

## “การปฏิรูปรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของเมืองท่องเที่ยวไทย”

โดย นางสาวศุภลักษณ์ ปรานาคี  
ทีมเฉพาะกิจสำนักประชาสัมพันธ์

การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นรากฐานที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้รัฐบาลส่วนกลางมีการกระจายอำนาจการปกครอง โดยมอบอำนาจหน้าที่ให้กับท้องถิ่นปกครองตนเอง หรือในกรณีที่จังหวัดใดมีความพร้อมอาจจัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเฉพาะของจังหวัดนั้นได้ การที่จะจัดตั้งท้องถิ่นใดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น จำเป็นต้องศึกษารายละเอียดอย่างชัดเจนว่าท้องถิ่นนั้น ๆ มีความเจริญเติบโตในด้านใดบ้าง เช่น เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นชุมชนเมืองสูง มีการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมอย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง หรือเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวสูง รวมทั้งมีความพร้อมในการรับโอนภารกิจจากส่วนกลาง เป็นต้น ซึ่งขณะนี้ยังมีท้องถิ่นอีกจำนวนมากที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะพัฒนาเป็นเมืองที่มีการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษได้ ด้วยเหตุนี้ คณะอนุกรรมการการพัฒนาและส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สถานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงได้ลงพื้นที่เพื่อศึกษาดูงานเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ และรูปแบบทั่วไปในพื้นที่ที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยว ณ เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี และจังหวัดภูเก็ต เพื่อรับทราบถึงผลกระทบในแต่ละด้าน รวมทั้งความต้องการที่จะพัฒนาพื้นที่เป็นเมืองพิเศษสำหรับการท่องเที่ยวในเบื้องต้นของภาคประชาชน

นอกจากนี้ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เหมาะสมสำหรับเมืองท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สถานิติบัญญัติแห่งชาติ ร่วมกับคณะอนุกรรมการการพัฒนาและส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “การปฏิรูปรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของเมืองท่องเที่ยวไทย” ขึ้น เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๐๖ - ๓๐๘ อาคารรัฐสภา ๒ โดยมี นายสุธรรม พันธุ์ศักดิ์ ประธานคณะอนุกรรมการ กล่าวเปิดการสัมมนา โดยได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์สำคัญของการสัมมนาในครั้งนี้ว่า เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนและระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของเมืองท่องเที่ยวไทย ตลอดจนนำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้เข้าร่วมสัมมนาไปใช้เป็นแนวทางในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เหมาะสมกับเมืองท่องเที่ยว ทั้งนี้ ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการสัมมนาในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพิจารณาของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ ในการจัดทำเป็นรายงานเกี่ยวกับจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เหมาะสมกับเมืองท่องเที่ยวเสนอต่อสถานีนิติบัญญัติแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

สำหรับการสัมมนาในครั้งนี้ ได้มีการอภิปรายเรื่อง “รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับเมืองท่องเที่ยว” โดยมีวิทยากรประกอบด้วย รศ.วุฒิสาร ตันไชย เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ศ.ดร.สกนธ์ วรรณวิวัฒนา อนุกรรมการ นายคมสัน โพธิ์คง อนุกรรมการและเลขานุการ และ รศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ อนุกรรมการ ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการอภิปราย ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับเมืองท่องเที่ยวต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ ได้แก่ ๑) ความสามารถในการบริหารจัดการเมืองท่องเที่ยวอย่างมืออาชีพ โดยเฉพาะความพร้อมของภาคเอกชน ๒) ดุลยภาพระหว่างการท่องเที่ยวที่มีการเจริญเติบโตกับต้นทุนที่สูญหายไป อาทิ ต้นทุนที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ต้นทุนด้านสาธารณสุขโรค ซึ่งต้องมีการบริหารจัดการเพื่อรักษาดุลยภาพในส่วนนี้ ๓) เอกภาพของอำนาจในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ที่มีทิศทางอย่างชัดเจน และ ๔) การ

ทำให้คนในพื้นที่สามารถกำหนดรูปแบบในการจัดการพื้นที่ของเมืองพิเศษได้อย่างอิสระและเหมาะสม ซึ่งรูปแบบของเมืองพิเศษนั้นมีความหลากหลาย เช่น เมืองท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม เมืองท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ เมืองท่องเที่ยวเชิงสันตนาการ เป็นต้น โดยรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษที่เหมาะสมสำหรับเมืองท่องเที่ยวควรมีปัจจัยที่นำมาพิจารณาเป็นองค์ประกอบ ได้แก่

- เมืองที่สามารถวางยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ที่ตอบโจทย์ด้านการท่องเที่ยวได้ เช่น การเน้นรูปแบบเมืองท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เมืองท่องเที่ยวแบบบันเทิง หรือการเน้นกลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักท่องเที่ยวที่มีรายได้สูง หรือนักท่องเที่ยวทั่วไป เป็นต้น

- เมืองที่สามารถพัฒนาทุนทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรม ทุนทางธรรมชาติ หรือการลงทุนใหม่ เพื่อตอบโจทย์การเป็นแหล่งท่องเที่ยว

- เมืองที่มีศักยภาพในการดูแลนักท่องเที่ยวและมีโครงสร้างพื้นฐานสำหรับรองรับการให้บริการนักท่องเที่ยว

- เมืองที่มีความคิดท่องเที่ยวสร้างสรรค์ (Creative Tourism) ทำให้นักท่องเที่ยวเข้าถึงและเข้าใจ วัฒนธรรมของเมืองอย่างรอบด้าน มีการเชื่อมโยงให้วัฒนธรรมของเมืองเป็นสิ่งที่จับต้องได้

ทั้งนี้ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่และการปฏิรูปประเทศไทยที่กำลังดำเนินการอยู่นี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ ต้องมีขนาดและศักยภาพที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากร ตลอดจนการบริหารจัดการด้านงบประมาณ บุคลากร การศึกษา และสาธารณสุข ซึ่งการบริหารจัดการเหล่านี้ต้องคำนึงถึงภาคประชาสังคม เน้นให้ประชาชนในท้องถิ่นตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต

นอกจากนี้ เวทีการสัมมนาได้จัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของผู้เข้าร่วมการสัมมนาจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนจากภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม โดยแบ่งกลุ่มอภิปรายเพื่อระดมความคิดเห็นใน ๓ ประเด็น ได้แก่ **ประเด็นที่ ๑ ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาของเมืองท่องเที่ยว** โดยมีข้อเสนอให้ท้องถิ่นส่งเสริมการศึกษาเพื่อรองรับอาชีพในท้องถิ่นที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว การโอนการจัดเก็บภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปบริหารจัดการเก็บรายได้เอง โดยกำหนดกฎระเบียบที่ชัดเจนและรัดกุม การให้อำนาจพนักงานท้องถิ่น/เทศกิจ เข้ามาดูแลด้านการจราจร **ประเด็นที่ ๒ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเมืองท่องเที่ยว** มีการเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่ รวมถึงเร่งถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพิ่มอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ เช่น การจัดการด้านการจราจร การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น รวมถึงการจัดทำโครงการขนาดใหญ่ในท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย และ **ประเด็นที่ ๓ รูปแบบ โครงสร้าง และความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการอื่น เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยว** มีข้อเสนอให้มีการกำหนดโครงสร้างและที่มาของอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบพิเศษออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ อำนาจบริหาร (มาจากการเลือกตั้ง) อำนาจนิติบัญญัติ หรือสภาท้องถิ่น (มาจากการเลือกตั้ง) และกำหนดให้มีคณะกรรมการอีกคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรอง ตรวจสอบ และถ่วงดุลนโยบายของฝ่ายบริหาร (มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมจากภาควิชาชีพ ภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิ) รวมถึงการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดรูปแบบและโครงสร้างของเมืองพิเศษที่มีความคล่องตัวสูง และกำหนดคุณสมบัติผู้บริหารองค์กรที่เป็นมืออาชีพ