

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)

องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) ได้มีหนังสือที่ อพท ๐๑/๒๒๒ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ มีมติเห็นชอบตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ เรื่องการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๒ กรณีองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ดังนี้

๑. เห็นชอบแนวทางการปรับปรุงการบริหารและพัฒนาองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) ระยะสั้น ๑-๒ ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๔) และระยะยาว

๒. ให้คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ดำเนินการตามแนวทางการปรับปรุงการบริหารและพัฒนา อพท. ตามที่มติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

ทั้งนี้ แนวทางการปรับปรุงการบริหารและพัฒนา อพท. ระยะสั้น ๑-๒ ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๔) ตามแนวทางที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอในข้อ ๑ สรุปได้ดังนี้

(๑) การปรับปรุงบทบาทภารกิจในภาพรวม ให้ อพท. คงเจตนารมณ์ตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง แต่ปรับปรุงบทบาทให้ชัดเจนและปรับวิธีการทำงาน โดยมุ่งเน้นและจัดกลไกการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

ในประเด็นนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เสนอให้ อพท. มีบทบาทเป็นหน่วยวิชาการทำหน้าที่ประสานงานและส่งเสริมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยจะต้องเป็นหน่วยที่มีองค์ความรู้เพื่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน เช่น การวางแผน การวางผังเมือง การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม และมีความเชี่ยวชาญ พร้อมทั้งจะช่วยให้คำปรึกษาแนะนำ เพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการพัฒนาเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

(๒) การปรับปรุงภารกิจด้านการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ให้พัฒนา “ต้นแบบ” การบริหารจัดการพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว โดยเลือกพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวตามประเภทของแหล่งท่องเที่ยว ได้แก่ แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวทางโบราณสถาน แหล่งท่องเที่ยวทางศิลปวัฒนธรรม และแหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น เพื่อหารูปแบบการดำเนินงานที่เหมาะสมแล้วนำไปใช้เป็น “ต้นแบบ” การบริหารจัดการพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยมุ่งผลักดันให้เกิดผลสำเร็จทั้งกระบวนการของการบริหารจัดการพื้นที่พิเศษ ตั้งแต่การจัดทำแผนและ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๒๙๘ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

นำแผนไปปฏิบัติให้บรรลุผลเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการปรับบทบาทของ อพท. ในการบริหารจัดการพื้นที่พิเศษหรือปรับปรุง อพท. เป็นองค์กรรูปแบบอื่นในระยะยาวต่อไป

องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) หรือ อพท. เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้บัญญัติให้องค์การมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(๑) ประสานงานการบริหารจัดการการท่องเที่ยว ระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้บริหารจัดการการท่องเที่ยว ไม่ว่าในระดับชาติ ระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่น

(๒) ประสานงานการใช้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน ผังเมือง สิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อบูรณาการการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาและรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

(๔) ส่งเสริมการใช้ศักยภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ในการพัฒนาตลาดการท่องเที่ยว

(๕) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตน

(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นจัดให้มีการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(๗) ส่งเสริมการจัดทำข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

(๘) ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพในด้านการท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดการจ้างงานและยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่แห่งท้องถิ่นให้ดีขึ้น

อพท. ได้ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ ประชาชน และชุมชนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวหรือกิจกรรมท่องเที่ยวใหม่ โดยให้แต่ละพื้นที่ได้คิด ปฏิบัติ และได้รับผลจากการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การเตรียมการประกาศพื้นที่พิเศษ การเชื่อมโยงพื้นที่พิเศษกับพื้นที่ท่องเที่ยวอื่น ๆ การสร้างภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วน การสร้างมวลชนสัมพันธ์ การสร้างภาพพจน์ที่ดี และการกำหนดแผนแม่บทการพัฒนาการท่องเที่ยวระยะยาว ผลการดำเนินงาน อพท. สามารถพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชนตามเป้าหมายดังกล่าว จำนวน ๑๘ พื้นที่ คือ บ้านทาป่าเปา บ้านวอแก้ว บ้านทาลัง บ้างบางโรง บ้านเขาเพลา บ้านห้วยสะพาน ตำบลแหลมกลัด ตำบลห้วยน้ำขาว ตำบลท่าโสม ตำบลเกาะสีซัง ตำบลเกาะเกร็ด ตำบลอัมพวา ตำบลเนินเพิ่ม ตำบลพรุใน ตำบลเชียงดาว ตำบลเกาะเกิด อำเภอเวียงเก่า และเมืองน่าน ในการประสานงาน ส่งเสริม และสนับสนุนดังกล่าว อพท. ได้สนับสนุนเงินงบประมาณให้กับชุมชนท้องถิ่นเพื่อใช้ดำเนินการ ทั้งนี้ตามเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ ๒ ตามเอกสารสำนักงบประมาณ ฉบับที่ ๓ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ เล่มที่ ๑ กำหนดให้ อพท. ดำเนินการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษ

เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ภายใต้หลักอุปสงค์ อุปทาน ด้านการท่องเที่ยว โดยได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญและเครือข่ายภาคสังคมในระดับพื้นที่ที่ประกอบกับสำนักงานงบประมาณได้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้กับ อพท. เพื่อดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนอย่างยั่งยืนตามผลผลิตที่ ๒ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการสำรวจศึกษา เสริมสร้างพัฒนา พื้นฟู และรักษาแหล่งท่องเที่ยวชุมชน ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ได้มาตรฐานและเพิ่มศักยภาพการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวในประเทศไทย

การพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนอย่างยั่งยืนที่ อพท. ได้ดำเนินการดังกล่าวข้างต้นเป็นการดำเนินการโดยคงเจตนารมณ์ตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง แต่ปรับปรุงบทบาทให้ชัดเจนและปรับวิธีการทำงาน โดยมุ่งเน้นและจัดกลไกการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และเพื่อให้แนวทางการดำเนินการดังกล่าวมีความชัดเจนถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง อพท. ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับรองนายกรัฐมนตรี (พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์) ในฐานะรัฐมนตรีผู้มียอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การเห็นชอบให้ อพท. หรือชื่อกฎหมายกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อพท. จึงขอหารือชื่อกฎหมายกับคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

(๑) การที่ อพท. เข้าไปส่งเสริมและสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนราชการ ประชาชน และชุมชนท้องถิ่น ให้เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวหรือกิจกรรมท่องเที่ยวใหม่ โดยให้แต่ละพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นซึ่งก่อให้เกิดภาคีเครือข่ายในแต่ละพื้นที่ในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เพิ่มรายได้และกระจายรายได้ไปสู่ชุมชนท้องถิ่น โดยให้มีการบริหารและพัฒนาพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในเชิงบูรณาการ ประสานงานกับท้องถิ่นหรือพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว หรือส่งเสริมและพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพในการท่องเที่ยวในเชิงคุณภาพดังกล่าว ถือเป็นดำเนินการตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือไม่

(๒) การดำเนินการตามข้อ (๑) จำเป็นต้องดำเนินการเฉพาะในพื้นที่ที่ได้ประกาศเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนแล้วเท่านั้น หรือสามารถดำเนินการได้ในพื้นที่ท่องเที่ยวชุมชน ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณากระดับให้เป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคตด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (อพท.) โดยมีผู้แทนสำนักงานนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.ร.) ผู้แทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และผู้แทน อพท. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า พื้นที่ชุมชนท้องถิ่นส่วนใหญ่ที่ อพท. เข้าไปดำเนินการตามกรณีข้อหารือนี้เป็นพื้นที่ที่อยู่นอกเขตพื้นที่พิเศษ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๗^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖ มิได้บัญญัติให้ อพท. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเฉพาะในพื้นที่พิเศษเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์ของ อพท. ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตนตามมาตรา ๗ (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งวัตถุประสงค์ในการพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพในด้านการท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดการจ้างงานและยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่แห่งท้องถิ่นให้ดีขึ้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ (๘) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว นั้น แสดงให้เห็นว่า แม้พื้นที่ชุมชนท้องถิ่นที่ อพท. จะเข้าไปดำเนินการนั้นยังไม่เป็นแหล่งท่องเที่ยวก็ตาม แต่ อพท. ก็สามารถเข้าไปดำเนินการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวเพื่อนำไปสู่การเป็นแหล่งท่องเที่ยวและการประกาศให้เป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต่อไป กรณีตามข้อหาข้อนี้ การที่ อพท. เข้าไปส่งเสริมและสนับสนุนส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน และชุมชนท้องถิ่น ให้เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวหรือกิจกรรมท่องเที่ยวใหม่ โดยให้แต่ละพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นซึ่งก่อให้เกิดภาคีเครือข่ายในแต่ละพื้นที่ในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เพิ่มรายได้และกระจายรายได้ไปสู่ชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งให้มีการบริหารและพัฒนาพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในเชิงบูรณาการ ประสานงานกับท้องถิ่นหรือพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว หรือส่งเสริมและพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพในการท่องเที่ยวในเชิงคุณภาพ จึงอยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ของ อพท. ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกานี้

ประเด็นที่สอง ซึ่งมีประเด็นปัญหาว่า การดำเนินการตามประเด็นที่หนึ่ง จำเป็นต้องดำเนินการเฉพาะในพื้นที่ที่ได้ประกาศเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนแล้วเท่านั้น หรือสามารถดำเนินการได้ในพื้นที่ท่องเที่ยวชุมชน ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณายกระดับให้เป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคตด้วย นั้น เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นแล้วว่า การดำเนินการตามประเด็นที่หนึ่งอยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ของ อพท. ตามมาตรา ๗^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกา

^๑ มาตรา ๗ ให้องค์การมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ประสานงานการบริหารจัดการการท่องเที่ยวระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้บริหารจัดการการท่องเที่ยวไม่ว่าในระดับชาติ ระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่น

(๒) ประสานงานการใช้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน ผังเมือง สิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อบูรณาการการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาและรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

(๔) ส่งเสริมการใช้ศักยภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาตลาดการท่องเที่ยว

(๕) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตน

(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นจัดให้มีการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(๗) ส่งเสริมการจัดทำข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

(๘) ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพในด้านการท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดการจ้างงานและยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่แห่งท้องถิ่นให้ดีขึ้น

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

จัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖ การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการเฉพาะในพื้นที่ที่ได้ประกาศให้เป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนแล้วเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนตามมาตรา ๒๐^๓ ประกอบกับ บทบัญญัติในหมวด ๔ การประสานการบริหารการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และหมวด ๕ การบริหารการพัฒนาในพื้นที่พิเศษ แห่งพระราชกฤษฎีกานี้แล้ว ย่อมเข้าใจได้ว่า การจัดตั้ง อพท. นั้น มุ่งประสงค์จะให้มีการะหน้าที่ดำเนินการพัฒนาพื้นที่พิเศษเป็นหลัก ดังนั้น การที่ อพท. เข้าไปประสานงาน ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นที่อยู่นอกเขตพื้นที่พิเศษตามกรณีข้อหาหรือนี้ จะต้องเป็นการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การสำรวจศักยภาพของพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นเพื่อที่จะเตรียมการประกาศให้เป็นพื้นที่พิเศษต่อไป โดยอาจจะมีการลงไปในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ (feasibility study) ที่จะพัฒนาพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นนั้นว่า หากเข้าไปดำเนินการในระยะหนึ่งแล้วก็จะทำให้พื้นที่นั้นเป็นแหล่งท่องเที่ยว และสามารถประกาศให้เป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้ต่อไป และเป้าหมายในการที่จะประกาศให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่พิเศษจะต้องมีความชัดเจนด้วย เช่น เป็นกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ดำเนินการในพื้นที่นั้น หรือมีการกำหนดไว้ในนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนตามมาตรา ๒๐ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ หรือกำหนดไว้ในแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีใช้กรณีที่เป็นความต้องการของ อพท. หรือเพียงเพราะเหตุว่าเป็นการร้องขอของชุมชนท้องถิ่นให้เข้าไปดำเนินการหรือพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่โดยรอบเขตพื้นที่พิเศษเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการเช่นนี้ หากปรากฏว่าพื้นที่ที่ อพท. เข้าไปดำเนินการนั้นไม่สามารถพัฒนาให้อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะประกาศเป็นพื้นที่พิเศษได้ อพท. จะต้องยุติการดำเนินการในพื้นที่นั้น เพื่อให้ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต่อไป

^๓ มาตรา ๒๐ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดทำและเสนอนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต่อคณะรัฐมนตรี
- (๒) กำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อให้นโยบายและแผนยุทธศาสตร์บรรลุผล
- (๓) ให้คำแนะนำ เสนอแนะ และร่วมแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่พิเศษแต่ละแห่ง
- (๔) ติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่พิเศษแต่ละแห่ง
- (๕) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีมีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการประสานงานการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่พิเศษ
- (๖) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารและการพัฒนาการท่องเที่ยว
- (๗) อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การ
- (๘) ประกาศกำหนดพื้นที่พิเศษด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และเสนอรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาในพื้นที่พิเศษดังกล่าว
- (๙) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปขององค์การ ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ทรัพย์สินขององค์การ และสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นของผู้ปฏิบัติงานในองค์การ
- (๑๐) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) มีข้อสังเกตว่า แม้การดำเนินการประสานงาน ส่งเสริมและสนับสนุน ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน และชุมชนท้องถิ่น ในการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนที่อยู่นอกเขตพื้นที่พิเศษตามกรณีข้อหาเรื่องนี้เป็นอำนาจหน้าที่ที่ อพท. สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน(องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖ ก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวจะต้องหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากในการจัดตั้งองค์การมหาชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้นมีเหตุผลอันเนื่องมาจากว่ารัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งหาก อพท. เข้าไปดำเนินการประสานงาน ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนที่อยู่นอกเขตพื้นที่พิเศษ โดยไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจนในการที่จะประกาศให้เป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน อาจจะทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และทำให้ขัดกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์การมหาชนตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ อพท. ให้ชัดเจนต่อไป

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันวาคม ๒๕๕๓

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕มาตรา ๕ เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก