

หน่วยที่ 10

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์



ชื่อ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์
วุฒิ ร.บ. (บริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ร.ม. (บริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
Ph.D. Kobe University Japan
ตำแหน่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
หน่วยที่เขียน หน่วยที่ 10

แผนการสอนประจำหน่วย

ชุดวิชา การเมืองการปกครองท้องถิ่น

หน่วยที่ 10 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ตอนที่

- 10.1 กรอบแนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
- 10.2 ประเภทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
- 10.3 ลักษณะของเขตพื้นที่ในการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
- 10.4 องค์ประกอบสำคัญของการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
- 10.5 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย

แนวคิด

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาหน่วยที่ 10 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

กิจกรรมระหว่างเรียน

1. ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนหน่วยที่ 10
2. ศึกษาเอกสารการสอนตอนที่ 10.1-10.5
3. ปฏิบัติกิจกรรมตามที่ได้รับมอบหมายในเอกสารการสอนแต่ละตอน
4. ฟังรายการวิทยุกระจายเสียง
5. ชมรายการวิทยุโทรทัศน์
6. เข้ารับบริการการสอนเสริม (ถ้ามี)
7. ทำแบบประเมินผลตนเองหลังเรียนหน่วยที่ 10

สื่อการสอน

1. เอกสารการสอน
2. แบบฝึกปฏิบัติ
3. รายการสอนทางวิทยุกระจายเสียง
4. รายการสอนทางวิทยุโทรทัศน์
5. การสอนเสริม (ถ้ามี)

การประเมินผล

1. ประเมินผลจากแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนและหลังเรียน
2. ประเมินผลจากกิจกรรมและแนวตอบท้ายเรื่อง
3. ประเมินผลจากการสอบไล่ประจำภาคการศึกษา

เมื่ออ่านแผนการสอนแล้ว ขอให้ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียน
หน่วยที่ 10 ในแบบฝึกปฏิบัติ แล้วจึงศึกษาเอกสารการสอนต่อไป

ตอนที่ 10.1

กรอบแนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 10.1 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 10.1.1 แนวคิดความจำเพาะของพื้นที่ท้องถิ่น
- 10.1.2 แนวคิดเรื่องเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity)
- 10.1.3 แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy)
- 10.1.4 แนวคิดการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization)

แนวคิด

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 10.1 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. กรอบแนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ การจัดรูปแบบการบริหารโครงสร้าง หรืออำนาจพิเศษ เฉพาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะพิเศษจำเพาะ โดยเป็นท้องถิ่นที่มีความแตกต่างจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป นอกจากนี้รูปแบบในการจัดการที่บังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั่วไปไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในพื้นที่ลักษณะพิเศษดังกล่าว ตัวอย่างเช่น ความพิเศษในแง่ พื้นที่ตั้ง ความพิเศษในแง่เศรษฐกิจ หรือความพิเศษในแง่สังคมวัฒนธรรม ด้วยลักษณะพิเศษเฉพาะพื้นที่ ดังกล่าวส่งผลให้มีความจำเป็นที่จะต้องออกแบบการจัดการลักษณะพิเศษสำหรับ “องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” เพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นมีความสามารถในการรับผิดชอบภารกิจพิเศษ เฉพาะพื้นที่¹

ทั้งนี้ แก่นกลางสำคัญของแนวคิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จึงหมายถึง การพิจารณาและตระหนักถึงลักษณะพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบนฐานของ “ความจำเพาะของ พื้นที่ท้องถิ่น”² โดยเริ่มต้นจากการคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายในชุมชนท้องถิ่นในมิติด้านสภาพการณ์ เชิงพื้นที่ซึ่งปรากฏให้เห็นชัดในชุมชนท้องถิ่นและมิติด้านความแตกต่างหลากหลายในเชิงพลวัตทางสังคม (Social Dynamics) ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่องอันจะนำมาสู่ปัญหาหรือความท้าทายใหม่ในการจัด การพื้นที่ท้องถิ่นตามการแปลงสภาพของชุมชนท้องถิ่น

เนื้อหาในส่วนนี้จึงจะกล่าวถึงแนวคิดพื้นฐานที่ใช้สำหรับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ พิเศษ 4 แนวคิดหลัก ประกอบด้วย แนวคิดความจำเพาะของพื้นที่ท้องถิ่น แนวคิดเรื่องเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity) แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) และแนวคิดการกระจายอำนาจ แบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization) ดังนี้

¹ สมคิด เลิศไพฑูริย์ และคณะ, “การศึกษาสภาพปัญหาแนวทางการปรับปรุงรูปแบบการบริหารและแนวทางการ พัฒนาพื้นที่เกาะสมุย”, รายงานการวิจัยเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

² วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “โครงการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดขอบข่ายและรูปแบบในการดำเนิน ภารกิจหน้าที่ของนครแม่สอดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ”, รายงานวิจัยเสนอต่อ เทศบาลนครแม่สอด จังหวัดตาก, 2557.

เรื่องที่ 10.1.1

แนวคิดความจำเป็นของพื้นที่ท้องถิ่น

1.1 แนวคิดความจำเป็นของพื้นที่ท้องถิ่น

แนวคิดด้านความจำเป็นของพื้นที่ท้องถิ่น มีฐานคิดจากการคำนึงถึงความเหมาะสมในการออกแบบโครงสร้างสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ โดยเริ่มต้นการพิจารณาความเหมาะสมจากความจำเป็นของพื้นที่ในแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะเชิงพื้นที่ที่แตกต่างกัน โดยพิจารณาว่าพื้นที่เหล่านั้นมีลักษณะเฉพาะที่สามารถส่งเสริม ผลักดันให้เกิดการพัฒนาได้อย่างไร เพื่อการออกแบบระบบการบริหารจัดการพื้นที่สำหรับบริหารจัดการท้องถิ่นนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาจจะพิจารณาจากปัจจัยด้านอัตลักษณ์ประจำท้องถิ่น เช่น แหล่งท่องเที่ยว ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ความเป็นเมือง เป็นต้น

โดยเมื่อพิจารณาด้านความเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นเมือง (Urbanization) ในฐานะความจำเป็นของพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อยกตัวอย่างให้เห็นถึงความจำเป็นที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วปรากฏให้เห็นตามเมืองศูนย์กลางการค้า อุตสาหกรรม หรือคมนาคมที่กระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งส่งผลให้เมืองศูนย์กลางเหล่านั้นต้องเผชิญกับปัญหาในหลากหลายรูปแบบซึ่งเป็นผลมาจากการกระจุกตัวของประชากร ทำให้การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายทั่วไป ไม่สามารถรองรับและปรับเปลี่ยนได้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงและสนองต่อความต้องการของประชากรในพื้นที่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่นอกเขตเทศบาล (Peri-Urban) จากข้อจำกัดด้านโครงสร้างและระบบการบริหาร รวมไปถึงจนถึงความล่าช้าในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความล่าช้าซึ่งเกิดจากการถ่ายโอนอำนาจการบริหารงานในเชิงพื้นที่ สาเหตุประการที่สอง คือ ความจำเป็นด้านกฎหมาย ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เปิดโอกาสส่งเสริม และผลักดันให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อความเหมาะสมในการบริหารจัดการพื้นที่โดยส่งเสริมที่ถูกต้องเหมาะสมตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่

กิจกรรม 10.1.1

แนวตอบกิจกรรม 10.1.1

เรื่องที่ 10.1.2

แนวคิดเรื่องเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity)

1.2 แนวคิดเรื่องเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity)

แนวคิดเรื่องเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity) มีฐานมาจากการเคารพต่อปัญหาและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในแต่ละพื้นที่เพื่อความสามารถในการแสวงหาแนวทางสำหรับแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ให้ตรงกับความต้องการของผู้เกี่ยวข้อง³ เนื่องจากกลไกในการแก้ไขปัญหามันในพื้นที่ซึ่งได้รับการออกแบบโดยส่วนกลางในบางกรณีไม่อาจจะสามารถช่วยแก้ไขปัญหามีลักษณะเฉพาะของพื้นที่พิเศษได้ การตัดสินใจในการดำเนินการกับประเด็นต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่จึงควรได้รับการพัฒนากระบวนการและแสวงหาทางออกจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่นั้น มากไปกว่านั้นแล้ว แนวคิดเรื่องเริ่มต้นที่ท้องถิ่นยังเน้นย้ำและให้ความสำคัญต่อการแบ่งอำนาจระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสังคมผ่านการจัดดุลความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴ โดยสรุป แนวคิดเรื่องเริ่มต้นที่ท้องถิ่น จึงหมายถึง การออกแบบกลไกสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานภาครัฐมีความใกล้ชิดกับปัญหาเป็นผู้มีบทบาทในการตัดสินใจ มีอำนาจในการแสวงหาทางออกที่มีผลบังคับใช้ในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่สามารถแก้ไขได้จริงจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในพื้นที่

ทั้งนี้ การพิจารณาจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจึงเป็นการกำหนดขอบข่ายความต้องการในด้านการพัฒนาและสร้างความเปลี่ยนแปลงในระดับพื้นที่ผ่านการสร้างกลไกในการประสานสำหรับจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่อย่างเหมาะสมต่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยสำคัญในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความสัมพันธ์และเกื้อหนุนต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพิเศษเฉพาะพื้นที่ อีกนัยหนึ่งแนวคิดเรื่องเริ่มต้นที่ท้องถิ่นจึงเป็นหลักการที่เน้นย้ำถึงความสำคัญของการใช้อำนาจในการจัดการบริการสาธารณะผ่านการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถที่จะสร้างสรรค์การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่เพื่อผลักดันความต้องการที่แท้จริงของพื้นที่ไปสู่การปฏิบัติ รวมไปถึงการสร้างหลักประกันและยืนยันว่าอำนาจการบริหารพื้นที่พิเศษไม่กระจุกตัวอยู่ในระดับโครงสร้างบริหารส่วนบน

³ อ่างแล้ว เจริญธรรม 4

⁴ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, “ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์ จำกัด), 2559, น.52.

กิจกรรม 10.1.2

แนวตอบกิจกรรม 10.1.2

ร่าง

เรื่องที่ 10.1.3

แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy)

1.3 แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy)

แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) คือ แนวคิดที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้พื้นที่อย่างเป็นอิสระ เนื่องจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งที่มาจากการเลือกของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ความเป็นอิสระของการบริหารงานท้องถิ่นจึงมีความเหมาะสมและชอบธรรม โดยความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นจะกระทำผ่านการกระจายอำนาจการบริหารจากรัฐบาลกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น อำนาจด้านการเงินการคลัง การเก็บภาษี อำนาจด้านการบริหารงานบุคคล อำนาจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยหรืออำนาจในการออกกฎหมายพิเศษเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ เป็นต้น ทั้งนี้ แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่นจะมาพร้อมกันกับหลักประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) ซึ่งเป็นเครื่องสะท้อนความชอบธรรมของอำนาจในการบริหารจัดการความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นผ่านการเลือกคณะบุคคลเพื่อบริหารจัดการอาณาบริเวณถิ่นอาศัยของตน เพื่อให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชนซึ่งอาจจะแสดงออกในลักษณะของนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น วิธีการดำเนินนโยบาย

ดังนั้น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถแสดงเจตนารมณ์ความต้องการของตนได้จะต้องตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ 2 ประการ⁵ คือ (1) การผ่อนปรนการควบคุมที่เคร่งครัด กล่าวคือ รัฐบาลกลางจำเป็นต้องกำหนดหลักการที่เหมาะสมสำหรับการบริหารงานท้องถิ่นท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขอบเขตอำนาจที่กว้างพอที่จะครอบคลุมประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบ เปิดช่องทางให้ท้องถิ่นมีความสามารถที่จะริเริ่มหรือขับเคลื่อนแผนงานโครงการตามความต้องการของพื้นที่อย่างแท้จริงไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางทำให้ข้อกำหนดสำหรับบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นไปในลักษณะการกำหนดข้อห้ามปฏิบัติ (นอกเหนือจากข้อยกเว้นทั้งหมด จึงจะเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น) ซึ่งขัดต่อความมั่นคงแห่งรัฐโดยรวมหรืออำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางโดยเฉพาะ นอกเหนือจากนั้นจึงเป็นอำนาจหน้าที่โดยชอบธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงจะกระทำได้ (2) อิสระจากการครอบงำของเครือข่ายการเมืองระดับชาติ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นอิสระจากการครอบงำของพรรคการเมืองระดับชาติด้วยเช่นกันเพื่อป้องกันการบิดเบือนและแทรกแซงการบริหารจัดการท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง (Local Self Government)

⁵ อ่างแล้ว เชนอรรถ 6 น. 42-51.

กิจกรรม 10.1.3

แนวตอบกิจกรรม 10.1.3

รับ

เรื่องที่ 10.1.4

แนวคิดการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization)

1.4 แนวคิดการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization)

แนวคิดการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization) คือ แนวคิดซึ่งท้าทายต่อการออกแบบโครงสร้างหรือการจัดระเบียบเชิงสถาบันแบบเดิม เพื่อการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในในการดำเนินภารกิจทางด้านการปกครองมีชุดทางเลือกของกลุ่มภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบเพื่อความสอดคล้องที่เกิดจากศักยภาพและผลประโยชน์สูงสุดที่จะเกิดขึ้นกับพลเมืองในพื้นที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานเหล่านั้น

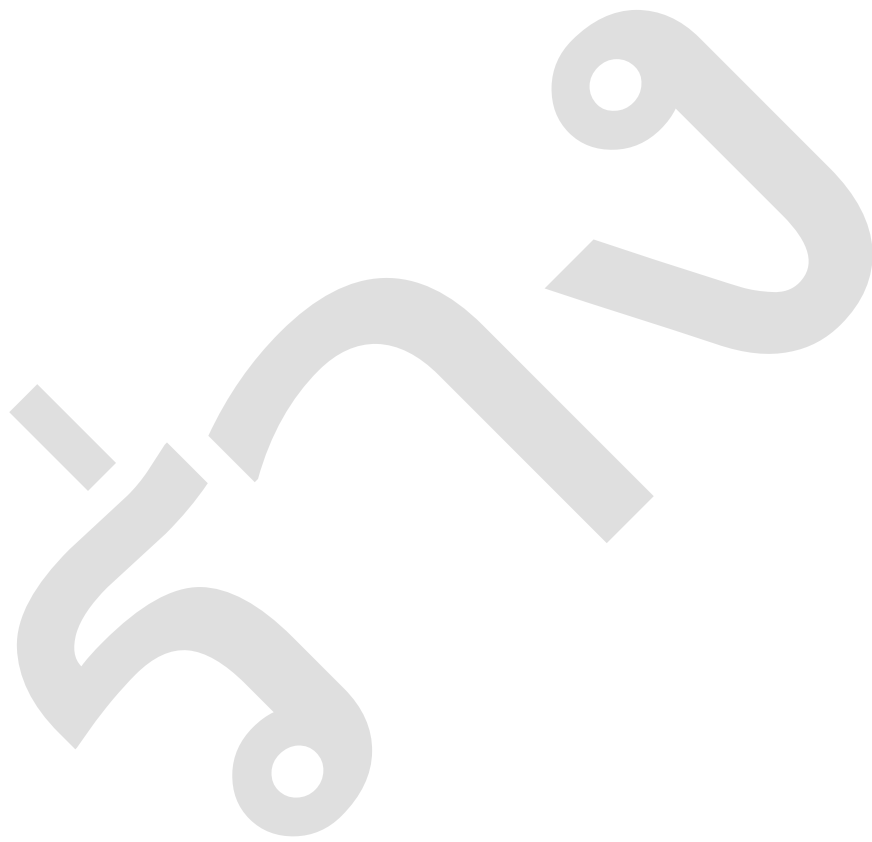
แนวคิดการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization) ถูกทำให้เป็นที่ยอมรับและเป็นที่ยอมรับในช่วงปี ค.ศ. 1965 โดยนักคิดชื่อ ชาลส์ ทาร์ลตัน (Charles Tarlton) ในกลุ่มประเทศที่มีการจัดโครงสร้างการบริหารแบบสหพันธรัฐ (Federal State) โดยกระบวนการกระจายอำนาจและการจัดรูปแบบเชิงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจึงไม่จำเป็นที่จะต้องกระทำผ่านรูปแบบและกระบวนการที่มีแบบแผนเดียวกันทั้งหมด เนื่องจากการทำดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นการทำลายความจำเพาะหรือความแตกต่างหลากหลายของพื้นที่ท้องถิ่นซึ่งต้องจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ทรัพยากรสำหรับใช้ในการบริหารจัดการ หรือกระทั่งระเบียบวิธีแนวทางการปฏิบัติตามแบบแผนที่ถูกกำหนดเป็นมาตรฐานเดียวกัน

แนวคิดการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรจึงเป็นแนวคิดสำคัญต่อการสร้างความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อเอื้อให้เกิดความเหมาะสมและความสามารถในการสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการให้เกิดขึ้นได้ในพื้นที่ที่มีความจำเพาะ เนื่องจากการจัดการลักษณะจำเพาะจะต้องมีความเป็นเอกภาพมีความชัดเจนเริ่มจากการกำหนดจุดยืน (Positioning) ที่สอดคล้องกับพื้นที่ ซึ่งจะสะท้อนออกมาในรูปแบบของยุทธศาสตร์หรือนโยบายที่ใช้สำหรับตอบสนองต่อปัญหา ความต้องการหรือกระทั่งแนวทางการพัฒนาที่ต้องใช้เครื่องมือหรือกระบวนการเฉพาะสำหรับพื้นที่

โดยสรุปจากที่ได้กล่าวมาถึงแนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษข้างต้นแล้วแต่เป็นแนวคิดสำหรับใช้เป็นฐานรองรับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งเป็นไปเพื่อมุ่งแสวงหาแนวทางในการออกแบบโครงสร้าง บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ที่มีลักษณะจำเพาะ โดยจะนำไปสู่การสร้างแบบแผนและหลักเกณฑ์มาตรฐานพิเศษขึ้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นสามารถที่จะขับเคลื่อนภารกิจและตอบสนองความต้องการจำเพาะได้ผ่านการเอื้ออำนาจจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ซึ่งถูกออกแบบโดยตั้งอยู่บนฐานของความเข้าใจบริบทจำเพาะของพื้นที่นั้นอย่างสมบูรณ์

กิจกรรม 10.1.4

แนวตอบกิจกรรม 10.1.4



ตอนที่ 10.2

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 10.2 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

10.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเชิงหน้าที่

10.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเชิงพื้นที่

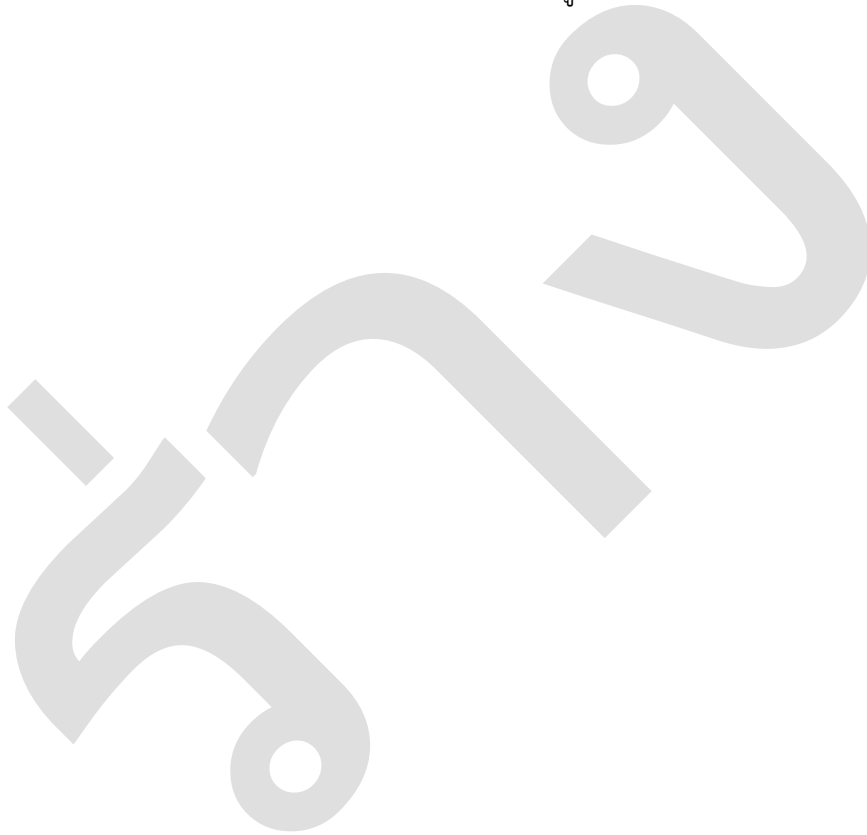
แนวคิด

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 10.2 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

2. ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

สำหรับการจัดประเภทการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน สามารถจัดประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็น 2 ลักษณะ คือ (1) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นการจัดการปกครองในลักษณะ 2 ชั้น (two-tier system) ได้แก่ การปกครองระดับบน คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และการปกครองระดับล่าง คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล และ (2) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สำหรับการจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หากพิจารณาเกณฑ์ในการจัดตั้งอาจสามารถจำแนกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้เป็น 2 ลักษณะโดยกว้าง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเชิงหน้าที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเชิงพื้นที่ ดังนี้



เรื่องที่ 10.2.1

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเชิงหน้าที่

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเชิงหน้าที่

โดยทั่วไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่ทับซ้อนกันในสองบทบาท ได้แก่ บทบาทโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานเพื่อตอบสนองความจำเป็นของชุมชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ประกอบด้วย การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน งานด้านทะเบียนและบัตรตามที่กฎหมายกำหนด การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ฯลฯ อำนาจหน้าที่เหล่านี้เป็นอำนาจหน้าที่พื้นฐานที่มีการกำหนดลักษณะหรือองค์ประกอบให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ มีกฎหมายกำหนดวิธีการในการจัดตั้ง รูปแบบการบริหารจัดการ อำนาจหน้าที่ วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การคลังและงบประมาณที่เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ นอกจากนี้ บทบาทสำคัญอีกประการที่ไม่สามารถมองข้ามได้ คือ การเป็นตัวแทนของประชาชนในการกำหนดความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยที่เชื่อมโยงระหว่างความเป็นตัวแทนของท้องถิ่นและการบริหารงานในระดับท้องถิ่นภายใต้การจัดโครงสร้างที่เฉพาะแบบท้องถิ่น ซึ่งโครงสร้างการบริหารดังกล่าวถือเป็นกรอบพื้นฐานที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น ทำให้องค์ประกอบของสภา รวมถึงกิจกรรมและโครงการเฉพาะอันเกิดจากลักษณะจำเพาะของพื้นที่เป็น หนึ่งในปัจจัยสำคัญที่กำหนดความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเชิงหน้าที่ ถือเป็นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งขึ้นมาโดยพิจารณาไปที่ลักษณะภารกิจหรือลักษณะการดำเนินการบางประการที่แตกต่างจากการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป โดยการจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าวจะคำนึงถึงการดำเนินการกิจอำนาจหน้าที่เป็นหลัก เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ปัจจัยในการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าวอาจมีสาเหตุมาจากการขาดองค์การรับผิดชอบปัญหาในพื้นที่รอยต่อระหว่างท้องถิ่น หรืออาจเกิดจากความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรหรือความจำเป็นในการดำเนินการร่วมกันระหว่างท้องถิ่นที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน เป็นต้น

ตัวอย่างของลักษณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีการจัดตั้งตามหน้าที่ที่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจน คือ การจัดโครงสร้างที่มีลักษณะคล้ายองค์กรความร่วมมือ ได้แก่ การปกครองในรูปแบบเขตพิเศษ และการปกครองในรูปแบบเขตการศึกษา และการจัดโครงสร้างที่มีลักษณะหน้าที่เพิ่มเติมเมื่อเปรียบเทียบกับท้องถิ่นอื่นที่มีสถานะระดับเดียวกัน โดยจะอภิปรายดังต่อไปนี้

(1) การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะคล้ายองค์กรความร่วมมือ เป็นโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ตั้งขึ้นมามีหน้าที่เฉพาะ (Special Purpose) เช่น การปกครองท้องถิ่น

สหรัฐอเมริกาและในบางประเทศที่มีการปกครองในรูปแบบเขตพิเศษ (Special District) โดยจัดตั้งขึ้นเพื่อการทำงานหรือการให้บริการสาธารณะบางประการที่หน่วยงานทางปกครองอื่นไม่ได้เข้ามารับผิดชอบโดยตรง เช่น งานบำรุงรักษาทางหลวง งานป้องกันไฟฟ้า งานบำรุงรักษาทางน้ำ เป็นต้น เขตพิเศษมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้มีอิสระและเอกภาพในการบริหารจัดการทั้งงานบุคคลและงบประมาณได้ หรือการจัดการปกครองในรูปแบบเขตการศึกษา (School District) ถือเป็น การปกครองท้องถิ่นพิเศษเช่นเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกาซึ่งมีการจัดการด้านการศึกษาที่มีความแตกต่างหลากหลายตามลักษณะจำเพาะของพื้นที่ ทำให้เขตการศึกษาถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่หลักในการกำกับดูแลสถานศึกษาทั้งหมดในพื้นที่ โดยการจัดตั้งเขตการศึกษาอาจเกิดจากความร่วมมือระหว่างเทศบาลเมือง (Municipalities) ด้วยกันเอง หรือระหว่างเทศบาลเมืองกับการจัดการปกครองระดับทาว์น (Town)

(2) การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะหน้าที่เพิ่มเติม ความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่บางประการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการเพิ่มเติมภารกิจขึ้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีภารกิจมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับท้องถิ่นทั่วไปที่มีสถานะระดับเดียวกัน

ความพิเศษของการจัดโครงสร้างในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นเรื่องของภารกิจที่เพิ่มขึ้นกว่าท้องถิ่น โดยทั่วไป โดยการจัดโครงสร้างที่มีลักษณะหน้าที่เพิ่มเติมมักเกิดขึ้นกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเมืองสูง เช่น การจัดโครงสร้างท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดคือ เทศบาลระดับนครซึ่งมีหลายแห่งที่มีความเป็นเมืองสูงกว่าท้องถิ่นอื่นในระนาบเดียวกัน ทำให้รัฐบาลกลางมีความพยายามในการส่งเสริมให้กลุ่มเทศบาลเหล่านี้เป็นหัวเมืองหลักเนื่องจากมีความเจริญเติบโตสูง ทำให้เมืองเหล่านี้ถูกจัดเป็น “นครที่ตั้งขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาล (Designated City)” อันหมายถึง เมืองที่มีสถานะเป็นนครในประเทศญี่ปุ่นมีประชากรมากกว่า 5 แสนคน มีส่วนสำคัญในด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ทำให้สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาได้ว่าเป็นนครที่มีขนาดใหญ่ของประเทศ

ยกตัวอย่างการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะหน้าที่เพิ่มเติม เช่น กรณีของจังหวัดเฮียวโงะ (Hyogo) ประเทศญี่ปุ่น จังหวัดเฮียวโงะถือเป็นเขตการปกครองหนึ่งที่ประกอบด้วยพื้นที่การปกครองท้องถิ่นหลายแห่งภายใต้การปกครองระดับจังหวัด โดยรัฐบาลกลางกำหนดให้จังหวัดเฮียวโงะมีเมืองหลวงหลักคือ เมืองโกเบ (Kobe-Shi) ซึ่งเป็นเมืองขนาดใหญ่อันดับที่ 5 ของประเทศญี่ปุ่นและมีประชากรประมาณ 1.5 ล้านคน ทำให้เมืองโกเบถูกปรับโครงสร้างการบริหารงานภายในและถูกกำหนดให้ได้รับอำนาจเพิ่มเติมจากทั้งรัฐบาลกลางและระดับจังหวัด (Prefecture)

กิจกรรม 10.2.1

แนวตอบกิจกรรม 10.2.1

เรื่องที่ 10.2.2

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเชิงพื้นที่

2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเชิงพื้นที่

ปัจจัยสำคัญในการผลักดันให้มีการจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่หนึ่ง ๆ เริ่มต้นจากความจำเป็นที่เกิดจากความจำเป็นเฉพาะของพื้นที่ ในแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะเชิงพื้นที่ที่แตกต่างกัน รวมถึงต้นทุนของพื้นที่ซึ่งทำให้พื้นที่เกิดลักษณะเฉพาะและสร้างความแตกต่างไปจากพื้นที่อื่น ๆ โดยต้นทุนทางพื้นที่เหล่านี้เป็นปัจจัยในการผลักดันให้เกิดการพัฒนากลไกพิเศษในการบริหารจัดการพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น อัตลักษณ์เฉพาะของพื้นที่ที่เข้ามาส่งเสริมด้านการท่องเที่ยว การเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม การเป็นพื้นที่ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม หรือการเป็นพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองสูง เป็นต้น

ในบางพื้นที่อาจถูกกำหนดให้มีบทบาทในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในด้านใดด้านหนึ่ง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่นได้ โดยตัวอย่างของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเชิงพื้นที่ เช่น เมืองพัทยา ที่ได้รับการกำหนดจากปัจจัยด้านพื้นที่ให้เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยว จึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับเมืองพัทยาในการควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวกำหนดไว้ในพื้นที่ท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป

หากพิจารณาการใช้พื้นที่ สามารถยกตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเชิงพื้นที่ที่มีการจัดตั้งกันอย่างแพร่หลายใช้ในปัจจุบัน ได้แก่ การพัฒนาเศรษฐกิจตามพื้นที่แนวชายแดน รวมถึงการจัดตั้งเมืองศูนย์กลางการบิน เป็นต้น โดยจะอภิปรายดังต่อไปนี้

2.2.1 การพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวชายแดน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเชิงพื้นที่ของประเทศไทยที่ได้รับการผลักดันเพื่อให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมมาอย่างยาวนาน คือ กลุ่มเมืองพิเศษที่พื้นที่ถูกกำหนดให้มีบทบาทในทางยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวชายแดน เนื่องจากการบริหารพื้นที่ชายแดนเป็นการทำงานร่วมกันในช่วงรอยต่อระหว่างสองประเทศ โดยบังคับใช้กฎหมายและข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีความคาบเกี่ยวกันหลายมิติ อาทิ พิธีการศุลกากร พิธีการตรวจคนเข้าเมือง และการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ร่วมตามแนวชายแดน (Joint Economic Development Area: JEDA) รวมไปถึงปัญหาความซับซ้อนของเมืองที่เพิ่มมากขึ้นจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อาทิ ผลกระทบอันเกิดจากความเพิ่มมากขึ้น เป็นต้น โดยการพัฒนา

เศรษฐกิจตามแนวชายแดนของประเทศไทยที่มีความโดดเด่น ทั้งนี้ หากพิจารณาในเชิงวิชาการ กลไกการพัฒนาพื้นที่ตามแนวชายแดนในปัจจุบันอาจสามารถจำแนกได้อย่างกว้างเป็น 3 รูปแบบ⁶ ดังนี้

(1) เขตเศรษฐกิจชายแดน (Border economic zone) แต่ละประเทศจะมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่เศรษฐกิจของตนเอง เป้าหมายคือการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่นั้น ๆ และใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงอย่างมีประสิทธิภาพกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่ในอีกชายแดนหนึ่ง อาจมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับระเบียบ หรือการควบคุมแตกต่างกันออกไปตามพื้นที่

(2) เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special economic zone) เป็นเขตพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ต่อการส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวก รวมทั้งให้สิทธิพิเศษบางประการในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เช่น การอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม การบริการ หรือกิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศ รูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษมีหลายประเภท เช่น เขตการค้าเสรี เขตอุตสาหกรรมเสรี เขตปลอดภาษี เขตการค้าชายแดนเสรี และเขตพัฒนาการส่งออก เป็นต้น โดยกลไกสำคัญในการขับเคลื่อน คือ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2557 เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศตามนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนและข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน ในปัจจุบัน พื้นที่ชายแดนที่ได้รับพิจารณาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษในระยะแรกมี 5 พื้นที่ คือ (1) แม่สอด จังหวัดตาก (2) ชายแดน จังหวัดมุกดาหาร (3) สะเดา จังหวัดสงขลา (4) อรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว (5) ชายแดน จังหวัดตราด โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557 เป็นต้นไป

(3) เขตเศรษฐกิจพิเศษข้ามพรมแดน (Cross border special economic zone) เป็นเขตเศรษฐกิจที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เกิดจากความร่วมมือของรัฐบาลทั้งสองประเทศ ซึ่งมีกฎเกณฑ์ระเบียบ ข้อบังคับ หรือการควบคุมที่เป็นข้อตกลงของรัฐบาลทั้งสองประเทศ เช่น ข้อตกลงทางการค้า การบริโภค โดยหลักการแล้ว เขตเศรษฐกิจพิเศษข้ามพรมแดนจะพัฒนามาจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งจำเป็นต้องมีข้อตกลงความเชื่อมโยงระหว่าง ชายแดนพิเศษสำหรับสองเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีพื้นที่ติดต่อกัน

2.2.2 เมืองศูนย์กลางการบิน

เมืองศูนย์กลางการบิน (Aerotropolis) เป็นหนึ่งในตัวอย่างของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเชิงพื้นที่ โดยรูปแบบการพัฒนาเมืองพิเศษดังกล่าวเป็นการกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งมีความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยในกรณีของแนวคิดการพัฒนาเมืองศูนย์กลางการบินเป็นแนวคิดที่มุ่งพัฒนาโดยเห็นถึงศักยภาพของพื้นที่โดยรอบที่สามารถพัฒนาเป็นเมืองศูนย์กลางการบินและ

⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “วาระปฏิรูปพิเศษ 10: แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ร่วมชายแดน,” (กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558), 6-7.

เป็นเมืองอากาศยาน โดยมีการปรับและพัฒนาารูปแบบผังเมือง รวมถึงโครงสร้างพื้นฐาน และระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีรูปแบบคล้ายกับเมือง (Metropolis)

ตัวอย่างของเมืองที่มีการจัดตั้งเป็นเมืองศูนย์กลางการบินที่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ พื้นที่รอบท่าอากาศยานอัมสเตอร์ดัมสคิปโฮล ประเทศเนเธอร์แลนด์ (Amsterdam Airport Schiphol) พื้นที่รอบท่าอากาศยานนานาชาติดัลลาส-ฟอร์ตเวิร์ธ มลรัฐเท็กซัส สหรัฐอเมริกา (Dallas-Fort Worth International Airport) พื้นที่รอบท่าอากาศยานนานาชาติอินซอน ประเทศเกาหลีใต้ (Incheon International Airport) พื้นที่รอบท่าอากาศยานชางจี ประเทศสิงคโปร์ (Singapore Changi Airport) และพื้นที่รอบท่าอากาศยานนานาชาติอัลมักตูม สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (Al Maktoum International Airport) เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยมีความพยายามในการผลักดันให้สนามบินสุวรรณภูมิเป็นเมืองศูนย์กลางการบิน เช่นเดียวกัน โดยเป็นโครงการภายใต้แนวคิดริเริ่มการพัฒนาพื้นที่รอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิตามนโยบายของรัฐในช่วงปี พ.ศ. 2545 และมีการพยายามผลักดันโดยสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รูปแบบการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตการปกครองพิเศษที่มีรูปแบบคณะกรรมการอิสระในการดูแลบริหารเมือง โดยครอบคลุมพื้นที่การพัฒนาในเขตลาดกระบังและเขตประเวศในกรุงเทพมหานคร และอำเภอบางพลีและกิ่งอำเภอบางเสาธงในจังหวัดสมุทรปราการเข้าด้วยกัน เพื่อวางกรอบการพัฒนาพื้นที่รอบสนามบินสุวรรณภูมิรองรับการตั้งเมืองใหม่ ทว่าด้วยข้อจำกัดหลายประการทำให้การผลักดันแนวคิดการจัดตั้งมหานครสุวรรณภูมิยังไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม การจัดประเภทการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นนั้นไม่สามารถแยกขาดจากกันได้อย่างชัดเจน เนื่องจากการบริหารจัดการในเชิงภารกิจและเชิงพื้นที่ที่มีความทับซ้อนและเชื่อมโยงกันอยู่ กล่าวคือ ความพิเศษและความจำเพาะพื้นที่ส่งผลให้การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่นั้น ๆ ได้รับข้อยกเว้นหรือได้รับสิทธิพิเศษให้มีความอำนาจหน้าที่พิเศษที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่นด้วยเช่นเดียวกัน อยู่ที่วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งว่าเป็นไปเพื่อลักษณะใดเป็นสำคัญ หากเป็นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเชิงหน้าที่จะเป็นการจัดตั้งเพื่อให้การดำเนินการภารกิจในพื้นที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น หากเป็นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเชิงพื้นที่จะเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อมุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการใช้จุดแข็งและศักยภาพจากพื้นที่ให้ได้มากยิ่งขึ้น หรือเป็นการพัฒนาเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของพื้นที่มากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ การจำแนกลักษณะของเขตพื้นที่ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ขึ้นอยู่กับปัจจัยจำเพาะของพื้นที่หลายประการ อาทิ ปัจจัยว่าด้วยผลกระทบอันเกิดจากความเป็นเมือง (Urbanization) ปัจจัยว่าด้วยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง (Strategic Competition) และปัจจัยว่าด้วยชาติพันธุ์และวัฒนธรรม โดยจะได้กล่าวถึงต่อไป

กิจกรรม 10.2.2

แนวตอบกิจกรรม 10.2.2

รับ

ตอนที่ 10.3

ลักษณะของเขตพื้นที่ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 10.3 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 10.3.1 ปัจจัยที่ด้วยผลกระทบอันเกิดจากความเป็นเมือง (Urbanization)
- 10.3.2 ปัจจัยที่ด้วยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง (Strategic Competition)
- 10.3.3 ปัจจัยที่ด้วยชาติพันธุ์และวัฒนธรรม
- 10.3.4 ปัจจัยที่ด้วยลักษณะพื้นที่จำเพาะ

แนวคิด

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 10.3 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

3. ลักษณะของเขตพื้นที่ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ลักษณะของเขตพื้นที่สำหรับใช้ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะเป็นไปตามความเหมาะสมของพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น พื้นที่พิเศษซึ่งแตกต่างจากพื้นที่ทั่วไปหรือพื้นที่ซึ่งมีเหตุผลจากความจำเป็นซึ่งองค์ประกอบเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ปกติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปไม่สามารถดำเนินการแก้ไขหรืออำนวยความสะดวกได้จึงเป็นผลนำมาสู่การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นตามความจำเป็นพิเศษนั้น การกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจึงต้องคำนึงถึงลักษณะจำเพาะประจำท้องถิ่น⁷ เพื่อความเหมาะสมในการกำหนดรูปแบบการบริหารงานรวมไปถึงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับลักษณะจำเพาะ

ทั้งนี้ การออกแบบกลไกที่เหมาะสมสำหรับการบริหารพื้นที่ลักษณะพิเศษนี้จะส่งผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในแง่ความสามารถที่จะขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยสรุปแล้ว การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จึงหมายถึง การบริหารปกครองท้องถิ่นโดยมุ่งปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไขออกแบบโครงสร้างการบริหารงานท้องถิ่นให้สามารถแก้ไขปัญหาจำเพาะในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การจำแนกลักษณะของเขตพื้นที่ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นอยู่กับปัจจัยจำเพาะของท้องถิ่นซึ่งอาจจะแบ่งออกได้เป็น 4 ประการสำคัญ ดังนี้

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. “การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ: ศึกษากรณีจังหวัดภูเก็ต”, รายงานการวิจัย. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย, 2541.

เรื่องที่ 10.3.1

ปัจจัยว่าด้วยผลกระทบอันเกิดจากความเป็นเมือง (Urbanization)

3.1 ปัจจัยว่าด้วยผลกระทบอันเกิดจากความเป็นเมือง (Urbanization)

การเติบโตของเมืองเป็นปัจจัยสำคัญต่อปัญหาที่เกิดขึ้นกับการบริหารจัดการพื้นที่ท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีสถานะเป็น “เมือง” ส่งผลให้การบริหารจัดการบริการสาธารณูปโภค ความยากลำบากอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบพิเศษที่ต่างไปจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบปกติทั่วไปจึงมีความจำเป็น เนื่องด้วยพื้นที่ที่มีสถานะเป็นเมืองหลวงจะมีความเป็นเมืองสูงส่งผลให้มีการมีการกระจุกตัวของเศรษฐกิจอย่างหนาแน่นในบางพื้นที่ รวมทั้งมีโครงสร้างทางสังคม ความหนาแน่นของประชากร และภารกิจหน้าที่พิเศษที่ท้องถิ่นต้องดำเนินการที่แตกต่างจากเขตการปกครองในรูปแบบอื่นเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในลักษณะนี้มีหน้าที่ความรับผิดชอบจัดการกับบริการที่หลากหลายหลากหลายรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมที่มาพร้อมกับความเป็นเมือง ยกตัวอย่างเช่น การจัดการขยะ การจัดการน้ำเสีย การจัดการพื้นที่สีเขียว การจัดการกับระบบคมนาคม การจัดการผังเมือง⁸ เป็นต้น

ยกตัวอย่างในประเทศไทย คือ พื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยมีการออกแบบโครงสร้างหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่กรุงเทพมหานครให้มีความแตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ประกอบด้วย การแบ่งเขตการปกครองเป็น 50 เขต ผ่านการควบคุม ตรวจสอบ ดูแลการบริหารราชการสภากรุงเทพมหานคร โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครในฐานะเมืองหลวงของประเทศไทยจึงเป็นตัวอย่างแบบสะท้อนบริเวณพื้นที่ที่มีลักษณะของเขตพื้นที่สำหรับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจากความจำเพาะด้านความเป็นเมืองได้อย่างชัดเจนที่สุด เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ เป็นศูนย์กลางส่วนราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง กรม หรือเป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของบริษัทเอกชน ทั้งหมดนี้จึงทำให้กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องมีการจัดรูปแบบการบริหารจัดการพื้นที่ต่างจากจังหวัดอื่น ๆ ของประเทศไทย เพื่อความสามารถในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นได้⁹ มากไปกว่านั้น ภาพลักษณ์ความเป็นเมืองเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครกำลังปรากฏในพื้นที่หัวเมืองของประเทศไทย เช่น บางพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ บางพื้นที่ของจังหวัดขอนแก่น บางพื้นที่ของจังหวัดสงขลา จังหวัดภูเก็ต เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดนี้คือความท้าทายสำคัญสำหรับการออกแบบโครงสร้างและระบบบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากความเป็นเมืองในอนาคตอันใกล้

⁸ อรทัย ก๊กผล. “Urbanization เมื่อ “เมือง” กลายเป็นโจทย์ของการบริหารจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่”, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ชัน แพคเกจจิ้ง (2014) จำกัด), 2559.

⁹ อ่างแล้ว เชิงอรธ 8

กิจกรรม 10.3.1

แนวตอบกิจกรรม 10.3.1

รับ

เรื่องที่ 10.3.2

ปัจจัยว่าด้วยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง (Strategic Competition)

3.2 ปัจจัยว่าด้วยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง (Strategic Competition)

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง (Strategic Competition) ซึ่งรัฐบาลประกาศให้เป็นพื้นที่จำเพาะสำหรับใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาลักษณะพิเศษเป็นหนึ่งในปัจจัยชี้วัดลักษณะพิเศษของเขตพื้นที่ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีความเหมาะสมสำหรับการดำเนินกิจกรรมทางการพัฒนาซึ่งพื้นที่อื่นไม่สามารถเทียบเคียงได้ส่งผลให้รัฐบาลกลางจำเป็นต้องศึกษาความจำเพาะและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวเพื่อความสามารถในการออกแบบโครงสร้างพิเศษเพื่อตอบสนองความสามารถในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พัฒนาเมืองโดยเฉพาะ ส่งผลให้ต้องมีการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการในระดับพื้นที่หรือการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน ตัวอย่างการพัฒนาพื้นที่สำหรับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในลักษณะนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อมิติเชิงโครงสร้างอำนาจหน้าที่และผลกระทบทางสภาพแวดล้อมต่อชุมชนสังคมโดยรอบพื้นที่ ตัวอย่างการตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลักษณะพิเศษซึ่งมีศักยภาพเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเฉพาะที่เห็นได้ชัดในปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (East Economic Corridor : EEC) ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของตัวแบบในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจในเชิงพื้นที่พิเศษปรากฏให้เห็นในการจัดการพื้นที่เพื่อการพัฒนา 7 รูปแบบ¹⁰ ซึ่งจำเป็นต้องออกแบบโครงสร้างกลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อรองรับกระบวนการตามประเภทพื้นที่พิเศษดังต่อไปนี้

(1) เขตอุตสาหกรรมส่งออก (Export Processing Zones) มีลักษณะการจัดตั้งเขตพิเศษเป็นเขตพื้นที่ซึ่งจัดสรรไว้สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมเข้าไปอยู่รวมกันอย่างเป็นสัดส่วน ได้แก่ พื้นที่อุตสาหกรรม สิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ แต่เขตอุตสาหกรรมส่งออก โดยกำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมการค้าหรือการบริการเพื่อส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศเป็นหลัก

(2) เขตเกษตรเศรษฐกิจ (Agro-Economic Zone) เป็นเขตเศรษฐกิจการผลิตทางการเกษตร โดยเฉพาะกำหนดขึ้นให้เหมาะสมกับภาวะตลาดและเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศสำหรับการส่งออกหรือบริโภคภายในประเทศ

¹⁰ วสันต์ เหลืองประภัสร์. "เขตเศรษฐกิจพิเศษกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่: ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย", เสนอโครงการจับตาอาเซียน (สกว.), น.3.

(3) เขตส่งเสริมการลงทุน (Enterprise Zones) จัดตั้งขึ้นในพื้นที่เฉพาะ เช่น พื้นที่เขตเมือง พื้นที่เขตชนบท พื้นที่ท่าอากาศยาน หรือพื้นที่ที่มีรายได้ต่ำ เพื่อที่จะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับภาคเอกชน หรือนักลงทุนเข้ามาลงทุนในพื้นที่ ผ่านการให้สิทธิประโยชน์ในด้านภาษี การสนับสนุนทางการเงิน และสิ่งจูงใจ

(4) เขตประกอบการเสรี (Free Zones) เป็นเขตพิเศษที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมเชิงพาณิชย์ ชยกรรมหรือกิจการซึ่งเกี่ยวข้องกับการประกอบอุตสาหกรรม เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจโดยสินค้านำเข้าไปในเขตดังกล่าวจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร

(5) เขตการค้าเสรี (Free Trade Zones) เป็นเขตที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเป็นเขตการค้าบริเวณใกล้ชายแดน เช่น ท่าเรือ ท่าอากาศยาน เพื่อเปลี่ยนบรรจุภัณฑ์ จัดเรียง โดยไม่ต้องเสียภาษีนำเข้า โดยเป็นการจัดตั้งบนพื้นที่ที่มีอาณาเขตกว้างขวาง และสามารถใช้สถานที่ในการดำเนินการได้หลากหลาย เช่น การค้าปลีก การอนุญาตให้อาศัยอยู่ชั่วคราว เป็นต้น

(6) เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones) เขตที่รัฐบาลกำหนดเพื่อพัฒนาให้เป็นตัวเมืองใหม่ที่ทันสมัยอย่างรอบด้าน เป็นสถานที่ดึงดูดการลงทุนทั้งภายในและต่างประเทศ มีนโยบายส่งเสริมพิเศษ มีระบบเศรษฐกิจ การเงิน การบริหารจัดการ มีระบบรับประกันความสงบปลอดภัย และปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน

(7) เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (Special Border Economic Zone) เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษรูปแบบหนึ่งที่มีเขตพื้นที่ติดชายแดน โดยส่วนใหญ่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปหรืออุตสาหกรรมส่งเสริม และกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปหรืออุตสาหกรรมส่งเสริม ภายในเขตดังกล่าวประกอบด้วยศูนย์บริการด้านศุลกากร แบบ One Stop Service เพื่ออำนวยความสะดวกให้การส่งออกและนำเข้าสินค้าชายแดน คลังสินค้า และอาคารพาณิชย์

ความเป็นไปได้ในการขับเคลื่อนเขตพื้นที่พิเศษดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นต้องพึ่งพากลไกพิเศษในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งถือเป็นหน่วยงานระดับพื้นที่ที่ใกล้ชิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการบริหารงานพื้นที่อย่างคล่องตัว ทันต่อความต้องการของทุกภาคส่วนในพื้นที่

กิจกรรม 10.3.2

แนวตอบกิจกรรม 10.3.2

เรื่องที่ 10.3.3

ปัจจัยว่าด้วยชาติพันธุ์และวัฒนธรรม

3.3 ปัจจัยว่าด้วยชาติพันธุ์และวัฒนธรรม

ชาติพันธุ์และวัฒนธรรมเป็นปัจจัยซึ่งถูกพิจารณาในฐานะลักษณะจำเพาะของเขตพื้นที่ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เนื่องจากพื้นที่เหล่านี้ประกอบไปด้วยความหลากหลายด้านชาติพันธุ์หรือวัฒนธรรมซึ่งอาจจะครอบคลุมหรือทับซ้อนอยู่บนพื้นที่ซึ่งถูกบริหารจัดการตามกลไกการบริหารจัดการภาครัฐูปกติซึ่งอาจจะขัดต่อความต้องการของกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ดังกล่าวที่อาจจะมีความต้องการพิเศษเฉพาะมากหรือน้อยกว่าบริหารสาธารณะที่รัฐจัดสรรให้ โดยความจำเพาะของพื้นที่ลักษณะนี้จะเป็นไปในเชิงคุณค่าทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์เฉพาะกลุ่ม เช่น กติกาพิเศษในพื้นที่การคุ้มครองหรืออำนาจเชิงสถาบันรูปแบบเฉพาะ พื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ พื้นที่ทางจิตวิญญาณ เป็นต้น ความจำเพาะนี้จะสะท้อนให้เห็นผ่านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและพื้นที่ ซึ่งถือเป็นความท้าทายต้องการจัดรูปแบบเชิงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยงานซึ่งใกล้ชิดต่อสภาพความจำเพาะนั้น

นอกจากนี้ ลักษณะจำเพาะเชิงชาติพันธุ์และวัฒนธรรมมุ่งพิเคราะห์ “ทุนทางสังคม” ผ่านกระบวนการ คิดเพื่อแสดงความต้องการพื้นฐานจากชุมชนสำหรับเชื่อมโยงประเด็นแวดล้อมสำคัญตามความต้องการของพื้นที่เข้ากับนโยบายและบทบาทของกลไกภาครัฐูปกติ

ยกตัวอย่างการจัดการพื้นที่ที่มีชาติพันธุ์และวัฒนธรรมจำเพาะ ผ่านการต่อรองระหว่างความต้องการของประชากรในพื้นที่กับรัฐบาลกลางเพื่อให้มีอำนาจในการบริหารปกครองตัวเอง กรณีอาเจะห์ (Aceh) จังหวัดหนึ่งของประเทศอินโดนีเซียซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ อาเจะห์ได้รับสิทธิในการปกครองตนเอง (self-government) ซึ่งมีหลักสำคัญ คือ ความเป็นอิสระในการจัดการปกครองตนเอง สำหรับประเทศไทยมีการจัดตั้งเขตวัฒนธรรมพิเศษที่เอื้อต่อกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีลักษณะสังคมวัฒนธรรมจำเพาะสามารถจัดสรรทรัพยากรซึ่งท้องถิ่นสามารถผลิตได้เองกับรัฐบาลกลางอย่างเหมาะสม นำมาสู่ความสามารถในการลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้พื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม

กิจกรรม 10.3.3

แนวตอบกิจกรรม 10.3.3

เรื่องที่ 10.3.4

ปัจจัยว่าด้วยลักษณะพื้นที่จำเพาะ

3.4 ปัจจัยว่าด้วยลักษณะพื้นที่จำเพาะ

พื้นที่จำเพาะถือเป็นลักษณะของเขตพื้นที่สำหรับใช้ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กล่าวคือ นอกเหนือจากลักษณะพื้นที่ซึ่งได้กล่าวไปข้างต้นแล้วที่ภูมิประเทศเป็นปัจจัยหนึ่งสำหรับการออกแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้นมีลักษณะพิเศษได้ ดังนี้

เขตพื้นที่ชายแดน สำหรับเขตพื้นที่ชายแดน เป็นพื้นที่มีลักษณะจำเพาะในแง่ของการเสี่ยงต่อปัญหาความไม่สงบ ปัญหาด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งภายในหรือระหว่างประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องบริหารปกครองพื้นที่ชายแดนจึงมีอำนาจหรือทรัพยากรทางการบริหารพิเศษ เพื่อให้สามารถตัดสินใจในการดำเนินการเมื่อเกิดวิกฤติการณ์ฉุกเฉิน

พื้นที่แหล่งท่องเที่ยว สำหรับเขตพื้นที่บริเวณเมืองท่องเที่ยววันนั้นเป็นพื้นที่พิเศษซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ที่มีความท้าทายในการบริหารจัดการพื้นที่ในหลากหลายมิติ เช่น ประชากรในพื้นที่ การจัดการสิ่งปฏิกูลที่เกิดจากการท่องเที่ยว การรักษาฟื้นฟูสถานที่ท่องเที่ยว การรักษาความปลอดภัย เป็นต้น ส่งผลให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างที่ยืดหยุ่นในแง่ของการบริหารงานบุคคลและการใช้ทรัพยากรสำหรับดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการท่องเที่ยว มากไปกว่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ยังอาจจะต้องคำนึงถึงคุณภาพของบริการที่ท้องถิ่นได้ดำเนินการส่งมอบต่อผู้เข้ารับบริการซึ่งต้องมีมาตรฐานในระดับที่สามารถสร้างความประทับใจให้แก่นักท่องเที่ยว

พื้นที่เกาะและชนบท สำหรับพื้นที่เกาะและพื้นที่ชนบทห่างไกลที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ซึ่งรัฐไม่สามารถส่งมอบบริการจากการจัดสรรโครงสร้างพื้นฐานได้อย่างทั่วถึงหรือไม่มีหน่วยงานภาครัฐให้บริการในพื้นที่เหล่านั้นก่อให้เกิดปัญหาด้านความล่าช้าในการให้บริการหรือมาตรฐานคุณภาพการให้บริการที่ไม่เต็มที่แก่ประชาชน การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบส่งมอบบริการสาธารณะจึงเป็นเรื่องที่เหมาะสมตามความแตกต่างในเรื่องลักษณะทางกายภาพของภูมิประเทศ วิธีการดำเนินชีวิต จำนวนประชากรในพื้นที่

กิจกรรม 10.3.1

แนวตอบกิจกรรม 10.3.1

ตอนที่ 10.4

องค์ประกอบสำคัญของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 10.4 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 10.4.1 ความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ
- 10.4.2 อำนาจหน้าที่พิเศษเพิ่มเติม
- 10.4.3 เครื่องมือและทรัพยากรทางการบริหารจัดการ
- 10.4.4 โครงสร้างการบริหารงาน

แนวคิด

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 10.4 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

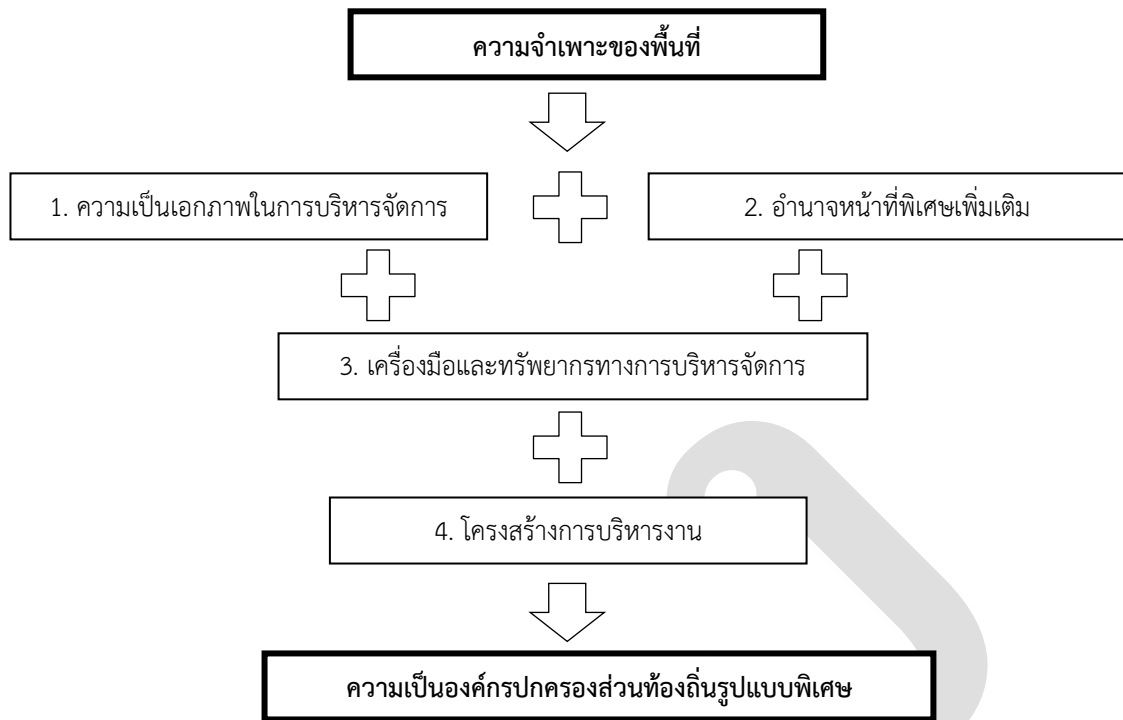
4. องค์ประกอบสำคัญของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบการบริหารจัดการที่มีความแตกต่างจากรูปแบบท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นและตอบสนองต่อความต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงลักษณะทางกายภาพทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม สามารถบริหารจัดการได้อย่างครอบคลุมจึงมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ประกอบไปด้วยองค์ประกอบพื้นฐานสำคัญในการจัดตั้งขึ้น

องค์ประกอบพื้นฐานการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษว่าด้วย “ความจำเพาะของพื้นที่” ในแต่ละท้องถิ่นจะมีลักษณะเชิงพื้นที่ที่แตกต่างกัน รวมถึงอัตลักษณ์ของท้องถิ่น เช่น การท่องเที่ยว พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม พื้นที่ที่เป็นเมืองขนาดใหญ่ อาทิ เมืองที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ เมืองการค้าชายแดน เมืองโลจิสติกส์ เมืองที่มีประชากรหนาแน่น เป็นต้น โดยพื้นที่เหล่านี้มีลักษณะเฉพาะที่สามารถส่งเสริม ผลักดันให้เกิดการพัฒนาโลกพิเศษในการบริหารจัดการพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งพื้นที่ที่มีความจำเพาะนี้อาจจะทำให้การบริหารจัดการภายใต้รูปแบบทั่วไปอาจมีการตอบสนองต่อสภาพการณ์ดังกล่าวได้อย่างไม่เต็มศักยภาพ เนื่องจากอาจไม่เกื้อหนุนต่อสภาพปัญหาและความต้องการเฉพาะของพื้นที่ ส่งผลต่อการเสียโอกาสในการพัฒนาศักยภาพพื้นที่นั้น ๆ สิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาคือการทำให้ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีเอกภาพในการบริหาร การแก้ปัญหา การมีอำนาจหน้าที่พิเศษเพิ่มเติมในพื้นที่นั้น ๆ จึงต้องมีศักยภาพหรือมีคุณลักษณะที่ต้องการอำนาจพิเศษ เพื่อจะทำได้สามารถทำหน้าที่ได้จริง ซึ่งองค์ประกอบพื้นฐานของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วยองค์ประกอบพื้นฐาน 4 องค์ประกอบ¹¹ โดยมีรายละเอียดดังนี้

¹¹ สันติไชย รัตนะขวัญ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ, สรุปลงความจาก สถาบันพระปกเกล้า, ค้นจาก [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ_\(สันติไชย_รัตนะขวัญ\)](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ_(สันติไชย_รัตนะขวัญ)).

