัก ในที่สุด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้ทราบถึงภาพรวมของปัญหาที่เกิดขึ้นกับพื้นที่ เกาะสมุยอย่างรอบด้าน อันจะนำไปสู่การวางแนวทางการแก้ไขในส่วนข้อเสนอนั้นได้ อย่างเป็นระบบ

### ผลการศึกษา

#### 1. รูปแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเกาะสมุยในปัจจุบัน

เกาะสมุยประกอบด้วยเกาะย่อยต่าง ๆ รายล้อมจำนวน 18 เกาะ มีพื้นที่ ทั้งหมดประมาณ 252 ตารางกิโลเมตร เฉพาะพื้นที่เกาะสมุยมีเนื้อที่ 228 ตารางกิโลเมตร มีโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่จำแนกการบริหารงานภาครัฐออกเป็น ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลางประกอบด้วย หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งสังกัดราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจ รวมจำนวน 32 หน่วยงาน

## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

ขณะเดียวกันก็มี “อำเภอเกาะสมุย” เป็นราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่แบ่งการปกครองออกเป็น 7 ตำบล 39 หมู่บ้าน และมี “เทศบาลนครเกาะสมุย” เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่มีโครงสร้างการบริหาร ประกอบด้วย สภาเทศบาลนครเกาะสมุย และนายกเทศมนตรีนครเกาะสมุย

## 1.1 สภาเทศบาลนครเกาะสมุย

สภาเทศบาลนครเกาะสมุย ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 24 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง มีประธานสภาเทศบาล จำนวน 1 คน และรองประธานสภาเทศบาล จำนวน 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล โดยประธานสภาและรองประธานสภาจะดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาล สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลนคร คือ การพิจารณาและออกกฎหมายของเทศบาลที่เรียกว่า “เทศบัญญัติ” การตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานของเทศบาล เช่น การตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี การอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริง และการให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ ตามมาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 20 มาตรา 48 ทวิ มาตรา 48 สัตตแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

## 1.2 นายกเทศมนตรีนครเกาะสมุย

นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง มีรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี จำนวนไม่เกิน 4 คน และที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี จำนวนรวมไม่เกิน 5 คน เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลนครเกาะสมุยตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย โดยนายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 เตรส เช่น การกำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย การสั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล การแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี

ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี การวางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย การรักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ เป็นต้น

### 1.3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเกาะสมุย

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเกาะสมุยคืออำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งจำแนกเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ และอำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ

#### 1.3.1 อำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ

อำนาจในส่วนนี้ของเทศบาลนครเกาะสมุยเป็นอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลนครทุกแห่งทั่วประเทศที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดขึ้นในภายในเขตเทศบาลนครนั้น ๆ ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2594 ซึ่งครอบคลุมไปถึงการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองตามมาตรา 50 และมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย โดยมีบริการสาธารณะที่เทศบาลนครเกาะสมุยต้องจัดทำ รวม 22 กิจการ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันและระงับโรคติดต่อ เป็นต้น

นอกจากนั้น เทศบาลนครเกาะสมุยยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 รวม 31 กิจการ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ การสาธารณสุขการ การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศกำหนด เป็นต้น



## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

อนึ่ง มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันยังได้กำหนดให้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยต้องจัดทำแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแผนฯ ฉบับแรกได้มีการ จัดทำเมื่อปี พ.ศ. 2545 สำหรับปัจจุบันการดำเนินการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามแผนฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551

## 1.3.2 อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 57 ได้กำหนดให้ เทศบาลนครอาจจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตพื้นที่ของตน รวม 12 กิจกรรม เช่น การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน การบำรุง และส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การจัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและ เด็ก การจัดให้มีและบำรุงโรงพยาบาล การจัดให้มีบริการสาธารณสุข เป็นต้น

## 1.4 วิธีการจัดทำบริการสาธารณะ

เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ นอกเหนือ จากการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง เทศบาลนครเกาะสมุยอาจดำเนินการตาม กรอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ร่วมกับบุคคลอื่นโดยการก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นใน บริษัทจำกัด ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 57 ตรี กำหนดไว้ คือ บริษัทจำกัดนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็น สาธารณูปโภค และเทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้น จัดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร ส่วนตำบลหรือสุขาภิบาลถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือหุ้นนั้นรวมกัน โดยจะต้อง ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ในบริษัทจำกัดที่เทศบาล ร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขประการแรกและประการที่สองย่อมไม่นำมา ใช้บังคับกับการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดของเทศบาล อีกนัยหนึ่งคือเทศบาล สามารถก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดที่ไม่มีเอกชนร่วมถือหุ้นอยู่ เพื่อดำเนินการ จัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล โดยต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทย

### 1.5 งบประมาณของเทศบาลนครเกาะสมุย

งบประมาณของเทศบาลนครเกาะสมุยจำแนกเป็นงบประมาณรายได้ และงบประมาณรายจ่าย

#### 1.5.1 งบประมาณรายได้

เทศบาลนครเกาะสมุยอาจมีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 66 กำหนดไว้ 9 รายการ ดังนี้

- (1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมาย

กำหนดไว้

- (3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- (4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- (5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ

ซึ่งการกู้เงินดังกล่าวเทศบาลจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

สำหรับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นที่กำหนดเรื่องรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ นั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 ได้กำหนดให้มีการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้เทศบาลอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้จากแหล่งที่มาต่าง ๆ รวม 20 รายการ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตามมาตรา 24 (3) และมาตรา 25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็น

## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

หน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรโดยออก  
ข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 24 (4) แล้วไม่เกินร้อยละ 30  
ของอัตรากาสิโนที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บเป็นต้น

เมื่อพิจารณางบประมาณรายได้ของเทศบาลนครเกาะสมุยใน  
ปีงบประมาณ 2561 ตามเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561  
เทศบาลนครเกาะสมุยได้จัดทำประมาณการรายรับ เป็นเงินรวมทั้งสิ้น จำนวน 693 ล้านบาท  
โดยเป็นรายได้ที่จัดเก็บเอง 280.20 ล้านบาท รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้  
217.80 ล้านบาท และรายได้ที่รัฐบาลอุดหนุน 195 ล้านบาท

## 1.5.2 งบประมาณรายจ่าย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 67 ได้กำหนดให้  
เทศบาลอาจมีรายจ่ายได้ตามรายการต่าง ๆ รวม 9 รายการ ดังนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้าง
- (3) เงินตอบแทนอื่น ๆ โดยการจ่ายเงินค่าตอบแทนให้แก่ประธาน  
สภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล และการจ่ายเงินค่าเบี้ยประชุม  
ให้แก่กรรมการที่สภาเทศบาลแต่งตั้งขึ้นต้องดำเนินการตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทย  
กำหนด
- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าวัสดุ
- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- (8) เงินอุดหนุน โดยการจ่ายเงินอุดหนุนนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบ  
สภาเทศบาลนครเกาะสมุยและผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุมัติแล้ว
- (9) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบ  
ของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

โดยกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง วิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาของเทศบาล และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่น ๆ ของเทศบาลปีละ 1 ครั้ง

สำหรับในปีงบประมาณ 2561 เทศบาลนครเกาะสมุยได้กำหนดประมาณการรายจ่ายจากงบประมาณ ตามเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 รวมเป็นเงิน 693 ล้านบาท โดยจำแนกเป็นรายจ่ายงบกลาง 147.43 ล้านบาท งบบุคลากร 203.88 ล้านบาท งบดำเนินงาน 0.21 ล้านบาท งบลงทุน 93.55 ล้านบาท งบรายจ่ายอื่น 0.06 ล้านบาท และงบเงินอุดหนุน 34.82 ล้านบาท

## 2. ข้อค้นพบ: บทเรียนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของเกาะสมุย

2.1 การบริหารจัดการขยะอย่างมีส่วนร่วมภายใต้การจัดการของเครือข่ายภาคประชาสังคม

เป็นที่ทราบโดยทั่วกันถึงสถานการณ์ปัญหาขยะล้นเมืองสมุย แต่ในขณะเดียวกันพบกลไกการบริหารจัดการขยะโดยชุมชน และภาคประชาสังคมที่หลายภาคส่วนตระหนักและเห็นความสำคัญในการจัดการขยะอย่างเป็นระบบ ดังเช่น เครือข่ายธุรกิจโรงแรม โรงพิมพ์ ประชาชน (ปราชญ์ชาวบ้าน) ฯลฯ ที่ปัจจุบันมีการบริหารจัดการขยะอย่างต่อเนื่อง โดยมองร่วมกันว่า (1) การบริหารจัดการขยะต้องเริ่มจากตนเอง โดยการตระหนักู้และลงมือปฏิบัติ (2) เรียนรู้การจัดการขยะที่สามารถทำได้ง่าย และทำให้เป็นวิถีชีวิต (3) การจัดการขยะต้องทำให้ครบวงจร ไปสู่การบริหารจัดการ “ขยะเป็นศูนย์” โดยมีตัวอย่างการบริหารจัดการขยะโดยชุมชนท้องถิ่น ดังนี้

### 2.1.1 การบริหารจัดการขยะอย่างครบวงจรของโรงพิมพ์ต้นแบบ

ซึ่งดำเนินการมามากกว่า 10 ปี พบการจัดการขยะตั้งแต่ต้นทางจนปลายทางที่ทำให้ขยะเป็นศูนย์ กล่าวคือ โรงพิมพ์จะมีการคัดแยกขยะ 6 ประเภทขยะ (มีการคัดแยกให้ละเอียด) มีการทำน้ำ EM ในโรงพิมพ์ แจกจ่ายให้พนักงานและเครือข่ายชุมชนที่มีการจัดการขยะ มีบ่อย่อยขยะเปียกเพื่อทำปุ๋ย โดยใช้ น้ำ EM เอง ตลอดจนมีระบบบำบัดน้ำเสียของโรงพิมพ์จนได้ตะกอนที่นำมาผลิตเป็นอริฐบล็อกร ทั้งนี้พบว่า มีการปลูกผักปลอดสารพิษควบคู่ไปด้วย เหล่านี้ถือเป็น Best Practice ของการจัดการขยะใน

## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

พื้นที่ ที่เป็นต้นแบบให้กับเครือข่ายชุมชนบริเวณใกล้เคียง และมีการขยายชุมชน ตลอดจนมีการทำงานร่วมกับเทศบาลนครเกาะสมุย

## 2.1.2 การบริหารจัดการขยะของเครือข่ายธุรกิจโรงแรม

มีเครือข่ายโรงแรมส่วนหนึ่งที่ยุบรวมกันเพื่อการบริหารจัดการขยะและสร้างภาพลักษณ์โรงแรมเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีการคัดแยกขยะ เช่น ขยะแห้ง ขยะพลาสติกขยะ แพลงเป็นกองทุนสวัสดิการสำหรับพนักงานโรงแรม ขยะเปียกจะมีการทำบ่อขยะ เพื่อทำเป็นปุ๋ยและใช้บำรุงต้นไม้ในโรงแรมตลอดจนแจกจ่ายไปยังเครือข่ายด้วย เป็นต้น ทั้งนี้ บางโรงแรมพบว่า มีประเด็นเรื่องการประหยัดพลังงานและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมร่วมด้วย

(1) ที่มาของโรงแรมบริการจัดการขยะ เนื่องด้วยเกาะสมุยเป็นเมืองท่องเที่ยว ซึ่งขยะเป็นผลกระทบจากการท่องเที่ยวโดยตรง ที่ผ่านไม่มีระบบการบริหารจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพส่งผลให้ไม่สามารถจัดการขยะเก่าและขยะใหม่ที่เกิดขึ้นได้ อีกทั้งความเป็นเมืองท่องเที่ยวตามด้วยธุรกิจการโรงแรม ร้านอาหาร ซึ่งจะมีขยะปริมาณมากทั้งขยะเปียกและขยะแห้ง แม้ที่ผ่านมาจะมาเตาขยะที่เข้ามาช่วยจัดการขยะ ความชื้นจากขยะส่งผลให้เตาเผาขยะพังจนไม่สามารถซ่อมได้ ตรงนี้ถือเป็นบทเรียนร่วมกันทางโรงแรมจึงเริ่มจัดการขยะด้วยตนเอง และพัฒนาเป็น “การบริหารจัดการขยะแบบครบวงจร”

(2) การจัดการขยะแบบครบวงจรของโรงแรม ซึ่งดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะ 10 ปี จนครบวงจรในฐานะ Green Hotel จากการศึกษาพบบทเรียนการจัดการขยะที่สำคัญของโรงแรมละไมวันทา บีช รีสอร์ท โดยเป็นการพัฒนาระบบการจัดการขยะที่สอดคล้องเหมาะสมกับวิถีของโรงแรม มุ่งเน้นปรับวิถีคิดและพฤติกรรมของพนักงานโรงแรมร่วมด้วย กล่าวคือ

ประการแรก ผู้บริหารโรงแรมตระหนักว่า “ขยะเป็นของเรา” ฉะนั้น “เราต้องจัดการขยะเรา” จากจุดเริ่มต้นของการคัดแยกขยะ เนื่องด้วย “แยกขยะเพราะขยะล้นโรงแรม” เน้นให้แยกขยะเปียก ออกจากขยะแห้ง ขยะใบไม้ กิ่งไม้ และทำน้ำ EM ซึ่งน้ำ EM จะมีบ่อหมัก และใช้ขยะเปียกประเภทผลไม้ที่มีรสเปรี้ยว ซึ่งน้ำ EM ที่ทำมีการพัฒนาลองผิดลองถูก แล้วน้ำ EM มาย่อยสลายขยะจำพวกกิ่งไม้ใบไม้ ที่ใช้ทำเป็นปุ๋ย

เพื่อใส่ตามต้นไม้ของโรงแรม ส่วนขยะที่คัดแยกก็นำไปขาย สำคัญคือ กำหนดให้เป็นนโยบายของโรงแรม “นโยบายครัวต้องมีถังขยะแยก”

ประการที่สอง การบริหารจัดการขยะต้องทำให้เป็นนโยบายของโรงแรม มุ่งปรับวิธีคิดและพฤติกรรมของพนักงานโรงแรม โดย “แยกขยะเพื่อขาย” ทำให้ขยะเป็น “ขยะสวัสดิการ” โดยรายได้จากขยะนั้นนำมาเป็นกองทุนกู้ยืมให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่โดยไม่มีดอกเบี้ย เป็นกลวิธีที่ใช้ในการปรับทัศนคติและปรับพฤติกรรม ว่า “ขยะเป็นสิ่งที่มีคุณค่า” จากทัศนคติกลายเป็นพฤติกรรม ปัจจุบันถือเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่ว่าด้วยเรื่องการบริหารจัดการขยะ

ประการที่สาม โรงแรมเน้นการ “บริหารจัดการขยะครบวงจร” สู่ “โรงแรมขยะเป็น 0” ลดใช้สิ่งที่จะกลายเป็นขยะ สร้างระบบการจัดการขยะตั้งแต่ต้นทาง จนถึงปลายทาง กล่าวคือ มีการคัดแยกขยะเปียก ขยะแห้ง ทำน้ำหมัก EM เพื่อใช้ในการทำปุ๋ยหมักระบบปิด จากเศษกิ่งไม้ ใบไม้ เช่น ลดการใช้โฟม ฯลฯ โดยมีนโยบายขององค์กรคือ “ขยะที่เทศบาลมาจัดเก็บจะต้องมีน้ำหนักเบาที่สุด”

ประการที่สี่ “ขยะสร้างเครือข่าย” ในการจัดขยะมีการประสานเครือข่ายเพื่อขออาหารสดหรืออาหารหมดอายุที่จะมีใช้เพื่อทำปุ๋ยหมัก เช่น แฟมิลีมาร์ท 15 สาขา โรงเรียนรอบโรงแรม ฯลฯ ทั้งหมดมีแนวความคิดว่า “จะให้ขยะหมดไป ไม่สามารถทำเพียงลำพังได้ ต้องช่วยกัน” จึงมีการประสานเครือข่ายเพื่อให้เข้ามามีเรียนรู้และมีส่วนร่วมในการจัดการขยะ

ประการที่ห้า นวัตกรรมจากขยะ เกิดจากการเรียนรู้และพัฒนา ระบบการจัดการขยะของโรงแรมทำให้เกิดนวัตกรรมการจัดการขยะ เช่น เครื่องบดย่อยกิ่งไม้ ใบไม้เป็นปุ๋ย โดยใช้เครื่องบดลูกมะพร้าว เป็นเครื่องบดขนาดเล็กที่เหมาะสมใช้ในโรงแรม หรือบดปุ๋ยหมักไขมัน/ใบไม้/เศษอาหารแบบระบบปิดเพื่อป้องกันการซึมลงสู่พื้นดินและกันกลิ่นรบกวน ซึ่งไขมันและน้ำ EM ที่ทำเองเป็นตัวเร่งปฏิกิริยาให้ย่อยสลายเศษใบไม้ กิ่งไม้บดได้อย่างรวดเร็ว หรือการจัดทำบันทึกปริมาณขยะที่ทิ้ง โดยจะจดรายละเอียด ประเภทขยะ ปริมาณขยะแต่ละชนิดที่ได้ ราคาได้จากขยะรีไซเคิล เป็นต้น

ประการที่หก โรงแรมบริหารจัดการขยะ สู่โรงแรมประหยัดพลังงาน “กรีนโฮเทล” นอกจากการจัดการขยะ ยังมีการค้าเนินการเกี่ยวกับการประหยัดพลัง

## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

ได้แก่ ประหยัดน้ำ ประหยัดไฟ โดยเข้าโครงการ Green Hotel ของกระทรวงทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม ดังเช่น การจัดการการซักผ้า รีดผ้าแบบประหยัดไฟ ซึ่งโรงแรมจะไม่รีดผ้าปูที่นอน แต่เรียนรู้ที่จะปูนอนแบบภูมิปัญญา คือ เย็บมุ้งผ้าปู ใช้หลักคิดรัดมุ้งที่นอนซึ่งเมื่อปูผ้าจะตึงโดยไม่ต้องรีด และเลือกใช้ผ้าปูที่เนื้อผ้านุ่มและไม่ยับง่าย อีกทั้งยังผ่อนแรงพนักงานแม่บ้านที่ทำหน้าที่อีกด้วย หรือการประหยัดพลังงานไฟฟ้า โดยไม่ซักผ้าพร้อมกันทีเดียว ทุกเครื่อง แต่ซักทีละเครื่อง 1 ชั่วโมง 1 ตู้อะ หรือ การประหยัดไฟฟ้าโดยไม่แยกมิเตอร์น้ำ ซึ่งช่วยในการประหยัดน้ำไฟฟ้า เป็นวิธีการง่าย ๆ ที่โรงแรมเรียนรู้ผ่านหน่วยงานเครือข่าย

## 2.1.3 การบริหารจัดการขยะโดยเครือข่ายชุมชน

กรณีบ้านู๋ เป็นเกษตรกรชาวสวนที่มีวิถีการผลิตไร้สารพิษ โดยการทำปุ๋ยหมัก ทำน้ำ EM ใช้เองในการดูแลสวนทุเรียน และสวนผลไม้แบบผสมผสาน ตลอดจนมีการถ่ายทอดให้กับลูกหลานร่วมด้วย ทั้งนี้ยังพบว่า บ้านู๋และสามี กำลังฟื้นฟูวิถีการทำนาแบบดั้งเดิมในพื้นที่เกาะสมุย ซึ่งครั้งอดีตการปลูกข้าวกินเอง เป็นวิถีหนึ่งของคนสมุย

2.2 การใช้ประเด็นสิ่งแวดล้อมและภาคประชาสังคมมาขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมกับคนสมุย”

โดยธรรมชาติของเมืองท่องเที่ยวการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีน้อย เกาะสมุยก็ไม่ได้มีความแตกต่างจากที่อื่นในประเด็นนี้ และเนื่องด้วยโครงสร้างของประชากรที่มีความหลากหลาย แล้วคนในชุมชน ที่มองว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตนเองไม่ได้เป็นคนก่อให้เกิดปัญหา คนข้างนอกต่างหากที่เข้ามาทำให้เกิดขึ้นกับพื้นที่ มีความรู้สึกแล้วว่าแล้วทำไมตนเองจะต้องมารับผิดชอบ ความหวงแหนในถิ่นที่อยู่ลดลง เนื่องจากมีประชากรแฝงที่จำนวนมาก การสร้างการมีส่วนร่วมจึงเป็นเรื่องยาก

อย่างไรก็ตาม แนวทางหนึ่งที่เทศบาลเมืองสมุยกำลังพยายามผลักดัน คือประเด็นสิ่งแวดล้อมที่จะต้องใช้ภาคประชาสังคมเข้ามาร่วม โดยมีฐานคิดสำคัญที่ว่า การใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียวในการดูแลเมืองไม่เพียงพอ ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมร่วมรับรู้ปัญหา ร่วมป้องกันและร่วมกันพัฒนา ต้องดึงทุกคนมาร่วมมือกันจะอยู่ต่างคนต่างอยู่ไม่ได้ จะต้องมีส่งเสริมการสร้างการมีส่วนร่วม เพราะเชื่อว่าทุกคนยอม

กลัวปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อตนเองโดยเฉพาะในเรื่องของสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกาะสมุย มีจุดเด่นอยู่ที่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เพราะฉะนั้นทุกคนก็เป็นห่วงว่า ถ้าสิ่งแวดล้อมไม่ดี สังคมไม่น่าอยู่ นักท่องเที่ยวก็ไม่อยากมาเที่ยว ซึ่งทางเทศบาลเชื่อว่า ทุกคนจะมีความกังวลในประเด็นดังกล่าวนี้ร่วมกัน จึงมีการเริ่มทำงานโดยผ่านประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการทำงานเชิงพื้นที่ในแต่ละโซนโดยมีการดำเนินโครงการทั้งในภาคประชาชน และสถานประกอบการ ตลอดจนการผลักดันให้โรงเรียนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อเป็นการเชื่อมโยงกิจกรรมลงสู่ระดับชุมชนในลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

โครงการที่ทำก็จะเป็นโครงการการแก้ปัญหาในเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะในเรื่องของสถานประกอบการ ซึ่งมีความชัดเจนคือ จะต้องให้สถานประกอบการมีการจัดการขยะที่ดี มีการจัดการขยะตั้งแต่ต้นทางให้มากที่สุด ตอนนี้สถานประกอบการที่เป็น Zero Waste ไม่ว่าจะอยู่ในเรื่องของขยะ ทั้งของสถานประกอบการขนาดเล็กและการโรงแรม แม้จะยังไม่มีการดำเนินการ 100% แต่ก็สามารถสร้างความตระหนักและการลงมือทำได้ บางสถานประกอบการสามารถจัดการในพื้นที่ของตนเอง แต่ในขณะเดียวกัน บางโรงแรม ก็ไม่สามารถจัดการได้ บางโรงแรมสามารถทำได้และก็มีศักยภาพที่จะสามารถช่วยเหลือโรงแรมอื่นได้ด้วย จะเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และช่วยเหลือกัน เป้าหมายหลักก็คือจะอย่างไรให้เกิดการจัดการขยะในพื้นที่ได้อย่างยั่งยืน

### 2.3 ว่าด้วยเรื่องของ “พลังซื้อสีเขียว”

ใช้ฐานแนวคิดของการกำจัดขยะในเชิงพื้นที่เพื่อก่อให้เกิดความยั่งยืน ที่ผ่านมาเทศบาลเมืองเกาะสมุยได้ดำเนินโครงการด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ถ้าหากเกิดปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อมก็นำคนในสังคมมาประชุมร่วมกัน มาลงมือทำร่วมกัน แต่สองอย่างนี้ยังไม่เพียงพอ จึงได้คิดต่อยอดนำเอาเรื่องของเศรษฐกิจเข้ามาด้วย ด้วยเห็นว่าเรื่องเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ ผู้ที่มีจิตอาสาควรได้รับผลประโยชน์ด้วย เพราะว่ากฎหมายไม่ได้เป็นเครื่องมือที่แข็งแรงที่จะสามารถบังคับให้ทุกคนจัดการได้ ฉะนั้นเพื่อการไปสู่ความยั่งยืน จึงจำเป็นต้องเพิ่มกลไกเศรษฐกิจ ในการขับเคลื่อนความยั่งยืน ซึ่งพลังซื้อสีเขียวนี้ก็คือการแปรรูปขยะเปียกจากร้านค้า สถานประกอบการให้กลายเป็นสินค้าทางการเกษตร เช่น น้ำหมัก ปุ๋ย และจำหน่ายให้แก่เครือข่ายในพื้นที่ ซึ่งได้เริ่มดำเนินการ



## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

ในพื้นที่บ่อผุดซึ่งเป็นเขตที่มีร้านอาหารและโรงแรม พลังซื้อสี่เหลี่ยมวันนี้ รัฐต้องทำงาน 2 ส่วน คือ ส่วนของการใช้กฎหมายที่เป็นหน้าที่อยู่แล้วเป็นตัวบังคับใช้กฎหมาย และส่วนของการสร้างการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ เพื่อที่จะให้ทุกคนช่วยกันลดปัญหาและป้องกันปัญหามากกว่าที่รัฐจะต้องรับมือ

## 3. ข้อเสนอของภาคีเครือข่ายต่อแนวทางการพัฒนาเกาะสมุย

ข้อเสนอของภาคีเครือข่ายต่อแนวทางการพัฒนาเกาะสมุย สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการที่จะจัดการปัญหาที่สั่งสมมานาน การจัดคุณภาพชีวิตที่สมดุลระหว่างการเติบโตของเมืองกับการมีชีวิตที่มั่นคง ยั่งยืน จึงมีการกล่าวถึง การพัฒนาเกาะสมุยที่จะต้องสร้างความสมดุลระหว่างความเจริญเติบโตทางการท่องเที่ยวกับสังคมและวิถีชีวิตชุมชน ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจกับการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ระบบสาธารณสุขที่รองรับชีวิตที่ดี มีระบบสาธารณสุขที่เป็นสากล มีมาตรฐาน ระบบขนส่งมวลชนที่พร้อม สะดวก ปลอดภัย การบริหารจัดการสาธารณสุขที่สอดคล้องกับการเติบโต และสามารถควบคุมได้ การเท่าทันการเติบโตโดยการพัฒนาความรู้ ยกระดับศักยภาพให้เท่าทันระบบทุนนิยมการท่องเที่ยวบนฐานที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยชุมชนมีส่วนร่วม หมายรวมถึง การดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชน นักท่องเที่ยว และประชากรแฝงในรูปของแรงงาน ซึ่งหากอนาคตเกาะสมุยยกระดับเป็นพื้นที่ปกครองพิเศษ การบริหารจัดการตนเองโดยชุมชนท้องถิ่นถือเป็นปัจจัยสำคัญ ที่จะต้องได้รับการพัฒนา สร้างเสริมศักยภาพ และยกระดับขบวนการ/ภาคีเครือข่ายให้เข้มแข็งพร้อมไปกับกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ดังนั้น สามารถสรุปข้อเสนอของเครือข่ายต่อการพัฒนาชุมชนเกาะสมุย ดังนี้

## 3.1 ข้อเสนอต่อแนวทางการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต

(1) ปรับพื้นที่วิถีชุมชนคนสมุย ทั้งนี้เนื่องจากมีเครือข่ายภาคประชาชน และเครือข่ายชุมชนที่มีวิถีชีวิตดั้งเดิม และถือครองอาชีพดั้งเดิม

(2) ควรจะจัดให้มีการวางแผนและกำหนดนโยบายทางสังคม เช่น “การพัฒนาคุณภาพชีวิต” “การปรับพื้นที่วิถีคนสมุย” “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ/เชิงอนุรักษ์” “การบริหารจัดการขยะอย่างมีส่วนร่วม” “นิเวศชีวิต นิเวศธรรมชาติ” “การพัฒนากลุ่มทางสังคม” เหล่านี้ เป็นสิ่งที่สามารถกระทำการในพื้นที่เกาะสมุยได้

### 3.2 ข้อเสนอต่อแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1) ควรมีกฎหมายท้องถิ่น เพื่อกำหนดและควบคุมการปลูกสร้างและจำนวนห้องพักที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ต้องมีการควบคุมโดยผังเมือง ที่จะต้องมีการกำหนดพื้นที่ควบคุม ร่วมกับพิจารณาถึงการรुकู้พื้นที่ป่า/ทรัพยากรธรรมชาติทั้งพื้นที่ภูเขา และพื้นที่ชายทะเล

(2) ควรจะมีการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปรับภูมิทัศน์ให้สอดคล้องกับความเป็นเกาะสมุย

(3) จัดการปัญหาเร่งด่วนอย่างขยะล้นเมืองให้เร็วที่สุด โดยต้องระดมพลเมือง สมุย และภาคเครือข่ายทุกภาคส่วน เพื่อแก้ไขปัญหาที่เรื้อรังมานาน ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาขยะล้นเมือง ขยะหมักหมมที่มีขนาดเสนตัน ตลอดจนขยะใหม่ที่มีจำนวนมากนั้น ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งมลภาวะทางอากาศ (กลิ่น) และมลภาวะทางน้ำ (สารพิษตกค้าง) จะจำเป็นต้องหามาตรการเร่งด่วนจัดการ แม้ว่าจะมีนโยบายที่จะดำเนินการแต่จำเป็นต้องผลักดันให้นโยบายเกิดผลโดยเร็ว

(3) วางแนวทางการบริหารจัดการขยะ ที่เน้น “กำจัดขยะล้นเมือง ควบคุมและจัดการกับขยะสายตา วางระบบการบริหารจัดการขยะอย่างมีส่วนร่วม กำหนดและบังคับใช้กฎระเบียบว่าด้วยเรื่องการบริหารจัดการขยะอย่างเข้มข้น” กล่าวคือ ข้อเสนอระบบการบริหารจัดการขยะของเมืองเกาะสมุย จำเป็นต้องมีการดำเนินการเน้นการมีส่วนร่วม ควบคู่ไปกับกำหนดและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง สำคัญรอช้าไม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากการสำรวจสถานการณ์ พบว่า “ปัญหาขยะเป็นความต้องการเร่งด่วน” ที่ชุมชนมีความต้องการดำเนินการ ด้วยส่งผลกระทบต่ออย่างรอบด้านทั้งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทำลายระบบทรัพยากรธรรมชาติที่สร้างมลพิษ/มลภาวะอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของเมืองเกาะสมุย ดังนั้น นโยบายและแผนงานหนึ่งของการจัดการเมืองเกาะสมุยจำเป็นต้องมีวาระเรื่อง “การบริหารจัดการขยะ” เป็นวาระเร่งด่วนภายใต้การจัดการอย่างมีส่วนร่วมและโปร่งใส

(4) ส่งเสริมให้มีการทำฝายมีชีวิตในคลอง 11 คลองรอบเกาะสมุย ทั้งนี้จะทำให้มีน้ำใช้อย่างเพียงพอตลอดทั้งปี ซึ่งจะสามารถกักเก็บน้ำได้ถึง 500 ลูกบาศก์เมตร ในคลองธรรมชาติของเกาะสมุย โดยถือเป็นข้อเสนอที่ต้องระดมความร่วมมือและ

## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

สร้างการตระหนักรู้เพื่อสร้างการมีส่วนร่วม และขับเคลื่อนให้กลายเป็น “วิถีสร้างฝายมีชีวิต” ทั้งนี้นอกจากจะเป็นการฟื้นแหล่งกักเก็บน้ำตามธรรมชาติแล้ว ยังเป็นการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมด้วย

## 3.3 ข้อเสนอต่อแนวทางการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค

(1) การส่งเสริมให้เกาะสมุยเป็นเมืองปลอดภัย (ข้อเสนอของเครือข่ายพลเมือง สมุย) กล่าวคือ การสร้างความปลอดภัยในระบบการคมนาคมขนส่งมวลชนถือว่าเป็นอย่างยิ่ง ฉะนั้น ทุกฝ่ายจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่ได้มาตรฐานและปลอดภัย ซึ่งมีหลักการ 5 ข้อสำคัญ ได้แก่ Engineering (การออกแบบทางด้านวิศวกรรมจราจร) Enforcement (การบังคับใช้กฎหมาย) Education (การให้ข้อมูล) EMS (งานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้บริการทางการแพทย์ แบบฉุกเฉิน) Evaluation (การติดตามและประเมินผล เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขอย่างทันท่วงที) ทั้งนี้ การสร้างเมืองปลอดภัย สำคัญอยู่การสร้างจิตสำนึกและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้รถ ใช้ถนน ตลอดจนการจัดทำผังเมืองที่สอดคล้องเหมาะสม ผสานกับการจัดทางเดินเท้า ทางจักรยาน หรือระบบขนส่งมวลชนที่มีมาตรฐานและปลอดภัย

## 3.4 ข้อเสนอต่อแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวสมุย

ควรจะฟื้นฟูและพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองเกาะสมุยที่แปรผันให้เป็น “การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์” “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” ด้วยทุนทางสังคมความเป็นสมุยในหลายมิติ เช่น ความหลากหลายทางชีวภาพ ความเป็นวิถีชีวิตวัฒนธรรม

## 3.5 ข้อเสนอต่อการบริหารจัดการเกาะสมุย

(1) การทำให้เกาะสมุยเป็นเมืองพิเศษปกครองตนเอง (พื้นที่พิเศษ) จะต้องมีความชัดเจนและรอบคอบ ทั้งนี้เนื่องจากเกาะสมุยเป็นพื้นที่ที่เป้าหมายของกลุ่มผลประโยชน์ เจือปนไขที่ว่าด้วยเรื่องของผู้นำ หรือผู้ที่เข้ามาบริหารจัดการเกาะสมุย จะต้องมีความเข้าใจในบริบทความเป็นสมุย ในขณะเดียวกันภาคีเครือข่ายภาคพลเมือง ชุมชน และท้องถิ่นจะต้องมีความเข้มแข็ง เน้นการขับเคลื่อนกลไกการบริหารจัดการเกาะบนฐานคิดธรรมาภิบาล และมีกลไกตรวจประเมินผลอย่างมีส่วนร่วมโปร่งใสอย่างเนื่อง

ประการแรก “ทีมบริหาร” และ “ทีมปฏิบัติงาน” เป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญ ทั้งนี้ จะมีผลต่อการบริหารจัดการเกาะสมุยเป็นอย่างยิ่ง โดยจะต้องเป็น

บุคคลที่เข้าจะและรักในความเป็นสมุย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนร่วมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ใส่ใจงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นเกาะสมุยเป็นหลักสำคัญ

ประการที่สอง “นโยบายเฉพาะเชิงพื้นที่” และ “การวางระบบบริหารจัดการ” จำเป็นจะต้องกำหนดนโยบายเฉพาะพื้นที่ที่สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ของเกาะ สมุย เพื่อแก้ไขปัญหาได้ทั้งระยะสั้นและการพัฒนาในระยะยาวร่วมด้วย ตลอดจนจะต้องวางระบบการบริหารจัดการที่เน้นการมีส่วนร่วมบนฐานธรรมาภิบาล โดยเฉพาะการกำหนดให้ภาคประชาชน / ขบวนการชนเป็นกลไกหลักสำคัญสำคัญในการเข้ามีส่วนร่วมการบริหารจัดการเกาะ

ประการที่สาม ความเข้มแข็งของภาคประชาชนและภาคีเครือข่ายในพื้นที่เกาะสมุย โดยเฉพาะจะต้องทำให้ระบบการพัฒนาเกาะสมุยบนฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญต่อการพัฒนา ฉะนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวางระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนและการตรวจสอบอย่างโปร่งใส ดังเช่นที่ผ่านมา

(2) ควรจะมุ่งเน้นการพัฒนาทางสังคมโดยเครือข่ายภาคประชาชนสังคมที่มีความเข้มแข็งให้เป็นกลไกการขับเคลื่อนในพื้นที่เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง สำคัญ คือ “การผลักดันให้เครือข่ายภาคประชาสังคมของเมืองเกาะสมุย” เข้าไปมีส่วนร่วมมีระบบโครงสร้างการพัฒนาของเมืองเกาะสมุยทั้งในระบบที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ

4. ประมวลข้อเสนอต่อแนวทางการพัฒนาเมืองเกาะสมุยด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และสาธารณสุข

จากกรอบแนวคิดการศึกษาด้านสังคม ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ระบบสาธารณสุขปโลก ที่มีฐานแนวคิดการจัดการตนเองชุมชนท้องถิ่น เป็นแนวทางในการศึกษาพบว่า บริบททางสังคม ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และระบบสาธารณสุขปโลกของเกาะสมุยนั้น กำลังถูกทำลายและเติบโตอย่างไม่สอดคล้องกับบริบทโครงสร้างสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง หมายรวมถึงวิถีชีวิตโดยรวม อาจกล่าวได้ว่า การเป็นเมืองท่องเที่ยวที่เติบโตอย่างทำลายคุณภาพชีวิต แต่ในขณะเดียวกันพบการแก้ไขปัญหาและพัฒนาแนวทางการจัดการทางสังคม ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และสาธารณสุขปโลกโดยภาคีเครือข่ายอย่างมีศักยภาพและดำเนินการต่อเนื่องเป็นระยะเวลานานจนถึงเป็นฐานรากสำคัญของการพัฒนาเมืองเกาะสมุย

## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

งานวิจัยเรื่อง นโยบายการจัดการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย : กรณีศึกษาเกาะสมุย (Kanokporn Sridokmai & Pasin Soponbun, 2016) มีข้อค้นพบที่น่าสนใจเมื่อนำมาประยุกต์เพื่อการสร้างสรรคการท่องเที่ยวที่ลดภาวะเสี่ยงและแก้ไขปัญหาสังคม ทศพยากรสิ่งแวดล้อม และระบบสาธารณสุขโรค กล่าวคือ

ประการแรก การจัดการการท่องเที่ยวของเกาะสมุย จะต้องส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก โดยมุ่งพัฒนาและปรับปรุงระบบโลจิสติกส์เพื่อการท่องเที่ยว การสร้างเครือข่ายคมนาคมระบบเชื่อมโยงการเดินทางท่องเที่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน

ประการสอง การท่องเที่ยวของเกาะสมุย เป็นการพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน เน้นการฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวเสื่อมโทรมให้มีความความเหมาะสมบูรณตลอดจนพัฒนาการท่องเที่ยวให้เป็นกลุ่มการท่องเที่ยวเพื่อเชื่อมโยงระหว่างแหล่งท่องเที่ยวหลัก แหล่งท่องเที่ยวรอง ยกกระตือการท่องเที่ยวสู่มาตรฐานสากล บนฐานการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างมีส่วนร่วม มีระบบ มีมาตรฐาน และมีคุณภาพ

ประการสาม การพัฒนาเศรษฐกิจการท่องเที่ยว เป็นเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ กิจกรรม นวัตกรรม เพิ่มมูลค่าการท่องเที่ยวด้วยคุณค่า การป้องกันความปลอดภัย ตลอดจนเสริมสร้างความเข้มแข็งและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรด้านการท่องเที่ยวบนฐานชุมชนนำเที่ยว ตลอดจนกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมให้กับประชาชนในพื้นที่

ประการสี่ การสร้างภาพลักษณ์การท่องเที่ยวเกาะสมุย ให้เป็นภาพลักษณ์เชิงสร้างสรรค์ มีความสุข มีคุณภาพชีวิต สร้างความเชื่อมั่นให้นักท่องเที่ยว สร้างกระแสการท่องเที่ยวที่มุ่งเน้นการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน

ประการสุดท้าย การท่องเที่ยวของเกาะสมุย จะต้องเป็นการท่องเที่ยวที่มีการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน (ธุรกิจ) ภาคประชาชน/ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างมีส่วนร่วม

ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของงานวิจัยเรื่อง แนวทางการจัดการอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวเพื่อความยั่งยืนทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิต : กรณีศึกษา อ.เกาะสมุย จ.สุราษฎร์ธานี ที่ให้ข้อเสนอว่า ควรจะจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในมิติใหม่ โดยเน้น กิจกรรมที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ในเชิงลึกมากยิ่งขึ้น เน้นการฟื้นฟูวิถีชีวิตเชื่อมประสานกับการท่องเที่ยวที่เป็นมิตร ตลอดจนจัดทำแผนนโยบายที่มุ่งการจัดการเมืองเกาะสมุยที่ปลอดภัย ปลอดภัย เป็นสุข เหล่านี้สะท้อนถึง ข้อเสนอต่อการพัฒนาเกาะสมุยอันเกิดจากการเติบโตของการเป็นเกาะท่องเที่ยว กลายเป็นอัตลักษณ์ของเกาะสมุยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคม ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และระบบสาธารณสุขไปถนัด การจัดการการท่องเที่ยวของเกาะสมุยจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะทำให้การท่องเที่ยวไม่ทำลายชีวิต ชุมชน และสังคม

ดังนั้น ข้อเสนอต่อแนวทางการพัฒนาเกาะสมุย จึงต้องขับเคลื่อนบน ฐานคิดการจัดการตนเองโดยชุมชนท้องถิ่น จึงจะสามารถออกแบบและบริหารจัดการ ได้อย่างสอดคล้องเหมาะสม ดังที่มีการกล่าวถึง ทุนศักยภาพของเกาะสมุย ที่จะเป็นกลไก ในการขับเคลื่อนต่อไป

### สภาพปัญหาของพื้นที่เกาะสมุย

#### 1. สภาพปัญหาด้านรูปแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกาะสมุย

##### 1.1 ปัญหาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเกาะสมุย

เมื่อพิจารณาหน้าที่และอำนาจของเทศบาลนครเกาะสมุยตามพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 56 และมาตรา 57 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 16 และมาตรา 35 ประกอบ กับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารเทศบาลนครเกาะสมุย (Ramnert Jaikhang, Interview: 11<sup>th</sup> January 2018) พบว่า แม้ในระดับกฎหมาย นโยบาย และแผนงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการกำหนดให้ราชการส่วนกลาง ถ่ายโอนหน้าที่และภารกิจด้านการจัดทำบริการสาธารณะไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างครอบคลุมในทุกมิติ แต่ในทางปฏิบัติหลายภารกิจก็ยังไม่ได้มีการถ่ายโอนไปให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาข้อจำกัดด้านหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการ

## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

สาธารณะจึงยังเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุยที่เป็นเมืองท่องเที่ยวสำคัญ และมีสภาพทางภูมิศาสตร์ สังคม ชุมชน และเศรษฐกิจแตกต่างจากเทศบาลนครอื่น ๆ เนื่องจากโครงสร้างการบริหาร และหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว “ไม่เพียงพอ” ต่อการบริหารจัดการในเชิงพื้นที่ ทำให้การพัฒนาและการจัดทำบริการ สาธารณะยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในเกาะสมุยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 1.2 ปัญหางบประมาณที่ไม่เพียงพอ

สำหรับปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณมีผลโดยตรงต่อขีดความสามารถ ในการให้บริการสาธารณะและการพัฒนาพื้นที่ในภาพรวมของเทศบาลนครเกาะสมุย เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ต่าง ๆ ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลในปัจจุบันยังไม่เพียงพอต่อการดำเนินการตามภารกิจหน้าที่ในพื้นที่เกาะสมุยที่เป็นเมืองธุรกิจท่องเที่ยวที่สำคัญและมี สภาพทางภูมิศาสตร์เป็นเกาะ ซึ่งต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญและเครื่องมือใน การดำเนินการแตกต่างจากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ รวมทั้งต้องใช้บ งบประมาณที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นไปด้วย

## 1.3 ปัญหาด้านการประสานงานและบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ในพื้นที่

เนื่องจากในพื้นที่เกาะสมุยมีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจ เกี่ยวข้องกันหลายหน่วยงาน แต่ยังขาดการบูรณาการแผนงานที่เอื้อต่อการรองรับ การขยายตัวของพื้นที่ร่วมกัน เมื่อต่างคนต่างทำ ขาดการประสานความร่วมมือ จึงทำให้ เกิดความซ้ำซ้อน สิ้นเปลืองงบประมาณ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม ขาดความรอบด้าน และขาดความยั่งยืน โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาที่มีความเชื่อมโยงและ ส่งผลกระทบต่อเนืองไปยังด้านอื่น ๆ เช่น การบริหารจัดการเรื่องถนนสายหลักของ เกาะสมุย การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในมิติต่าง ๆ ดังนั้น การบูรณาการแผนงาน ระหว่างองค์กรภาครัฐจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย และเป็นความท้าทาย ที่จะต้องพัฒนาระบบบริหารจัดการของเทศบาลนครเกาะสมุยในเชิงบูรณาการ

## 2. สภาพปัญหาด้านสาธารณสุขโรคและด้านสิ่งแวดล้อมของพื้นที่เกาะสมุย

สภาพปัญหาด้านสาธารณสุขโรคและด้านสิ่งแวดล้อมของพื้นที่เกาะสมุย จำแนกเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านสวัสดิการสังคมและคุณภาพชีวิต และปัญหาด้านสาธารณสุขโรค

### 3.1 ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

#### 3.1.1 ทรัพยากรธรรมชาติถูกรุกทำลายและทำลาย

พื้นที่เกาะสมุยเคยอุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ แต่ปัจจุบันความหลากหลายดังกล่าวถูกทำลายและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลจากพัฒนาเมืองที่ไม่มีแบบแผนและไม่สอดคล้องกับพื้นที่ ทั้งในมิติทางกายภาพชีวภาพและวิถีชีวิตโดยเกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงของฐานทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ คือ แหล่งน้ำธรรมชาติถูกรุกทำลาย เนื่องจากได้มีการปิดกั้นทางน้ำ ถมที่ดินทับลำน้ำเพื่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง จึงทำให้แหล่งน้ำมีจำนวนลดลง สวนทางกับความต้องการอุปโภคบริโภคของชุมชนและนักท่องเที่ยวที่มีจำนวนมากขึ้น อีกทั้งปัญหาเรื่องขยะและสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ ที่ถูกทิ้งไปในลำห้วยทำให้เกิดมลพิษ ความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและวิถีชีวิตของผู้คนที่อาศัยอยู่ในเกาะสมุย นอกจากนี้ เนื่องจากมีขยะที่สะสมอยู่ในพื้นที่กว่า 300,000 ตัน จึงทำให้เกิดมลภาวะทางอากาศจากบ่อขยะ ส่งผลต่อการดำเนินชีวิตของคนที่อยู่บริเวณใกล้เคียง ทั้งเรื่องของกลิ่นเหม็น สุขภาวะ และอาจเป็นแหล่งกระจายเชื้อโรคต่าง ๆ สู่ชุมชนด้วย

นอกจากนั้น ยังมีพืชและต้นไม้พื้นถิ่นถูกรุกทำลาย โดยเฉพาะสวนมะพร้าวในอดีตคนเกาะสมุยนิยมปลูกมะพร้าวเป็นพืชเศรษฐกิจและเป็นแหล่งรายได้สำคัญ บริเวณโดยรอบเกาะสมุยจึงมีทิวทัศน์สวยงาม แต่ปัจจุบันพบว่าการขายที่ดินและสวนมะพร้าวให้นายทุนนำไปสร้างโรงแรม รีสอร์ท จึงทำให้สวนมะพร้าวมีจำนวนลดลง ปัจจุบันเหลือสวนมะพร้าวเพียงร้อยละ 40 เท่านั้น

ปัญหาที่สำคัญอีกประการ คือ ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ อันเนื่องมาจากเกาะสมุยถือเป็นพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง จึงส่งผลให้ที่ดินในเกาะสมุยมีมูลค่าสูง และนำไปสู่ปัญหาการบุกรุกพื้นที่เพื่อการพาณิชย์และอสังหาริมทรัพย์ มีการลักลอบบุกรุกพื้นที่ภูเขาและป่าเพื่อทำธุรกิจท่องเที่ยว



## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

## 3.1.2 ปัญหาขยะ

ปัญหาขยะในพื้นที่เกาะสมุย จำแนกเป็น 3 สถานการณ์สำคัญ คือ ขยะล้นเกาะ ขยะสายตา ระบบการบริหารจัดการขยะที่ไม่มีประสิทธิภาพ

(1) สถานการณ์ขยะล้นเกาะ นับเป็นปัญหาต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลานานที่เป็นผลมาจากการเติบโตของเมืองอย่างไม่มีระบบจนเกิดขยะล้นบ่ออย่างควบคุมไม่ได้ แม้จะมีเตาเผาขยะ แต่การเผาขยะที่ขาดการคัดแยกก็ส่งผลให้เตาเผาพัง ผลกระทบที่ตามมาจากการไม่สามารถจัดการขยะเดิม และขยะใหม่ก็มีปริมาณการจัดเก็บอย่างต่อเนื่องและมีปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นถึงวันละประมาณ 150 - 250 ตัน กล่าวคือ การทับถมของขยะเก่าไม่มีการคัดแยก และขยะใหม่ที่ทับถมส่งผลให้เกิดมลพิษทางน้ำ เนื่องจากจุดตั้งของบ่อขยะอยู่บริเวณแหล่งต้นน้ำ น้ำขยะที่หมักหมมถูกชะล้างซึมลงสู่แหล่งต้นน้ำ และส่งผลให้เกิดมลภาวะทางอากาศ อย่างกลิ่นขยะที่มีความรุนแรงมากเหล่านี้ เป็นสถานการณ์ที่จะต้องมีการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ซึ่งระบบการบริหารจัดการขยะที่จะนำเข้ามาจัดการกับขยะเดิมที่ทับถมควรจะเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพสูงและสามารถจัดการได้อย่างเบ็ดเสร็จ มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย และไม่ทำให้เกิดผลกระทบอื่น ๆ ตามมา ในขณะที่เดียวกันจะต้องมีการวางแผนและพัฒนาระบบการบริหารจัดการขยะใหม่ หรือ การทำให้ขยะใหม่เกิดน้อยลงจนเป็น “0” ทั้งนี้ ควรจะสร้างมาตรการจัดการเมือง โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมสูงสุดในการดำเนินการ

(2) ขยะสายตา เมื่อไม่สามารถควบคุมระบบการจัดการขยะได้ ทำให้เกิดมลภาวะทางสายตาและส่งผลเสียต่อทัศนียภาพของเกาะสมุย ภาพปรากฏการณ์ที่พบได้แก่ เอกชนบุกรุกและถือครองพื้นที่สาธารณะ ทั้งบนภูเขา ดงสวนมะพร้าว ชายหาด บดบังความสวยงามทางธรรมชาติ มีการทิ้งขยะเกลื่อนกลาดทั้งบริเวณข้างทาง ชุมชน และแหล่งตลาดสาธารณะ เกิดเพิงร้านค้าและร้านอาหารที่ก่อสร้างที่ไม่ได้รับอนุญาต รุกล้ำทางเท้าและพื้นที่ผิวการจราจร ป้ายโฆษณาที่ติดตั้งอย่างไม่เป็นระเบียบ เป็นต้น

(3) ระบบการบริหารจัดการขยะที่ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากสมุยเป็นพื้นที่เกาะ การขนส่งขยะออกนอกเกาะเป็นกิจกรรมที่ยุ่งยากและสิ้นเปลืองทรัพยากร ประกอบกับปัญหาประชากรและนักท่องเที่ยวภายในเกาะสมุยมีจำนวนมาก จึงก่อให้เกิดปัญหาการทิ้งขยะไม่เป็นไปตามจุดที่กำหนดและปัญหาขยะล้นเกาะ ซึ่งวิธีการจัดการขยะ

และสิ่งปฏิภูลยังใช้วิธีการดั้งเดิมคือการฝังกลบและการเผา ก่อให้เกิดปัญหามลพิษตามมา เช่น คิวพิษ กลิ่นขยะ น้ำเน่าเสียที่ไหลจากกองขยะซึมลงสู่ดินและแหล่งต้นน้ำซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของเกาะสมุย

### 3.1.3 น้ำท่วม

สภาพพื้นที่ของเกาะสมุยมีถนนรอบเกาะสายเดียว ปัญหาใหญ่ที่สุดของเกาะ คือ น้ำท่วม เนื่องจากถนนอยู่ตรงกลาง ขณะที่พื้นที่เกาะสมุยมีภูเขารอบเกาะ เมื่อน้ำไม่มีที่ไปจึงต้องไหลผ่านถนนไปลงทะเล เวลาที่ฝนตกจึงเกิดปัญหาน้ำท่วม

## 3.2 ปัญหาด้านสวัสดิการสังคมและคุณภาพชีวิต

### 3.2.1 ระบบการบริหารจัดการเมืองยังให้ความสำคัญกับการวางแผนมิติต่างสังคมน้อย

เทศบาลนครเกาะสมุยเป็นการท่องเที่ยวเชิงพาณิชย์จึงส่งผลให้เกิดภาวะการควบคุมไม่ได้ การกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองและผังเมืองไม่สอดคล้องกับบริบททั้งเชิงกายภาพ ภูมิศาสตร์ และวิถีชีวิตของความเป็นเกาะสมุย มุ่งเน้นการท่องเที่ยวเชิงเศรษฐกิจและปล่อยให้เติบโตอย่างไร้การควบคุม เช่น การไม่มีผังเมืองกำหนดเขตก่อสร้างโรงแรม รีสอร์ท แม้ต่อมาจะมีการกำหนดเพื่อควบคุมการเติบโตของธุรกิจโรงแรม รีสอร์ท แต่การดำเนินการขณะนี้ไม่สามารถควบคุมได้ ส่งผลต่อการเกิดขยะทางสายตา บดบังภูมิทัศน์ การทิ้งร้างของรีสอร์ท ป้ายโฆษณา ซึ่งสภาพดังกล่าวล้วนสะท้อนถึง “การแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ” ทั้งยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต วิถีชีวิต การกินดีอยู่ดีของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เกาะสมุย

### 3.2.2 ความเป็นคนเกาะสมุยถูกทำลาย

เมื่อนักท่องเที่ยวได้ไปเยือนเกาะสมุยมักจะคุ้นชินกับภาพของ โรงแรม รีสอร์ท ร้านอาหาร ร้านสะดวกซื้อ และสิ่งบริบริการนักท่องเที่ยว ที่สำคัญผู้คนจำนวนมากที่มาเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ จากการเก็บข้อมูลพบว่า มีการตั้งคำถามของคนในพื้นที่เกาะสมุยโดยเฉพาะบริเวณแหล่งท่องเที่ยว เช่น หาดเฉวง หาดละไมว่า “คนสมุยอยู่ที่ไหน?” เพราะในการท่องเที่ยวที่พัฒนาไปไกลแล้วนั้น ไม่มีความเชื่อมโยงกับวิถีชีวิตหรือการท่องเที่ยวที่ทำให้เข้าใจถึงวิถีคนสมุยแต่อย่างใด ทั้งการท่องเที่ยวเชิงนิเวศเชิงอนุรักษ์ หรือเชิงวิถีวัฒนธรรม ไม่ได้มีการกล่าวถึงซึ่งสิ่งเหล่านี้ ทำให้ความเป็น

## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

อัตลักษณ์ของท้องถิ่นและประเพณี วัฒนธรรม วิถีชีวิตที่มีคุณค่าเลือนหายไปและถูกกลืนกลาย เนื่องจากการท่องเที่ยวเชิงเศรษฐกิจ (การท่องเที่ยวเชิงพาณิชย์) ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตและการทำมาหากินของคนในพื้นที่

ฉะนั้น วิถีการท่องเที่ยวของเกาะสมุยที่มุ่งเน้นท่องเที่ยวเชิงเศรษฐกิจ (การท่องเที่ยวเชิงพาณิชย์) จึงทำลายวิถีชีวิต การทำมาหากิน แม้จะสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจเชิงพื้นที่ แต่รายได้เป็นของนักลงทุนข้ามถิ่นมากกว่าที่จะกระจายรายได้สู่ประชาชนในพื้นที่ กล่าวคือ “เกิดการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียม” จึงอาจกล่าวได้ว่า “เกาะสมุยกำลังตกอยู่ในภาวะที่ถูกแสวงหาผลประโยชน์จากนักลงทุนต่างถิ่น”

## 3.2.3 ประชากรมีความหนาแน่น

เกิดการหลั่งไหลของประชากรเข้ามาในพื้นที่เกาะสมุยจนกลายเป็น “กลุ่มประชากรแฝง” คือ การเข้ามาอยู่อาศัยอย่างควบคุมไม่ได้ ส่งผลกระทบต่อความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย วิถีชีวิต สัดส่วนของงบประมาณที่ได้รับในการพัฒนารายหัว (ประชากรที่มีทะเบียนอยู่ในพื้นที่) เมื่อเทียบกับประชากรที่มีอยู่จริง จึงส่งผลกระทบต่อปริมาณที่ใช้ในการพัฒนา และส่งผลสืบเนื่องให้เกิดผลกระทบอื่นตามมา เช่น อาชญากรรม ชยะ สิ่งแวดล้อม ฯลฯ สภาพการณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลต่อการอุดหนุนงบประมาณเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่จัดสรรตามรายหัว ประชากรที่มีที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน ซึ่งประชากรจริงกับประชากรตามทะเบียนมีสัดส่วนทวีคูณ โดยเฉพาะงบประมาณในการพัฒนาสาธารณสุขปลอดภัยและบริหารด้านสวัสดิการสังคม เป็นปัญหาด้านสังคมที่ได้รับผลกระทบอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การพัฒนาสาธารณสุขปลอดภัย ระบบสาธารณสุขการแพทย์ การศึกษา ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มต่าง ๆ

## 3.2.4 สภาวะเมืองท่องเที่ยวที่ยั่งยืน

หลายพื้นที่ในประเทศไทยที่เป็นเมืองท่องเที่ยว สุดท้ายจะมีคำตอบเดียวกัน คือ สถานที่ท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยวถูกทำลาย เพราะฉะนั้นก็สะท้อนให้เห็นว่าภาครัฐยังไม่มีเครื่องมือที่จะใช้ในการพัฒนาประเทศไปสู่สภาวะของเมืองท่องเที่ยวที่ยั่งยืนได้ ประเทศไทยมีความพยายามส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวขึ้นมา แต่ไม่มีแผนในการพัฒนาเมืองท่องเที่ยว ไม่มีกรอบการพัฒนาเพื่อค้นหาหรือสนับสนุนอัตลักษณ์ของท้องถิ่นตลอดจนการรักษาแหล่งท่องเที่ยวให้คงความงามตามธรรมชาติ กลับเน้นให้เกิดการลงทุนอย่างเสรี

ไม่มีเครื่องมือที่จะสามารถกำกับการลงทุน ซึ่งจะสามารถช่วยป้องกันปัญหาได้ แต่ปัจจุบันภาครัฐยังทำงานตามหลังไม่มีแผนมารองรับการขยายตัวของการท่องเที่ยว ภาคเอกชนมีความพร้อมในเรื่องเงินทุน มีกฎหมายรองรับ มีสิทธิและเสรีภาพในการลงทุน ตรงข้ามกับภาครัฐมักจะทำงานในเชิงของการแก้ปัญหา พอทำงานในเชิงแก้ปัญหาบางประมาณที่ใช้ในการแก้ปัญหาจึงไม่สามารถแก้ได้หมด ปัญหานั้นจึงถูกสะสมและมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น

### 3.3 ปัญหาด้านสาธารณูปโภค

สาธารณูปโภคที่ยังประสบปัญหาในการบริหารจัดการเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่เกาะสมุย คือ ไฟฟ้า น้ำ การคมนาคม และบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน

#### 3.3.1 ปัญหาด้านไฟฟ้า

แม้เกาะสมุยจะไม่ค่อยมีปัญหาเรื่องระบบไฟฟ้าแต่ก็มีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการ เนื่องจากระบบไฟฟ้าใช้งบประมาณในการลงทุนสูงทำให้เสียงบประมาณเพื่อการดูแลสูง อีกทั้งบุคลากรที่รับผิดชอบในการดูแลยังมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับขนาดและความหนาแน่นของประชากรที่ใช้ชีวิตอยู่บนเกาะ เนื่องจากบนเกาะสมุยมีค่าครองชีพสูง ทำให้ขาดบุคลากรประจำการเพื่อดูแลระบบไฟฟ้าของเกาะสมุย ประกอบกับการขยายตัวของเมืองที่ขาดการควบคุมการก่อสร้าง และไม่สามารถบังคับใช้ระเบียบผังเมืองในการควบคุมการก่อสร้างได้ ส่งผลให้การจัดเก็บค่าไฟฟ้าตกหล่นและให้บริการไม่ทั่วถึง ทั้งนี้ หากไม่มีการควบคุมปริมาณการใช้ไฟฟ้า หรือสัดส่วนการเติบโตของความเป็นเมืองอย่างไร้ขีดจำกัด จะทำให้ผลกระทบตามมาคือภาวะระบบไฟฟ้าไม่เสถียรและไม่เพียงพอต่อความต้องการ หรือ อาจจะมีการลงทุนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าเพิ่มซึ่งถือเป็นต้นทุนการพัฒนาที่สูง

#### 3.3.2 การขาดแคลนน้ำ

การเติบโตของเมืองท่องเที่ยวทำให้อัตราการใช้น้ำทั้งประชาชนในพื้นที่ ประชากรแฝง และจำนวนนักท่องเที่ยวมีอัตราเพิ่มสูงขึ้น แม้เกาะสมุยจะเป็นเกาะที่ถือว่ามีแหล่งน้ำจืดลำดับต้น ๆ ของประเทศ แต่ด้วยสัดส่วนของจำนวนประชากรและนักท่องเที่ยวที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ส่งผลต่อปริมาณการใช้น้ำจืดเกิดสภาวะขาดแคลนน้ำสำหรับอุปโภคบริโภค ด้วยต้นทุนการผลิตสูง แต่เก็บค่าบริการต่ำ มีกำหนดราคามาตรฐานเดียวกัน มีการค้างชำระค่าน้ำ ซึ่งจากข้อมูลคณะทำงาน

## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

ด้านปัญหาการขาดแคลนน้ำ เครื่องช่วยพลเมืองสมุย พบอัตราการใช้น้ำจืด 8 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี มีการขุดเจาะน้ำใต้ดินและน้ำบาดาลมาใช้มากขึ้น ในขณะที่การขยายระบบท่อส่งน้ำขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานในพื้นที่ เนื่องด้วยแต่ละพื้นที่มีหน่วยงานรับผิดชอบคนละหน่วยงาน การขุดเจาะที่ลึกลงไปยังชั้นใต้ดินลึกขึ้น ตลอดจนแหล่งน้ำดิบมีจำกัดและเกิดภาวะเน่าเสียมากขึ้น จึงส่งผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำใต้ดินด้วยเช่นกัน

## 3.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการคมนาคม

จากข้อมูลของคณะทำงานศึกษาและเสนอวิธีแก้ไขปัญหาคោះสมุย กลุ่มเครื่องช่วยพลเมืองสมุย พบว่า เกาะสมุยมีถนนสายหลัก 1 สาย ที่มักเกิดอุบัติเหตุ อันเนื่องมาจากการออกแบบทางวิศวกรรมจราจรที่ไม่ได้มาตรฐานและมีจุดอับที่เสี่ยงต่อการเกิดอันตรายทางท้องถนนได้ง่าย พฤติกรรมการใช้รถใช้ถนนมีความเสี่ยง ตลอดจนยังขาดการบังคับใช้กฎหมายที่จริงจัง จึงเป็นสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุในพื้นที่เกาะสมุย อีกทั้งเมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้น ระบบแพทย์ฉุกเฉินก็มีข้อจำกัดในเรื่องบุคลากรและระบบการบริหารจัดการ

## 3.3.4 ระบบบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน

เนื่องจากประชากรในพื้นที่เกาะสมุยมีประชากรมากกว่าตามที่แจ้งไว้ในทะเบียนราษฎร งานบริการด้านสาธารณสุขที่เป็นบริการพื้นฐานแห่งรัฐจึงไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะงานบริการที่ให้กับกลุ่มประชากรแฝง ทั้งยังพบว่า โรงพยาบาลเมืองเกาะสมุยได้รับงบประมาณตามจำนวนประชากรที่อยู่ในทะเบียนราษฎร แต่ไม่เพียงพอกับจำนวนประชากรแฝง ประกอบกับจำนวนกัมนักท่องเที่ยวที่มหาศาล จึงทำให้มีจำนวนคนใช้มากกว่าจำนวนเตียงที่สามารถรองรับการรักษาพยาบาลได้

## ข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษาสภาพปัญหาของเกาะสมุยได้นำมาสู่การพิจารณาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงรูปแบบการบริหารเทศบาลนครเกาะสมุย และการแก้ไขปัญหา ด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และสาธารณสุขปโภค ดังนี้

## 1. การปรับปรุงรูปแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ เกาะสมุย

จากการทบทวนสภาพปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรของเทศบาลนครเกาะสมุย ในปัจจุบัน มีผลการศึกษาที่เสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารเทศบาลนครเกาะสมุยเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ให้สอดคล้องกับภารกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมทั้งรองรับและบริหารจัดการเมืองในฐานะที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของประเทศ โดยรูปแบบการบริหารท้องถิ่นที่จะนำมาประยุกต์ใช้นั้นจะต้องมีคุณลักษณะที่สำคัญ 6 ประการด้วยกัน คือ

ประการที่ 1 เป็นรูปแบบที่มีเอกภาพในการบริหารจัดการ กล่าวคือ ในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุยนั้นต้องมีการบริหารจัดการที่เป็นเอกภาพ มีองค์กรที่รับผิดชอบในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ โดยตรงทั้งเป็นผู้คิดค้นนโยบายและผู้ปฏิบัติบนพื้นฐานของความพร้อมด้านทรัพยากรทางการบริหารของตน และในขณะเดียวกันก็สามารถบูรณาการและประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีระบบและทันต่อสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลง

ประการที่ 2 เป็นรูปแบบที่ตอบสนองต่อปัญหาอย่างครอบคลุมและยั่งยืน กล่าวคือ ในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุยนั้นต้องมีการบริหารจัดการที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาอย่างครอบคลุมและยั่งยืน โดยจะต้องไม่ละเลยมิติใดมิติหนึ่งไป และจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมภายในของพื้นที่เป็นสำคัญ เพื่อสามารถทำให้การขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ อย่างเป็นองค์รวม และมีความยั่งยืน

ประการที่ 3 เป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการ กล่าวคือ ในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุยนั้นต้องการระบบการบริหารจัดการที่ดี สามารถเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันกลไกการบริหารจัดการก็สามารถปรับตัวและมีความยืดหยุ่นต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพื่อที่จะให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทัน่วงที และป้องกันไม่ให้เกิดการลุกลามของปัญหาอื่น ๆ ที่จะตามมา

## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

ประการที่ 4 เป็นรูปแบบที่กระจายโอกาสและความเสมอภาคระหว่างกลุ่มประชาชน กล่าวคือ ในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุยนั้นจะต้องเป็นรูปแบบที่การพัฒนาใด ๆ จะต้องเป็นการกระจายโอกาสและความเสมอภาคในมิติต่าง ๆ ให้กับประชาชนทุกกลุ่มในพื้นที่อย่างทั่วถึง โดยไม่กระจุกตัวอยู่กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ทั้งนี้ สำหรับกลุ่มทุนและธุรกิจจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม สำหรับการพัฒนาพื้นที่นั้นจะต้องมุ่งเสริมสร้างเศรษฐกิจฐานรากให้มีความเข้มแข็งเป็นสำคัญด้วย

ประการที่ 5 เป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับบริบททางภูมิศาสตร์ กล่าวคือ ในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุยให้ประชากรมีคุณภาพชีวิตที่ดี การมีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรที่มีความยั่งยืน มีการจัดวางผังเมืองที่ดี ตลอดจนมีความสะดวกในการด้านสาธารณสุข ปลอดภัย การคมนาคม การติดต่อสื่อสาร และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินนั้น สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งที่จะต้องคำนึงคือ รูปแบบการบริหารจัดการต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเฉพาะของพื้นที่และบริบททางภูมิศาสตร์

ประการที่ 6 เป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับแนวทางการพัฒนาประเทศในภาพรวม กล่าวคือ เนื่องจากปัญหาของเกาะสมุยมีผลกระทบเชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ ดังนั้น ในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุยจึงต้องมีการบริหารจัดการที่สอดคล้องและเหมาะสมกับแนวทางการพัฒนาประเทศในภาพรวม มีการประสานนโยบายและแนวทางการทำงานร่วมกันกับภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อผลักดันให้การพัฒนาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตาม สำหรับในประเด็นเป้าหมายภาพรวมของการพัฒนาในระดับประเทศนั้น เราอาจจะพิจารณาได้จากนโยบายการพัฒนาของรัฐบาลปัจจุบัน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เป็นต้น

ประการที่ 7 เป็นรูปแบบที่ให้ความสำคัญกับความโปร่งใสและธรรมาภิบาลในการบริหาร ทั้งนี้สืบเนื่องจากการที่ในอนาคตปัญหาต่าง ๆ ของเกาะสมุยนั้นวันจะยังมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมารับผิดชอบดูแลปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้น ก็ต้องมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ รวมทั้งทรัพยากรทางการบริหารที่เพียงพอหรือไม่ว่าจะเป็นการดำเนินงานประมาณ หรือบุคลากรก็ตาม เพราะฉะนั้นในการปรับปรุงระบบการบริหารจึงต้องให้ความสำคัญกับเรื่องของความโปร่งใสและธรรมาภิบาลในทางการบริหารให้มากยิ่งขึ้นด้วย โดยประชาชนหรือภาคประชาสังคมต้องสามารถที่จะตรวจสอบการบริหารงาน หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม อันจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้มากยิ่งขึ้นด้วย

คุณลักษณะข้างต้นเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการแก้ไข้ปัญหาของการบริหารงานของเทศบาลนครเกาะสมุยในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม จากคุณลักษณะดังกล่าวได้เคยมีการนำเสนอทางเลือกรูปแบบ (Model) สำหรับการบริหารจัดการเกาะสมุยที่สำคัญ 3 รูปแบบ คือ

- (1) รูปแบบ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ”
- (2) รูปแบบ “องค์กรมหาชนที่ทำหน้าที่เฉพาะด้านการท่องเที่ยว”

และ

(3) รูปแบบ “ผสมผสานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับองค์กรมหาชนทำหน้าที่เฉพาะด้านการท่องเที่ยว”

โดยที่แต่ละรูปแบบตามข้อเสนอทั้งสามข้างต้นนั้นจะมีโครงสร้างเชิงองค์กรและแนวทางการบริหารจัดการ รวมทั้งกระบวนการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไปในรายละเอียดปลีกย่อย แต่ลักษณะร่วมกันของรูปแบบทั้งสามดังกล่าว คือ การให้ความสำคัญกับการออกแบบโครงสร้างเชิงองค์กรและกระบวนการดำเนินงานที่มีเน้นความเป็นเอกภาพ มีความคล่องตัวและความยืดหยุ่นเป็นประการสำคัญเพื่อสามารถเป็นขับเคลื่อนภารกิจด้านการพัฒนาพื้นที่ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเกาะสมุย โดยการยกสถานะของเทศบาลนครเกาะสมุยไปเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษที่เรียกว่า “นครสมุย” และได้จัดทำร่างพระราชบัญญัตินครสมุย พ.ศ. .... พร้อมทั้งได้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ โดยมีสาระสำคัญของข้อเสนอ ดังนี้

1.1 การยกสถานะให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เรียกว่า “นครสมุย”

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมกับบริบทของสภาพปัญหาและความต้องการในปัจจุบันของเกาะสมุย คือ การยกสถานะให้เทศบาลนครเกาะสมุยเป็น “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” มีชื่อเรียกว่า “นครสมุย” โดยกำหนดให้มีกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะ คือ ร่างพระราชบัญญัตินครสมุย



## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

พ.ศ. .... ซึ่งเน้นโครงสร้างองค์กรและกระบวนการดำเนินงานที่เป็นเอกภาพและมีความคล่องตัว เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจด้านการพัฒนาพื้นที่ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นสำหรับการกำกับดูแลพื้นที่เกาะสมุยอย่างยั่งยืน โดยกำหนดโครงสร้างของ “นครสมุย” ที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ให้ประกอบด้วย สภานครสมุย นายกนกรสมุย และคณะกรรมการที่ปรึกษาและพัฒนานโยบายนครสมุย ดังนี้

## 1.1.1 สภานครสมุย

สภานครสมุย ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 24 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนครสมุย มีประธานสภานครสมุยคนหนึ่ง และรองประธานสภานคร 2 คนซึ่งมาจากการเลือกกันเองของสมาชิก โดยสภานครสมุยมีอำนาจหน้าที่หลักในการตราข้อบัญญัตินครสมุยขึ้นบังคับใช้ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานของนายกนกรสมุย และมีอำนาจหน้าที่สำคัญคือการอนุมัติงบประมาณ

## 1.1.2 นายกนกรสมุย

นายกนกรสมุย มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนครสมุยเช่นเดียวกับสภานครสมุย มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระ ไม่ได้ ทั้งนี้ นายกนกรสมุยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหาร เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติ และนโยบาย มีอำนาจในการอนุมัติกิจกรรม แผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับราชการเมืองสมุย รวมทั้งมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ซึ่งไม่ได้ดำรงสมาชิกสภานครสมุย เป็นรองนายกเมืองสมุย จำนวนไม่เกิน 4 คน เพื่อช่วยเหลือนายกนกรสมุยบริหารงานตามที่ได้รับมอบหมาย

## 1.1.3 คณะกรรมการที่ปรึกษาพัฒนานโยบายนครสมุย

คณะกรรมการที่ปรึกษาและพัฒนานโยบายนครสมุยเป็นองค์กรหนึ่งที่เป็นกลไกสำคัญในการบริหารนครสมุย รวมทั้งการกำกับและตรวจสอบกระบวนการทำงานของฝ่ายบริหารนครสมุยตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ปรึกษาและพัฒนานโยบายนครสมุย มีจำนวน 21 คน ประกอบด้วย ผู้แทนภาคราชการ และผู้แทนภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่เกาะสมุย และผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้

- กรรมการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี และผู้แทนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการในจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่นครสมุย ด้านการผังเมือง ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการท่องเที่ยว ด้านการสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านการขนส่งคมนาคม และด้านสาธารณสุขไปภาค จำนวน 7 คน

- กรรมการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้แทนภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และผู้แทนชุมชน ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ด้านการค้า และการลงทุน ด้านธุรกิจโรงแรมและการบริการ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการเกษตร และด้านแรงงาน จำนวน 7 คน

- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการผังเมือง ด้านการท่องเที่ยว ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการคมนาคมและขนส่ง หรือด้านอื่น ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาพื้นที่นครสมุย จำนวน 7 คน

สำหรับวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ นั้น ได้กำหนดให้ “คณะกรรมการสรรหากรรมการที่ปรึกษาและพัฒนานโยบายนครสมุย” มีจำนวน 9 คน ประกอบด้วย นายกนครสมุย นายอำเภอเกาะสมุย ผู้อำนวยการโรงเรียนประจำอำเภอเกาะสมุย ผู้อำนวยการโรงพยาบาลอำเภอเกาะสมุย แม่ทัพภาคที่ 4 เขตอำเภอเกาะสมุย ประธานหอการค้าจังหวัดสุราษฎร์ธานี นายกสมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวเกาะสมุย และผู้แทนองค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย มีหน้าที่และอำนาจในการสรรหาและเสนอชื่อกรรมการที่ปรึกษาฯ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการสรรหาที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด

ส่วนหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ มีบทบาทสำคัญ 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง การให้ความเห็นชอบต่อแผนพัฒนานครสมุย โดยกำหนดให้คณะกรรมการที่ปรึกษาฯ มีหน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนานครสมุย โดยต้องให้ความเห็นชอบเป็น “ลายลักษณ์อักษร” แก่ฝ่ายบริหารนครสมุย และจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน นอกจากนี้ เมื่อฝ่ายบริหารนครสมุยได้มีการปรับปรุงแก้ไขแผนพัฒนานครสมุยเป็นที่เรียบร้อยแล้วจะต้องมีการชี้แจงและเปิดเผยต่อสาธารณชน

## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

ให้ทราบโดยทั่วกันว่าได้มีการปรับปรุงแก้ไขแผนพัฒนานครสมุยอย่างไร นอกจากนั้น คณะกรรมการที่ปรึกษา ยังมีหน้าที่และอำนาจในการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงาน ตามอำนาจหน้าที่ของนายกนครสมุย และสภานครสมุย เช่น การให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ ข้อบัญญัติ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม เป็นต้น

ประการที่สอง คือ การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามแผนพัฒนานครสมุย เพื่อให้แผนพัฒนานครสมุยบรรลุผลตามวัตถุประสงค์อย่างมี ประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในพื้นที่เกาะสมุย นอกเหนือจากการกำหนดให้แผนพัฒนานครสมุยจักต้องได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งประกอบด้วย กรรมการที่มาจากการสรรหาจากตัวแทน ภาคส่วนต่าง ๆ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว เห็นควรกำหนดให้คณะกรรมการที่ ปรึกษา มีหน้าที่และอำนาจในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของนครสมุยให้ เป็นไปตามแผนพัฒนานครสมุยด้วย โดยให้คณะกรรมการที่ปรึกษา จัดทำรายงานพร้อม ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อผู้ว่าราชการจังหวัดฯ

## 1.2 การแบ่งเขตพื้นที่ในการบริหารนครสมุย

เนื่องจากนครสมุยจะรับผิดชอบพื้นที่ทั้งหมดในเขตอำเภอเกาะสมุย ซึ่งประกอบไปด้วย 7 ตำบลเพื่อให้การบริหารงานของนครสมุยซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษให้มีประสิทธิภาพและสามารถดูแลพื้นที่ต่าง ๆ บนเกาะได้อย่างครอบคลุม จึงอาจจัดแบ่งพื้นที่ในความรับผิดชอบนครสมุยออกเป็นเขต ๆ เพื่อให้แต่ละเขตสามารถ ทำหน้าที่รวบรวมถึงสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่าง มีประสิทธิภาพและคล่องตัว โดยในการจัดแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตนั้นต้องคำนึงถึงการตั้งถิ่นฐาน สภาพชุมชนของประชาชน และมีความสอดคล้องกับการแบ่งเขตเลือกตั้งของสมาชิก สภานครสมุยด้วย ทั้งนี้ ในแต่ละเขตอาจมอบหมายให้รองนายกนครสมุยคนใดคนหนึ่งเป็น ผู้รับผิดชอบพื้นที่ และอาจมีพนักงานประจำเป็นหัวหน้ารับผิดชอบการบริหารงานภายใน เขตนั้น ๆ ด้วยตามความเหมาะสม

1.3 การปรับปรุงหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้ กว้างขวางยิ่งขึ้น

เมื่อมีความจำเป็นต้องกำหนดให้นครสมุยมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้เพิ่มขึ้นและกว้างขวางยิ่งขึ้น ภายใต้รูปแบบผสมผสานระหว่างรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับรูปแบบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเฉพาะด้านการท่องเที่ยว เพื่อให้นครสมุยตามรูปแบบโครงสร้างใหม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะในทุกมิติ เมื่อมีศักยภาพ ความสามารถ และมีรายได้เพียงพอที่จะจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ โดยได้กำหนดหน้าที่และอำนาจที่นครสมุยต้องจัดทำบริการสาธารณะ จำนวน 46 รายการ และหน้าที่และอำนาจที่นครสมุยอาจจัดทำบริการสาธารณะเมื่อมีความพร้อม จำนวน 6 รายการ

1.4 การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้นครสมุยมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ตามที่กำหนด

เพื่อให้นครสมุยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของตนได้อย่างคล่องตัว และมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่เกาะสมุย จึงควรพิจารณาถ่ายโอนบรรดาหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ ของหน่วยงานอื่นให้นครสมุยสามารถดำเนินการเองได้ เมื่อมีความพร้อมหรือมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยกำหนดให้นายกนครสมุยโดยความเห็นชอบของสภานครสมุยอาจจะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้นครสมุยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจของนครสมุย โดยไม่ต้องรอการถ่ายโอนหน้าที่และอำนาจตามแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายความรวมถึงอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติ อนุญาต พิจารณา หรือปฏิบัติการเรื่องใด ๆ เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และให้คำธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้จากการอนุมัติ อนุญาต หรือพิจารณาฯ ตกเป็นของนครสมุยด้วย เช่น อำนาจในการวางผังเมือง อำนาจในการขึ้นทะเบียนการทำงานของคนต่างด้าวในพื้นที่นครสมุย อำนาจในการจัดการจราจรในพื้นที่นครสมุย อำนาจในการออกใบอนุญาตโรงแรมและที่พัก เป็นต้น

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ซึ่งนายกนครสมุยโดยความเห็นชอบของสภานครสมุยจะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาข้างต้น คือ หน้าที่และอำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ จำนวน 20 เรื่อง เช่น กฎหมายว่าด้วยการลงทุน กฎหมาย

## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

ว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว หมายความว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว หมายความว่าด้วยคนเข้าเมือง หมายความว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นต้น

1.5 การให้อำนาจแก่นครสมุยในการร่วมกับผู้อื่นจัดตั้งหรือถือหุ้น ในบริษัทหรือบริษัทมหาชนจำกัด หรือจัดตั้งองค์การมหาชนท้องถิ่น สหการ หรือองค์การ ที่เรียกชื่ออย่างอื่น

เพื่อให้นครสมุยสามารถสามารถหารายได้เพียงพอต่อการจัดทำ บริการสาธารณะในเขตนครสมุย จึงสมควรกำหนดให้นครสมุยอาจร่วมกับผู้อื่นจัดตั้งหรือ ถือหุ้นในบริษัทหรือบริษัทมหาชนจำกัดก็ได้ โดยบริษัทนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะ กิจการเป็นสาธารณูปโภคเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อ การดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินรถประจำทาง โทรศัพท์ เป็นต้น และนครสมุย ต้องมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานครสมุย ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ รวมถึงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่านครสมุยจะสามารถจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัท หรือบริษัทมหาชน จำกัดก็ตาม แต่นครสมุยจะค้าประกันหนี้สินของบริษัทหรือบริษัทมหาชนจำกัด หรือให้ บริษัทหรือบริษัทมหาชนจำกัดดังกล่าวกู้ยืมเงิน หรือจะตั้งงบประมาณอุดหนุนกิจการของ บริษัทหรือบริษัทมหาชนจำกัดดังกล่าวไม่ได้ หากผู้ดำรงตำแหน่งในนครสมุยลงนาม ค้าประกันใด ๆ เกี่ยวกับหนี้สินหรือภาระผูกพันของบริษัทหรือบริษัทมหาชนจำกัด ก็ไม่ให้ ถือว่าบุคคลกระทำในนามและแทนนครสมุย และให้มีผลผูกพันบุคคลผู้นั้นเป็นการส่วนตัว

นอกจากนี้ นครสมุยโดยความเห็นชอบของสภานครสมุยอาจ จัดตั้งองค์การมหาชนท้องถิ่น หรือร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดตั้งสหการหรือองค์การที่เรียกชื่ออย่างอื่น เพื่อทำ กิจการใดอันอยู่ภายใต้หน้าที่และอำนาจของนครสมุยได้โดยให้องค์การที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะ เป็นนิติบุคคล

1.6 การตัดหน้าที่และอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ในเขตนครสมุยให้เป็นหน้าที่และอำนาจของนครสมุย

เนื่องจากองค์การส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีหน้าที่และอำนาจครอบคลุมในเขตจังหวัดสุราษฎร์ธานีทั้งจังหวัด ซึ่งย่อมรวมถึงพื้นที่ของเกาะสมุยอันเป็นเขตของนครสมุยด้วย ดังนั้นจึงอาจเกิดความซ้ำซ้อนกันของหน้าที่และอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีกับนครสมุยได้ จึงเห็นควรต้องมีการจัดการเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีและนครเกาะสมุยในเขตนครสมุย โดยกำหนดให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีให้รวมถึงเขตพื้นที่ของนครสมุยเพื่อตัดหน้าที่และอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีในเขตนครเกาะสมุย และให้นายกนครสมุยมีหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้นายกนครสมุยมีหน้าที่และอำนาจอย่างนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีในเขตนครสมุยได้

นอกจากนั้น นครสมุยยังมีอำนาจจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมบำรุงท้องถื่นบรรดาที่เป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเฉพาะในเขตนครสมุย โดยให้ถือว่านครสมุยมีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตพื้นที่นครสมุยด้วย และในกรณีที่ไม่อาจแยกการจัดเก็บตามพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับพื้นที่ของนครสมุยได้ ก็ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บและแบ่งรายได้ที่จัดเก็บได้ ไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและนครสมุย ตามสัดส่วนที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

### 1.7 การปรับปรุงเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของนครสมุยให้เพิ่มมากขึ้น

ปัจจุบันรายได้ของเทศบาลนครเกาะสมุยเป็นไปตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กล่าวคือ (1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล (4) รายได้จากการสาธารณสุขและเทศพาณิชย์ (5) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ (9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

ทั้งนี้ หากมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของเทศบาลนครเกาะสมุย ไปเป็นนครสมุยซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จะต้องมีการกิจการและหน้าที่และอำนาจมากขึ้น ก็จำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่มากขึ้นตามไปด้วย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดที่มาของรายได้ของนครสมุยให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เช่น ควรกำหนดให้นครสมุยมีอำนาจในการเก็บค่าธรรมเนียมจากการท่องเที่ยว หรือค่าธรรมเนียมสนามบินได้ และกำหนดรายได้จากภาษี อากร และค่าธรรมเนียมในประเภทต่าง ๆ ให้ชัดเจนและกว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อให้นครสมุยมีงบประมาณมากพอที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อพัฒนาขีดความสามารถและศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับขอบเขตหน้าที่และอำนาจและภารกิจในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุยตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เห็นควรต้องมีการปรับปรุงหน้าที่และอำนาจในการจัดเก็บรายได้ของนครสมุยให้ครอบคลุมถึงรายได้ต่าง ๆ ที่กว้างขวางเพิ่มมากขึ้น ทั้งในส่วนของรายได้จากภาษี อากร ค่าธรรมเนียม และค่าปรับรวมทั้งสิ้น 19 รายการ และรายได้อื่น ๆ รวมทั้งสิ้น 24 รายการ

## 1.8 การกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลนครสมุย

เมื่อ“นครสมุย” เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการจัดบริการสาธารณะในเขตพื้นที่เกาะสมุยกว้างขวางมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งมีงบประมาณรายได้จากแหล่งที่มาต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น จึงสมควรที่จะต้องพิจารณา กำหนดมาตรการในการตรวจสอบและกำกับดูแลการบริหารงานของนครสมุยให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากยิ่งขึ้นในอดีตที่ผ่านมาที่การตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำโดยองค์กรและหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง ที่มีภารกิจรับผิดชอบครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน จึงอาจทำให้กลไกการตรวจสอบดังกล่าวเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่สามารถแก้ไขหรือป้องกันปัญหาได้อย่างตรงจุดและทันทั่วถึง รวมทั้งยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นด้วย จึงเห็นควรกำหนดให้มี “คณะกรรมการตรวจสอบความสุจริตและความมีประสิทธิภาพ” และกำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีในการกำกับดูแลให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกัน ดังนี้

### 1.8.1 คณะกรรมการตรวจสอบความสุจริตและควมมีประสิทธิภาพ

“คณะกรรมการตรวจสอบความสุจริตและควมมีประสิทธิภาพ”

มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบความสุจริตและควมมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานครสมุข และผู้บริหารนครสมุข รวมทั้งผู้ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนบุคคลดังกล่าว รวมถึงการทดสอบความสุจริตโดยการวางแผนล่อให้กระทำความผิดหากคณะกรรมการตรวจสอบฯ พบว่าผู้มีอำนาจปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตหรือขาดประสิทธิภาพ หรือความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยต้องรายงานพร้อมจัดทำความเห็นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดฯ

สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจสอบความสุจริตฯ ประกอบด้วย กรรมการตรวจสอบฯ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน คือ ผู้แทนสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 1 คน ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด จำนวน 1 คน ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม จำนวน 1 คน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย จำนวน 1 คน ตัวแทนสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวน 1 คน ตัวแทนภาคสื่อมวลชน จำนวน 1 คน ตัวแทนประชาชนภาคสังคม อย่างน้อยจำนวน 3 คน โดยการสรรหาตัวแทนสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตัวแทนภาคสื่อมวลชน และตัวแทนประชาชนภาคสังคม ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด

### 1.8.2 หน้าที่และอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแล

เพื่อวางกลไกในการกำกับดูแลนครสมุขตามหลักการกระจาย

อำนาจ ควรพิจารณากำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของนครสมุขเป็นการเฉพาะแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยให้มีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้นายกนครสมุขชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของนครสมุข การทำความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในเรื่องที่นครสมุขต้องเสนอไปยังรัฐมนตรีหรือกระทรวง ทบวง กรม และในกรณีนี้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดฯ เห็นว่า ประธานสภานครสมุข รองประธานสภานครสมุข กรรมการที่ปรึกษาและพัฒนานโยบายนครสมุข นายกนครสมุข หรือรองนายกนครสมุข ปฏิบัติการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่นครสมุข หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย



## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติ หรือกระทำการอันฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่กระทำการตามหน้าที่ หรือกระทำการไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ และผู้ว่าราชการจังหวัดฯ ได้ชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนแล้ว แต่บุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดฯ รายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ เพื่อพิจารณาสั่งให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรได้

## 2. แนวทางในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และสาธารณสุขภาค

ข้อเสนอแนวทางดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และสาธารณสุขของพื้นที่เกาะสมุยได้คำนึงถึงปัจจัยหลักในการพัฒนาเกาะสมุยอันได้แก่

ประการแรก การยกระดับและพัฒนาศักยภาพของชุมชนท้องถิ่น ในที่นี้คือการพัฒนาและขยายเครือข่ายชุมชน หรือ เครือข่ายภาคีภาคประชาชนซึ่งในพื้นที่เกาะสมุยมีกลุ่มเครือข่ายพลเมืองสมุยเป็นกลไกสำคัญ ทั้งนี้จะต้องขยายและยกระดับให้เป็นกลไกหลักสำคัญในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาทางด้านสังคม ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ระบบสาธารณสุขภาค เพื่อการเสริมสร้างการดำเนินชีวิตและคุณภาพชีวิตที่มั่นคง ยั่งยืน

ประการที่สอง การพัฒนากลไกการปฏิบัติเชิงภาคีเครือข่าย ระดมและบูรณาการระหว่างองค์กร/หน่วยงาน เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและวางนโยบาย/มาตรการท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วม ซึ่งพบว่า งานแก้ไขปัญหาและพัฒนาการบริหารจัดการขยะ และระบบสาธารณสุขภาคที่ผ่านมาเชื่อมประสานและปฏิบัติการร่วมกัน แต่ทั้งนี้จะต้องผลักดันและยกระดับให้การปฏิบัติงานร่วมเป็นภารกิจร่วมที่ถูกออกแบบเฉพาะเพื่อสร้างกลไกการบริหารจัดการเกาะร่วมกัน

ประการที่สาม การสร้างพื้นที่การปฏิบัติการร่วมกันและพัฒนานวัตกรรมเพื่อการแก้ไขปัญหาด้านสังคมทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ระบบสาธารณสุขภาค จากการศึกษาพบว่า มีภาคีเครือข่ายด้านการบริหารจัดการขยะที่เกิดขึ้นนวัตกรรมในการจัดการขยะ และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีส่วนร่วม โดยมีแนวโน้มที่จะขยายเครือข่ายจัดการขยะซึ่งมีองค์กรภาครัฐ เช่น เทศบาลเมืองเกาะสมุยที่สนับสนุนเชิงนโยบาย กำหนดมาตรการร่วมอยู่หรือเครือข่ายโรงแรมที่เป็นส่วนผลักดันสำคัญด้านการจัดการขยะ หมายรวมถึงมีต้นแบบการจัดการขยะที่เป็นภาคเอกชน เช่น โรงพิมพ์ ขยายพื้นที่ไปยังชุมชนรอบโรงพิมพ์ เหล่านี้

มีบทเรียนเชิงนวัตกรรมเกิดขึ้น มีแนวโน้มที่จะขยายเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะเป็นฐานของขบวนการชุมชนสู่การเป็นพื้นที่จัดการตนเองโดยชุมชนท้องถิ่นในอนาคตต่อไป

ประการที่สี่ การส่งเสริมและพัฒนาสร้างทุนทางสังคม ซึ่งจากศึกษาพบว่าพื้นที่เกาะสมุยเป็นเกาะที่มีความอุดมสมบูรณ์ มีความหลากหลายทางชีวภาพและปัจจุบันก็ยังคงความอุดมสมบูรณ์ แม้บางสวนจะถูกรื้อกล้าและถูกทำลายแต่ยังสามารถฟื้นฟูได้ในขณะเดียวพบว่า “วิถีคนสมุย” เป็นวิถีชีวิตที่มีความน่าสนใจ และสามารถที่จะเป็นจุดในการขับเคลื่อนเพื่อฟื้นฟูการดำรงชีวิตให้มีความยั่งยืน ตลอดจนมีฐานเครือข่ายภาคประชาสังคมซึ่งเป็นกลุ่มคลังปัญญาที่เป็นคนสมุยและมีความพร้อมที่พัฒนาชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นทุนทางสังคมที่มีการดำเนินการขับเคลื่อนทางสังคมอย่างต่อเนื่อง เพียงแต่ยังต้องการสนับสนุนส่งเสริม และโอกาสที่จะพัฒนาเมืองเกาะสมุยโดยชุมชนเอง

ประการที่ห้า การพัฒนาและยกระดับให้กลไกของภาคส่วนต่าง ๆ ให้ใช้ความเชี่ยวชาญเพื่อการพัฒนาและส่งเสริมให้เกิดพื้นที่ปฏิบัติการร่วมกัน ทั้งในระดับการขับเคลื่อนเชิงนโยบาย เช่น มีการขับเคลื่อนเรื่องการจัดการขยะอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น แต่ทั้งนี้จะต้องตระหนักร่วมและสร้างนโยบายสนับสนุนการแก้ไขและพัฒนาด้านสังคม ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ระบบสาธารณสุขปโภคอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น การขับเคลื่อนการจัดการตนเองโดยชุมชนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาด้านสังคม ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ระบบสาธารณสุขปโภค นั้น จำเป็นต้องยกระดับศักยภาพของชุมชนให้เป็น “ขบวนการชุมชน : Community Movement” ให้เป็นส่วนหลักสำคัญในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่เกาะสมุย โดยจะต้องคำนึงถึง (1) การจัดการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2) การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และ (3) การกระจายรายได้บนฐานความเป็นธรรม ซึ่งกลไกสำคัญคือการสร้าง “ขบวนการชุมชนที่มีความเข้มแข็ง” ทั้งนี้ต้องยอมรับร่วมกันว่า ชุมชนท้องถิ่นส่วนมากมีพลเมืองที่มีจิตสาธารณะ พลเมืองเหล่านี้เป็นศักยภาพชุมชนหรือทุนทางสังคมที่ต้องค้นหาและปลูกพลังเข้าสู่ขบวนการชุมชนร่วมกัน ซึ่งพบว่า ชุมชนเกาะสมุยมีขบวนการชุมชนที่มีความเข้มแข็งและขยายวงกว้างของขบวนการชุมชน ทั้งนี้ หากต้องพัฒนาเมืองเกาะสมุย เพื่อขับเคลื่อนเป็นพื้นที่ปกครองพิเศษ สำคัญที่สุดคือ “การสร้างขบวนการชุมชนให้เป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารจัดการเกาะสมุยต่อไป”

## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

ทั้งนี้ ข้อเสนอการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และ สาธารณูปโภคของพื้นที่เกาะสมุยประกอบด้วย 4 แนวทาง ดังนี้

## 2.1 การยกระดับให้นครสมุยเป็นเมืองกินดีอยู่ดี “Well Being City”

แนวทางการพัฒนาและการยกระดับนครสมุยให้เป็นเมือง “Well Being City” คือ การยกระดับการกินดี - อยู่ดีของประชาชนในพื้นที่ 7 ด้าน ได้แก่ ด้านระบบ การศึกษา ด้านระบบสาธารณสุขและการแพทย์ ด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการทำมาหากิน (การมีรายได้และการมีงานทำ) ด้านบริการทางสังคม และด้านนันทนาการ โดยมีกลไกการดำเนินการ ดังนี้

2.1.1 การผลักดันเครือข่ายภาคประชาสังคมของนครสมุยให้เข้าไปมี ส่วนร่วมในระบบโครงสร้างการพัฒนาของนครสมุย

ทั้งในระบบที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองโดยชุมชนที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง ทั้งในระดับการกำหนดนโยบาย การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ

2.1.2 การกำหนดให้มีนโยบายทางสังคมที่มุ่งการปรับพื้นที่และการพัฒนา คุณภาพชีวิตที่เสริมสร้าง “Well Being”

โดยใช้ฐานความเป็นสมุย เช่น “การปรับพื้นที่วิถีคนสมุย” “การท่องเที่ยว เชิงอนุรักษ์ /เชิงนิเวศชีวิต นิเวศธรรมชาติ” “การบริการจัดการขยะอย่างมีส่วนร่วม” “การพัฒนาคลุ่มทางสังคม” (3) การสำรวจและจัดระบบฐานข้อมูลทางสังคมอย่างรอบด้าน เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนประชากรที่อาศัยจริง ในพื้นที่เกาะสมุยกับการจัดระบบสวัสดิการสังคม เพื่อใช้ประโยชน์ในการพัฒนาระบบการ ดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ โดยฐานข้อมูลที่สำคัญ คือ ฐานข้อมูล เกี่ยวกับประชากรตามทะเบียนบ้าน ประชากรแฝงในรูปแบบการเป็นแรงงาน หรือแฝงใน รูปแบบนักท่องเที่ยวที่เข้ามาอยู่ระยะเวลานาน ฐานข้อมูลเกี่ยวกับทุนทางสังคม ฐานข้อมูล ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และฐานข้อมูลเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม เช่น ระบบการศึกษา ระบบสาธารณสุข ระบบสาธารณูปโภค ฯลฯ ทั้งที่เป็นระบบสวัสดิการสังคมโดยรัฐ สวัสดิการชุมชน

## 2.2 การพัฒนาและยกระดับให้นครสมัยเป็น “มิตรกับสิ่งแวดล้อม”

ภายใต้สถานการณ์ขยะล้นเมืองที่เกิดขึ้น มีข้อค้นพบเชิงศักยภาพที่สำคัญ คือ การจัดการขยะในพื้นที่ทั้งภาคประชาสังคม เอกชน (ธุรกิจ การโรงแรม) ที่สะท้อนให้เห็นถึงการจัดการขยะอย่างมีส่วนร่วมที่ถือเป็นกลไกที่จะสามารถขับเคลื่อนให้เกิดระบบการบริหารจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนได้ในอนาคต ซึ่งการยกระดับนครสมัยให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มิใช่เพียงการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการขยะที่ยั่งยืนเท่านั้น ยังจะต้องมีการปรับพื้นสภาพของทรัพยากรสิ่งแวดล้อมร่วมด้วย ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาและยกระดับของการนำเทคโนโลยีเกี่ยวกับพลังงานทดแทนมาใช้ในการประหยัดพลังงานร่วมด้วย ซึ่งมีข้อเสนอต่อการพัฒนา ดังต่อไปนี้

### 2.2.1 กำหนดให้มโนนโยบายจัดการขยะเก่าอย่างเร่งด่วน และวางระบบการบริหารจัดการขยะใหม่

ตั้งแต่ระดับครัวเรือนจนถึงระดับองค์กรขนาดใหญ่ โดยมุ่งเน้นการจัดการระบบอย่างครบวงจรด้วยตนเอง ควบคู่กับการกำหนดนโยบายเพื่อการบริหารจัดการขยะอย่างมีส่วนร่วมและโปร่งใส กล่าวคือ จะต้องวางแนวทางการบริหารจัดการขยะที่เน้น “กำจัดขยะล้นเมือง ควบคุมและจัดการกับขยะสายตา วางระบบการบริหารจัดการขยะอย่างมีส่วนร่วม กำหนดและบังคับใช้กฎระเบียบที่ว่าด้วยเรื่องการบริหารจัดการขยะอย่างเข้มข้น” โดยเน้นการมีส่วนร่วมควบคู่ไปกับกำหนดและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ดังนั้นนโยบายและแผนงานหนึ่งของการจัดการนครสมัยจำเป็นต้องมีวาระเรื่อง “การบริหารจัดการขยะ” เป็นวาระเร่งด่วน ภายใต้การจัดการอย่างมีส่วนร่วมและโปร่งใส

### 2.2.2 การวางนโยบายพัฒนาและฟื้นฟูป่าต้นน้ำควบคู่กับนโยบายการบริหารจัดการขยะ

โดยที่พื้นที่เกาะสมุยมีแหล่งน้ำจัดเป็นจำนวนมากและมีป่าต้นหลายสาย ผลกระทบจากพื้นที่ทิ้งขยะขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ใกล้ป่าต้นน้ำ ได้ส่งผลให้เกิดภาวะเสี่ยงต่อการเกิดมลพิษทางน้ำจากน้ำขยะที่ซึมลงใต้ดิน ควรที่จะมีการดำเนินการปรับปรุงแหล่งน้ำและระบบน้ำเดิม เช่น ขุดลอก ยกกระตือรือร้น ขอบสระ ระบบรวบรวมน้ำ ปรับปรุงซ่อมแซมฝาย พร้อมผลิตระบบน้ำประปา และถนน โดยปรับเปลี่ยนให้เป็นระบบ

## การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย

วอเตอร์กริด (Water Grid) ที่สอดคล้องกับระบบการคมนาคมและการขนส่งอื่น ๆ รวมทั้งปรับปรุงระบบน้ำเสียให้สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ พร้อมทั้งการจัดทำระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ

2.2.3 การส่งเสริมและพัฒนาเทคโนโลยีสีเขียว เพื่อลดมลภาวะ ประหยัดพลังงาน และใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการจัดการขยะหรือลดปริมาณขยะ

2.3 การพัฒนาและยกระดับให้นครสมุยเป็น “เมืองท่องเที่ยวครบวิถี” เกาะสมุยเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ มีทั้งป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ พืชพันธุ์ที่หลากหลาย ทะเลที่สวยงาม ตลอดจนมีวิถีชีวิตแบบคนสมุยพื้นถิ่น ฉะนั้น ข้อเสนอต่อการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวแบบสมุยมีแนวทางดำเนินการ คือ การฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวเดิมให้มีความสมบูรณ์ โดยการอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม การพัฒนาและยกระดับการท่องเที่ยวให้เป็น “เมืองท่องเที่ยวครบวิถี” โดยให้นักท่องเที่ยวสามารถเที่ยวป่า เที่ยวทะเล และเที่ยวเชิงวิถีชีวิต มุ่งเน้นการแปรผันให้เป็น “การท่องเที่ยวอนุรักษ์” “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” ซึ่งเป็นการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนผ่านการให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดและจัดตั้ง “โซนหรือพื้นที่อนุรักษ์เป็นชุมชนดั้งเดิมของคนเกาะสมุย” เพื่อให้ความรู้กับคนรุ่นหลัง และนักท่องเที่ยวต่างชาติ ตลอดจนการให้สถานประกอบการหรือจังหวัดดำเนินการส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยชุมชน เพื่อรักษาวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนเกาะสมุย โดยทำความเข้าใจร่วมกันให้ตรงกัน พร้อมทั้งการพัฒนาการท่องเที่ยวในลักษณะของกลุ่มการท่องเที่ยว เพื่อเชื่อมโยงระหว่างแหล่งท่องเที่ยวหลักและแหล่งท่องเที่ยวรอง ตลอดจนยกระดับมาตรฐานของการท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐานสากล

2.4 การยกระดับสาธารณูปโภคเพื่อให้นักท่องเที่ยวและแรงงานต่างชาดที่มีแนวโน้มสูงขึ้น

การหลั่งไหลเข้ามาของนักท่องเที่ยวและแรงงานต่างชาดที่มีแนวโน้มสูงขึ้น และด้วยข้อจำกัดของงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาเมืองซึ่งถูกกำหนดด้วยประชากรตามทะเบียนราษฎร ซึ่งส่งผลต่อระบบสาธารณูปโภคที่ไม่สามารถรองรับประชากรเหล่านั้นได้ ฉะนั้น จึงมีข้อเสนอต่อแนวทางการพัฒนา ดังต่อไปนี้

#### 2.4.1 การสำรวจพื้นที่ ปรับ และพัฒนาผังเมือง

ให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ สังคม และสิ่งแวดล้อมของเกาะสมุย โดยที่ “ผังเมือง” จะเป็นตัวกำหนดพื้นที่สังคม การจัดการระบบสาธารณูปโภค การจัดการพื้นที่ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม หากผังเมืองดีการจัดการสาธารณูปโภคจะดีขึ้น บริเวณเขตที่อยู่อาศัยต้องมีระบบสาธารณูปโภครองรับ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของระบบท่อรวบรวมน้ำเสียหรือระบบบำบัดน้ำเสีย

#### 2.4.2 การวางแผนการใช้ประโยชน์ของที่ดิน

โดยการกำหนดสัดส่วนความหนาแน่นประชากรแต่ละพื้นที่ ไปจนถึงลักษณะของการใช้ประโยชน์โดยคำนึงถึงการพัฒนาและทิศทางของเมือง ทั้งนี้ จะต้องมี การกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองให้มีความชัดเจน เนื่องจากปัจจุบันมีเพียงการกำหนดเขตการก่อสร้าง แต่ไม่ได้มีการออกแบบการใช้ประโยชน์พื้นที่ให้ตอบสนองต่อทิศทางการพัฒนาของเกาะสมุย ควรมีการออกแบบที่สะท้อนภาพของการอยู่ร่วมกันระหว่างสังคมใหม่ของนครสมุยและความเป็นชุมชนดั้งเดิม โดยคำนึงถึงองค์ประกอบพื้นฐานที่ต้องมีเช่น ระบบสาธารณูปโภค พื้นที่ประวัติศาสตร์ พื้นที่ชุมชนดั้งเดิม พื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติ พื้นที่ทำกิน พื้นที่ประมงชายฝั่ง เป็นต้น

### สรุปผลการศึกษา

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย โดยมุ่งเน้นการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ และได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาโดยให้มีการปรับปรุงรูปแบบการบริหารจัดการยกสถานะเทศบาลนครเกาะสมุยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เรียกว่า “นครสมุย” พร้อมทั้งมีการปรับปรุงโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจ การจัดเก็บรายได้ และกำหนดมาตรการกำกับดูแลให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะทางภูมิศาสตร์และการเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญ โดยคำนึงถึงความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสังคม และด้านสาธารณูปโภค และการพัฒนาเกาะสมุยภายใต้ 4 มาตรการหลัก คือ (1) การยกระดับนครสมุยเป็นเมืองกินดีอยู่ดี “Well Being City” (2) การยกระดับนครสมุยเป็น “มิตรกับสิ่งแวดล้อม” (3) การยกระดับนครสมุยเป็น “เมืองท่องเที่ยวครบวิถี” และ (4) การยกระดับสาธารณูปโภคเพื่อให้นครสมุยเป็น “เมืองปลอดภัยน่าอยู่”

### กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบคุณกองทุนวิจัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่สนับสนุนเงินทุนวิจัย  
ปีงบประมาณ 2561

### References

- Committee on Local Administration, National Assembly. (2016). *The Reform of the Form of Local Administration of Tourist Cities*. Bangkok: Secretariat of the Senate. (In Thai)
- Sub - committee on Public Participation and Transfer of Power to Special Local Authorities, Committee on Local Administration, National Assembly. (2016). *Summary Report on Problems of Koh Samui*. Bangkok: Secretariat of the Senate. (In Thai)
- Praipol Koomsub and others. (2008). *Project on Developing Database of the Office of the National Economic and Social Development Council*. Bangkok: Office of the National Economic and Social Development Council. (In Thai)
- Thongchai Wongchaisuwan and others. (2005). *The Development of the Structure of Regional Administration*. Bangkok: Office of the Public Sector Development Commission. (In Thai)
- Somkit Lertpaithoon and others. (2003). *A Study in Problems with Improving the Form of Administration and Development of Koh Samui*. Bangkok: Department of Local Administration. (In Thai)

### Interview

Ramnert Jaikhang (Interviewee) Pimchat Rossuthum and Punika Apirakkaisorn (Interviewer). Kohsamuimunicipality kohsamui district, Suratthani province. On 11<sup>th</sup> January 2018.