

ข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย ศึกษาผ่านกรณีเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี¹

Requirement in Establishing Special Local Government in Thailand : A Case Study of Koh Samui, Surat Thani Province

ศราวุธ มาเฉลิม | Sarawoot Marchaloem

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งอธิบายข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของเกาะสมุย โดยการศึกษาจากเอกสาร ผลการศึกษา พบว่า ข้อเรียกร้องมี 3 ประเด็น สำคัญ ได้แก่ (1) การปรับโครงสร้างการบริหาร (2) การขยายอำนาจหน้าที่ (3) การเพิ่มแหล่งที่มาของรายได้ ซึ่งสาเหตุของการเรียกร้องเกิดจากการขาดความสามารถในการบริหารจัดการของรูปแบบเทศบาลด้านอำนาจหน้าที่และงบประมาณ

คำสำคัญ : ข้อเรียกร้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

Abstract

This article aims to explain the requirement in establishing special local government in Thailand, In the case of Koh Samui by studying of documents. The results showed that three key requirements

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “พัฒนาการของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย”

are restructuring, expanding the authority and increasing income. The cause of the requirement is a lack of capacity in the management of the authority and budget of municipality.

Keyword : Requirement, Special Local Government

บทนำ

เกาะสมุยเริ่มมีการปกครองท้องถิ่นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2499 โดยการเป็นสุขาภิบาลเกาะสมุย ต่อมาเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 สุขาภิบาลเกาะสมุย ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเกาะสมุย ในปี พ.ศ. 2543 ได้เริ่มมีการเคลื่อนไหวให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมาในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย แต่มีการยุบสภาในปี พ.ศ. 2544 ทำให้การดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของเกาะสมุยต้องยุติลง ต่อมาภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้สามารถจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาและคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ในนโยบายที่ 8 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เรื่องประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน สนับสนุนให้มีการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษให้สอดคล้องกับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ โดยสนับสนุนให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพและความพร้อมจัดตั้งเป็นมหานคร (แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 - 2554) โดยได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2552 แต่งตั้งคณะกรรมการการพัฒนาารูปแบบการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายหรือกลุ่มพื้นที่ และรูปแบบการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษ โดยมีนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน เป็นประธานคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์และกำหนดพื้นที่พิเศษที่ควรเร่งพัฒนาให้

ข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย
ศึกษาผ่านกรณีเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

เป็นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจในการพัฒนาประเทศ และเสนอแนวทางการจัดตั้งองค์กรในการบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาพื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้กำหนดแนวทางการจัดกลุ่มพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ พิจารณาจาก ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้าและการลงทุน ความเชื่อมโยงในมิติทางสังคมและวัฒนธรรม และความเชื่อมโยงทางภูมิศาสตร์และเขตการปกครอง ซึ่งการจำแนกลักษณะของเมืองที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันข้างต้น นำไปสู่การจัดบริการสาธารณะและการจัดองค์การบริหารจัดการที่สอดคล้องกับบทบาทของเมืองในแต่ละกลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มเมืองขนาดใหญ่ มีภารกิจปกติตามอำนาจหน้าที่ ในการจัดบริการสาธารณะโดยทั่วไป (General Function) ได้แก่ กลุ่มเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค เช่น เชียงใหม่ พิษณุโลก นครราชสีมา ระยอง สงขลา หาดใหญ่ เป็นต้น (2) กลุ่มเมืองที่มีภารกิจพิเศษ ซึ่งต้องการอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) และการบริหารจัดการรูปแบบพิเศษ เช่น แม่สอด แม่สาย เกาะสมุย ภูเก็ต พัทยา แหลมฉบัง มาบตาพุด เป็นต้น (3) กลุ่มสนามบินสุวรรณภูมิและพื้นที่โดยรอบ ดังนั้นคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้กำหนดให้มีการศึกษารูปแบบองค์กรบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษ 5 กลุ่ม นำร่อง ได้แก่ เมืองแม่สอด เป็นกลุ่มเมืองการค้าชายแดน เกาะสมุย เป็นกลุ่มเมืองท่องเที่ยว พระนครศรีอยุธยา สุโขทัย กลุ่มเมืองประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม แหลมฉบัง มาบตาพุดเป็นกลุ่มเมืองอุตสาหกรรมและโลจิสติกส์ และเมืองศูนย์กลางสุวรรณภูมิ โดยที่ผ่านมาได้มีการศึกษาและร่างกฎหมายการจัดตั้งนครแม่สอด นครเกาะสมุย และเมืองแหลมฉบัง เพื่อให้เกิดองค์การบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษ (สถาบันพระปกเกล้า. 2554 : 204 - 205)

ขณะที่รัฐบาลได้มีการดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุย ผู้ประกอบโรงแรมในพื้นที่เกาะสมุยก็ได้ออกมาเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อรองรับความเจริญเติบโต และเพิ่มศักยภาพในการพัฒนามากขึ้น และนายกเทศมนตรีเมืองสมุยในขณะนั้นได้ร่วมมือกับสมาคมสันนิบาต

เทศบาลแห่งประเทศไทย นายกเทศมนตรีตำบลแม่สอด นายกสมาคมการท่องเที่ยวเกาะสมุย คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล และเจ้าหน้าที่ได้ประชุมปรึกษาหารือ เพื่อเสนอแนะแนวทางต่อนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ในการจัดตั้งเกาะสมุยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในปี พ.ศ. 2555 สมาคมชาวเกาะสมุย ได้มีการจัดเวทีเสวนาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุย ที่มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี วิทยาเขตเกาะสมุย เพื่อทำความเข้าใจและรณรงค์ให้เกิดการผลักดันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุย และเทศบาลนครเกาะสมุยได้มีแผนพัฒนาเกาะสมุย ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษต่อไปอีกด้วย

ความเคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษดังกล่าว นับได้ว่าเป็นการเรียกร้องเพื่อให้มีการปรับปรุงรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นให้มีความหลากหลายเพิ่มมากขึ้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายข้อเรียกร้องและสาเหตุสำคัญของการเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุย ซึ่งได้การวิเคราะห์จากร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุยล่าสุด (ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครเกาะสมุย พ.ศ....) และเปรียบเทียบกับรูปแบบเทศบาล เพื่อสะท้อนถึงความต้องการปรับปรุง พัฒนางค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเกาะสมุย รวมถึงสาเหตุสำคัญของการเรียกร้องดังกล่าว

แนวคิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นให้มีลักษณะที่แตกต่างจากลักษณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วไป เพื่อให้มีการบริหารและจัดทำบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ที่รับผิดชอบ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีลักษณะสำคัญหรือองค์ประกอบสำคัญที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ โครงสร้างบริหาร ที่มาของผู้บริหาร อำนาจหน้าที่ ระบบการคลัง ระบบการบริหารบุคคล รวมไปถึงความสัมพันธ์กับราชการส่วนกลาง ซึ่งมักจะถูกตั้งในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสังคมสูงหรือถิ่นทุรกันดารซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากพื้นที่โดยทั่วไปของประเทศ โดยส่วนใหญ่เหตุผลในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ชื่อเรียกห้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย
ศึกษาผ่านกรณีเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

รูปแบบพิเศษมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปไม่สามารถบริหารจัดการ
และแก้ไขปัญหาได้

ลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่แตกต่าง ๆ ไปจาก
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. 2547)

1. โครงสร้างการบริหาร

เพื่อให้การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความเหมาะสมกับสภาพและ
ปัญหาของพื้นที่ที่มีความแตกต่างจากพื้นที่โดยทั่วไป จึงต้องมีการออกแบบโครงสร้าง
องค์กรหรือโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป
ซึ่งมักจะมีสภาที่ปรึกษา หรือสภาประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและให้คำแนะนำการบริหาร
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

2. ที่มาของผู้บริหาร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมักจะมีที่มาของผู้บริหารที่แตกต่าง
จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยการกำหนดที่มาตามความเหมาะสม
ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้ง แต่งตั้ง การว่าจ้างมืออาชีพ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รูปแบบพิเศษของไทยในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง

3. อำนาจหน้าที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษถูกจัดตั้งขึ้น เพื่อให้การบริหารและ
การจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ท้องถิ่นที่มีลักษณะบางประการแตกต่างไปจาก
พื้นที่โดยทั่วไป ฉะนั้นจึงมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รูปแบบทั่วไปที่สามารถให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รูปแบบพิเศษต้องพิจารณาหน้าที่ก่อน ส่วนโครงสร้างนั้นตามมาทีหลัง โดยทั่วไปอำนาจ
หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมี 2 ส่วน ได้แก่ หน้าที่บริการสาธารณะ
ทั่วไปเหมือนเทศบาล (General Function) และหน้าที่บริการสาธารณะเฉพาะพื้นที่
(Special Function) (วุฒิสสาร ตันไชย. 2555)

4. ที่มาของรายได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่ลักษณะพิเศษที่มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป จึงต้องมีงบประมาณเพื่อการบริหารตนเองที่เพียงพอสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องมีอิสระทางการคลังและมีแหล่งที่มารายได้เพียงพอ คือ การมีอำนาจเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมให้บริการ และการได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลจำนวนที่มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

5. การบริหารงานบุคคล

เพื่อการบริหารที่คล่องตัวและมีอิสระในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมีการบริหารบุคคลที่แยกออกจากระบบบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เนื่องจากอำนาจหน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างและมีลักษณะพิเศษบางประการทำให้มีความต้องการบุคลากรที่แตกต่างออกไป

6. วิธีการจัดทำบริการสาธารณะ

จากการที่มีอำนาจหน้าที่และมีภารกิจต้องรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจึงต้องมีการเพิ่มวิธีการจัดทำบริการสาธารณะมากกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สามารถจัดตั้งองค์กรมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับเข้ามาดำเนินการภารกิจพื้นฐานเพื่อให้มีความสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ดีขึ้น

7. การกำกับดูแล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางหรือการกำกับดูแลที่อาจมีความเหมือนหรือแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ตามลักษณะการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

สาเหตุของข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

การเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีสาเหตุจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (เทศบาล) ไม่สามารถจัดการปัญหาของพื้นที่เกาะสมุยได้ ซึ่งได้แก่ ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหา

ชื่อเรียกห้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย
ศึกษาผ่านกรณีเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

การวางผังเมือง ปัญหาคุณภาพชีวิต และปัญหาการจัดการท่องเที่ยว อันเป็นปัญหาหลักที่เกาะสมุยประสบมาเป็นเวลานาน ซึ่งปัญหาความสามารถของเทศบาลที่ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ มีองค์ประกอบ 2 ประการสำคัญ ดังนี้

1. ปัญหาอำนาจหน้าที่

ที่ผ่านมาเทศบาลประสบปัญหาในการจัดการบริการสาธารณะเพราะไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นเพียงผู้สนับสนุนหรือขอความช่วยเหลือในปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ขณะเดียวกันก็ขาดการประสานงานร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นผลจากอำนาจหน้าที่ยังมีการถ่ายโอนล่าช้า อำนาจหน้าที่บางอย่างมีการทับซ้อนกันในพื้นที่ไม่มีความเป็นเอกภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ได้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นภารกิจที่ควรเป็นอำนาจจัดทำบริการสาธารณะและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยากดำเนินการแต่กฎหมายจัดตั้งไม่ได้บัญญัติไว้ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่มีความพยายามเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ

2. ปัญหางบประมาณ

เนื่องจากปัญหาพื้นที่เกาะสมุยเกิดขึ้นมีปริมาณมากแต่ขณะเดียวกันรายได้ของเทศบาลมีอย่างจำกัด เงินอุดหนุนได้รับไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายส่งผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหาและศักยภาพการพัฒนาพื้นที่ให้รองรับความเจริญเติบโตได้ ซึ่งรายได้ที่ได้รับการจัดสรรไม่สอดคล้องกับรายได้ของเกาะสมุยที่ได้รับจากการท่องเที่ยวได้เลย ดังนั้นเหตุผลของงบประมาณไม่เพียงพอจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของปัญหาความสามารถในการบริหารจัดการ การเรียกร้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจึงเป็นประเด็นที่นำมาเรียกร้องให้มีงบประมาณในการบริหารจัดการเพิ่มมากขึ้น

ข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

การเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุย ที่ผ่านมาได้มีการเสนอให้มีการปรับปรุงลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ดังนี้

1. การปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร

โครงสร้างบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา และคณะกรรมการที่ปรึกษา / สภาที่ปรึกษาซึ่งมีความแตกต่างไปจากรูปแบบเทศบาลที่มีเพียง 2 ฝ่าย ได้แก่ สภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ดังตารางที่ 1 โดยที่คณะกรรมการที่ปรึกษาหรือสภาที่ปรึกษาจะเข้ามาทำหน้าที่เสริมให้กับฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการเสริมโครงสร้างการบริหารให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในการให้คำปรึกษาและแนะนำการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่น โดยคณะกรรมการหรือสภาที่ปรึกษาจะมาจากแต่งตั้งผู้แทนหลายฝ่าย เช่น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ในประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาเพื่อให้เหมาะสมกับพื้นที่ เนื่องจากที่ผ่านมารูปแบบเทศบาลมีเพียงสภาและผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการจำกัดช่องทางการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น และขาดผู้เชี่ยวชาญในการเสนอแนะในการทำงาน โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจึงคำนึงถึงการมีส่วนร่วมและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ตารางที่ 1 โครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับเทศบาล

โครงสร้างการบริหาร	นคร เกาะสมุย	เทศบาลนคร เกาะสมุย
สภาท้องถิ่น	✓	✓
ผู้บริหารท้องถิ่น	✓	✓
คณะกรรมการที่ปรึกษาและพัฒนานโยบาย	✓	-

แหล่งที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครเกาะสมุย พ.ศ....

ข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย
ศึกษาผ่านกรณีเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

2. การขยายอำนาจหน้าที่

สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้แบ่งเป็นอำนาจหน้าที่ 2 ส่วนสำคัญ คือ อำนาจหน้าที่พื้นฐานตามพ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม) และพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีอำนาจเท่ากับเทศบาลนคร นอกจากนี้ยังได้มีการขยายภารกิจและอำนาจหน้าที่พิเศษที่เพิ่มขึ้นมาจากอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร ดังตารางที่ 2 เพื่อให้มีความสามารถในการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปอย่างเทศบาลนครมีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความพิเศษที่แตกต่างจากพื้นที่โดยทั่วไป

ตารางที่ 2 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของนครเกาะสมุยกับเทศบาลนครเกาะสมุย

ภารกิจและอำนาจหน้าที่	นคร เกาะสมุย	เทศบาลนคร เกาะสมุย
1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง	✓	✓
2) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	✓	✓
3) การทะเบียน	✓	✓
4) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	✓	✓
5) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	✓	✓
6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ	✓	✓
7) การวิศวกรรมจราจร	✓	✓
8) การขนส่ง	✓	✓
9) การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย	✓	✓
10) การจัดให้มีน้ำสะอาด หรือน้ำประปา	✓	✓
11) การจัดให้มีและกักกักับดูแลตลาด ที่จอดรถ ท่าข้าม และท่าเทียบเรือ	✓	✓
12) การดูแลรักษาที่สาธารณะ	✓	✓
13) การคุ้มครองและดูแลทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	✓	✓
14) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	✓	✓
15) การควบคุมอาคาร	✓	✓
16) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	✓	✓
17) การบำรุงรักษาศิลปะ จารัตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	✓	✓

ภารกิจและอำนาจหน้าที่	นคร เกาะสมุย	เทศบาลนคร เกาะสมุย
18) การจัดให้มีโรงพยาบาล การสาธารณสุข การอนามัย ครอบครัว การรักษาพยาบาล	✓	✓
19) การจัดให้มีและการควบคุมการเลี้ยงสัตว์	✓	✓
20) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์	✓	✓
21) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย	✓	✓
22) การผังเมืองและการจัดระเบียบพื้นที่	✓	✓
23) การสาธารณสุขโรค	✓	✓
24) การจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ	✓	✓
25) การจัดให้มีแสงสว่างในที่สาธารณะหรือสาธารณสถาน	✓	✓
26) การจัดให้มีการดำเนินการโรงรับจำนำและสินเชื่อ	✓	✓
27) การจัดให้มีและบำรุงสงเคราะห์มารดา และเด็ก	✓	✓
28) การจัดการศึกษาและส่งเสริมการศึกษาของเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และประชาชนทั่วไป	✓	✓
29) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตสตรี เด็ก คนชรา ผู้ด้อยโอกาส	✓	✓
30) การส่งเสริมและการฝึกอบรมเพื่อประกอบอาชีพ	✓	✓
31) การส่งเสริมและการสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยใน ชีวิตและทรัพย์สิน	✓	✓
32) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ	✓	✗
33) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น	✓	✓
34) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพประชาชน	✓	✓
35) การส่งเสริมและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม	✓	✗
36) การจัดทำข้อมูลสารสนเทศเพื่อทำการพัฒนา	✓	✗
37) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนกิจ	✓	✓
38) การพาณิชย์	✓	✓
39) การสนับสนุนการท่องเที่ยวและกีฬา	✓	✓
40) ตามกฎหมายว่าด้วยการลงทุน	✓	✓
41) ตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว	✓	✗
42) ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว	✓	✗
43) ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง	✓	✗
44) ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์	✓	✗
45) ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง	✓	✓

ชื่อเรียกห้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย
ศึกษาผ่านกรณีเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ภารกิจและอำนาจหน้าที่	นคร เกาะสมุย	เทศบาลนคร เกาะสมุย
46) ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน	✓	✗
47) ตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก	✓	✗
48) ตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก	✓	✗
49) กฎหมายว่าด้วยการดูแลพื้นที่ชายฝั่งทะเล พื้นที่ทะเลและหมู่เกาะ	✓	✗
50) กฎหมายว่าด้วยการจัดการ การบำรุงรักษา การคุ้มครอง และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้และที่ดิน	✓	✓
51) ตามกฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนยานพาหนะขนส่ง	✓	✗
52) ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการและดูแลสถานีขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ	✓	✗ ✗
53) ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลและการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์	✓	✗
54) ตามกฎหมายว่าด้วยการขอใบอนุญาตโรงแรมและที่พัก	✓	✗
55) ตามกฎหมายว่าด้วยการดูแลเขตอุตสาหกรรมและพาณิชย์	✓	✗
56) ตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม	✓	✗

แหล่งที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครเกาะสมุย พ.ศ....

3. การเพิ่มแหล่งที่มาของรายได้

ที่มาของแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมี 2 ประเภท ได้แก่ แหล่งรายได้ที่มีอยู่เดิมตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม) และพ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามรูปแบบของเทศบาลนคร และแหล่งรายได้เพิ่มขึ้นจากเทศบาลนคร ดังตารางที่ 3 ซึ่งเป็นความพยายามขยายแหล่งรายได้ให้เพิ่มมากขึ้น โดยการให้มีอำนาจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและบริการต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษต้องรับผิดชอบภารกิจที่มีจำนวนมากขึ้นตามความจำเป็นของพื้นที่ ซึ่งทำให้ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบรายได้ของนครเกาะสมุยกับเทศบาลนครเกาะสมุย

แหล่งรายได้	นคร เกาะสมุย	เทศบาล นคร เกาะสมุย
1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	✓	✓
2) ภาษีบำรุงท้องที่	✓	✓
3) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ หรือภาษีการโอนอสังหาริมทรัพย์	✓	✓
4) ภาษีป้าย	✓	✓
5) ภาษีการพนัน	✓	✓
6) อากรการฆ่าสัตว์	✓	✓
7) อากรรังนกอีแอ่น	✓	✓
8) ภาษีสิ่งแวดล้อม	✓	✗
9) ภาษีเพื่อการศึกษา	✓	✓
10) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	✓	✗
11) ค่าภาคหลวงแร่	✓	✓
12) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	✓	✓
13) ค่าใช้น้ำบาดาล	✓	✓
14) ค่าธรรมเนียม ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการ สาธารณะที่นครเกาะสมุยจัดให้มีขึ้นได้	✓	✓
15) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร	✓	✓
16) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา	✓	✓
17) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน	✓	✓
18) การเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราหนึ่งในเก้าของอัตรา	✓	✓
19) รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น	✓	✓
20) ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต เบี้ยรับ และค่าปรับ	✓	✓
21) รายได้จากทรัพย์สินของนครเกาะสมุย	✓	✓
22) รายได้จากสาธารณูปโภคของนครเกาะสมุย	✓	✓
23) รายได้จากกรมพาณิชย์ หรือรัฐวิสาหกิจของนครเกาะสมุย	✓	✓
24) ค่าตอบแทนและค่าบริการ	✓	✓

ชื่อเรียกห้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย
ศึกษาผ่านกรณีเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