แผนภาพที่ 1 แสดงองค์ประกอบของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ



เรื่องที่ 10.4.1

ความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ

4.1 ความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ

ถ้าหากพิจารณาการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษควรตั้งอยู่บนฐานแนวคิดที่ว่า ด้วย “ความจำเพาะของพื้นที่ท้องถิ่น” หรือกล่าวถึง “สังคมพลุกพล่าน” นั้นหมายถึงการพิจารณาถึงสภาวะ ความแตกต่างหลากหลายของท้องถิ่นทั้งในมิติของสภาพการณ์จริงที่ปรากฏ (De Facto) และมีความหลากหลายเชิงพลวัตทางสังคม (Social Dynamics) ที่ย่อมมีความเปลี่ยนแปลง ความหลากหลายและ ศักยภาพใหม่ ๆ ที่มีความแตกต่างท้องถิ่นอื่น ๆ ดังถ้าเราจะพิจารณาถึงความแตกต่างหลากหลายของท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องพิจารณาจากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพื้นที่จึงผลักดันให้เกิดการจัดรูปแบบการปกครองส่วน ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

การบริหารจัดการรูปแบบพิเศษ มีสำคัญอย่างหนึ่ง คือ การสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหาร จัดการให้เกิดขึ้นภายในพื้นที่ ทุกระดับ ทุกฝ่าย การบริหารจัดการพื้นที่ที่มีลักษณะจำเพาะจะต้องมีความเป็น เอกภาพและมีความชัดเจนตั้งแต่กระบวนการ “การกำหนดจุดยืน” (Positioning) ให้สอดคล้องกับพื้นที่ ซึ่งสามารถสะท้อนออกมาในรูปแบบนโยบายและการบริหารธรรมาภิบาลต่าง ๆ โดยสามารถตอบสนองต่อ ความต้องการ และการพัฒนาพื้นที่ตามความจำเพาะของสภาพการณ์ในพื้นที่ ความเป็นเอกภาพในการบริหาร จัดการภายในพื้นที่ ซึ่งองค์ประกอบสำคัญอย่างยิ่งในการจัดตั้งเขตพิเศษนั้น ภายใต้บริบทการบริหารราชการ ไทยนั้นมีความทับซ้อนของส่วนราชการหลากหลายระดับเข้ามาทำงานในพื้นที่เดียวกัน ทั้งนี้ยังขาดกลไก การประสานงานภายในพื้นที่เดียวกันเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกัน ดังนั้นเหตุผลด้านความจำเพาะของพื้นที่ แล้ว สิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นคือ การสร้างเอกภาพใน การบริหารจัดการให้เกิดขึ้นภายในพื้นที่

ความเป็นเอกภาพมิได้หมายถึง การเกิดสภาพของการรวมศูนย์อำนาจเบ็ดเสร็จภายใต้องค์กรปกครอง หนึ่ง ๆ ในระดับพื้นที่ท้องถิ่น แต่หมายความรวมถึงการสร้างกลไกการทำงานที่ชัดเจนเพื่อให้เกิด ความรับผิดชอบต่อการบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้สภาวะทางการบริหาร ปกครอง ซึ่งในปัจจุบันมีแนวโน้มจะเคลื่อนเข้าไปสู่สภาวะการแตกกระจายในเชิงนโยบาย (Policy Fragmentation) หรือ “สภาวะการณ์ที่ไม่อาจบริหารปกครองได้” (Ungovernability) เป็นผลมาจากการแตก ตัวของโครงสร้างรวมศูนย์และควมมีเอกภาพของระบบบริหารราชการแบบดั้งเดิมอันนำไปสู่การจัดตั้งกลไก ของรัฐรูปแบบใหม่ ๆ ที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น ควบคู่กับการขยายตัวขององค์กรในภาคส่วนอื่น ๆ ในพื้นที่ สาธารณะที่มีขอบข่ายการดำเนินงานทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับเหนือรัฐ

ถ้าหากมองในมุมปัจจุบันในเชิงการบริหารปกครองถือได้ว่าเป็นสภาพการณ์ที่มีอาจเห็นถึงกลไกที่รับ ผิดชอบได้อย่างชัดเจนอันเกิดมาจากการที่สังคมได้ค่อย ๆ เคลื่อนเข้าสู่สภาวะ “ไร้ศูนย์กลาง” (Centerless

society) มากยิ่งขึ้น¹² อาจนับได้ว่าเป็นเครื่องมือเชิงความคิดที่มีการปรับกระบวนการทัศน์เพื่อสร้างกรอบแนวคิดในการทำควมเข้าใจถึงปรากฏการณ์การบริหารและกระบวนการทางนโยบายในโลกยุคปัจจุบัน

ในขณะเดียวกัน การสร้างความเป็นเอกภาพภายใต้สภาวะดังกล่าวไม่สามารถใช้กระบวนการทัศน์เดิมผ่านการรวมศูนย์อำนาจภายใต้กลไกรัฐที่มีการจัดโครงสร้างแบบระบบราชการ (Bureaucracy) ที่มีสัมพันธ์ภาพระหว่างหน่วยงานในแบบสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) และเน้นบทบาทนำของกลไกรัฐในพื้นที่สาธารณะ แต่ภายใต้กระบวนการทัศน์สภาวะไร้ศูนย์กลางนี้การบริหารจัดการสาธารณะจะมุ่งเน้นการสร้างความเป็นเอกภาพในเชิงนโยบายผ่านการปรับบทบาทกลไกของรัฐนำไปสู่ความเป็นตัวกลางความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ทั้งในเชิงภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้น พื้นที่ชุมชนท้องถิ่นนับว่าเป็น “พื้นที่ปฏิบัติการ” ของตัวแสดงทั้งหลายในเชิงนโยบายที่เข้ามาร่วมขับเคลื่อนนโยบาย และมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะในหลากหลายรูปแบบ ดังนั้น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจึงเกิดขึ้นมาจากการแก้ไขสภาวะการแตกกระจายในเชิงนโยบาย ซึ่งมักพบว่า มีการแตกกระจายทั้งในเชิงบทบาทและอำนาจหน้าที่ เกิดมาจากความหลากหลายซับซ้อน และสับสนของกลไกภาครัฐด้วยกัน นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะแสดงบทบาทในการเชื่อมโยงประสานระหว่างองค์กรต่างภาคส่วนและต่างระดับเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบายในทิศทางเดียวกัน

กิจกรรม 10.4.1

แนวตอบกิจกรรม 10.4.1

¹² R. A. W. Rhodes, Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability, Buckingham: Open University Press, 1997, P.1.

เรื่องที่ 10.4.2

อำนาจหน้าที่พิเศษเพิ่มเติม

4.2 อำนาจหน้าที่พิเศษเพิ่มเติม

องค์ประกอบสำคัญของการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ “อำนาจหน้าที่พิเศษ” (Special Authorities) ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมหรือแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และอำนาจดังกล่าวนี้มีที่มาจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติซึ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเพียงพอสามารถบริหารจัดการกับปัญหา ความต้องการ และศักยภาพที่มีความจำเพาะในพื้นที่นั้นอย่างมีเอกภาพ อำนาจหน้าที่พิเศษเพิ่มเติมถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ส่งผลเกื้อหนุนท้องถิ่นให้สามารถแสดงบทบาทในการดำเนินภารกิจหน้าที่ที่มีความสอดคล้องและสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการในพื้นที่จำเพาะ

โดยอำนาจหน้าที่พิเศษเพิ่มเติม กำหนดให้ภารกิจหน้าที่จะต้องมีการจัดสรรอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมมากกว่าเดิม โดยให้ท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมถึงการจัดการพื้นที่อื่น ๆ ได้ อย่างเต็มอำนาจหน้าที่ให้มีความสอดคล้องกับความจำเพาะของพื้นที่โดยมีเครื่องมือทางกฎหมายต่าง ๆ กำหนดไว้ตามอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรการบริหารจัดการดำเนินภารกิจหน้าที่เพิ่มเติมต่าง ๆ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สามารถจำแนกภารกิจหน้าที่ออกเป็น 3 กลุ่ม¹³

(1) กลุ่มภารกิจหน้าที่การถ่ายโอน (Devolve) ภารกิจการบริหารจัดการบริการสาธารณะทั่วไปสามารถถ่ายโอนให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดทำได้ตามอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมมากกว่าท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค การจัดการผังเมือง การส่งเสริม การลงทุน การจัดระเบียบและการดูแลความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

(2) กลุ่มภารกิจหน้าที่มอบหมาย หรือ การมอบอำนาจ (Delegation) ภารกิจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ไม่สามารถถ่ายโอนให้ท้องถิ่นได้อย่างเด็ดขาด เนื่องจากภารกิจมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจทางกรปกครอง หรือภารกิจที่มีแบบแผน (Uniformity) และมีมาตรฐาน (Standard) ที่เป็นแบบแผนเดียวกันแต่ยังสามารถให้หลักการมอบหมายหรือการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการดำเนินการแทนได้ภายใต้เงื่อนไข กฎเกณฑ์ และข้อกำหนดในการบริหารจัดการในส่วนราชการเป็นเจ้าของอำนาจนั้น ทั้งนี้ ส่วนราชการมอบอำนาจยังคงมีอำนาจเหนือท้องถิ่นในฐานะผู้กำกับดูแลเช่นเดิม

¹³ วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, รายงานสรุปผลการสัมมนาระดมความคิดเห็น “คลื่นลูกที่สองของการกระจายอำนาจ” บริบทใหม่ ความจำเพาะพื้นที่และการเคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ, สถาบันวิจัยและการให้คำปรึกษาแห่งวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

(3) ภารกิจหน้าที่การส่งต่อความรับผิดชอบ ภารกิจหน้าที่นี้ส่วนราชการไม่สามารถถ่ายโอนหรือมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะด้านความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้า ภาระหน้าที่ของท้องถิ่นจะเข้ามามีบทบาทเข้าร่วมการสนับสนุนในระดับต่าง ๆ ให้เกิดความรวดเร็วมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นเสมือน “จุดเชื่อมต่อ” หรือหน่วยประสานงานระหว่างส่วนราชการกับท้องถิ่นในด้านการรับเรื่องจากประชาชน การจัดเก็บข้อมูล การรายงานสภาพปัญหา และด้านอื่น ๆ ต่อการทำงานของส่วนของส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ให้มีความสอดคล้องกับเวลาและลักษณะพื้นที่

ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจึงมีอำนาจหน้าที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยการจัดตั้งขึ้นให้การบริหารจัดการท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะซึ่งแตกต่างจากพื้นที่อื่นของประเทศ จึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่พิเศษเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการต่าง ๆ เช่น เมืองพัทยา มีลักษณะเป็น “เมืองท่องเที่ยว” จึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับเมืองพัทยาให้มีอำนาจหน้าที่ “การควบคุมและส่งเสริมการท่องเที่ยว”¹⁴

กิจกรรม 10.4.2

แนวตอบกิจกรรม 10.4.2

¹⁴ วสันต์ เหลืองประภัสร์, รายงานการสรุปผลการสัมมนา แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด”, สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 28.

เรื่องที่ 10.4.3

เครื่องมือและทรัพยากรทางการบริหารจัดการ

4.3 เครื่องมือและทรัพยากรทางการบริหารจัดการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจหน้าที่สามารถบริหารจัดการพื้นที่ของตนเองได้อย่างมีเอกภาพ และสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่พิเศษเพิ่มเติมเพิ่มขึ้นมา ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องการจัดสรรเครื่องมือและทรัพยากรทางการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ในทุกมิติของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีเครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญ ได้แก่ การคลัง การบริหารงานบุคคล และระบบบริหารจัดการ อธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

(1) การคลัง อำนาจทางการคลังและงบประมาณ ซึ่งถือได้ว่าเป็นทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยรายรับและอำนาจในการใช้จ่ายต้องมีความสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่พิเศษเพิ่มเติม อำนาจทางการคลังจึงเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือทางการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization) ทั้งนี้ อำนาจทางการคลังโดยเฉพาะภาษีท้องถิ่นเป็นการเสริมสร้างความเป็นอิสระให้กับท้องถิ่น และการสร้างความรับผิดชอบทางการคลัง และท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้ในการบริหารจัดการในพื้นที่ อำนาจทางการคลังจากรายรับที่ต้องมีเพิ่มขึ้นนั้นมาจากการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมและค่าบริการ และเงินอุดหนุน

ภาษี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมักจะไม่สามารถกำหนดชนิดภาษีรูปแบบพิเศษมักจะไม่สามารถกำหนดชนิดภาษีเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะท้องถิ่นได้ แต่สามารถกำหนดอัตราการจัดเก็บเพิ่มเติมจากอัตราปกติได้ (Surcharge taxes) เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นต้น หรือภาษีร่วม (Share taxes) เป็นรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลางเนื่องจากเป็นภาษีท้องถิ่นโดยเฉพาะ ก็จะ สามารถจะวางระบบการจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้มากกว่าท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปได้

ค่าธรรมเนียมและค่าบริการ กลุ่มรายรับนี้สามารถเป็นแหล่งรายได้สำคัญเพิ่มเติมของท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งมาจากค่าธรรมเนียมและค่าบริการ เช่น ค่าปรับและใบอนุญาต รายได้ทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ รายได้เบ็ดเตล็ด รายได้ทุน เป็นต้น โดยสามารถจัดเก็บได้ทั้งจากค่าธรรมเนียมและค่าบริการที่ท้องถิ่นรับผิดชอบจัดทำเพิ่มเติมจากท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป หรือจากการจัดเก็บจากส่วนราชการที่มอบหมายหรือมอบอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการต่าง ๆ แทนในพื้นที่

เงินอุดหนุน โดยรัฐบาลกลางยังจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมในการดำเนินการของท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยเฉพาะเงินอุดหนุนด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในพื้นที่ สามารถให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการพื้นที่ได้สอดคล้องกับแนวนโยบายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษหรือเขตพื้นที่พิเศษ อาจหมายรวมถึงมาตรการกำกับดูแลทางอ้อมส่งผลให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบายที่สอดคล้องกับรัฐบาลส่วนกลาง

(2) การบริหารงานบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นด้านการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรของตนเองเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ หรือภารกิจหน้าที่เพิ่มเติมแตกต่างจากท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ทั้งในด้านของการสรรหา การว่าจ้าง การกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ การประเมินผล และกระบวนการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ยังต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการสร้างระบบ “การยืมตัว” หรือการโยกย้ายถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ภายในท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ลักษณะชั่วคราว เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการกลุ่มภารกิจที่มีการโอนถ่ายโอนเพิ่มเติมได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มภารกิจที่มีการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการกิจกรรม ทั้งนี้ยังเป็นการสร้างมาตรการทางอ้อมของการสร้างระบบประสานงานและเชื่อมโยงการดำเนินการกิจกรรมระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นอีกทางหนึ่ง ซึ่งการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจึงยังมีความคล้ายคลึงกับท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป แต่เพียงมีหน้าที่เพิ่มเติมในการบริหารจัดการในพื้นที่ เช่น กรุงเทพมหานครมีคณะกรรมการบริหารบุคคลของกรุงเทพมหานคร (ก.กทม.) และคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา) โดยทำหน้าที่เป็นองค์กรการบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล¹⁵

(3) ระบบบริหารจัดการ โดยหลักการแล้ว กระบวนการบริหารจัดการปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษจะมีความยืดหยุ่นและความคล่องตัว เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ของตนเอง อาจกล่าวได้ว่าไม่ติดขัดกับระเบียบและวิธีปฏิบัติในแบบราชการมากจนเกินไป โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอาจจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่น และสามารถปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับความจำเป็นของพื้นที่โดยให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่พิเศษเพิ่มเติมได้มากกว่ารูปแบบทั่วไป โดยลักษณะที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบและวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องมีความเฉพาะมากกว่า ซึ่งมักจะมีการกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถเลือกรูปแบบ กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างยืดหยุ่นและคล่องตัว

กิจกรรม 10.4.3

แนวตอบกิจกรรม 10.4.4

¹⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ, สรุปลงความจาก สถาบันพระปกเกล้า, ค้นจาก [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ_\(ศาสตราจารย์_ดร.สมคิด_เลิศไพฑูรย์\)](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ_(ศาสตราจารย์_ดร.สมคิด_เลิศไพฑูรย์)).

เรื่องที่ 10.4.4

โครงสร้างการบริหารงาน

4.4 โครงสร้างการบริหารงาน

การจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ถ้าจะพิจารณาถึงการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากพื้นที่ท้องถิ่นโดยทั่วไปสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการแสวงหารูปแบบโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมทั้งสภาพพื้นที่ วัฒนธรรมการเมือง และปัจจัยอื่น ๆ ในการกำหนดรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ ทั้งนี้มีข้อพิจารณาสำคัญคือ นอกจากตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งมีทางเลือกในการกำหนดโครงสร้างที่หลากหลายทั้งในรูปแบบผู้บริหารทางตรง รูปแบบผู้บริหารทางอ้อม หรือรูปแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) เช่นผู้บริหารทางตรงที่มาจากการเลือกตั้งในสภานิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และผู้บริหารมาจากการว่าจ้างมืออาชีพในกรณีของเทศบาลเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 โดยการนำเอารูปแบบผู้จัดการเมืองมาใช้ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารเทศบาลในประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามาใช้ นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการบริหารเขตพื้นที่พิเศษ (Governing Board) เข้ามาบริหารงานสำคัญ 3 ด้าน ได้แก่

(1) การกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย ภารกิจหน้าที่ โดยสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นการกำหนดทิศทางการบริหารจัดการมีความเป็นเอกภาพและสอดคล้องกับความเป็นพื้นที่พิเศษ รวมถึงการทำหน้าที่พิจารณาขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมถ้าหากเกิดความจำเป็นในอนาคต

(2) การกำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินภารกิจของท้องถิ่นซึ่งมาจากการ “มอบอำนาจ” โดยต้องมีตัวแทนของส่วนราชการเจ้าของอำนาจเข้ามาเป็นคณะกรรมการ

(3) กลไกกลางในการประสานงานกับภาคส่วนต่าง ๆ เนื่องจากความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารจัดการภายใต้นโยบายและความเป็นเอกภาพ ดังนั้นคณะกรรมการกลางจึงต้องเป็นกลไกในการประสานงาน และทำหน้าที่เจรจาต่อรองต่าง ๆ กับรัฐบาลกลาง ส่วนราชการ และภาคส่วนอื่น ๆ ให้ท้องถิ่นสามารถทำงานได้อย่างคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ

นอกจากการจัดโครงสร้างการบริหารงานและการจัดความสัมพันธ์กับส่วนกลาง ยังจำเป็นต้องสร้างกลไกเพื่อจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นอาจจะต้องแตกต่างจากรูปแบบท้องถิ่นทั่วไป เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นจะต้องมีอำนาจหน้าที่พิเศษบางอย่างและมักเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีที่มาจากรัฐบาลกลาง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องวางกรอบกติกาในการจัดความสัมพันธ์มุ่งเน้นให้เกิด

การกำกับดูแลการใช้อำนาจพิเศษควบคู่กับการส่งเสริมให้เกิดการติดต่อสื่อสาร การประสานงาน การดำเนินงานทั้งในเชิงยุทธศาสตร์ นโยบาย และการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลทั้งสองระดับ เป็นต้น และนอกเหนือจากการมีโครงสร้างการบริหารงาน การกำหนดที่มาของผู้บริหาร การมีอำนาจหน้าที่พิเศษเพิ่มเติม การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ และการบริหารงานบุคคลที่มีการกำหนดโดยเฉพาะให้มีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปแล้ว ซึ่งในบางประเทศยังได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับส่วนกลางให้มีความแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ตัวอย่างเช่น กรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้จะขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง หรือสำหรับกรณีของประเทศไทย กรุงเทพมหานครจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

กิจกรรม 10.4.4

แนวตอบกิจกรรม 10.4.4

ตอนที่ 10.5

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 10.5 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 10.5.1 ความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ
- 10.3.2 อำนาจหน้าที่พิเศษเพิ่มเติม
- 10.3.3 เครื่องมือและทรัพยากรทางการบริหารจัดการ
- 10.3.4 โครงสร้างการบริหารงาน

แนวคิด

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 10.5 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

เรื่องที่ 10.5.1

พัฒนาการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย

5.1 พัฒนาการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย

ในแง่พัฒนาการทางกฎหมาย พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ให้ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น สามารถจัดบริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกำหนดทิศทาง ตรวจสอบ และกำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ การดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อันจะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และจะมีส่วนสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่พิเศษที่มีโอกาสพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ

โดยมาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และมาตรา 284 กำหนดว่าการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสามารถกระทำได้ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งทิศทางและบริบทความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนารูปแบบการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำการศึกษาและเสนอแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่ต่าง ๆ

พื้นที่นำร่องทั้งหมด 5 กลุ่มที่มีศักยภาพและความพร้อมสำหรับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษประกอบด้วย (1) มหานครสุวรรณภูมิ ที่ถูกจัดตั้งเพื่อให้เป็นศูนย์กลางการbinsสุวรรณภูมิ (2) เกาะสมุย เมืองพิเศษด้านการท่องเที่ยว (3) จังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดสุโขทัย ในฐานะเมืองพิเศษด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม (4) แหลมฉบัง-มาบตาพุด ในฐานะเมืองพิเศษด้านอุตสาหกรรมและระบบคมนาคมขนส่ง (5) นครแม่สอด ในฐานะเมืองพิเศษด้านการค้าชายแดน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าที่ผ่านมาการพัฒนาในลักษณะนี้ภายใต้รูปแบบความจำเพาะของพื้นที่ที่แตกต่างกันออกไป แนวคิดในการผลักดันและพัฒนาเมืองพิเศษจึงไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย

กิจกรรม 10.5.1

แนวตอบกิจกรรม 10.5.1

ร่าง

เรื่องที่ 10.5.2

รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย

5.2 รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย

หากพิจารณาสถานะตามกฎหมายไทย ท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทยมี 2 แห่ง ได้แก่ (1) กรุงเทพมหานคร และ (2) เมืองพัทยา โดยมีโครงสร้างการบริหารจัดการ ดังนี้

(1) กรุงเทพมหานคร (Bangkok Metropolitan Administration: BMA) มีฐานะเป็นนิติบุคคล และถือเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ โดยทำหน้าที่ในการบริหารพื้นที่กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 โดยกรุงเทพมหานครเทียบเท่ากับพื้นที่จังหวัด มีการแบ่งพื้นที่การปกครองเป็นเขตและแขวง โดยเขตเทียบเท่ากับพื้นที่อำเภอ ส่วนแขวงซึ่งเทียบเท่ากับพื้นที่เทศบาลหรือตำบล การบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ สภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยทั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง

(2) เมืองพัทยา (Pattaya City) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของประเทศไทยอีกแห่ง นอกจากกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยามีเขตพื้นที่ปกครองอยู่ในเขตอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี มีระดับเทียบเท่าเทศบาลนคร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 การบริหารเมืองพัทยา ประกอบด้วย สภาเมืองพัทยา และนายกเมืองพัทยา โดยในปี พ.ศ. 2542 มีการปรับโครงสร้างการบริหารงานเมืองพัทยาใหม่ โดยการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เป็นการปรับเปลี่ยนกฎหมายเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกรอบกติกาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาลบฉบับนี้ ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างแตกต่างไปจากเดิมหลายประการ โดยโครงสร้างภายในของเมืองพัทยารูปแบบใหม่ ประกอบด้วย (1) สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา จำนวน 24 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และให้สภาเมืองพัทยาเลือกสมาชิกเป็นประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 2 คน มีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับเมืองพัทยา (มาตรา 26-27) นอกจากนี้ ยังมีปลัดเมืองพัทยาให้ทำหน้าที่เลขานุการสภาเมืองพัทยา มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ และการจัดประชุมและงานอื่นใดตามที่สภาเมืองพัทยามอบหมาย (2) นายกเมืองพัทยา มีการปรับจากระบบผู้จัดการเมือง (City Manager) กลายมาเป็นรูปแบบใหม่ที่คล้ายคลึงกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ นายกเมืองพัทยาจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่เมืองพัทยา

สำหรับในกรณีเมืองพิเศษอื่น ๆ ที่สามารถพิจารณาในทางวิชาการได้ว่ามีลักษณะเข้าข่ายความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แม้ไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายก็ตาม เนื่องจากมีการบริหารจัดการที่แตกต่างจากท้องถิ่นโดยทั่วไป เช่น เกาะสมุย จังหวัดภูเก็ต นครแม่สอด เป็นต้น

กิจกรรม 10.5.2

แนวตอบกิจกรรม 10.5.2



เรื่องที่ 10.5.3

ประเด็นปัญหา ข้อถกเถียง และความเคลื่อนไหวว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย

5.3 ประเด็นปัญหา ข้อถกเถียง และความเคลื่อนไหวว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย

ในแง่ประเด็นปัญหา การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทยไม่สามารถหลีกเลี่ยงการกล่าวถึงประเด็นด้านการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปสามารถแบ่งได้เป็น 5 ประการ คือ (1) ภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน (2) ภารกิจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต (3) ภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย (4) ภารกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว และ (5) ภารกิจด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ปัญหาส่วนใหญ่ในการถ่ายโอนอำนาจเป็นเรื่องความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านบุคลากร เทคนิค และความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็นจะต้องดำเนินการกิจกรรมร่วมกัน รวมไปถึงปัญหาเกี่ยวกับการถ่ายโอนงบประมาณและขยายฐานรายได้ โดยในบางภารกิจที่จะต้องมีการถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การจัดสรรงบประมาณตามภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนยังคงอยู่ที่ส่วนราชการเดิม ทำให้เกิดภาระทางการคลังแก่ท้องถิ่น

ปัญหาสำคัญของการจัดโครงสร้างบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยมาโดยตลอด คือ การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ดังนั้น สิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้สำหรับความพยายามในการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย คือ การจัดระเบียบบทบาทและความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและส่วนราชการในพื้นที่อื่น ๆ ที่มีภารกิจในเขตปกครองเดียวกัน รวมถึงความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง และกระทรวงและกรมส่วนกลาง รวมถึงบทบาทที่ทับซ้อนกันระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ว่าแต่ละส่วนควรมีการจัดสรรบทบาทกันอย่างไร

หากมอบอำนาจพิเศษให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งแล้ว ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของส่วนราชการส่วนภูมิภาคที่ทับซ้อนกันอยู่จะต้องมีการแบ่งบทบาทกันอย่างไร อาทิ กรณีของนครแม่สอดที่มีข้อจำกัดของการบริหารจัดการเมือง การขาดเอกภาพในการบริหารจัดการที่มีการใช้อำนาจจากหน่วยงานทั้งส่วนกลาง

ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ซ้ำซ้อนกัน ขณะเดียวกันความต่อเนื่องของนโยบายที่มาจากรัฐบาลกลางยังเป็นปัจจัยสำคัญต่อการจัดตั้งนครแม่สอด¹⁶

นอกจากนี้ บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและภาคเอกชน สิ่งที่รัฐมักถูกเพ่งเล็งมาโดยตลอด คือ การจัดบริการสาธารณะโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะการแข่งขันกับภาคเอกชน ปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 87 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 กำหนดให้รัฐมีบทบาทในการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด และมีบทบาทในการกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน

ข้อควรพิจารณาจึงเป็นเรื่องว่าด้วยระดับการหาผลประโยชน์และการแสวงหากำไรจากการจัดทำบริการสาธารณะของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษว่าจะสามารถหาประโยชน์และแสวงหากำไรได้ในระดับใด อย่างไรก็ตาม การหาประโยชน์และแสวงหากำไรในบริการสาธารณะจะต้องมีความสอดคล้องกับกลไกตลาดและการแข่งขันกับเอกชน เนื่องจากในบางกรณี การจัดตั้งเขตพิเศษเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจในพื้นที่อาจจะเข้าไปกระทบพื้นที่เศรษฐกิจเดิมของชุมชน ดังนั้น การออกแบบกลไกและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะต้องคำนึงถึงความสามารถในการแข่งขันรวมถึงผลกระทบที่ตามมาด้วยเช่นเดียวกัน

ผลกระทบที่สำคัญอีกประการ เป็นเรื่องว่าด้วยความสมดุลในการกระจายทรัพยากรลงสู่พื้นที่ (Resources Distribution) โดยทั่วไปการหาผลประโยชน์และผลกำไรจากการจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภทสามารถทำได้เนื่องจากจะช่วยให้ท้องถิ่นมีรายได้และผลกำไรที่สามารถเลี้ยงตนเองได้และเพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะในอนาคตที่เป็นการสร้างประโยชน์แก่ท้องถิ่น และต้องนำผลกำไรที่ได้ไปใช้ในการจัดบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือนำส่งเข้าเป็นรายได้ของท้องถิ่น ผลกระทบจากการจัดหารายได้ให้กับพื้นที่และการนำส่งรายได้ให้รัฐจึงเป็นเรื่องว่าด้วยความไม่เท่าเทียมของคนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นพิเศษโดยตรง เช่น ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในระยะยาวอันเกิดจากความเติบโตของเมือง ทั้งในเรื่องของมลพิษและปัญหาสังคมต่าง ๆ เช่น ประชากรแฝง รวมถึงการก่ออาชญากรรมและปัญหายาเสพติด ทำให้เกิดคำถามถึงสัดส่วนรายได้ที่ถูกสร้างขึ้นในพื้นที่ควรจะมีการจัดสรรให้พื้นที่มากขึ้นเป็นพิเศษหรือไม่อย่างไร ทำให้เกิดคำถามเรื่องความเหมาะสมในการจัดสรรและกระจายทรัพยากรไปสู่พื้นที่ที่มีความพิเศษที่สามารถสร้างสัดส่วนรายได้นำส่งให้รัฐมากกว่าการปกครองท้องถิ่นทั่วไป

¹⁶ วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “โครงการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดขอบข่ายและรูปแบบในการดำเนินการกิจการหน้าที่ของนครแม่สอดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ”, รายงานวิจัยเสนอต่อ เทศบาลนครแม่สอด จังหวัดตาก, 2557.

อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษถือเป็นแนวโน้มในปัจจุบันของการปรับโครงสร้างการปกครองให้เหมาะสมกับพื้นที่ การสร้างความพิเศษหรือการเพิ่มองค์ประกอบบางประการให้การปกครองท้องถิ่นพิเศษมีความแตกต่างจากการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป ภายใต้แนวคิดการปกครองท้องถิ่นพิเศษจึงมีความน่าสนใจว่า ปัจจัยใดเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันให้มีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเหล่านี้ขึ้น

เมื่อพิจารณาความเคลื่อนไหวว่าด้วยประเด็นด้านการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทยที่ผ่านมาพบว่า มีการปรากฏร่องรอยการผลักดันเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการลักษณะเฉพาะของพื้นที่มาเป็นระยะเวลายาวนาน ซึ่งแต่ละพื้นที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและความจำเป็นของพื้นที่แตกต่างกันออกไป อาทิ แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง แนวคิดเมืองพิเศษ หรือแม้กระทั่งแนวคิดเขตปกครองตนเอง เป็นต้น ซึ่งในอีกหลายท้องถิ่นที่คนในพื้นที่นั้นหรือระดับนโยบายเห็นควรว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่เหมาะสมกับพื้นที่นั้นมากกว่ารูปแบบที่มีอยู่ในปัจจุบัน ความพยายามศึกษาแนวทางการจัดพื้นที่เป็นเมืองพิเศษ โดยพื้นที่ที่เหมาะสมที่จะพัฒนาเป็นเมืองพิเศษ เช่น

(1) กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งในปัจจุบันโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีความแตกต่างกัน โดยกรุงเทพมหานครมีโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของ ขณะที่โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปริมณฑลมีลักษณะการแบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล จึงยังขาดการบูรณาการในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน

(2) กลุ่มเมืองชายแดน เช่น พื้นที่นครแม่สอด ซึ่งมีลักษณะพิเศษของพื้นที่ คือ การเป็นศูนย์กลางการค้าชายแดนเป็นจุดเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค รวมถึงการเป็นแหล่งการค้าชายแดนที่สำคัญ เป็นจุดเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้านและพื้นที่ที่เอื้อต่อการพัฒนาไปสู่การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในลักษณะของเมืองการค้าชายแดนซึ่งจะนำไปสู่ความเจริญเติบโตทั้งในด้านการค้าการลงทุนอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีพื้นที่อื่น ๆ ที่มีการศึกษาและพิจารณาความเหมาะสมที่จะพัฒนาเป็นเมืองพิเศษ เช่น มุกดาหาร สะเดา กาญจนบุรี เป็นต้น

(3) กลุ่มเมืองท่องเที่ยว แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ เมืองท่องเที่ยวที่มีทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พื้นที่เกาะสมุย ซึ่งมีฐานะเป็นอำเภอหนึ่งในจังหวัดสุราษฎร์ธานี พื้นที่ของอำเภอเกาะสมุยประกอบด้วยเกาะสมุย เกาะพลวง เกาะแตน โดยพื้นที่เกาะสมุยทั้งเกาะมีสถานะเป็นเทศบาลตำบล มีรายได้ทางการท่องเที่ยวสูงเป็นอันดับต้นของประเทศและถือเป็นสถานที่ท่องเที่ยวระดับโลก นอกจากนี้ยังมีพื้นที่อื่น ๆ ที่มีการศึกษาและพิจารณาความเหมาะสมที่จะพัฒนาเป็นเมืองพิเศษในฐานะเมืองท่องเที่ยวที่มีทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ภูเก็ต ชะอำ หัวหิน เป็นต้น และเมืองท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ได้แก่ พระนครศรีอยุธยา ศรีสชนาลัย สุโขทัย เป็นต้น

(4) กลุ่มเมืองที่มีศักยภาพด้านระบบคมนาคมขนส่ง เช่น แหลมฉบัง ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดชลบุรี จัดเป็นเทศบาลรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งเพื่อรองรับการเป็นเมืองท่าพาณิชย์หลักของประเทศไทย อีกทั้งยังเป็นเมืองอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่สำคัญของประเทศ เป็นต้น

กิจกรรม 10.5.3

แนวตอบกิจกรรม 10.5.3