แหล่งรายได้	นคร เกาะสมุย	เทศบาล นคร เกาะสมุย
25) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรืออุทิศให้	✓	✓
26) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ	✓	✓
27) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่จัดบริการเพื่อมุ่งหากำไรในเขตนครเกาะสมุย	✓	✓
28) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากผู้มีภูมิลำเนาในเขตนครเกาะสมุย	✓	×
29) ภาษีเงินได้ในนิติบุคคลที่ประกอบการในเขตนครเกาะสมุย	✓	×
30) ค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงาน	✓	×
31) ค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการโรงแรม	✓	×
32) ค่าธรรมเนียมเรียกเก็บจากผู้เดินทางเข้านครเกาะสมุย	✓	×
33) ค่าธรรมเนียมการท่องเที่ยว	✓	×
34) ค่าธรรมเนียมเรียกเก็บจากผู้ที่มีได้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในนครเกาะสมุย	✓	×
35) ค่าธรรมเนียมสนามบิน	✓	✓
36) ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามอำนาจหน้าที่	✓	✓
37) ค่าบริการกำจัดมูลฝอย ปฏิรูป และขยะติดเชื้อ	✓	×
38) ค่าบริการใช้ระบบบำบัดน้ำเสียรวม	✓	×
39) รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน หรือค่าธรรมเนียมพิเศษ	✓	×
40) เงินประกันจากสถานประกอบการที่มีความเสี่ยงซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ในเขตนครเกาะสมุย	✓	×
41) รายได้จากวิสาหกิจที่มุ่งเน้นผลกำไรในนครเกาะสมุย	✓	×

แหล่งที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครเกาะสมุย พ.ศ....

บทสรุป

การเกิดขึ้นของความเคลื่อนไหวและข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่า ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ใช้กฎหมายกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลัง ให้เหมือนกันทั้งประเทศส่งผลให้เกิดปัญหาในการปกครองท้องถิ่นของไทยโดยเฉพาะการขาดศักยภาพในการบริหารจัดการพื้นที่ จึงทำให้หลายฝ่ายออกมาเรียกร้องให้มีการปรับปรุงเชิงสถาบัน เพื่อให้มีการออกแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน เนื่องจากการออกแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้ระบบรวมศูนย์เป็นจุดบ่มเพาะของการเคลื่อนไหวให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จากข้อเรียกร้องที่มุ่งปรับเปลี่ยนใน 3 มิติข้างต้น

ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคตจึงควรหันมาปรับปรุงเชิงสถาบัน กล่าวคือ การปรับปรุงระเบียบแบบแผนการปกครองท้องถิ่นโดยการมุ่งไปที่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และการถ่ายโอนอำนาจจากราชการส่วนกลางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลัง และการบริหารบุคคล ที่เหมาะสมกับท้องถิ่นนั้น ๆ มากกว่าการกำหนดมาตรฐานจากส่วนกลาง ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งเหมาะสมกับสภาพพื้นที่นั้น ๆ จะทำให้สามารถตอบสนองความต้องการตามข้อเรียกร้องได้มากกว่า การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขณะเดียวกันพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาที่ต้องส่งเสริมให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ต้องมีลักษณะรูปแบบพิเศษที่มุ่งเน้นเพื่อการบริหารพื้นที่ที่พิเศษอย่างแท้จริง

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของเกาะสมุย ควรจะออกแบบให้มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลัง และการบริหารบุคคลที่เน้นไปที่การจัดการการท่องเที่ยวที่เป็นอำนาจพิเศษเพื่อสร้างศักยภาพในการพัฒนาการท่องเที่ยว ขณะเดียวกันก็ต้องสามารถแก้ไขปัญหาพื้นที่และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ เพราะบางครั้งการมุ่งเน้นที่พัฒนาลักษณะเฉพาะมากเกินไปจะทำให้ละเลยความเป็นอยู่ทั่วไป ฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการบริหารจัดการพื้นฐานที่ดี

ข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย
ศึกษาผ่านกรณีเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

และต้องมีหน้าที่เพิ่มเติมที่รองรับจุดพิเศษ ในอนาคตจึงต้องมีการออกแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากความต้องการของคนในพื้นที่ที่สามารถรองรับการท่องเที่ยวที่เหมาะสมกับเกาะสมุยได้

จากการศึกษาข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของเกาะสมุยครั้งนี้ ทำให้ได้ทราบถึงปัญหาหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่เกิดขึ้นและแนวโน้มรูปแบบและลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จะเกิดขึ้นในอนาคต นับได้ว่าเป็นพัฒนาการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ซึ่งจะนำไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่นต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 - 2554 รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552)
ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครเกาะสมุย พ.ศ.... กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานนายกรัฐมนตรี
- สถาบันพระปกเกล้า. (2554). รายงานสรุปผลการสัมมนาแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด”. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). การศึกษาสภาพปัญหา และแนวทางการปรับปรุงรูปแบบการบริหารและแนวทางการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย. รายงานต่อกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2555). เมืองพิเศษ : แนวคิดและความเป็นไปได้. กรุงเทพฯ : ลีออคอินดีไซน์เวิร์ค.

